

Asker, Røyken og Hurum Utrekning om kommunesammenslåing



Innholdsfortegnelse

1	OPPSUMMERING.....	5
1.1	Behov for kommunereform.....	5
1.2	Kriterier for god kommunestruktur	5
1.3	Hva er felles for de tre kommunene?.....	6
1.4	Hva er spesielt for Asker?.....	6
1.5	Hva er spesielt for Røyken?	7
1.6	Hva er spesielt for Hurum?	7
1.7	Helhetlig vurdering av en sammenslåing	7
1.8	Økonomiske konsekvenser	8
1.9	Vurdering for og imot	9
1.10	Utredningen og oppbygging av rapporten	14
2	BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER.....	15
2.1	Norske kommuner	15
2.2	Bakgrunn for kommunereformen.....	16
2.3	Ekspertutvalgets kriterier.....	16
2.4	Spesielt viktige problemstillinger for Asker, Røyken og Hurum	18
3	KJENNETEGN OG UTVIKLINGSTREKK I NORGE	19
3.1	Perspektivmeldingen.....	19
3.2	Produktivitetskommisjonen.....	20
3.3	Klima og miljø	21
3.4	Areal og transport.....	22
4	KJENNETEGN, UTVIKLINGSTREKK OG ØKONOMI I KOMMUNENE	23
4.1	Oppsummering	23
4.2	Befolkning og bosetting.....	24
4.3	Befolkningsutvikling.....	24

4.4	Sammensetning av befolkningen.....	25
4.5	Interkommunalt samarbeid	27
4.6	Kommunal økonomi	28
4.7	Nytt inntektssystem.....	31
4.8	Andre økonomiske effekter ved en sammenslåing	32
4.9	Demografi, utvikling i tjenestebehov og kommuneøkonomi	35
5	LOKALDEMOKRATIET	37
5.1	Oppsummering	37
5.2	Styrking av lokaldemokratiet.....	37
5.3	Politisk organisering	38
5.4	Innbyggernes deltagelse og tilhørighet.....	40
5.5	Sikring av nærdemokratiet.....	41
5.6	Lokaldemokratiundersøkelsen 2014.....	43
5.7	Interkommunale samarbeid og lokaldemokrati	43
5.8	Erfaring fra tidligere sammenslåinger	43
5.9	Erfaringer fra Danmark.....	43
6	FUNKSJONELT SAMFUNNSUTVIKLINGSOMRÅDE	46
6.1	Oppsummering	46
6.2	Samfunnsutvikling	47
6.3	Utviklingsarbeid og interessehevding.....	57
7	TJENESTEPRODUKSJON.....	58
7.1	Oppsummering	58
7.2	Kommunens oppgaver	58
7.3	Fagmiljøer, kapasitet, kompetanse og kvalitet	59
7.4	Brukerrettede tjenester og institusjoner	60
7.5	IKT-systemer	60
7.6	Kultur, idrett og rekreasjon.....	60
7.7	Organisasjonskultur	61

8	NYE OPPGAVER TIL STØRRE KOMMUNER	62
8.1	Oppsummering	62
8.2	Nye oppgaver	62
8.3	Kollektivtransport og fylkesveger	62
8.4	Videregående skole	63
8.5	Statlig barnevern.....	63
8.6	Rehabilitering og habilitering	64
8.7	NAV.....	64
8.8	Psykisk helse – Distriktpsikiatriske sentre (DPS) og barne- og ungdomspsykiatri (BUP)	64
8.9	Klima- og miljøforvaltning.....	64
8.10	Tannhelse	65
9	VEDLEGG	66

1 Oppsummering

1.1 Behov for kommunereform

Målet om å gi alle lik tilgang til grunnleggende velferdsordninger står sentralt i den norske velferdsmodellen. En vekstkraftig økonomi og bærekraftige statsfinanser forutsetter at vi får mye igjen for ressursene som benyttes i offentlig sektor. Ivaretagelsen av den framtidige velferden i Norge forutsetter høy produktivitet og effektiv ressursbruk i offentlig sektor.¹ Da mange av velferdstjenestene i Norge ytes gjennom kommunene, stilles det krav til at kommunal sektor tilpasser seg framtidens behov. Regjeringen har satt i gang en kommunereform med mål om større og mer robuste kommuner. Hovedbegrunnelsen for reformen er:

- Behov for mer kompetanse og kapasitet i kommunene (i hovedsak små kommuner)
- Kommuner som i større grad sammenfaller med samfunnsutfordringene (alle kommuner, men spesielt vekstkommuner og kommuner rundt storbyer).

Gjennom reformen skal man sikre innbyggerne gode og likeverdige tjenester og styrke lokaldemokratiet. Reformen kan også betraktes som et svar på de utfordringer Norge forventes å stå overfor i framtida. Mer usikre økonomiske utsikter, sterkere krav til produktivitet og effektivitet i offentlig og privat sektor, samt behovet for lokale løsninger på globale klima -og miljøspørsmål, tilsier at det er behov for en kommunestruktur som er bedre tilpasset framtiden.

Parallelt med kommunereformen pågår en regionreform. Dette innebærer at også den fylkesvise inndelingen av kommune- Norge er i endring. Akershus fylkeskommune er i dialog med både Østfold og Buskerud om den framtidige inndelingen av regionalt folkevalgt nivå. Det pågår dessuten forhandlinger i Drammensregionen og i Follo som kan endre «balansen» mellom kommunene rundt Oslofjorden.

Framtidens «kommunekart» er i ferd med å bli tegnet. Asker, Røyken og Hurum har etter nabopratt, utredninger, innbyggerundersøkelser og folkemøter utarbeidet et utkast til en intensjonsavtale om å slå seg sammen.²

1.2 Kriterier for god kommunestruktur

Med utgangspunkt i samfunnsmessige hensyn knyttet til kommunenes fire roller innenfor tjenesteyting, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokratisk arena kom ekspertutvalget for kommunereformen frem til følgende kriterier for god kommunestruktur³:

- 1) Tilstrekkelig kapasitet
- 2) Relevant kompetanse
- 3) Tilstrekkelig distanse
- 4) Effektiv tjenesteproduksjon
- 5) Økonomisk soliditet
- 6) Valgfrihet
- 7) Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
- 8) Høy politisk deltakelse
- 9) Lokal politisk styring
- 10) Lokal identitet

¹ Regjeringen oppnevnte 7. februar en kommisjon som skal kartlegge årsakene til svakere produktivitetsvekst og fremme konkrete forslag som kan styrke produktivitet og vekstevne i norsk økonomi.

² Hole, Lier og Bærum har vært med i tidligere faser av prosessen. Forhandlingene med Bærum ble avbrutt i februar 2016.

³ https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreport.pdf

I tillegg framhevet ekspertutvalget at staten bør redusere detaljstyringen av kommunal sektor og legge til rette for at kommunene har en bred oppgaveportefølje, gjennom ytterligere to kriterier:

- 11) Bred oppgaveportefølje
- 12) Statlig rammestyring

1.3 Hva er felles for de tre kommunene?

Asker, Røyken og Hurum er tre «blågrønne» bygdekommuner som hører til Osloregionen og Vestregionen. Kommunene preges i stor grad av befolkningsvekst, behov for bolig- og næringsutbygging, store pendlerstrømmer nordover med påfølgende samferdselsutfordringer og et ønske om å bevare grøntområder. De tre utredningskommunene har alle en flersenterstruktur med flere tettsteder i hver kommune.

Hvis veksten i hovedstadsområdet fortsetter, krever det et stort løft i kollektivtransporten. Det er særlig behov for tiltak for å øke kapasiteten inn mot og gjennom Oslo, tiltak for økt fremkommelighet, og økte midler til drift og vedlikehold/reinvestering som følge av befolkningsøkning og økte kollektivandeler. Felles regional plan⁴ for areal og transport i Oslo og Akershus viser at en retningsendring i hovedstadsregionen er nødvendig, ikke bare for regionen, men også for å oppnå nasjonale mål om klima, transport, dyrket mark og naturmangfold.

Kommunene leverer gode tjenester i dag, men er avhengige av interkommunale samarbeid for å løse mange av de lovpålagte oppgavene. De samarbeider både med hverandre og andre kommuner. Røyken og Hurum samarbeider mer i retning Drammen og Asker med Bærum. Kommunene vil trenge mer kompetanse og kapasitet fremover av flere årsaker. En årsak er at kommunene får flere og mer spesialiserte oppgaver. En annen er på grunn av befolkningsveksten i kommunene og alt dette utløser av kommunale oppgaver. En tredje årsak for Hurum og Røyken er at de står over for et generasjonsskifte blant de ansatte. Det er spesielt Hurum som er sårbare, men alle tre kan tjene på større fagmiljøer med både bredere og mer spesialisert kompetanse.

1.4 Hva er spesielt for Asker?

Asker har et innbyggergrunnlag som tilsier at kommunestørrelse isolert sett ikke er en nødvendig driver for sammenslåing med andre kommuner når vi tar utgangspunkt i de oppgavene kommunene har ansvaret for per i dag. Likevel er det flere forhold som tilsier at det er riktig at også Asker er del av de pågående drøftingene rundt fremtidig kommunestruktur:

- Kommunenes muligheter for å ivareta spesialiserte oppgaver og de nye oppgavene som Regjeringen ønsker å overføre til kommunene vil være større med et høyere innbyggertall
- Befolknings- og kommunikasjonsutviklingen de senere årene har endret de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene. Endringer i kommunestrukturen vil kunne gi et bedre samsvar mellom kommunegrensene og bo- og arbeidsmarkedsregionene
- Presset på arealene er størst i Asker. En endret kommunestruktur kan gi en større mulighet for helhetlig planlegging innen viktige samfunnsområder, blant annet boligbygging, arealbruk og transport

Mange av utfordringene i Asker ligger på grensen til Røyken, spesielt innenfor arealutnyttelse til boliger, næring og ikke minst transportløsninger. En sammenslåing med Røyken og Hurum kan sikre mer helhetlige løsninger til det beste for Asker. Dette er vanskelig å få til når for eksempel pendlerne som belaster transportinfrastrukturen i Asker hører til andre kommuner og annet fylke. Utbygging kan også gjøres mer helhetlig med hensyn til vern av marka og andre grøntområder.

Ved å bli en større kommune vil Asker inngå i en kommune med mer slagkraft og påvirkningsmulighet i regionen. Om de tre kommunene ender opp med å stå hver for seg eller Røyken og Hurum skulle velge å slå seg sammen med Drammen, vil Asker havne i en dårligere situasjon enn i dag. Større kommuner rundt vil både få flere oppgaver og få større gjennomslag regionalt. Det vil bli vanskeligere å få gjennomslag for Askers ønsker og behov og andre kommuner kan bli mer attraktive både som arbeidsgiver, næringsutvikler og bokommune.

Asker samarbeider mye med Bærum i dag. Uansett om Asker, Røyken og Hurum slår seg sammen vil Asker være avhengig av samarbeid med Bærum om utvalgte tjenester og oppgaver.

⁴ <http://www.akershus.no/ansvarsomrader/samferdsel/samferdselsplanlegging/regional-plan-for-areal-og-transport-i-oslo-og-akershus/>

1.5 Hva er spesielt for Røyken?

Røyken ligger også over anbefalt størrelse for hva kommuner bør være for å klare å levere dagens oppgaver. Det er derfor argumentet om at en kommune bør utgjøre et funksjonelt samfunnsområde som veier tyngst. Røyken ligger i midten av de tre utredningskommunene, med både samarbeid og utfordringer i begge retninger. Det er høy pendling til og gjennom Asker. Arealutnyttelses- og transportutfordringene er størst i retning Asker og dette kan løses mer helhetlig om man gjør det sammen.

Av de tre kommunene har Røyken sterkest befolkningsvekst, med høyest tilflytting fra Oslo og Asker. Flere nærskolene har gått fra å være i fare for å bli nedlagt til å få et godt elevgrunnlag. Røyken har bygd flere nye skoler siste år med kapasitet til å ta imot flere elever. Røyken leverer gode tjenester i dag og har blant annet arbeidet mye med å sikre et helhetlig tilbud til barn og unge der barnet står i sentrum. Røyken samarbeider med andre kommuner om en rekke tjenester. Behovet for spiss- og spesialistkompetanse, større muligheter for kompetanseutvikling samt et kommende generasjonsskifte i organisasjonen gjør at Røyken kan tjene på en sammenslåing til et større fagmiljø. For Røyken kan en framtidig tilknytning til Akershus, gjennom en sammenslåing med Asker og Hurum, bidra til å løse flere av samferdsels- og kollektivtransportutfordringene kommunen har i dag.⁵

Som en av tre kommuner inngår Røyken i nasjonalt forsøk med overføring av ansvar og oppgaver fra statlig til kommunalt barnevern. Dette gir kommunen erfaring med å ivareta de muligheter og håndtere de utfordringer som overføring av oppgaver fra statlig til kommunalt nivå kan innebære.

1.6 Hva er spesielt for Hurum?

Hurum er den minste av de tre kommunene og opplever selv at kommunen er sårbar på flere områder, spesielt innenfor kapasitet og kompetanse. Det er rekrutteringsutfordringer i kommunen og de har for eksempel ingen vikarpool å ta av ved sykdom, ferie eller turnover. Kommunen står også overfor et generasjonsskifte. Kort avstand og nærhet til både folkevalgte og administrasjonen er i mange tilfeller en styrke, men kan også gi noen habilitetsutfordringer.

Kommunen må i dag samarbeide med andre for å levere en rekke tjenester. I samarbeidene er kommunen gjerne en liten part med mindre innflytelse enn de skulle ønske. Står Hurum igjen alene vil de fremdeles være avhengig av omfattende samarbeid. Blir kommunene rundt Hurum større, vil Hurum være en enda mindre avtalepart i framtiden. Andre kommuner vil kanskje ikke ha samme samarbeidsbehovet lenger om de selv har gått inn i større kommuner.

Hurum har store areal omringet av en lang kystlinje, med plass til både boliger, næringsområder og grøntområder til rekreasjon og fritid. Med stadig press ut fra Oslo er Hurums areal viktig i et langsiktig perspektiv. Samfunnsutviklingen vil fortsette sørover på Hurumhalvøya. Det er naturlig med en sterkere tilknytning til andre siden av Oslofjorden, spesielt dersom man får Asker, Røyken og Hurum som en stor kommune i vest og en stor Follo-kommune i øst.

Hurum er den av de tre kommunene som har størst behov for å slå seg sammen med noen. Samtidig vil de geografisk ligge langt unna noen av tjenestene, siden de fleste av innbyggerne i en ny storkommune vil bo i Asker og nord i Røyken. Det vil bli lengre avstand til de folkevalgte og mange flere innbyggere bak hver folkevalgt. Hurum er ikke av de minste kommunene i Norge og vil klare seg alene, men vil da være avhengig av omfattende samarbeid med andre og utviklingen i kommunen trolig vil gå saktere enn om man slår seg sammen.

Hurum har også inngått en intensjonsavtale om sammenslåing med Drammen med flere som et alternativ til en sammenslåing med Asker og Røyken.

1.7 Helhetlig vurdering av en sammenslåing

I et helhetlig perspektiv viser utredningen at Asker, Røyken og Hurum både vil kunne løse utfordringer og vil få større muligheter som én kommune sammenlignet med å fortsette som tre kommuner, spesielt på lengre sikt. Det er ikke slik at kommunene ikke vil klare seg alene, men om man vurderer kommunene opp mot kriterier for god kommunestruktur vil en ny kommune kunne tjene mer enn den taper på de aller fleste kriteriene. Nedenfor gis en helhetlig vurdering av hva en sammenslåing kan innebære, sett opp i mot kriteriene:

⁵ I intensjonsavtalen legges det til grunn at en sammenslått kommune skal tilhøre Akershus.

- Tilstrekkelig kapasitet sikres i en større kommune. Dette gjelder spesielt for Hurum og til en viss grad Røyken. Om de tre kommunene ikke blir større, er de avhengige av mer samarbeid med andre kommuner i årene som kommer for å løse de kommunale oppgavene.
- De samme argumentene gjelder for relevant kompetanse. Det er lettere å rekruttere til Asker enn til Hurum, og med større fagmiljø er det lettere å få den spesialistkompetansen kommunene trenger. Med flere medarbeidere og bredere tilgang på kompetanse vil det også være mulig å opprette/videreutvikling spesialiserte tilbud rettet mot brukergrupper med spesielle behov.
- En sammenslått kommune sikrer tilstrekkelig distanse både til saksbehandlere og de folkevalgte, slik at habilitetskonflikter kan unngås.
- De tre kommunene leverer gode tjenester men med forskjellig kostnadsnivå. Tjenesteproduksjonen kan bli mer effektiv både av å lære av hverandre samt av samordning av tjenestene der det er hensiktsmessig. Effektiv tjenesteproduksjon blir viktig i et langsiktig perspektiv med endrede rammebetingelser, svakere økonomisk vekst og behov for å velge klimavennlige løsninger. Dette må løses enten man er alene eller sammen. Står man alene kan det bli behov for mer interkommunalt samarbeid.
- En kommunesammenslåing vil ikke utløse de største endringene i inntektssiden på lang sikt, men effektivisering og muligheten til å planlegge mer helhetlig vil kunne gi mer effektiv drift og investeringer. Forventede framtidige krav til ressursutnyttelse i kommunal sektor, medfører at norske kommuner omstillingsbehov. Tilgangen til reformstøtte og støtte til engangskostnader vil gjøre det mulig for kommunene å investere i ressursbesparende løsninger for framtida. Røyken og Hurum har i dag litt lavere inntekter enn landsgjennomsnittet og vil tjene på å slå seg sammen med Asker, mens Asker kan få løst noen av oppgavene mer effektivt i en sammenslått kommune.
- En større kommune vil gi mer valgfrihet til innbyggerne. Dette kan både gjelde bredden i tjenestespekteret generelt sett og bedre tilgang på spesialiserte tjenester som krever spisskompetanse.
- Det mest tydelige argumentet for en kommunesammenslåing er at Asker, Røyken og Hurum sammen vil utgjøre et mer hensiktsmessig funksjonelt samfunnsutviklingsområde som kan løse utfordringer og utnytte muligheter bedre sammen enn hver for seg. Samferdsel, boligutbygging, næringsutvikling og vern av grøntområder er avhengig av betydelig samordning for å kunne ta unna for fremtidig befolkningsvekst på en hensiktsmessig måte. Dette er et viktig kriterium for alle de tre kommunene.
- Det vil bli færre verv tilgjengelig og flere innbyggere bak hver folkevalgt. Erfaring fra tidligere har vist at interessen for å ta på seg politiske verv har gått noe ned og at lokalpolitikken har blitt vanskeligere å forstå for innbyggerne. Her blir det opp til den nye kommunen om man vil tape på en sammenslåing eller om man klarer å legge til rette for høy politisk deltakelse også etter en sammenslåing. På den ene siden kan man si at det er Røyken og Hurum som vil tape på dette, men på den andre siden viser erfaringer fra tidligere at de små kommunene i en sammenslåing har fått forholdsmessig god representasjon i den nye kommunen.
- Et mål med reformen er å styrke lokaldemokratiet ved å gi større kommuner ansvar for flere oppgaver lokalt, og dette vil kommunene få mulighet til som en større kommune. Det kan også bli lettere å få gjennomslag regionalt og nasjonalt som én stor kommune. Spesielt Asker vil tjene på dette som en allerede stor kommune, men ikke stor nok til å ta over viktige oppgaver. Røyken og Hurum vil også være tjent med å se flere oppgaver i en helhetlig sammenheng. Det vil bli behov for sterkere prioritering i en ny og større kommune, og dette vil kunne få negative konsekvenser for noen nærsenter i kommunen. Det må også settes i gang med ordninger og løsninger for å sikre at avstanden til innbyggerne ikke blir for stor.
- De gjennomførte innbyggerundersøkelsene viser at den lokale identiteten er sterkest til nærområdet der man bor, og ikke til kommunen man bor i. Det er grunn til å tro at dette ikke vil endre seg etter en kommunesammenslåing. Tiltak for å opprettholde og videreutvikle innbyggernes lokale tilknytning, blant annet gjennom nærdemokratiordninger, vil derfor være av stor betydning for å utvikle en felles identitet for den nye kommunen.

1.8 Økonomiske konsekvenser

En viktig forutsetning for at en kommune skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester er god kontroll på økonomien og evne til å håndtere uforutsette hendelser.

Illustrasjonsberegningene basert på nytt inntektssystem viser et samlet utslag av ny kostnadsnøkkel og innføring av et strukturkriterium for de tre kommunene samlet på -9,6 mill. kr (tilsvarende -0,2 prosent av brutto driftsinntekter). Asker og Røyken anslått å få en reduksjon på hhv. -4,4 mill. kr og -6,1 mill. kr, mens Hurum er anslått å få et positivt utslag på 0,9 mill. kr.

Regjeringen benytter positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslåing i reformperioden. Midlene skal også gå til å legge til rette for overgangen til en ny og sammenslått kommune. En eventuell sammenslåing av Asker, Røyken og Hurum vil utløse 70 mill. kr i støtte sammensatt av 40 mill. kr i tilskudd til dekning av engangskostnader og 30 mill. kr i reformstøtte. I tillegg vil en sammenslått kommune unngå avkorting av basistilskuddet i perioden 2017- 2019. Dette utgjør 18 mill. kr årlig.

Et særskilt inndelingstilskudd skal sikre at kommunene ikke får reduserte rammeoverføringer som følge av sammenslåing. Inndelingstilskuddet for en eventuell sammenslått kommune av Asker, Røyken og Hurum vil være på 26,4 mill. kr, tilsvarende to basistillegg. Den årlige effekten for år 1-15 etter sammenslåing utgjør 17,6 mill. kr (tilsvarende 0,3 pst. av dagens brutto driftsinntekter). Etter 20 år er rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt – og er da beregnet å være 8,8 mill. kr lavere per år enn det man ville mottatt som enkeltkommuner.

Røyken kommune får utløst et veksttilskudd på 10,7 mill. kr over inntektssystemet i 2016.⁶ Et slikt tilskudd inngår ikke i inndelingstilskuddet i dag, men en sammenslått kommune vil på lik linje med andre kommuner få beregnet et veksttilskudd gitt at den er kvalifisert for det. En sammenslått kommune bestående av Asker, Røyken og Hurum ville ha utløst et veksttilskudd på 16,4 mill. kr i 2016, som er 5,8 mill. kr mer enn veksttilskuddet for Røyken.⁷

Generelt kan vi ikke si at det er store økonomiske utslag og konsekvenser på inntektssiden av en sammenslåing. Effektene av det en måtte evne å realisere av innsparinger på utgiftssiden kan være større. Det må likevel sies å være klare økonomiske insentiver for sammenslåing i statens økonomiske «verktøykasse» for kommunereformen, nå senest vist bl.a. ved at basistilskuddet over inntektssystemet vil bli videreført med full verdi for alle kommuner også fram til sammenslåingsåret. Reformstøtte på 30 mill. kr ved en eventuell sammenslåing er også et økonomisk insentiv.

1.9 Vurdering for og imot

I dette avsnittet lister vi opp momenter som kan tale for eller mot en sammenslåing av Asker, Røyken og Hurum innenfor områdene lokaldemokrati, funksjonelt samfunnsutviklingsområde, tjenesteproduksjon og nye oppgaver til større kommuner.

Lokaldemokrati

Regjeringen har som mål at kommunereformen skal styrke lokaldemokratiet. Større kommuner skal kunne få overført flere oppgaver. Med større kommuner vi også behovet for interkommunale samarbeid gå ned og kontrollen over tjenestene flyttes tilbake til kommunestyret.

Pro

- Ekspertutvalget har i sin rapport framhevet at helhet er et demokratisk prinsipp. Kommunestrukturen rundt Asker, Røyken og Hurum er såpass fragmentert, at det er vanskelig for lokalpolitikere å ta ansvar for den helhetlige samfunnsutviklingen i sin kommune eller i regionen som helhet.
- Som storkommune på vestsiden av Oslofjorden vil kommunene få større mulighet til å påvirke nasjonale og regionale vedtak som har direkte innvirkning på hverdagen til innbyggerne (samferdsel og kollektivtilbud).
- Kommunestørrelse er ikke i seg selv avgjørende for å sikre innbyggerinvolvering og at ulike synspunkter fra ulike deler av kommunen får komme til orde. Opprettholdelse av et levende lokaldemokrati, hvor innbyggerne har gode muligheter til å påvirke beslutninger som gjelder dem, avhenger også av et rikt organisasjons- og foreningsliv, og hvordan de politiske organene åpner for at «folk flest» kan delta. Gjennom alternative måter å organisere det politiske liv på (se avsnitt 5.5. om nærdemokrati) kan det legges til rette for bredt lokalt engasjement og reell innflytelse i lokale saker.

⁶ Asker og Hurum mottar ikke veksttilskudd.

⁷ Fram mot kommuneproposisjonen for 2017 som kommer 11. mai, vil regjeringen vurdere nærmere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet. Hvis det blir innlemmet, vil differansen mellom sum veksttilskudd for aktuelle kommuner og et beregnet veksttilskudd i 2016 for den sammenslåtte kommune regnes inn i inndelingstilskuddet. Denne differansen går i motsatt retning – som et uttrykk for en gevinst, ved sammenslåing av Asker, Røyken og Hurum. Det kan bety et avkortet inndelingstilskudd på 5,8 mill. kr.

- Erfaringene fra kommunereformen i Danmark tilsier at det kan bli lettere for kommunene å prioritere og effektivisere etter kommunereformen. Demokratiet styrkes gjennom økt handlingskraft. Kommunene kan løse flere oppgaver og få flere ressurser å sette inn på tvers av tradisjonelle forvaltningsområder. Kommunesektoren ble en reell motvekt til staten og har fått en sterkere forhandlingsposisjon. Danske kommuner arbeider nå langt mer systematisk med å trekke innbyggerne inn i de kommunale beslutningsprosessene for å kompensere for økt fysisk avstand mellom innbyggere og folkevalgte i en ny og større kommune.

Contra

- Med færre medlemmer i kommunestyret vil det også bli flere innbyggere per folkevalgt. Asker kommune har 1241,2 innbygger per folkevalgt i dag, Røyken har 763,7 og Hurum 321,7.⁸ Med 55 kommunestyremedlemmer (som foreslått i intensjonsavtalen) vil det være 1764,2 innbyggere per folkevalgt (basert på folketall per 1. januar 2016).
- Når antallet innbyggere bak hver representant øker kan også den direkte kontakten mellom velger og folkevalgt bli svekket. Gitt at personlig kontakt er en viktig kilde til informasjon om lokalsamfunnet kan det svekke muligheten for å ivareta ombudsrollen.
- Det blir vanskeligere å komme gjennom nåløyet for mindre partier.
- Erfaringene fra tidligere kommunesammenslåinger tilsier at interessen for å ta på seg politiske verv kan gå ned etter en sammenslåing. Det samme gjelder interessen for å fremme synspunkter på kommunale saker på andre måter, for eksempel gjennom innlegg i aviser, deltakelse i demonstrasjoner, folkemøter, underskriftskampanjer o.l.
- Erfaringene fra kommunereformen i Danmark tilsier at innbyggerne kan få en svakere forståelse av lokalpolitikken og bli mindre villige til å ta på seg verv. Tilliten til de folkevalgte kan gå noe ned. Sakene for de folkevalgte kan bli mer kompliserte og medføre at administrasjonen får mer makt.⁹

Det er grunn til å tro at kommunereformen vil endre rammebetingelsene for lokaldemokratiet i kommunene, uavhengig av utfallet at strukturdiskusjonen i Asker, Røyken og Hurum.

Tilhørigheten til nærmiljøet er sterk for alle tre kommunene, men noe svakere i Røyken enn i de to andre. Dette viser viktigheten av å bygge videre på å være flersenterkommuner, der det ikke er ett tydelig kommunesenter, men flere likeverdige tettstedssenter med kommunale tjenester.

For å ikke tape for mye av nærheten og lokalkunnskapen og –engasjementet kan en ny kommune igangsette ulike tiltak. Nærdemokratiordninger trekkes frem som et av tiltakene man kan innføre for å styrke lokaldemokratiet når kommunegrensene endres.

Ekspertutvalget for kommunereformen viser til at interkommunalt samarbeid fører til mer kompleks forvaltning, og svekker demokrati, transparens og kontroll ettersom viktige beslutninger flyttes fra folkevalgte organer til interkommunalt samarbeid. Omfanget av interkommunale samarbeid i Asker, Hurum og Røyken tilsier at det vil være behov for en grundig gjennomgang av de interkommunale samarbeidene ved en sammenslåing. Det er ikke noe i veien for at en i en overgang viderefører en del samarbeid, men etter hvert vil en trolig erfare at samarbeidsbehovet er redusert som følge av økt kompetanse og kapasitet i en ny kommune.

For å sikre god geografisk representasjon i en ny kommunen, må de politiske partiene ivareta dette gjennom sine nominasjonsprosesser.

Funksjonelt samfunnsutviklingsområde

Et sentralt mål med kommunereformen er at kommestrukturen skal bli i større samsvar med funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsområder. I dag er det slik at tettstedsoppsplitting og flerkommunale byområder skaper utfordring

⁸ Kilde: SSB.no, gjengitt fra Agenda Kaupang-rapporten «Konsekvenser og muligheter ved alternativ kommunestruktur» 5. oktober 2015.

⁹ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf

knyttet til både tjenesteproduksjon, samfunnsutvikling og demokratisk styring. Det er særlige utfordringer når det gjelder ivaretagelse av samfunnsutviklingsrollen gjennom helhetlige areal- og transportløsninger.

Det er et stort press i og rundt Oslo med kraftig befolkningsvekst. Asker, Hurum og Røykens sentrale beliggenhet i samme bo- og arbeidsmarkedsregion som Oslo betyr at veksten og presset vil flytte seg til disse områdene. Dette må kommunene ta høyde for, enten de går sammen eller fortsetter alene

Pro

- Hovedtyngden av pendlingen i de tre kommunene går nordover i retning Bærum og Oslo. Pendlere fra Hurum og Røyken transporterer seg daglig igjennom Asker på vei til jobb. Transportløsningene i dag er ikke optimale – med saktegående trafikk og kører gjennom tett bebodde områder. En storkommune på vestsiden av Oslofjorden vil ha bedre muligheter til å framtvinge beslutninger som bedrer samferdselsløsningene og kollektivtilbudet for sine innbyggere
- Dersom Follo blir en ny storkommune på østsiden av Oslofjorden, vil en ny kommune med Asker, Røyken og Hurum i vest, sikre en geografisk balanse i kommunestrukturen.
- Med to storkommuner på hver sin side av Oslofjorden legges det bedre til rette for en helhetlig politikk, både hva angår transport, miljø, friluftsliv og turisme.
- En større kommune med planansvar for et større geografisk område vil kunne planlegge utbygging av boligområder med tilhørende tjenester og næringsområder i sammenheng. Mulighetene for effektiv arealutnyttelse der man bevarer grøntområder som landbruksområder, marka og kystlinjen er større, samtidig som man får tilrettelagt for befolkningsveksten gjennom bolig- og næringsområder.
- En sammenslåing legger til rette for en videreføring av flersenterstrukturen som alle tre kommunene legger til grunn for sine utbyggingsplaner i dag.
- Kommunene vil få en mer variert næringssammensetning – kommunene utfyller hverandre
- Det blir lettere å organisere kollektivtilbud. Man slipper utfordringen med Ruter og Brakar og to fylkeskommuner som man har i dag.

Contra

- En politikk som fremmer flersenterstruktur innebærer, på den negative siden, at noen områder vil bli prioritert foran andre. De folkevalgte må prioritere tydeligere i en ny kommune. Investeringer i barnehager, skoler, sykehjem osv. må fordeles over et større område og det kan fort bli kamp mellom de ulike tettstedene om å få sitt område prioritert.
- Flersenterstrukturen medfører at det skal drives stedsutvikling på mange steder samtidig. Dette kan medføre at ressursene smøres for tynt utover.
- Sterke lokale interesser internt i en ny kommune kan medføre at det likevel blir vanskelig å føre en helhetlig politikk.
- Selv om de tre kommunene slår seg sammen vil man likevel, i mange sammenhenger, være avhengig av et godt samarbeid med Drammen og Bærum for å få gjennomslag.

Sammen vil Asker, Røyken og Hurum kommuner få større organisatorisk tyngde og legge bedre til rette for regional samordning. Næringsgrunnlaget vil bli bredere og mer differensiert. Mulighetene for å planlegge helhetlig med hensyn til arealutnyttelse og klima og miljø vil øke. Med samme fylkestilhørighet og med ansvar for et større og mer sammenhengende areal vil en ny kommune kunne bli en sterkere regional og nasjonal aktør. Sammen med Bærum og et nytt og større Drammen vil Osloregionen få tre store aktører på vestsiden. Dette vil gjøre det lettere å samordne prioriteringene. Det vil både være en motvekt for og en samarbeidspartner til en potensiell ny og stor Follo-kommune.

