

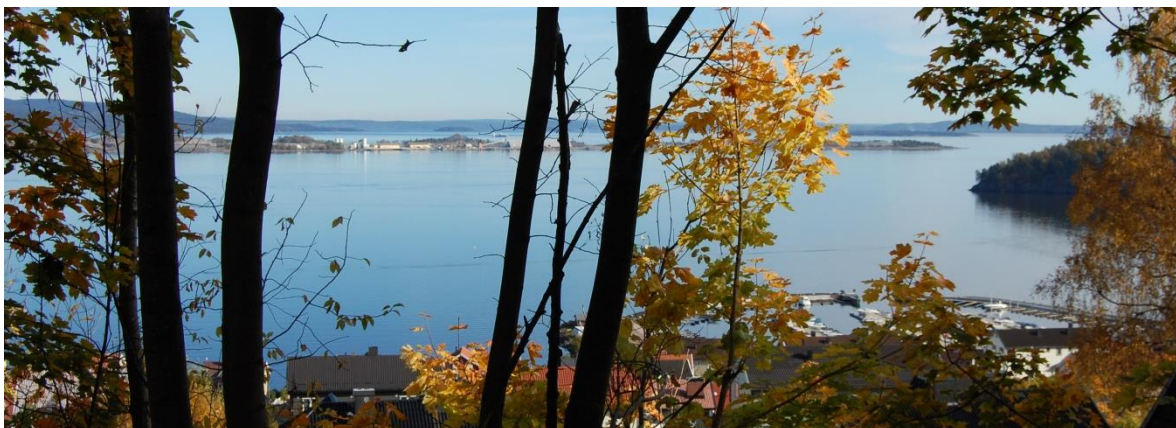
5K-samarbeidet

Holmestrand – Hof – Re

Andebu – Stokke

Utredning av
kommunesammenslåing

Fase 1 – våren 2014



Forsidebildene fra Holmestrand, Re, Andebu og Stokke er tatt av kommuneplanlegger Inger Christensen. Bildet fra Hof er levert fra Hof kommunene. Blomsterbildene inne i dokumentet er tatt av Bjarke Anderson.

5K – Utredning kommunesammenslåing

Våren 2014

Innhold:

- | | |
|---|---------|
| 1. Sammendrag – prosess – tidsramme | side 5 |
| 2. Bakgrunn for utredningen | side 7 |
| 2.1: Noen viktige begreper og forkortelser | |
| 2.2: Vedtak i fem kommunestyre | |
| 2.3: Temaer og problemstillinger | |
| 2.4: Nasjonale føringer | |
| 2.5: Organisering av arbeidet med utredningen | |
| 2.6: Medvirkning og informasjon | |
| 3. Demografi, geografi og kommunikasjon | side 12 |
| 3.1: Befolkningsutvikling | |
| 3.2: Geografi – Avstander | |
| 3.3: Kommunikasjoner | |
| 3.4: Handel | |
| 3.5: Lokale medier | |
| 3.6: Identitet | |
| 3.7: Samlet vurdering – demografi, geografi, kommunikasjon og identitet | |
| 4. Konsekvenser for samfunnsutvikling | side 18 |
| 4.1: Status og viktige utviklingstrekk | |
| 4.2: Næringsutviklingsarbeidet i 5K | |
| 4.3: Pendlerstrømmer | |
| 4.4: Videregående skole – hvor går elevene fra 5K? | |
| 4.5: Planlegging | |
| 4.6: Infrastruktur | |
| 4.7: Ekstern påvirkningskraft | |
| 4.8: 5K – et funksjonelt samfunnsutviklingsområde? | |
| 4.9: Samlet vurdering – samfunnsutvikling | |
| 5. Konsekvenser for tjenesteproduksjonen | side 31 |
| 5.1: Kostnadseffektivitet/Stordriftsfordeler | |
| 5.2: Er sammenslåing = sentralisering? | |
| 5.3: «Gratispassasjerer»? | |
| 5.4: Kompetanse | |
| 5.5: Samlet vurdering – tjenesteproduksjonen | |
| 6. Interkommunalt samarbeid | side 40 |
| 6.1: Kommunale tjenesteområder | |

- 6.2: Interkommunalt samarbeid – et demokratisk problem?
- 6.3: «Interkommunal identitet»?
- 6.4: Samlet vurdering - interkommunalt samarbeid

- 7. Konsekvenser for lokaldemokratiet side 47
 - 7.1: Valgdeltakelse (Historisk – forventet)
 - 7.2: Antall partier – antall folkevalgte
 - 7.3: Vil utkantene få innflytelse?
 - 7.4: Politisk organisering
 - 7.5: Samlet vurdering – lokaldemokrati
- 8. Konsekvenser for kommunen som myndighetsutøver side 53
 - 8.1: Kompetanse
 - 8.2: Habilitet
 - 8.3: Samlet vurdering myndighetsutøver
- 9. Økonomi side 55
 - 9.1: Kommuneproposisjonen (S 95 S)
- 10. Prosess etter fase 1 side 57
 - 10.1: Nasjonale føringer for regionale prosesser
 - 10.2: Avklares mellom fase 1 og 2
 - 10.3: Informasjon
 - 10.4: Medvirkning
- 11. Innhold fase 2 side 61
- 12. Vedlegg

1.Sammendrag – prosess – tidsramme

Denne rapporten er utarbeidet av kommuneplanlegger Inger Christensen med bistand av Telemarksforskning. Telemarksforskning har bidratt i vurdering av disposisjon, temaer og konklusjoner for utredningen, og har hatt et spesielt ansvar for kapitlet om tjenesteproduksjonen. De har også levert viktige deler av kapitlet om lokaldemokrati og om økonomi.

Det har vært to møter i arbeids-og styringsgruppe, mens referansegruppa har møttes en gang. Arbeidsgruppa har fått tilsendt dokumentet to ganger mens det har vært under utarbeidelse, og har hatt anledning til å komme med innspill og forslag til endringer og tillegg. Dokumentet legges ut på kommunenes hjemmesider i forbindelse med at det sendes ut til politisk behandling.

Under hver kapittel er det satt opp en samlet vurdering der de viktigste momentene er samlet og vurdert. Det er lagt vekt på å belyse problemstillinger som er sentrale nå en skal vurdere kommunesammenslåing. I noen tilfeller gir dokumentet anbefalinger, andre steder henvises det til en grundigere behandling av det aktuelle temaet i neste fase av utredningen. De samlede vurderingene vil utgjøre rapportens kortversjon. I tabellen nedenfor er noen av konklusjonene samlet i stikkords form.

Kapittel	Status	Konsekvenser
Demografi, geografi, kommunikasjon og identitet	Like utfordringer mht demografi. Korte avstander mellom kommunesentrene Dårlig utbygd kollektiv dekning, særlig øst-vest Identitet knyttet til bosted mer enn til kommune	Kart og geografi alene tilsier ikke at 5K er en umiddelbart logisk ny kommune, også andre konstellasjoner kan være like fornuftige. Avstandene i 5K er så korte at det vil være greie avstander til et eventuelt felles kommunesenter og til politiske møter. En sammenslått 5K-kommune vil ha variert natur, kultur og topografi
Samfunnsutvikling	Interkommunalt samarbeid på viktige samfunnsutviklingsfelt som planlegging og næringsutvikling inkl. landbruk. Stort antall interkommunale samarbeid – formelle og uformelle. Lite ressurser til informasjonsarbeid internt og utad. Stokke og Andebu ofte ikke med i de samme interkommunale samarbeid som Holmestrand, Hof og Re	5K kan utgjøre en funksjonell samfunnsutviklingsregion– med tunge «drivere» i relativ nærhet. Vil fortsatt samarbeide over kommunegrensene, men styrke samfunnsutviklerrollen i egen organisasjon. Flere interkommunale samarbeid (spesielt vertskommunesamarbeidene) kan legges ned, mens andre – særlig de som gjelder hele fylket antagelig vil videreføres.
Tjenesteproduksjon	Er det viktigste temaet i neste fase, ikke grundig utredet her. Kommunene i 5K deltar i en rekke interkommunale samarbeid, også direkte inn	Kan forvente effektiviseringsgevinst særlig på administrasjon. Interkommunale samarbeid innenfor PPT, barnevern,

	mot tjenesteproduksjonen	hjelpemiddellager, sentralbord, landbruk og plan/bygg/geodata er tjeneste-produsenter som vil inngå i egen org. I stedet for å være vertskommunesamarbeid.
Lokaldemokrati	Valgdeltakelse varierer fra kommune til kommune og fra valg til valg. Kommunestørrelse ikke avgjørende. Antall partier er fler i de største kommunene. Alle kommuner har allerede rutiner for innbyggerkontakt utenom valg.	Antall innbyggere pr. folkevalgt vil bli redusert. Avstanden til politiske møter i kommunen vil fortsatt være kort, men det bør vurderes tiltak for å sikre at alle grupper har anledning til å engasjere seg politisk. Ordninger for innbyggerkontakt utenom valg kan/bør videreutvikles og styrkes
Myndighetsutøver	Ingen av kommunene i 5K har p.t kommuneadvokat. Holmestrand, Hof og Re ansetter juridisk rådgiver i tilknytning til felles plan/byggesak i juli 2014	En større kommune vil kunne ha spesialkompetanse på juridiske spørsmål i egen organisasjon – i større grad enn den enkelte kommune har idag.
Økonomi	Utredningens fase 1 har ikke vurdert den økonomiske situasjonen i den enkelte kommune, og heller ikke sett på hva som vil bli inntekter og utgifter i en ny kommune. Det vil bli noen stordriftsfordeler i første rekke på administrasjon, men kan også tenkes innsparinger på andre områder. Regjeringens melding ifbm kommuneproposisjonen klargjør hvilke støtteordninger som innføres ifbm den nasjonale kommunereformen.	En eventuelt sammenslått kommune bestående av 5K vil få et inndelingstilskudd på ca 55 millioner pr. år i 15 år. Deretter trappes det ned i fem år. En vil også få et tilskudd til dekning av kostnader ved en sammenslåing, og en reformstøtte til bruk slik den nye kommunen selv måtte ønske. De to engangstilskuddene avhenger av hvor mange kommer og hvor mange innbyggere som inngår i den nye kommunen.

Denne rapporten leveres til de respektive kommunestyrene i juni 2014. Det legges opp til en periode med informasjonsarbeid fram til en ny behandling av innhold og prosess for fase 2 i oktober 2014.



2. Bakgrunn for utredningen

5K består av Holmestrand, Hof, Re, Andebu og Stokke. De fem kommunene innledet sitt samarbeid med en viljeserklæring som ble vedtatt i alle kommunestyre. Pkt. 7 i erklæringen sier: «Det skal utredes en felles sak til by-/kommunestyrene som synliggjør overordnede konsekvenser ved en endret kommunestruktur hvor kommunene i 5K er samlet til en kommune». Denne delen av viljeserklæringen var det litt ulike syn på i kommunene, og innretningen på 5Ks arbeid i oppstarten ble derfor å se på mulige samarbeidsområder, framfor å utrede sammenslåing. Etter valget og den nye regjeringens varsel av en omfattende kommunereform, har samtlige kommuner i 5K sluttet seg til punkt 7 i viljeserklæringen, noe som åpnet for en ny behandling av en felles utredning av kommunesammenslåing.

2.1: Noen viktige begreper og forkortelser

Det er både faguttrykk, navn og forkortelser i denne rapporten som kan virke både fremmed og uoversiktlig. Her er derfor en kort forklaring til noen av dem:

- 2K = Andebu og Stokke (Har hatt et samarbeid basert på en avtale. Dette samarbeidet er satt i bero mens utredningen av kommunesammenslåing pågår)
- 3K = Holmestrand, Hof og Re (Har et aktivt samarbeid basert på en avtale. Styringsgruppa for 3K møtes månedlig, og fortsetter med det også i utredningsperioden, bl.a for å følge opp alle de pågående vertskommunesamarbeidene kommunene imellom i 3K)
- 5K = 2K + 3K: Holmestrand, Hof, Re, Andebu, Stokke. (5K er bestiller av denne utredningen. De fem kommunene har en felles viljeserklæring som var grunnlaget for utredningsarbeidet. Det er ingen møter i 5K i andre sammenhenger mens utredningsarbeidet pågår)
- 6K = 5K + Lardal (Lardal vedtok også samme viljeserklæring som de andre i 5K, men valgte å ikke ta med det erklæringen sa om å utrede sammenslåing. Lardal valgte å avslutte samarbeidet med 5K, og prioriterer et samarbeid med Larvik)
- Ekspertutvalget = utvalget kommunaldepartementet har nedsatt for å komme med faglige råd underveis i arbeidet med kommunereformen.
- Kommuneproposisjonen = en årlig gjennomgang av det økonomiske opplegget som skal gjelde for kommunene kommende år. I år var kommuneproposisjonen utvidet med en meldingsdel om kommunereformen, der både innhold, prosess og økonomiske virkemidler fra regjeringen ble presentert.
- RPBA = Regional plan for bærekraftig arealpolitikk i Vestfold. Nylig vedtatt regjonal plan med stor betydning for areal- og transportplanlegging i fylket.

2.2: Vedtak i kommunestyrene

Høsten 2013 fikk de fem kommunestyrene en felles sak om å utrede kommunesammenslåing til behandling. Det ble gjort følgende likelydende vedtak:

- *Holmestrand/Hof/Re/Andebu/Stokke kommuner deltar i en utredning om kommunesammenslåing i to faser. I første fase utredes det på overordnet nivå, der formålet er i grove trekk å klargjøre konsekvenser av en sammenslåing på følgende områder: økonomi, tjenesteyting, lokaldemokrati, kommunens rolle som samfunnsutvikler, arbeidsgiveransvar, og overordnet kommunal planlegging*

- *Etter utredningens fase 1 må de deltagende kommuner avklare om de ønsker å gå videre i prosessen og delta i fase 2. Rapport fra fase 1 legges fram for kommunestyrene i juni 2014.*
- *Hver kommune bidrar med inntil kr.100 000,- til utredningsarbeidet*
- *Det forutsettes et tilsvarende bidrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Fylkesmannen i Vestfold /Fornyingsmidler for 2014 til utredningsarbeidet.*
- *Det etableres ikke nye samarbeidsprosjekter før spørsmålet om utredning av kommunesammenslåing er avklart.*

I tillegg vedtok Holmestrand, Hof, Re og Andebu: *Det gjennomføres en grundig prosess før beslutning knyttet til eventuell videreføring i fase 2 foretas. I fase 2 utredes konsekvenser for områdene i pkt 1 mer grundig og detaljert, og prosess og sammenslåing av aktuelle kommuner konkretiseres. Organisering og fremdrift av fase 2 legges fram som egen sak.*

I Re kommune ble det vedtatt ytterligere et tillegg:

«Som en del av denne prosessen iverksettes en åpen høring blant befolkningen, basert på utredningen»

Stokke skal i tillegg til å delta i 5K-utredningen, vurdere sammenslåing med Tønsberg/Nøtterøy/-Tjøme eller Sandefjord. Når det gjelder 5K-utredningen utover fase 1 vedtok kommunestyret i Stokke: *«Videre deltakelse i utredningsarbeidet avgjøres av kommunestyret 16.juni.»*

2.3: Temaer og problemstillinger

Utredningen av en eventuell sammenslåing av 5K skal altså skje i to faser. Denne rapporten gjelder fase 1. Her gjøres det vurderinger på et overordnet nivå, og det viktigste målet med denne fasen er å legge til rette for at kommunene kan svare på to spørsmål: for det første om det er grunn til å gå videre med en omfattende utredning, og for det andre å avklare hvilke kommuner som skal være med på det videre utredningsarbeidet.

Som et vedlegg til denne rapporten er det utarbeidet et kunnskapsgrunnlag med en rekke tabeller og figurer. Noen av tabellene gjengis også her i rapporten, andre blir det bare henvist til. Temaene for fase 1 vil være:

- Demografi, geografi og kommunikasjon
- Konsekvenser for kommunen som samfunnsutvikler, tjenesteprodusent, lovforvalter og myndighetsutøver.
- Lokaldemokrati
- Økonomi
- Prosess etter fase 1
- Innhold – deltakelse – prosess fase 2.

Rapporten bruker «Analyseveileder kommuneinndeling – Til bruk ved utredninger om fordeler og ulemper ved endringer i kommuneinndelingen» fra Kommunal- og regionaldepartementet i 2004.

2.4: Nasjonale føringer

2.4.1: Regjeringsplattformen

Regjeringsplattformen for H/FrP/KrF/V er tydelige på at det er behov for en kommunereform i Norge: «Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden, jfr. samarbeidsavtalen. En mer robust kommunestruktur vil sikre mer kompetanse og større faglighet i den enkelte kommune. Det vil være en fordel for eksempel i vanskelige barnevernssaker, for ressurskrevende tjenester og for en bedre ledelse og utvikling av omsorgs- og utdanningstjenestene. Regjeringen vil invitere partiene i Stortinget til drøftelser om prosessen.

Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner. Fremveksten av interkommunale selskaper og samarbeid viser at dagens oppgaver allerede er for store for dagens kommunestruktur. Viktige beslutninger om kommunale oppgaver, som infrastruktur og grunnleggende velferdstjenester, er blitt flyttet vekk fra folkevalgte organer og til interkommunale selskaper. Regjeringen mener at dette har svekket demokratiet. En omfattende kommunereform vil derfor også være en demokratireform.» (Kilde: Sundvoldenerklæringen)

2.4.2: KMD's ekspertutvalg

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har oppnevnt et ekspertutvalg for å se på kriterier for kommuneinndeling. Deres første rapport forelå 31.mars 2014, og har vært viktig for utredningsarbeidet også i 5K. Innledningsvis i ekspertutvalgets første rapport settes det opp mål for kommunereformen:

- Kommunereformen skal sikre et sterkt lokaldemokrati
- Kommunereformen skal legge til rette for at kommuner slår seg sammen til større, robuste enheter som samsvarer bedre med de naturlige bo- og arbeidsregionene som har utviklet seg over tid.
- Reformen skal legge til rette for at alle kommuner skal kunne løse sine lovpålagte oppgaver selv.
- Større og mer robuste kommuner skal gjøre at dagens oppgaver kan løses med mindre behov for interkommunale løsninger og statlig detaljstyring.
- Større kommuner vil også kunne tildeles flere oppgaver.
- Større kommuner vil styrke forutsetningene for en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, herunder arealplanlegging, transport, næring, miljø og klima ved at større områder og befolkningsgrunnlag kan sees i sammenheng.

Kilde: KMD Delrapport fra ekspertutvalg: Kriterier for god kommunestruktur (mars 2014)

Ekspertutvalget slår fast at en kommunereform stiller krav både til kommunene og til staten. Utvalget setter opp ti kriterier de mener kommunene må tilfredsstille, og to kriterier for staten. For staten er kriteriene:

- Bred oppgaveportefølje. Utvalget mener det er sentralt at kommunene fortsatt har ansvar for en bred oppgaveportefølje. De tar signalene fra regjeringen om at kommunene kan få flere oppgaver, men understreker at kommunene allerede i dag ivaretar betydningsfulle oppgaver, og at disse er sentrale i kommunens rolle som demokratisk arena.
- Statlig rammestyring. Utvalget mener at større og mer robuste kommuner vil redusere dagens behov for detaljert statlig styring.

Kriteriene for kommunene er altså langt flere i antall, og er beskrevet grundig gjennom hele ekspertutvalgets rapport. I den neste tabellen er de satt opp i stikkords form:

Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
Tjenesteyting - Kvalitet i tjenestene - Effektiv bruk av samfunnets ressurser - Likeverdighet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Effektiv tjenesteproduksjon Økonomisk soliditet Valgfrihet Statlig rammestyring
Myndighetsutøvelse - Rettsikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Tilstrekkelig distanse
Samfunnsutvikling - Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn. - Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse
Demokratisk arena - Betydningsfulle oppgaver og rammestyring - Lokal politisk styring - Levende lokalt folkestyre - Aktiv lokal politisk arena	Høy politisk deltakelse Lokal politisk styring Lokal identitet

Kilde: KMD Delrapport fra ekspertutvalg: Kriterier for god kommunestruktur (mars 2014)

Ekspertutvalget skal levere to rapporter. Den første konsentrerer seg om nåsituasjonen, og foreslår kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta dagens oppgaver. Utvalgets sluttrapport skal komme i desember, og vil vurdere kriterier kommunene bør oppfylle for å kunne ivareta mulige nye oppgaver. I forbindelse med framleggelsen av kommuneproposisjonen 2015 er det fra enkelte partier antydnet at en bør vurdere å utvidet utvalgets mandat til også å vurdere fylkeskommunenes rolle og oppgaver. Dette vil i så fall komme opp i forbindelse med behandlingen av proposisjonen i Stortinget før sommeren 2014.

2.4.3: Kommuneproposisjonen

Kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S) har en egen meldingsdel som omhandler kommunereformen. Denne meldingsdelen går igjennom ekspertutvalgets rapport, gir kommentarer fra departement og regjering, og beskriver den videre prosess med reformen.

Innledningsvis i meldingen sier regjeringen at den « vil spre makt, begrense statlig detaljstyring og bygge samfunnet nedenfra gjennom å gi mer handlingsrom til enkeltmennesker, familier, lokalsamfunn og bedrifter. Regjeringen vil gi mer makt og myndighet til robuste kommuner». (side 23) Meldingen slår også fast hva som er målet med reformen: «Kommunereformen skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen til større og mer robuste kommuner. Færre og større kommuner vil gi bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, og gi bedre muligheter til å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn, samt ivareta viktige frivillige oppgaver. Generalistkommuneprinsippet er et utgangspunkt for reformen..... Regjeringen har følgende mål for reformen:

- *Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne*
- *Helhet og samordnet samfunnsutvikling*
- *Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner*
- *Styrket lokaldemokrati»*

Det vil bli referert til både ekspertutvalgets rapport og kommuneproposisjonens meldingsdel i de ulike kapitlene i denne rapporten. Innenfor mandatet og avgrensingen av denne utredningens fase 1 er det forsøkt å svare på de utfordringene som henholdsvis ekspertrapport og stortingsmelding gir. Meldingens gjennomgang av organisering av reformarbeidet er tatt inn i denne rapportens kapittel om videre utredningsprosess.

2.5: Organisering av arbeidet med utredningen

Arbeidet med utredningens fase 1 er organisert med en styringsgruppe, en arbeidsgruppe og en referansegruppe. 3Ks kommuneplanlegger Inger Christensen har ansvar for å sammenstille og skrive rapporten, og Telemarksforskning er engasjert for å bistå med vurderinger og analyser.

Styringsgruppe	Arbeidsgruppe	Referansegruppe
Styringsgruppas medlemmer er de fem rådmennene, samt to representanter for de tillitsvalgte. • Thor Smith Stickler, Holmestrand • Jorid Sønju, Hof • Unni Bu (konst. til 20.06.14)/Trond Wifstad, Re • Ole Sverre Lund, Andebu • Lars J.Tveit, Stokke • Anne M.Sørensen, fagforbundet Andebu • Per Stokke, Utdanningsforbundet, Holmestrand	Arbeidsgruppa har et medlem fra hver kommune, i tillegg til to tillitsvalgte. • Janne V Melgård, økonomisjef Holmestrand • Helle Nygård, virksomhetsleder helse Hof, • Ivar Jostedt, kommunalsjef økonomi fellestjenester, Re • Stein Rismyhr, økonomisjef Andebu • Trondar Lien, kommuneplanlegger Stokke • Anne M.Sørensen, Fagforbundet i Andebu • Per Stokke, Utdanningsforbundet Holmestrand	Referansegruppa består av de fem ordførerne. • Alf Johan Svele, Holmestrand • Ragnar Lindås, Hof • Thorvald Hillestad, Re • Bjarne Sommerstad, Andebu • Erlend Larsen, Stokke

2.6: Medvirkning og informasjon

De tillitsvalgte i de fem kommunene deltar i arbeidet med fase 1 ved å ha to representanter i både styrings- og arbeidsgruppa. Denne deltakelsen er hovedsakelig for å sikre at de ansatte er løpende orientert om arbeidet. Det vil bli en mer omfattende deltakelse fra tillitsvalgtes side i fase 2, der gjennomgangen av tjenesteproduksjonen i kommunene vil bli både bredere og «dypere».

Informasjonen utad går via kommunenes hjemmesider. På alle sider er det opprettet en fane som heter «Kommunesammenslåing». Her legges det ut bakgrunnsmateriale, disposisjon og rapporten fra utredningen, i tillegg til referater fra møter i styrings- og arbeidsgrupper. Det er også opprettet en

Facebook-gruppe kalt «Vi utreder kommunesammenslåing», der det legges lenker til artiklene på hjemmesidene.