Tjenesteproduksjon

Kommunene leverer viktige tjenester til innbyggerne. Regjeringen har et mål om å flytte enda flere oppgaver til kommunene. Flere av de nye oppgavene kommunene har fått eller skal få er mer spesialiserte oppgaver med behov for mer kapasitet og ny kompetanse.

Mange av de kommunale tjenestene må leveres desentralisert der folk bor. Nærhet til institusjoner som skoler, barnehager, sykehjem, omsorgsboliger mv. er ofte det viktigste for innbyggerne. Disse tjenestene kommer ikke nødvendigvis til å flytte seg selv om man blir en større kommune. Men, det kan likevel tenkes at fremtidig struktur vil endre seg når man ser større områder under ett, spesielt i områder nær de nåværende kommunegrensene. Man kan danne nye områder for skolekretser eller opptaksområde for hjemmetjenester og sykehjem.

Pro

- Kommunene er avhengige både av mulighet til å rekruttere, beholde og utvikle kompetanse. En kommunesammenslåing kan gi bedre betingelser for rekruttering og opprettholdelse av fagmiljøer, spesielt i Røyken og Hurum. En sammenslåing vil kunne skape rammer for mer slagkraftige kompetansemiljøer, gjennom:
 - Rom for utviklingsorientering, nye satsninger og arbeidsformer
 - Rom for faglig spesialisering og arbeidsdeling.
 - Stabilitet, mindre avhengighet av enkeltpersoner og mindre sårbarhet for endringer internt og i omverdenen
 - Styrket kommunal tyngde og gjennomslagskraft i forhold til private aktører, fylkeskommunen og staten
 - Økt mulighet til å redusere bruk av deltidsstillinger
 - Mindre rekrutteringskonkurranse mellom kommunene
- Med større fagmiljøer får man også tilstrekkelig avstand til de man skal yte tjenester for og det blir færre habilitetsspørsmål
- Statlige reformer, som samhandlingsreformen, NAV-reformen og den ventede barnevernreformen, medfører at det kommunale hjelpeapparatet skal ivareta stadig flere og mer omfattende behov. For å få til et godt helhetlig individuelt tilpasset tjenestetilbud, kreves ekstra innsats, ressurser, kompetanse, tverretatlig og interkommunalt samarbeid til både planlegging og gjennomføring.

Contra

- For de ansatte kan en større kommune bety reduserte muligheter for varierte arbeidsoppgaver, og mindre rom for generalistene.
- En større kommune kan bety større avstander i organisasjonen med flere ledernivåer. Det kan også bli en dobling av ledere i overgangsperioden slik at noen blir nødt til å gå ned i stillinger med mindre ansvar.
- En større kommune kan bety større avstand mellom brukerne og det kommunale hjelpeapparatet. Dette kan gi seg utslag i at ansatte ikke har god nok kjennskap til lokale forhold og ikke klarer å være like fleksible når det gjelder å tilpasse tilbudet til den enkelte brukers behov.
- Dersom kommunale tjenester flyttes eller samlokaliseres som følge av en sammenslåing, vil det bety lengre reisevei for noen av tjenestemottakerne.
- De tre kommunene har alle ulike saksbehandlingssystemer. Dette kan skape noen utfordringer i en kommunesammenslåing, og medføre større investeringskostnader ved overgang til ett felles system eller overganger mellom systemer. På sikt kan felles systemer være kostnadsbesparende.
- En kommunesammenslåing vil innebære endringer og omstillinger for ansatte i de tre kommunene. Dette kan føre til usikkerhet blant ledere og medarbeidere, redusert effektivitet og i verste fall påvirke kvaliteten på tjenestetilbudet til innbyggerne i perioder

I tidligere utredninger om kommunesammenslåing framheves de minste kommunenes utfordringer når det gjelder å rekruttere og beholde spesialistkompetanse innenfor økonomi, jus, planlegging, skole, helse, omsorg og barnevern. Ved å danne en større kommune, vil kommunene få tilgang til større fagmiljø og flere fagspesialister enn hva som vil være tilfellet dersom de tre videreføres som egne kommuner. For noen publikumsrettede tjenester vil det bli større avstander. For å få ut stordriftsfordeler og synergieffekter av å være en større kommune må man nødvendigvis samle fagmiljøene for noen tjenester, som for eksempel NAV, byggesaksbehandling og tekniske tjenester. For slike tjenester blir det et lokaliseringsspørsmål og både innbyggerne og ansatte vil få endret reiseavstand. Dette kan føre til at innbyggerne opplever tap av kvalitet i tjenestene, spesielt eldre og de med funksjonshemninger som gjør det vanskeligere å komme seg til de aktuelle tjenestene. Samtidig som den fysiske avstanden blir større vil digitaliseringen av offentlige tjenester veie opp for noe av avstanden. Det er ikke alle tjenester der man må møte opp i person for å få hjelp lenger. Effektive og brukervennlige digitale løsninger vil redusere både avstand og byråkrati i en ny kommune, for eksempel innenfor velferdsteknologi, kommunikasjonsløsninger og for eksempel alle tjenester som er søknadsskjemabaserte.

Erfaringene fra tidligere kommunesammenslåinger er at ivaretagelsen av ledere og medarbeidere i prosessen fram mot sammenslåing er et avgjørende suksesskriterium. Forventede gevinster ved en sammenslåing oppnås raskere dersom man har ledere og medarbeidere «med på laget». Dette krever at det legges opp til gode, forutsigbare prosesser med stor grad av delaktighet fra de tillitsvalgte.

Nye oppgaver

Oppgavene til kommunene har utviklet seg og vokst siden forrige kommunereform, blant annet grunnet prinsippet om at oppgaver bør legges til det laveste mulige forvaltningsnivået. En kommunestruktur med større oppgaver vil legge grunnlaget for å overføre flere oppgaver fra fylkeskommune, fylkesmannen og staten. Med flere oppgaver blir kommunene styrket som lokaldemokratiske organer. Oppgavemelding lister opp aktuelle oppgaver for større kommuner.¹⁰ Mange av oppgavene er fremdeles under utredning eller skal organiseres som forsøk.

Det er også satt i gang en regionreform med formål om å bygge større og sterkere regioner. Hva som skjer med nye oppgaver til større kommuner er dermed fremdeles uavklart. Det vil også avhenge av hvor mange kommuner som faktisk slår seg sammen og hvor store disse blir. Endelig avklaring om oppgavene kommer ikke før våren 2017.

Pro

- En ny og større kommune vil være i posisjon til å enten overta nye oppgaver fra fylkeskommune, fylkesmannen eller stat og vil kunne søke på forsøksordninger for de oppgavene som enten skal ha pilot eller skal være forsøksbasert.
- Nye oppgaver til kommunene vil gjøre lokalpolitikken mer interessant og bidra til å styrke lokaldemokratiet da beslutningene om innbyggerne flyttes nærmere innbyggerne.
- Nye oppgaver til kommunene kan sikre bedre helhet i tjenestetilbudet overfor barn, unge og sårbare grupper. Gjennom et helhetlig ansvar for barn- og unges utdanningsløp legges det bedre til rette for gode overganger mellom barnehage og grunnskole og mellom grunnskole og videregående skole. Nye oppgaver til kommunene på barnevernområdet gir insentiver til tidlig innsats og bidrar til at tilbudet til utsatte barn og unge sees i sammenheng. Innenfor psykisk helse og rus kan nye oppgaver til kommunene bidra til bedre koordinering av ulike tilbud som i dag framstår som fragmenterte.

Contra

- Foreliggende stortingsmeldinger om nye oppgaver til større kommuner og oppgaver til regionalt folkevalgt nivå (ny fylkesinndeling) gir få konkrete føringer for hvilke oppgaver kommunene vil få. Hvilke oppgaver kommunen faktisk får eller kan søke om å få vil ikke være klart før våren 2017.

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/contentassets/01f2b178d685405e925d60ebbb9b1bdc/no/pdfs/stm201420150014000dddpdfs.pdf>

En kommune med 90 000 innbyggere og befolkningsvekst vil være i god posisjon til å kunne ta over nye oppgaver og kan ha dette som en ambisjon for kommunesammenslåingen, men hva dette faktisk vil bety er ikke klart når kommunene må gjøre sine vedtak.

1.10 Utredningen og oppbygging av rapporten

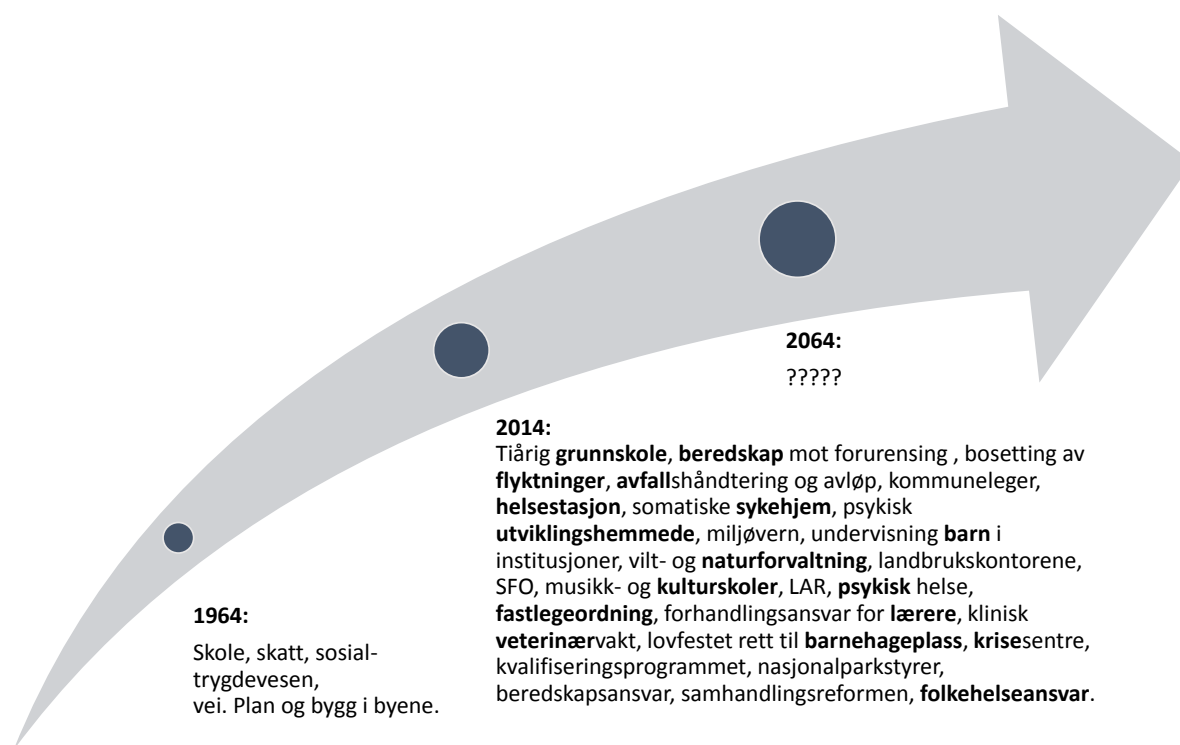
Deloitte og Telemarksforskning har på oppdrag fra Asker, Røyken og Hurum kommuner utredet spørsmålet om kommunesammenslåing for disse tre kommunene. Rapporten er i stor grad bygget på dokumentstudium, samt samtaler med administrasjonen i de tre kommunene. Kapittel 2 beskriver bakgrunn og problemstillinger for kommunereformen. Kjennetegn og utviklingstrekk i Norge og de tre kommunene presenteres i kapittel 3 og 4. Videre følger en vurdering av lokaldemokratiet, funksjonelt samfunnsutviklingsområde og tjenesteproduksjon i kapittel 5, 6 og 7. Kapittel 8 tar for seg nye oppgaver til større kommuner.

2 Bakgrunn og problemstillinger

2.1 Norske kommuner

Norges 428 kommuner er svært ulike både i folketall og areal. Gjennomsnittlig har norske kommuner i underkant av 12 000 innbyggere. Mediankommunen har 4661 innbyggere og over halvparten har færre enn 5000 innbyggere. Kommunene i Norge er generalistkommuner, som betyr at alle kommunene skal levere de samme tjenestene til innbyggerne, utføre de samme planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet og være myndighetsutøver og ivareta demokratiske funksjoner.

Asker Røyken og Hurum er ikke små kommuner i norsk målestokk. Norske kommuner er heller ikke små i europeisk målestokk etter innbyggertall eller areal, men norske kommuner har en større og mer komplisert oppgaveportefølje. Kommunene har i tillegg fått flere oppgaver og økt ansvar de siste femti årene. Sammen med økte krav til kvalitet og økte forventninger fra innbyggerne stiller dette stadig høyere krav til kommunenes kapasitet og kompetanse. Små kommuner med små fagmiljø er sårbare for fravær og turnover og har færre ressurser til utvikling i tjenestene eller kompetanseheving. Mange kommuner har derfor vært nødt til å inngå interkommunale samarbeid for å kunne levere de tjenestene de skal, også de større kommunene, inkludert utredningskommunene¹¹. Selv om oppgavene har økt i omfang og spesialiseringsgrad har det ikke skjedd noe med kommunestrukturen. Dagens kommunereform er både på grunn av utviklingen de siste femti årene, men reformen skal også sikre en hensiktsmessig kommunestruktur de neste tretti til femti årene.



Figur 1: Utviklingen i kommunale oppgaver de siste femti årene. Kilde: KMD, bearbeidet

¹¹<https://www.regjeringen.no/contentassets/3734f7f4f242428990d58993156f51e3/no/pdfs/prp201320140095000dddpdfs.pdf>

2.2 Bakgrunn for kommunereformen

I Sundvolden-erklæringen fastslo regjeringspartiene og støttepartiene at det skulle gjennomføres en kommunereform i perioden. Regjeringen la frem kommuneproposisjonen for 2015 med en meldingsdel om kommunereformen 14. mai 2014 og den ble behandlet i Stortinget juni samme år. Hovedbegrunnelsen for reformen er et behov for mer kompetanse og kapasitet i kommunene (i hovedsak små kommuner) og kommuner som i større grad sammenfaller med samfunnsutfordringene (alle kommunene, men spesielt vekstkommuner og kommuner rundt storbyer). Hovedmålene med reformen er:

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

I august 2014 inviterte Kommunalministeren alle landets kommuner til å delta i prosesser med nabokommunene for å vurdere og avklare om det var aktuelt med en sammenslåing. Bærum, Asker, Røyken, Hurum, Lier og Hole startet nabopraten. Nå vurderer Asker, Røyken og Hurum en potensiell kommunesammenslåing.

2.3 Ekspertutvalgets kriterier

Kommunal- og moderniseringsdepartementet satte i januar 2014 ned et ekspertutvalg som skulle foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunen.¹² Kriteriene skulle i sum ivareta kommunenes fire roller som demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver. Rollene ble sett i sammenheng med samfunnsmessige hensyn som ekspertutvalget diskuterer i sin rapport illustrert i Tabell 1.

Tabell 1: Samfunnsmessige hensyn og foreslåtte kriterier. Kilde: Ekspertutvalgets delrapport.

Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
TJENESTEYTING	
Kvalitet i tjenestene	Tilstrekkelig kapasitet
Effektiv bruk av samfunnets ressurser	Relevant kompetanse
Likeverdighet	Effektiv tjenesteproduksjon
	Økonomisk soliditet
	Valgfrihet
	Statlig rammestyring
MYNDIGHETSUTØVELSE	
Rettssikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet
	Relevant kompetanse
	Tilstrekkelig distanse
SAMFUNNSUTVIKLING	
Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
	Tilstrekkelig kapasitet
	Relevant kompetanse

¹² https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf

Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	
DEMOKRATISK ARENA	
Betydningsfulle oppgaver og rammestyring	Høy politisk deltakelse
Lokal politisk styring	Lokal politisk styring
Levende lokalt folkestyre	Lokal identitet
Aktiv lokal politisk arena	Bred oppgaveportefølje
	Statlig rammestyring

Oppsummert anbefaler ekspertutvalget ti kriterier som er rettet mot kommunene og to som er rettet mot staten. Kriteriene angir hva som skal til for at kommunene skal kunne oppfylle de fire rollene de har. Kriteriene anbefales som grunnlag for å vurdere kommunenes oppgaveløsning i dag og for å vurdere en fremtidig kommunestruktur.

Videre har ekspertutvalget tre anbefalinger for en god kommunestruktur.

1. Kommunene bør ha minst 15 000-20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning.
2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.
3. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.

I Kommuneproposisjonen for 2015 (Prop. 95 S (2013–2014)) kommenterer Regjeringen Ekspertutvalgets kriterier og anbefalinger.

Kriterier for kommunene:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Kriterier for staten:

11. Bred oppgaveportefølje
12. Statlig rammestyring

2.3.1 Kommunene bør ha minst 15 000-20 000 innbyggere

For å redusere sårbarheten i fagmiljøene i de minste kommunene og for å sikre rekruttering og kompetanseutvikling anbefales kommunene å ha mellom 15 000-20 000 innbyggere. Dette gjelder for dagens oppgaveløsning. I tillegg er det snakk om å flytte flere oppgaver til kommunene, spesielt dersom de blir store nok.

2.3.2 Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Det er et mål med kommunereformen at den skal styrke forutsetningene for en helhetlig samfunnsutvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og den helsemessige og sosiale utviklingen i kommunen. De funksjonelle samfunnsutviklingsområdene har endret seg på grunn av befolknings- og kommunikasjonsutviklingen, men kommunegrensene er de samme. Det er mye å tjene på å kunne se bo- og arbeidsmarkedsregioner i sammenheng når kommunene legger sine langsiktige planer, spesielt innenfor areal- og transportløsninger. Plassering av boligfelt, næringsområder, grønt areal og sammenhengende kollektivløsninger er lettere å få til dersom man ser større areal samlet.

2.3.3 Redusert statlig styring og gode og slagkraftige demokratiske arenaer

Med større og mer robuste kommuner har staten som mål å redusere detaljstyringen av kommunesektoren og heller styre mer gjennom juridisk og økonomisk rammestyring. Kommunene kan også redusere antall interkommunale samarbeid, som vi gi en demokratisk gevinst i form av at kommunestyret har oversikt og kontroll over sin oppgaveportefølje og innbyggerne vet hvem som tar ulike beslutninger. Færre folkevalgte og større

avstand mellom folkevalgte og innbyggerne er ulempen med større kommuner. Da kan det for eksempel legges til rette for lokalutvalg/bydelsutvalg¹³ for å kompensere for avstanden.

2.4 Spesielt viktige problemstillinger for Asker, Røyken og Hurum

1. januar 2016 hadde Asker 60 106 innbyggere, mens Røyken hadde 21 492 og Hurum 9 413¹⁴. Av utredningskommunene er det dermed bare Hurum som ikke oppfyller anbefalt størrelse. Likevel uttrykker Røyken til en viss grad at de mangler spesialist- og spisskompetanse og Asker ser også at de kan tjene på et større fagmiljø med flere ressurser med ulik kompetanse. De tre utredningskommunene leverer gode tjenester i dag, der mange av tjenestene leveres i interkommunale samarbeid med andre kommuner. Kommunene ser likevel at det blir utfordringer fremover, med endret demografi med flere eldre, høy befolkningsvekst, rekrutteringsevne og utfordringer innen arealutnyttelse og transportløsninger i regionen. Mange av utfordringene de har går på tvers av kommunegrensene.

Asker, Røyken og Hurum hører til hovedstadsområdet og inngår derfor i samme bo- og arbeidsmarkedsregion. Kommunegrensene er i noen tilfeller til hinder for optimal oppgaveløsning i regionen, spesielt innenfor arealutnyttelse og samferdsel. Tettstedsoppsplitting gjør også at tjenester ikke løses optimalt. Ulik fylkestilhøring er også en utfordring.

¹³ Det finnes ulike typer utvalg som enten kan fungere som frivillige utvalg med interesse for et spesifikt område, utvalg som fungerer som høringsinstans eller utvalg som har delegert myndighet til å ta beslutninger.

¹⁴ <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveselections.asp>

3 Kjennetegn og utviklingstrekk i Norge

3.1 Perspektivmeldingen

Perspektivmeldingen 2013¹⁵ poengterer at Norge er et godt land å leve i. Vi har et høyt inntektsnivå, og vi kommer godt ut på internasjonale målinger av livskvalitet. Velstanden er jevnere fordelt enn i de fleste andre land, og inntektsforskjeller går i mindre grad i arv. Omfattende offentlige velferdsordninger understøttes av solide statsfinanser. Kombinasjonen av god vekstevne, jevn fordeling og gode offentlige ordninger er sentrale kjennetegn ved den norske samfunnsmodellen.

Vi har et velferdssamfunn med gode ordninger for inntektssikring og et godt offentlig tilbud av tjenester. Det omfatter en betydelig offentlig satsing på helse- og omsorgstjenester, barnehager, utdanning og forskning. Velferdsordningene er søkt utformet slik at de kan bidra til velferd for den enkelte, jevn fordeling og god økonomisk vekst. Et omfattende sosialt sikkerhetsnett gir økonomisk trygghet for arbeidstakere og bedrer omstillingsevnen i økonomien.

Den samlede produksjonen av olje og gass på norsk sokkel ser ut til å ha passert toppen. Etterspørselen fra petroleumsnæringen vil etter hvert gå ned, men det er usikkert når og hvor raskt det vil skje. Det ligger an til at staten i lang tid framover fortsatt vil få betydelige inntekter fra petroleumsvirksomheten, og pensjonsfondet kan vokse i flere tiår. Om 15-20 år vil likevel fondet trolig gradvis bidra mindre til finansieringen av offentlige utgifter målt i forhold til verdiskapingen i fastlandsøkonomien.

Stigende levealder fører til at befolkningen vil eldes både i Norge og i de fleste andre tradisjonelle industriland. Stigende levealder er et tegn på et godt samfunn. Samtidig kan det bli en utfordring for arbeidsinnsats og statsfinanser hvis avgangsalderen fra arbeidslivet ikke endrer seg tilsvarende. Selv om avkastningen av pensjonsfondet gir et viktig bidrag til å finansiere offentlig sektors utgifter, er fondet langt fra stort nok til å løse utfordringene ved en aldrende befolkning. Langvarig økonomisk vekst har gitt store deler av verden høyere inntekter og økt velferd, men den økte produksjonen har også skapt miljøproblemer.

3.1.1 Velferd for alle nå og senere

Utgiftene over offentlige budsjetter i Norge utgjør i dag grovt regnet halvparten av verdiskapingen i økonomien, dobbelt så mye som for femti år siden. For hundre år siden var nivået bare 10 pst. av BNP. Sammensetningen har også endret seg over tid. Nye offentlige tjenester har kommet til, og overføringene til husholdningene har gått markert opp. I alle moderne samfunn finansieres fellesgoder som forsvar, politi, rettsvesen og offentlig administrasjon med skatter og avgifter. I Norge gjelder det samme i stor grad også for individrettede tjenester som utdanning, helse og omsorg. I tillegg sikrer pensjons- og stønadsordningene i folketrygden mot inntektsbortfall ved arbeidsledighet, sykdom, uførhet og høy alder. Målet om å gi alle lik tilgang til grunnleggende velferdsordninger står sentralt i den norske velferdsmodellen. Fellesfinansierte offentlige tjenester og stønadsordninger innebærer overføringer både mellom mennesker og over livet. I gjennomsnitt mottar barn, ungdom og eldre mer fra fellesskapet enn de betaler inn, mens velferdsordningene i all hovedsak finansieres av befolkningen i yrkesaktiv alder. Denne avhengigheten utgjør en uskreven kontrakt mellom generasjonene. I vår samfunnsmodell gjelder dette for hele samfunnet, ikke bare innen hver enkelt familie.

3.1.2 En politikk for bærekraftige velferdsordninger

Finanspolitikken skal håndtere inntektene fra petroleumsvirksomheten på en måte som gir varig økning i vår velferd, og i tillegg bidra til å møte kortsiktige svingninger i økonomien. En vekstkraftig økonomi og bærekraftige statsfinanser forutsetter at vi får mye igjen for ressursene som benyttes i offentlig sektor. Bruk av ny teknologi kan gi

¹⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fin/tema-og-redaksjonelt-innhold/perspektivmeldingen-2013/id713652/>

viktige bidrag, både til å effektivisere enkelttjenester og ved å digitalisere forvaltningen. I tillegg må vi løpende vurdere om vi bruker ressursene på de viktigste oppgavene.

Perspektivmeldingen viser således at velferden i Norge forutsetter høy produktivitet og effektiv ressursbruk i offentlig sektor. Dette understøttes også av produktivitetskommisjonen¹⁶.

3.2 Produktivitetskommisjonen

Kommisjonens første rapport påpeker at vår framtidige velstand og velferd forutsetter at produktiviteten fortsetter å vokse. Norge har et høyt velstandsnivå som skyldes en høy produktivitsvekst gjennom mange år, men også stigende og etter hvert høye inntekter fra oljevirkksomheten. Den store petroleumssektoren og den tilknyttede leverandørindustrien er et særlig kjennetegn ved norsk økonomi. Oljeutbyggingen har bidratt til økt produktivitet og omstillinger i konkurranseutsatt næringsliv. Inntektene fra sektoren har gitt grunnlag for høy sysselsettingsvekst i tjenesteyting rettet mot hjemmemarkedet. Kommisjonen vil trekke fram tre hovedutfordringer i denne sammenhengen:

- Oljenæringen vil ikke lenger være en motor for vekst, og nye næringer må overta. Oljetilknyttede næringer har vokst fram som internasjonalt konkurransekraftige eksportnæringer, men samtidig har kostnadsnivået økt og presset ut gammel industri. Framover vil aktiviteten i oljenæringen avta og få en redusert rolle i norsk økonomi. Vår konkurransekraft vil ligge i en arbeidsstyrke som har høy og relevant kompetanse, god omstillingsevne og at vi er med i teknologiutviklingen.
- Norge kommer ut med middels plassering blant OECD-land i sammenlikning av faktorer viktig for vekst. Det gjelder områder som innovasjonsevne, nyetablering og næringslivets egen forskning. Når oljenæringen får redusert betydning må vi løfte prestasjonene for å holde topp inntektsnivå. Vårt konkurranseutsatte næringsliv er, ifølge internasjonale studier, karakterisert ved lav kompleksitet. Sammenliknet med våre naboland Danmark, Finland og Sverige er vårt næringsliv i mindre grad knyttet opp mot teknologisk avanserte, internasjonale markeder, og vi har mindre grad privat eierskap.
- Det har vært sterk vekst i tjenesteytende næringer, men mange av disse har lav produktivitsvekst. Forskjellene i produktivitsutvikling mellom næringer kan i mange tilfeller relateres til konkurransesituasjon og reguleringer. Deler av tjenesteytingen har vært skjermet for internasjonal konkurranse, og reguleringer som ivaretar mange ulike formål, har gitt et høyt kostnadsnivå. Kommisjonen mener det er behov for å bedre teknologiutviklingen i tjenesteytende næringer, styrke konkurransen og sørge for at reguleringer i mindre grad svekker produktiviteten.

Kommisjonens andre rapport viser til at det er behov for ny vekst som primært skapes i nye næringer – et skifte fra en ressursøkonomi til en kunnskapsøkonomi. Produktivitetskommisjonen har sett på scenarier for en utvikling med lav produktivitsvekst, lav sysselsettingsvekst på grunn av eldre befolkning og økende behov i helse og omsorg. Resultatene viser dramatisk skift fra den inntektsveksten vi er blitt vant med, både på privat og offentlig hånd. Uten høyere produktivitsvekst kan vi få stagnerende levestandard og store offentlige underskudd.

Vår konkurransekraft vil ligge i en arbeidsstyrke som har høy og relevant kompetanse og god omstillingsevne med aktiv deltakelse i teknologiutviklingen. Derfor er det bekymringsfullt at Norge kommer ut med middels plassering blant OECD-land når en sammenligner faktorer som er viktige for vekst. Det gjelder særlig områdene utdanning, forskning, innovasjon og næringsdynamikk. Vårt konkurranseutsatte næringsliv kjennetegnes ved lav kompleksitet. En liten, åpen økonomi må utnytte internasjonal teknologiutvikling, og det må legges større vekt på teknologisk adopsjon. Det krever rammebetingelser som sikrer god kobling mellom forskning og næringsliv, og som stimulerer til kompetanseutvikling. Det norske arbeidsmarkedet vil utsettes for store strukturelle endringer i årene som kommer. Globalisering, automatisering av arbeidsoppgaver og delingsøkonomien vil slå inn i arbeidslivet. Dette må møtes med kompetanse og tilpasningsevne. Reguleringer og velferdsordninger må endres slik at de ikke hindrer omstilling, men legger til rette for økt arbeidsinnsats. Med god organisering og godt samarbeid i arbeidslivet bør det være mulig å få til. Omstillingsevnen må økes ved kontinuerlig kompetanseheving, tilpasning til nye arbeidsmarkedsplattformer og et tettere samarbeid mellom utdanning, næringsliv og NAV. Det vil også være behov

¹⁶ Regjeringen oppnevnte 7. februar en kommisjon som skal kartlegge årsakene til svakere produktivitsvekst og fremme konkrete forslag som kan styrke produktivitet og vekstevne i norsk økonomi.

for mer fleksible arbeidstidsreguleringer, mer aktivitetsorienterte stønadsordninger og raskere integreringsprosesser for innvandrere. Dette vil bidra til bedre mobilitet på arbeidsmarkedet.

3.2.1 Krav til offentlig sektor og reformarbeid

I offentlig sektor må det leveres bedre resultater for innbyggerne av pengene. Det kreves hardere prioritering av mål, mindre byråkrati og evne til å legge ned gamle aktiviteter for å gi plass til nye. Virksomhetene må gis handlingsrom til å legge ned mindre prioriterte aktiviteter og flytte ressurser dit behovet er størst. Reformen har vært utsatt, men må tas nå. Reformen i kommunestruktur og statlig regional forvaltning kan stimulere næringsutvikling og teknologibruk hvis de legger til rette for bedre organiserte og attraktive byer.

Kommisjonen understreker behovet for å etablere tilstrekkelig bred politisk støtte for å kunne gjennomføre større reformer. Det er viktig med god kommunikasjon med grupper som særlig berøres av reformene. Samfunnsøkonomiske gevinster ved reformer, og også kostnader ved mislykkede reformer, kan være store. På en rekke områder der kommisjonen anbefaler tiltak, er det imidlertid ikke mangel på utredninger eller analyser om hva som bør gjøres. Krevende reformer har kostnader som kommer raskt, mens gevinstene først viser seg lenger framme. Det kreves mer langsiktighet i politikken, med sterkere orientering mot resultater som kan oppnås.

3.3 Klima og miljø

Gjeldende klimamelding¹⁷ fremholder at bærekraftighet bør være et grunnleggende prinsipp for all utvikling i Norge og i verden for øvrig. Regjeringens bærekraftstrategi som ble presentert i Nasjonalbudsjettet for 2008 (St.meld. nr. 1 (2007 – 2008)), slår fast at en politikk for bærekraftig utvikling må bygge på hovedprinsippene om rettferdig fordeling, internasjonal solidaritet, føre var-prinsippet, prinsippet om at forurensere betaler og prinsippet om felles innsats. Sentrale prinsipper framgår også av naturmangfoldloven og forurensningsloven. Det er sentralt i begge lovene at ved beslutninger skal miljøvennlige teknologier og metoder legges til grunn. Føre var-prinsippet skal legges til grunn om det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap.

Det er et viktig prinsipp i klimapolitikken at forurensere betaler. Klimapolitikken må innrettes slik at den gir størst mulig utslippsreduksjon for innsatsen og gir utslippsreduksjoner både i Norge og i utlandet. Generelle virkemidler er sentrale i den nasjonale klimapolitikken. Sektorovergripende økonomiske virkemidler legger grunnlag for desentraliserte, kostnadseffektive og informerte tiltak, der forurensere betaler. På områder som er underlagt generelle virkemidler, skal det som hovedregel unngås ytterligere regulering. Samtidig må muligheten til å benytte andre virkemidler i tillegg til kvoter og avgifter videreføres, også i disse sektorene.

På grunn av de globale klima- og miljøutfordringene må samfunnet gjennom et grønt skifte de neste 30-50 årene. Vekst og utvikling må omstilles til å skje innen naturens tålegrenser. Norge, herunder kommunene, må finne sine egne grønne løsninger i en egen grønn økonomi.¹⁸

3.3.1 Satsning på kollektivtransport

Utslipp fra transportsektoren, som omfatter landtransport, innenriks sjøfart og luftfart, fiskeri og ikke-veggående mobile kilder utgjorde 32 pst. av Norges samlede klimagassutslipp i 2010. For å redusere utslippene fra sektoren, må det fases inn ny og miljøvennlig kjøretøyteknologi og legges til rette for at det skal være lettere å velge kollektivtransport, gange og sykkel. Mer gods skal over på sjø og bane, og det må tas i bruk mer miljø- og klimavennlig kjøretøyteknologi og drivstoff. Kommunene har en sentral oppgave i å redusere transportbehovet gjennom en samordnet miljø-, areal- og transportplanlegging, å legge til rette for kollektivtransport og å benytte andre virkemidler som påvirker valg av transportform.

3.3.2 Nasjonal transportplan 2014-2023

Regjeringen¹⁹ vil utvikle et moderne og framtidsrettet transportsystem som gjør trafikkavviklingen enklere, raskere og sikrere. Dette vil bidra til å styrke næringslivets konkurransekraft, bedre bymiljø og regional utvikling. En robust infrastruktur med god standard vil også bedre trafiksikkerheten og gjøre at transportsystemet i størst mulig grad kan benyttes av alle. Videre vil regjeringen utvikle transportsystemet slik at de miljøskadelige virkningene av

¹⁷ <https://www.regjeringen.no/contentassets/aa70cfe177d2433192570893d72b117a/no/pdfs/stm201120120021000dddpdfs.pdf>

¹⁸ <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/gront-skifte/id2076832/>

¹⁹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/e6e7684b5d54473dadeeb7c599ff68b8/no/pdfs/stm201220130026000dddpdfs.pdf>

transport blir begrenset og bidrar til at Norge omstilles til et lavutslippssamfunn. Oppfølgingen av Klimaforliket har vært sentralt i arbeidet med stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2014 – 2023.

Regjeringen tar utgangspunkt i en langsiktig strategi for hvordan transportsystemet bør utvikles. Den langsiktige strategien bygger på at de enkelte transportformenes fortrinn skal utnyttes og samspillet mellom dem styrkes, slik at det legges til rette for effektiv ressursbruk. Transportformene er kjennetegnet ved at:

- Vegsystemet binder landet sammen og er utgangspunktet for de fleste transporter.
- Jernbanetransport er miljøvennlig og effektivt i områder med store transportstrømmer.
- Flytransport er en sikker og effektiv transportform for både lange og mellomlange reiser, og en desentralisert lufthavnstruktur gir god tilgang til flytransport i hele landet.
- Sjøtransport er mest gunstig for transport av store godsmengder på lange strekninger.

3.4 Areal og transport

Stortinget påla i 2008 Oslo kommune og Akershus fylkeskommune å utarbeide en felles regional plan²⁰ for areal og transport. Vedtaket viser at en retningsendring i hovedstadsregionen er nødvendig, ikke bare for regionen, men også for å oppnå nasjonale mål om klima, transport, dyrka mark og naturmangfold. Staten er således også forpliktet til å følge opp, sammen med Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og de 22 kommunene i Akershus. Planperioden går frem mot 2030, med perspektiv mot 2050.

Felles mål er:

- Osloregionen skal være en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa.
- Utbyggingsmønsteret skal være arealeffektivt basert på prinsipper om flerkjernet utvikling og bevaring av overordnet grønnstruktur.
- Transportsystemet skal på en rasjonell måte knytte den flerkjernet regionen sammen, til resten av landet og til utlandet. Transportsystemet skal være effektivt, miljøvennlig, med tilgjengelighet for alle og med lavest mulig behov for biltransport.

Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har i tillegg felles mål om å halvere klima-utslippene innen 2030. Det vil bidra til å opprettholde tilgjengelighet og mobilitet også for dem som har behov for å bruke bil. Planen er en videreutvikling av dagens senterstruktur. Samtidig er en viktig forskjell fra dagens utvikling en sterkere konsentrasjon av bolig- og arbeidsplassveksten til noen *prioriterte vekstområder* og en tilsvarende klar begrensning på spredt vekst utenfor disse områdene. Prioriterte vekstområder er Oslo by, de regionale byene i Akershus, bybåndet som strekker seg fra Oslo by til Asker, Ski og Lillestrøm/Kjeller, og prioriterte lokale byer og tettsteder i Akershus.

Dette skal gi grunnlag for mer levende byer og tettsteder med bedre handels-, service- og kollektivtilbud, og at flere kan gå og sykle i hverdagen. De fem siste årene har veksten i kollektivtransporten vært høyere enn veksten i biltransporten og befolkningsveksten. Hvis veksten skal fortsette i tråd med målene krever det et stort løft i kollektivtransporten. Det er særlig behov for tiltak for å øke kapasiteten inn mot og gjennom Oslo, tiltak for økt fremkommelighet, og økte midler til drift og vedlikehold/reinvestering som følge av befolkningsøkning og økte kollektivandeler.

²⁰ <http://www.akershus.no/ansvarsomrader/samferdsel/samferdselsplanlegging/regional-plan-for-areal-og-transport-i-oslo-og-akershus/>

4 Kjennetegn, utviklingstrekk og økonomi i kommunene

4.1 Oppsummering

Asker, Røyken og Hurum ligger i et geografisk område med høy befolkningsvekst i dag og høy anslått befolkningsvekst i fremtiden. Fram mot 2040 forventes det en relativt stor økning i andelen eldre for alle kommunene, og det forventes at eldrebølgen slår kraftigst ut i Hurum. Folkehelseinstituttet publiserer et «folkehelsebarometer» som gir en indikasjon på hvordan kommuner scorer i forhold til landsgjennomsnittet, på i alt 34 ulike indikatorer. Asker ser generelt ut til å score noe høyere enn landsgjennomsnittet – dvs. i betydningen «bedre folkehelse», på de fleste indikatorene, mens Røyken og Hurum, på noen av indikatorene scorer noe lavere enn gjennomsnittet på landsbasis.

Interkommunale samarbeid kan gi bedre tjenester og være økonomisk lønnsomt for kommunene når de ikke klarer å løse oppgavene innenfor egne grenser, men denne måten å løse oppgavene på gir noen utfordringer når det gjelder politisk styring og kontroll. De tre kommunene inngår i 41 unike samarbeid med ulikt omfang, formål og samarbeidsform.

Asker kommune har en mer solid økonomi enn de to andre, med høyere inntekter enn gjennomsnittet og et investeringsfond som gjør at total gjeldsgrad ligger under landssnittet. Røyken og Hurum har lavere inntekter. Røyken har høy lånegjeld i eiendomsutviklingsselskapet sitt, mens Hurum har lav lånegjeld men et stort investeringsbehov.

Tabellen under oppsummerer de viktigste effektberegningene for en sammenslåing mellom Asker, Røyken og Hurum. Utslagene er vist mill. kroner og i prosent av brutto driftsinntekter for summen av de aktuelle kommunene. I beregningene av effekt på frie inntekter er det lagt til grunn at en eventuell sammenslåing skjer i 2020. I effektberegningene er det sammenlignet mot 2017-nivået for selvstendige kommuner. Tabellen viser at en sammenslåing vil gi en effekt år 1 etter sammenslåing på 87,6 mill. kr (70,0+17,6). For år 2-15 etter sammenslåing vil den årlige effekten utgjøre 17,6 mill. kr. Etter 20 år, dvs. etter perioden for inndelingstilskuddet, vil sammenslåingsalternativet gi en årlig effekt på -8,8 mill. kr. Det er her tatt høyde for at inndelingstilskuddet er beregnet til 26,4 mill. kr.

Tabell 2: Oppsummering av økonomiske effekter ved en eventuell sammenslåing

	I mill. kr	I % av brutto driftsinntekter 2015
Effekt nytt inntektssystem (fra 2016-2017)	-9,6	-0,2 %
Økonomiske virkemidler (engangsstøtte)	70,0	1,1 %
Effekt frie inntekter år 1-15 (årlig, 2020-2034)	17,6	0,3 %
Effekt frie inntekter etter år 20 (årlig)	-8,8	-0,1 %
Sum år 1 etter sammenslåing	87,6	1,4 %
Sum år 2-15 etter sammenslåing (årlig)	17,6	0,3 %
Sum etter år 20 etter sammenslåing (årlig)	-8,8	-0,1 %

Illustrasjonsberegningene viser en effekt av nytt inntektssystem på -9,6 mill. kr (dvs. sammenlignet med 2016-nivået) for de tre kommunene samlet, og dermed isolert sett som effekt også for en sammenslått kommune.

I avtalen om nytt inntektssystem er omtalt en overgangsordning for utmålingen av basistilskuddet for den enkelte kommune i en gitt sammenslåingskonstellasjon. Den går på at alle kommuner i en eventuelt vedtatt sammenslåingskonstellasjon skal få utmålt fullt basistilskudd også fram til selve sammenslåingsåret, dvs. ikke oppleve noen mellomliggende år (2017-19) med avkortet basistilskudd. Effekten av denne skjermingsregelen – gitt et sammenslåingsvedtak, er for de tre kommunene samlet sett rundt 18 mill. kr i merinntekter på årsbasis i den aktuelle perioden.²¹ Disse effektene inngår ikke i tabelloppstillingen overfor.

Eventuelle effektiviseringsgevinster på utgiftssiden vil komme i tillegg. En kommunesammenslåing er en gylden anledning til å gjennomføre en større omstilling i tjenestene, samt investere i nye og mer effektive IKT-systemer, og på denne måten sikre effektiv drift for fremtiden.

4.2 Befolkning og bosetting

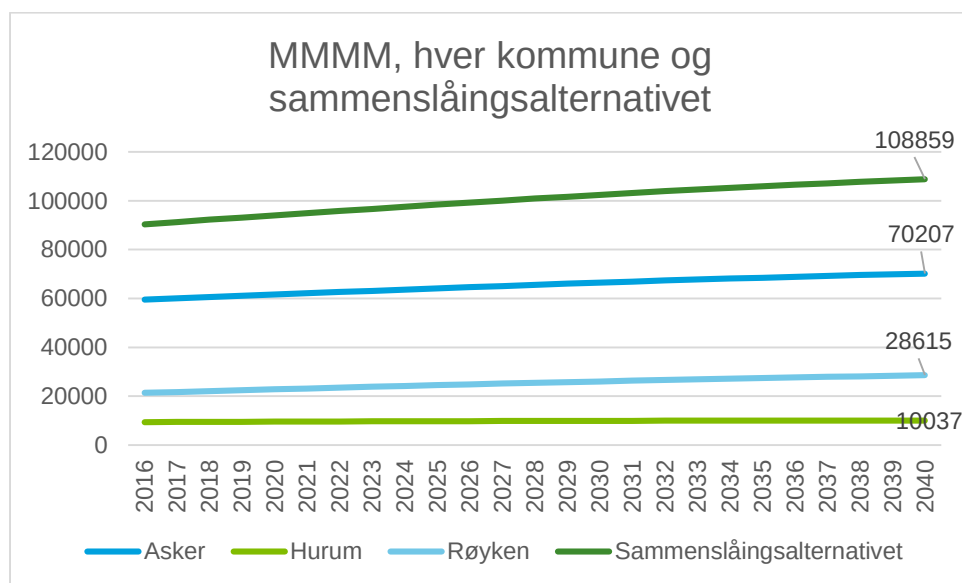
Samlet ville en kommune bestående av Asker, Røyken og Hurum hatt rundt 91.000 innbyggere per 1.1.16. Askers del utgjør om lag 2/3. Det er en høy andel av innbyggerne i samtlige kommuner som bor i tettbebygde strøk. Det er høyest andel i Asker, etterfulgt av Røyken og Hurum.

Tabell 3: Folketall og andel bosetting i tettbygde strøk. Kilde: SSB

Kommune	Folketall per 01.01.16	Andel i tettbygd strøk
Samlet	91 011	
Asker	60 106	97,8
Røyken	21 492	88
Hurum	9 413	82,0

4.3 Befolkningsutvikling

Basert på SSBs prognoser forventes det vekst i folketallet frem mot 2040 i samtlige av kommunene. Det vil derfor også være vekst i en eventuell sammenslått kommune. Figuren nedenfor viser den forventede veksten frem mot 2040, for de tre kommunene hver for seg og i sum (dvs. for en tenkt sammenslått kommune). Som det fremgår av figuren, ventes det at folketallet i en eventuell sammenslått kommune vil være nærmere 109 000 innbyggere i 2040.



Figur 2: Befolkningsvekst, MMMM-alternativet. Kilde: SSB

²¹ Fordelt med 6,6 mill. kr for Asker, 6,2 mill. kr for Røyken og 5,3 mill. kr for Hurum.

4.4 Sammensetning av befolkningen

Vi vil i dette avsnittet se på sammensetningen av befolkningen i ulike aldersgrupper for de tre kommunene og sammenslåingsalternativet, både i absolutte tall og pst. Tallene og framskrivningene er hentet fra SSB og er basert på middelalternativet («MMMM-alternativet»).

Tabell 4: Befolkningssammensetning absolutte tall. Kilde: SSB

2016	0-5 år	6-15 år	16-19 år	20-66 år	67-79 år	80 år og eldre
Samlet	6780	12438	5139	54249	9022	3383
Asker	4538	8312	3482	35659	5714	2401
Røyken	1664	2990	1147	13019	2093	579
Hurum	578	1136	510	5571	1215	403

Tabell 5: Befolkningssammensetning i pst. Kilde: SSB

2016	0-5 år	6-15 år	16-19 år	20-66 år	67-79 år	80 år og eldre
Samlet	7,4	13,7	5,6	59,6	9,9	3,7
Asker	7,5	13,8	5,8	59,3	9,5	4,0
Røyken	7,7	13,9	5,3	60,6	9,7	2,7
Hurum	6,1	12,1	5,4	59,2	12,9	4,3

Alderssammensetningen på de ulike gruppene er i dag relativt lik. Røyken har generelt en noe lavere andel eldre over 80 år enn de to andre kommunene. De påfølgende tabellene gir en oversikt over forventet utvikling fordelt på de ulike aldersgruppene med SSBs «MMMM-alternativ» lagt til grunn for de tre kommunene og sammenslåingsalternativet.

Tabell 6: Forventet utvikling i befolkningssammensetningen. MMMM-alternativet. Kilde: SSB

2020	0-5 år	6- 5 år	16-19 år	20-66 år	67-79 år	80 år og eldre
Samlet	6669	12629	4854	56215	9971	3695
Asker	4624	8518	3176	36585	6176	2563
Røyken	1538	3050	1200	13946	2383	705
Hurum	507	1061	478	5684	1412	427

Tabell 7: Forventet utvikling i befolkningssammensetningen i pst. MMMM-alternativet. Kilde: SSB

2020	0-5 år	6-15 år	16-19 år	20-66 år	67-79 år	80 år og eldre
Samlet	7,1	13,4	5,2	59,8	10,6	3,9
Asker	7,5	13,8	5,2	59,4	10,0	4,2
Røyken	6,7	13,4	5,3	61,1	10,4	3,1
Hurum	5,3	11,1	5,0	59,4	14,8	4,5

Vi observerer at det generelt forventes en økning i andelen eldre frem mot 2020 for alle kommunene, samtidig som det forventes at andelen yngre vil bli noe lavere sammenliknet med i dag.

Tabell 8: Befolkningssammensetning i 2040. MMMM-alternativet. Kilde: SSB

2040	0-5 år	6-15 år	16-19 år	20-66 år	67-79 år	80 år og eldre
Samlet	7228	13327	5224	60604	14740	7736
Asker	4818	9033	3539	38736	9116	4965
Røyken	1856	3280	1286	16439	3954	1800
Hurum	554	1014	399	5429	1670	971

Tabell 9: Befolkningssammensetning i 2040 i pst. MMMM-alternativet. Kilde: SSB

2040	0-5 år	6-15 år	16-19 år	20-66 år	67-79 år	80 år og eldre
Samlet	6,6	12,2	4,8	55,7	13,5	7,1
Asker	6,9	12,9	5,0	55,2	13,0	7,1
Røyken	6,5	11,5	4,5	57,4	13,8	6,3
Hurum	5,5	10,1	4,0	54,1	16,6	9,7

Fram mot 2040 forventes det en relativt stor økning i andelen eldre for alle kommunene, og det forventes at eldrebølgen slår kraftigst ut i Hurum med totalt 26,3 pst. av befolkningen fra 67 år og eldre, sammenlignet med 20,1 i både Asker og Røyken. Videre forventes det at andelen i arbeidsfør alder blir noe lavere enn tidligere i alle kommunene.

4.4.1 Levekår

Folkehelseinstituttet publiserer et «folkehelsebarometer» som gir en indikasjon på hvordan kommuner scorer i forhold til landsgjennomsnittet, på i alt 34 ulike indikatorer. «Barometeret» gir slik sett en indikasjon på folkehelsen i den enkelte kommune. Asker ser generelt ut til å score noe høyere enn landsgjennomsnittet – dvs. i betydningen «bedre folkehelse», på de fleste indikatorene, mens Røyken og Hurum, på noen av indikatorene scorer noe lavere enn gjennomsnittet på landsbasis²². Folkehelsebarometeret for hver av de tre kommunene vises i vedlegg

Det foreligger også levekårsdata fra KOSTRA. Tabell i vedlegg gir en oversikt over aktuell statistikk for Asker, Røyken og Hurum samt for gjennomsnittet både i Akershus, Buskerud og for alle kommunene i landet.

Oppsummert finner vi at Asker har en noe lavere andel skilte og separerte enn Røyken, Hurum og for gjennomsnittet på landsbasis. Videre ser vi også at Asker har en lavere andel enslige innbyggere over 80 år enn de to andre kommunene, fylkene og landssnittet.

Forventet levealder ved fødsel for både kvinner og menn er relativt sammenfallende blant de tre kommunene, men Asker har en noe høyere forventet levealder enn de to kommunene og landssnittet.

Asker har en høyere andel innvandrerbefolkning, både totalt og i de ulike aldersgruppene som vist i tabellen, enn Røyken, Hurum og landsgjennomsnittet.

Det var flest døde per 1000 innbygger i Hurum, og færrest i Asker.

Innflytting per 1000 innbygger er høyest i Asker, og lavest i Hurum. Samtidig er det også høyest utflytting per 1000 innbyggere i Asker, og lavest i Røyken. Alle de tre kommunene ligger for øvrig over landssnittet på disse to indikatorene.

Asker og Røyken har en gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret under landssnittet, mens Hurum ligger noe over.

²² For mer inngående statistikk og forklaringer henviser vi til Folkehelseinstituttets folkehelseprofiler tilgjengelig fra <http://www.fhi.no/helsestatistikk/folkehelseprofiler>.

Det er vanskelig å si noe om hvordan variasjon i levekår vil slå ut ved en eventuell kommunesammenslåing, men basert på de data som foreligger ser det ikke ut til at det er vesentlig store forskjeller mellom kommunene på levekårsdata fra SSB/KOSTRA. Ifølge Folkehelsebarometeret er det noen forskjeller mellom kommunene, hvorav Asker generelt scorer noe bedre enn landssnittet, mens det er noe mer variabelt for Røyken og Hurum.

Tall for arbeidsledighet hentet fra SSB viser at Asker har lavest arbeidsledighet blant de tre kommunene. Røyken har gjennomgående hatt en del lavere arbeidsledighet enn landsgjennomsnittet, og bare marginalt over arbeidsledighetsraten i Asker. Hurum har hatt en arbeidsledighet omtrent på landsgjennomsnittlig nivå de siste 4 årene.

Tabell 10: Registrerte arbeidsledige 15-74 år i pst. Per utgangen av desember 2011-2014, per utgangen av nov. for 2015

	2012	2013	2014	2015
Asker	1,8	2,0	2,1	2,0
Røyken	1,8	2,1	2,2	2,4
Hurum	2,2	2,6	3,2	2,8
Hele landet	2,4	2,6	2,7	2,9

4.5 Interkommunalt samarbeid

Et av målene ved kommunereformen er å styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver. Ekspertutvalget for kommunereformen har knyttet dette blant annet opp mot at omfanget av interkommunalt samarbeid har økt i kommunesektoren. Ekspertutvalget skriver at interkommunalt samarbeid har vært kommunenes egen strategi for å gjøre dem rustet til å ivareta lovpålagte tjenester med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet.²³ Statlige myndigheter har også tilrettelagt for interkommunalt samarbeid ved at det nå er flere mulige modeller til rådighet. Blant annet har en fra 1.1.2007 kunnet benytte vertskommunesamarbeid (§28 i kommuneloven), som gir anledning for en kommune å overføre styring av en tjenestene til en annen kommune.

IRIS gjorde på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet en kartlegging og analyse av omfanget og konsekvenser av interkommunalt samarbeid.²⁴ De konkluderer med at interkommunale samarbeid er fordelaktige for kommunene både når det gjelder økonomi og tjenestekvalitet, men gir noen utfordringer når det gjelder politisk styring og kontroll. I forlengelsen av dette mener både ekspertutvalget og regjeringen at interkommunalt samarbeid ikke er et fullgodt alternativ til større og mer robuste kommuner. Ekspertutvalget viser til at interkommunalt samarbeid fører til mer kompleks forvaltning, og svekker demokrati, transparens og kontroll ettersom viktige beslutninger flyttes fra folkevalgte organer til interkommunalt samarbeid.

I vedlegg har vi laget en samlet oversikt over interkommunale samarbeid som Asker, Hurum og Røyken inngår i. Vi har begrenset oversikten til interkommunale selskaper, samarbeid etter kommunelovens §27, samarbeid etter vertskommunemodellen (§ 28) og aksjeselskap hvor flere kommuner inngår. Vi har ikke inkludert stiftelser og uformelle samarbeid. Det er en del av samarbeidene vi ikke kjenner organisasjonsformen til. Disse har vi samlet mot slutten av vedlegget.

Samlet viser oversikten 41 unike samarbeid som de tre kommunene inngår i. Det er stor variasjon i omfanget på samarbeidene, både når det gjelder områdene det samarbeides om og hvor mange kommuner/fylkeskommuner/andre aktører som deltar i samarbeidene. Alle tre kommunene inngår i noen samarbeid, mens Røyken og Hurum inngår i en rekke samarbeid sammen.

Vi finner fem samarbeid som kun består av en konstellasjon fra de tre kommunene. Disse vil kunne avvikles og innlemmes i driften i en ny kommune ved en kommunesammenslåing. Disse fem samarbeidene er:

- Interkommunal legevakt mellom Røyken og Hurum
- Bråset bo- og omsorgssenter, sykehjemsamarbeid mellom Røyken og Asker
- Kreftkoordinator mellom Røyken og Hurum

²³ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf

²⁴ International Research Institute of Stavanger AS (IRIS) (2013), Interkommunalt samarbeid – konsekvenser, muligheter og utfordringer, rapport.

- Frisklivssentral mellom Røyken og Hurum
- Felles brannsjef og slukkeavtale mellom Røyken og Hurum

Asker har samarbeid med Bærum om legevakt og brannvesen. En ny kommune vil da måtte avgjøre om dette samarbeidet skal fortsette, eller om en skal håndtere legevaktjenesten og brannvesen internt i en egen kommune.

Det er noen få samarbeid hvor alle de tre kommunene – sammen med andre kommuner, inngår i.²⁵ Disse samarbeidene vil kunne videreføres etter en sammenslåing, med den nye kommunen som samarbeidspartner.

På flere områder har både Røyken, Hurum og Asker samarbeid, men i ulike retninger. Dette gjelder innenfor vann og avløp, kemnerfunksjonen, barnevernvakt og krisesenter. Det er for så vidt ikke noe i veien for å videreføre slike samarbeid; for eksempel ved at Asker-delen av kommunen har felles vannforsyning med Bærum. Men når det gjelder kemner, barnevernvakt og krisesenter bør en ta en vurdering av om dette kan håndteres innenfor den nye kommunen, eller legge til rette for at kommunen kun har ett samarbeid med andre. Jo mer doble samarbeid kommunen har, jo mer krevende blir styringen.

I tillegg er det en rekke samarbeid hvor én eller to av de tre kommunene inngår. Mange av disse har Røyken og Hurum samarbeid sammen om; som renovasjon, opplæringskontor, havn, kommuneadvokat, landbrukskontor, incestsenter, innkjøp, kommunehelsesamarbeid, 110-sentral og tilsyn av små avløpsanlegg. I tillegg har både Røyken og Hurum samarbeid om IKT, men i ulike retninger. I en ny og større kommune mener vi at noen av disse samarbeidene bør kunne avvikles, f.eks. kommuneadvokat og landbrukskontor. Ved etablering av den nye kommunen vil en måtte ta en vurdering av hvert enkelt samarbeid. Eksempelvis vil en ny kommune nødvendigvis måtte ha det samme IKT-systemet.

I oversikten i vedlegget inngår noen aksjeselskap, hvor én eller flere av kommunene har en eierandel. I slike tilfeller vil den nye kommunen kunne gå inn som eier på like linje med hva dagens kommune(r) eier i dag. Eksempler på dette er attføringsbedrifter og ferjeselskapet Drøbak-Hurum-Svelvik AS.

Av mer politiske og strategiske samarbeid vil det være naturlig at den nye kommunen fortsetter både i Vestregionsamarbeidet og Osloregionen. Hurum og Røyken har i dag felles regionråd sammen med Lier (Region Vestviken). Etter en eventuell sammenslåing må en ny kommune avgjøre om samarbeidet med Lier i et regionråd skal fortsette eller om dette skal avvikles.

Generelt vil det være behov for en grundig gjennomgang av de interkommunale samarbeidene ved en sammenslåing. Det er ikke noe i veien for at en i en overgang viderefører en del samarbeid, men etter hvert vil en trolig erfare at samarbeidsbehovet er redusert som følge av økt kompetanse og kapasitet i en ny kommune. Vi vil også anbefale at kommunen tilstreber å ha færrest mulig «doble» samarbeid, dvs. at en bør unngå å samarbeide om den samme tjenesten i to retninger.

4.6 Kommunal økonomi

Økonomiske effekter er naturligvis et interessant tema i vurderingen av en kommunesammenslåing. For å beregne økonomiske konsekvenser av kommunesammenslåing, har vi bl.a. fokusert på endringene over inntektssystemet. Videre har vi sett på utgifts-nivået på administrasjon og tjenesteproduksjon, og drøftet andre mulige økonomiske konsekvenser som følge av en eventuell kommunesammenslåing.

Bærekraft og økonomi er ikke noen overordnet, samfunnsmessig funksjon som kommunene skal spesielt ivareta, men er naturligvis et helt sentralt fundament for kommunenes aktivitet og tjenesteproduksjon. Økonomisk soliditet (i betydningen handlingsrom) framgår da også som et kriterium fra ekspertutvalget for at tjenesteytingen skal ivaretas på en god og trygg måte. At en kommune har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser, er en viktig forutsetning for at en kommune skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester.

²⁵ Gjelder blant annet byggesak, forsikringssamarbeid og mobil røntgentjeneste.

4.6.1 Økonomisk status

Generelt har Asker et inntektsnivå, målt som korrigerte frie inntekter per innbygger, som ligger noe over landsgjennomsnittet, mens Røyken og Hurum har et inntektsnivå som ligger noe under landsgjennomsnittet. Asker hadde et nivå på korrigerte frie inntekter ²⁶ som lå 4 pst. over landsgjennomsnittet i 2015, mens Røyken og Hurum hadde et nivå som lå hhv. 5 og 8 pst. under landsgjennomsnittet. ²⁷

Samtlige av de tre kommunene hadde et netto driftsresultat over den anbefalte normen på 1,75 pst. i 2015. Asker hadde et netto driftsresultat på 5,7 pst., mens Røyken og Hurum hadde et driftsresultat på hhv. 2,3 pst. og 3,6 pst.

Kun Asker hadde et nivå på disposisjonsfondet som lå over landsgjennomsnittet i 2015 (13,8 pst.). Røyken og Hurum hadde et nivå på disposisjonsfondet på hhv. 5,6 pst. og 3,3 pst.

Røyken hadde høyest netto lånegjeld med 142 pst. av brutto driftsinntekter i 2015, inkludert gjelden i eiendomsselskapet REAS, mens Asker og Hurum hadde en gjeldsgrad på hhv. 93 og 48 pst. Om man trekker fra Asker kommunes forvaltningsfond er gjeldsgraden på 62,6 pst. Til sammenligning var gjennomsnittet på landsbasis 77,1 pst. i 2015.

Tabell 11 Sentrale økonomiske nøkkeltall. Kilde: KOSTRA/KMD

	Korrigerte frie inntekter (inkl. e-skatt og konsesjonskraft) 2015 ²⁸	Netto driftsresultat 2015	Disposisjonsfond 2015	Netto lånegjeld 2015
Asker	104	5,7	13,8	62,6 ²⁹
Røyken	95	2,3	5,6	142,0 ³⁰
Hurum	92	3,6	3,3	48,0
Akershus	99	4,4	12,4	87,8
Buskerud	97	2,0	8,5	73,4
Hele landet	100	3,0	6,6	77,1

Det er vanskelig å tallfeste vedlikeholdsetterslepet i de tre kommunene. Lav lånegjeld kan være en indikator på at kommunen har store investeringsbehov mens høy lånegjeld kan bety at større investeringer er gjennomført. Hurum sier selv at de har et stort vedlikeholdsetterslep, men vurderer ikke det som at de skiller seg spesielt ut sammenlignet med de andre kommunene.³¹ I budsjett og handlingsplan 2016-2019 skriver Røyken at de fleste bygningene i kommunen har en gjennomgående god standard, men at de likevel har et betydelig vedlikeholdsetterslep og vurderer vedlikeholdsbehovet til 11 mill. kroner årlig.³² Det er også behov for vedlikehold innen VAR-sektoren. Asker har høye vedlikeholdskostnader i dag, da de har satset på verdibevarende vedlikehold over mange år.³³ Asker trekker frem behovet for å sikre nødvendig kompetansetilpasning og rekruttering til å imøtekomme den teknologiske utviklingen i såkalte smarte bygg.³⁴ For alle de tre kommunene virker det å være et

²⁶ Utredningskommunene har hverken eiendomsskatt eller konsesjonskraftsinntekter.

²⁷ I KOSTRA er kommunene delt inn i ulike kommunegrupper etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser. Asker og Røyken er plassert i kommunegruppe 13 (store kommuner utenom de fire største byene), mens Hurum er plassert i kommunegruppe 7 (mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible midler).

²⁸ Frie inntekter justert for variasjon i utgiftsbehov. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

²⁹ Asker kommunes store forvaltningsfond på ca. 1,3 mrd. kr. er trukket fra i denne størrelsen. Netto lånegjeld ifølge KOSTRA er oppgitt til 93,0 prosent i 2015

³⁰ Total netto lånegjeld inkl. REAS: 1,850 mrd.

³¹ <http://hurum.kommune.no/globalassets/politikk-og-innsyn/kommunereform/alternativer/16-04-07-bakgrunnsnotat-hurum-alene-v-2.0.pdf>

³² <https://www.royken.kommune.no/Documents/Administrasjon/Politikk/R%c3%a5dmannens%20budsjettforslag%202016-2019.pdf>

³³ https://www.asker.kommune.no/contentassets/25efab3af4954c5ea4955bc2be8acd33/radmennens_forslag_til_handlingsprogram_2016_2019.pdf

³⁴ <https://www.asker.kommune.no/styringsdokumenter/handlingsprogram-2016-2019/eiendom/status-og-utfordringer/>

vedlikeholdsetterslep på det kommunale vegnettet som blant annet skyldes høyere trafikkbelastning enn landsgjennomsnittet. Klimaendringer og for eksempel ekstremvær vil også gi behov for vedlikehold av vegnettet.

Asker hadde et premieavvik i balansen per 31.12.15 på netto 46,4 mill. kr, mens Røyken hadde et akkumulert premieavvik på 91,5 mill. kr og Hurum på 63,5 mill. kr. Akkumulert premieavvik for Asker, Røyken og Hurum sett i prosent av brutto driftsinntekter er hhv. 1,2 prosent, 6,5 prosent og 9,6 prosent. Premieavviket innebærer at Røyken og Hurum har relativt store utgifter/forpliktelser her som er skjøvet ut i tid. Premieavviket gir uttrykk for forskjellen mellom det som er utgiftsført som premie og det som er ført som netto pensjonskostnad det enkelte år. Generelt har kommunene et oppsamlet premieavvik som skal tilbakeføres og belastes driftsregnskapet framover. Asker tilbakefører (amortiserer) over ett år (dvs. i det påfølgende året), mens Røyken og Hurum tilbakefører over flere år. I en eventuell sammenslått vil det være naturlig at «tilbakeføringsprofilen» harmoniseres.

Asker har egen pensjonskasse, mens Røyken og Hurum er knyttet til Kommunal Landspensjonskasse (KLP) for fellesordningen, sykepleiere og politiske ombud/folkevalgte. Det vil være naturlig også her at en eventuell sammenslått kommune blir knyttet til én og samme pensjonsselskap og ordning.

Pensjonsforpliktelse for Asker, Røyken og Hurum sett i prosent av brutto driftsinntekter var ved utgangen av 2015 hhv. 94,1 prosent, 88,9 prosent og 116,6 prosent. Pensjonsmidler utgjorde hhv. 69,0 prosent, 73,0 prosent og 96,3 prosent.