3. Demografi, geografi, kommunikasjon og identitet

3.1: Befolkningsutvikling – kommunevis og samlet

	1990	2000	2010	2013	2014	1990 - 2014	2010 - 2014
Holmestrand	9 144	9 384	10 065	10 350	10 456	1312 – 14,3%	391 – 3,9%
Hof	2 711	2 891	3 064	3 060	3 091	380 – 14,0%	27 – 0,9%
Re	7 335	7 936	8 710	8 994	9 144	1809 – 24,7%	434 – 4,9%
Andebu	4 380	4 678	5 294	5 546	5 719	1339 – 30,6%	425 – 8,0%
Stokke	8 814	9 557	10 994	11 398	11 509	2695 – 30,6%	515 – 4,7%
5K	32 384	34 446	38 127	39 348	39 919	7 535 – 23,3%	1792 – 5,5%

Kilde: SSB – Tabell 06913 Folkemengde pr. 1.januar – beregninger ved kommuneplanlegger Inger Christensen

5K er en region i vekst. Det siste tiåret har veksten vært størst i Andebu, Re og Stokke. I 2013 var veksten i alle fem kommuner høyere enn gjennomsnittet i fylket. Hof er den av de fem kommunene som har vokst minst de siste årene. 2013 er et unntak i så måte, men en vekst på 1%. Det er store fødselsoverskudd i Re og Stokke de siste ti årene. Også i Andebu er det årlige fødselsoverskudd, mens det varierer fra år til år i Hof og Holmestrand. For alle fem kommuner er det en økt innflytting.

3.1.1. Framskrivning av folketallet – endringer fra 2013-2020, og fra 2013 - 2040

	2014	2020	Endringer 2014/2020	2030	2040	Endringer 2014/2040
Holmestrand	10 456	11 517	+ 11,3%	13 030	14 096	+ 36,2%
Hof	3 091	3 129	+ 2,3%	3 245	3 295	+ 7,7%
Re	9 144	9 939	+ 10,5%	11 032	11 815	+ 31,4%
Andebu	5 719	6 064	+ 9,3%	6 795	7 323	+ 32,0%
Stokke	11 509	12 699	+ 11,4%	14 332	15 457	+ 35,6%
5K (*)	39 919	43 348	+ 8,6%	48 434	51 986	+ 30,2%

Kilde: SSB – Framskrivning av folketallet alternativ MMMM – Tabell 09482 – beregninger ved kommuneplanlegger Inger Christensen. (*) Tallene for 5K er summen av kommunene.)

SSBs middelalternativ gir en lavere vekst enn målet på 1,5% som kommunene selv har satt opp i sine kommuneplaner. Hvis kommunene når sine mål om 1,5% vekst pr. år, vil det i 2040 bo 15950 personer i Holmestrand, 4750 i Hof, 13900 i Re, 8400 i Andebu og 17 400 i Stokke. (Kilde RPBA)

3.1.2: Framskrivning av folketallet – sammenlignet med 2010 - Personer fra 70-79 år. Antall og % av befolkningen

	2010	2015	2020	2030	2040
Holmestrand	692 – 6,9%	836 – 7.8%	1 119 – 9.7%	1 233 – 9.4%	1 454 – 10.3%
Hof	151 – 4,9%	228 – 7.4%	333 – 10.6%	370 – 11.4%	439 – 13.3%
Re	408 – 4,7%	554 – 5.9%	742 – 7.4%	968 – 8.8%	1 204 – 10.2%
Andebu	269 – 5,1%	313 – 5.5%	437 – 7.2%	577 – 8.5%	731 – 10.0%
Stokke	553 – 5,0%	706 – 6.1%	919 – 7.2%	1 271 – 8.9%	1 519 – 9.8%

Kilde: SSB – Framskrivning av folketallet alternativ MMMM – Tabell 09482

3.1.3 Framskriving av folketallet – sammenlignet med 2010 - Personer over 80 år. Antall og % av befolkningen

	2010	2015	2020	2030	2040
Holmestrand	477 – 4,7%	483 – 4.5%	524 – 4.5%	891 – 6.8%	1 118 – 7.9%
Hof	156 – 5,1%	126 – 4.1%	124 – 3.9%	249 – 7.7%	336 – 10.2%
Re	344 – 3,9%	304 – 3.3%	333 – 3.3%	580 – 5.3%	842 – 7.1%
Andebu	234 – 4,4%	221 – 3.9%	220 – 3.6%	347 – 5.1%	746 – 10.2%
Stokke	363 – 3,3%	368 – 3.1%	431 – 3.4%	733 – 5.1%	1 102 – 7.1%

Kilde: SSB – Framskriving av folketallet alternativ MMMM – Tabell 09482

Alle kommunene i 5K får en økning i antall innbyggere over 70 år, både antallsmessig og forholdsmessig. Økningen skjer ikke samtidig i de fem kommunene. I Holmestrand i 2014 er over 7% av innbyggerne mellom 70 og 80 år, mens det i Stokke er 5% av befolkningen som er i denne aldersgruppa.

I meldingsdelen til kommuneproposisjonen kommenteres utfordringene kommunene står overfor i forbindelse med endringene i befolkningssammensetning slik: «De siste femten årene har kommunene vært gjennom en periode der antall eldre har vært relativt stabilt. Veksten i de kommunale omsorgsoppgavene har imidlertid i stor grad skjedd i de yngre aldersgruppene. Dette stiller andre krav til tjenestene enn tidligere. Fram mot 2040 vil antall eldre over 67 år fordobles. I det offentlige omsorgstilbudet vil presset først og fremst komme på de kommunale tjenestene, og kommunenes evne til å dekke et økende personellbehov, ta i bruk ny velferdsteknologi og utvikle nye innovative løsninger. Samhandlingsreformen stiller, og vil stille, kommunene overfor oppgaver som krever tilstrekkelig kompetanse og kapasitet.» (side 33)

3.2: Geografi – Avstander

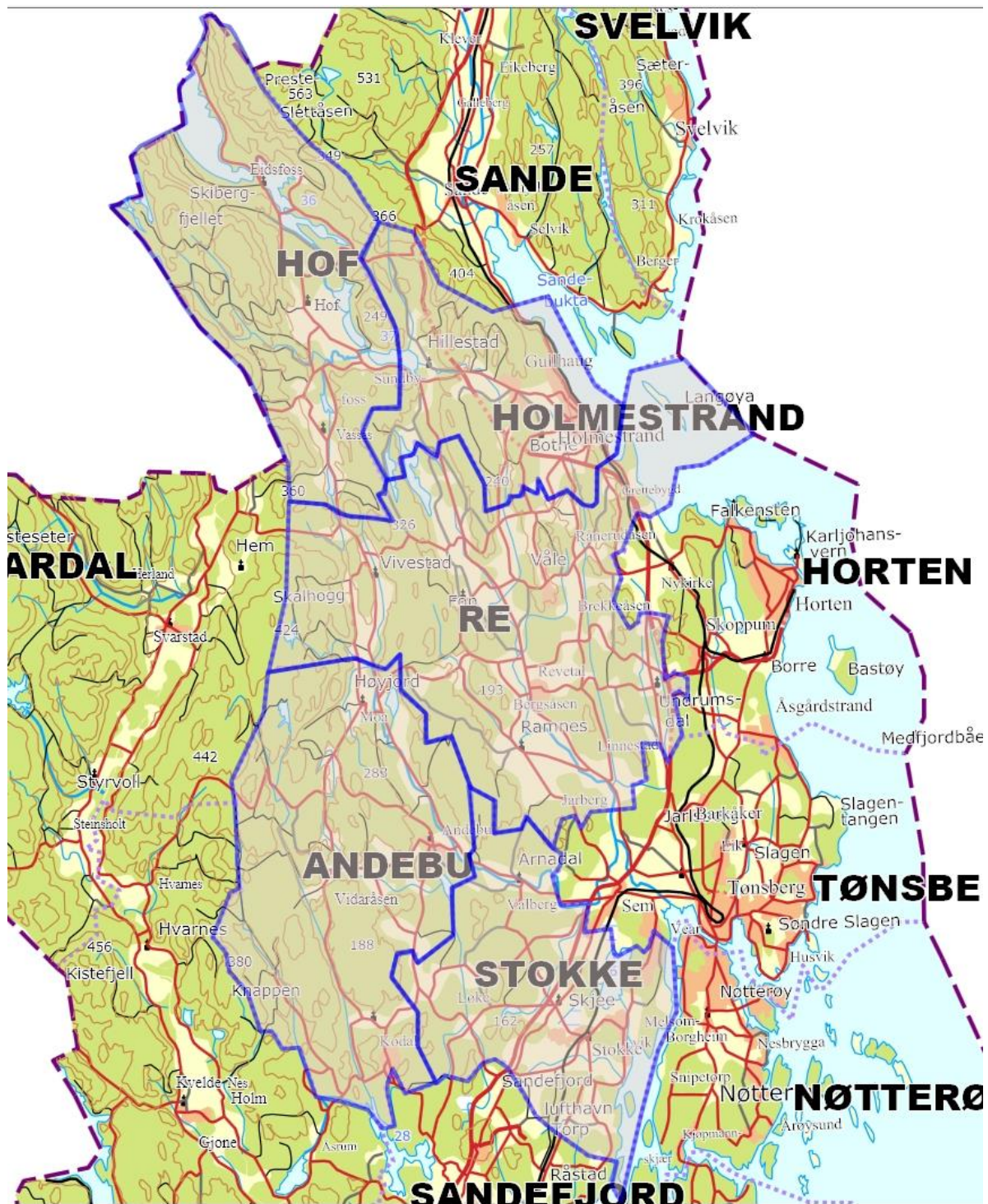
I norsk sammenheng er det korte avstander i 5K. Måler en avstand mellom kommunesentrene er avstanden Hof- Stokke lengst med 49 km og en beregnet kjøretid på 34 minutter. (Kilde 1881.no – reisepanlegger). KMDs ekspertutvalg gjengir NIBRs kart over reiseavstander mellom kommunesentre i Norge. 0-30 minutter er alternativet med kortest avstand, mens 121- 200 minutter er alternativet med lengst. I 5K er alle koblingene av sentre innenfor det korteste alternativet, men unntak av Hof- Stokke som altså ligger like utenfor.

3.2.1. Avstand mellom kommunesentre i 5K – målt i km.

	Holmestrand stasjon	Hof sentrum	Re/Revetal	Andebu sentrum	Stokke sentrum
Holmestrand stasjon		17	21	38	40
Hof sentrum	17		30	38	49
Re/Revetal	21	30		23	19
Andebu sentrum	38	38	23		17
Stokke sentrum	40	49	19	17	

Kilde: www.1881.no – reisepanlegger

3.2.2: Kart over 5K



Kilde: Statens Kartverk

3.3: Kommunikasjoner

På tross av de korte avstandene, tar det tid å reise kollektivt i 5K. Bare to av kommunene (Stokke og Holmestrand) ligger langs Vestfoldbanen. For de øvrige tre er det ekspressbuss som er alternativet for transport ut av regionen – nordover til Oslo, sørover til Grenland og Sørlandet. Internt i regionen er det i hovedsak busstransport tilpasset skolekjøring.

3.3.1: Bussforbindelser - Reisetid på morgenen (Avreise mellom 0600 og 0700)

Til: vannrett Fra: loddrett	Holmestrand stasjon	Hof sentrum	Re - Revetal	Andebu sentrum	Stokke stasjon
Holmestrand stasjon		0:33	0:29	1:42	1:47
Hof sentrum	0:36		0:34	1:50	1:25
Re/Revetal	1:10	0:50		1:16	0:51
Andebu sentrum	1:57	1:10	1:21		0:50
Stokke sentrum	1:25	1:25	1:11	0:40	

Kilde: VKT – rutetabell for 25.februar 2014

Denne tabellen viser reisetider med buss internt i 5K tidlig på morgenen. Tilsvarende tabell for ettermiddagsruter er gjengitt i kunnskapsgrunnlaget på side 13. Denne tabellen viser at det er strekningene med direkteruter som egner seg best for pendling enten til skole eller jobb. Vi ser det f.eks mellom Holmestrand og Hof, mellom Revetal og Hof og til/fra Andebu/Stokke. For flere av strekningene kreves det bussbytte i Tønsberg, og da blir det naturlig nok mer komplisert og tidkrevende å pendle med buss.

3.4 Handel

Det er veldig varierende statistikk som kan dokumentere – evt. ikke dokumentere - «annen samhandling». Handelsstatistikken fra åpne kilder er ikke presis nok til å vise hvordan handelsreisene foregår i detalj. Oversiktene over omsetning sier noe om trender, men ikke nødvendigvis at handel har skjedd ved endring i reisevaner. Økningen på Revetal er mest markant, og forklares både ved at handlende fra andre deler av fylket kjører dit for å handle, og at Re og Revetal hatt betydelig vekst i befolkningen i samme periode.

3.4.1: Omsetning i varehandel

	2008	2009	2010	2011	2012
Holmestrand	67 143	66 239	64 136	65 075	65 943
Hof	26 320	26 055	26 298	26 383	27 097
Re	46 751	54 591	59 181	63 714	65 720
Andebu	35 479	38 077	41 537	43 160	54 274
Stokke	31 656	33 361	35 182	37 670	38 850

Kilde: SSB Statistikkbanken – Omsetning pr. innbygger – målt i kr. Tabell 04776

Den regionale planen for handel og sentrumsutvikling (Kjøpesenterplanen fra 2009) henviser til «Norsk reisevaneundersøkelse» fra 2005, der det er slått fast at 1/3 av handelsreiser styres av arbeidssted. Når det pendles fra f.eks Stokke til Tønsberg eller fra Hof til Drammen, får det betydning for handel i tillegg til selve arbeidsreisen. Kjøpesenterplanen har videre opplysninger om at handelsreiser i Vestfold er relativt korte med et gjennomsnitt på 5,8 kilometer. 19% av alle handelsreiser er under 1 km og 35% er under 3 km. Det er med andre ord grunn til å anta at det er relativt få handelsreiser mellom kommuner i 5K som ligger et stykke fra hverandre. Revetal får handlende fra hele regionen, mens Holmestrand er viktig handelssenter for Hof og nordre Re. Tønsberg som tar imot mange inn-pendlere fra alle kommunene i 5K, får en betydelig handelsgevinst av dette.

3.5 Lokale medier

Kommunene i 5K dekkes av flere lokalaviser. NRK Vestfold er det eneste lokale mediet som dekker hele 5K-regionen samt resten av fylket. Det er et samarbeid mellom avisene Sandefjords Blad, Tønsbergs Blad og Jarlsberg Avis, slik at artikler med interesse utenfor avisenes primære nedslagsfelt blir trykket også hos den samarbeidende avis.

- Sandefjords Blad dekker Stokke og Andebu i tillegg til Sandefjord
- Tønsbergs Blad dekker også Stokke og Andebu i tillegg til sitt sentrale nedslagsfelt som er Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme. Tønsbergs Blad har en dekning av Re – særlig Revetal – som kan se ut til å være økende, men som til nå har vært litt tilfeldig og ustabil.
- Jarlsberg Avis dekker Hof og Holmestrand (Enkelt saker fra nordre del av Re)
- Re-Avisa dekker bare Re og er en ren nettavis når det kommer til dagsferske nyheter. Litt mer omfattende artikler kommer i papirformat en gang i måneden
- Sande Avis har enkelt saker som berører Hof og Holmestrand
- NRK Vestfold på nett, radio og TV dekker hele fylket.

Kommunene i 5K har litt ulik praksis på sosiale medier. Re, Andebu og Stokke har kommunale Facebooksider der det legges ut informasjon og linkes til kommunenes hjemmesider. I Holmestrand har kulturkontoret en FB-side, mens det ikke er noen offisielle sider fra Hof kommune på Facebook.

3.6: Identitet

Spørsmålet om identitet og følelse av tilhørighet til kommunen må diskuteres i forbindelse med en vurdering av kommunesammenslåing. I kommunestyrenes vedtak om fase 1 av utredningsarbeidet var ikke «identitet» et tema, og det får derfor ikke mye plass i denne rapporten. (Se kap. Om videre prosess og innhold i fase 2).

Siden det er et så sentralt tema for mange, har vi likevel valgt å ta inn noen momenter.

Eksperutvalget behandler dette temaet så vidt i sin rapport, og referer der til forskning som har vært på feltet. I 2003 kom rapporten «Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning», skrevet av fire forskere (Baldersheim, Pettersen, Rose og Ølgård) ved Universitetet i Oslo. De fant at innbyggernes tilknytning til bydelen, byen eller bygda var sterkere enn tilknytningen til kommunen. De fant også at folk i Norge – sammenlignet med andre land – føler sterk tilknytning til stedet de bor. Der identitetsfølelsen overfor kommunen er sterkest, er der hvor kommune og by eller bygd sammenfaller. Samme år ble det gjort en utredning for KS kalt «Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-norges utfordringer. Om endringer av kommunestrukturen», der konklusjonen var at størrelsen på kommunen har lite å si for innbyggernes forankring og identitet med den kommunen de bor i. Forskerne så også på det de kaller «sosial kapital», målt som tillit til andre mennesker og engasjement i frivillige organisasjoner, og fant ingen variasjoner mellom små og store kommuner der. Det ble registrert en forskjell i oppfatningen av egne påvirkningsmuligheter overfor det politiske systemet i kommunen, der folk i små kommuner i større grad enn i de større, mente de hadde muligheter til å påvirke. Ekspertutvalget sier om dette at «disse effektene vurderes som overraskende små i forhold til den utbredte forestillingen om at små kommuner er de større helt overlegne som demokratiske institusjoner».

I denne del av utredningen er det gjort grove søk på deltakelse i frivillige organisasjoner i 5K, og det er i hovedsak idrettens statistikk som er gjengitt, rett og slett fordi den er åpent tilgjengelig. Hvis deltakelse/medlemskap i idrettsklubbene er et målepunkt i denne sammenheng, er det ingen tegn på at kommunestørrelse har betydning – verken positivt eller negativt. Holmestrand og Hof er de to kommunene med flest medlemmer – målt i % av folketallet. (Holmestrand 42,4, Hof, 42,2 – jfr. kunnskapsgrunnlaget tabell 9.1). Måler en heller antall klubber, gir det heller ikke et entydig bilde: ifølge idrettskretsens hjemmesider har Holmestrand flest med 15, mens Stokke har 9 og Hof har 7. Her kan det være upresis rapportering som er noe av svaret, men lite indikerer at det er et større frivillig engasjement innenfor idrett i de mindre kommunene i 5K, enn det er i de største.

En sammenslått kommune som består av 5K vil inkludere en rekke tettsteder og en by. Har forskerne rett, er innbyggernes følelse av identitet knyttet til de stedene de bor, i større grad enn til kommunen i dag, og det er grunn til å tro at det vil fortsette også om kommunene slo seg sammen. Kanskje vil en sammenslåing forsterke tilknytningen til bostedet, kanskje er det en utvikling som i så fall bare er positiv? Innbyggerne i en kommune må føle at de hører til, at de har mulighet til å bli hørt, og at de kan påvirke sin egen hverdag gjennom lokalt demokrati og frivillig deltakelse. Spørsmålet om det er mål som kan nås også i en kommune som vil måtte bestå av en rekke større og mindre lokalmiljøer, vil være en viktig diskusjon både i – og etter – neste fase av utredningsarbeidet.

3.7: Samlet vurdering - Demografi, geografi, kommunikasjon og identitet

En sammenslått «5K-kommune» ville dekke kyst, landbruksområder, skog og ha fylkets høyeste fjell. Hvis en bare har kart, geografi og kommunikasjoner som utgangspunkt framstår likevel ikke 5K som et umiddelbart logisk område for en ny kommune. En vil f.eks kunne reise med toget fra den søndre til den nordre del av kommunen, men er da innom både Tønsberg og Horten på veien. En kan – med geografi og avstander som utgangspunkt også se andre konstellasjoner av 4, 5 eller 6 kommuner som kunne blitt en ny kommune.

Kommunene i 5K vokser, selv om det er forskjeller i hvor fort det går. Siden 1990 er det Stokke, Andebu og Re som har vokst mest. I 2013 hadde alle fem kommuner høyere befolkningsvekst enn vestfoldgjennomsnittet. SSBs middelalternativ indikerer at veksten vil fortsette. Økningen vil i følge framskrivingene bli størst i Holmestrand, særlig etter 2020, mens Hof fortsatt vil være den av de fem kommunene med svakest befolkningsvekst.

Kommunene i 5K ligner på hverandre også når en ser på sammensetningen av kommunene. Både målt i antall personer og i andel av befolkningen er det de eldste aldersgruppene som framskrivingene sier vil få den største økningen, mens fødselstallene ser ut til å bli liggende på omtrent det samme nivået også i årene framover. De fem kommunene vil møte de samme utfordringene med å skulle gi et godt tjenestetilbud til en voksende gruppe eldre, og de må møte den med forholdsmessig færre skattebetalere enn i dag.

5K er en liten region i utstrekning i norsk målestokk. Den subjektive følelsen av avstander kan nok likevel være at disse fem kommunene til sammen blir en stor kommune rent arealmessig, i hvert fall i vestfoldsammenheng, og sammenlignet med det innbyggerne er vant til. Kommunikasjonene internt i 5K innbyr i dag i hovedsak til bilkjøring. Avstanden mellom kommunesentrene er innenfor NIBRs laveste/korteste alternativ i deres inndeling av kommunene i Norge. Både veier og kollektivdekning er imidlertid lite utbygd «på tvers», og vi ser av pendlerstrømmene at det er få arbeidsreiser øst-vest

i regionen. En eventuell ny kommune i midtre/nordre Vestfold vil ikke i seg selv øke behovet for intertransport i området i vesentlig grad. Administrasjon og utøvelse av myndighet er i liten grad transportkrevende, og de tjenestene som må være nær innbyggerne kommer til å ligge der de ligger i dag, også i fortsettelsen. Behovet for å utbedre eller endre veinett og kollektive transportløsninger vil være knyttet til utviklingen av bo- og arbeidsmarkedet, og det vil skje både innen for den nye kommunens grenser, og ut.

KMDs ekspertutvalg anbefaler at kommunene har minst 15 – 20 000 innbyggere for å kunne løse dagens oppgaver på en tilfredsstillende måte. Anbefalt størrelse for å kunne løse nye oppgaver vil utvalget komme tilbake til i sin neste rapport. En eventuelt sammenslått kommune av 5K ville i dag ha ca 40 000 innbyggere, og være omtrent like stor som dagens Tønsberg, Sandefjord eller Larvik. Slår prognosene til SSB til, vil den nye kommunen ha ca 50 000 innbyggere i 2040.

Regjeringen har ikke fulgt anbefalingen fra ekspertutvalget om en minstestørrelse på de nye kommunene. I meldingen til kommuneproposisjonen skriver de: «*Regjeringen mener det ikke er naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall.... Kommunereformen må ta hensyn til Norges mangfoldige geografi.*»

4. Konsekvenser for samfunnsutvikling

4.1: Status og viktige utviklingstrekk

I «Regional plan for bærekraftig arealpolitikk i Vestfold» (RPBA) fra 2013 slås det fast at «Næringsutvikling skal være en integrert del av utviklingen av byer, tettsteder og knutepunkt. Funksjonsblanding og tilrettelegging for arbeidsintensive virksomheter i sentrum skal derfor være viktige føringer for byutvikling i Vestfold» (RPBA s 42). Samme plan ønsker også styre etter «tydelige og omforente hovedgrep i arealplanleggingen» i fylket.

RPBA er en viktig rammebetingelse for arbeidet med samfunnsutvikling i 5K. Byen og tettstedene skal være både nærings- og boområder, og det skal være langsiktighet i planleggingen. Kommunenes deltakelse i arbeidet med den regionale planen hadde bl.a som utgangspunkt at en skulle finne fram til næringsarealer i fylket som utfylte og støttet opp om hverandre. «En bred og smart meny» av næringsområder og lokaliseringmuligheter var målsetningen. På den bakgrunn ble det pekt ut en del regionale næringsområder med betydning utover egen kommune. Disse områdene skal innby til klyngedannelse, fornuftig utnyttelse av arealene og samarbeid og samhandling mellom bedriftene som etablerer seg der, kommunene og virkemiddelapparatet. Det er tre slike områder i 5K:

- Borgekogen (Stokke)
- Hauan (Ligger både i Re og Horten)
- Bentsrud (Ligger både i Holmestrand og Re)

I tillegg gir RPBA Sandefjord Lufthavn, Torp som ligger både i Stokke og Sandefjord status som «særlig viktig område». De berørte kommuner pålegges å legge «vesentlig vekt» på områdets regionale betydning i sin framtidige arealforvaltning. De regionale næringsområdene på Hauan og Bentsrud vil måtte bli utviklet på tvers av kommunegrensene. Dette vil antagelig gjelde både løsninger for vei og

VAR på tvers av grensene, i tillegg til et mulig samarbeid om øvrig utvikling og markedsføring av områdene og den enkelte etablering. Et eget tema vil i den forbindelse være spørsmålet om eiendomsskatt. I dag er det eiendomsskatt på «verker og bruk» i Holmestrand, mens det ikke er dette i Re og Horten. Denne diskusjonen vil bli et tema i fase 2 av utredningen, og det er ikke gått grundig inn i dette i denne rapporten.