4.6.2 Økonomiske virkemidler

Regjeringen benytter positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslåing i reformperioden. Midlene skal også gå til å legge til rette for overgangen til en ny og sammenslått kommune. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018.

Støtte til engangskostnader er et gitt beløp for å dekke kostnader ved en kommunesammenslåing. Beløpet er regulert ut fra hvor mange kommuner som inngår i sammenslåingen, og hvor store kommunene er målt i antall innbyggere.

Reformstøtte er et engangsbeløp som den nye kommunen får til fri benyttelse på tidspunktet kommunen slår seg sammen. Beløpet er basert på antall innbyggere i den sammenslåtte kommunen.

En eventuell sammenslåing av Asker, Røyken og Hurum vil utløse 70 mill. kr i støtte (tilsvarende 1,1 pst. av dagens brutto driftsinntekter) – sammensatt av 40 mill. kr i tilskudd til dekning av engangskostnader og 30 mill. kr i reformstøtte.

Tabell 12: Oversikt over støtte til engangskostnader og reformstøtte. I mill. kr og i pst. av brutto driftsinntekter.

	Innbyggertall 2016	Støtte til engangskostnader (mill. kr)	Reformstøtte (mill. kr)	Samlet støtte (mill. kr)	I % av brutto driftsinntekter 2015
Asker, Røyken og Hurum sammenslått	91 011	40	30	70	1,1 %

For å stimulere til frivillige kommunesammenslåinger ble det fra og med budsjettåret 2002 innført et særskilt inndelingstilskudd som en del av inntektssystemet. Denne ordningen skal sikre at kommunene ikke får reduserte rammeoverføringer som følge av sammenslåing. Inndelingstilskuddet kompenserer for bortfall av basistilskudd (basistillegget) og en eventuell netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd over en periode på 20 år, med

gradvis, lineær nedtrapping til 0 kr etter 15 år. Inndelingstilskuddet for en eventuell sammenslått kommune av Asker, Røyken og Hurum vil være på 26,4 mill. kr.

4.7 Nytt inntektssystem

Regjeringspartiene og Venstre ble i uke 16 enige om rammene for det økonomiske opplegget i kommunereformen. Avtalen er i tråd med den retningen som regjeringen skisserte i høringsnotatet.³⁵ Avtalen legger bl.a. til grunn 25,4 km som terskelverdi ved utmålingen av basistilskuddet, men der ingen kommuner skal få større avkortning enn 50 pst. 50 pst. av basistilskuddet graderes så ut fra kommunens verdi på strukturkriteriet. I utgangspunktet vil dermed omfordelingseffekten, inkludert tilbakeføring av midler til innbyggertilskuddet, halveres sammenlignet med modellen som ble skissert i høringsnotatet (ved grenseverdi 25,4 km).³⁶

Vektingen av kriteriet for psykisk utviklingshemmede 16 år og over i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg, vil være uendret – og ikke kraftig nedjusteres slik høringsnotatet la til grunn.

I avtalen er også omtalt en overgangsordning for utmålingen av basistilskuddet for den enkelte kommune i en gitt sammenslåingskonstellasjon. Den går på at alle kommuner i en eventuelt vedtatt sammenslåingskonstellasjon skal få fullt basistilskudd (13,2 mill. kr i 2016) også fram til selve sammenslåingsåret, dvs. ikke oppleve noen mellomliggende år (2017-19) med avkortet basistilskudd. Effekten av denne skjermingsregelen er for de tre kommunene samlet sett rundt 18 mill. kr i merinntekter på årsbasis i den aktuelle perioden.³⁷

I tillegg skal settes av 100 mill. kr (som er oppgitt til å være halvårseffekt) i en ny tilskuddsordning i kommuneopplegget for 2017, som er ment å tilgodese små og mellomstore kommuner som slår seg sammen og vil utgjøre et sterkere tyngdepunkt i sin region. I avtalen står det presisert at ordningen også må omfatte kommuner som blir fra 9.000-10.000 innbyggere etter sammenslåing.

Illustrasjonsberegningene viser et samlet utslag av ny kostnadsnøkkel og innføring av et strukturkriterium for de tre kommunene samlet på -9,6 mill. kr (tilsvarende -0,2 prosent av brutto driftsinntekter). Asker og Røyken anslått å få en reduksjon på hhv. -4,4 mill. kr og -6,1 mill. kr, mens Hurum er anslått å få et positivt utslag på 0,9 mill. kr.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har nylig gått ut med anslagsberegninger som viser fordelingsvirkninger av strukturkriteriet og regionaltilskudd for Asker, Røyken og Hurum på hhv. 9,5 mill. kr, -0,2 mill. kr og -2,4 mill. kr. Merk at effekter som følge av oppdatert kostnadsnøkkel ikke inngår i beregningene fra KMD, mens vi har gjort noen anslagsberegninger også for denne ordningen i inntektssystemet (jf. første tallkolonne i tabellen under).

Tabell 13: Effekter av nytt inntektssystem. I mill. kroner og i pst. av brutto driftsinntekter 2015.

	Utgifts- utjevning	Struktur- kriteriet ³⁸	Regional- tilskudd ³⁹	Samlet fordelingsvirkning	I pst. av brutto driftsinntekter
Asker	-14,5	9,2	0,9	-4,4	-0,1 %
Røyken	-5,8	-0,6	0,3	-6,1	-0,4 %
Hurum	3,5	-2,7	0,1	0,9	0,1 %
Sum	-16,8	5,8	1,4	-9,6	-0,2 %

Vi presiserer at det som følge av de foreslåtte endringene også oppstår andre omfordelingseffekter, samt at inntektsgarantiordningen (INGAR) vil dempe eventuelle negative utslag for den enkelte kommune.

³⁵ Det er ikke alle sider som er kjent, noe som innebærer at alt fortsatt ikke kan beregnes eksakt.

³⁶ Asker, Røyken og Hurum får beregnet en gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innb. på hhv. 2,1 km, 3,3 km og 6,5 km.

³⁷ Fordelt med 6,6 mill. kr for Asker, 6,2 mill. kr for Røyken og 5,3 mill. kr for Hurum.

³⁸ Verdien av et basistillegg er i disse beregningene satt til 14,3 mill. kr.

³⁹ Effektberegningene er også hensyntatt tilbakeføring av et beløp på 15 kr per innbygger, som følge av omlegging av småkommunetilskuddet og distriktstilskudd Sør-Norge.

4.7.1 Effekter på overføringene fra inntektssystemet

Et sentralt spørsmål ved kommunesammenslåing er hvordan rammeoverføringene vil bli påvirket av det aktuelle sammenslåingsalternativet. Det er lagt til grunn at en eventuell sammenslåing skjer i 2020. I effektberegningene er det sammenlignet mot 2017-nivå for selvstendige kommuner. Beregningene baserer seg ellers på at inntektssystemet vil bli endret slik det lagt til grunn i avtalen om nytt inntektssystem mellom regjeringspartiene og venstre, dvs. med en gitt reduksjon i basistillegget.

Kommunene beholder inndelingstilskuddet i 15 år + fem år med gradvis nedtrapping. Tabellen under oppsummerer effekten år 1-15 og etter år 20 ved bruk av grenseverdien på 25,4 km for strukturkriteriet.

Tabell 14 Effekten år 1-15 og etter år 20. Grenseverdi for strukturkriteriet 25,4 km. I mill. kr og i pst. av brutto driftsinntekter 2015.⁴⁰

	I mill. kr		I % av brutto driftsinntekter	
	År 1-15	År 20 og utover	År 1-15	År 20 og utover
Asker, Røyken og Hurum	17,6	-8,8	0,3 %	-0,1 %

Den årlige effekten for år 1-15 utgjør altså 17,6 mill. kr (tilsvarende 0,3 pst. av dagens brutto driftsinntekter). Det er her tatt høyde for at inndelingstilskuddet er beregnet til 26,4 mill. kr, tilsvarende to basistillegg. Etter 20 år er rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt – og er da beregnet å være 8,8 mill. kr lavere per år enn det man ville mottatt som enkeltkommuner.⁴¹

Veksttilskuddet

Røyken kommune får utløst et veksttilskudd på 10,7 mill. kr over inntektssystemet i 2016. Et slikt tilskudd inngår ikke i inndelingstilskuddet i dag, men en sammenslått kommune vil på lik linje med andre kommuner få beregnet et veksttilskudd gitt at den er kvalifisert for det, altså dersom de har hatt en gjennomsnittlig, årlig vekst siste treårsperiode på minst 1,5 pst. I tillegg må kommunen ha skatteinntekter under 140 pst. av landsgjennomsnittet. Asker kommune hadde en gjennomsnittlig, årlig befolkningsvekst på 1,8 pst. i perioden 2012-2014, men hadde for høyt skattenivå til å kvalifisere for veksttilskudd i 2016, da skatteinntektene per innbygger i aktuell periode utgjorde 148,8 pst. av landsgjennomsnittet. En sammenslått kommune bestående av Asker, Røyken og Hurum ville ha utløst et veksttilskudd på 16,4 mill. kr i 2016, som er 5,8 mill. kr mer enn veksttilskuddet for Røyken (som er den eneste av de tre kommunene med veksttilskudd i år). Effekten er hensyntatt i beregningene i denne rapporten.

Fram mot kommuneproposisjonen for 2017 som kommer 11. mai, vil regjeringen vurdere nærmere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet. Hvis det blir innlemmet, vil differansen mellom sum veksttilskudd for aktuelle kommuner og et beregnet veksttilskudd i 2016 for den sammenslåtte kommune regnes inn i inndelingstilskuddet. Denne differansen går i motsatt retning – som et uttrykk for en gevinst, ved sammenslåing av Asker, Røyken og Hurum. Det kan bety et avkortet inndelingstilskudd på 5,8 mill. kr.

4.8 Andre økonomiske effekter ved en sammenslåing

Spesielle økonomiske ordninger som kan bli påvirket ved kommunesammenslåing, er bl.a. sone for arbeidsgiveravgift, distriktspolitisk virkeområde og landbrukstilskudd. I tillegg vil kommunal prissetting være et aktuelt problemområde.⁴² Generelt kan det forventes at andre statstilskudd og øremerkede tilskudd, vil være sammenslåingsnøytrale. Dette gjelder f.eks. integreringstilskuddet, tilskuddet til ressurskrevende tjenester og for ulike kompensasjonsordninger fra Husbanken.

En sammenslåing vil reise problemstillinger avhengig av om kommunene ligger i ulike soner for arbeidsgiveravgift og distriktspolitisk virkeområde. De aktuelle kommunene befinner seg i samme sone for differensiert

⁴⁰ I vedlegg er det vist endring fordelt på ulike tilskuddselementer.

⁴¹ Ved å legge til grunn at verdien av ulike komponenter i inntektssystemet endrer seg proporsjonalt fra år til år, kan vi samtidig si at beregningene våre gir uttrykk for utslag i nåverdi. Inndelingstilskuddet vil uansett opprettholde sin reelle verdi over 15 år, dvs. bli årlig regulert med deflatoren. Isolert sett vil også den nominelle effekten mot utgiftsutjevningen i inntektssystemet være lik effekten av lønns- og prisveksten (deflatoren) fra år til år.

⁴² Ingen av kommunene som utredes i denne rapporten har konsesjonskraftsinntekter. Dette vil derfor ikke være en aktuell problemstilling her.

arbeidsgiveravgift (sone 1), og de er alle sammen utenfor det distriktspolitiske virkemiddelområdet (sone I). Dette vil derfor ikke være aktuelle problemstillinger her. Ingen av de tre utredningskommunene har eiendomsskatt.⁴³

Prissettingen av tjenestene varierer noe mellom kommunene, og satsene må bli harmonisert i en ny kommune. Hurum har lavest foreldrebetaling for en SFO-plass, mens foreldrebetalingen er høyest i Røyken. Årsgebyr vann varierer fra kr 2 229 i Asker til kr 4 123 i Hurum. Hurum har også høyest årsgebyr på avløp med kr 5 354, mens Asker har høyest årsgebyr på avfall med kr 2 815. Saksbehandlingsgebyr for oppføring av enebolig varierer fra kr 24 300 i Hurum til kr 37 600 i Røyken. Når det gjelder standardgebyr for oppmålingsforretning for areal tilsvarende en boligtomt, har Asker lavest sats med kr 16 830, mens Hurum har høyest sats med kr 26 300.

4.8.1 Mulige effektiviseringsgevinster ved en sammenslåing

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

I tillegg til at erfaringer viser at det er størst effektiviseringspotensial knyttet til administrasjon, vil det i utgangspunktet også være innenfor administrasjon det er lettest å realisere innsparingspotensialet. Beregningene viser et mulig effektiviseringspotensial for sammenslåingsalternativet på 20,6 mill. kr, tilsvarende 0,3 pst. av dagens brutto driftsinntekter. Effektiviseringspotensialet er her definert noe teoretisk som en nedjustering og tilpasning til den av de sammenslåtte kommunene som i dag har de laveste utgiftene.

I denne sammenheng bør det påpekes at tilstrekkelig administrativ kapasitet vil være nødvendig for å realisere intensjonene ved en kommunesammenslåing. Likeledes at det vil være økt behov for administrative ressurser de første årene av en sammenslåingsprosess for å koordinere og integrere systemer, metodikk, rutiner osv. i de tre kommunene. Asker kommune har et høyere utgiftsnivå enn Hurum og Røyken, men vi legger til grunn at Asker trolig også har mer spisskompetanse på områder som vil være viktige i en større kommune, som analysekapasitet, samfunnsplanlegging, næringsutvikling mm.

Tabell 15: Administrasjonsutgifter 2015 og mulig effektiviseringspotensial. Nedjustering og tilpasning til lavest nivå i dag. I mill. kr. Kilde: KOSTRA, beregninger ved Telemarksforskning

	Innbyggere 1.1.16	Netto driftsutgifter (kr per innbygger)	Netto driftsutgifter (mill. kr)
Asker	60 106	3 962	238,1
Røyken	21 492	3 734	80,3
Hurum	9 413	4 465	42,0
Sum	91 011	3 960	360 420
Effektiviseringspotensial			
Asker, Røyken og Hurum			20,6

I tillegg til å realisere reduserte administrasjonsutgifter, bør en sammenslått kommune også kunne hente ut omstillings- og effektiviseringsgevinster på tjenesteområdene. Tabellen under viser de aktuelle kommunenes netto driftsutgifter (per innbygger i målgruppen, «enhetskostnader») på ulike tjenesteområder i dag.

Tabell 16 Netto driftsutgifter i kr per innbygger (i målgruppen) på utvalgte tjenesteområder 2015. Kilde: KOSTRA, beregninger ved Telemarksforskning.⁴⁴

	Asker	Røyken	Hurum	Hele landet
Barnehage (1-5 år)	129 792	122 850	120 255	131 808

⁴³ Det er ikke bare områdene som eiendomsskatten blir skrevet ut for som må harmoniseres ved en sammenslåing, også nivået/ takst-grunnlaget på eiendomsskatten må harmoniseres ved en kommunesammenslåing.

⁴⁴ Netto driftsutgifter (driftsutgifter minus driftsinntekter) viser hvordan kommunen prioriterer de frie midlene. Prioriteringsindikatoren skal si noe om hvor mye av egne midler kommunen «velger» å bruke til de enkelte tjenesteområdene.

Grunnskole (6-15 år)	93 574	105 639	105 039	102 376
Barnevern (0-17 år)	6 259	5 030	10 967	8 356
Sosialtjeneste (20-66 år)	2 491	1 256	4 279	3 600
Pleie og omsorg (67 år +)	112 435	78 635	80 426	111 343
Kommunehelse	2 495	1 637	1 634	2 348
Brann/ulykkesvern	651	1 031	879	739
Fysisk planlegging	689	485	685	593
Samferdsel	856	1 155	618	730
Kirke	485	426	517	553
Kultur⁴⁵	2 400	1 120	823	2 024

Kommunens økonomiske rammebetingelser vil naturligvis være styrende for tjenestenivået som kommunen kan levere til innbyggerne. Tabellen under viser illustrasjonsberegninger av effektiviseringspotensiale ved nedjustering og tilpasning til den av de sammenslåtte kommunene som i dag har de laveste utgiftene på de aktuelle områdene. Beregningene viser et mulig effektiviseringspotensial for sammenslåingsalternativet på om lag 666 mill. kr, tilsvarende 10,5 pst. av dagens brutto driftsinntekter. Effektiviseringspotensialet er sammensatt slik blant de tre kommunene: Asker 550 mill. kr (12,8 pst.), Røyken 66 mill. kr (4,7 pst.) og Hurum 49 mill. kr (7,5 pst.). Et vesentlig høyere tall for Asker enn for de to andre kommunene må her tilskrives et betydelig høyere nivå på frie inntekter. Asker kan derfor også tillate seg å ligge på et høyere utgiftsnivå enn de to andre kommunene.

Tabell 17: Effektiviseringspotensiale på utvalgte tjenesteområder i 2015. Nedjustering og tilpasning til lavest nivå i dag, Asker, Røyken og Hurum. I mill. kroner og i pst. av brutto driftsinntekter.

Effektiviseringspotensiale (mill. kr)	
Barnehage	41,0
Grunnskole	49,1
Barnevern	29,7
Sosialtjeneste	60,9
Pleie og omsorg	277,2
Kommunehelse	51,8
Brann/ulykkesvern	10,3
Fysisk planlegging	14,1
Samferdsel	25,8
Kirke	4,4
Kultur	101,2
Sum	665,6
Sum i % av brutto driftsinntekter	10,5 %

⁴⁵ Her ligger det store utgifter til drift, vedlikehold og avskrivninger av bygg. Asker har høye utgifter her, men har også høye avskrivninger på kulturbygg. Dette gjelder på andre tjenesteområder. Røyken kommune som har eiendomsselskap, vil ha alle utgifter til bygg liggende i eiendomsselskapet slik at det ikke vil vises i kommunens regnskap på samme måte som kommuner som ikke har eiendomsselskap.

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

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

4.9 Demografi, utvikling i tjenestebehov og kommuneøkonomi

Mange av landets kommuner vil få økte demografikostnader frem mot 2040. Dette skyldes en økning i antall eldre innbyggere. Med utgangspunkt i Teknisk beregningsutvalg for kommunal økonomi (TBU) sitt beregningsopplegg for den demografiske utviklingen, har vi beregnet framtidige «demografikostnader» for de tre kommunene hver for seg og samlet.⁴⁶ Det er anslått at de tre kommunene samlet kan få merutgifter i perioden 2016 til 2040 tilsvarende 26,1 pst. av dagens brutto driftsinntekter, som følge av den demografiske utviklingen. Røyken er anslått å få høyest (mer)kostnader målt i pst. av dagens brutto driftsinntekter (tilsvarende 37,5 pst.). Asker og Hurum er anslått å få merkostnader tilsvarende hhv. 23,2 pst. og 21,1 pst. av dagens brutto driftsinntekter.⁴⁷

Oppstillingene under viser antall årsverk per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder (20-66 år) i barnehage, grunnskole og pleie og omsorg i 2014. Dette er et uttrykk for anslått framtidig tjenestebehov. På bakgrunn av tjenestenivå i 2014 og anslag på befolkningsutviklingen, vises et anslag på behovet i antall årsverk per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder (20-66 år) i 2020 og 2040. I beregningene er det tatt utgangspunkt i samme dekningsgrad og standard på tjenestene som i 2014. Tjenestedataene er hentet fra KOSTRA. Framskrivningene er basert på SSBs mellomalternativ.

Oppstillingene viser at tjenestebehovet knyttet til barnehage og grunnskole, for de aktuelle kommunene, vil endres lite fram til 2040. Når det gjelder tjenestebehovet knyttet til pleie og omsorg vil behovet endres lite fram til 2020, mens det vil øke kraftig i perioden fram til 2040. Vi presiserer at tjenestebehovet er «demografistyrte» og at behovene vil melde seg uansett hvor kommunegrensene går. For de tre kommunene samlet er det anslått at behovet for pleie- og omsorgsårsverk vil øke med ca. 17 (per 1.000 innbyggere i yrkesaktiv alder) i perioden fra 2020 til 2040. Hurum er anslått å få størst økning med 24 årsverk, mens Asker og Røyken er anslått å få en økning på hhv. 16 og 17 årsverk. Dette må ses i lys av eldrebølgen etter 2020 som vil gjelde alle landets kommuner.

Tabell 18 Barnehage: Anslått framtidig tjenestebehov i årsverk per 1000 innbyggere 20-66 år. Kilde: KMD Ny kommune

	2014	2020	2040
Samlet	25,2	23,8	23,9
Asker	26,5	26,0	25,7
Røyken	23,0	19,9	20,4
Hurum	21,8	18,5	21,4

⁴⁶ Mer- og mindreutgiftene vil gjenspeiles gjennom rammetilskuddet, og vil slik sett gi en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser en kommune vil ha for å håndtere framtidig befolkningsutvikling og mer-/mindrekostnader knyttet til dette.

⁴⁷ Beregning gjort av Telemarksforskning, illustrert i vedlegg.

Tabell 19 Grunnskole: Anslått framtidig tjenestebehov i årsverk per 1000 innbyggere 20-66 år. Kilde: KMD Ny kommune

	2014	2020	2040
Samlet	20,4	19,8	19,4
Asker	20,2	20,0	20,0
Røyken	20,9	19,9	18,2
Hurum	20,2	17,9	18,1

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

	2014	2020	2040
Samlet	35,9	37,1	53,9
Asker	37,8	38,8	54,5
Røyken	30,9	33,2	50,4
Hurum	35,3	36,4	60,2

5 Lokaldemokratiet

5.1 Oppsummering

Lokaldemokrati er det området der er størst mulighet for å tape ved en sammenslåing, eller i det minste oppleve følelsen av tap. Her krever det vilje og innsats i den nye sammenslåtte kommunen for å lykkes. Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger og reformen i Danmark gir flere indikasjoner på hva som kan skje innenfor lokaldemokratiet i en ny og større kommune. For det første kan det bli mindre interesse for å påta seg politiske vern etter en sammenslåing. For det andre blir avstanden mellom de folkevalgte og innbyggerne større. Videre fremstår gjerne lokalpolitikken som vanskeligere å forstå. Det vil ofte være en viss grad av sentralisering.

Samtidig gir dagens kommunestruktur noen utfordringer for lokaldemokratiet. Stort omfang av interkommunale samarbeid har tatt myndigheten bort fra de folkevalgte organene. Dette kan flyttes tilbake i større kommuner med mindre behov for samarbeid. Lokaldemokrati er også avhengig av hvilke saker som behandles i kommunestyret og de folkevalgte i Asker scorer høyt i lokaldemokratiundersøkelsen til KS. Innbyggerne scorer også lokaldemokrati høyt i kommunen og valgdeltakelsen er høyest i Asker, slik at utgangspunktet for lokaldemokrati er godt i Asker selv om de er store. Tidligere erfaringer har også vist at de mindre kommunene gjerne er overrepresentert i kommunestyret ut fra folketallet. I tillegg vil ulike typer nærdemokratiordninger også kunne sikre at avstanden mellom de folkevalgte og innbyggerne ikke blir for stor. Dette legger kommunene for øvrig opp til utkast til intensjonsavtalen for å styrke lokaldemokratiet, lokal identitet og borgernærhet. Man lykkes ikke automatisk med nærdemokratiordninger, så dette vil kreve innsats fra kommunen for å få til.

5.2 Styrking av lokaldemokratiet

Det lokale selvstyret står sterkt i Norge. I meldingsdelen til kommuneproposisjonen 2015 sier regjeringen at den gjennom kommunereformen vil forsterke og utvikle det lokale selvstyret.⁴⁸ Kommunereformen beskrives som en reform for styrket lokaldemokrati, bedret tjenestetilbud og mer rettsriktig og effektiv forvaltning.

Regjeringen har som mål at kommunereformen skal styrke lokaldemokratiet. Større kommuner skal kunne få overført flere oppgaver. Da vil det lokale selvstyret øke gjennom økt makt og myndighet i kommunene. Med en bredere oppgaveportefølje vil kommunene kunne planlegge mer helhetlig og gjennomslagskraften vil øke. Med større kommuner vil også behovet for interkommunale samarbeid gå ned og kontrollen over tjenestene flyttes tilbake til kommunestyret⁴⁹.

Erfaringen fra tidligere kommunesammenslåingsprosesser er at det ofte er langs denne dimensjonen det er størst utfordringer. Dette blant annet fordi kommunesammenslåing vil medføre endringer for innbyggerne når det gjelder lokal medbestemmelse, tilhørighet og identitet, og ved at avstanden til politiske beslutningstakere kan øke. Diskusjonen om kommunen som lokalpolitisk arena bør ikke avgrenses til en snever diskusjon om hvordan kommunestørrelse i seg selv kan styrke eller svekke lokaldemokratiet i kommunene, men også ha en mer prinsipiell tilnærming til hvordan lokaldemokratiet kan ivaretas i det moderne kommune-Norge. Det er grunn til å tro at kommunereformen vil endre rammebetingelsene for lokaldemokratiet i kommunene, uavhengig av utfallet at strukturdiskusjonen i Asker, Røyken og Hurum.

Ekspertutvalget har i sin rapport framhevet at helhet er et demokratisk prinsipp. De argumenterer for at dagens kommunestruktur er såpass fragmentert, at det er vanskelig for lokalpolitikere å ta ansvar for den helhetlige samfunnsutviklingen i sin kommune eller sin region. Ekspertutvalget taler også for at kommunereformen kan være en mulighet til å revitalisere lokaldemokratiet og måten lokalpolitikere utøver rollen sin på. Det snakkes om å tenke

⁴⁸ <https://www.regjeringen.no/contentassets/3734f7f4f242428990d58993156f51e3/no/pdfs/prp201320140095000dddpdfs.pdf>

⁴⁹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/3734f7f4f242428990d58993156f51e3/no/pdfs/prp201320140095000dddpdfs.pdf>

nytt når det gjelder arenaer for nærdemokrati, blant annet presenteres alternative måter å komme i kontakt med innbyggerne på og alternative måter å utvikle politiske møter på.

5.3 Politisk organisering

Kommuneloven⁵⁰ angir kommunestyrenes medlemstall i § 7 2. punkt.

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

Asker kommune med sine om lag 60 000 innbyggere skal ha minst 35 kommunestyremedlemmer, men har i dag 47. Røyken kommune har 27 kommunestyremedlemmer, noe som er minstekravet for kommuner mellom 10 000 og 50 000 innbyggere. Hurum skulle hatt minst 19 kommunestyremedlemmer, men har 29. Den nye kommunen ville blitt på ca. 90 000 innbyggere og måtte dermed hatt minst 35 kommunestyremedlemmer. Dette er mer enn der Røyken og Hurum har i dag, men færre enn det Asker har alene.

NIVI-rapporten⁵¹ fra 2012 viser antall kommunestyremedlemmer for syv sammenslåinger i perioden 2002-2013. De fleste nye kommunene fikk flere eller tilsvarende antall medlemmer som den største kommunen hadde ved første valg i ny kommune. Deretter har antallet i noen kommuner gått ned.⁵² Følger Asker, Hurum og Røyken denne logikken blir det minst 47 kommunestyremedlemmer ved første valg etter en sammenslåing og i utkast til intensjonsavtale foreslås det 55 kommunestyremedlemmer⁵³.

Tabell 21: Størrelsen på kommunestyret i gamle kommuner og i ny sammenslått kommune. Kilde: NIVI analyse

År	Kommune 1		Kommune 2		Første valg i ny kommune		Valg 2011
2002	Ramnes	25	Våle	25	Re	31	25
2005	Skjerstad	13	Bodø	39	Bodø	39 ⁷	39
2006	Tustna	17	Aure	21	Aure	23	21
2006	Ølen	21	Vindafjord	19	Vindafjord	33	25
2008	Frei	23	Kristiansund	45	Kristiansund	45	45
2012	Mosvik	13	Inderøy	27	Inderøy	31	31
2013	Harstad	35	Bjarkøy	13	Harstad	37 ⁸	(35)

Med færre medlemmer i kommunestyret vil det også bli flere innbyggere per folkevalgt. Asker kommune har 1241,2 innbygger per folkevalgt i dag, Røyken har 763,7 og Hurum 321,7.⁵⁴ Med 55 kommunestyremedlemmer vil det være 1764,2 innbyggere per folkevalgt (basert på folketall per 1. januar 2016). NIVI lister opp potensielle positive og negative konsekvenser ved færre folkevalgte per innbygger i rapporten fra 2012.

⁵⁰ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=kommuneloven>

⁵¹

http://www.nivianalyse.no/images/NIVI_rapportarkiv/2012/NIVI_rapport_2012_6_Kommunesammenslutning_Royken_og_Hurum_muligheter_og_konsekvenser.pdf

⁵² I den første kommunesammenslåingen i forbindelse med de pågående reformen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke har de blitt enige om å ha 57 medlemmer i kommunestyret frem til 2019, for så å redusere antallet til 45. Per i dag har de henholdsvis 39 (39), 25 (7) og 29 (11).

⁵³ <http://hurum.kommune.no/globalassets/politikk-og-innsyn/kommunereform/alternativer/16-04-25-vestfjordalternativet-asker-royken-mfl---utkast.pdf>

⁵⁴ Kilde: SSB.no, gjengitt fra Agenda Kaupang-rapporten «Konsekvenser og muligheter ved alternativ kommunestruktur» 5. oktober 2015.

Tabell 22: Potensielle positive og negative konsekvenser ved færre folkevalgte per innbygger. Kilde: NIVI

Potensielle positive konsekvenser ved færre folkevalgte per innbygger	Potensielle negative konsekvenser ved færre folkevalgte per innbygger
• Reduserer utgifter til politisk virksomhet • Færre representanter kan styrke de folkevalgtes styringsrolle gjennom større grad av konsentrasjon om strategiske spørsmål og overordnet politikkutvikling? Gir bedre forutsetninger for å fatte politiske vedtak med strategisk innvirkning på den framtidige utviklingen av hele Hurumlandet. • Reduserer potensielle inhabilitetssaker med politikere involvert.	• Vanskeligere å oppnå bred geografisk representasjon når det er færre mandater til fordeling. • Når antallet innbyggere bak hver representant øker kan også den direkte kontakten mellom velger og valgt bli svekket? Gitt at personlig kontakt er en viktig kilde til informasjon om lokalsamfunnet kan det svekke muligheten for å ivareta ombudsrollen. • Vanskeligere å komme gjennom nåløyet for mindre partier.

Geografisk representasjon blir diskutert i Agenda Kaupang-rapporten⁵⁵. Her trekkes det frem at de politiske partiene må ivareta geografisk representasjon fra hele den nye kommunen i sine nominasjonsprosesser. De viser videre til Telemarksforskings evaluering av fire kommunesammenslåinger i perioden 2005-2008⁵⁶ som peker på at partiene har lagt vekt på å tenke hele kommunen når de har utarbeidet valglistene for de nye kommunene. Også de mindre kommunene i sammenslåtte kommuner har god representasjon i kommunestyrene.

⁵⁵ https://www.asker.kommune.no/contentassets/9064143dfca4458cb1b9e09d024b2e5b/rapport_konsekvenser-og-muligheter-ved-alternativ-kommunestruktur_ak.pdf

⁵⁶ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/rapporter/2010/kommunestruktur_telemarksforskning.pdf

5.3.1 Komite og utvalg

Asker, Røyken og Hurum har alle tre formannskapsmodellen i dag og det er planer om å fortsette med dette i en eventuell sammenslått kommune. Asker har komitemodellen mens Røyken og Hurum har utvalgsmodellen. Lokaldemokrativeilederen⁵⁷ KMD har fått utarbeidet beskriver de ulike løsningene slik:

Veilederen tar videre opp politisk kultur og at sammen med politisk organisering må den nye kommunen tilpasse ulike politiske kulturer ved en sammenslåing, for eksempel forholdet mellom de folkevalgte og administrasjonen.

Faste utvalg (kommuneloven § 10) er utvalg som opprettes for å jobbe med et nærmere avgrenset saksområde over tid. Bare det enkelte kommunestyret bestemmer hvor mange slike utvalg som skal opprettes, hvilket område utvalget skal jobbe med og hvilken avgjørelsesmyndighet utvalget eventuelt skal ha. Selv om utvalgene betegnes som faste, så står kommunestyret fritt til å omorganisere eller nedlegge slike utvalg i løpet av en valgperiode. Kommunestyret velger medlemmene (minst 3). Disse trenger ikke å være kommunestyrerepresentanter også andre innbyggere kan trekkes inn, jf. kommunelovens § 14. I følge kommunal organisasjonsdatabase i 2012 har 82 pst. av kommunene en ordning med faste utvalg.

Hovedalternativet til faste utvalg er kommunestyrekomiteer, regulert i kommunelovens §10a. På samme måte som for faste utvalg, er det kun kommunestyret som kan opprette kommunestyrekomiteer. Kommunestyret bestemmer antall komiteer og oppgaveportefølje. Komiteene er av permanent karakter, men også disse kan til enhver tid omorganiseres eller nedlegges hvis kommunestyret ønsker det. Den sentrale forskjellen dreier seg om sammensetting og avgjørelsesmyndighet. I følge kommunal organisasjonsdatabase i 2012 har 11 pst. av kommunene en ordning med kommunestyrekomiteer. Til kommunestyrekomiteer er det kun kommunestyrets medlemmer som kan velges som faste medlemmer, jf. kommunelovens § 10 a nr 2. Samtlige kommunestyremedlemmer, med unntak av medlemmer i kontrollutvalget og ordfører, må være medlemmer av en komite om denne ordningen er valgt. Kommunestyrekomiteer kan dessuten, til forskjell fra faste utvalg, ikke delegeres avgjørelsesmyndighet. De er kun saksforberedende organer og avgir således innstilling til kommunestyret. Av dette følger det at de ikke kan avvise tilviste saker, men de kan ta opp saker på eget initiativ, og de kan arrangere debatter og høringer. Ordningen med kommunestyrekomiteer sammenlignes derfor ofte med komitesystemet på Stortinget. Inspirasjonen til denne ordningen er med andre ord hentet fra parlamentariske styringsmodeller.

Det er viktig å påpeke at kommuner kan kombinere ordninger med faste utvalg og kommunestyrekomiteer, men dersom en ordning med kommunestyrekomiteer velges, må altså alle kommunestyrets medlemmer fordeles på disse komiteene.

Med ulik organisering under formannskapsmodellen må enten Asker eller Røyken og Hurum, eller alle tre, endre arbeidsmåte. Noen folkevalgte vil kunne oppleve det som en forbedring mens andre vil se på det som en forverring.

5.4 Innbyggernes deltagelse og tilhørighet

Valgdeltagelsen i Asker har jevnt over ligget høyere enn landssnittet og også over gjennomsnittet i Akershus fylke. Røyken og Hurum har vært om lag på landssnittet og rett over fylkessnittet.

Tabell 23: Valgdeltakelse 2003-2015. Kilde: SSB

Kommune	2003	2007	2011	2015
Asker	66 %	67 %	70 %	64 %
Røyken	58 %	61 %	65 %	59 %
Hurum	60 %	62 %	65 %	60 %
Akershus	-	64 %	66 %	61 %
Buskerud	-	60 %	63 %	58 %
Hele landet	59 %	61 %	64 %	60 %

⁵⁷ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/lokaldemokrati/id2424152/>

5.4.1 Innbyggerundersøkelsen om tilhørighet

I de innledende fasene med kommunereformarbeidet våren 2015 ble det gjennomført en innbyggerundersøkelse⁵⁸ i de seks kommunene som startet nabopraten.

Tabell 24: Oppsummering av svarene om tilhørighet fra innbyggerundersøkelsen: Kilde: Trøndelag Forskning og Utvikling

	Svært liten tilhørighet	Ganske liten tilhørighet	Verken liten eller stor tilhørighet	Ganske stor tilhørighet	Svært stor tilhørighet
	Tilhørighet til nærmiljøet				
Asker	2 %	7 %	18 %	43 %	29 %
Røyken	3 %	12 %	24 %	40 %	20 %
Hurum	3 %	8 %	20 %	41 %	26 %
	Tilhørighet til kommunen				
Asker	3 %	8 %	19 %	46 %	23 %
Røyken	5 %	16 %	28 %	38 %	13 %
Hurum	6 %	11 %	24 %	38 %	18 %
	Tilhørighet til fylket				
Asker	17 %	20 %	32 %	23 %	6 %
Røyken	16 %	19 %	31 %	24 %	9 %
Hurum	16 %	16 %	28 %	29 %	9 %

Tilhørigheten til nærmiljøet er sterk for alle tre kommunene, men noe svakere i Røyken enn i de to andre. Dette viser viktigheten av å bygge videre på å være flersenterkommuner, der det ikke er ett tydelig kommunesenter, men flere likeverdige tettstedssenter med kommunale tjenester. Innbyggernes tilhørighet til kommunen er lavere enn til nærmiljøet. Røyken og Hurum har mindre tilhørighet til kommunen enn det innbyggerne har i Asker. Asker hører til Akershus, mens Røyken og Hurum hører til Buskerud. Asker har lavest tilhørighet til fylket, med Røyken rett over. Hurum har noe mer tilknytning til fylket. Fylkestilhørighet må avklares om man skal slå seg sammen til én kommune. Fylkeskommunene er parallelt med kommunereformen i gang med en regionreform der 18 fylkeskommuner skal bli rundt 10 regioner. På grunn av den pågående regionreformen kan det tenkes at Buskerud og Akershus i fremtiden vil tilhøre samme region og dette ikke lenger er et spørsmål.

5.5 Sikring av nærdemokratiet

Asker, Røyken og Hurum vil bli en stor kommune i norsk målestokk. Både geografisk avstand og avstand til de folkevalgte vil øke. For å ikke tape for mye av nærheten og lokalkunnskapen og –engasjementet kan en ny kommune igangsette ulike tiltak. Lokaldemokrati veilederen til KMD⁵⁹ sier at: «Nærdemokrati omfatter et avgrenset geografisk område mindre enn kommunen, og det fungerer som en plattform for deltakelse og engasjement for befolkningen i dette området.» Nærdemokratiordninger trekkes frem som et av tiltakene man kan innføre for å styrke lokaldemokratiet når kommunegrensene endres. De viser til NIBRs rapport *Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden*⁶⁰ og tabelloversikt med tre hovedkategorier for nærdemokrati:

⁵⁸ <http://tfou.no/wp-content/uploads/2015/10/ra201510.pdf>

⁵⁹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/lokaldemokrati/kommunen-og-innbyggerne/nardemokratiske-ordninger/id2425372/>

⁶⁰ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/lokaldemokrati/kommunen-og-innbyggerne/nardemokratiske-ordninger/id2425372/>

Tabell 25: Hovedkategorier av nærdemokratiske ordninger. Kilde: NIBR, via Lokaldemokrativeilederen

Sivilsamfunn	Nærdemokratieregion (strukturert relasjon med kommunen)	
1. Frivillige organisasjoner med et bestemt geografisk nedslagsfelt	2. Foreningsbasert lokalutvalgsmodell	3. Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar (et ytre ledd av kommunen)
Velforeninger, beboerforeninger	Grendeutvalg, lokalsamfunnsutvalg, utviklingslag	Bydeler
Funksjon: Fri og uavgengig Innbyggeraktivitet Ivareta interesser Fellesskap- og identitetsskapende Varierende relasjon til kommunen	Funksjon: Informasjon Initiativ Diskusjonsfora Link mellom folkelig egnasjement og representative organer Fellesskap- og identitetsskapende	Funksjon: Delegert ansvar for budsjett eller tjenester En viss beslutningskompetanse

Distriktssenteret har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet utviklet et kunnskapshefte om nærdemokrati.⁶¹ Heftet viser både til forskning, erfaringer fra to kommuner og erfaringer fra en workshop. Heftet er ment å guide kommunene gjennom prosessen med å finne en nærdemokratiordning som passer for kommunene. Heftet trekker frem tre spørsmål man må ta stilling til når man skal designe en nærdemokratimodell og tre kriterier for å lykkes med nærdemokratiordninger.

Tabell 26: Hvordan designe og lykkes med nærdemokratiordninger. Kilde: Distriktssenteret

Tre spørsmål man må ta stilling til når man skal designe en nærdemokratimodell:	Tre kriterier for å lykkes med nærdemokratiordninger:
- Hvor formalisert skal det være? - Hvor skal grensene gå? - Likt over alt eller mangfold?	- De nærdemokratiske organene må ha et klart mandat og reell innflytelse. - God informasjonsflyt må sikres gjennom at en bygger gode strukturer for dette. - Det er viktig med tilrettelegging og god administrativ støtte.

Både Asker, Røyken og Hurum definerer seg selv som bygd og har en flersenterstruktur. Nærdemokratiordninger som knytter seg til tettsteder eller skolekretser vil kunne ivareta lokale interesser og sikre at man klarer å beholde det lokale engasjementet i en større kommune. Det kommunene må avklare er 1) hva man vil med nærdemokratiutvalget, 2) velge en måte å organisere nærdemokratiordningen på som ivaretar behovet kommunen har og 3) forsikre seg om at en har gitt nærdemokratiet de nødvendige ressursene og rammene for å få gjort en god jobb.⁶²

⁶¹ <http://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2015/01/Nardemokrati-Kunnskap-og-erfaringer-fra-arbeidsverkstedet.pdf>

⁶² Agenda Kaupang listet opp fire eksempler på nærdemokratiordninger som varierer når det gjelder grad av formalisering, oppgaver og sammensetning av lokalutvalgene. Eksempelene var kommunedelsutvalg i Bodø, utviklingslag og bydelsråd i Tromsø, by- og grendeutvalg i Øvre

5.6 Lokaldemokratiundersøkelsen 2014

KS inviterer kommunene i Norge til å delta i en undersøkelse om hvordan innbyggerne og folkevalgte oppfatter lokaldemokratiet i egen kommune. Spørsmålene som stilles dekker ulike sider ved et godt lokal demokrati; pålitelig styre, ansvarlig styre, borgernært styre og effektivt styre. 15 spørsmål ble stilt til både innbyggerne og de folkevalgte. For begge gruppene scorer små kommuner marginalt bedre enn de store. Asker er den eneste av de kommunene som har vært med i undersøkelsen. Asker scorer generelt bedre enn både de store og de små kommunene. På spørsmålene som bare har gått til de folkevalgte, om for eksempel om administrasjonen er flinke til å fange opp politiske signaler fra de folkevalgte, om det er klare ansvarslinjer mellom politikk og administrasjon, om kommunen har tilgang til tilstrekkelig kompetanse for å løse oppgavene, om rollen som folkevalgt er klar og om ordføreren er ordfører for hele kommunestyret scorer Asker bedre enn snittet. Selv om mange trekker frem at lokaldemokratiet er bedre i små enn i store kommuner så vil andre faktorer spille inn og Asker viser at de har et godt utgangspunkt for å bygge videre på lokaldemokratiet.

5.7 Interkommunale samarbeid og lokaldemokrati

Kommunene er i dag avhengige av interkommunale samarbeid og interkommunale selskaper for å være i stand til å ivareta lovpålagte tjenester med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Behovet for, og opprettelsen av, interkommunale selskaper skyldes dagens fragmenterte kommunestruktur der kommunene ikke klarer å løse egne oppgaver innenfor egne grenser. Omfanget er omtalt nærmere i kapittel 4 og i vedlegg. Interkommunalt samarbeid fører til en mer kompleks forvaltning i kommunene. Beslutninger og myndighet flyttes fra folkevalgte organer til interkommunale samarbeid og dette svekker demokratiet, transparensen og kontrollen med oppgaveløsningen. En større kommune vil kunne legge oppgavene tilbake i linjen og på denne måten styrke lokaldemokratiet og de folkevalgtes mulighet til å ta viktige beslutninger om de kommunale tjenestene. Nye oppgaver til større kommuner er også en måte å styrke lokaldemokratiet på, ved at beslutninger om oppgavene tas så nært innbyggerne som praktisk mulig. Mer helhetlig og samordnet oppgaveløsning flyttet til kommunestyrene vil sørge for at viktige velferdstjenester styres lokalt.

5.8 Erfaring fra tidligere sammenslåinger

Det er vanskelig å påvise enkle og entydige sammenhenger mellom kommunestørrelse og demokrati. Telemarksforskning⁶³ fant i sin undersøkelse av fire frivillige sammenslåinger 2005-2008 at interessen for å ta på seg politiske verv gikk ned etter en sammenslåing. Det samme gjelder interessen for å fremme synspunkter på kommunale saker på andre måter, for eksempel gjennom innlegg i aviser, deltakelse i demonstrasjoner, folkemøter, underskriftskampanjer o.l. Dette kan delvis forklares av naturlige årsaker, da det i større kommuner er færre verv tilgjengelig per innbygger. Videre fant de at bygdelister noe overraskende ble borte etter en sammenslåing. Dette blir sett på som sunt, blant annet fordi man har større fokus på helhetlig planlegging i kommunen. Man opplever også større påvirkningsmuligheter gjennom de store partiene. De små kommunene som har slått seg sammen med større kommuner hadde også god representasjon i forhold til folketallet i de nye kommunene. I to av de fire kommunene opprettet man lokalutvalg eller grendeutvalg som skal arbeide for lokale saker og komme med innspill og forslag til kommunestyret. Valgdeltakelsen økte i gjennomsnitt litt i fem av de gamle kommunene, mens den gikk litt ned i tre. Interessen for å stemme ved kommunevalg gikk ikke ned etter kommunesammenslåingene.

5.9 Erfaringer fra Danmark

Danmark hadde en omfattende kommunereform i 2007, der de gikk fra 271 til 98 kommuner. Et utvalg ble satt ned i 2012 for å gjennomføre en evaluering av reformen.⁶⁴ Utviklingen i den politiske styringen har gått fra folkevalgte med fokus på konkrete driftsspørsmål og enkeltsaker til tverrgående politisk styring og prioritering i kommunene. Rollen til de folkevalgte har dermed endret seg. Inntrykket til utvalget er at det har blitt lettere for kommunene å prioritere og effektivisere etter kommunereformen, spesielt i store enheter der det har blitt større distanse til enkeltsaker. Demokratiet ble styrket gjennom økt handlingskraft. Samtidig har det blitt færre folkevalgte og økt avstand mellom de folkevalgte og innbyggerne. Innbyggerne har fått en svakere forståelse av lokalpolitikken og er

Eiker og bydelene i Oslo. I tillegg har for eksempel Fredrikstad en egen ordning for nærdemokrati og Nye Sandefjord planlegger en slik løsning fra 1.1.2017.

⁶³ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/rapporter/2010/kommunestruktur_telemarksforskning.pdf

⁶⁴ http://sim.dk/media/406652/evaluering_af_kommunalreformen_web_4_marts.pdf

mindre villige til å ta på seg verv. Tilliten til de folkevalgte har også gått noe ned. Sakene for de folkevalgte har blitt mer kompliserte og administrasjonen har fått mer makt.⁶⁵

Forskere har funnet seks gevinster ved kommunereformen som ikke var planlagt eller ventet. Tre av de er relevante for lokaldemokratier:⁶⁶

Kommunene løser flere oppgaver og har flere ressurser å sette inn på tvers av tradisjonelle forvaltningsområder. Kommunesektoren blitt en reell motvekt til staten og en sterkere forhandlingsposisjon.

Danske kommuner nå arbeider langt mer systematisk med å trekke innbyggerne inn i de kommunale beslutningsprosessene for å kompensere for økt fysisk avstand mellom innbyggere og folkevalgte i en ny og større kommune.

Den økonomiske bærekraften er styrket ved at det er blitt mer økonomisk robuste enheter. Det har blitt lettere å prioritere i kommunene. Administrasjonskostnadene hadde gått ned med 1,3 mrd. dkr. i 2012, og sammenslåtte kommuner ligger 10 pst. lavere enn i kommuner som ikke ble sammenslått.⁶⁷

Det var skepsis til kommunereformen og spesielt hvordan den ville påvirke lokaldemokratier. Flere av de mest vanlige fordommene er oppsummert i Tabell 27.

Tabell 27: Frykt og realiteter etter den danske kommunereformen. Kilde: REG LAB Danmark

Frygt	Realiteter
<i>Mange borgmestre ønsker at modvirke sammenlægninger for at bevare deres egen status/job.</i>	Bekreftet i Hovedstadsregionen. Men i andre dele af landet gik reformen længere med flere sammenlægninger end først ventet
<i>"Nu siger de, at vi ikke vil mærke forringelser, men snart vil de lukke vores lokale skoler, biblioteker og kommunekontor."</i>	Der er sket en centralisering i kommunerne. Men om det skyldes reformen er tvivlsomt.
<i>Det bliver en demokratisk katastrofe. De store kommuner vil dominere de små i de ny kommunalbestyrelsen</i>	De mindre kommuner er overrepræsenterede i 79% af de sammenlagte kommuner.
<i>Der bliver for langt til rådhus og politikere. Folk gider ikke at stemme mere.</i>	Styrket folkelig opbakning: Stemmeprocenten steg fra 65,8 % til 71,9 % - holder det?
	32

Før sammenslåingen hadde kommunene et gjennomsnitt på 20 000 innbyggere. Dette ble satt som et minimumskrav. Gjennomsnittlig kommunestørrelse økte til 55 000 innbyggere etter reformen. Områdene rundt København hadde for små og for få sammenslåinger og hovedstadsregionen har i dag 27 kommuner. Regionen leverer ikke like godt som andre metropoler. Det har vært større konflikter og utfordringer i kommuner med flere senter og byer enn i de kommunene med et klart senter. I sistnevnte var det mer utfordringer i starten, med skolenedleggelse, protester og lokal mobilisering, men det går bedre nå. Noen kommuner har inngått nye samarbeid da de nye sammenslåtte kommunene likevel ikke oppleves som store nok til å levere de tjenestene de skal.⁶⁸

⁶⁵ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf

⁶⁶ <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Kronikk-Seks-gevinster-ved-dansk-kommunereform-7972825.html>

⁶⁷ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Norden/danmark/id751063/>

⁶⁸ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/regaluk/danske_erfaringer_etter_kommunereform_bjarne.pdf

Kommunene har forskjellige løsninger for å sikre nærdemokratiet med ulike møteformer mellom folkevalgte og innbyggerne. Det er vanlig med en fast koordinatorkfunksjon som ivaretar nærdemokratiarbeidet, gjerne plassert i planavdelingen i kommunen. Denne koordinatoren ivaretar for eksempel sekretariatsfunksjonen for politiske utvalg, kontakt og formidling fra lokaleråd til fagforvaltningen, igangsetting av utviklingsprosjekter, prosjektarbeid og konfliktmegling i lokalrådene.⁶⁹

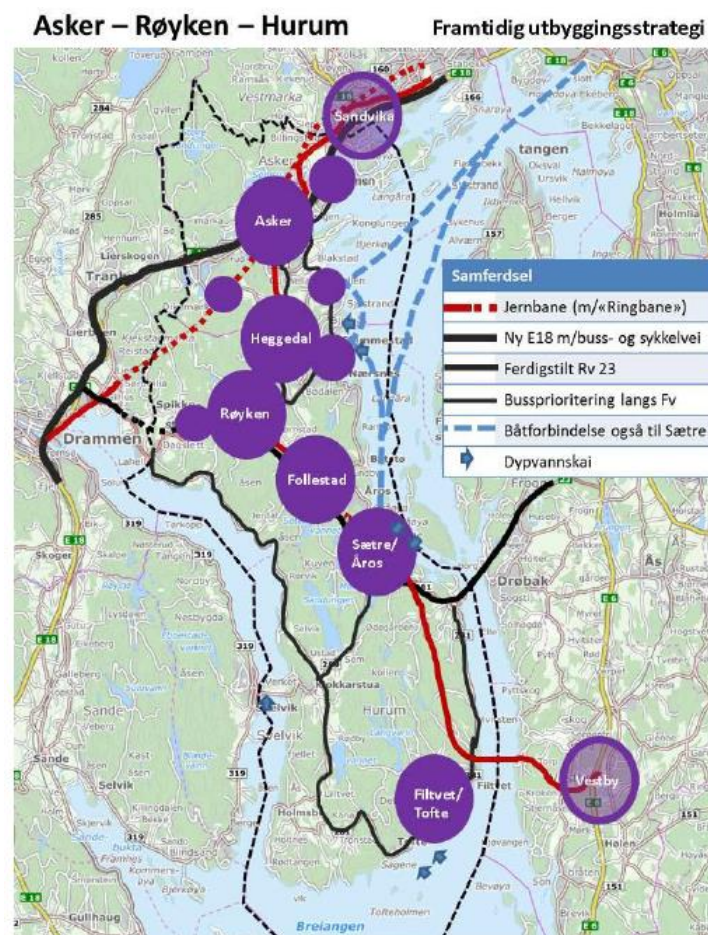
⁶⁹ http://naerdemokrati.dk/docs/bog_Lokalraad-lille.pdf?v=h6QM8AEDGQE

6 Funksjonelt samfunnsutviklingsområde

6.1 Oppsummering

Kriteriet om at kommunene bør utgjøre et funksjonelt samfunnsutviklingsområde er det sterkeste argumentet for at Asker, Røyken og Hurum burde slå seg sammen. Samfunnsutfordringene i dette geografiske området krever massivt samarbeid og gjennomslagskraft i årene fremover for å få til hensiktsmessige løsninger for boligområder, næringsområder og transportløsninger innenfor fremtidens økonomiske rammer samt med hensyn til klima og miljø.

Sammen vil Asker, Røyken og Hurum kommuner få større organisatorisk tyngde og legge bedre til rette for regional samordning. Mulighetene for å planlegge helhetlig med hensyn til arealutnyttelse og klima og miljø vil øke. Utbygging av nærsenter, boliger, næringsområder og infrastruktur kan løses sammen til det beste for alle tre. Næringsgrunnlaget vil bli bredere og mer differensiert. Med samme fylkestilhørighet og med ansvar for et større og mer sammenhengende areal vil en ny kommune kunne bli en sterkere regional og nasjonal aktør. Sammen med Bærum og et nytt og større Drammen vil Osloregionen få tre store aktører på vestsiden. Dette vil gjøre det lettere å samordne prioriteringene og samarbeidet med øvrige aktører blir enklere. Det vil både være en motvekt for og en samarbeidspartner til en potensiell ny og stor Follo-kommune.



Figur 3: Framtidig utbyggingsstrategi. Kilde: Utkast til intensjonsavtale mellom Asker, Røyken og Hurum

Det er likevel noen nedsider ved å bli en større kommune også her. En politikk som fremmer flersenterstruktur innebærer, at noen områder vil bli prioritert foran andre. Det skal drives stedsutvikling på mange steder samtidig og dette kan medføre at ressursene smøres for tynt utover. Det kan også være sterke lokale interesser innad i kommunen. Selv om kommunen blir større er den avhengig av at samarbeidet med andre (store) kommuner og regionale og nasjonale aktører blir godt og at man får den gjennomslagskraften man ønsker.

6.2 Samfunnsutvikling

Et sentralt mål med kommunereformen er at kommestrukturen skal bli i større samsvar med funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsområder. Ekspertutvalget peker på at tettstedsoppsplitting og flerkommunale byområder skaper utfordring knyttet til både tjenesteproduksjon, samfunnsutvikling og demokratisk styring. Det vises til særlige utfordringer når det gjelder ivaretagelse av samfunnsutviklingsrollen gjennom helhetlige areal- og transportløsninger. Jo flere kommuner og instanser som må samordne sin arealutvikling mot felles mål, til vanskeligere er det. Det er et stort press i og rundt Oslo med kraftig befolkningsvekst. Utredningskommunenes sentrale beliggenhet i samme bo- og arbeidsmarkedsregion som Oslo betyr at veksten og presset vil flytte seg til disse områdene. Dette må kommunene ta høyde for, enten de går sammen eller står alene.

Ekspertutvalget⁷⁰ skriver at kommunenes rolle som samfunnsutvikler handler om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand. Rollen går utover det som er lovpålagte oppgaver og tjenester og er i stor grad basert på samarbeid med og mobilisering av aktører i og utenfor kommunen. Kommunene må kunne tilrettelegge for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet i form av å sikre gode levekår for innbyggerne og gode rammevilkår for næringslivet og forvalte sammenhengende natur- og friluftsområder og håndtere klimaspørsmål. Ett av målene med kommunereformen er å få større og mer robuste kommuner som kan spille en større rolle som samfunnsutvikler både lokalt og regionalt. Større og sterkere kommuner vil også ha større mulighet til å påvirke nasjonal utvikling.

Ekspertutvalget trekker frem Christiansenutvalgets⁷¹ konklusjoner om at det både var fordeler og ulemper med kommuneinndelingen for kommunens rolle som samfunnsutvikler. Fordelene var knyttet til nærhet, stabilitet og lokalkunnskap, mens ulempene var knyttet til manglende organisatorisk tyngde, hinder for regional samordning og at småkommunene har et ensidig og sårbart næringsgrunnlag.

NIBR⁷² har på oppdrag fra KMD oppdatert inndelingen av norske kommuner i bo- og arbeidsmarkedsregioner. De deler Norge inn i 160 bo- og arbeidsmarkedsregioner, som er funksjonelle regioner for hushold og arbeidsliv. Asker, Hurum og Røyken hører til Osloregionen⁷³. Ekspertutvalget slår fast at selv om et tettsted i helhet bør ligge i én kommune, er hovedstadsområdet ett unntak. Helhet må veies opp mot hensyn til tjenesteproduksjon og lokaldemokrati. Hovedstadsområdet bør bestå av flere kommuner enn én, men færre enn i dag.

Asker, Røyken og Hurum er alle kommuner i den såkalte «Vestregionen» som igjen er del av samarbeidet i Osloregionen. Kommunene har hatt stor befolkningsvekst, og ventes også å få det i årene som kommer. Hovedtyngden av pendlingen i de tre kommunene går nordover, men transportløsningene i dag er ikke optimale.

6.2.1 Arbeidsmarked og pendling

Asker, Røyken og Hurum er alle tre kommuner med høy grad av pendling. Det meste av pendlingen går i retning nordover mot Bærum og Oslo. Noe pendling går også i retning Drammen. Det er også økt innpendling, spesielt fra Bærum og Oslo til Asker. Pendling fører til køer og vegkapasiteten gjennom de tre kommunene er sprengt i rushtiden.

Sysselsettingsgraden (andelen sysselsatte av befolkningen i yrkesaktiv alder, 15-74 år) er på 70 pst. i Asker, 71 pst. i Røyken og 64 pst. i Hurum. Asker har 90 pst. dekning av arbeidsplasser (antall arbeidsplasser sammenlignet med antall sysselsatte i kommunen), mens Røyken og Hurum bare har 58 og 50 pst. Asker har en høyere andel kunnskapsarbeidsplasser, mens de to andre har med industri.

⁷⁰ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf

⁷¹ NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*.

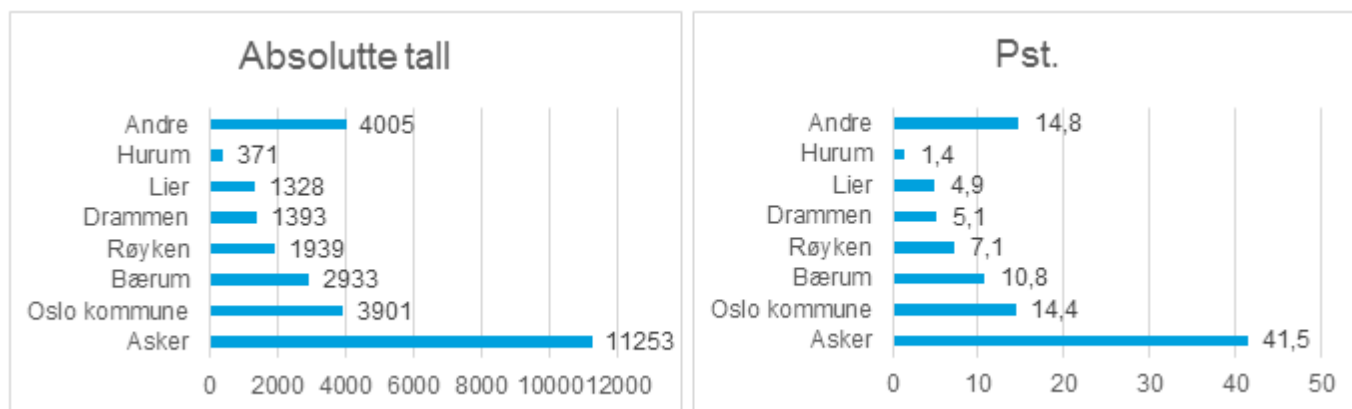
⁷² https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/rapporter/rapporter2013/nibrappport_2013_1.pdf

⁷³ Oslo, Bærum, Spydeberg, Hobøl, Vestby, Ski, Ås, Frogn, Nesodden, Oppegård, Sørums, Fet, Rælingen, Enebakk, Lørenskog, Skedsmo, Nittedal, Gjerdrum, Nes, Nannestad, Lunner, Gran, Ullensaker, Eidsvoll, Hurdal, Aurskog-Høland og Rømskog.

Figurene viser andelen av arbeidsplassene det pendles inn til (i pst. av arbeidsplassene i kommunen) og andelen av de sysselsatte i kommunen som pendles ut (i pst. av totalt sysselsatte i kommunen), ifølge siste tilgjengelige pendlerdata fra SSB (4. kvartal 2014)

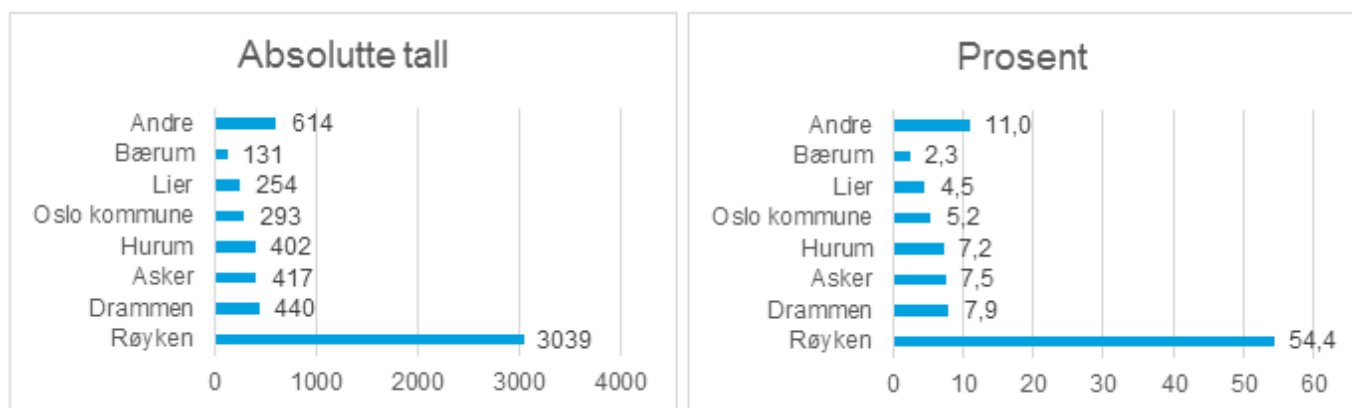
Innpendling:

Til Asker er det flest innpendlere fra Oslo, både absolutt og relativt, med 3901 personer. Dette tilsvarer 14,4 % av innpendlingen til Asker. Deretter følger Bærum og Røyken, hhv. 10,8 pst. og 7,1 pst. Fra Hurum var tilsvarende pst. 1,4 eller 371 personer.



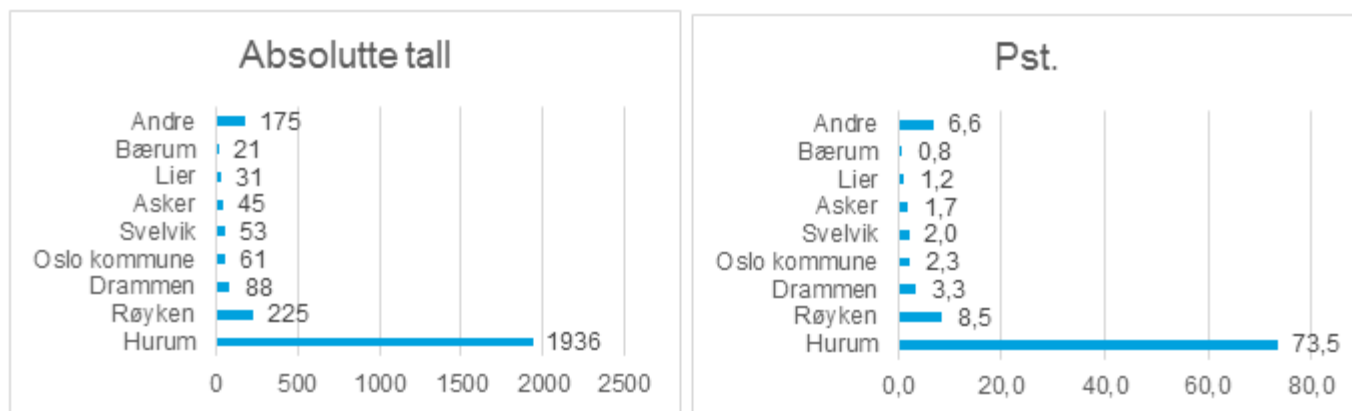
Figur 4: Innpendling til Asker i absolutte tall og pst.

I Røyken kommune er det flest personer som pendler inn fra Drammen. Deretter følger Asker. Det er også en del som pendler inn fra Hurum, tilsvarende 7,2 pst.