4.1.1: Regional plan for verdiskaping og innovasjon

I planprogrammet for den kommende «Regional plan for verdiskaping og innovasjon» (på høring våren 2014) er det innledningsvis en beskrivelse av dagens situasjon for næringsutvikling i Vestfold. Nåsituasjonen i 5K er selvsagt også preget av disse kjennetegnene, selv om det på noen punkter er nødvendig å nyansere bildet litt.

- *Sysselsetting i Vestfold stagnerer, i privat sektor er det sterk nedgang i de aller fleste næringer*
- *Også i Vestfold er det sterke tendenser til todelingen i norsk næringsliv; vekst i virksomheter koplet på olje og gass, store utfordringer i øvrige eksportrettede næringer, effektene vil deretter slå inn i handel og service.*
- *Vestfold har høy og økende netto utpendling.*
- *Prognosene antyder 100.000 flere innbyggere i Vestfold innen 30 år.*
- *Vestfold har skatteinntekter langt under landsgjennomsnittet; store deler av fylkets arbeidsmarked er i bransjer med relativt lav verdiskaping og tilhørende lavt lønnsnivå.*
- *Vestfold scorer dårlig på levekårsindikatorer*
- *Vestfold har lav andel sysselsatte med høyere utdanning, høy andel med kun grunnskoleutdanning*
- *Rekruttering av høyt kompetent arbeidskraft er blant næringslivets største utfordringer i Vestfold*
- *Flere Vestfoldkommuner kommer langt opp på rangeringene i «Norge i den kreative tidsalder»*
- *Vestfold har noen sterke næringsmiljøer og er verdensledende i noen små nisjer, et godt utgangspunkt for videre utvikling»*

Kommunene i 5K ligger i midtre eller nedre del av resultatlistene i de årlige kåringene NHO og Telemarksforskning gjør under overskriften «NM i næringsutvikling». (Jfr. kunnskapsgrunnlaget). Det etableres en rekke virksomheter i 5K hvert år, og tallene for overlevelsesgrad tyder på en utvikling som er lik resten av landet: omtrent halvparten av etablererne gir seg det første driftsåret, og ca en tredjedel lever det tredje året. Her er det selvsagt mindre endringer fra kommune til kommune og fra år til år, men ingen spesielle utslag verken i positiv eller negativ retning i 5K.

4.2: Næringsutviklingsarbeidet i 5K

Kommunene i 5K organiserer sitt arbeid med næringsutvikling på forskjellige måter. Et tettere samarbeid på fagfeltet næringsutvikling er behandlet i 3Ks felles kommuneplan (samfunnsdel) som er ute på høring våren 2014, og det var et av temaene på en felles samling for formannskapene i 6K (Lardal var fortsatt med i samarbeidet) 7.oktober 2013. Samlingen for formannskapene konkluderte med at næringsutvikling ville være et naturlig samarbeidsfelt for 6K. Den påfølgende beskrivelsen av næringsarbeidet i kommunene er kortfattet og relativt overfladisk. Det vil være aktuelt å gå grundigere inn i dette i en fase 2 av utredningsarbeidet.

- Holmestrand: Næringsjef som er delfinansert av bidrag fra Holmestrand Næringsråd. Næringsjefen er dermed både sekretær og daglig leder av næringsrådet i tillegg til

oppgavene som kommunal næringsssjefen. Til stillingen ligger også å være START-koordinator for Hof og Holmestrand.

- Hof: Ingen stilling på fagfeltet. Kontakt mot næringslivet ivaretas av ordfører. Felles START-koordinator med Holmestrand
- Re: Virksomhetsleder for landbruksavdelingen er kommunens næringsansvarlig og beredskapsansvarlig. Landbruksavdelingen er fra 1.juli vertskommune for Holmestrand og Hof. Felles START-koordinator med Tønsberg
- Andebu er eneste kommune i 5K med egen strategisk næringsplan. SNP rulleres i 2014. Kommunalsjef for teknisk, landbruk og næring er kontakt mot næringslivet. Felles START-koordinator med Stokke og Sandefjord.
- Stokke har sin kommunalsjef for plan og utvikling som hovedkontakt mot næringslivet. Felles START-koordinator med Andebu og Sandefjord.

4.2.1: Samarbeid utover 5K

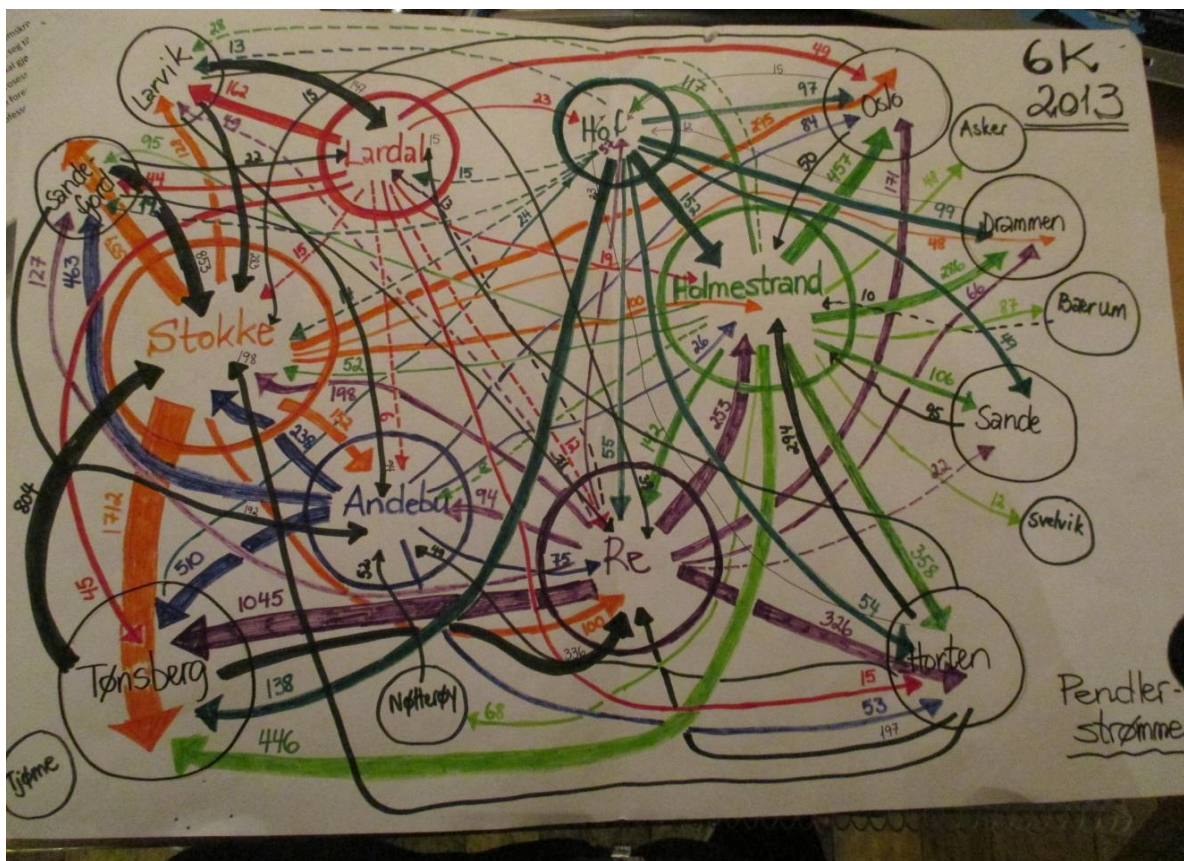
I Vestfold pendles det på kryss og tvers, og fylket er i realiteten et felles arbeidsmarked der større bedriftsetableringer vil få betydning utover kommunen bedriften er plassert i. Erkjennelsen av at nærings- og samfunnsutvikling må skje på tvers av kommunegrensene, ligger som premiss for flere samarbeidsarenaer og – prosjekter.

- Vinteren 2014 tok ordførerne i Stokke, Sandefjord, Tønsberg, Horten og Larvik og fylkesordføreren et initiativ til å samles om en felles satsing på næringsutvikling, i første omgang markedsføring av næringsarealer. Initiativet ble tatt videre i et samarbeid mellom fylkeskommunen og KIV (se nedenfor), og det kommer en henvendelse til alle kommunene i fylket om tilslutning til satsingen før sommeren 2014. Inspirasjonen til denne satsingen ser ut til å være det regionale næringsselskapet Greater Stavanger der kommunene i en utvidet Stavangerregion samarbeider.
- Kommunesamarbeidet i Vestfold (KIV) er det tidligere 12K-samarbeidet som ble omorganisert i 2013. KIV er et frivillig nettverksbasert utviklingssamarbeid mellom alle 14 kommuner i fylket, i tillegg til fylkeskommunen. Samarbeidet har som formål å utvikle, forbedre og effektivisere deltakerkommunenes tjenestetilbud og oppgaveløsning, med utgangspunkt i lokale forhold. Hver enkelt kommune bestemmer selv hvilke samarbeidsinitiativ de ønsker å delta i. KIV skal evalueres i 2016 (Jfr. KIVs avtale – KS hjemmeside). KIV har påtatt seg ansvar for å følge opp «ordførerinitiativet» sammen med Vestfold Fylkeskommune.
- Verdiskaping i Vestfold er det regionale partnerskapet i Vestfold. Det består av likeverdige partnere der kommunene er representert via KS Vestfold. Øvrige deltakere er fylkeskommune, fylkesmann, NHO, LO, Innovasjon Norge, NAV og Høyskolen Buskerud/Vestfold. Forskningsrådet har observatørstatus i møtene.
- Vestfold fylkeskommune ønsker å trekke kommunene aktivt med i regionale planprosesser. I 2014 pågår arbeidet med ny «Regional plan for verdiskaping og innovasjon» (RPVI), ny «Regional plan for et helhetlig opplæringsløp», i tillegg til revisjon av den regionale kystsoneplanen. I 2013 var den store «plandugnaden» den regionale planen for bærekraftig arealpolitikk (RPBA), der alle kommunene deltok og de fleste sluttet seg til viktige, felles prinsipper for areal- og transportplanlegging.

- Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK) er Kommunal- og moderniseringsdepartementets satsing på stedsutvikling i kommunene. Holmestrand, Hof, Re og Stokke er deltakere med hver sine prosjekter
- «Innovasjon og attraksjonskraft i kommunene» er et prosjekt som både skal bidra til forskning på kommunenes attraktivitet og gi deltakerkommunene tilgang til hverandres erfaringer. Holmestrand og Re er deltakere fra Vestfold. Prosjektet går over tre år og startet i 2012. Telemarksforskning har faglig ansvar.
- «Utviklingsprogram for byregioner» er KMD's nyeste satsing på stedsutvikling, der programmet skal bidra til å øke kunnskap om hvordan byer og tettsteder kan bidra til utvikling i en hel region/et større geografisk område. Holmestrand, Hof og Re deltaker. Programmets første fase er i 2014, og det må søkes ny deltakelse fra 2015. Distriktssenteret har faglig ansvar.
- Fossnes AS. Heleid av Stokke kommune – tidligere Fossnes Sentralhjem. Ca 20 000 m2 under tak, og store utearealer som i dag leies ut til næringsdrivende og kulturaktører. Inkluderer «Sti for øye» som er en viktig attraksjon i innlandet i Vestfold.

4.3: Pendlerstrømmer

Tegningen nedenfor over pendlerstrømmer viser at 5K er en del av et større arbeidsmarked. Det er noe pendling internt i 5K, og f.eks er Holmestrand viktigste pendlerkommune for arbeidstakere i Hof.



Kilde: Tegning av kommuneplanlegger Inger Christensen til 6Ks samling 071013

De store pendlerstrømmene går likevel andre veier enn mellom de fem kommunene. Fra Stokke pendles det i første rekke til Tønsberg, men også til Sandefjord og Larvik. Fra Andebu pendler det

flest til Tønsberg og Sandefjord, deretter til Stokke og Oslo. Fra Re er det størst utpendling til Tønsberg. Horten og Holmestrand er deretter viktige utpendlingskommuner for Re. Fra Holmestrand går pendlerstrømmene i to retninger med omtrent like mange personer hver vei: nordover til Oslo og Drammen, og sørover til Tønsberg. Hof har som nevnt Holmestrand som sin viktigste pendlernabo, og har i tillegg pendling sørover til Tønsberg og nordover til Drammen og Oslo.

I kunnskapsgrunnlaget på side 15 og 16 er tallene som ligger bak tegningen satt opp i en tabell. Der er det også tatt med tall for pendling til Grenland og Kongsberg, som er viktig for deler av 5K-regionen.

4.3.1 Egendekning arbeidsplasser

KMD's ekspertutvalg er opptatt av at det bør være et bedre samsvar mellom bo-og arbeidsregionene og kommunegrensene. Utvalget skriver: «Befolknings- og kommunikasjonsutviklingen har endret de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene. Kommunestrukturen er i liten grad endret i tråd med denne utviklingen. De fleste funksjonelle samfunnsutviklingsområder dekker i dag flere kommuner..... Alle kommuner bør imidlertid, uavhengig av størrelse, gjøre en særskilt vurdering av hvorvidt de utgjør et funksjonelt samfunnsutviklingsområde».

I de finske kriteriene for kommuneinndeling har en gått lenger i å tallfeste det «funksjonelle samfunnsutviklingsområdet» - og sier at kommuner med en egendekning på arbeidsplasser på under 80%, og en utpendling på 25 – 30% må utrede kommunesammenslåing.

Vestfold fylkeskommune legger vekt på at det er stor og økende utpendling fra hele Vestfold, og en har satt i gang en omfattende planprosess med mål om å øke den offentlige innsatsen for å få etablert flere arbeidsplasser i fylket. I 5K er det Stokke med næringsområdet Borgeskogen og Holmestrand med sine «by-aktiviteter» som har den høyeste egendekningen av arbeidsplasser. Hof, Re og Andebu har relativt lav egendekning, noe som både henger sammen med geografi og næringsstruktur. Landbruket forvalter store arealer i disse kommunene, men sysselsetter i stadig mindre grad. Samtidig er det overkommelige avstander til sentrale næringssentra som Tønsberg, Sandefjord, Osloregionen inkludert Drammen og Kongsberg.

4.3.1.1: Sysselsatte – netto utpendling - egendekning

	A.Antall sysselsatte bosatt i kommunen.	B.Antall sysselsatte med arbeidssted i kommunen	C.Egen-dekning B i % av A	D.Utpendling i % av antall syss. bosatt i kommunen	E.Innpendling i %av antall syss. Bosatt i kommunen	Netto utpendling i % av tot. antall sysselsatte bosatt i k.
Holmestrand	4 949	3 762	76,0%	54,4%	30,5%	23,6%
Hof	1 574	977	62,1%	62,7%	24,8%	37,9%
Re	4 693	3 132	66,7%	60,6%	27,3%	33,3%
Andebu	2 856	1 979	69,3%	63,1%	32,3%	30,7%
Stokke	5 938	5 576	93,9%	63,1%	57,0%	6,1%
5K	20 010	15 426	77,1%	60,4%	37,5%	22,9%

Kilde: SSB, Pendlerstrømmer – tabell 03321/Beregninger av kommuneplanlegger

4.4. Videregående skole – hvor går elevene fra 5K?

Det er tre videregående skoler i 5K: Holmestrand, Re og Melsom vgs. Re vgs er den største av skolene med 700 elever og 5 studieprogram. Holmestrand vga har 300 elever og 4 studieprogram, mens Melsom har 285 elever og 3 studieprogram. (*Kilde VFKs hjemmeside – Utdanning*). Melsom vgs er den eneste videregående skolen i fylket med studieprogrammet «Naturfag» - og har elever fra hele landet.

Den neste tabellen viser hvilke skoler elevene fra 5K velger. Tallene er tilsendt fra Vestfold Fylkeskommune i april 2014, og viser søkningen pr. 1.april 2014 (Søknadsfrist i mars). Dette er ikke de endelige tallene, ettersom bare rettighetselevne er med, og det kan være elever som ikke kommer til å gå på den skolen de hadde som førstevalget sitt. Det kan derfor bli noen mindre endringer når skolene starter opp. Som et bilde på samhandling over kommunegrensene gir tallene tilstrekkelig informasjon.

4.4.1: Videregående skole – søkning pr. 1.april 2014 til alle linjer (alle 3 årene)

	Holme- strand vgs	Re vgs	Melsom vgs	Sande vgs	Sande- fjord vgs	Horten vgs	Færder vgs	Greve- skogen vgs
Holmestrand	226	50	2	10	10	50	9	10
Hof	15	49	12	4	5	6	9	11
Re	15	196	18	1	7	34	57	50
Andebu		47	8		87	2	20	11
Stokke		77	25		191	2	44	85
5K	256	419	65	15	300	94	139	167

Kilde: Oversikt fra Vestfold Fylkeskommune (Epost 150414) Summering v/Inger Christensen

Elevene fra Holmestrand velger i stor grad å gå på skole i egen kommune. De som velger skole utenfor kommunen reiser i første rekke til Re eller Horten. For Hofelevene er det Re videregående skole som er førstevalget, med Holmestrand og Melsom med nest flest elever. Også fra Re går de fleste elevene på den videregående skolen i egen kommune. Tradisjonelt har Tønsberg vært en viktig «skoleby» for elever i Re, og de to skolene der tar fortsatt imot mange elever fra Re. Melsom vgs med naturbruk er også et naturlig valg for en del elever fra Re, omtrent det samme antall som reiser til Holmestrand. Fra Andebu reiser de fleste elevene på videregående skole til Sandefjord, deretter til Re. Elever fra Stokke velger i flere retninger: flest elever reiser til Sandefjord, mens også et betydelig antall går på de to skolene i Tønsberg. Stokke sender i tillegg et stort antall elever til Re vgs, i tillegg til å ha den største andelen i 5K på sin «egen» skole Melsom vgs.

4.5: Planlegging

«Ekspertutvalget» påpeker i flere sammenhenger at kommunene må være så store at de har den nødvendige kapasitet og kompetanse på planleggingsområdet. Utvalget sier at «*Dersom kommunereformen skal styrke lokaldemokratiet må den føre til en kommunestruktur hvor kommunene fremdeles har råderett over eget areal, og samtidig ivaretar helhetlige areal- og transportløsninger*». Det understrekes at dagens kommunestruktur gjør det vanskelig for kommunene å ta tilstrekkelig hensyn til klima og miljø i sine planer. Det pekes på at det er et økende konfliktnivå mellom regional stat og kommunene på planområdet, og at fylkeskommunene har fått

en viktigere rolle som samordner enn tidligere. Utvalget stiller spørsmål ved om det er en god utvikling at regionale og statlige myndigheter i økende grad vedtar retningslinjer og bestemmelser som binder opp kommunenes arealplanlegging, et tema som også ble diskutert i kommunene i Vestfold ifbm. behandlingen av RPBA.

Samtlige kommuner i 5K har konkludert med at planleggermiljøene er for små i den enkelte kommune. Fra 1.7.14 har 3K felles plan, bygg og geodataavdeling. 2K har også vurdert å inngå et tettere samarbeid på disse fagfeltene, men har stilt arbeidet i bero i påvente av konklusjonene i utredningen av kommunesammenslåing.

Kommunaldepartementet har vært særlig opptatt av at kommunene kan planlegge innenfor egne grenser med egne fagfolk. Kommuneproposisjonen lister opp en lang liste med områder planleggingen skal dekke, noe departementet mener krever at «fagmiljøene har bred og ulikeartet kompetanse». Det sies også at : *«Kravene til kommuneplanlegging har blitt mer omfattende de siste årene, og handler i dag ikke bare om arealplanlegging. Plan- og bygningsloven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Planlegging etter plan- og bygningsloven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver.»*

4.5.1: Kompetanse og kapasitet – interkommunalt samarbeid

Kommunene i Vestfold møtes omtrent annenhver måned i et nettverk for planleggere som ledes av planavdelingen i fylkeskommunen. Nettverket utveksler erfaringer og holdes oppdatert på regionale planprosesser. Statlige regionale etater møter også i plannettverket – om ikke like regelmessig. Regionalt planforum er et mer formelt organ som brukes som møtested for kommunene og regionale myndigheter når konkrete plansaker er litt ekstra utfordrende. Kommunene kan be om møte i regionalt planforum for å luften sine løsninger, be om tilbakemeldinger og råd. Dette kan gjelde både kommuneplaner og arealplaner.

4.5.2: Oppfølging av klima- og energiplaner.

Alle kommunene i 5K har utarbeidet klima- og energiplaner i henhold til ENOVA's retningslinjer. Oppfølgingen av disse planene er litt ulikt organisert i de fem kommunene, og vil være et tema å gå grundigere inn i utredningens fase to. Ingen av de fem kommuner har stillinger dedikerte til å følge opp klimaarbeidet i dag, men fordeler dette på flere avdelinger og ansatte. KMD's ekspertutvalg sier at vi *«de senere årene har sett at klimautfordringene i større grad har blitt en kommunal oppgave. Kommunene skal ha klima- og energiplaner, noe som stiller krav om helhetstenkning på tvers av kommunegrensene. Ny matrikkellov, geodatalov, krav i miljøinformasjonsloven, krav om klima- og energiplaner og krav i vannforskriften om at kommunene skal følge opp regionale vannforvaltningsplaner har også økt presset på det lokale plan- og miljøapparatet»*. Utvalget mener dagens kommunestruktur i realiteten fratar kommunene myndighet over egne arealer når så mange regionale og statlige myndigheter kommer med sine krav.

På 6Ks samling i oktober 2013 var rullering og oppfølging av kommunenes klima- og energiplaner med på listen over aktuelle samarbeidsområder. I 3K er dette et av fagområdene som diskuteres i forbindelse med inngåelse av samarbeidsavtalene når det etableres vertskommunesamarbeid på landbruk (Re) og plan/bygg/geodata (Holmestrand)

4.5.3: Folkehelse

Med innføring av ny folkehelselov har kommunene fått et utvidet ansvar for å ivareta befolkningens helse. Kommunene skal kjenne til hvilke bakenforliggende faktorer som påvirker helsa – både positivt og negativt – og skal søke å redusere det som fører til dårlig helse, og støtte oppunder de faktorer som virker positivt. Det er et spesielt fokus på å redusere ulikheter i helse.

Samhandlingsreformen med nye kommunale oppgaver har samme utgangspunkt som folkehelseloven: det må legges til rette for forebygging av helseplager og sykdom, og kommunene spiller en avgjørende rolle i dette arbeidet. Kommunene skal ta imot pasienter som skrives ut av sykehusene tidligere, en skal drive aktivt forebyggende arbeid og folkehelse skal stå sentralt i overordnet kommunal planlegging. Ekspertutvalget anbefaler at kommunene bør ha fra 15 – 20 000 innbyggere for å kunne ivareta kommunenes lovpålagte oppgaver på folkehelseområdet, et antall som også ble antydnet i forbindelse med forarbeidene til samhandlingsreformen.

Under 6K-samlingen i oktober 2013 var lokamedisinsk senter, legevakt, psykiatri og rusomsorg blant de områdene som flest ønsket at en skulle vurdere et videre samarbeid på.

4.6: Infrastruktur

Det er 296 kilometer kommunale og 420 kilometer fylkesvei i 5K. Kommunenes utgifter til veier settes opp både i fht antall innbyggere og antall kilometer i SSBs statistikker.

	Netto driftsutgifter i kr. pr. innbygger til kommunale veier og gater	Netto driftsutgifter i kr. pr. km til kommunale veier og gater
Holmestrand	586	75 667
Hof	677	74 786
Re	591	63 624
Andebu	540	99 677
Stokke	569	92 310

Kilde: SSB Statistikkbanken, Samferdsel – Tabell 04911

Kunnskapsgrunnlaget (side 13 og 14) angir hvor mye kommunene tar inn i avgifter på vann, avløp og renovasjon. Det gir ikke et fullstendig bilde av situasjonen i kommunene. I en utredning av kommunesammenslåing bør det gjøres en vurdering av hvordan kommunene ligger an mht. vedlikehold på infrastruktur. Er det etterslep, er det planlagte eller nylig gjennomførte store investeringer, har en oppdaterte oversikter over tilstanden osv. Dette er naturlige temaer i neste fase av utredningen.