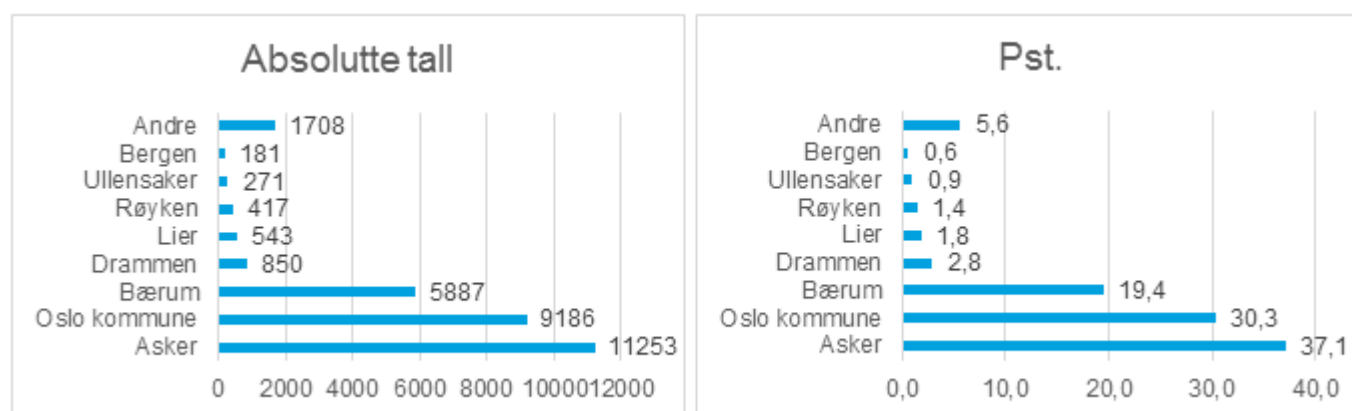
Figur 5: Innpendling til Røyken i absolutte tall og pst.

For Hurum kommune ser vi at det er relativt mange som både bor og jobber i egen kommune. Denne andelen er større i Hurum enn i Røyken og Asker. Fra Røyken var det 225 personer som pendlet inn, mens det fra Asker var 45 personer.



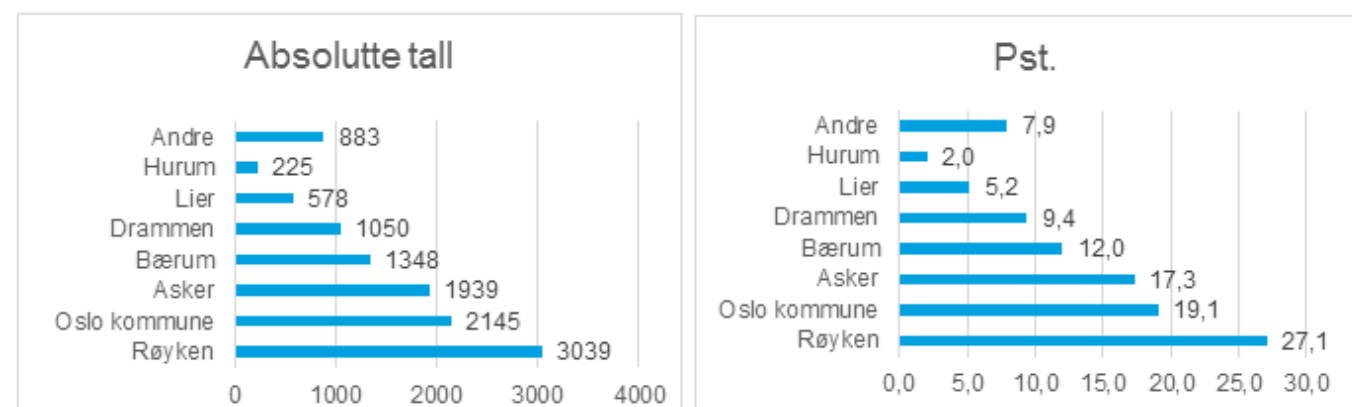
Figur 6: Innpendling til Hurum i absolutte tall og pst.

Utpendling:



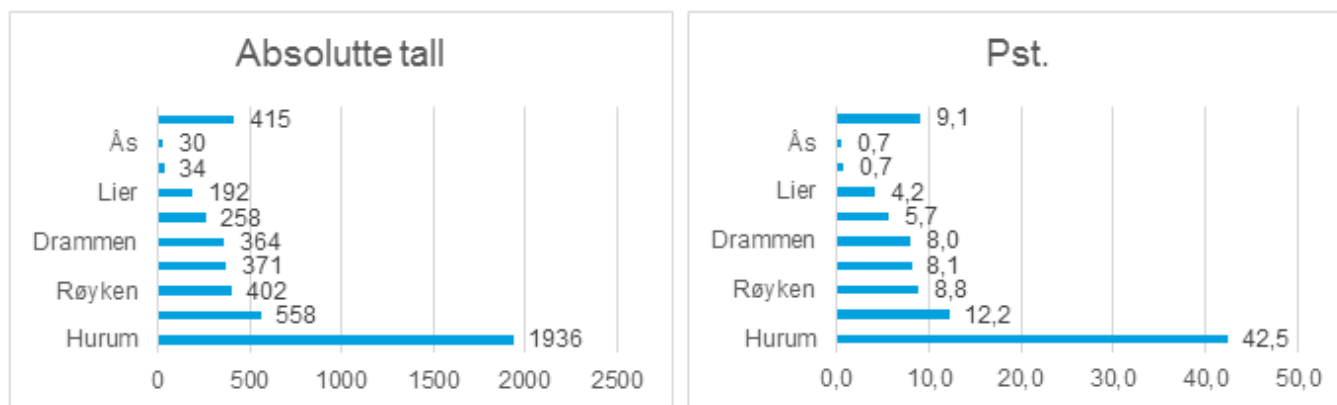
Figur 7: Utpendling fra Asker i absolutte tall og pst.

For Asker er det også Oslo som det pendles mest ut til. Til Røyken pendlet beskjedne 1,4 pst. Det var bare 45 personer (fra Asker som pendlet til Hurum. Det tilsvarer om lag 0,15 pst. av sysselsatte personer som bor i Asker kommune. Denne andelen inngår i summen på 5,6 % for «Andre» i figuren.



Figur 8: Utpendling fra Røyken i absolutte tall og pst.

For Røyken ser vi at en relativt høy andel av de som pendler ut fra kommunen, hele 19,1 pst. pendler til Oslo kommune. Deretter følger Asker som «utpendlingskommunen» for Røyken, med 17,3 pst og Bærum med 12 pst. Dette viser at pendlerstrømmen i stor grad går nordøst for innbyggerne Røyken. Bare 2 pst. pendlet sørover til Hurum.



Figur 9: Utpendling fra Hurum i absolutte tall og pst.

Det var 402 personer (tilsvarende 8,8 pst.) fra Hurum som pendlet til Røyken, mens det pendlet 371 til Asker, som tilsvarer 8,1 pst. av de som er sysselsatte personer som bor i Hurum kommune. Sammen med 12,2 pst. til Oslo ser man at overvekten her også går nordøst.

Oppsummert ser vi at det i dag allerede er en rimelig stor interaksjon i form av pendling mellom kommunene. Det er også høy pendling av sysselsatte som skal gjennom transportårene i de tre kommunene i retning Oslo for alle tre. De tre kommunene inngår da også i samme bo- og arbeidsmarkedsregion.

6.2.2 Tettsteder

Alle de tre kommunene er blågrønne bygdekommuner med spredt struktur, grøntområder og kystlinje. Det er mest press og fortetningsbehov i boligmarkedet i Asker, mens Røyken har høyest befolkningsvekst. Hurum har størst areal og ønsker høyere vekst, men er lengst unna og har de dårligste kollektivløsningene. En større kommune med planansvar for et større geografisk område vil kunne planlegge utbygging av boligområder med tilhørende tjenester og næringsområder i sammenheng. Mulighetene for effektiv arealutnyttelse der man bevarer grøntområder som landbruksområder, marka og kystlinjen er større, samtidig som man får tilrettelagt for befolkningsveksten gjennom boliger- og næringsområder. Utfordringer med flersenterstruktur vil også gjelde her. Noen områder vil bli prioritert foran andre, spesielt de som har tilgjengelig infrastruktur og er knutepunkter innen samferdsel. Det å bygge ut store boligområder sør i Røyken og i Hurum uten å ha lagt til rette for gode kollektivløsninger vil øke biltrafikken og pendlingen gjennom hele den nye kommunen, jf. for eksempel innsigelsen Asker kommune hadde til arealdelen av kommuneplanen til Røyken.

Asker, Røyken og Hurum har alle en flersenterstruktur med mange tettsteder eller lokale senter:

- Asker: Asker sentrum, Dikemark, Heggedal, Holmen og Vollen
- Røyken: Slemmestad, Spikkestad, Åros, Røyken/Midtbygda
- Hurum: Klokkekarstua, Holmsbu, Sætre, Tofte

Det er i dag tettstedsoppsplitting både på grensen mellom Asker og Røyken og grensen mellom Røyken og Hurum. I forbindelse med en eventuell sammenslåing av Asker, Røyken og Hurum, vil det derfor være sentralt å avklare i hvordan en slik sammenslåing vil kunne håndtere areal-, tettsteds- og næringsutvikling på en bedre måte enn i dag.

En gruppe innbyggere i Hallenskog i Røyken har søkt om grensejustering for å få sin grend innlemmet i Asker. De har postadresse Heggedal og de føler tilhørighet dit. Nærmeste nærbutikk, post, apotek, jernbanestasjon og buss ligger i Heggedal i Asker. En innlemming vil også gi kortere vei til barnehager, SFO og barne- og ungdomsskole enn det grenda har til dette i Røyken i dag. Flere arbeider i retning Oslo og da vil barnehage, SFO og skole bli langs pendlerveien til foreldrene og ikke i motsatt retning. Videre vil en innlemming gi en bedre mulighet for helhetlig planutvikling i hele Heggedalområdet. Fylkesmannen i Oslo og Akershus svarte at kommunene må se på denne saken om grensejustering i forbindelse med kommunereformen.

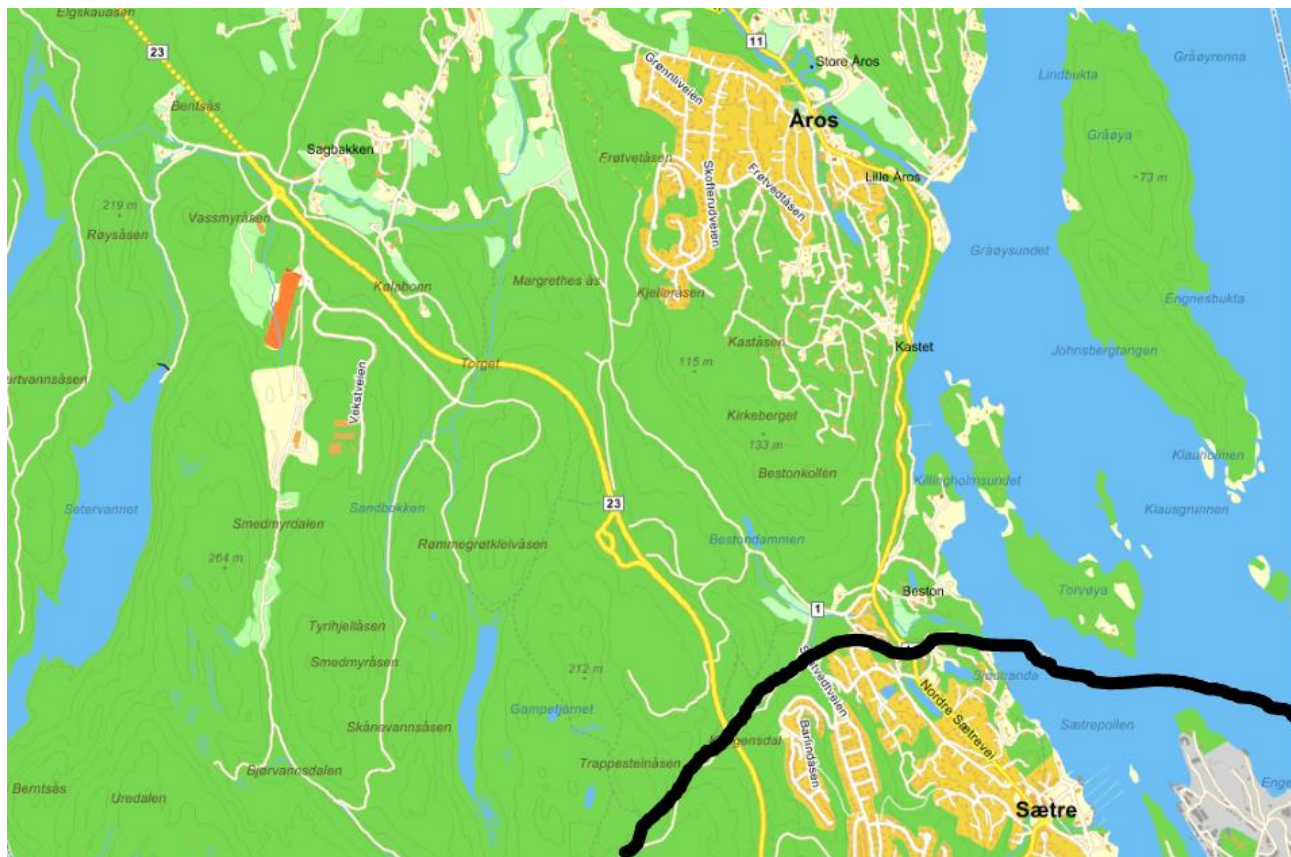


Figur 10: Kommunegrense Heggedal-Hallensskog og Slommestadområdet, Røyken-Asker. Kilde: Gule Sider, bearbejdet

En annen tettstedsoppsplitting er i Slommestadområdet, som deles av grensen mellom Asker og Røyken. Her vil utbygging på ene siden få konsekvenser for kommunen på den andre siden.

Asker kommune leverte innsigelser til Røykens kommuneplan for 2015-2027. Asker mente at foreslått boligutbygging i Røyken ikke tok hensyn til transport- og samferdselsmulighetene i området. De påpekte et ønske om at man legger opp til et utbyggingsmønster i Røyken der trafikkveksten primært tas av kollektivsystemet, helst med tog. Boligbyggingen må derfor skje i områder nær stasjoner eller der man ordner kollektivtransport frem til togstasjonen. Det er spesielt økt biltrafikk gjennom Asker som bekymrer kommunen. I sine sakspapirer skriver kommunen: «Den planlagte utviklingen i Røyken vil medføre økt bilkjøring, i uoverensstemmelse med god areal- og transportplanlegging, og til stor belastning for Asker. Den økte biltrafikken gjennom Spikkestadkorridoren vil få direkte konsekvenser med transportkapasiteten langs Røykenveien og Slommestadveien, for pendlerparkeringskapasiteten ved innfartsparkeringsanleggene i Heggedal og Asker, for bomiljø og trafiksikkerhet langs de tunge trafikårene.»

Et annet tilfelle av tettstedsoppsplitting finner vi på grensen mellom Røyken og Hurum. Deler av Sætre tettsted, Beston, ligger i Røyken. I tillegg har Røyken tettstedet Åros noen få kilometer unna. Med en fjerning av kommunegrensen kunne man sett Sætre og Åros i sammenheng og for eksempel bygget ut felles skole, felles hjemmetjenester osv.



Figur 11: Kommunegrense Sætre-Åros, Hurum-Røyken. Kilde: Gule sider, bearbejdet

Spikkestad i Røyken hører til Drammen tettsted. Utfordringer på denne kanten vil man ikke få løst med en sammenslåing mellom Asker, Røyken og Hurum.

Kommunene har uttalt at de ønsker å fortsette å satse på en flersenterstruktur dersom de slår seg sammen. I utkastet til intensjonsavtalen⁷⁴ legger de tre kommunene opp til aktiv stedsutvikling basert på dagens lokal- og nærsenter. Videre skal tettstedene bygges rundt en god privat og offentlig service/tjenester, gode lokale møteplasser og være godt tilknyttet til det offentlige kollektivsystemet. Dette vil sikre aktivitet i hele den nye kommunen. I utkastet til intensjonsavtale har kommunene lagt frem en foreløpig senterstrategi som viser de ulike sentrene i kommunen.

Samtidig vil de folkevalgte måtte prioritere tydeligere i en ny kommune. Investeringer i barnehager, skoler, sykehjem osv. må fordeles over et større område og det kan fort bli kamp mellom de ulike tettstedene om å få sitt område prioritert. Man må også få på plass gode transportløsninger før man kan bygge boligfelt og tilhørende tjenester, noe som kan bety at områdene nord i den nye kommunen eller tettsteder med togstasjon blir prioritert først.

6.2.3 Boligutbygging

Asker har det minste arealet, men flest innbyggere. De siste årene har kommunen opplevd befolkningsvekst, selv om veksten gikk noe ned i 2015. Dette fører naturlig nok til høyere press i boligmarkedet og stadig nye behov for boligregulering. Det er også stor arbeidsinnpendling inn og ut av kommunen. I Boligpolitisk strategi for Asker 2015-2016⁷⁵ skriver kommunen at det er ca. 24 500 boliger i kommunen og at 80 pst. av disse er familieboliger i småhus. Det legges opp til en årlig befolkningsvekst på 1,5 pst. og en årlig boligproduksjon på 350 boliger, hvor leiligheter og rekkehus skal utgjøre ¾ av ny boligmasse. De viktigste områdene for boligutbygging er så langt Føyka/Elvely, Høn/Landås, Billingstadsletta og Heggedal.

⁷⁴ https://www.royken.kommune.no/upload/Bilder_felles/webtilpasset/Ingressbilder_vanlige_sider/kommunereform%20Utkast%20til%20intensjonsavtale%20per%202.mai.pdf

⁷⁵ <https://www.asker.kommune.no/politikk/aktuelt-politikk/her-kommer-det-nyheter/>

Røyken har hatt sterkest vekst av de tre kommunene de siste årene. Ifølge kommuneplanens arealdel 2015-2017⁷⁶ var det 7500 boliger i Røyken i 2013. Ut fra forventet befolkningsvekst er det et årlig behov på ca. 260 boliger. Boligtyper som skal vektlegges er frittstående eneboliger, rekkehus og større leiligheter. Alle nye boligområder skal ligge i forlengelse av eller i tilknytning til eksisterende bebyggelse. Den største veksten er planlagt i Slemmestad-Bødalen, Spikkestad-Lahell og Røyken-Midtbygda. Røyken har arealer med svært god og god jordkvalitet og store skogsområder. Det er forsøkt å avgrense planområdene slik at landbruksinteresser med høy verdi vernes.

I kommuneplanen for Hurum 2015-2027⁷⁷ står det at kommunen de siste ti årene har hatt en befolkningsvekst på rundt 0,7 pst. Kommunen ønsker å arbeide for en vekst på 2 pst. årlig. Man har i dag om lag 4400 boliger og slår fast at de største hindringene for å bli en større bostedskommune er et godt kollektivtilbud og for dårlige veier og manglende båttilbud. Kommunen legger opp til en årlig boligbygging på 83/84 boliger. Den største veksten er ønsket i Sætre-/Storsandområdet, deretter Tofte-/Filtvetområdet. Det legges også opp til noe boligvekst i Holmsbu-/Rødtangen-/Kanaområdet og Klokkarstua-/Verketområdet.

6.2.4 Næringsutvikling

Presset i storbyene og spesielt i Oslo tvinger stadig flere folk og bedrifter ut av byene og til nærliggende kommuner. Næringslivet er mer opptatt av rammebetingelser enn kommunegrenser. Næringsvirksomhet er viktig for stedsutvikling og skaper arbeidsplasser, gir levende nærmiljøer og sentrumsområder og bidrar til å sikre kommunen bærekraft. Samtidig er næringslivet avhengig av gode rammebetingelser fra kommunene for å ville etablere seg i nye områder. Som medlem av Osloregionen kan de tre utredningskommunene regne med at utviklingen brer seg utover i regionen de neste årene.

Asker kommune har utarbeidet en strategisk næringsplan for 2015-2026⁷⁸ der de beskriver hva kommunen kan gjøre som tilrettelegger for næringsutvikling. Kommunen har som mål å være en attraktiv næringskommune, både næringsattraktivitet, besøksattraktivitet og bostedsattraktivitet. Dette stiller krav til kommunens rolle som planmyndighet, tilrettelegger og utfører på flere områder. Asker har lyktes de siste årene og har oppnådd mellom 5. og 8. plass på NHOs Kommune-NM de siste årene, men strategien lister også opp utfordringer og svakheter ved næringsvirksomheten. Asker har en høy andel kunnskapsbedrifter med stor andel ansatte med høyere utdanning. Ca. 4000 ansatte, eller om lag 15 pst. av arbeidsplassene i kommunen er relatert til petroleumsvirksomhet. Denne delen har opplevd en nedgang i antall arbeidsplasser i 2015. I løpet av den neste 20 års perioden er det avsatt næringsområder til anslagsvis 15 000 nye arbeidsplasser, men flere av områdene er avhengig av bedre utbygging av E18, Røykenveien og Slemmestadveien, samt at fremtidige pendlere benytter seg av kollektivtransport.

Røyken skriver i kommuneplanen at Røyken på grunn av geografien alltid vil være en pendlerkommune. Siden kommunen også har høy befolkningsvekst må det betydelig næringsutvikling til for å avdempe pendlingen. Arealene langs Riksvei 23 er særlig aktuelle for plasskrevende næringer, mens kunnskapsbaserte kontorarbeidsplasser er mer naturlig i Slemmestad og langs jernbanen. En forutsetning for næringsvekst er bedre offentlig infrastruktur og kollektivtrafikk. I næringsplanen for 2014-2018⁷⁹ står det at Røyken har en overvekt av små bedrifter med ingen eller få ansatte. Røyken Næringspart ved Riksvei 23 er på 400 mål og halvparten av tomtene er solgt. Tomtene er regulert for lager- og logistikkrevende virksomheter og gir muligheter for fremtidig næringsvekst.

Hurum har status som omstillingskommune og har en egen omstillingsplan for 2016-2020⁸⁰. Bakgrunnen for omstillingsarbeidet var nedleggelsen av Södra Cell Tofte AS i 2013 samt tap av arbeidsplasser både i Sætre og på Tofte tidligere. Hurum er i hovedsak en bostedskommune med svak arbeidsplassutvikling og økende pendling. De største potensielle arbeidsplassene finnes i besøksnæringene, regionale næringer, basisnæringer og lokale næringer. De største hindrene for å bli en attraktiv næringskommune er mangelen på næringsareal som kan tas i bruk umiddelbart, manglende kunnskap om mulighetene for å etablere egen næringsvirksomhet, at kommunen ikke oppfattes som næringsvennlig, manglende deltakelse og synlighet i regionale samarbeidsfora og regionale utviklingsplaner og for dårlige samferdselsmuligheter. Gjennom omstillingsarbeidet ønsker kommunen både økt befolkningsvekst og flere nye arbeidsplasser.

⁷⁶ <https://www.royken.kommune.no/upload/Plan/Kommuneplan%2015-27%20Vedtatt/VEDLEGG%205.%20PLANBESKRIVELSE.PDF>

⁷⁷ <http://webhotel2.gisline.no/GisLinePlanarkiv/0628/1010/Dokumenter/Del%203%20-%20Oppsummering%20fagrapporter.pdf>

⁷⁸ https://www.asker.kommune.no/contentassets/e299804d360740968b90e1c8d0043bfc/strategisk_næringsplan_web.pdf

⁷⁹ [https://www.royken.kommune.no/upload/Administrasjonen/Naeringsliv/N%20c3%a6ringsplan%20for%20R%20c3%b8yken%202014-18%20\(2\).pdf](https://www.royken.kommune.no/upload/Administrasjonen/Naeringsliv/N%20c3%a6ringsplan%20for%20R%20c3%b8yken%202014-18%20(2).pdf)

⁸⁰ <http://hurum2020.no/wp-content/uploads/2016/02/Omstillingsplan-2016-2020-revidert-02.02.16.pdf>

Som blågrønne kommuner er utredningskommunene attraktive for rekreasjon og fritid. Hurumhalvøya står i særstilling med sitt kulturlandskap og har både marka og sjøen, med utbygde sykkelstier på land og kyststier langs sjøen. Hurum har gode muligheter for turisme, både dagsturisme, ferier, seminarer osv. og satser på utviklingen av besøksnæringer i sitt omstillingsprogram. Kommunene har også store jordbruks- og skogsareal med svært god jordkvalitet. Med et større areal å planlegge ut fra er det mulig å både ta unna befolkningsveksten samt verne viktige jordområder og redusere berøringen av dyrket mark.

Telemarksforskning har utarbeidet en sårbarhetsindikator for næringslivet. Sårbarheten er basert på hjørnesteinsfaktor, bransjespesialisering og arbeidsmarkedsintegrasjon. En høyere verdi tilsvarer større sårbarhet. Ifølge sårbarhetsindeksen presentert på KMDs sider nykommune.no har Hurum en sårbarhet på 26, mens Røyken har 3,3 og Asker 3,6.⁸¹

Det planlegges ikke helhetlig med tanke på plassering av næringsområder per i dag. Dette gir utfordringer både med lokalisering av arbeidsplasser og utforming av transportinfrastruktur. Både Røyken og Hurum planlegger for eksempel fremtidige næringsområder langs Riksvei 23. Dette kan en større kommune samkjøre og arealutnyttelsen kan bli bedre. Samferdselsutfordringer er den store bremsen i næringsutviklingen i alle tre kommunene. Dette kan kommunene i noen grad løse selv som én stor kommune, men de er også avhengig av godt samarbeid med regionale og nasjonale myndigheter. I utkast til intensjonsavtale har de tre utredningskommunene tegnet opp et utkast til næringsstrategi som viser fordelingen av de ulike næringene i en eventuell ny kommune. Servicenæringene blir lagt i de største sentraene, kompetanse næringer langs jernbanen, logistikk i Follestadområdet, industri på Tofte, grønne næringer i midten og reiseliv og opplevelse langs kysten.

6.2.5 Samferdselsutfordringer

Dagens grenser gjør det mer utfordrende å få til en helhetlig areal- og transportplan som optimaliserer utbyggelsen og utnyttelsen av transportinfrastruktur. Dette er spesielt kritisk med tanke på klimamål som at fremtidig trafikkvekst skal tas av andre transportmidler enn bil. Når man er enkeltstående kommuner tenker man på hva som er best for seg selv og ikke hva som er best for hele regionen. Med en større kommune kunne man sett større funksjonelle områder i sammenheng.

Transportøkonomisk institutt har utarbeidet et faktagrunnlag med sentrale trender og utvikling i Osloregionen de siste ti årene.⁸² Rapporten viser at befolkningen i Osloregionen som helhet har økt med cirka 15 pst. de siste ti årene. Den største relative veksten har vært i områdene et stykke utenfor Oslo, for eksempel i Røyken. Det har vært vanlig å se på utviklingen av byene og deres omland som et «hierarki» hvor utvikling skjer fra de store byene og utover. Heller enn å se utviklingen i et slikt perspektiv er det i strategien for Osloregionen vektlagt å utvikle såkalte «byklynger» rundt Oslo som kan fungere som felles bo- og arbeidsmarked. Dette for å kunne avlaste veksten i Oslo, samt skape attraktive bymiljøer og bokvaliteter utenfor Oslo.

Viktige transportårer for hele Osloregionen går igjennom Asker, Røyken og Hurum. Det har over lengre tid vært betydelige samferdsels- og miljøutfordringer knyttet til E18, Slemmestadveien, Riksvei 23 og Røykenveien. Utfordringene knyttet til disse veiene forsterkes av at Asker, Røyken og Hurum hører til to fylker, og at Oslo kommune og Akershuskommunene øst for Oslo har andre interesser i samferdselspolitikken enn det Asker, Røyken og Hurum har. Tilsvarende utfordringer gjør seg også gjeldene i kollektivtrafikken, hvor manglende felles planlegging og ulike aktører med sprikende interesser, svekker kollektivtilbudet til de reisende i Asker, Røyken og Hurum.

For Asker er hovedtransportårene en godt utbygd jernbane (Asker-, Drammen- og Spikkestadbanen) og E18. Buss- og togtilbudet er synkronisert, men i rushperiodene er det dårlig fremkommelighet for bussene. Til tross for et relativt godt kollektivtilbud skjer fremdeles mesteparten av inn- og utpendlingen med bil. Både E18, Slemmestadveien og Røykenveien er tungt trafikkerte. Det er også noe kollektivreise med Vollenbåten.

Utviklingen i Røyken er preget av manglende veikapasitet. Fylkesgrenser og vegvesenets planlegging rundt hovedfartsårer har gjort at Røyken ikke har falt inn under noen av de store samferdselsplanene i regionen. På grunn av fylkesgrensen inngår man ikke i Oslopakken, selv om innbyggerne benytter seg av disse

⁸¹ <http://www.nykommune.no/>

⁸² Nore, N med flere (2014): *Areal og transportutvikling i Osloregionen. Et faktagrunnlag*. TØI-rapport 1378/2014.

samferdselsårene. Av fylkesveier har kommunen Røykenveien og Slemmestadveien i retning Asker og E18. I tillegg går Riksvei 23 gjennom Røyken. Kapasiteten er sprengt i rushtiden.⁸³

Hurum har i dag et dårlig kollektivtilbud. Fylkeskommunen prioriterer å utvikle kollektivtilbudet til tettsteder med vekst for å få mest ut av kollektivressursene. Kommunen er da avhengig av boligbygging innen 600 meter fra bussholdeplasser i Sætre for å få økt frekvens inn mot Oslo og Drammen. Områdene som har blitt prioritert på kollektivsiden på Hurumhalvøya de siste årene er Spikkestad, Røyken og Slemmestad.⁸⁴

Transportløsningene er i hovedsak fylkeskommunens og statens ansvar. Kommunene har få insentiver for å samordne egen planlegging utenfor egne kommunegrenser, men på grunn av et sterkt presset samferdselsområde har alle kommunene engasjert seg regionalt for å forsøke å få til bedre og mer helhetlige regionale løsninger. Utdringskommunene ser alle behov for forbedret kollektivtilbud og flytting av pendlere fra bil til kollektiv. Felles for alle tre kommunene er i tillegg en ønsket satsing på gang- og sykkelvei. Ved å slå sammen kommunene vil hele området kunne inngå i Oslopakken og den sammenhengende areal- og transportplanleggingen i regionen. Kommunene vil kunne påvirke regionale og statlige aktører til å prioritere utbyggingen av både vei og kollektivtilbud i hele det geografiske området kommunene dekker. En større kommune kan muligens også ta over noe av veiansvaret fra stat og fylkeskommune, som Slemmestadveien og Røykenveien.

6.2.6 Infrastrukturprosjekter

Agenda Kaupang listet opp aktuelle transportinfrastrukturprosjekter i regionen.⁸⁵

Oslopakke 3

Oslopakke 3 er en overordnet plan for utbygging og finansiering av veger og kollektivtrafikk i Oslo og Akershus. Prosjektene i planen finansieres av bompenger og bevilgninger fra staten, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Prosjekter av betydning her er for eksempel E18 Vestkorridoren, ny firefelts riksvei 23 og tverrforbindelse Oslofjorden. For å få fortgang i E18-utbyggingen har Asker og Bærum dannet et eget utvalg for å ha en sterkere stemme i regionen.

Kommunevalget 2015 og den nye byrådssammensetning Oslo har gjort at arbeidet med Oslopakke 3 er forsinket og muligens blir endret. Dette gjør at det tar lenger tid enn planlagt å få på plass gode løsninger i regionen.

Fylkesgrense – Ruter – Brakar

Buskerud fylkeskommune har Brakar som busselskap langs vestsiden av Røyken og Hurum, mens Ruter fra Oslo og Akershus kjører langs østsiden. Siden Røyken og Hurum ikke er med på eiersiden i Ruter må de betale høyere månedsavgift for reiser nordover i retning Oslo. De har heller ikke samme påvirkningsmulighet på ruter og prioriteringer for å sikre at disse går langt nok sør.

Spikkestadutvalget

Asker og Røyken har dannet Spikkestadutvalget for å sammen arbeide med å forbedre kommunikasjonene i Spikkestadkorridoren, herunder Spikkestadlinjen, Røykenveien og Slemmestadveien. Her ser man at man må være sammen for å få til de beste løsningene for regionen som helhet.

Båt

Hurum prøver å få på plass en helårs elektrisk hurtigbåt som kan avlaste veg- og kollektivnettet på land inn mot Oslo. Å få på plass en raskere og mer miljøvennlig kollektiv reisemåte inn mot Oslo vil kunne avhjelpe dagens transportsituasjon. Det vil gjøre Hurum til en mer attraktiv som boområde for pendlere uten at man belaster eksisterende kollektivtilbud og infrastruktur ytterligere. I dag går det Hurtigbåt til Vollen og Slemmestad, men ikke lenger sør. Tanken med den nye båten er at den skal gå mellom Sætre, Fagerstrand (Nesodden) og Aker Brygge. Prosjektrapporten om mulighetsstudie for elektrisk drift av passasjerfartøy i Indre Oslofjord⁸⁶ skisserer en båt som vil bruke 1 t og 10 min fra Sætre til Aker Brygge og 45 min fra Fagerstrand. Det er beregnet at byggekostnadene er om lag det samme som for en dieselbåt, men at driftskostnadene kan reduseres med om lag 80 pst. I tillegg vil denne typen båt være utslippsfri og dermed en investering i og for fremtiden.

⁸³ <https://www.royken.kommune.no/upload/Kp%20samfunnsdel%202014%20-%202034%20-%20Vedtatt%2025914.pdf>

⁸⁴ <http://www.hurum.kommune.no/globalassets/politikk-og-innsyn/utvikling-befolkning-hurum-videre.pdf>

⁸⁵ https://www.aker.kommune.no/contentassets/9064143dfca4458cb1b9e09d024b2e5b/rapport_konsekvenser-og-muligheter-ved-alternativ-kommunestruktur_ak.pdf

⁸⁶ Hurum kommune i samarbeid med NCE Mariime CleanTech, slutt rapport til Enova, prosjektnummer 15/706.

6.2.7 Samfunnssikkerhet og beredskap

Alle kommuner kan bli rammet av katastrofelignende hendelser som kan få omfattende skadevirkninger på mennesker, miljø og eiendom. Gjennom samfunnssikkerhet og beredskap skal kommunene både redusere risiko for kriser og sørge for at dersom kriser oppstår så skal de håndteres på best mulig måte. Området dekker eksempelvis brannvesen, legevakt og kommunale kriseteam. Trusselbildet er veldig variert og omfatter alt fra ekstremvær, radikalisering og økt trafikk og befolkningstetthet. DSB skriver at vilje og evne til samarbeid er et grunnleggende premiss for økt samfunnssikkerhet, både samarbeid mellom etater i kommunen og med frivillige organisasjoner. Kommunene skal levere rent vann, gi tilstrekkelige helsetjenester og yte pleie og omsorg samme hvilke uforutsette hendelser som oppstår.⁸⁷

I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunen sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester.⁸⁸ For å oppfylle dette ansvaret skal kommunen blant annet tilby hjelp ved ulykker og andre akutte situasjoner, herunder legevakt, heldøgns medisinsk akuttberedskap og medisinsk nødmeldetjeneste. Bruker- og pasientrettighetsloven stadfester at pasient og bruker har rett til øyeblikkelig hjelp fra kommunen. Denne retten er ikke begrenset til bostedskommune, men gjelder den kommunen man oppholder seg i når behovet for øyeblikkelig hjelp oppstår. En endring av kommunegrensene vil altså ikke endre innbyggernes rett til øyeblikkelig hjelp, kommunens plikt til å ha et legevakttilbud, og innbyggernes rett til å oppsøke den legevakten de ønsker. Røyken og Hurum har felles legevakt i Røyken, mens Asker har felles legevakt med Bærum i tilknytning til Bærum sykehus. Kommunene må ta stilling til om det skal opprettes en egen kommunal legevakt for den nye kommunen, om man skal fortsette som før, eller om den nye kommunen skal samarbeide med Bærum.

Kommunene har i dag ansvaret for å ha et forsvarlig brannvesen iht lov om brannvern med forskrifter. Det gjelder både for beredskap og forebygging (inkludert feiing/tilsyn). Kommunen kan stå for dette selv, ved å kjøpe tjenester fra andre eller gjennom interkommunalt samarbeid. Asker har felles brannvesen med Bærum mens Røyken og Hurum har egne brannvesen. Brannvern skal ikke kunne påvirkes negativt av en kommunesammenslåing, jf. kravet om utrykning fra nærmeste brannstasjon i dimensjoneringsforskriften (fastsatt av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap). Kommunene må komme frem til felles beste løsning i en ny kommune.

Kommunene har per i dag ingen lovpålagt oppgave med å forsyne befolkningen med vann. Men når kommunene først står for vannforsyningen, gjelder et omfattende regelverk med drikkevannsforskriften i spiss. Mattilsynet har oppgaven med tilsyn med vannforsyningen. Det er fremmet et forslag om ny lov på vann- og avløpsområdet; som nå er på høring. Denne kan endre på plikten til vannforsyning ved at den definerer tettstedsområder som skal ha offentlig vannforsyning. Asker har interkommunalt vannverk med Bærum. Hurum og Røyken har VIVA IKS sammen med Lier. Innbyggerne i Lier og Røyken får sitt drikkevann fra Glitre vannverk, mens innbyggerne i Hurum får sitt drikkevann fra Sandungen vannver, samt to private vannverk, Tofte og Filtvedt. Vannforsyningen skal ikke kunne påvirkes negativt av en kommunesammenslåing og muligheter for ny organisering kan sikre vanntilførselen.

Forekomsten av ekstremvær øker, med mer storn, kraftig nedbør, flom og skred. Kommunene må ha gode beredskapsplaner for både å forebygge og takle skader og utfordringer ved ekstremvær. Det var for eksempel flom i områdene Heggedal og Røyken sentrum i 2015.

Radikalisering er kommet mer og mer på dagsordenen de siste årene. Asker kommune har for eksempel en temaplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme, med fokus på primærforebyggende arbeid, helhetlig og samordnede tiltak på tvers og spissede tiltak mot grupper og enkeltpersoner i faresonen eller som allerede har utviklet problemer.⁸⁹ Røyken kommune har også et mål om at tydelig inkluderingsarbeid i kommunen skal hindre vekst av radikalisering og voldelig ekstremisme.⁹⁰ Dette arbeidet kan kommunene styrke gjennom felles innsats.

En kommunesammenslåing mellom de tre kommunene betyr at de må gå gjennom dagens organisering av beredskaps- og samfunnssikkerhetsområdet. Det er i dag flere interkommunale samarbeid som må vurderes om de skal avsluttes eller beholdes. Det kan være gevinster på økonomi og kvalitet ved en ny organisering, men samtidig må man sikre at avstanden og responstiden ikke blir for lang.

⁸⁷ <http://www.dsb.no/en/Ansvarsomrader/Regional-og-kommunal-beredskap/Aktuelt-Regional-og-kommunal-beredskap/Felles-beredskap-mot-ekstremvar/>

⁸⁸ Lov om helse- og omsorgstjenester §3-1

⁸⁹ <https://www.aker.kommune.no/politikk/aktuelt-politikk/temaplan-mot-radikalisering-og-voldelig-ekstremisme/>

⁹⁰ <https://www.royken.kommune.no/upload/R%C3%A5dmannens%20budsjettforslag%202016-2019.pdf>

6.2.8 Klima og miljø

Kampen for bedre klima og miljø er både global, nasjonal og lokal. Kommunene er opptatt av lokale tiltak for å både sikre nærmiljøene sine men også for å ta sin del av den nasjonale og globale kampen. Det finnes flere eksempler for hvordan kommunene arbeider med dette. Asker kommune har høye ambisjoner for redusert klimagassutslipp og kjøpt energi i Energi- og klimaplan 2013-2030⁹¹, Røyken har en klar strategi i kommuneplanen⁹² og Hurum har en egen strategi for grønn vekst i sitt omstillingsprogram⁹³ for å nevne noen.

Alle tre kommunene er vekstkommuner preget av mye biltrafikk spesielt som følge av høy inn- og utpendling. Samtidig er kommunene blågrønne kommuner med grøntområder og kystlinje. Det er viktig å både ta vare på miljø og biologisk mangfold og samtidig tilby innbyggerne grøntområder til rekreasjon. Tettstedsutvikling og utbygging rundt knutepunkt gir rom for å bevare LNF-områder samt satse på kollektivtrafikk for hele området, inkludert gang- og sykkelvei og pendlerparkering. Dette er i tråd med Stortingets klimaforlik som sier at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.⁹⁴

6.3 Utviklingsarbeid og interessehevdning

Både Asker og Røyken er over anbefalingen om en minstestørrelse på 15 000-20 000 innbyggere som i mange områder vil samsvare bedre med funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Kommuner i byområder har likevel utfordringer siden stor befolkningsvekst, økende regional integrasjon og pendling samt utvidelse av tettsteder på tvers av kommunegrenser gjør det vanskeligere med helhetlig planlegging og tilrettelegging. Oslo og Akershus fylkeskommune er for eksempel pålagt å samarbeide om areal- og transportplanleggingen i Osloregionen. NIVI-rapporten slo fast at Røyken og Hurum har mange felles utfordringer og dermed felles interesser når det gjelder regional utvikling og interessehevdning. Det samme gjelder i stor grad Asker. Utfordringen er at staten ved Samferdselsdepartementet og Statens Vegvesen har ansvaret for den statlige veg- og jernbaneinfrastrukturen mens fylkeskommunene har ansvaret for fylkesveiene. Som en stor kommune vil Asker, Røyken og Hurum kunne få større regional gjennomslagskraft til å påvirke prioriteringene og utbyggingen på samferdselsområdet. Røyken og Hurum vil kunne kobles på prioriteringene i Akershus fylkeskommune og Oslopakke 3. Asker vil inngå som en større part i forhandlingene.

⁹¹ <https://www.asker.kommune.no/contentassets/e500438d0fc640e3957db3e01b1751d6/del-1-energi--og-klimaplan.pdf>

⁹² <https://www.royken.kommune.no/upload/Kp%20samfunnsdel%202014%20-%202034%20-%20Vedtatt%2025914.pdf>

⁹³ <http://hurum2020.no/wp-content/uploads/2016/02/Strategi-grønn-vekst-07.09.2015.pdf>

⁹⁴ <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/klimaforliket/id2076645/>

7 Tjenesteproduksjon

7.1 Oppsummering

Kriteriene om tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse og effektiv tjenesteproduksjon handler både om kommunenes situasjon i dag, men også hvordan dette vil se ut i kommunen i et 30-50 års perspektiv. Mindre kommuner har utfordringer med å rekruttere og beholde spesialistkompetanse innenfor eksempelvis økonomi, jus, planlegging, skole, helse, omsorg og barnevern. Hurum opplever denne sårbarheten i dag, mens alle de tre kommunene kan tjene på mer spesialistkompetanse i kommunen.

Ved å danne en større kommune, vil kommunene få tilgang til større fagmiljø og flere fagspesialister enn hva som vil være tilfellet dersom de tre videreføres som egne kommuner. Dette vil imidlertid føre til en samling av noen tjenester, og dermed endret arbeidssted for ansatte og lengre avstand for innbyggere i kommunen. Større avstand kan føre til at innbyggerne opplever tap av kvalitet i tjenestene, spesielt eldre og de med funksjonshemninger som gjør det vanskeligere å komme seg til de aktuelle tjenestene. Digitaliseringen av offentlige tjenester vil kunne veie opp for noe av avstanden. Effektive og brukervennlige digitale løsninger vil redusere både avstand og byråkrati i en ny kommune, for eksempel innenfor velferdsteknologi, kommunikasjonsløsninger og for eksempel alle tjenester som er søknadsskjemabaserte. I utkastet til intensjonsavtalen⁹⁵ legger kommunene opp til å digitalisere tjenester og utvikle bedre samhandlingsløsninger. Større fagmiljøer som igjen gir bedre kvalitet kan i noen tjenester veie opp for lengre avstand. Innbyggerne vil også kunne oppleve et større utvalg av tjenester og mer valgfrihet i en større kommune.

7.2 Kommunens oppgaver

Kommunene har de siste 50 årene fått flere og mer spesialiserte oppgaver. Kommunene har et bredt spekter av oppgaver og tjenester de skal levere, blant annet store og viktige velferdsoppgaver. Endret demokrati med eksempelvis flere eldre har betydning for oppgaveløsningen og tjenestetilbudet i kommunene de neste årene.

For velferdsstaten er det et sentralt mål med utjevning og likeverdige tjenester mellom innbyggere, kommuner og geografiske områder. Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne er et av hovedmålene med kommunereformen. Det er også tanken at flere oppgaver kan flyttes til større kommuner. For å gi innbyggerne best mulige tjenester kreves det tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i kommunene.

Oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene følger prinsippet om at oppgaver bør legges på lavest mulige effektive forvaltningsnivå. De norske kommunene er generalistkommuner, noe som betyr at alle kommunene har ansvaret for de samme oppgavene og skal levere de samme tjenestene, uansett folketall, geografi og avstander. Mange kommuner har måttet inngå i interkommunale samarbeid for å klare å ivareta lovpålagte tjenester med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.

I meldingsdelen om kommunereformen i Kommuneproposisjonen for 2015⁹⁶ tar regjeringen opp innbyggernes tilfredshet med tjenestetilbudet målt i Innbyggerundersøkelsen 2013 utført av Difi. Tilfredsheten henger ikke sammen med kommunestørrelse, men andre forhold som innbyggernes alder og utdanningsnivå. Mindre kommuner har også høyere inntekt per innbygger, både på grunn av tilskudd og eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter. De små kommunene har derfor et ressursmessig bedre utgangspunkt for å levere gode tjenester til innbyggerne med dagens inntektssystem.

⁹⁵ <http://hurum.kommune.no/globalassets/politikk-og-innsyn/kommunereform/alternativer/16-04-25-vestfjordalternativet-asker-royken-mfl---utkast.pdf>

⁹⁶ <https://www.regjeringen.no/contentassets/3734f7f4f242428990d58993156f51e3/no/pdfs/prp201320140095000dddpdfs.pdf>

Kommunene har fått kunnskapsgrunnlag både fra Agenda Kaupang og PwC tidligere i kommunereformprosessen som beskriver tjenestene mer i detalj.⁹⁷ Her har vi trukket ut problemstillinger som er særlig aktuelle for Asker, Røyken og Hurum.

7.3 Fagmiljøer, kapasitet, kompetanse og kvalitet

Kommunene leverer viktige tjenester til innbyggerne og målet er å flytte enda flere oppgaver til kommunene. Flere av de nye oppgavene kommunene har fått eller skal få er mer spesialiserte oppgaver med behov for mer kapasitet og ny kompetanse. Kapasitet og kompetanse er sårbart i mindre fagmiljøer. Sykdom, turnover inkludert større generasjonsskifter, samt ferieavvikling kan få store konsekvenser for tjenesteyting og saksbehandling.

Fra administrasjonen i Hurum fremheves det at kompetansen er god per i dag, men at kapasiteten er for liten. Kommunen har eksempelvis allerede utfordringer med å skaffe vikarer der det er nødvendig og står nå over for et generasjonsskifte blant de ansatte i tillegg. I bakgrunnsnotatet om alternativer Hurum alene⁹⁸ trekker de frem sårbarhet i administrativ saksbehandling, tilstedeværende ledelse, fagkompetanse og service- og informasjonskapasitet. Også fra Røyken meldes det om et kommende generasjonsskifte som gjør at man mister mye opparbeidet kompetanse i kommunen som det kan bli vanskelig å erstatte. I både Hurum og Røyken ser man positivt på større fagmiljøer med for eksempel større muligheter for kompetanseutvikling. Begge kommunene løser flere tjenester i interkommunale samarbeid, men dersom noen av samarbeidspartnerne slår seg sammen til større kommuner vil deres behov for samarbeid kunne bli mindre og man risikerer å stå igjen alene. Arbeidsplassene i kommunene som står igjen blir mindre attraktive enn større fagmiljøer og man kan få rekrutteringsutfordringer. Asker påpeker at de har god både kapasitet og kompetanse i fagmiljøene, men at det er mulig å få både bredere og mer spesialisert kompetanse med større fagmiljøer. Dersom kommunene får overført flere oppgaver vil det også øke det samlede behovet for kompetanse og kapasitet for alle tre kommunene. Veksten i regionen gir også behov for stadig mer kapasitet og kompetanse.

Kommunene er avhengige både av mulighet til å rekruttere, beholde og utvikle kompetanse og i tillegg ha en vikarpool tilgjengelig om nødvendig. En kommunesammenslåing kan gi bedre betingelser for rekruttering og opprettholdelse av fagmiljøer, spesielt i Røyken og Hurum. Det blir stilt sterkere krav til kommunenes spesialist- og spisskompetanse, og dette kan det være vanskelig å få tak i for mindre kommuner. NIVI-rapporten slo fast at en sammenslåing vil kunne skape rammer for mer slagkraftige kompetansetilbud⁹⁹:

- Rom for utviklingsorientering, nye satsninger og arbeidsformer
- Rom for faglig spesialisering og arbeidsdeling.
- Stabilitet, mindre avhengighet av enkeltpersoner og mindre sårbarhet for endringer internt og i omverdenen
- Mer lærende organisasjoner
- Styrket kommunal tyngde og gjennomslagskraft i forhold til private aktører, fylkeskommunen og staten
- Økt mulighet til å redusere bruk av deltidsstillinger
- Mindre rekrutteringskonkurranse mellom kommunene.

Oppgaver som ble foreslått å samles i NIVI-rapporten var for eksempel administrative støttefunksjoner, tjenesteoppgaver og utviklingsoppgaver. Oppgaver innen arkiv og dokumentsenter, lønn og regnskap, personalfunksjoner, barnevern, plan- og miljøvernoppgaver og NAV-kontor, samt tekniske tjenester og beredskap.

Røyken og Hurum hadde i ett år (frem til august 2015) felles rådmann/kommunalsjefer og sentrale støttefunksjoner. Erfaringene i Røyken og Hurum samsvarer med erfaringer fra tilsvarende forsøk andre steder. Det kan være utfordrende å serve to eller flere kommunestyre. Dette vil bli annerledes om man slår sammen hele kommunen.

Med større fagmiljøer får man også tilstrekkelig avstand til de man skal yte tjenester for og det blir færre habilitetsspørsmål. Det kan bli for mye nærhet i tjenester innenfor pleie- og omsorg, barnevern, byggesak m.m. i mindre kommuner. Dette er en utfordring Hurum påpeker krever gode forvaltningsregler i kommunen i dag¹⁰⁰.

⁹⁷ <https://www.asker.kommune.no/politikk/kommunereformen/kunnskapsgrunnlag/>

⁹⁸ <http://hurum.kommune.no/globalassets/politikk-og-innsyn/kommunereform/alternativer/16-04-07-bakgrunnsnotat-hurum-alene-v-2.0.pdf>

⁹⁹ http://www.nivianalyse.no/images/NIVI_rapportarkiv/2012/NIVI_rapport_2012_6_Kommunesammenslutning_Royken_og_Hurum_muligheter_og_konsekvenser.pdf

¹⁰⁰ <http://hurum.kommune.no/globalassets/politikk-og-innsyn/kommunereform/alternativer/16-04-07-bakgrunnsnotat-hurum-alene-v-2.0.pdf>

Samtidig er det ulemper med større kommuner. I mindre kommuner har de ansatte mulighet til å være med på mer differensierte oppgaver. Man blir gjerne litt mer generalister og får en mer variert arbeidshverdag. Større fagmiljøer kan da bety at man mister dette og må spesialisere seg til å gjøre mer repetitive oppgaver. Det kan også bli større avstander i organisasjonen med flere ledernivåer. Det kan også være doubling av ledere i overgangsperioden slik at noen blir nødt til å gå ned i stillinger med mindre ansvar.

7.4 Brukerrettede tjenester og institusjoner

Alle de tre utredningskommunene opplever at de jevnt over leverer gode tjenester til fornøyde innbyggere i dag. Utfordringene i tjenestene ligger frem i tid, både i nær og litt fjernere fremtid. Flere oppgaver til kommunene, blant annet gjennom barnevernreformen, samhandlingsreformen og NAV-reformen, har medført behov for mer spesialisert kompetanse i kommunene. Hurum skriver for eksempel i årsbudsjett 2016 og økonomi- og handlingsplan 2016-2019¹⁰¹ at samhandlingsreformen medfører at det kommunale hjelpeapparatet skal ivareta stadig flere og mer omfattende behov. De utskrivningsklare pasientene kommunen må ta over ansvaret for fra sykehusene er sykere enn tidligere og dette krever tverrfaglig innsats. For å få til et godt helhetlig individuelt tilpasset tjenestetilbud, kreves ekstra innsats, ressurser, kompetanse, tverretattlig og interkommunalt samarbeid til både planlegging og gjennomføring.

Mange av de kommunale tjenestene må leveres desentralisert der folk bor. Nærhet til institusjoner som skoler, barnehager, sykehjem, omsorgsboliger mv. er ofte det viktigste for innbyggerne. Disse tjenestene kommer ikke nødvendigvis til å flytte seg selv om man blir en større kommune. Men, det kan likevel tenkes at fremtidig struktur vil endre seg når man ser større områder under ett, spesielt i områder nær de nåværende kommunegrensene. Man kan danne nye områder for skolekretser eller opptaksområde for hjemmetjenester og sykehjem, for eksempel i områdene Sætre/Åros og Slemmestad. Allerede i dag er plassering av skole og barnehage en utfordring langs kommunegrensene. Innbyggerne i Hallenskog er for eksempel nærmere tjenestene over grensen til Asker enn til tilsvarende tjenester i Røyken. Det har vært flere søknader om å få gå på skole over grensen. Flere pendlere fra Røyken tar også med barna til barnehager i Asker, noe som gjør at de leveres og hentes på vei til jobb og familier dermed sparer tid på dette i en hektisk hverdag. Røyken kjøper da barnehageplasser av Asker, men sparer kostnader sammenlignet med om de hadde måttet bygge ut flere barnehager selv. Videre har for eksempel Røyken og Asker samarbeid om sykehjemsplasser på Bråset, der Røyken er vertskommune og Asker kjøper plasser. Røyken og Hurum samarbeider om frisklivssentralen

Selv om tjenesteenhetene ikke nødvendigvis berøres fysisk vil organisasjonen rundt være annerledes. Fagmiljøene blir større, det kan bli felles ledelse for flere enheter osv. Ledelsen kan bli lokalisert lenger unna enhetene. Videre har de tre kommunene for eksempel tre ulike IKT-systemer i dag.

7.5 IKT-systemer

De tre kommunene har alle ulike saksbehandlingssystemer. Dette kan skape noen utfordringer i en kommunesammenslåing. Fungerende IKT-systemer er avgjørende for at kommunene skal kunne løse oppgavene sine på en tilfredsstillende måte. Det er derfor viktig at man på et tidlig tidspunkt lager en strategi for samkjøring av ulike IKT-systemer om man skulle bestemme seg for å slå seg sammen. Man må skaffe seg en oversikt over dagens status, hvilke løsninger man skal velge, samt hva det vil innebære av anskaffelser, kontrakter og opplæring. Kommunene må regne med et investeringsbehov og økte kostnader første tiden.

I tillegg til IKT-systemer kommer ansvaret for å ordne og innrette arkivene slik at dokumentene er sikret som informasjonskilder for samtid og ettertid. Arkiv fra de nåværende kommunene skal avsluttes og avleveres til depot, og arkiv i de nye kommunene skal etableres. Samtidig er erfaringen fra tidligere sammenslåingen at etterspørselen etter dokumenter blir stort i en sammenslåingsprosess. Kommunene må også her regne med økte kostnader og ressursbruk i en eventuell sammenslåingsprosess.

7.6 Kultur, idrett og rekreasjon

En sammenslått kommune vil gi et bredere kultur- og idrettstilbud enn det de tre kommunene kan tilby på alene. Asker, som er en større kommune med bedre økonomi har hatt større mulighet for å prioritere midler til kulturelle

¹⁰¹ <http://www.hurum.kommune.no/globalassets/politikk-og-innsyn/arsbudsjett-og-okonomiplan/arsbudsjett-og-okonomiplan---kommunestyrets-vedtak-2016-2019.pdf>

formål og scorer vesentlig bedre på kommunebarometeret for kultur.¹⁰² Innbyggerne i Røyken og Hurum vil tjene på dette. Samtidig har de to andre kommunene noe å tilby, for eksempel nye Røykenbadet, med svømmehall, treningssenter og helsehus, som er under oppføring. Hurum eier 5 pst av Røykenbadet. Hurum har en lang kystlinje med utbygde kyststier og gode muligheter for rekreasjon.

7.7 Organisasjonskultur

En kommunesammenslåing handler ikke bare om å fjerne grenser og slå sammen administrasjonen. En viktig del av en sammenslåing blir å bygge en felles kultur og identitet på tvers av kommunegrensene. Dette gjelder både for innbyggerne, de ansatte i kommunen og de folkevalgte. Bruk av tid og ressurser til å bygge en ny kultur og et fellesskap på tvers av gamle grenser kan være vel anvendte ressurser. Dette er viktig for å lykkes med en sammenslåing og for å hente ut potensielle gevinster.

Deloitte så på arbeidsgiverpolitikk i kommunesammenslåinger på vegne av KS.¹⁰³ Reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven blir benyttet overfor de ansatte i forbindelse med kommunesammenslåinger. Dette betyr at tillitsvalgte skal inkluderes i prosessen. Arbeidsgivers rettigheter og plikter som følger av arbeidsavtale eller arbeidsforhold som foreligger på det tidspunktet overdragelsen finner sted, overføres til ny arbeidsgiver. Dersom den nye kommunen ikke reserveres seg er den også bundet av tariffavtaler som tidligere arbeidsgiver er bundet av og lokale særavtaler.

Det er viktig med god ledelse og tidlig planlegging for at overgangen for de ansatte skal gå mest mulig sømløst. Det er vanlig med avtaler som sikrer at ingen ansatte mister jobben ved en sammenslåing. Ansettelsesstopp og valg om å ikke erstatte kompetanse ved naturlig avgang kan redusere potensielle overtallighetsutfordringer. Noen ansatte vil likevel oppleve endring av oppgaver, leder og arbeidssted. Det kan være mye følelser involvert og føles utfordrende for den enkelte. Deloitte fant at suksessfaktorer for en vellykket gjennomføring av sammenslåing og for god utøvelse av politisk og administrativ ledelse i prosessene er:

- Ambisiøs og tydelig ledelse
- Tydelige roller og mandater til involverte aktører og organer
- Nytenking og raushet
- Bred involvering og åpen tilnærming

¹⁰² <http://kommunal-rapport.no/2015/03/kommunebarometeret-2015-forelopige-tabeller-sektorer-iii>

¹⁰³ <http://www.ks.no/globalassets/blokker-til-hvert-fagomrade/arbeidsgiver/arbeidsgiverpolitikk/sluttrapport-arbeidsgiverpolitikk-i-kommunesammenslainger.pdf?id=2534>

8 Nye oppgaver til større kommuner

8.1 Oppsummering

Asker, Røyken og Hurum vil sammen bli en stor nok kommune til å kunne overta eller søke om å være forsøkskommune for en rekke nye oppgaver, som for eksempel ansvar for kollektivtransport og fylkesveger, videregående skole, statlig barnevern, DPS og BUP osv. Flere av oppgavene har som forutsetning at innbyggertallet må være rundt 100 000. Står kommunene igjen alene vil i hovedsak bare enklere oppgaver kunne overføres til de tre kommunene. Flere oppgaver til kommunene er også en måte å styrke lokaldemokratiet på.

8.2 Nye oppgaver

Oppgavene til kommunene har utviklet seg og vokst siden forrige kommunereform, blant annet grunnet prinsippet om at oppgaver bør legges til det laveste mulige forvaltningsnivået. En kommunestruktur med større oppgaver vil legge grunnlaget for å overføre flere oppgaver fra fylkeskommune, fylkesmannen og staten. Med flere oppgaver blir kommunene styrket som lokaldemokratiske organer. Oppgavemelding lister opp aktuelle oppgaver for større kommuner.¹⁰⁴ Listen inneholdt en rekke potensielle nye oppgaver for kommunene:

- Velferd: Tannhelse, rehabilitering, forsøk DPS, hjelpemidler, boligtilskudd, varig tilrettelagt arbeid, arbeids- og utdanningsreiser, finansieringsansvar pasienttransport, statlig barnevern og familievern
- Lokal utvikling: Forenkling av utmarksforvaltning, lokal nærings- og samfunnsutvikling, motorferdsel i utmark, forenklinger innen plan- og bygningslover, vannscooter, tilskudd til nærings- og miljøtiltak skogbruk, beiteområder, kulturlandskap og verdensarvområdene, konsesjonsbehandling småkraftverk, myndighet til enkelte utslippstillatelser, naturforvaltning og tilskudd til frivilligsentralene
- Andre oppgaver: Vigselsrett og notarialforretninger, godkjenning svømmeanlegg, sivile politioppgaver
- Annet: Videregående opplæring, skoleskyss og kollektivtransport

I stortingsmeldingen om nye folkevalgte regioner og deres rolle, struktur og oppgaver¹⁰⁵ lister regjeringen opp potensielle oppgaver for de nye regionene innen infrastruktur, næringsutvikling, utdanning og kompetanse, kultur, kulturminner, friluftsliv, integrering og statlig lokaliseringsspolitikk.

Mange av de foreslåtte oppgavene skal utredes i egne løp. Noen av oppgavene er omtalt under. Endelig avklaring om oppgavene kommer ikke før våren 2017.

8.3 Kollektivtransport og fylkesveger

I oppgavemeldingen skriver KMD at det vil være gevinster på å overføre ansvaret for kollektivtransporten til de største kommunene gjennom at man kan få en bedre oppgaveløsning ved at oppgaver knyttet til en samordnet areal- og transportpolitikk kan ses i sammenheng på lokalt nivå. Dette er aktuelt for kommuner som utgjør en felles bolig-, arbeids- og serviceregion. Stortinget mener at ansvaret fremdeles som hovedregel skal ligge på det regionale folkevalgte nivået, men at ansvaret kan overføres til større kommuner på de vilkår som skisseres i meldingen og forutsatt at det inngås et samarbeid med det øvrige fylket/regionen for å sikre et helhetlig kollektivtilbud i regionen. For Asker, Røyken og Hurum vil samordningen av kollektivtransport og fylkesveger bli lettere om man tilhører samme fylke slik at hele det geografiske området til kommunen løses gjennom plansamarbeid mellom Oslo og Akershus.

¹⁰⁴ <https://www.regjeringen.no/contentassets/01f2b178d685405e925d60ebbb9b1bdc/no/pdfs/stm201420150014000dddpdfs.pdf>

¹⁰⁵ <https://www.regjeringen.no/contentassets/88e9ee4fdabe4cedaa6cfd74cf5cdbc/no/pdfs/stm201520160022000dddpdfs.pdf>

8.4 Videregående skole

Fylkeskommunene har ansvar for planlegging, drift, faglig kvalitet og utvikling innen videregående opplæring. Fylkeskommunene skal oppfylle retten til videregående opplæring etter opplæringsloven for alle som er bosatt i fylkeskommunen.¹⁰⁶ Det er fylkeskommunene som bestemmer egen skolestruktur innenfor lovens bestemmelser. Ved søknad til videregående skole, søker eleven primært om et skoletilbud i eget fylke. Det gis anledning til å søke om plass i nabofylker som eget fylket har gjort spesielle avtaler med. I mai 2015 lanserte regjeringen en ordning med fritt skolevalg i videregående skole. Forslaget innebærer at elevene er garantert finansiering fra hjemfylket dersom de får skoleplass i et annet fylke. Med forslaget kan alle søke i et annet fylke, ikke bare de som i dag faller inne under fylkenes frivillige ordninger for gjesteelevgaranti.¹⁰⁷

Asker har i dag fire videregående skoler, Asker, Bleiker, Nesbru og Holmen. Røyken har Røyken videregående skole. Hurum har ikke egen videregående skole og de fleste elevene reiser enten til Røyken eller til Drammen. Dersom kommunene slår seg sammen vil kommunene måtte inngå i samme fylke. Da er det avhengig hva som skjer på regionsnivå om Enten Asker eller Røyken og Hurum må bytte fylke, eller om Buskerud og Akershus går sammen slik at de uansett hører til samme fylke etter regionsreformen.

Ekspertutvalget foreslo å flytte ansvaret for videregående skole til store kommuner på minst 100 000 innbyggere. Regjeringen la frem dette i meldingen om nye oppgaver til større kommuner. Begrunnelsen var at man da ville samlet ansvaret for barnehage, grunnskole og videregående opplæring og dermed kunne gi bedre sammenheng i opplæringen.¹⁰⁸ Stortingets flertall sluttet seg ikke til forslaget om en overføring til de store kommunene, men åpnet for forsøk, jf. Innst. S. nr. 333 (2014-2015)¹⁰⁹. Flertallet uttaler følgende:

"Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, mener at ansvaret for videregående opplæring fortsatt skal ligge på regionalt folkevalgt nivå. Flertallet viser til gjeldende forsøkslov der regjeringen kan vurdere slike forsøk der det er godtgjort at alle berørte elever blir minst like godt eller bedre ivaretatt enn før. Adgangen til å gjennomføre forsøk utvides ikke med dette, og vil være i tråd med slik forsøksordningen er blitt praktisert de siste ti årene".