4.6.1: Digital infrastruktur

I et moderne samfunn kreves det digitale veier, møteplasser og kommunikasjoner på linje med den fysiske infrastruktur. Kommunene i 5K er deleiere av GigaFib Holding AS, og deltar også i et samarbeid der frivillige driftsteam følger opp systemer for brannmurer, overvåking, internett, felles linjer, pålogging brukere, kalender, epost og trådløse nett. Dette er funksjoner som knytter kommunene sammen og har klare stordriftsfordeler. Endringer i slike strukturer tar lang tid, koster penger og krever ekspertkompetanse. Re kommune drifter i dag fagsystemer innenfor pleie, helsestasjon, sosialtjeneste, PPT og barnevern for kommunene Hof, Andebu, Stokke og Larvik. Noen av dem har flere og andre færre av disse systemene.

Harmonisering av fagsystemer vil være en stor kostnad for en ny kommune, og inkluderer opplæring av ansatte og kanskje endring av rutiner. Målet må være at en samtidig med en slik omlegging også øker bruk av digitale hjelpemidler, og utnytter disse systemene fullt ut. Gjennom kommuneproposisjonen har regjeringen innført et standardisert engangstilskudd til dekning av kostnader ved en sammenslåing. Det er bl.a utgifter til harmonisering av fagsystemer disse midlene er tenkt brukt til.

Kommunenes hjemmesider er en viktig informasjonskanal, og kunne i større grad enn de er i dag være et sted for selvbetjening av ulike kommunale tjenester. Skjemaer, søknader og andre henvendelser bør – og vil – i økende grad skje via internett. Det vil antagelig kreve en opprusting av sidene, og en styrking av de personellmessige ressursene som er satt av til å vedlikeholde og oppdatere sidene. Ekspertutvalgets kriterium «relevant kompetanse og tilstrekkelig kapasitet» kan kanskje være stikkord her.

Informasjon internt og utad, opprusting og oppfølging av hjemmesider og sosiale medier er et område der alle de fem kommunene ser ut til å ha behov for forbedringer. Om en ikke velger å slå kommunene sammen, vil et interkommunalt samarbeid – eventuelt også med flere kommuner/hele fylket – være verdt i vurdere. I en sammenslått kommune med 40 000 innbyggere vil det være både nødvendig og viktig å ha et aktivt informasjonsarbeid. Framtida vil være digital også for en ny kommune i midtre/nordre Vestfold, og det vil bli mer av toveis dialog via nettet, der brukerne kan bestille tjenester og få svar direkte. Vi har sett fra andre kommuner at f.eks enkle byggesaker er et område der en fagperson kan lede en søker gjennom en digital søkeprosess uten behov for oppmøte eller telefonsamtale.

4.7: Ekstern påvirkningskraft

Vil en ordfører for en stor kommune kunne påvirke regionale og nasjonale myndigheter mer enn fem ordførere fra små/middelsstore kommuner? Når er kommunens størrelse i seg selv det sentrale fortrinnet når en skal fremme en sak? Det er utenfor rekkevidden til fase 1 i denne utredningen å gi et fullgodt svar på disse spørsmålene. Erfaringene i Vestfold og andre kommuner sier ikke at ikke også små kommuner kan nå fram med sine synspunkter. Ofte forutsetter det at de samler seg og fremmer sakene sammen. Legevaktsamarbeidet en er i ferd med å få på plass er et dagsaktuelt og relevant eksempel på at også de flere små/mellomstore kommuner kan oppnå resultater hvis de samarbeider. Kanskje kan også diskusjonene rundt Vestfoldfestspillene og lokalisering av nytt fengsel i fylket bli andre eksempler på at også mindre kommuner kan sette preg på debatt og løsninger.

En ordfører fra en befolkningsrik kommune vil i de sammenhenger der en f.eks deltar med andeler i henhold til størrelse, få en større påvirkningskraft enn en ordfører som har en liten andel. Igjen kan det argumenteres med at ordførere i små kommuner kan få innflytelse hvis en samordner seg med andre, men da må det finnes arenaer der en faktisk gjør det.

Sammenlignet med andre landsdeler er det lite tradisjoner i Vestfold for å reise inn til sentrale myndigheter og fremme sin sak. Dette har vært problematisert bl.a i forbindelse med de økonomiske overføringene fra staten, der en over tid har sett at Vestfold kommer dårlig ut. Dette er spørsmål som tas opp i ulike sammenhenger i fylket, og der KS har spilt en sentral rolle i å sette ned arbeidsutvalg, utarbeide rapporter for å påvirke osv. I handlingsprogrammet for RPBA er det satt opp ulike aktiviteter som skal gjennomføres for at Vestfold skal «få sin del» av statlige overføringer –

i den sammenheng først og fremst til samferdsel. Påvirkningsarbeidet mot nasjonale myndigheter skjer i stor grad samordnet i fylket. En ordfører eller rådmann i en eventuell sammenslått kommune vil delta i dette arbeidet, på lik linje med deg dagens rådmenn og ordførere gjør. Effekten av sammenslåtte kommuner i fylket vil dermed i første rekke være at det er færre aktører som skal samordne sine standpunkter.

4.8: 5K – et funksjonelt samfunnsutviklingsområde?

Ekspertutvalget introduserer begrepet «funksjonelt samfunnsutviklingsområde» som et premiss for tegning av kommunegrensene. Utvalget mener alle kommuner bør: *«uavhengig av størrelse, gjøre en særskilt vurdering av hvorvidt de utgjør et funksjonelt samfunnsutviklingsområde»*. Dette begrunner de slik: *«Manglende samsvar mellom administrative og funksjonelle enheter, altså mellom kommunegrenser og bo- og arbeidsmarkedsregioner, gjør at innbyggerne kun får anledning til å påvirke beslutninger i sin bostedskommune, og ikke i den kommunen de pendler til arbeid i. Beslutningene i arbeidskommunen kan imidlertid være vel så viktig å ha innflytelse på. En flerkommunal hverdag for innbyggerne kan også kreve en flerkommunal identitet.»*

Ekspertutvalget diskuterer det funksjonelle samfunnsutviklingsområdet flere steder i rapporten, men slår også fast at det ikke er noe absolutt krav at kommunegrenser og bo- og arbeidsmarkedet skal være de samme. De mener f.eks ikke at alle kommuner rundt Oslo bør slå seg sammen med hovedstaden. *«Størrelsen på kommunen må balanseres med hensynet til tjenesteproduksjonen og lokaldemokratiet»*.

4.8.1: 5K er del av en stor bo- og arbeidsregion

Kommunene i 5K kan ikke uten videre kalles et funksjonelt samfunnsutviklingsområde slik ekspertutvalget beskriver det. De fem kommunene inngår i en vesentlig større bo- og arbeidsregion som omfatter hele fylket og i tillegg strekker seg fra Oslo til Kongsberg og Grenland. (Jfr. kunnskapsgrunnlaget på side 15 og 16, og tegningen på forsiden). 5K og innbyggerne her påvirkes av beslutninger som tas i en rekke store kommuner rundt oss.

Oslo, Drammen og Tønsberg er alle kommuner som tar imot mange pendlere fra 5K til arbeid både i private bedrifter og ulike offentlige institusjoner. I motsetning til kommunene i 5K er dette kommuner med flere innpendlere enn utpendlere. (Tallene er fra 2012) Tallene for pendling inn og ut av kommunene i 5K står på kunnskapsgrunnlagets side 15 – og viser at alle de fem kommunene har netto utpendling.

Kommune	Innpendlere	Utpendlere
Oslo	164 622	58 781
Drammen	17 752	14 465
Kongsberg	5 471	2 508
Tønsberg	14 626	8 063

Kilde: SSB Statistikkbanken Tabell 03333

Å etablere en kommune som strekker seg fra Oslo til Kongsberg og Grenland framstår som så urealistisk at det ikke er nødvendig å bruke tid på å diskutere det. Hele Vestfold som en kommune har vært reist av f.eks tidligere statsråd Victor Normann, og enkelte lokalpolitikere rundt om i fylket

har fulgt opp. Dette alternativet avvises av politikerne i flere sentrale kommuner, og er heller ikke et alternativ det er nødvendig å bruke tid på i vår utredning.

Det spørsmålet vi må bruke tid på, er om det utfra en vurdering av «funksjonell samfunnsutviklingsområde» er helt andre konstellasjoner eller områder som burde være vurdert – i tillegg til det som er bestillingen i denne utredningen. Å gå i dybden på alle tenkelige alternativer i alle retninger er verken ønskelig eller mulig, men vi kan kort se på noen alternativer.

- Tønsberg er den kommunen i Vestfold som tar imot flest pendlere fra 5K. Fra Stokke pendler det i overkant av 1700 personer til Tønsberg på jobb, noe som bare er ca 400 færre enn det som jobber i egen kommune. Stokke tar imot 804 personer som pendler inn fra Tønsberg. Tilsvarende tall fra Stokke til Sandefjord er 559 ut og 853 inn. Re er den andre av kommunene i 5K som har Tønsberg som sin viktigste «mottaker» av arbeidskraft – 1045 personer pendler fra Re til fylkeshovedstaden, mens 336 personer pendler motsatt vei. Også for de andre kommunene i 5K er Tønsberg viktig som mottaker av arbeidskraft. For Andebu er Sandefjord omtrent like viktig. Tønsberg er regionhovedstad og har en rekke store arbeidsplasser som sykehus, flere videregående skoler, regionale statlige arbeidsplasser og fylkeskommunens administrasjon. Endringer i rammebetingelsene for noen av disse arbeidsplassene vil få stor betydning for innbyggerne i kommunene i 5K.
- For Holmestrand er Oslo, Drammen/Asker/Bærum også viktige mottakere av arbeidskraft. Det er grunn til å tro at pendling til hovedstadsregionen fra Holmestrand vil øke ytterligere når dobbeltspor, jernbane og fjellheis er bygget ut slik at pendling med tog blir mer effektivt enn i dag.

Stokke utreder sammenslåing med enten Tønsberg (og Nøtterøy og Tjøme) og Sandefjord i tillegg til 5K. Utfra resonnementet om funksjonelle samfunnsutviklingsområder er det naturlig at Stokke gjør disse vurderingene. Uansett hva valget blir, vil det fortsatt være et betydelig antall personer som pendler ut til – og inn fra – andre kommuner enn den/de Stokke eventuelt velger å slå seg sammen med.

Også da Våle og Ramnes slo seg sammen til Re kommune var forholdet til Tønsberg et tema. En valgte den løsningen bort den gangen, og kommunestyret i Re har ikke bedt om en utredning av det alternativet i denne runden heller. Samhandlingen mellom Tønsberg og Re er viktig, kanskje særlig for de sørligste delene av Re: Revetal og tidligere Ramnes. Jobbreisene går begge veier, det er over 300 personer som pendler fra Tønsberg til Re, og altså over 1000 personer som pendler andre veien. Flest elever fra Re går på videregående skole i egen kommune, mens det er skolene i Tønsberg som har nest flest. Tønsberg brukes også i forbindelse med handling, kultur og andre opplevelser.

Vurderingene som må gjøres i Re, er om det vil gi innbyggerne bedre innflytelse på egen hverdag å være en del av en kommune som dekket et funksjonelt samfunnsutviklingsområde der Tønsberg inngår, enn det vil være i en kommune som strekker seg nord-og innover i landet, og der påvirkningsmulighetene mot Tønsberg er mer indirekte.

4.8.2: «Funksjonell» tolket litt mindre bokstavelig

En eventuelt sammenslått 5K-kommune vil i henhold til ekspertutvalgets definisjon fortsatt ikke bli et funksjonelt samfunnsutviklingsområde fullt ut. Det vil fortsatt være viktige drivere utenfor

kommunen, og det vil fortsatt være mange mennesker som pendler. Endringer hos nabokommunene i positiv eller negativ retning vil få betydning, og også endringer i kommuner et stykke unna vil ha innvirkning.

5K består av en by, flere tettsteder og regionale næringsområder. Verdiskapingen vil skje flere steder, og det vil være arbeidsplasser spredt over hele området. Ingen av stedene vil være den soleklart eneste/viktigste driver for hele området. Det vil derimot være et mangfold av sentre, bedrifter og aktiviteter som vil utvikles i samhandling – kanskje av og til i konkurranse – med hverandre. En kan se for seg overføringsverdier mht. kompetanse, erfaringsutveksling og felles profilering. Hvis en velger å oversette «funksjonell» med «handterbar» eller «praktisk», kan en likevel si at dette samfunnsutviklingsområdet blir mer funksjonelt enn det samme geografiske området delt opp i enkeltkommuner er i dag.

- Det vil være et større geografisk område å planlegge boliger, næring og transportløsninger for. Internt i den nye kommunen kan en plassere nye bolig- og næringsområder der transportårer og øvrige næringsklynger tilsier det, uten å være redd for å plassere skatteinntekter hos «naboen» slik en til en viss grad kan komme til å gjøre i dag. Bentsrud næringsområde er det klareste eksempelet på det: tilrettelegging av store deler av området er Re kommunes ansvar, men nærheten til Holmestrand er så tett at en betydelig del av ringvirkningene vil komme der. Innenfor en felles kommunegrense - med samme skattekasse - vil det være enklere å utvikle dette området til alles beste.
- Planlegging av transportløsninger vil den eventuelle nye kommunen i midtre/nordre Vestfold fortsatt måtte gjøre sammen med andre. De to viktigste transportårene gjennom kommunen er E18 og Vestfoldbanen, og ingen av dem er kommunens ansvar. Hvor stor del av ansvaret for veinettet en slik kommune vil kunne overta fra fylkeskommunen, må en se nærmere på i fase 2. Dette er antagelig et tema der de lærde vil strides, og der det er nødvendig med et godt – og felles – faktagrunnlag.
- Kommuneorganisasjonen vil bestå av større fagmiljøer der den kompetansen som nå sitter spredt, kommer til nytte for flere. Erfaringene med utarbeidelsen av 3Ks nye kommuneplan er at den samlede kompetansen kan stilles til rådighet for fellesskapet på en god måte.
- En eventuell sammenslått kommune vil bli så mye større enn dagens at en vil kunne hente ut stordriftsfordeler på en rekke områder. Telemarksforskning peker på administrasjon som et åpenbart område, men antagelig er ikke det det eneste.
- Kommunen vil bestå av en by og flere tettsteder som alle har potensiale for vekst. En ny kommune i midtre/nordre Vestfold vil være en kommune med stor variasjon i natur, topografi, kultur og fritidsaktiviteter.
- Det vil fortsatt være korte avstander til kommuneadministrasjon, politisk og administrativ ledelse. Kjøreavstander til politiske møter er godt innenfor grensene som trekkes opp i ekspertutvalgets rapport, og kommunen vil framstå som «handterbar» når det kommer til lokal styring. Utfordringene i form av økende antall eldre, ulikhet i helse, klimatilpasning osv. er omtrent like i hele området, og kan møtes med de samme virkemidler.
- En rekke oppgaver som i dag løses ved interkommunalt samarbeid kan løses i egen organisasjon, i tillegg til at en del interkommunale samarbeid på fylkesnivå høyst sannsynlig vil bli videreført. (Til en viss grad avhengig av hvor store de resterende kommuner i fylket vil bli).

Svaret på utfordringen fra ekspertutvalget blir da: Ja, en eventuelt sammenslått kommune i midtre og nordre del av Vestfold vil kunne bli et funksjonelt samfunnsutviklingsområde i den forstand at en vil kunne løse de kommunale oppgavene innenfor samfunnsutvikling, tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse på en handterbar måte, og i hovedsak ved hjelp av kommunens egne ansatte. Samtidig vil dette være en kommune som til en viss grad kan sies å være «prisgitt» drivere en bare har indirekte muligheter til å påvirke – enten gjennom de mulighetene nabokommuner har ved å komme med høringsuttalelser til hverandre, eller ved kontakt mot statlige og regionale myndigheter som påvirker gjennom sine vedtak. Viktige drivere for verdiskaping og næringsutvikling vil fortsatte ligge utenfor kommunen, men det vil være stort potensiale for utvikling også inne i den nye kommunen, ikke minst som følge av den store jernbaneutbyggingen i regionen.

4.9: Samlet vurdering – Samfunnsutvikling

Kommunens rolle som samfunnsutvikler er kanskje den som «lider» mest av at kommunene i 5K er relativt små. I sin oppsummering av kriterier for kommunenes rolle som samfunnsutvikler sier ekspertutvalget: *« Som grunnlag for tilstrekkelig kapasitet til arealplanlegging og en robust kommunal samfunnsavdeling vurderer utvalget at kommunen minst bør ha mellom 15 000 og 20 000 innbyggere. Tilsvarende størrelse vil være nødvendig for å ivareta kommunens lovpålagte oppgaver på folkehelseområdet. Dette innebærer at de anbefalingene utvalget har gjort for tjenesteutvikling med hensyn til kommunestørrelse også vil være dekkende for å sikre kommunenes kapasitet og kompetanse for å ivareta samfunnsutviklerrollen».*

I 5K fører små fagmiljøer til at en går inn i vertskommunesamarbeid på viktige områder innenfor samfunnsutviklerfeltet: landbruk, byggesak, geodata og planlegging. På andre områder som næringsutvikling, informasjon innad i kommunen/ kommuneorganisasjonen og utadrettet profilering og markedsføring blir satsingen lite offensiv eller mangelfull. En har også sett eksempler på at enkelte fagfelt er så sparsomt dekket med personale at fravær på grunn av sykdom eller permisjoner gjør at arbeidsoppgaver utsettes og forsinkes. Samtlige kommuner i 5K vil ha nytte av å ha et større fagmiljø på samfunnsutviklerområdene. 5K har tre regionale og en rekke lokale næringsområder. I tillegg skal det satses på å utvikle næring, handel, service og opplevelser i byen og tettstedene i regionen. For de regionale næringsområdene er behovet for samhandling over dagens kommunegrenser åpenbar, men også for den øvrige del av næringsutviklingsarbeidet vil det være nytteverdi i å ha bredere fagmiljøer både målt i antall mennesker og i faglig utdanning og erfaring.

Selv om kommunene i 5K ville ha nytte av et større fagmiljø som jobbet med samfunnsutvikling, vil det fortsatt være behov for å delta i samarbeid på bredere basis i fylket. En sammenslått kommune ville fortsatt delta i ulike nettverk og satsinger i andres regi. (KIV, Fylkesmannen i Vestfold, Vestfold Fylkeskommune, Forskningsrådet osv.) Fordelen med å være færre kommuner er at samarbeidet kan bli mer effektivt og målrettet når det antallet kommuner som skal høres er redusert. Den store RPBA-prosessen som nylig ble gjennomført ble selvsagt ekstra tung og tidkrevende fordi «alt» skulle skje 14 ganger.

Et viktig spørsmål er om færre og større kommuner vil klare å sikre at alle deler av fylket blir anerkjent og utviklet, eller om det er fare for at det er de store og sentrale deler som får all oppmerksomhet. Dette er for så vidt en problemstilling allerede i dag, og kanskje er det ikke selve kommunestrukturen som er det springende punkt her. Kompetente og sterke utviklings- og

informasjonsmiljøer er kanskje et av svarene, gode kommune- og næringsplaner som setter mål om utvikling i hele den nye kommunen er et annet.

En sammenslått kommune i midtre/nordre del av Vestfold vil kunne bli et funksjonelt samfunnsutviklingsområde der byen og tettstedene utvikles og vokser i et samspill. Beslutninger og aktiviteter i de større byene og næringsklyngene i fylket og hele hovedstadsregionen vil være eksterne påvirkningsfaktorer en eventuell ny kommune må forholde seg til.

En sammenslått kommune på størrelse med det evt. 5K ville bli, vil få bedre muligheter til å ivareta kommunens samfunnsutviklerrolle enn den de fem har hver for seg i dag.

5. Konsekvenser for tjenesteproduksjonen

5.1: Kostnadseffektivitet/Stordriftsfordeler

Hva vil en sammenslåing av kommunene bety for tjenestene kommunene skal gi sine innbyggere? Det vil være det viktigste spørsmålet i utredningens fase 2. Dette er spørsmål som krever en grundig gjennomgang av hva som er situasjonen i kommunene i dag, hvordan de forskjellige kommunene organiserer sitt arbeid, og en vurdering av hvordan tilsvarende oppgaver løses i kommuner av samme størrelse som en eventuelt ny og større kommune. I denne fasen er det ikke gått ned i disse detaljene. Det kommende kapitlet i utredningens fase 1 er i hovedsak bygget på to notater fra Telemarksforskning. Vi har sett på mulige effektiviseringsgevinster og stordriftsfordeler ved å slå kommunene sammen, og ser deretter på spørsmålet om en sammenslåing må bety en sentralisering. Under dette siste temaet er det trukket inn erfaringer fra de fire siste sammenslåtte kommunene i Norge.

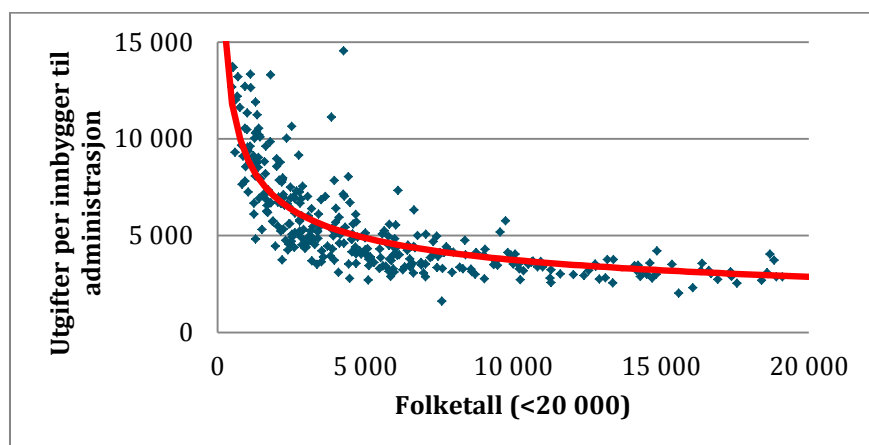
Det understrekes at det også når det gjelder eksemplene som trekkes fram her, så bygger de på KOSTRA-tall og ikke på en konkret og grundig gjennomgang av de fem kommunene. Svakheter ved dette er at KOSTRA-rapporteringene ikke alltid er helt presise, og heller ikke helt lik i alle kommunene. KOSTRA-rapporteringen blir stadig bedre, og er et relevant verktøy å bruke når en skal se på effektene av kommunesammenslåing.

Det vi skal passe på å minne om er at administrasjonskostnadene som måles etter dagens regler kan gi et ufullstendig bilde i noen tilfeller. Alle staber som i dag ligger under administrasjonssjef registreres som administrasjon. Dersom de samme årsverk legges under fagsjefer blir de en del av tjenestetilbudet under f.eks pleie eller skole. Der vil det slå lite ut for kostnaden da det er mange brukere å fordele dette på. I små kommuner er det i tillegg et poeng at det er få stillinger som er rent administrative. Også kommunalsjefer og rådmann «produserer» i tillegg til å lede. I hvor stor grad dette gjelder i 5K – og hvilke konsekvenser det eventuelt vil få for behov for administrative ressurser i en sammenslått kommune, vil bli diskutert i fase 2.

Vår definisjon av administrasjonsutgifter i denne analysen er netto driftsutgifter på følgende KOSTRA-funksjoner: 100 Politisk styring, 110 Kontroll og revisjon, 120 Administrasjon, 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen og 130 Administrasjonslokaler.

5.1.1: Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon

Tabellen under viser administrasjonsutgiftene i dag og mulig innsparingsgevinst ved en eventuell kommunesammenslåing av de fem kommunene. En kommunesammenslåing kan gi grunnlag for å hente ut stordriftsfordeler gjennom mer effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon. Erfaringene fra tidligere kommunesammenslåinger viser at det er størst effektiviseringspotensiale knyttet til administrasjon. Dette fordi man gjennom en sammenslåing får én administrativ og politisk organisasjon, og at man unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder.



Figur: Sammenhengen mellom administrasjonsutgifter og innbyggertall 2013. Kilde: KOSTRA

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

Vi har ikke foretatt noen detaljert vurdering av effektiviseringspotensialet innen administrasjon, noe som ville krevd at vi konkret gikk inn i den enkelte kommune og vurderte hver enkelt stilling og måten kommunene er organisert på. Vi har derfor heller forsøkt å finne fram til mulige innsparingsgevinster ved å analysere KOSTRA-data fra 2013. Dette vil være en metode som gir et bilde av mulige innsparingsgevinster.

Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon for «5K-kommunene»

Tabellen under viser administrasjonsutgiftene i dag og mulige innsparingsgevinst ved kommunesammenslåing for «5K-kommune»ne. Re har i dag lavest administrasjonskostnader av de fem kommunene (3 638 kr per innbygger i 2013). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 14,6 mill kr sammenlignet mot summen for dagens fem kommuner. Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 7,7 mill. kr årlig.

Vi sammenligner også en sammenslått «5-K» med kommuner med tilsvarende innbyggertall i Vestfold. Innsparingspotensialet i forhold til hva Tønsberg og Larvik bruker på administrasjon er på hhv. 39 og 60 mill. kr. Disse illustrasjonsberegningene er verdt å merke seg. Selv om det er anslag, får beregningene fram at det bør være et klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved en eventuell kommunesammenslåing av de fem kommunene. Reduserte administrasjonsutgifter kan

dessuten oppfattes som en netto gevinst for de første 15-20 årene etter en sammenslåing, dvs. for et antall år tilsvarende perioden for inndelingstilskuddet over inntektssystemet.

Administrasjonsutgifter 2013 og mulig innsparingspotensial. «5K-kommune»ne.

	Innbyggere (1.1.2014)	Netto driftsutgifter pr innb. 2013	Netto driftsutgifter 1000 2013-kr
0702 Holmestrand	10 456	3 779	39 513
0714 Hof	3 091	4 144	12 809
0716 Re	9 144	3 638	33 266
0719 Andebu	5 719	4 821	27 571
0720 Stokke	11 509	4 051	46 623
Sum	39 919	4 003	159 782
Landsgjennomsnittet	11 800	3 811	-
0716 Re	9 144	3 638	-
0704 Tønsberg	41 550	3 020	-
0709 Larvik	43 258	2 500	-
Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarende			
Re			14 557
Landsgjennomsnittet			7 651
Tønsberg			39 227
Larvik			59 985

Kilde: KOSTRA/beregninger av Telemarksforskning

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

Mulige effektiviseringsgevinster på tjenesteproduksjon

I tillegg til innsparing i administrasjon vil en sammenslått kommune også kunne hente ut innsparingsgevinster på tjenesteområdene gjennom realisering av stordriftsfordeler og harmonisering av utgiftsnivået. En skal ikke undervurdere innsparingsmuligheter innen tjenesteområdene, men erfaringer tilsier at det er vanskelig å hente ut direkte økonomiske effektiviseringsgevinster for førstelinjetjenester, spesielt for tjenester hvor nærhet til innbyggerne er viktig. Erfaringer fra de siste gjennomførte kommunesammenslåingene er at skoler, barnehager, sykehjem og lignende gjerne blir liggende hvor de er (Brandtzæg 2009).

«5K-kommune»ne har generelt lavere utgifter på de fleste tjenesteområdene i forhold til gjennomsnittskommunen. Bare Hof har et høyere samlet utgiftsnivå enn gjennomsnittskommunen. På barnevern har «5K-kommune»ne samlet sett høyere utgifter per innbygger 0-17 år enn landsgjennomsnittet.

I tabellen nedenfor vises forbruksnivået (målt som netto driftsutgifter) på ulike tjenesteområder i hver av de fem kommunene sammenlignet med nivået for alle landets kommuner i gjennomsnitt. Et negativt beløp i en «rubrikk» - f.eks -7 541 for barnehagedrift i Holmestrand, skal leses som at

kommunen ligger tilsvarende lavere enn forbruksnivået på landsbasis. Et positivt beløp i en «rubrikk» - f.eks 6 368 for pleie og omsorg i Hof, skal leses som at kommunen ligger tilsvarende høyere enn forbruksnivået på landsbasis, og dermed har et innsparingspotensial isolert sett på dette tjenesteområdet. Beregningene baserer seg på foreløpige 2013-tall fra KOSTRA.

Den første sumlinjen i tabellen viser derfor at Holmestrand har et mindreforbruk (sammenlignet med landsgjennomsnittet) for alle tjenesteområdene i sum på ca. 83 mill. kr, Hof et merforbruk på rundt 4 mill. kr, Re et mindreforbruk på rundt 16 mill. kr, Andebu et mindreforbruk på ca. 26 mill. kr og Stokke et mindreforbruk på om lag 29 mill. kr. I de to neste linjene i tabellen korrigeres det både for at den enkelte kommune ikke har et utgiftsbehov ifølge inntektssystemet som tross alt avviker noe fra det som «gjennomsnittskommunen» i Norge hadde i 2013, og for at alle kommunene i 5K har et lavere, reelt nivå på frie inntekter enn det landsgjennomsnittlige nivået i kommune-Norge. Det samlede mindreforbruket for 5K i sum kan derfor heller sies å ha vært på om lag 29 enn 150 mill. kr i 2013. Vi ser av tabellen at det er Andebu og spesielt Holmestrand som har gitt et mindreforbruk for 5K samlet på 29 mill. kr. Både Hof, Re og Stokke lå i 2013 høyere på forbruksnivå enn det de i utgangspunktet burde ifølge slike beregninger.

Innsparingspotensiale i 1 000 kr på utvalgte tjenesteområder i forhold til landsgjennomsnittet.

	Holmestrand	Hof	Re	Andebu	Stokke	"5K"
Barnehage (1-5 år)	-7 541	724	-1 481	-5 400	-4 316	-18 014
Grunnskole (6-15 år)	-16 247	-4 508	-5 009	-3 616	-7 110	-36 490
Barnevern (0-17 år)	-1 396	-1 084	7 823	5 292	1 763	12 398
Sosialtjeneste (20-66 år)	-5 238	-2 932	-2 545	-4 555	-2 422	-17 693
Pleie og omsorg (67 år +)	-33 191	6 368	138	-5 462	7 362	-24 784
Kommunehelse	-2 656	794	-3 356	-1 230	-4 776	-11 223
Brann/ulykkesvern	-774	176	-558	-1 201	-3 430	-5 786
Fysisk planlegging	-3 126	2 161	-4 508	-1 481	-2 532	-9 487
Samferdsel	-502	-352	-1 811	-1 373	-2 555	-6 592
Kirke	-1 098	1 700	430	355	-1 358	28
Kultur	-11 617	1 289	-5 176	-6 926	-9 875	-32 304
Sum	-83 384	4 336	-16 051	-25 597	-29 249	-149 945
Behovsjustering (-)	-1 536	393	537	657	-694	-643
Inntektsjustering (-)	-30 236	-7 449	-22 035	-16 538	-44 375	-120 633
Sum etter justering	-51 612	11 391	5 447	-9 715	15 820	-28 669

Kilde: KOSTRA/beregninger ved Telemarksforskning.

Direkte økonomiske innsparinger innenfor tjenesteproduksjon vil og bør ikke være blant de viktigste effektene av en sammenslåing. De største gevinstene knyttet til en sammenslåing må være muligheter for større fagmiljøer og bedre og mer fleksibel utnyttelse av de ressurser som kommunene samlet sett har. Større og sterkere fagmiljøer vil være viktig som grunnlag for å kunne håndtere de framtidige utfordringene som kommunene står overfor på god måte.

5.2. Er sammenslåing = sentralisering?

Når en diskuterer sentralisering i forbindelse med kommunestrukturendringer, er det ofte knyttet opp mot tjenestetilbudet og hvordan det skal organiseres i en ny, sammenslått kommune. Ifølge Brandtzæg (2009) er erfaringene fra 4 kommunesammenslåinger på 2000-tallet at større førstelinjetjenester som skoler, barnehage og sykehjem er lokalisert som tidligere. For innbyggerne er det viktig med lett tilgang til disse tjenestene, og potensialet for å hente ut stordriftsfordeler som følge av sammenslåing er derfor begrenset. Som vist tidligere er ikke det samme tilfellet når det gjelder administrasjon. De minste kommunene har klart høyere utgifter pr. innbygger, noe som viser at det er et klart effektiviseringspotensial i forhold til å slå sammen små kommuner. Når man nærmer seg kommunestørrelser på 15-20 000 tusen innbyggere, ser vi at stordriftsfordelene knyttet til administrasjon i stor grad er realisert. (*Bodø og Skjerstad (2005), Aure og Tustna (2006), Ølen og Vindafjord (2006) og Kristiansund og Frei (2008).*

Tjenesteproduksjon kan beskrives langs ulike dimensjoner, blant annet ut fra effektivitet, hvor godt tjenestene er tilpasset innbyggernes ønsker og behov, samt hvilken målbar kvalitet det er på tjenestene. Innbyggerne sine økte forventninger og nye statlige krav fører til et stadig økende behov for kompetanse og kvalifikasjoner i kommunene. Kvalitet på tjenestene er et viktig tema ved vurdering av kommunestruktur og interkommunalt samarbeid. Innbyggerne har forventninger om et noenlunde likeverdig tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor (Lie et al, 2013a).

Brandtzæg (2009) fant at for alle de fire kommunesammenslåingene var det en viktig målsetning å sikre og styrke tjenestetilbudet. Utover at skoler, barnehager og sykehjem i stor grad ble lokalisert som tidligere, valgte kommunen å videreføre en del desentraliserte tjenester. Neste tabell angir eksempler på tjenester som ble videreført i begge kommuner eller desentralisert til andre deler av kommunen enn der administrasjonssenteret ligger.

5.2.1 Oversikt over desentraliserte tjenester i sammenslåtte kommuner 2005-2008

Kommunesammenslutning	Eksempler på desentraliserte tjenester
Bodø og Skjerstad	Utvidet servicekontor i Skjerstad med flere førstelinjefunksjoner og en del saksbehandlingsoppgaver og deler av landbrukskontoret.
Aure og Tustna	Legekontor, helsestasjon, fysioterapi- og psykiaritjenester og bibliotek. Etablerte servicekontor i gamle kommunehuset på Tustna, men tilbudet er redusert og lagt til biblioteket.
Ølen og Vindafjord	Barnevern, PU-omsorg, PPT, helse og psykiatri, landbruk, plan og bygg, kommunaltekniske tjenester, lege og helsetjenester.
Kristiansund og Frei	Enhet for barn, familie og helse lokalisert til Frei. Biblioteket videreført som bibliotekfilial.

Mosvik og Inderøy kommuner ble slått sammen 1. januar 2012. I forkant av sammenslåingen ble det utformet en intensjonsplan¹. En del av denne intensjonsplanen var hvilke tjenesteenheter som skulle ligge i Mosvik.² De ble lagt til grunn at en skulle beholde og videreutvikle følgende tjenester i Mosvik:

- Barnehage
- Barneskole
- Sykehjem med kjøkken
- Legekontor
- Servicekontor

I tillegg var det en formulering om av flere oppgaver til kommunene innen helse-, pleie- og omsorgssektoren gir mulighet for økt satsing på disse tjenestene også i Mosvik. Denne avklaringen ble gjort i forkant av folkeavstemmingen blant innbyggerne i Mosvik, og var viktig for å sikre et flertall for kommunesammenslåing på 58 prosent. Å være så konkret på hvor førstelinjetjenestene skal ligge i en ny, sammenslått kommune vil og være mulig for kommunene i 5K å fastsette i forkant av en sammenslåingsprosess.

Organisering av de administrative tjenestene er et naturlig område å utrede i fase 2 av utredningen om kommunesammenslåing. Dette område er der det størst muligheter for å realisere både økonomiske stordriftsfordeler og etablere større fagmiljø. I tillegg bør en ta hensyn til tilgjengelighet til innbyggerne (Lie et al, 2013b). En kan skissere tre ulike modeller for fordeling av kommunens administrative oppgaver.

1. Samlokaliseringsmodell

I en samlokaliseringsmodell ser vi for oss at mesteparten av kommunen sine administrative oppgaver blir lokalisert til et sted. En slik modell vil i størst grad sikre økonomiske stordriftsfordeler og større fagmiljø. Samtidig vil det være modellen som gir minst tilgjengelighet for innbyggerne.

2. Funksjonsdelingsmodell

I en funksjonsdelingsmodell ser vi for oss at en samler oppgaver som naturlig hører sammen, eller kan dra nytte av hverandre, på et sted. Eksempelvis at økonomi, regnskap, lønn blir plassert i en av de tidligere kommunene, barnevern i en annen, kulturadministrasjon i en tredje også videre. På den måten kan en styrke og forbedre tjenestene ved å hente ut samlokaliseringsgevinster, samtidig som en sikrer en fordeling som gir impulser til vekst og utvikling. En ulempe vil være at kommuneadministrasjonen blir splitta på flere lokasjoner, og en vil i mindre grad kunne trekke ut økonomiske stordriftsgevinster. For innbyggerne vil tilgjengeligheten variere, siden ulike oppgaver blir spredd over hele den nye kommunen. I sammenslåingen mellom Kristiansund og Frei, valgte en å legge enhet for barn, familie og helse til det gamle rådhuset i Frei kommune (Brantszæg 2009).

3. Desentralisert modell

I en desentralisert modell ser vi for oss på tjenestetilbudet på mange måter blir videreført som i dag, med unntak av de mest sentrale lederstillingene. I en slik modell vil det si at en fremdeles har «kommunehus» i hver av de gamle kommunene med et bredt spekter av funksjoner. Dette alternativet vil i størst grad ivareta ønsker om tilgjengelighet for innbyggere, men samtidig vil en verken oppnå større fagmiljøer eller økonomiske gevinster ved sammenslåing.

Disse modellene er eksempler på hvordan en kan organisere de administrative funksjonene i en ny, sammenslått kommune. Modellene har nok ikke hatt Vestfold som utgangspunkt, der avstandene er

så små, og spørsmålet om tilgjengelighet til tjenestene dermed litt annerledes enn i fylker og kommuner over større areal. I det videre arbeidet kan kommunene legge mange forutsetninger til grunn for det videre arbeidet. En mulighet er å si at for eksempel skolestruktur og barnehagestruktur i hovedsak skal ligge fast ved en sammenslåing, og at det først og fremst er andre tjenester som skal finne en ny organisering. En annen mulighet kan være å si at en etablerer et minimum av tjenester i et servicekontor, kulturskole etc rundt omkring i den nye kommunen. I andre sammenslåinger har også sykehjemmene vært en del av kommunens virksomhet en i utgangspunktet var enige om å ikke gjøre endringer for. Med samhandlingsreformen og store utbygginger i enkeltkommuner på dette feltet som bakteppe, er det naturlig at en sammenslått 5K-kommune også ser på mulige stordriftsfordeler på dette området.

5.3: «Gratispassasjerer»?

De korte avstandene i Vestfold gjør at innbyggerne reiser på kryss og tvers i fylket for å handle, oppleve kultur, se eller delta i idrett. Fra kommunene i 5K er det enkelt å oppsøke opplevelser i eget fylke, i Drammen og i Oslo. Det er naturlig nok særlig i grenseområdene/utkantene av 5K en benytter seg av nabokommunenes tilbud til daglig. Det er mange eksempler på det: Bedriften Noah holder til på Langøya (Re) og er avhengig av havnetjenester i Holmestrand, innbyggere i Mulvika (Re) drar til Holmestrand for å handle og oppleve kultur, på samme måte som innbyggere i Kodal (Andebu) drar til Stokke eller Sandefjord.

Indirekte yter «mottaker»-kommunene ulike tjenester overfor innbyggerne som kommer fra nabokommunene: gater brøytes, asfalteres og feies, gatelysene vedlikeholdes, plenene i parkene klippes osv. I så måte kan en si at f.eks Holmestrand kommune har utgifter i forbindelse med at innbyggere fra andre kommuner kommer for å handle eller oppleve. På den annen side er dette tjenester kommunen uansett vil yte til egne innbyggere, og det er vanskelig å anslå hva det eventuelt koster i tillegg for besøkende. Stokke kommune ivaretar opplevelsesstien «Sti for øye», som besøkes av skoleklasser, barnehager og andre besøkende fra hele fylket. «Inntektssiden» for kommunen er indirekte ved at de besøkende betaler for andre tjenester det lokale næringslivet tilbyr.

5.3.1: Hytter

Kommunene i 5K er ikke store hyttekommuner sammenlignet med en del andre – f.eks Larvik eller Tjøme. Antallet hytter har vært stabilt i de fleste av de fem kommunene de siste 15 årene, med unntak av Re og Stokke som har hatt en merkbar økning siden 2000. «Hyttefolket» kan innebære en kostnad for kommunene f.eks på legevaktbudsjettet. Denne utredningen har ikke gått i dybden på dette.

Antall fritidsbygninger	2000	2010	2014	Antall helårsboliger totalt – målt i 2013
Holmestrand	134	143	136	4 911
Hof	354	359	362	1 426
Re	182	282	284	3 859
Andebu	283	283	283	2 502
Stokke	553	689	681	5 054

Kilde: SSB Statistikkbanken tabell 05467 Eksisterende bygningsmasse fritidsbygninger og SSB Statistikkbanken tabell 06265 Boliger etter boligtype

5.3.2: Andre tjenester

Andre konkrete/direkte tjenester en av kommunene i 5K yter for innbyggerne i en/flere av de andre, er det færre eksempler på. Re har hatt en avtale med Andebu om at elever bosatt i Vivestad i Re kan gå på skole i Andebu, men vurdert denne avtalen som så dyr for kommunen at den ikke vil bli videreført når avtaleperioden utløper. Konserter eller andre oppsetninger på Biorama i regi kulturkontoret i Holmestrand, kan selvsagt benyttes av interesserte også i nabokommunene, selv om det er Holmestrand som har utgifter både til de ansatte på kulturkontoret og vedlikehold av bygget. På samme måte er det mulig for biblioteksbrukere å ha lånekort i nabokommunen, eller for skiløpere å bruke løyper som krysser kommunegrensene. Private skoler og barnehager, turstier og idrettsanlegg er andre områder der tjenester mottas av andre enn kommunens egne innbyggere.

I tillegg kommer tjenester som kommunene kjøper av hverandre: spesialiserte tjenester/forsterket avdeling for funksjonshemmede barn er et eksempel. I fase 2 av utredningen kan det være aktuelt å gjennomføre intervjuer med virksomhetslederne i kommunene for å få et inntrykk av behov og praksis her..

5.4: Kompetanse

Behov for å styrke og videreutvikle fagmiljøene har vært en begrunnelse for å etablere interkommunale samarbeid. Det var bakgrunnen for etableringen av både 2K og 3K-samarbeidet, og ligger også til grunn for vedtakene om at en ønsker å utrede kommunesammenslåing i 5K.

I denne fasen av utredningsarbeidet er det sett på hvilke områder kommunene har valgt å samarbeide om, utfra en hypotese om at det er på de områdene en har vurdert at fagmiljøet i den enkelte kommune ble for sårbart og lite robust. I neste fase vil det være aktuelt å gå grundigere inn i hver virksomhet for se om kommunene er godt dekket i forhold til dagens – og morgensdagens oppgaver, om det er områder der kommunene hadde tjent på å slå sammen miljøer fordi de utfyller hverandre, eller om det er områder der også en ny sammenslått kommune vil måtte samarbeide med andre.

5.4.1: Kriterier for robuste fagmiljøer

«Robuste fagmiljøer» har nærmest blitt et «mantra» i diskusjonene om kommunestruktur. Ekspertutvalget har lansert «tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse» som sine hovedkriterier når det skal vurderes om kommunene kan løse oppgavene sine i egen organisasjon, og det understrekes flere steder i utvalgets rapport at kommunen må ha tilstrekkelig kompetanse i egen organisasjon hvis den skal kunne ivareta alle roller og løse alle oppgaver.

I forbindelse med utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel i 3K var også dette et sentralt tema, og en forsøkte der å finne fram til hva det er som kjennetegner et robust fagmiljø. Disse kjennetegnene/kriteriene ble satt opp for å ha et felles utgangspunkt når et konkret fagmiljø skulle vurderes:

Kjennetegn/kriterier på et robust fagmiljø:

- Det er tilfredsstillende søkning på ledige stillinger.

- De ansatte har den formelle og reelle kompetanse som kreves for stillinger og tjenester. De ansatte får brukt sin utdanning i arbeidet som utføres.
- Rettssikkerhet for brukere og ansatte/saksbehandlere er ivarettatt på en god måte.
- Arbeidsoppgaver løses også ved enkeltmedarbeideres fravær
- Fagmiljøet gir muligheter for faglig utvikling og oppdatering – både gjennom tverrfaglig samarbeid og ved at medarbeidere kan delta på kurs og seminarer i og utenfor organisasjonen.
- Fagmiljøet er i stand til å møte nye krav og utfordringer – f.eks som pålegg eller endrede betingelser fra statlige eller regionale myndigheter.

Kilde: 3Ks kommuneplan, samfunnsdelen

I meldingsdelen til kommuneproposisjonen redegjøres det for hvordan det skal arbeides med å vurdere eventuelle ny oppgaver til kommunene. *«Mer makt og myndighet til mer robuste kommuner vil bidra til et styrket lokaldemokrati. Flere oppgaver vil gi kommunene mulighet til å utvikle et mer helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud til brukerne, samtidig som det vil bidra til å skape større interesse for lokalpolitikken».* (side 54)

5.5: Samlet vurdering – Tjenesteproduksjon

Konsekvensene en sammenslåing av kommunene i 5K vil få for tjenesteproduksjonen, er ikke behandlet grundig i denne rapporten. Det vil være den viktigste delen av utredningens fase 2. Det vil være både vanskelig og uhensiktsmessig å grundig inn på dette før en vet hvilke kommuner som mer forpliktende ønsker å utrede sammenslåing.

KMDs ekspertutvalg har hatt en mer omfattende gjennomgang av de ulike tjenesteområdene enn denne rapporten har. I sin oppsummering sier utvalget at *« Utvalgets gjennomgang av faglitteraturen om kommunenes rolle som tjenesteyter gir ikke entydige anbefalinger om størrelsen på kommunene. I sin vurdering legger utvalget derfor hovedvekten på etableringen av robuste fagmiljøer og de valgene kommunene selv har gjort når det gjelder organiseringen av de spesialiserte tjenestene..... Ekspertutvalgets vurdering er at minste kommunestørrelse med dagens kommunale oppgaver bør være mellom 15 000 og 20 000 innbyggere. Utvalget legger da vesentlig vekt på behovet for kompetanse på de spesialiserte heletjenestene som er utviklet på kommunenivå.»* Utvalget understreker også at *«Driften av større tjenester som grunnskole og pleie og omsorg kan være effektiv ved et lavere innbyggertall, men utvalget er av den oppfatning at minstestørrelsen vil være fordelaktig for kvalitetsutviklingen i disse tjenestene. I grunnskolen vil en minstestørrelse på 15 000 – 20 000 innbyggere legge til rette for utvikling av skoleeierrollen og bedre bruk av kvalitetsvurderingssystemer. I pleie og omsorg kan minstestørrelsen bidra til raskere implementering av ny velferdsteknologi som vil være nødvendig for å håndtere den framtidige veksten av antall eldre.»*

Erfaringene fra andre sammenslåinger er at det blir få endringer i de tjenestene som er nærmest innbyggerne. Skoler, barnehager og sykehjem blir som hovedregel liggende der de lå, mens det skjer endringer på andre tjenesteområder, kanskje særlig på administrasjon. Skolestruktur har vært et tema i flere av kommunene i 5K, og dette er antagelig et område en vil ønske å ha avklart i forkant av en kommunesammenslåing. Det har også vært noe fokus på elever som bor i grenseområdene og

opplever skolehverdagen som tung fordi de må reise langt for å komme på skole i egen kommune. For disse vil hverdagen bli lettere hvis kommunene det gjelder slår seg sammen.

Flere av de kommunesammenslåingene Telemarksforskning har vurdert, ble gjennomført før samhandlingsreformen for alvor begynte å virke. Det kan være en årsak til at disse kommunene ikke gjorde store endringer i sin sykehjemstruktur. I en fase 2 av utredning om kommunesammenslåing i 5K, vil det være naturlig å se også på totaliteten av tilbud innenfor pleie- og omsorg. Hva vil behovet for sykehjemsplasser bli i den nye kommunen samlet sett? Er det ledig kapasitet hos noen? Er det behov for å samle de mer spesialiserte tjenestene? Kan utbyggingene på Veset (Hof) og Revetal (Re) ha et større nedslagsfelt enn det de har i dag? Det pågår utviklingsprosjekter innenfor velferdsteknologi i enkeltkommuner i dag som kan gi effekter også for de samarbeidende kommuner osv. I tillegg kan det jo på samme måte som for skoleelever være eldre/pleietrengende i dagens grenseområder som ville foretrekke en sykehjemsplass i det som før en eventuell sammenslåing var nabokommunen.

Stordriftsfordeler i første rekke på administrasjon, og lite endringer i de tjenestene som skjer nærmest innbyggerne er en foreløpig konklusjon på konsekvensene for tjenesteproduksjonen.

6. Interkommunalt samarbeid

I ekspertutvalgets mandat sies det at et av målene med kommunereformen er å legge til rette for at kommunene skal kunne løse sine lovpålagte oppgaver selv. Utvalget sier også at «*Større og mer robuste kommuner vil gjøre at dagens oppgaver kan løses med mindre behov for interkommunale løsninger og statlig detaljstyring*». (Side 8). Under avsnittet «Tilrettelegging for interkommunalt samarbeid» sier utvalget at «*Statens tilrettelegging for og oppfordring til interkommunalt samarbeid er en måte å utjevne forskjellene mellom kommunene på, i tillegg til å øke kvaliteten og/eller gi mer effektiv drift av tjenestene*». (side 64).

Reduksjon av antallet interkommunale samarbeid er også et viktig tema i meldingsdelen av kommuneproposisjonen. «*Et omfattende interkommunalt samarbeid svekker etter departementets syn lokaldemokratiet. Når viktige beslutninger flyttes fra folkevalgte organer til interkommunale samarbeider, kan det som konsekvens gi en mer kompleks forvaltning og det svekker den folkevalgte styringen og kontrollen med virksomheten. Et omfattende interkommunalt samarbeid kan bidra til å redusere mulighetene de folkevalgte har til å se flere oppgaveområder i sammenheng. Det vil også kunne svekke innbyggernes muligheter til å følge med på hvilke beslutninger som treffes hvor.*» (side 40)

6.1: Kommunale tjenesteområder 5K

Kommunene i 5K deltar i en rekke interkommunale samarbeid. Noen av dem inkluderer bare kommuner innenfor 5K – to eller flere, noen inkluderer også kommuner utenfor 5K, noen gjelder hele fylket, mens noen også krysser fylkesgrensene. Det er ingen databaser over slike samarbeid i fylket eller i landet (Kommunal-departementet forsøkte å lage en slik database for noen år siden, men la den ned), og innsamlingen av data blir derfor avhengig av at hjemmesidene til fylkeskommune, fylkesmann og de respektive kommunene er oppdatert.

6.1.1: «Store» tjenesteområder

Ekspertutvalget har delt kommunenes tjenesteområder inn i «store» og «spesialiserte/små», og bruker denne figuren for å eksemplifisere:

Store tjenesteområder
Helse – og omsorg: herunder fastlegeordningen, sykehjem og hjemmetjenester, samt helsestasjon, grunnskole, skolefritidsordning, barnehage og sosiale tjenester
Spesialiserte/små tjenester
Spesialundervisning, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), barnevern, brann- og eksplosjonsvern, renovasjon, rusarbeid og psykisk helsearbeid, kulturskole, krisesenter, sivilt beredskap, bibliotek, vei, vann og avløp

Kilde: Ekspertutvalgets rapport – side 19

Det er få interkommunale samarbeid i 5K på de store tjenesteområdene. Stokke og Andebu samarbeider med Nøtterøy om kommuneoverlege, og samtlige kommuner deltar i interkommunalt samarbeid om legevakt. Dagens samarbeider om legevakt ser ut til å bli erstattet med et nytt, der også lokalmedisinske tjenester skal inngå. Re kommune drifter i dag fagsystemene innen pleie, helsestasjon, sosialtjeneste, PPT og barnevern for Hof, Andebu, Stokke og Larvik. Noen har flere og noen har færre av systemene. Det er i tillegg flere uformelle nettverk for erfaringsutveksling og kompetanseheving på de store tjenesteområdene. (Jfr. oversikt kunnskapsgrunnlaget).

6.1.2: Spesialiserte/små tjenester

Kommunene i 5K er med i langt flere interkommunale samarbeid innenfor de fagområdene ekspertutvalget setter opp som «spesialiserte». Samarbeidene organiseres forskjellig: vertskommunesamarbeid i hht kommunelovens §28, IKS – interkommunale selskap og en stiftelse.

Fagområde	Navn	Deltakere
Barnevern	Vertskommune Re	Hof og Re
Pedagogisk-psykologisk tjeneste	Vertskommune Re	Holmestrand, Hof, Re og Andebu
Spesialundervisning	Kjøp av tjenester	Elever på forsterket avdeling på Kirkevoll skole/Re fra andre kommuner
Brann- eksplosjonsvern	Vestfold Interkommunale Brannvern Kongsberg Interkommunale brannvern	Holmestrand, Re, Andebu og Stokke i førstenevnte. Hof samarbeider mot Kongsberg
Renovasjon	Vestfold Avfall og Ressurs AS (VESAR)	Dekker alle kommuner i fylket
Kulturskole	Nord-Jarlsberg Kulturskole Vertskommune Hof	Holmestrand, Hof og Re
Krisesenter	Krisesenteret i Vestfold	Dekker alle kommuner i fylket
Sivil beredskap	Beredskapsnettverk i regi Fylkesmannen i Vestfold	Dekker alle kommuner i fylket
Vann	Vestfold interkommunale vannverk IKS (ViV)	
Avløp	Tønsberg Avløpsutvalg IKS (TAU)	

Kilde: Respektive hjemmesider – informasjonsinnhenting v/Inger Christensen

Vei og rus/psykisk helsearbeid er de eneste to fagområdene ekspertutvalget trekker fram der 5K-kommunene ikke er med i interkommunale samarbeid. På samlingen 6K hadde i oktober 2013 ble rus/psykisk helsearbeid satt opp som et område en mente kommunene ville ha fordeler av å samarbeide tettere om.

6.1.3: Utviklingsoppgaver

Fagområde	Navn	Deltakere
Plan, bygg, geodata	Vertskommune Holmestrand	Holmestrand, Hof og Re
Landbruk	Vertskommune Re	Holmestrand, Hof og Re
Landbruk	Vertskommune Andebu	Andebu og Stokke
START – etablererveiledning	Vertskommune Sandefjord	Kommunene i Vestfold
Uformelle nettverk	Verdiskaping i Vestfold, Plattform Vestfold, «Ordfører-initiativet» osv.	Kommunene i Vestfold Ulike regionale eller statlige samarbeidspartnere

Kilde: Respektive hjemmesider – informasjonsinnhenting v/Inger Christensen

Samarbeidet på tvers av kommunegrensene om nærings- og samfunnsutvikling er beskrevet i kap. 4, og utdypes ikke ytterligere her.

6.1.4: Øvrige tjenester

Fagområde	Navn	Deltakere
Revisjon	Vestfold kommunerevisjon	Kommunene i Vestfold
Arkiv	IKA Kongsberg	Kommunene i Vestfold og Buskerud, fylkeskommunene
Sentralbord	Vertskommune Stokke	Stokke og Andebu
Økonomi	Felles økonomisjef – vertskommune Andebu	Andebu og Lardal
Innkjøp	Vestfold off. innkjøpssamarbeid (VOIS). Vertskommune Sandefjord	De fleste kommuner i Vestfold
Miljørettet helsevern	Vertskommune Re	Kommunene i Vestfold
Hjelpemiddellager	Vertskommune Holmestrand	Holmestrand, Hof og Re
Varig tilrettelagt arbeid (VTA)	ASVO Revetal	Re og Hof
Varig tilrettelagt arbeid (VTA)	Smiløkka Arena	Andebu, Stokke, Tønsberg og Nøtterøy
Museum	Vestfoldmuseene	Kommunene i Vestfold Vestfold fylkeskommune
Kulturtjenester	Ungdommens kulturmonstring. Den kulturelle skolesekken, Den kulturelle spaserstokken	Kommunene i Vestfold
Kulturopplevelser	Vestfoldfestspillene AS	Kommunene i Vestfold, Vestfold Fylkeskommune
Begravelser	Vestfold og Telemark krematorium	Kommunene i de to fylkene
Integrering av flyktninger	Vertskommune Tønsberg	KIV-prosjekt

Kilde: Respektive hjemmesider Informasjonsinnhenting v/Inger Christensen

Oversiktene her og i kunnskapsgrunnlaget viser at kommunene i 5K er deltakere i en rekke interkommunale samarbeid. Sortert etter organisasjonsform er det

- 7 interkommunale selskaper (IKS)
- 5 aksjeselskaper (AS)
- 27 vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28
- 8 nettverk i KIV regi – eller etter initiativ fra 12K/KIV
- 2 stiftelser
- 14 andre nettverk

Der et KIV-prosjekt har resultert i opprettelse av et vertskommunesamarbeid, er dette satt opp under «vertskommune». Det gjelder f.eks samarbeidet om kartportal/geodata som nå drives av vertskommunen Tønsberg, men som startet som et 12K-prosjekt.

6.1.5: Kontakt mellom det interkommunale samarbeidsorganet og kommunene

Siden de ulike interkommunale samarbeidene er organisert forskjellig, vil også rapporteringen tilbake til kommunene bli forskjellige. Samarbeidene som er organisert som AS eller IKS har rutiner i henhold til selskapslovgivningen, og sender sine årsmeldinger til kommunene. Kommunene v/ordfører møter i representantskapet, og er valgbar til styret.

For vertskommunesamarbeidene er det antagelig også litt ulik grad av kontakt med de deltagende kommunene. I 3K og 2K-samarbeidene er rådmennene styringsgruppe som møtes jevnlig, bl.a for å holde seg oppdatert på de forskjellige samarbeidsområdene. På andre områder er kontakten ikke så hyppig, og informasjonen kommer i form av årsmeldinger. Flere av kommunene utarbeider nå s.k «eierskapsmeldinger», der en går igjennom status i de selskapene der kommunen er inne på eiersiden. Det er ikke gjort beregninger på hvor mye tid kommuneadministrasjonene bruker på å følge opp de ulike interkommunale samarbeidene i denne utredningen. Antallet over nettverk, selskap og vertskommunesamarbeid gir en indikator, men er ikke brutt ned på timer eller dagsverk.

6.2: Interkommunalt samarbeid - en utfordring for lokaldemokratiet?

Ekspertutvalget er opptatt av at lokal politisk styring utfordres av det omfattende behovet for interkommunalt samarbeid. Utvalget redegjør for alle de nye og komplekse oppgavene kommunene har fått de siste årene, og mener at kravene til lokalpolitikere har økt. Utvalget skriver: «Det omfanget interkommunalt samarbeid har fått må tolkes som et tegn på at dagens kommunestruktur ikke er tilpasset alle de oppgavene som etter hvert har blitt lagt til kommunen.» Det henvises til forskningen IRIS (International Research Institute of Stavanger) gjennomførte i 2013, der det ble konkludert med at for mange kommuner er interkommunalt samarbeid helt nødvendig for at de skal kunne levere sine tjenester til innbyggerne. Samtidig mente forskerne fra IRIS at «det var grunnlag for å hevde at interkommunalt samarbeid var av et slikt omfang at det bidro til uthuling og forvitring av det kommunale demokratiet» (Ekspertutvalget side 114)

Det hevdes at de demokratiske utfordringene blir større, jo flere interkommunale samarbeid en kommune er med i. Det finnes ingen nasjonale database over interkommunale samarbeid, slik at det blir litt tilfeldig hvilke andre kommuner og regioner en kan sammenligne seg med. NIVI Analyse gikk i 2010 gjennom interkommunale samarbeid i fire fylker, og fant der at kommunene deltok i fra rundt 20 til over 50 samarbeidsordninger. (Trøndelagsfylkene, Nordland, Møre og Romsdal - jfr. ekspertutvalget s. 106) Det står listet opp over 60 samarbeidsordninger i kunnskapsgrunnlaget for 5K-utredningen. Det blir nok et skjønnsspørsmål hvor mange av de oppførte nettverkene som bør

telles med som «ordninger». Noen av dem er helt uformelle og deltakerne møtes ikke ofte, andre har en strammere organisering og innebærer at de deltakende kommunene må sette av ressurser – tid og/eller penger. Også om en ser bort fra de uformelle nettverkene er det et betydelig antall samarbeidsordninger kommunene i 5K må forholde seg til, i form av selskaper, stiftelser og vertskommunesamarbeid. Om det er så mange at de er en trussel mot lokaldemokratiet er et aktuelt tema å se grundigere på i utredningens fase 2.

Et velfungerende lokaldemokrati er avhengig av at både innbyggere og presse har innsikt i sakene og beslutningene som fattes i en kommune. Når kommunen overlater ansvaret for et fagområde til et interkommunalt selskap eller en annen vertskommune, har det vært hevdet at denne innsikten blir svekket. Den lokale presse i 5K dekker kommunestyre- og utvalgsmøter i kommunene på grundig vis, men er ikke i like stor grad tilstede når de interkommunale selskapene har sine møter. Det kan antagelig delvis forklares ved at de interkommunale selskap og nettverk ikke i samme grad som kommunene sørger for å gjøre informasjonen tilgjengelig for presse og publikum.

6.2.1: Hvem styrer økonomien?

I møter om kommunereformen har fylkesmannen i Vestfold ved flere anledninger reist spørsmålet om de interkommunale samarbeidene reduserer kommunenes muligheter til å prioritere hva de vil bruke sine penger på. En har sett eksempler på kommuner som har hatt behov for å gjennomføre sparepakker, men der avtalene inn mot de interkommunale samarbeidene har betydd forpliktelser kommunen ikke har kunnet komme seg ut av. Sparetiltakene har dermed i uforholdsmessig stor grad gått utover de tjenestene kommunen selv har hatt ansvaret for.

Ekspertutvalget har vært opptatt av denne problemstillingen og sier at « *Interkommunalt samarbeid kan dessuten bryte med et av de sentrale effektiviseringsprinsippene som ligger til grunn for kommunal tjenesteyting, nemlig at ressurser til ulike type tjenester skal fordeles på lavest mulig effektive forvaltningsnivå ut fra hva som maksimerer den totale nytten for kommunen* ». Utvalget mener at interkommunalt samarbeid kan være kostnadseffektivt for kommunene, men at det ikke er «prioriteringseffektivt».

I kommuneproposisjonen blir dette utdypet ytterligere: «*Når kommunens ressurser blir bundet opp i mange interkommunale samarbeid, vanskeliggjøres prioriteringene i den enkelte kommune..... Jo flere interkommunale samarbeid, desto større er mulighetene for at man ikke ser kommunens tjenester i sammenheng. Hvis det er behov for økonomiske innsparinger i løpet av et budsjettår kan dette bli vanskelig. Konsekvensene kan bli at kommunen må kutte i de tjenestene en ikke samarbeider om, og at samarbeidsområdene blir skjermet fra kutt.*» (side 42)

6.3: «Interkommunalt identitet»

Ekspertutvalget diskuterer begrepet «interkommunalt identitet». Dette begrepet ble introdusert av forskerne S.Frisvoll og R.Almås i 2004 i forskningsrapporten «Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmålet om kommunesammenslutning». Begrepet forklares som at innbyggerne i kommunene «sammenslått», og føler de er i samme båt, bl.a gjennom at de allerede har samarbeidet formelt og uformelt på mange områdene. De to forskerne mente at en velutviklet interkommunal identitet var en positiv faktor – hadde vært en viktig del av fundamentet – for vellykkede kommunesammenslåinger.

Spørsmålet i denne utredningen blir om det eksisterer en følelse av interkommunale identitet i 5K. Hvordan skal det måles om det finnes eller ikke? Kanskje er det bare ved å gjennomføre en spørreundersøkelse i befolkningen en kan få et presist svar på det. Kostnadene til en slik undersøkelse er det unaturlig å ta i denne fasen av utredningsarbeidet. Her har vi forsøkt å få et bilde av omfanget av samarbeid på tvers av kommunegrensene på mange ulike arenaer, ut fra en hypotese om at jo flere områder en samarbeider på, jo mer naturlig vil det oppleves å diskutere en sammenslåing.

Holmestrand, Hof og Re (3K) • Kulturskole • Plan, bygg og geodata • Kommuneplan • Landbruk • Hjelpemiddellager • Felles høringsuttalelser • Utviklingsprogram for byregioner	3K + Stokke • Skatteoppkrever	3K + Andebu • PPT
Andebu og Stokke (2K) • Landbruk • Sentralbord	2K + andre • Kommuneoverlege (+Nøtterøy) • Migrasjonshelse (+ TNT) • Sensitiv driftssentral (+Hof, Re) • Legevakt (+Re, TNT)	
Hof og Re • Barnevern • ASVO Revetal	Holmestrand, Hof og Horten • Legevakt	Holmestrand og Re • Skjærgårdstjenesten (+flere) • Attraksjonsprosjekt

Kilde: Kunnskapsgrunnlaget – kommunens hjemmesider

Hvis en ser på samarbeid som ikke skjer via kommunene, deles disse ofte opp etter geografiske grenser: Holmestrand, Hof og Re inngår i Nord-Jarlsberg prosti sammen med Horten, Sande og Svelvik. Andebu og Sandefjord er i samme prosti, mens Stokke er del av Tunsberg domprosti sammen med Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme. Nord-Jarlsberg politidistrikt består av Holmestrand, Hof, Re, Sande og Svelvik, mens Nordre Vestfold tingrett dekker Horten i tillegg til kommunene i 3K. Stokke er del av politidistriktet Tønsberg, mens Andebu er tilsvarende del av Sandefjord politidistrikt. Begge kommuner i 2K inngår i Tønsberg Tingretts område.

Disse samarbeidsområdene nevnes også i meldingsdelen til kommuneproposisjonen: «*Endring av kommunenes administrative grenser vil også kunne ha innvirkning på andre administrative inndelinger. Kirkelig inndeling vil for eksempel bli påvirket av en endring av kommunale grenser. Selv om kommunesammenslåinger berører andre aktører etter at sammenslåingen er gjennomført, bør disse aktørene holdes orientert om de lokale og regionale prosessene på en hensiktsmessig måte. Det mest hensiktsmessige vil være at informasjonen gis på kommune- eller fylkesnivå.*» (Side 50)

Samarbeid i frivillig sektor har bare fått overfladisk behandling i denne del av utredningen. Mønsteret for samarbeid ligner imidlertid på det vi ser i kommunene: de store idrettene som fotball og håndball

har klubber i alle kommuner. De mindre idrettene og andre frivillige organisasjoner lager interkommunale ordninger for å få store nok miljøer. Også her ser det ut til å være geografien som setter skillene: det samarbeides i nordre, midtre og søndre del av fylket. Ut fra materialet vi har sett på, møtes folk fra kommunene i 3K relativt ofte i ulike frivillige sammenhenger, mens det er sjeldnere de treffer folk fra Andebu og Stokke. Innbyggere i Stokke og Andebu deltar derimot i betydelig grad i organisasjoner sammen med folk fra Tønsberg eller Sandefjord.

Basert på et slikt grovt sveip over de interkommunale samarbeidene er det ikke grunn til å si at det er en sterk interkommunal identitet i 5K. Holmestrand, Hof og Re har flere samarbeid i kommunal sammenheng, og deltar også ofte sammen i andre formelle eller uformelle samarbeid. Både Sande og Horten deltar i slike samarbeider med kommunene i 3K. Andebu og Stokke samarbeider seg imellom, og er sammen i flere samarbeid der andre kommuner lenger sør i fylket inngår. Der Stokke og Andebu «skiller lag», kan det se ut til at Andebu velger Sandefjord som samarbeidspartner, mens Stokke samarbeider mot Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme.

6.4: Samlet vurdering – interkommunalt samarbeid

International Research Institute of Stavanger (IRIS) har gjennomført en kartlegging og analyse av omfanget av interkommunale samarbeid i norske kommuner. De ble også bedt om å se på hvilke konsekvenser det kunne få at stadig flere kommunale oppgaver løses ved slike samarbeidsordninger. Studien IRIS gjorde konkluderte med at økonomi og tjenestekvalitet var områder der kommunene så fordeler ved det interkommunale samarbeidet, mens det var noen utfordringer når det kom til politisk styring og kontroll.

Ekspertutvalget er opptatt av at et interkommunalt samarbeid kan gjøre samarbeid på tvers av tjenestene innad i en kommune vanskeligere, og bruker barnevernets behov for å samarbeide med skoler, barnehager og helsestasjon som eksempler. Dette er et tema som var oppe da Hof kommune ønsket et vertskommunesamarbeid om barnevern, og både Holmestrand og Re var aktuelle samarbeidspartnere. Hof valgte til slutt å innlede et samarbeid med Re, og begrunnet det med at det de allerede hadde et samarbeid om PPT, og var opptatt av at disse to virksomhetene var lett tilgjengelig for hverandre, og hadde tett kontakt.

En sammenslått kommune i 5K-regionen vil fortsatt delta i interkommunale samarbeid. Det vil antagelig i første rekke gjelde de samarbeidene som er organisert som aksjeselskap eller interkommunale selskap, og som omfatter alle – eller de fleste – kommunene i fylket som videreføres. Vannverk, avløp, renovasjon, innkjøp, revisjon, arkiv, IKT-infrastruktur, museum og festspill vil høyst sannsynlig fortsatt være interkommunale samarbeid også etter en kommunereform. Fordelen for disse selskapene vil være at de får færre og mer robuste kommuner som inngår i samarbeidet, og at disse kan være mer aktive og styrende eiere. Vertskommunesamarbeid som bare inkluderer de kommunene som eventuelt slås sammen kan avvikles. Det kan bli endrede kommunegrenser flere steder enn i 5K-regionen, noe som kan få betydning også for andre interkommunale samarbeid.

5K utgjør ikke en enhet som i dag oppleves å ha en sterk «interkommunal identitet». Kommunene samarbeider på flere felt der det også deltar andre kommuner i fylket. Holmestrand, Hof og Re framstår i så måte som å ha hverandre som foretrukne samarbeidspartnere, selv om også de tre kommunene deltar i en rekke andre samarbeid på kryss og tvers.

Kommunene i 5K deltar i mange interkommunale samarbeid, og det er grunn til å stille spørsmål ved om det er så mange at det svekker kommunenes mulighet til å styre og prioritere. En sammenslåing av kommunene vil redusere behovet for interkommunale samarbeid på en rekke fagområder.

7. Konsekvenser for lokaldemokratiet

Ut fra forskning om kommunestruktur og kommunestørrelse, er det vanskelig å vise enkle og entydige sammenhenger mellom kommunestruktur og demokrati (Bukve 1999). På den ene siden blir det hevdet at små kommuner gir større mulighet for deltagelse i folkevalgte vern og utvikling av politisk engasjement. På den andre siden kan ulike former for deltagelse som ikke er kobla til politisk valg og formell politisk representasjon, ha større utbredelse i større kommuner. Politisk engasjement har og sammenheng med det politiske handlingsrommet som finnes, og hvilke muligheter som finnes for å påvirke samfunnsutviklinga. Grefsrud og Hagen (2003) konkluderer med at små kommuner kommer bedre ut enn større kommuner på noen av demokratikriteriene, mens større kommuner kommer bedre ut på andre. Videre blir det understreket at det er små forskjeller mellom store og små kommuner. Brandtzæg et al (2010) viser at det i små kommuner er utfordringer med inhabilitet i det politiske systemet, og lite politisk handlingsrom gjør det vanskelig å rekruttere folk inn i kommunepolitikken.



7.1: Valgdeltagelse

Den neste tabellen viser valgdeltagelsen i kommunene i 5K ved lokalvalgene fra 1991 til 2011. Som vi ser av tabellen varierer valgdeltagelsen noe fra kommune til kommune, og fra valg til valg. Det som kan være interessant å se i denne sammenheng er at valgdeltagelsen i Re kommune (som ble slått sammen fra Våle og Ramnes kommune i 2002), har en lavere valgdeltagelse etter sammenslåingen enn tidligere. Det samme ser vi ikke i sammenslåingene fra 2005-2008. Her viser Brandtzæg (2009) at valgdeltagelsen etter sammenslåingen ikke har blitt påvirket.

7.1.1 Valgdeltagelse i Holmestrand, Hof, Re (Våle/Ramnes), Andebu og Stokke ved lokalvalg 1991-2001

	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Holmestrand	66,8	63,1	55,3	59,1	58,0	63,4
Hof	71,3	66,3	62,2	63,1	64,4	66,6
Re	69,9	70,8	65,2	61,2	62,3	63,8
Våle/Ramnes	69,9	67,3	63,4			
Andebu	65,6	63,1	61,4	58,0	60,7	62,1
Stokke	68,6	67,2	62,4	61,7	59,4	65,9

Kilde: SSB, Statistikkbanken Tabell 09475

7.2: Antall partier – antall folkevalgte

Større kommuner har færre folkevalgte representanter per innbygger enn mindre kommuner. Dette viser tabell 3 at og gjelder for kommunene i 5K.

7.2.1 Innbyggertall og antall innbyggere per folkevalgt i Stokke, Holmestrand, Re, Andebu og Hof.

Kommune	Innbyggertall (2014)	Antall innbyggere per folkevalgt (2011)
Stokke	11 509	396
Holmestrand	10 456	387
Re	9 144	365
Andebu	5 719	228
Hof	3 091	181

Kilde: SSB Statistikkbanken Tabell 06913 – Folkemengde. Beregninger v/Inger Christensen

Som vi ser av tabellen over har Stokke flest innbyggere per folkevalgt, mens Hof har færrest. Med dette utgangspunktet vil antall folkevalgte vil bli redusert ved sammenslåing av to eller flere kommuner. Hvis ikke måtte en slått sammen antallet i hvert av kommunestyrene før sammenslåingen, og det er vanskelig å se for seg. I sammenslåingene fra 2005-2008 var resultatet at der to likeverdige, mindre kommuner slo seg sammen ble antallet folkevalgte noe høyere enn antallet i den største kommunen. I sammenslåingene der mindre kommuner ble innlemmet i en stor, ble antallet folkevalgte det samme som i den store kommunen (Brandtzæg 2009).

Neste tabell viser antallet folkevalgte i dagens kommuner i 5K. En eventuelt sammenslått kommune med alle dagens 5 kommuner vil komme tett opp mot 40 000 innbyggere. Dersom en ser på andre kommuner i landet som har rundt 40 000 innbyggere (som Tønsberg, Sandefjord, Larvik, Arendal, Ålesund og Lørenskog) har de alt fra 35 til 49 folkevalgte i sine kommune- og bystyrrer. Det vil være nærliggende å anta at en ny 5K-kommune vil ha et antall folkevalgte i samme størrelsesorden. Dersom en legger til grunn at en ny kommune har 40 000 innbyggere og 40 folkevalgte, vil antall innbyggere bak hver folkevalgt være 1 000. Det er et betydelig høyere tall enn i noen av kommunene i dagens situasjon.

7.2.2. Antall folkevalgte i kommune/bystyret, formannskapet og antall ytterligere utvalg

	Kommune/bystyret	Formannskapet	Ytterligere utvalg
Holmestrand	27	9	2 + kontrollutv
Hof	17	7	2 + kontrollutv
Re	25	7	2 + kontrollutv
Andebu	25	7	2 + kontrollutv
Stokke	29	7	2 + kontrollutv

Kilde: SSB Statistikkbanken

Tabellen under viser hvilke politiske partier som er representert i kommunene i 5K. Som vi ser er det bare Arbeiderpartiet og Senterpartiet som er representert i alle 5 kommunene, mens Høyre er representert i alle 5 dersom en tar hensyn til felleslisten de har med Kristelig Folkeparti i Re kommune.

7.2.3: Representasjon av politiske partier i Holmestrand, Re, Stokke, Hof og Andebu.

Partier	Antall kommuner representert i	Hvilke kommune
Sosialistisk Venstreparti	3	Holmestrand, Re, Stokke
Arbeiderpartiet	5	Holmestrand, Hof, Re, Andebu, Stokke
Senterpartiet	5	Holmestrand, Hof, Re, Andebu, Stokke
Venstre	4	Holmestrand, Re, Andebu, Stokke
Kristelig Folkeparti	3 (4)	Holmestrand, Andebu, Stokke
Høyre	4 (5)	Holmestrand, Hof, Andebu, Stokke
Fremskrittspartiet	4	Holmestrand, Re, Andebu, Stokke
Fellesliste H/KrF	1	Re

Som vi ser er det ingen bygdelister i noen av kommunene i 5K. Erfaringene fra sammenslåingen fra 2005-2008 er at tidligere bygdelister har blitt borte i forbindelse med kommunesammenslåingen (Brandtzæg 2009). Dette er kanskje litt overraskende siden det i flere av kommunene var knappest mulig flertall ved folkeavstemninger om sammenslåinger. Erfaringer fra andre sammenslutninger, for eksempel Fredrikstad, har vært at sammenslåingen har ført til bygdelister. Når det gjelder Fredrikstad er det riktignok bare en bygde- og nærmiljøliste igjen etter lokalvalget i 2011. Dette er bymiljølisten med to representanter, og som navnet indikerer er ikke den knyttet opp mot tidligere kommunesammenslåing, men mot miljøpolitikk.

7.3: Vil utkantene få innflytelse? Erfaringer fra sammenslåtte kommuner.

I de sammenslåtte kommunene fra 2005-2008 har partiene lagt vekt på å utarbeide valglister for hele den nye kommunen, og alle deler av den nye kommunen har vært godt representert i by- og kommunestyret (Brandtzæg 2009). For eksempel i nye Kristiansund kommune var 12 av 45 representanter etter lokalvalget i 2007 fra Frei, det tilsvarende tallet fra Skjerstad i Bodø kommune var 2. Det siste er og bra i forhold til innbyggertallet. Nye Bodø og nye Vindafjord kommune har og etablert lokalutvalg/grendeutvalg etter sammenslåingen. Dette er forankret i kommuneloven §12 om kommunedelsutvalg. Der står det blant annet:

- Kommunestyret kan selv opprette kommunedelsutvalg for deler av kommunen. Kommunestyret velger selv medlemmer og varamedlemmer til utvalget, og blant medlemmene leder og nestleder.
- Kommunestyret selv kan fatte vedtak om at medlemmene til ett eller flere kommunedelsutvalg i kommunen skal velges av innbyggerne i vedkommende kommunedel (direkte valg). Der medlemmene til kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg, velger utvalget selv leder og nestleder.
- Kommunestyret fastsetter selv kommunedelsutvalgenes arbeidsoppgaver. Kommunedelsutvalg kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker vedrørende kommunedelen hvor ikke annet følger av lov.
- Kommunedelsutvalget kan gi lederen, et arbeidsutvalg eller lederen av administrasjonen i kommunedelen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet.
- Kommunestyret kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge kommunedelsutvalg. Dette gjelder ikke når kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg.

I Bodø hadde en allerede lokalutvalg før sammenslåingen, og med Skjerstad har en til sammen 5 lokalutvalg. Her har blant annet lokalutvalgene i oppgave å være et kontaktforum mellom lokalbefolkning og den kommunale forvaltningen, de er høringsinstans i saker som spesielt berører området og utarbeide strategier og fremme forslag til utvikling av lokalmiljøet på områder som bosetting, oppvekstmiljø, helse, omsorg, arealdisponering, kommunikasjon, service, sysselsetting, næringsutvikling også videre. I Bodø består lokalutvalgene av 5-9 personer valgt av og blant lokalområdetets beboere. Funksjonstiden følger kommunevalgperioden, og valget gjennomføres i forbindelse med lokalvalget.

I Vindafjord har en prøvd å revitalisere grendeutvalgenes om interesseorganer for egen grend. Her har ikke utvalget den samme formelle statusen som i Bodø (eks som høringsinstans). Det er opp til grendene selv å organisere seg, engasjere seg og komme med innspill til kommunen på saker som angår lokalområdet.

Brandtzæg (2009) konkluderer med at etablering av lokalutvalg eller grendeutvalg i forbindelse med kommunesammenslåingene, gir grunn til å anta at dette kan være hensiktsmessig løsning for å kompensere for redusert politisk representasjon i kommunestyret, og for bidra til fortsatt fokus på utvikling av aktive bygder. Om dette er en modell også for eventuelle sammenslåtte kommuner i Vestfold der avstandene også til de nye kommunesentrene vil være korte, diskuteres i forbindelse med det utredningsarbeidet som pågår rundt om i fylket. Det vil være en aktuell problemstilling også i en eventuelt sammenslått kommune der kommunene i 5K inngår. Usikkerheten til utvalg av denne type er delvis knyttet til kostnader ved å drive dem (de må ha administrative ressurser knyttet til seg), delvis til nytteverdi, delvis til behovet for effektiv saksbehandling og delvis til om de vil bidra til å samle eller splitte.

7.4: Politisk organisering

Heller ikke politisk organisering er et tema som skal behandles grundig i fase 1 av utredningen. Noen momenter kan kanskje likevel være greit å ha med.

Kommuneloven sier at en kommune med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere skal ha et kommunestyre med minst 27 medlemmer. (§7 pkt. 2c) Hvis antallet innbyggere går over 50 000, skal kommunestyret ha minst 35 medlemmer. Formannskapet skal minst ha 5 medlemmer, og faste underutvalg kommunestyret velger å opprette må ha minst 3. (§8 og 10).

En eventuelt ny kommune sammenslått av Holmestrand, Hof, Re, Andebu og Stokke vil bli omtrent like stor som dagens Larvik, Sandefjord og Tønsberg. En ville med andre ord kunne hente erfaringer derfra i diskusjonene om politisk og administrativ styringsstruktur.

Larvik	Sandefjord	Tønsberg
Bystyret: 35 medlemmer Formannskapet 11 medlemmer 4 komiteer	Bystyret 39 medlemmer Formannskapet 11 medlemmer 4 undervalg	Bystyret 39 medlemmer Formannskapet 11 medlemmer 6 utvalg og havnestyre

Kilde: Kommunenes hjemmesider

7.4.1: Erfaringer fra Danmark

I Danmark ble det gjennomført en stor kommunereform i 2007. 271 kommuner ble til 98. 65 av dem var sammenslåtte kommuner, mens 33 ikke ble berørt av reformen. Gjennomsnittlig kommunestørrelse er nå ca 55 000, mens den før reformen var like under 20 000. Mange av kommunene som ble slått sammen, var med andre ord i utgangspunktet større enn veldig mange kommuner er i Norge i dag. Før reformen bodde ca 1/3 av danskene i kommuner med færre enn 20 000 innbyggere, nå er det bare 1% som gjør det.

Erfaringene fra den danske reformen kan ikke uten videre overføres til norske forhold, men det er viktige ting å lære. Siden 33 kommuner ikke ble berørt av reformen, ligger forholdene til rette for at forskerne kan sammenligne utviklingen i de sammenslåtte kommunene med dem som ikke ble endret. Forskjellene vil dermed ikke gå på størrelse, men på hvorvidt kommunene består av sammenslåtte kommuner eller ikke.

I rapporten «Kommunesammenlægninger og borgernes opfattelse av lokaldemokratiet – en status 6 år efter kommunalreformen» fant forskerne SW. Hansen og U.Hjermar at innbyggerne i sammenslåtte kommuner i en periode fikk større interesse for lokalpolitikk, men at deres forståelse av den kommunale politikken ble dårligere. I tillegg viste undersøkelsen at de folkevalgte i de sammenslåtte kommunene ble oppfattet som mindre lydhøre overfor innbyggernes meninger og holdninger. (Jfr. ekspertutvalgets rapport side 122). Andre rapporter og opinionsundersøkelser i de danske riksdekkende avisene har i følge ekspertutvalget vist at lokalpolitikere føler de har fått mindre makt og administrasjonene har fått mer.

I ekspertutvalgets rapport understrekes det at det er viktige erfaringer å lære av i Danmark: «*Basert på erfaringene fra Danmark, og funn fra norske undersøkelser, ser utvalget det som sannsynlig at en omfattende kommunereform vil føre til noe lavere forståelse av lokalpolitikken, og lavere sannsynlighet for at innbyggerne tar på seg politiske verv. Tilliten til lokalpolitikere kan også bli noe lavere. I tillegg vil omfattende kommunesammenslåinger ha som konsekvens at det blir færre folkevalgte lokalpolitikere. Mens antallet lokalpolitikere blir færre, er det samtidig å forvente at administrasjonen blir større og mer profesjonalisert. Det kan gjøre at politikere opplever at makten forskyves fra politisk til administrativt nivå.*»

7.4.2: Annen kontakt mellom kommunene og innbyggerne

Ekspertutvalget understreker at det må utvikles flere og andre måter å sikre god kontakt med innbyggerne på. Kommunene i 5K har allerede flere ordninger:

- Alle kommunene i 5K er med på ordningen «Innbyggerinitiativ» via kommunens hjemmesider. Her kan innbyggere stille spørsmål, samle underskrifter og ha rett til å få sin sak behandlet av kommunens organer. Nylige saker som har vært fremmet på denne måten er f.eks. krav om ny behandling bevilgninger til leirskole i Holmestrand, og stopp av salg av en kommunal eiendom i Hof.
- Alle kommuner overfører kommune/bystyremøter over web-TV. Holmestrand overfører også møtene i formannskap og faste utvalg.
- Ordførernes ukeplaner offentliggjøres i lokal presse, og deres mobilnumre ligger på kommunens hjemmesider.

- Ordføreren i Re har sitt «ordførers hjørne» der innbyggerne kan ta direkte kontakt en gang i uka. I Stokke og Holmestrand er det tilsvarende ordninger månedlig, mens ordførerne i Hof og Andebu inviterer innbyggere til å ta kontakt via kommunens hjemmesider.
- I Re er det en åpen post foran hvert kommunestyremøte, der enkeltpersoner, lag eller foreninger får anledning til å ta opp saker direkte med de folkevalgte.
- Kommunene inviterer til ulike former for folkemøter og «verksteder» jevnlig. I alle fem kommuner er kommuneplanprosessen brede og åpner for innspill direkte fra innbyggerne.
- I varierende grad bruker kommunene og ordførerne og andre folkevalgte sosiale medier som lavterskel-kommunikasjonskanal. Det er i første rekke Facebook som brukes av kommunene i 5K, mens andre kommuner også har tatt i bruk Instagram og Twitter.

7.5: Samlet vurdering – lokaldemokrati

Valgdeltakelsen i Re gikk noe ned ifht det den hadde vært i Våle og Ramnes før sammenslåingen i 2002. Når vi ser på valgdeltakelsen i 5K ved de siste valgene, ser vi at det varierer fra kommune til kommune og fra valg til valg. Forskerne som har sett på de fire frivillige sammenslåingene i perioden 2005 – 2008 ser ingen store endringer i valgdeltakelsen.

Det er omtrent det samme antall partier representert i de kommunestyrene i 5K-kommunene. Unntaket er Hof kommunestyre der det bare sitter tre partier. For innbyggerne der vil en sammenslått kommune bety et større mangfold av partier å velge blant. I en eventuelt sammenslått kommune vil det bli en utfordring for partienes nominasjonsmøter å lage valglister som speiler hele den nye kommunen. Erfaringene fra andre sammenslåinger tilsier at partiene klarer den jobben bra.

Erfaringer fra norske sammenslåinger og den danske kommunalreformen viser at lokaldemokratiet endres etter en sammenslåing, og ikke alle endringer er positive. Dette er forhold den nasjonale reformen som er under arbeid i Norge må ta inn over seg, og søke å finne avbøtende tiltak på. En erfaring er at innbyggerne synes det blir en større avstand til de folkevalgte. En slik utvikling vil en kunne forvente også i en eventuell ny kommune i 5K-regionen. Det blir færre lokalpolitikere, og sjansen til at enhver «kjenner en» blir dermed mindre. Tiltak som nye og bedre muligheter for å komme i dialog med kommunen blir derfor viktig, og nye sosiale medier og datateknologi kan være verktøyene som kan brukes i så måte.

Ekspertutvalget har vært opptatt av at rollen som lokalpolitiker vil måtte bli endret gjennom reformen. De sier bl.a tydelig at det forutsetter at også staten bidrar. Skal en skal lykkes med å gi kommunene større ansvar – og ved det gjøre vervet som lokalpolitiker med givende – forutsetter det at staten faktisk er villig til å gi slipp, kontrollere og detaljstyre mindre. – Og det gjør de statlige byråkrater ikke uten videre, sa ekspertutvalgets leder Signy Vabo da hun la fram utvalgets rapport på en konferanse i regi KS i april 2013. – De må få klare signaler og føringer på det, la hun til.

Når det gjelder tiltak for å kompensere for den økte avstand mellom innbyggere og kommunestyre en kommunesammenslåing eventuelt kan komme til å bety, understreker ekspertutvalget muligheten de nye kommunene vil ha til å opprette lokale utvalg. Disse utvalgene kan delegeres ansvar på enkelte områder, eller fungere som høringsinstanser på linje med dagens eldreråd, og råd for personer med nedsatt funksjonsevne. Ifølge ekspertutvalget vil slike utvalg være en måte å sikre fortsatt nærhet til beslutningstakerne. Dette er en problemstilling en må se på i utredningens fase 2,

men det er kanskje grunn til å tro at det ikke var Vestfold som har vært fremst i utvalgets bevissthet når disse vurderinger er gjort. Kommunestyret i en eventuell ny kommune i midtre/nordre Vestfold vil kunne ha rimelig god oversikt over situasjonen i hele området, og være i stand til å gjøre positive vedtak for både helheten og enkeltområder.

I meldingsdelen til kommuneproposisjonen utdyper departement og regjering dette temaet. Det understrekes også der at staten må redusere sin detaljstyring overfor kommunene, og at det må lages gode ordninger for politisk deltakelse. Meldingen sier videre at «*Store kommuner medfører i seg selv at flere saker sees i sammenheng, og krevende avveininger mellom ulike interesser vil i større grad løftes inn i direkte folkevalgte organer*». Meldingen understreker behovet for å ha en god politikeropplæring, og sier: «*Dersom ikke lokalpolitikkerens rolle reformeres, vil kommunereformen kunne føre til en økning av administrasjonens makt på bekostning av de lokale folkevalgte*.» (side 36). Når det gjelder avstander til møtene i kommunestyre, formannskap og utvalg, pekes det spesielt på at den ikke må være så lang at grupper som småbarnsforeldre, eldre eller funksjonshemmede i praksis ikke kan delta.

8. Konsekvenser for kommunen som myndighetsutøver

Gjennom meldingsdelen i kommuneproposisjonen peker regjeringen på den kraftige økningen i kommunale oppgaver de siste 50 årene, inkludert oppgaver som innebærer at innbyggerne har rettigheter de forventer vil være like over hele landet. «*Økende krav til kommunenes myndighetsutøvelse har kommet i form av flere lovpålagte rettigheter og plikter, flere og mer komplekse enkeltvedtak som skal fattes, flere kommunale plikter, samt tiltakende rapporteringskrav. Innbyggerne og næringslivet har en berettiget forventning om rettsriktige avgjørelser, likebehandling, upartiske avgjørelser, overholdelse av taushetsplikt, samt effektiv saksbehandling. Dette krever relevant og tilstrekkelig kompetanse i kommunene*». (side 27)

I vurderingen av kommunens rolle som myndighetsutøver er det flere viktige momenter:

- Rettssikkerhet
- Kommunenes kompetanse – i første rekke på juridiske problemstillinger
- Kapasitet og evne til effektiv saksbehandling
- Habile saksbehandlere og folkevalgte

Skal kommunen ta korrekte og rettferdige avgjørelser, krever det at det er kunnskap om fagfeltet og relevant lovgiving hos saksbehandlere og ledere. Ekspertutvalgets kriterier «tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse» gjelder dermed også her. På dette området har utvalget lagt til «tilstrekkelig distanse».

8.1: Kompetanse

Behovet for sterke fagmiljøer med plass til spesialkompetanse er diskutert andre steder i denne rapporten. For å fylle rolle som myndighetsutøver på en god måte, er det særlig juridisk kompetanse som kreves. Juridisk kompetanse trengs i ulike sammenhenger, kanskje er det de omfattende reglene for offentlige anskaffelser som skaper størst hodebry i mange kommuner.

Ekspertutvalget har hentet informasjon fra KS og Utdanningsdirektoratet fra 2011 for å se på tilgangen av saksbehandlere med juridisk embetseksamen i kommunene – holdt opp mot kommunestørrelse.

Antall innbyggere	Antall kommuner	Antall ansatte med juridisk embetseksamen. (For hele gruppen kommuner samlet)
Opp til 2500 innbyggere	131 kommuner	13 ansatte
Mellom 2500 og 5000 innbyggere	103 kommuner	25 ansatte
Mellom 5000 og 20 000 innbyggere	145 kommuner	145 ansatte

Kilde: Ekspertutvalgets rapport side 78

Utvalget skriver videre: «Tallene betyr ikke at kommunene uten ansatte med juridisk embetseksamen ikke har tilgang på juridisk kompetanse. De kommunene som ikke selv har noe eller har utilstrekkelig juridisk kompetanse kjøper dette ved behov fra eksterne advokater, eller benytter juridisk kompetanse hos KS-advokatene og fylkesmennene. I tillegg er det flere kommuner som inngår interkommunalt samarbeid hvor de deler på en kommuneadvokat.»

8.2: Habilitet

Det er gjort undersøkelser (NIBR 2001) som viser at små kommuner med «gjennomsiktige» forhold kan ha mindre forskjellsbehandling enn større kommuner. Forklaringen på det er at saksbehandlerne i de små kommunene ofte har god lokalkunnskap, og med det muligheter til å utøve et fornuftig skjønn. Det at «alle kjenner alle» innebærer også kjennskap til kommunens ulike avgjørelser og aktiviteter – helt ned på individnivå – og bidrar til å sikre lik behandling. Viktig å understreke at NIBRs undersøkelse av det som betegnes som «små» kommuner, gjaldt kommuner med mindre enn 2000 innbyggere.

Samme undersøkelse sier imidlertid også at det i disse små kommunene oftere oppstår problemer knyttet til inhabilitet for saksbehandlere og folkevalgte enn i større kommuner. Med bl.a det som utgangspunkt har ekspertutvalget konkludert slik: «Gjennomgangen viser at inhabilitet er en større utfordring i små enn i større kommuner. Det skyldes ikke bare at saksbehandler kan være part og/eller være i slektenskap med aktuelle innbyggere, men kan også skyldes andre nære relasjoner som naboskap, forretningsforbindelser og vennskap.... Utvalget legger til grunn at tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggere er nødvendig. Dette for å sikre likebehandling og at det ikke tas utenforliggende hensyn i myndighetsutøvelsen, samt at innbyggerne sikres de rettigheter de har etter loven..... Det er derfor utvalgets oppfatning at kommunene bør ha en størrelse som sikrer tilstrekkelig distanse mellom innbyggerne og medarbeiderne i kommunen. Dersom kommunene ikke er i stand til å fatte rettsriktige avgjørelser vil dette medføre press om økt statlig overprøving, og kan føre til et økt antall klagesaker for fylkesmennene og Stortingets ombudsmann for forvaltningen»

8.3: Samlet vurdering

Da Holmestrand, Hof og Re slo sammen sine planavdelinger åpnet det seg en mulighet til å ansette en juridisk rådgiver ved avdelingen. Erfaringene var at det stadig kom saker der juridisk kompetanse var påkrevet, og det var både tungvint og dyrt å skulle hente denne kompetansen utenfor egen

organisasjon hver gang. Utbyggingsavtaler vil være et viktig fagfelt for den juridiske rådgiveren som tiltrer når avdelingene formelt samles den 1.juli 2014.

I 5K-sammenheng har samarbeid om rekruttering av juridisk kompetanse vært et diskusjonstema, og det vil være aktuelt også om kommunene skulle velge å la være å slå seg sammen.

Hver enkelt kommune i 5K har ikke mulighet til å ansette kommuneadvokat i full stilling. Skulle det bli en kommunesammenslåing er dette et fagfelt der en får muligheter til å få relevant kompetanse inn i egen organisasjon, slik at behovet for å kjøpe eksterne tjenester reduseres.

9.Konsekvenser for kommunenes økonomi

Det er i utgangspunktet ikke brukt mye tid på økonomiske vurderinger i denne fasen av utredningen. Telemarksforskning har gjort noen grove overslag over mulige stordriftsfordeler og effektiviseringsgevinster i kapittel 5 om tjenesteproduksjon. Det er varslet en omfattende gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i løpet av stortingsvalgperioden. Regjeringen sier i kommuneproposisjonen 2015 at denne gjennomgangen skal sees i sammenheng med kommunereformen. Det som måtte komme av endringer vil måtte hensyntas i senere faser av utredningsarbeidet for kommunene i og rundt 5K.

Telemarksforskning har brukt KS sin modell for å beregne inntekter etter en sammenslåing, og konkluderer med at den sammenslåtte kommunen vil ha større overføringer enn de fem kommunene til sammen de første 20 årene, men at det deretter blir en reduksjon i forhold til dagens nivå på overføringene når den tidsavgrensede ordningen «inndelingstilskudd» faller bort.

9.1: Kommuneproposisjonen (Prop. 95S)

Kommuneproposisjonen som ble lagt fram 14.mai 2014 har i meldingsdelen om kommunereformen gått igjennom forskjellige økonomiske virkemidler som skal stimulere til sammenslåinger. Et hovedgrep regjeringen gjør, er at disse virkemidlene bare gjelder kommuner som slås sammen i «reformperioden» (Se kap.11 om videre prosess) Det viktigste av virkemidlene er at det s.k «inndelingstilskuddet» videreføres. Dette tilskuddet innebærer at kommunene som slår seg sammen, vil få beholde både basistilskudd og eventuelle regionalpolitiske tilskudd som om de fortsatt var det samme antall enkeltkommuner. Etter dagens ordning tildeles inndelingstilskudd i 15 år, for så å bli trappet ned over ytterligere fem år. Meldingen sier at det skal komme en full gjennomgang av overføringene til kommunene i kommuneproposisjonen til neste år. Eventuelle endringer i måten inndelingstilskuddet skal fungere på – f.eks for kommuner som ikke rekker å ta beslutningene i reformperioden, vil bli behandlet der.

Ifølge beregninger fra Telemarksforskning vil inndelingstilskuddet til 5K vil bestå av 4 basistilskudd (ca 12,3 millioner pr. stk), småkommunetilskuddet Hof får i dag (5,3 millioner) , og kanskje det «gamle» inndelingstilskuddet som Re mottar nå (8,2 millioner) – i hvert de første årene. Til sammen blir dette 62,9 millioner kroner. Når det gamle inndelingstilskuddet fra Re faller bort, utgjør inndelingstilskuddet ca 54 millioner kroner. Når overgangsperioden med inndelingstilskudd er over (15 år, nedtrappes ytterligere 5) vil den sammenslåtte kommunen ha et tilsvarende beløp mindre i årlige overføringer fra staten sammenlignet med det enkeltkommunene samlet sett har i dag.

Det som kompliserer dette bildet, og gjør det både vanskelig – og antagelig unødvendig –å bruke mye tid på disse beregningene nå, er at det også er varslet nye oppgaver til kommunene. Hvilke

økonomiske betingelser og eventuelle «gulrøtter» som vil følge med disse oppgavene, vet vi ikke pr. i dag. En grundig gjennomgang av konsekvensene en sammenslåing vil ha for overføringene fra staten, må derfor skje seinere i prosessen. Sluttrapporten fra ekspertutvalget som kommer i desember, kan gi en pekepinn, neste kommuneproposisjon vil være helt sentral.

9.1.1: Tilskudd i reformperioden

I kommuneproposisjonen innfører regjeringen også to standardiserte engangstilskudd til kommuner som slår seg sammen. Det ene tilskuddet er ment å dekke kostnadene ved sammenslåingen – f.eks tilpasning av datasystemer, mens det nye s.k «reformtilskuddet» kan brukes slik kommunene selv ønsker. Meldingen understreker at dette er gjort for å møte eventuelle krav og ønsker om at en sammenslåing bare kan gjennomføres hvis de respektive får midler til konkrete utbygginger eller satsinger. Ved å gjøre begge disse tilskuddene standardiserte, håper regjeringen å bidra til forutsigbarhet for kommuner som utreder sammenslåing.

Både engangstilskuddet og reformstøtten premierer sammenslåinger som omfatter flere kommuner og mange mennesker.

9.1.2: Modell for dekning av engangskostnader i reformperioden (kroner)

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

Kilde: Tabell 4.2 – Meldingsdel Kommuneproposisjonen – side 53

Skulle 5K slå seg sammen til en ny kommune, ville den kommunen få omtrent 40 000 innbyggere. Engangsstøtten vil dermed bli på 55 millioner kroner. Andre mulige konstellasjoner:

- Holmestrand, Hof, Re og Andebu hadde ved årsskiftet 28 500 innbyggere, og vil få et tilskudd på 45 millioner kroner.
- Skulle Sande bli med i en ny kommune med Holmestrand, Hof, Re og Andebu ville den kommunen ha 37 500 innbyggere, bestå av fem tidligere kommuner og få et engangstilskudd på 55 millioner kroner.
- Horten hadde 26 751 innbyggere 1.januar 2014. En samling av alle kommunene i nordre del av Vestfold (Sande, Horten, Holmestrand, Hof og Re) ville innen en eventuell sammenslåing være på over 50 000 innbyggere. Engangstilskuddet vill dermed bli på 60 millioner kroner.
- Skulle Holmestrand, Hof og Re slå seg sammen, ble det en ny kommune med 22 800 innbyggere (pr. 1.1.14) – og en sammenslått kommune ville få 35 millioner kroner til å dekke engangskostnader.

Det er ikke innenfor mandat – og tidsfrister - til utredningens fase 1 å gå inn og vurdere om dette engangstilskuddet vil være tilstrekkelig for å dekke kostnadene ved selve sammenslåingen. Dette vil avhenge av hvor omfattende prosess de deltakende kommuner vil mene de trenger, og hvor mange og store systemer f.eks innenfor IKT som ikke er sammenfallende i dag. Det er noen erfaringstall fra

sammenslåingen av Våle og Ramnes som vil kunne gi en pekepinn når en ser på dette i utredningens fase 2.

9.1.3: Reformstøtte

Regjeringen ønsker ikke å knytte kommunereformen til støtte til f.eks infrastrukturtiltak. Den henviser til prosjektet «Fremtidens kommunestruktur» fra 2003 – 2006, som viste at støtte til denne type tiltak ikke nødvendigvis førte til flere sammenslåinger. Reformstøtten som gies til sammenslåinger som skjer i reformperioden blir derfor i stedet en støtte som kommunen kan bruke til det den selv mener er mest hensiktsmessig. Også her foreslås det standardiserte satser etter hvor mange innbyggere den nye kommunen vil få.

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte	Aktuelle konstellasjoner for kommunene i 5K (Jfr. debatt og utredninger)
0-10 000	0	Ingen aktuelle. Hof og Andebu ville ha under 10 000 innbyggere til sammen, men denne konstellasjonen har ikke vært et tema i kommunestyrenes møter.
10 000 – 14 999	5 millioner kr	Ingen aktuelle. Re og Andebu har 14 900 innbyggere til sammen i dag, men vil være over 15 000 på et sammenslåingstidspunkt.
15 000 – 29 999	20 millioner kroner	Holmestrand, Hof, Re og Andebu (28 500) Holmestrand, Hof og Re (22 800) Stokke og Andebu (17 200) Stokke, Andebu og Re (26 300)
30 000 – 49 999	25 millioner	5K (40 000) Holmestrand, Hof, Re, Andebu, Sande (37 500)
Over 50 000 innbyggere	30 millioner	Horten – kombinert med 3K - evt. også med Sande Stokke og Sandefjord (56 500) Andebu, Stokke og Sandefjord (62 200) Stokke og Tønsberg (53 000) Stokke, Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme (79 300)

Kilde: Tabell 4.3 – Meldingsdel Kommuneproposisjonen – side 53. Beregninger v/Inger Christensen

10. Prosess etter fase 1

Denne rapporten legges fram for kommunestyrene i Holmestrand, Hof, Re, Andebu og Stokke i juni 2014. De samme kommunestyrene har i sine vedtak da rapporten ble bestilt, sagt at de ønsker en periode mellom rapport fra fase 1 og oppstart av fase 2. Ordlyden i vedtakene er gjengitt i det innledende kapitlet i rapporten.

En av grunnene til å gjennomføre utredning om kommunesammenslåing i to faser, var at det ved oppstart fortsatt ikke er avklart hvilke av kommunene som faktisk ønsker å vurdere å slå seg sammen. Perioden mellom de to fasene er tenkt benyttet til å få denne avklaringen på plass.

En annen grunn til å dele utredningen i to, var at kommunestyrene ønsket å vite så mye som mulig om de nasjonale føringene for kommunereformen, før en tok fatt på de mest tids- og ressurskrevende delene av en utredning. Disse føringene er nå langt på vei kommet gjennom meldingsdelen til kommuneproposisjonen som ble lagt fram 14.mai 2014. Det gjenstår fortsatt noen usikkerhetsmomenter knyttet til eventuelle nye oppgaver for kommunene, men det er sagt når konklusjonene her vil foreligge, og de lokale prosessene kan ta hensyn til det når det settes opp tidsplaner og milepælsoversikter.

10.1 Nasjonale føringer for regionale prosesser

Regjeringen skriver i meldingsdelen av kommuneproposisjonen: *«Høsten 2014 vil alle landets kommuner inviteres til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Fylkesmannen vil få ansvar for å igangsette disse prosessene. Det er ønskelig at de regionale prosessene gjennomføres i et samarbeid mellom fylkesmannen og KS regionalt.»* (side 46) Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner deltok på det s.k. «fredagsmøtet» som KS og fylkesmannen arrangerer sammen fredag 16.mai. Der ga statsråden uttrykk for at han var godt oppdatert på prosessene i Vestfold, og han beskrev arbeidet som var gjort her i fylket så langt som «forbilledlig». Han fikk spørsmål fra salen fra kommuner som allerede var kommet godt i gang med sine utredninger, og ga uttrykk for at det bare ville være en fordel om noen gikk foran og viste vei. – Denne saken er vanskeligere i andre deler av landet, enn den er her hos dere, sa statsråden, som la til at han ofte refererte til Vestfold når han deltok i møter i andre deler av landet.

Fylkesmennene vil få et oppdragsbrev fra departementet, og der vil de i følge kommuneproposisjonen bli bedt om å tilpasse de prosessene som allerede er i gang til den samlede, regionale og nasjonale prosess. *«Som et utgangspunkt bør igangsatte prosesser i stor grad fortsette i sitt planlagte løp, men det må samtidig legges opp til at prosessene avsluttes samtidig med resten av regionen».* Det er vel grunn til å tro at siste del av denne setningen er tatt med for å sikre at eventuelle lokale prosesser som allerede er i gang, ikke skal dra mer ut i tid enn at de følger den reformperioden regjeringen har lagt opp til.

10.1.1 Nasjonal tidsplan

Regjering og departement har satt opp en del viktige datoer og milepæler for den nasjonale kommunereformen:

- Juni 2014: Kommuneproposisjonen behandles i Stortinget. Komiteen har frist til 12.juni med å avgi sin innstilling. Høringsmøter med komiteen 19. og 20.mai
- Høsten 2014: Regionale prosesser starter (der de ikke allerede er i gang). Fylkesmannen får midler til en prosessveileder.
- Desember 2014: Ekspertutvalgets endelige rapport er klar. Her skal det bl.a drøftes hvilke nye oppgaver det kan være aktuelt å gi kommunene, og om det i så fall får betydning for anbefalt kommunestørrelse.
- 2015 vil være det året de fleste kommuner er i gang med utredningsarbeid. I meldingen skriver departementet om kommuner som allerede er i gang med prosesser: «For kommuner som gjør kommunestyrevedtak i løpet av høsten 2015, vil departementet legge til rette for at sammenslåing skal kunne vedtas på nasjonalt nivå i løpet av våren 2016. Et slikt løp tilsier at

disse sammenslåingene vil kunne tre i kraft fra 1.januar 2018». På spørsmål til statsråden på KS/fylkesmannens fredagsmøte 16.5 om dette innebar at det ville være mulig å arrangere kommunevalg samtidig med stortingsvalget høsten 2017, ble det svart bekreftende. Det ble også antydnet at kommuner som trengte eller ønsket det, ville kunne få støtte til kommunevalg i perioden.

- Mai 2015 – kommuneproposisjonen for 2016 med en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene.
- 2016: Det legges opp til at kommunene gjør sine vedtak innen sommeren 2016.
- 2017: Proposisjonen om en helhetlig kommunestruktur legges fram for Stortinget våren 2017.

Meldingen sier også: « *Det er allerede nå kommuner som diskuterer sammenslåing. Noen av disse har fått statlig støtte til å utrede konsekvenser ved en sammenslåing. Regjeringen ønsker at kommuner som tidlig i reformen fatter vedtak om at de ønsker å slå seg sammen, skal slippe unødvendig perioder der prosessene står på vent*» (side 51).

I henhold til vedtakene ved oppstart av fase 1 av 5K-utredningen ble det sendt søknader både til Fylkesmannen i Vestfold og Kommunal- og moderniseringsdepartementet om støtte til neste fase av utredningen. I søknaden ble det tatt forbehold om at kommunene skulle behandle deltakelsen i den neste fasen av utredningen i møter sommer/høst 2014, og at deltakerne i neste fase ikke trengte å være de samme som i første fase.

10.2: Avklares mellom fase 1 og 2

Kommunestyrene får en egen sak om fase 2 i sine møter i oktober 2014. I perioden mellom fase 1 og 2 skal kommunene bestemme om de ønsker å gå videre i neste fase eller ikke. Vedtaket i kommunestyrene sier at : *Etter utredningens fase 1 må de deltakende kommuner avklare om de ønsker å gå videre i prosessen og delta i fase 2. Rapport fra fase 1 legges fram for kommunestyrene i juni 2014.*

Kommunereformarbeidet i Vestfold er en pågående prosess, og denne rapporten vil antagelig ikke kunne fange opp alle signaler og forslag som er oppe til debatt. Pr. tidspunktet for skrivefrist til den politiske behandlingen i kommunene i 5K ser det ut til at følgende forhold bør avklares før neste fase i dette utredningsarbeidet kan settes i gang:

- Stokke må – og ser ut til å – gjøre sitt retningsvalg. Rådmannen har innstilt på at det innledes forhandlinger med Sandefjord. Om 5K sier rådmannen i sitt forslag til vedtak : «Stokke kommune avslutter videre samarbeid om utredning av 5K-alternativet». På folkemøtet på Bokemoa skole den 13.mai ble det holdt innlegg av samtlige gruppeledere i kommunestyret. Ingen av dem tok til orde for å forlenge samarbeidet med 5K. Fra enkelte ble det understreket at 5K hadde vært et viktig initiativ for å få fart på prosessen i fylket, men utover det var signalene at samarbeidet nå burde avsluttes.
- Andebu har vært tett knyttet til Stokke gjennom 2K-samarbeidet, og var med på utredning av SAS-alternativet i 2004. (Sandefjord, Andebu, Stokke). Det er naturlig at om Stokke velger å bryte ut av 2K-samarbeidet for å forhandle om sammenslåing med Sandefjord, må også Andebu ta en ny gjennomgang av sine alternativer og muligheter.

- Sande gjennomfører en utredning parallelt med 5K. Der er spørsmålet om kommunen skal vende seg mot Vestfold eller Buskerud – dvs. Drammen. Det pågår mye samarbeid mot Drammen fra Sande, men det er også en sterk vestfoldidentitet i kommunen. Ifølge ordfører Karl Einar Haslestad på KS/Fylkesmannens fredagsmøte 16.mai, søker en å komme til en konklusjon om retningsvalg også i Sande i løpet av sommer/høst 2014. Svelvik kommune gjennomfører lignende prosesser, og vil antagelig ha omtrent de samme tidsfrister som Sande.
- Horten kommune er pr. dags dato ikke i gang med utredning av kommunesammenslåing. Fra enkelte folkevalgte har det vært etterlyst et sterkere engasjement, og det er bl.a foreslått å se på kombinasjonen Horten, Holmestrand og Re, eller hele nordfylket: Horten, Holmestrand, Re, Hof, Sande og Svelvik. Det har ikke kommet noen formelle henvendelser om noen av disse alternativene til kommunene i 5K (pr. 19.5.14) – men de er oppe i den pågående debatten.

10.3 Informasjon

I kommunestyrene i 5K var en opptatt av at arbeidet med endring i kommunestruktur skjer i åpenhet, og med god adgang for innbyggere og ansatte å ha innsikt i faktagrunnlag, diskusjoner og prosessen underveis. Det har blitt opprettet en egen fane på kommunenes hjemmesider der relevant informasjon legges ut. Denne rapporten samt kunnskapsgrunnlaget legges ut samtidig med at den sendes ut med møteinnkallinger til den politiske behandling i juni.

Inndelingsloven har bestemmelsene om kommunegrenser og kommunesammenslåinger. I lovens § 10 står det: «*Kommunestyret bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grenseendring. Høyringa kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte.*» I meldingen til kommuneproposisjonen slås det fast at det tradisjonelt har vært gjennomført folkeavstemninger i spørsmål om kommunesammenslåinger. Regjeringen legger ikke opp til at det nødvendigvis trenger å skje nå. Meldingen sier at «*Departementet vil i forbindelse med kommunereformen utarbeide et opplegg for spørreundersøkelser som kommunene vil få tilbud om å bruke i høringen av innbyggerne.*» Departementet mener en slik undersøkelse kan stille flere spørsmål på et bredere område enn en folkeavstemning vil gjøre, og dermed være mer til hjelp når beslutningsgrunnlaget for vedtak om sammenslåing skal gjøres klart. Det blir gitt inntil kr. 100 000 pr. kommune til gjennomføring av slike undersøkelser.

10.3.1: Mellom faser eller etter fase 2?

Opinionsundersøkelser har vært vurdert i noen av kommunene i 5K også. I Re ble et forslag om å gjennomføre en slik undersøkelse etter fase 1 nedstemt, mens Stokke velger å gjennomføre en slik undersøkelse i forkant av beslutningen om retningsvalg i juni.

Vurderingen som må gjøres er hva en vil bruke en slik undersøkelse til, og hvor langt en skal ha kommet i utredningsarbeidet før en gjennomfører den. Skal det gjennomføres et omfattende informasjonsarbeid i forkant av undersøkelsen, eller skal undersøkelsen bidra med informasjon inn i selve utredningsarbeidet? I diskusjoner om sammenslåing står ofte spørsmål om tjenestetilbudet til kommunene høyt oppe på agendaen. Det temaet er i liten grad utredet i denne fasen, men vil bli det viktigste temaet i neste fase. Argumentet for å gjennomføre en spørreundersøkelse tidlig i prosessen, er at da kan resultatene av den bli lagt til som et premiss for det videre arbeidet, og

utredningsarbeidet kan søke å svare på de problemstillingene undersøkelsen har reist. Argumentet imot å ha en undersøkelse veldig tidlig, er at det da vil være sentrale spørsmål som ikke er utredet, og en vil i realiteten ikke vite så mye om hvordan en eventuell ny kommune vil organisere tjenesteproduksjon og lokaldemokrati. Innbyggerne må svare ut fra hva de tror og/eller føler, og ikke ut fra utredningens konklusjoner. Argumentet for å gjennomføre undersøkelsen seint i prosessen, vil være at prosessen vil ha vart lenger, mer informasjon vil være tilgjengelig, og det er enklere for innbyggerne å vite hva de faktisk svarer på. I motstrid til det står argumentet om at innbyggerne ikke blir spurt til råds tidlig i prosessen, og dermed kan påvirke mindre.

Kanskje er løsningen å la en slik undersøkelse inngå i arbeidet med fase 2. Mange problemstillinger er klare allerede nå, og det går an å legge opp arbeidet med fase 2 slik at flere blir gjennomgått i løpet av høsten 2014/nyåret 2015. En spørreundersøkelse på nyåret 2015 kan dermed både bidra direkte inn i prosessen, samtidig som kommunene har kommet noe lenger, og informasjon og bakgrunns materialet kan være spredt bredere.

10.4: Medvirkning

I fase 1 av denne utredningen har det vært to tillitsvalgte med i arbeids- og styringsgruppe. De har fått tilsendt alt materiale underveis, og har distribuert dette videre ut til de øvrige tillitsvalgte ute i kommunene. I neste fase av utredningen er det viktig at de tillitsvalgte – og de ansatte – trekkes mer inn i selve prosessen. Så langt har medvirkningen handlet mest om å ta imot og viderebringe informasjon, i neste runde må de ansatte på flere nivåer også delta i diskusjonene om hvordan en ser for seg konkrete løsninger i en eventuelt ny kommune.

11. Innhold fase 2

Kommunestyrevedtakene om oppstart av utredningsarbeidets fase 1 sier også noe om innholdet i fase 2: *I fase 2 utredes konsekvenser for områdene i pkt 1 mer grundig og detaljert, og prosess og sammenslåing av aktuelle kommuner konkretiseres. Organisering og fremdrift av fase 2 legges fram som egen sak.* I denne rapporten er det henvist til fase 2 en rekke ganger. Det har spesielt vært i forbindelse med temaer som ikke har vært grundig gjennomgått i denne runden, men som vil være viktige før en tar den endelige beslutningen om sammenslåing.

Det som har kommet til etter at kommunestyrene i 5K behandlet oppstart av utredning, er at det har kommet en stortingsmelding som klart slår fast at det nå skal gjennomføres en kommunereform. Reformen skal ende opp med en stortingsproposisjon våren 2017, og kommunene anmodes om å ha gjort sine vedtak seinest sommeren 2016. Kommunene i 5K ligger godt an i forhold til denne tidsfristen, og kan tenkes å være blant de kommunene som kan gjøre sine vedtak tidligere enn det som settes som siste frist.

11.1: Temaer i fase 2

Utredningens fase 2 vil ha de samme overskriftene som denne fasen har hatt, og der det må vurderes om utredningens første fase har vært grundig nok, eller om det er behov for å hente inn mer informasjon og gjøre bedre analyser.

- Demografi, geografi, kommunikasjon og identitet

- Konsekvenser for kommunen som samfunnsutvikler
- Konsekvenser for kommunen som tjenesteleverandør
- Konsekvenser for lokaldemokratiet /kommunen som demokratisk arena
- Konsekvenser for kommunen som myndighetsutøver
- Kommuneøkonomi

Det vil antagelig være i første rekke konsekvensene for tjenestene som må gjennomgås grundig i fase 2. For å kunne gjøre det, må det være avklart hvilke kommuner som ønsker å delta, slik at utredningen kan bli både konkret og praktisk – i tillegg til at det skal vurderes i forhold til regionale og nasjonale føringer, lovverk og forskrifter.

Når det gjelder økonomi er det også en rekke spørsmål som ikke er vurdert. De ulike kommuners økonomiske situasjon er ikke gjennomgått grundig, og det er ikke gjort beregninger verken på inntekts- eller utgiftssiden. Flere temaer vil være sentrale:

- Investeringsbehov i årene framover – hvordan ligger en an ifht. til f.eks samhandlingsreformen, nødvendig opprustning av bygningsmasse og/eller infrastruktur
- Vedlikeholdsbehov – har kommunene store uløste oppgaver, eller er en ajour?
- Eiendomsskatt eller ikke?
- Samordning av fagsystemer som økonomisystem og andre IKT-systemer
- Langsiktige avtaler den nye kommunen vil måtte forholde seg til.

På området «lokaldemokrati» er en del temaer behandlet i denne rapporten, men det er ikke gjort konkrete vurdering av politisk organisering, størrelsen på kommunestyret, antall utvalg osv. Også dette er spørsmål det er unaturlig å gå inn i før en vet hvilke kommuner en skal se på.

11.2: Navn og kommunesenter

I det allmenne ordskiftet om kommunesammenslåinger sies det ofte at det som egentlig er det vanskeligste å bli enige om er navnet på den nye kommunen, og hvor kommunesenteret skal være. Fullt så enkelt er det nok ikke, for det er mange potensielle kommunesammenslåinger som ikke har blitt gjennomført, selv om både navn og kommunesenter langt på vei ga seg selv. Det er imidlertid viktige spørsmål, og spørsmål det knytter seg sterke følelser til. Fase 2 av denne utredningen må vurdere begge disse spørsmålene. Igjen har det vært unødvendig å starte spekulasjoner og diskusjoner før en faktisk vet hvilke kommuner – og hvilke geografisk avgrensning – det vil være snakk om.

11.3: Prosess og tidsfrister for fase 2

Forslag til konkret prosess med temaer, deltakere, organisering og tidsfrister legges fram for kommunestyrene i oktober 2014.

12. Vedlegg

Kunnskapsgrunnlaget som er utarbeidet til denne utredningen er lagt ved rapporten.

Kilder/Referanser:

- Brandtzæg, B. A, 2009. Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. Telemarksforskning rapport nr 258.
- Brandtzæg, B.A, Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2010. Mosvik og Inderøy. Utredning av kommunesammenslåing. – Telemarksforskning. Rapport nr. 264.
- Bukve, O. 1999. Samanslåing, samarbeid eller status quo? Kva bør skje med kommunestrukturen – Høgskulen i Sogn og Fjordane. R-nr 1/99.
- Grefsrud & Hagen 2003. Kriterier for kommuneinndeling – Østlandsforskning. ØF-rapport nr. 21/2003.
- Lie, K., Thorstensen, A., Baksås, T.E. og Haugberg, S, 2013a. Nye samhandlingsformer og strukturendringer i Nordhordland. Telemarksforskning notat 18/2013
- Lie, K., Thorstensen, A., Baksås, T.E. og Hjelseth, A, 2013b. Nordhordland Kommunestruktur 2013 – avgjerdsgrunnlag for val av vidare prosess (fase 2.1). Telemarksforskning rapport nummer 331.
- Regional plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA) – Vestfold Fylkeskommune 2014
- Regional plan for verdiskaping og innovasjon (RPVI) – Planprogram, Vestfold Fylkeskommune 2014
- Regional plan for handel og sentrumsutvikling – Kjøpesenterplanen 2009 Vestfold Fylkeskommune
- Kriterier for god kommunestruktur – delrapport fra ekspertutvalg. KMD 2014. Der det er henvist til forskningsrapporter fra ekspertutvalgets rapport er det henvist både til forsker og til side i utvalgets rapport.
- Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015, Prop 95 S
- Fylkesmannen/KS fredagsmøter i mai: Presentasjoner ved ekspertutvalgets leder Signy Vabo (25.april 2014) og Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner (16.mai 2014)

Nettsider:

- Foredrag av Arnfinn Tangstad på TBUs fagkonferanse om kommunestruktur 11.12.2013: http://www.regjeringen.no/upload/KRD/KOMM/Sammenslaing_Mosvik-Inderoy_Arnfinn_Tangstad.pdf (lastet ned 22.04.14)
- Intensjonsplan kommunesammenslåing mellom Inderøy og Mosvik kommuner: <http://www.nyeinderoy.no/intensjonsplan.168227.no.html> (lastet ned 22.04.14)
- Kommuneloven: http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107#KAPITTEL_2 (lastet ned 23.04.14)

- Hjemmesidene til en rekke interkommunale samarbeidsordninger i Vestfold
- Hjemmesiden til Vestfold Idrettskrets