Dermed er det ingen automatikk i at større kommuner får ta over videregående opplæring, men man kan søke om muligheten til å gjøre forsøk.

8.5 Statlig barnevern

Det faglige og økonomiske ansvaret for barnevernet er i dag delt mellom statlig og kommunalt nivå. Kommunene har ansvar for å utføre de oppgaver som i barnevernloven ikke er lagt til et statlig organ. Dette omfatter blant annet ansvaret for å:

- Foreta undersøkelser/utredninger/kartlegginger av barnet og barnets situasjon
- Gi råd og veiledning
- Treffe vedtak om frivillige hjelpetiltak og akuttvedtak
- Forberede saker om tvang for behandling i fylkesnemnda
- Iverksette og følge opp barn i tiltak, også når de er plassert utenfor hjemmet

Det statlige barnevernet (gjennom Bufetat) har ansvar for at det til enhver tid finnes et tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert tiltaksapparat (institusjon og fosterhjem). Bufetat skal videre bistå den kommunale barneverntjenesten med plassering av barn utenfor hjemmet.

Regjeringen har lagt fram en lovproposisjon om endringer i ansvarsdelingen på barnevernfeltet. Denne skal etter planen legges frem våren 2017. Blant de mest sentrale foreslåtte endringene i ansvarsdelingen mellom statlig og kommunalt barnevern er:

- Ansvar for rekruttering, grunnleggende opplæring og veiledning av fosterhjem overføres til kommunene.
- Kommunene gis økt mulighet til å velge mellom tilgjengelige, faglig forsvarlige plasser i statlige og private institusjoner.

¹⁰⁶ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>

¹⁰⁷ https://www.regjeringen.no/nb/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2004/publikasjonsnummer-h-2147/5/id275544/

¹⁰⁸ <https://www.regjeringen.no/contentassets/01f2b178d685405e925d60ebbb9b1bdc/no/pdfs/stm201420150014000dddpdfs.pdf>

¹⁰⁹ <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2014-2015/inns-201415-333.pdf>

- Bufetats drift av spesialiserte hjelpetiltak avvikles på sikt og kommunene overtar ansvaret for denne typen tilbud.
- Kommunene gis fullt finansieringsansvar for fosterhjem. Ordningen for refusjon av kommunale utgifter til barneverntiltak avvikles. Når det gjelder spesialiserte fosterhjem tilbudt av Bufetat, foreslås det delt finansieringsansvar mellom etaten og kommunen.
- Kommunenes egenandeler for institusjonsplasseringer økes og differensieres.
- Departementet foreslår tilsvarende finansieringsordning for akuttinstitusjoner som for andre typer institusjoner.
- For beredskapshjem rekruttert av Bufetat foreslår departementet tilsvarende finansieringsordning som for statlige familiehjem. Kommunen må selv dekke alle utgifter til beredskapshjem kommunen selv rekrutterer. For å gi kommunene insentiv til å finne varige omsorgsløsninger for barna, foreslår departementet at statens medfinansieringsansvar for beredskapshjem opphører etter en viss tid.

Som et ledd i Barne- og likestillingsdepartementets arbeid med endring i ansvarsdelingen mellom statlig og kommunalt barnevern gjennomføres det et forsøk i tre kommuner. Forsøket iverksettes i 2016 og vil vare ut 2019. Røyken er en av kommunene som er valgt ut til å delta i forsøket, sammen med Nøtterøy/Tjøme og Alta. Hovedformålet med forsøksvirksomheten er å innhente erfaringer og kunnskap som kan bidra til gode endringsprosesser i en nasjonal strukturreform for barnevernet. Det legges særlig vekt på hvordan endret kommunalt oppgave- og finansieringsansvar påvirker tilbudet til utsatte barn og unge. Som forsøkskommune er Røyken i en posisjon hvor kommunen får førstehåndserfaringer med et utvidet ansvar på barnevernområdet. Dette er erfaringer som også Asker og Hurum vil dra nytte av.

8.6 Rehabilitering og habilitering

Brukere av rehabilitering- og habiliteringstjenestene trenger blant annet tilrettelegging i hverdagen. Tjenestetilbudet er i dag delt mellom kommunene og sykehusene og har gradvis blitt overført mer og mer til kommunene. Da er det naturlig at kommunene får et større ansvar for tjenestene og får muligheten til å se rehabiliteringsfeltet i sammenheng med øvrige kommunale tjenester. Dette er under utredning.

8.7 NAV

Regjeringspartiene Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre ble i april 2016 enige om en avtale om nytt inntektssystem for kommunene. Et av avtalepunktene var at nye og større kommuner med større fagmiljøer, samt allerede eksisterende store kommuner, kan søke på en ny forsøksordning om å få utvidet ansvar for enkelte oppgaver fra NAV. Regjeringen vil på et senere tidspunkt beskrive kriterier for en slik forsøksordning.

8.8 Psykisk helse – Distriktpsikiatriske sentre (DPS) og barne- og ungdomspsykiatri (BUP)

De fleste brukerne av DPS bor gjerne hjemme i kommunene, men får hjelp på dagtid. Har brukerne sammensatte behov vil de få behandling både fra spesialisthelsetjenesten og kommunen samtidig. Psykisk helsearbeid i kommunen omfatter forebygging, kartlegging, behandling, rehabilitering, oppfølging og skadereduksjon. Brukerne får gjerne hjelp fra andre kommunale tjenesteområder i tillegg. Ekspertutvalget trekker frem både fordeler og ulemper ved å overføre ansvar og oppgaver innenfor det psykiske helsevernet til kommunene. Helse- og omsorgsdepartementet foreslo å opprette en forsøksordning med overføring av driftsansvar for DPS til kommuner med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Formålet med forsøket er å finne ut om et kommunalt ansvar for tjenesten fører til et bedre og mer helhetlig tilbud. Flertallet på Stortinget sluttet seg til dette og mente det ville være hensiktsmessig med en prøveordning med overføring av driftsansvar for Distriktpsikiatriske sentre til kommuner med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Dette er en mulighet for de tre kommunene til å delta i forsøk om å ta over ansvaret og på den måten kunne se ressursbruken i de ulike tjenestene i sammenheng og utvikle bedre og mer hensiktsmessig tilbud for dag- og døgnbaserte aktiviteter.

8.9 Klima- og miljøforvaltning

I dag er myndigheten innenfor klima- og miljøforvaltningen delt mellom statlig, regionalt og lokalt nivå. Norsk klima- og miljøpolitikk er forankret gjennom bestemmelsene i miljølovgivningen samt andre lover for å sikre en bærekraftig miljøforvaltning. I tillegg er mye av klima- og miljøforvaltningen styrt gjennom internasjonale avtaler og konvensjoner. Eksempler på ansvarsområder som kan overføres til større kommuner er et mer helhetlig ansvar for naturforvaltning, kulturminneforvaltning, viltforvaltning, ferdsel i marka, myndighet for forurensing osv. Som en geografisk blågrønn kommune er det muligheter for en kommune som omfatter Asker, Røyken og Hurum.

8.10 Tannhelse

Det vil kunne være fordeler for kommunene å få overført ansvaret for tannhelsetjenesten. Tannhelsetjenesten har grenseflater mot kommunale tjenesteområder, og det vil kunne gi god effekt å organisere og integrere allmenntannhelsetjenester med det kommunale helsefremmende og forebyggende arbeid og med helse- og omsorgstjenesten i kommunen.

9 Vedlegg

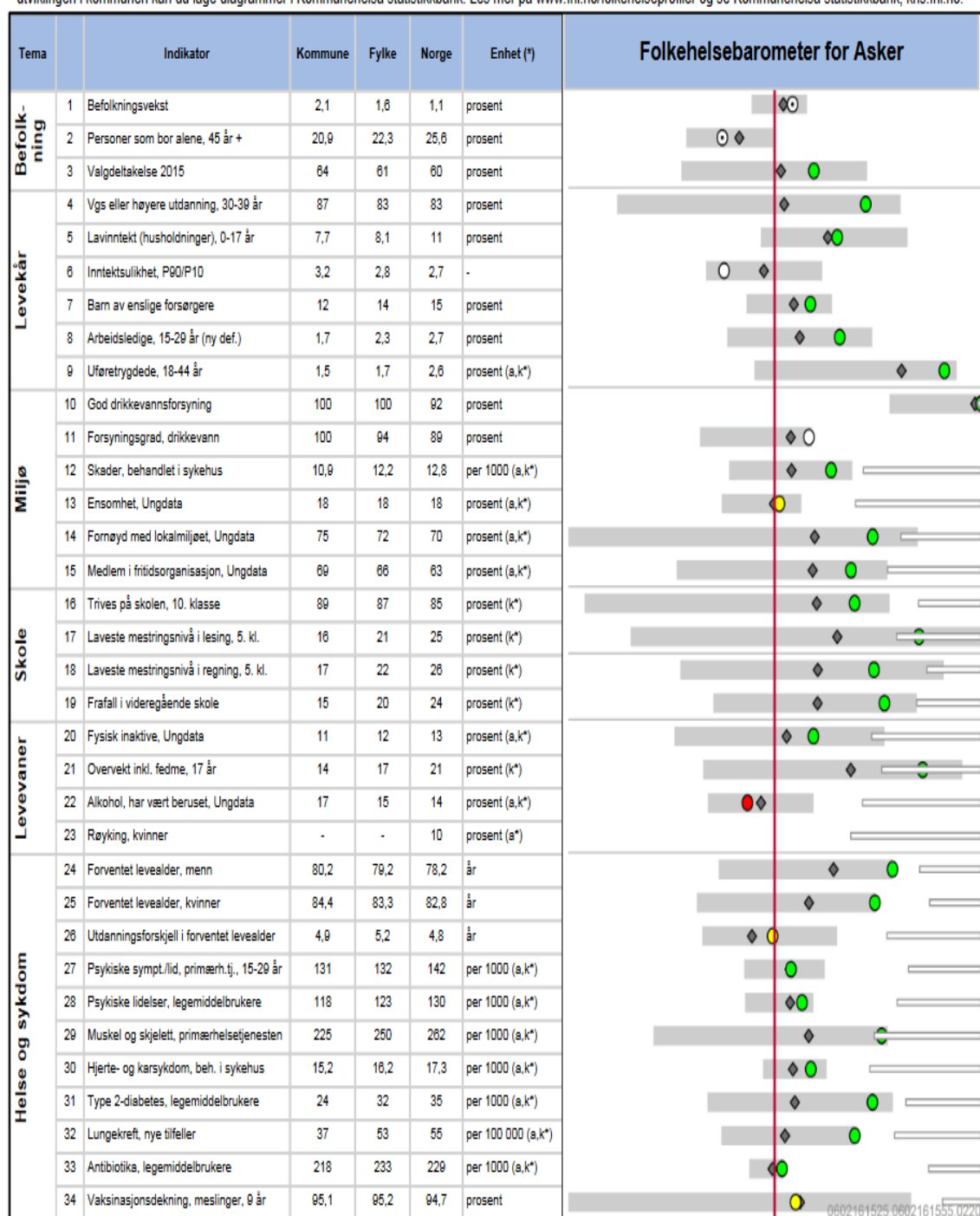
Folkehelsebarometer til kapittel 4 om levekår

Tabell 28 Levekårsdata hentet fra SSB. Kilde: KOSTRA 2015

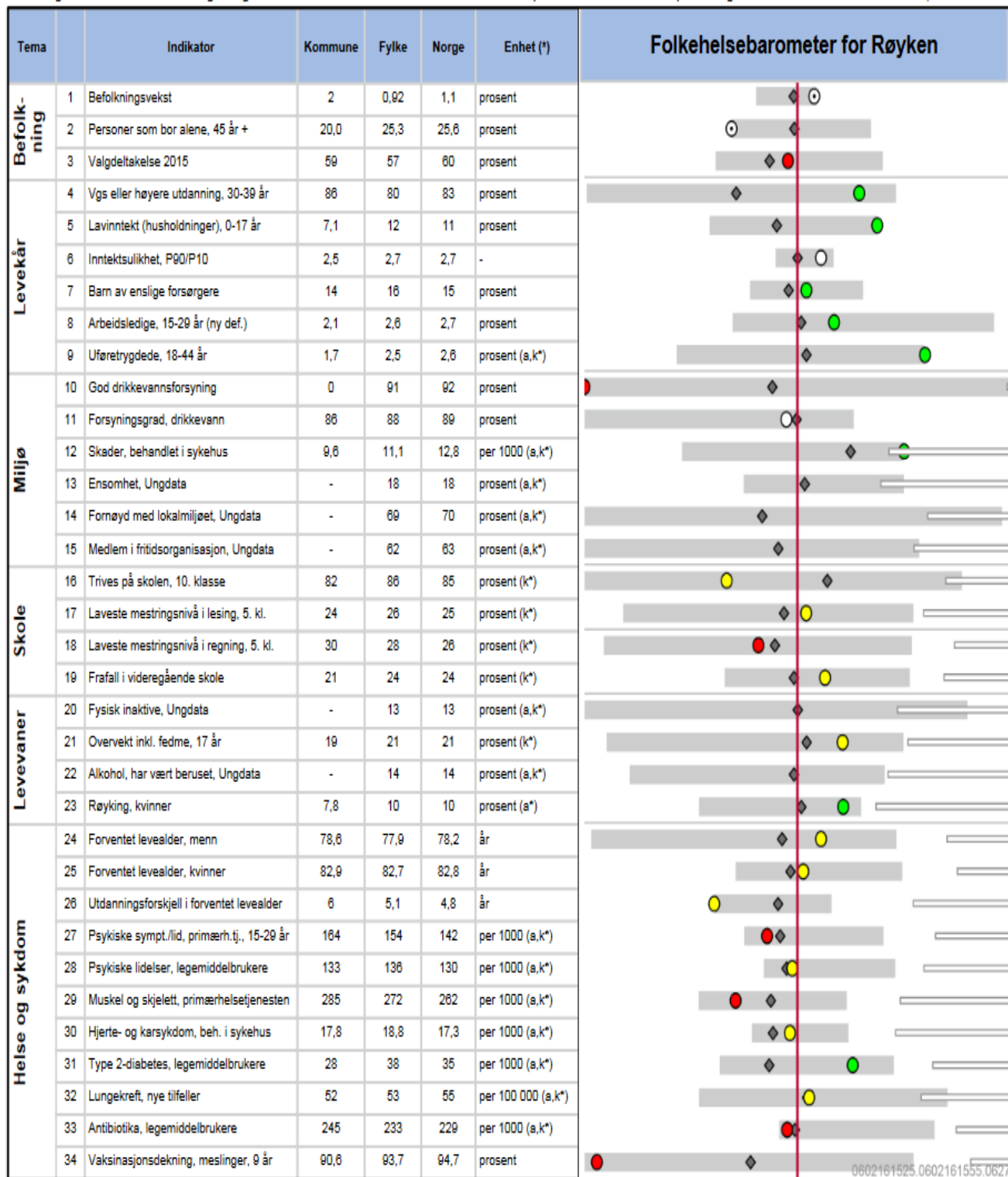
	Asker	Røyken	Hurum	Akershus	Buskerud	Hele landet
Andel skilte og separerte 16-66 år	10,5	11,6	13,7	11,4	12,3	10,8
Andel enslige innbyggere 80 år og over	58,2	61,7	62,5	60,9	63,4	64,4
Forventet levealder ved fødsel, kvinner	83,3	82,7	82,7	83,3	82,7	82,9
Forventet levealder ved fødsel, menn	79,4	78,0	78,0	79,4	78,0	78,4
Levendefødte per 1000 innbyggere	9,9	11,3	7,3	10,7	10,2	11,3
Døde per 1000 innbyggere	6,2	6,3	8,5	6,5	8,4	7,8
Innflytting per 1000 innbyggere	71,6	75,4	68,5	77,9	66	60
Utflytting per 1000 innbyggere	66,3	59,2	62,4	65,9	57,2	54,3
Andel innvandrerbefolkning	19,4	15,4	13	18,8	18,3	16,3
Andel innvandrerbefolkning 0-5 år	21,4	17,8	18,3	20,2	23,3	19
Andel innvandrerbefolkning 1-5 år	20,7	16,9	18,2	19,7	23,1	18,7
Andel innvandrerbefolkning 0-16 år	17,2	14,3	14,0	17,2	20,2	16,5
Gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret (min)	5,9	6,0	9,6	6,2	6,7	7,5

- Kommunen ligger signifikant bedre an enn landet som helhet
- Kommunen ligger signifikant dårligere an enn landet som helhet
- Kommunen er ikke signifikant forskjellig fra landsnivået
- Kommunen er signifikant forskjellig fra landnivået
- Ikke testet for statistisk signifikans
- ◆ Verdien for fylket (ikke testet for statistisk signifikans)
- | Verdien for landet som helhet
- Variasjonen mellom kommunene i fylket
- De ti beste kommunene i landet

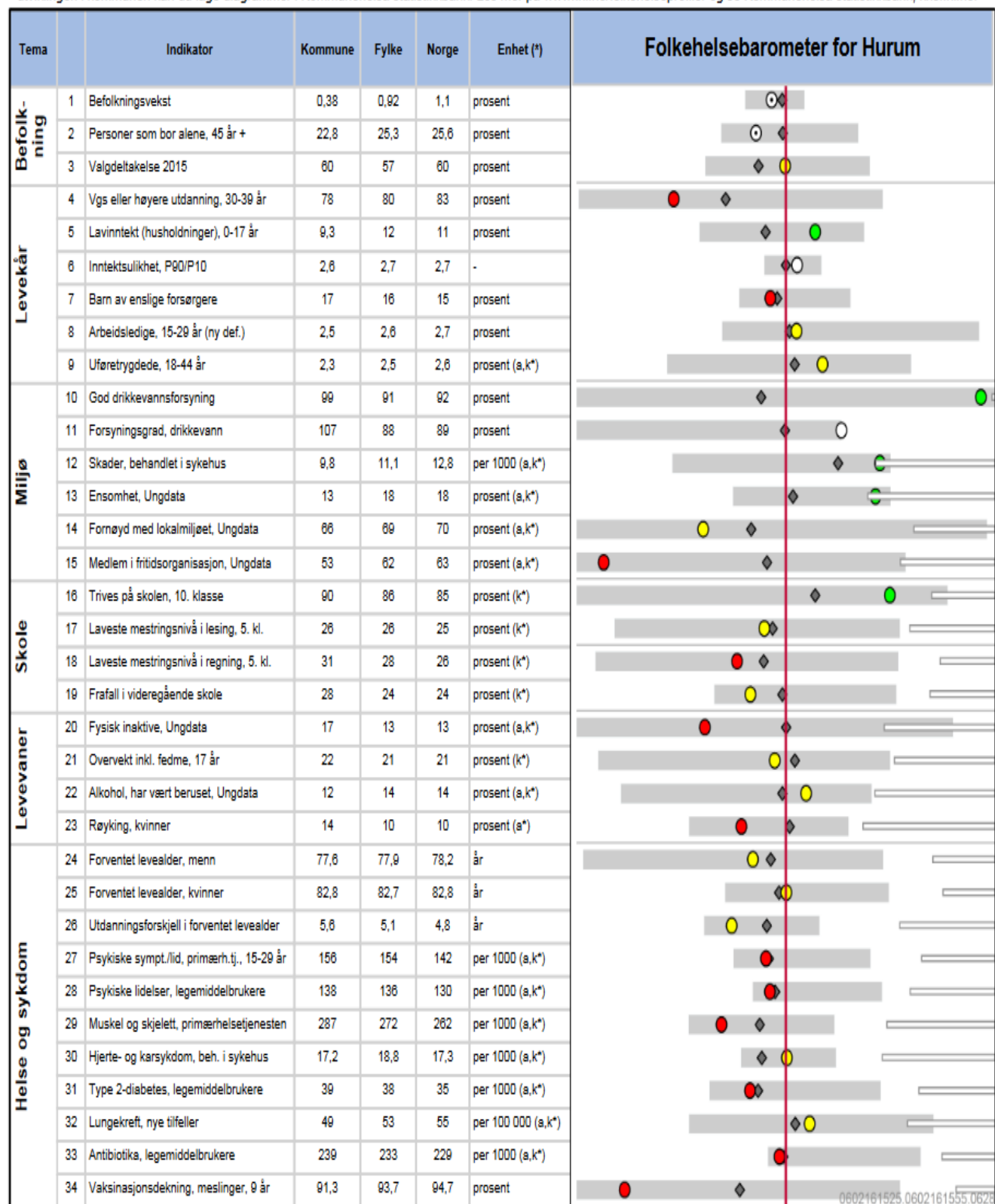
En «grønn» verdi betyr at kommunen ligger bedre an enn landet som helhet, likevel kan det innebære en viktig folkehelseutfordring for kommunen da landsnivået ikke nødvendigvis representerer et ønsket nivå. Verdiområdet for de ti beste kommunene i landet kan være noe å strekke seg etter. For å få en mer helhetlig oversikt over utviklingen i kommunen kan du lage diagrammer i Kommunehelse statistikkbank. Les mer på www.fhi.no/folkhelseprofiler og se Kommunehelse statistikkbank, khs.fhi.no.



En «grønn» verdi betyr at kommunen ligger bedre an enn landet som helhet, likevel kan det innebære en viktig folkehelseutfordring for kommunen da landsnivået ikke nødvendigvis representerer et ønsket nivå. Verdiområdet for de ti beste kommunene i landet kan være noe å strekke seg etter. For å få en mer helhetlig oversikt over utviklingen i kommunen kan du lage diagrammer i KommuneHelse statistikkbank. Les mer på www.fhi.no/folkesheseprofiler og se KommuneHelse statistikkbank, khs.fhi.no.



En «grønn» verdi betyr at kommunen ligger bedre an enn landet som helhet, likevel kan det innebære en viktig folkehelseutfordring for kommunen da landsnivået ikke nødvendigvis representerer et ønsket nivå. Verdiområdet for de ti beste kommunene i landet kan være noe å strekke seg etter. For å få en mer helhetlig oversikt over utviklingen i kommunen kan du lage diagrammer i KommuneHelse statistikkbank. Les mer på www.fhi.no/folkehelseprofiler og se KommuneHelse statistikkbank, khs.fhi.no.



Kilde: Folkehelseinstituttet, folkehelseprofiler for de tre kommunene. Tilgjengelig fra: <http://www.fhi.no/helsestatistikk/folkehelseprofiler/finn-profil>

Beregninger til kapittel 4 om kommuneøkonomi

Tabell 29: Endring i rammetilskuddet før inndelingstilskudd. Asker, Røyken og Hurum.¹¹⁰

Endring mill. kroner	
Basistillegg	-5,1
Opphopning	1,2
Sone	0,4
Nabo	0,7
Veksttilskudd	5,8
Inntektsutjevning	-
Endring i rammetilskuddet (fast)	3,0

Tabell 30: Dokumentasjon av beregnet inndelingstilskudd (2016). Sammenslåingsalternativet

	Skatteprosent (gj.snitt 2013-2015)	Basistillegg (1000 kr)	Inndelingstilskudd (1000 kr)
Asker	149,5 %	13 180	
Røyken	101,7 %	13 180	
Hurum	92,6 %	13 180	
Sammenslått kommune	132,1 %		26 360

Tabell 31 Dokumentasjon av beregnet veksttilskudd (2016). Sammenslåingsalternativet

	Befolkningsendring 2012-14 (%)	Skattenivå 2012-14 (%)	Veksttilskudd 2016 (1000 kr)	Effekt 2016 (1000 kr)
Asker	1,8	148,8		
Røyken	2,4	102,0	10 678	
Hurum	0,6	93,2		
Sammenslått kommune	1,8	-	16 444	5 766

Tabell 32: Beregnede mer-/mindreutgifter 2016-2040 knyttet til den demografiske utviklingen. Faste mill. 2016-kr. Kilde: SSB/TBU/beregninger TF

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Totalt	I % av brutto driftsinntekter
Asker	46,3	111,6	3,3	55,3	183,0	343,9	250,4	993,7	23,2 %
Røyken	43,7	44,6	1,6	57,5	98,2	163,2	116,9	525,6	37,5 %
Hurum	-1,2	-13,7	-1,8	-3,5	22,7	70,5	66,3	139,4	21,1 %
Sum	88,7	142,4	3,1	109,3	303,9	577,6	433,6	1 658,6	26,1 %

¹¹⁰ Nye sammenslåtte verdier for sone og nabo er beregnet av SSB som et betalt oppdrag.

Oversikt over interkommunale samarbeid til kapittel 4

Tabell 33: Interkommunale samarbeid

	Navn på samarbeid	Deltakerkommuner	Organisasjonsform	Formål
1	Renovasjonsselskapet for Drammensregionen IKS	<u>Hurum</u> , <u>Røyken</u> , Lier, Modum, Nedre Eiker, Drammen, Sande, Svelvik og Øvre Eiker.	IKS	
2	Glitrevannverket IKS	<u>Røyken</u> , Drammen, Lier og Nedre Eiker	IKS	Vannforsyning
3	Vestviken 110 IKS	<u>Røyken</u> , <u>Hurum</u> og en rekke andre kommuner	IKS	110-sentral
4	Vestviken interkommunale vei-, vann- og avløpsselskap IKS (VIVA)	<u>Røyken</u> , <u>Hurum</u> og Lier	IKS	Offentlige tjenester for eierkommunene innenfor vei, vann og avløp
5	Kommunens opplæringskontor i Buskerud IKS	<u>Røyken</u> , <u>Hurum</u> og resten av kommunene i Buskerud	IKS	
6	Asker og Bærum brannvesen IKS	<u>Asker</u> og Bærum	IKS	
7	Asker og Bærum Vannverk IKS	Asker og Bærum	IKS	
8	Vestregionen, strategisk samarbeidsallianse	15 kommuner og 2 fylkeskommuner i Akershus, Buskerud og Vestfold inkludert <u>Asker</u> , <u>Hurum</u> og <u>Røyken</u>	§ 27	
9	Region Vestviken	<u>Røyken</u> , <u>Hurum</u> og Lier	§ 27	Regionråd
10	Drammensregionen interkommunale havnevesen	<u>Røyken</u> , <u>Hurum</u> , Drammen, Svelvik og Lier	§ 27	
11	Røyken og Hurum interkommunale legevakt samt døgnopphold for øyeblikkelig hjelp	<u>Røyken</u> og <u>Hurum</u>	§ 27	
12	Kemneren i Drammensregionen	<u>Røyken</u> , <u>Hurum</u> , Drammen, Sande og Svelvik	§ 27	Skatteoppkrever
13	Kommuneadvokaten i Drammensregionen	<u>Røyken</u> , <u>Hurum</u> , Drammen, Nedre Eiker, Sande og Svelvik	§ 27	
14	Drammensregionens kommunale IKT-tjeneste (D-IKT)	<u>Røyken</u> , Drammen, Nedre Eiker, Sande og Svelvik	§ 27	
15	Drammensregionens interkommunale krisesenter (Betzy krisesenter)	<u>Røyken</u> , <u>Hurum</u> , Drammen, Lier, Nedre Eiker, Sande, Svelvik og Øvre Eiker	§ 27	
16	Asker og Bærum Kemnerkontor	Asker og Bærum	§ 27	
17	Vestfjorden avløpsselskap (VEAS)	<u>Asker</u> , Bærum og Oslo	§ 27	
18	Bråset bo- og omsorgssenter	<u>Røyken</u> og <u>Asker</u>	§ 28a	Sykehjem

19	Asker og Bærum krisesenter	<u>Asker</u> og Bærum	§ 28a	
20	Asker og Bærum legevakt	<u>Asker</u> og Bærum	§ 28a	
21	Barnevernvakten i Asker og Bærum	<u>Asker</u> og Bærum	§ 28a	
22	Arba inkludering AS	<u>Asker</u> , Bærum og Akershus FK	AS	Attføringsbedrift
23	Vinn industri Drammen AS	<u>Røyken</u> , Nedre Eiker og Drammen	AS	Vekstbedrift som gir yrkeshemmede varig tilrettelagt arbeid
24	Papirbredden Innovasjon AS	<u>Røyken</u> + flere kommuner og private aktører	AS	Selskap som jobber for å tilføre regionen kompetanse og nye arbeidsplasser
25	Ferjeselskapet Drøbak-Hurum-Svelvik AS	<u>Hurum</u> , Svelvik og Frogn	AS	Driver ferje mellom Svelvik og Verket (Hurum)
26	Lindum Oredal AS (LOAS)	<u>Røyken</u> og <u>Hurum</u>	AS	Avfallsdeponi
27	Osloregionen, strategisk samarbeidsallianse	58 kommuner og 5 fylkeskommuner i regionen inkludert <u>Asker</u> , <u>Hurum</u> og <u>Røyken</u>	-	
28	Landbrukskontoret Drammen, Lier, Røyken og Hurum	<u>Røyken</u> , <u>Hurum</u> , Lier og Drammen	-	
29	Lier og Hurum IKT-tjeneste	<u>Hurum</u> og Lier	-	
30	Barnevernvakt	<u>Røyken</u> , <u>Hurum</u> , Drammen, Lier, Nedre Eiker, Sande og Svelvik	-	
31	Kreftkoordinator	<u>Røyken</u> og <u>Hurum</u>	-	
32	Frisklivssentralen i Hurum og Røyken	<u>Røyken</u> og <u>Hurum</u>	-	
33	Buskerudregionens incestsenter (BRIS)	<u>Røyken</u> , <u>Hurum</u> , resten av kommunene i Buskerud, Svelvik og Sande	-	
34	Slukkeavtale brann, felles brannsjef	<u>Røyken</u> og <u>Hurum</u>	-	
35	Tilsyn byggesak	<u>Røyken</u> , <u>Hurum</u> , <u>Asker</u> , Lier og Bærum	-	
36	BTV Innkjøp	<u>Røyken</u> , <u>Hurum</u> og kommuner og fylkeskommuner i Buskerud, Telemark og Vestfold	-	
37	Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE)	<u>Røyken</u> , <u>Hurum</u> og kommuner og fylkeskommuner i Buskerud, Telemark og Vestfold	-	Innkjøpssamarbeid bygg og anlegg
38	BRAHL forsikringssamarbeid	<u>Røyken</u> , <u>Hurum</u> , <u>Asker</u> , Lier og Bærum	-	Regional samarbeid om forsikringsforhold
39	Mobil røntgentjeneste	<u>Asker</u> , <u>Røyken</u> , <u>Hurum</u> , 8 andre kommuner og helseforetaket	-	

40	Kommunehelsesamarbeid - Drammensregionen	<u>Røyken</u> , <u>Hurum</u> , 6 andre kommuner og helseforetaket	-	Samarbeid om samhandlingsreformen
41	Tilsynskontoret for små avløpsanlegg i Drammensregionen	<u>Røyken</u> , <u>Hurum</u> , Modum, Øvre Eiker, Nedre Eiker, Drammen, Lier, Sande og Svelvik	-	Tilsyn og oppfølging av små avløpsanlegg

Eksempler på oppbygging av nærdemokrati fra naerdemokrati.dk til kapittel 5



Figur 12: Eksempel på oppbygging av nærdemokrati i Danmark. Kilde: naerdemokrati.dk

VÆRKTØJSKASSE FOR UDVIKLING AF NÆRDEMOKRATI OG LOKALRÅD I KOMMUNER

Byrådspolitikerne

Hvis nærdemokratiet skal lykkes, er det nødvendigt med en bred politisk opbakning i byrådet.

I nogle kommuner varetages nærdemokratiet af et stående byrådsudvalg udelukkende med byrådspolitikere.

Andre kommuner oppretter særlige udvalg, som udelukkende beskæftiger sig med nærdemokrati og samarbejdet med lokalrådene. I nogle kommuner vælger man at inddrage lokalrådsrepræsentanter som udvalgsmedlemmer.

Der er et eller flere fællesmøder årligt med dialog om lokalområdernes ideer og ønsker til udvikling. Politikere, embedsmænd og lokalrådsrepræsentanter deltager.

En enkelt kommune har dialogudvalg af politikere, som deltager i borgermøder ude i de enkelte lokalråd.

Udviklingsplaner for lokalsamfundene

I samarbejde mellem lokalrådet, borgerne og embedsmændene på rådhuset kan udarbejdes udviklingsplaner for hvert enkelt lokalsamfund. Udviklingsplanerne inddrager mange steder som lokalområdernes bidrag til Kommuneplanen.

En udviklingsplan kan fungere som et udviklingsværktøj for lokalrådet i borgerdialogen om lokalsamfundets udvikling. Udviklingsplanerne kan styrke en fælles identitetsfølelse i lokalsamfundet og medvirke til at skabe et fælles ansvar for byens udvikling blandt borgerne.

Der er normalt ikke fastlagte standarder for, hvordan en udviklingsplan skal udformes, og hvad den skal omfatte. Det afhænger fuldstændig af borgernes ønsker. Normalt er en stor del af emnerne i udviklingsplanerne inden for teknik, miljø og planlægning.

Udviklingsplaner kan ses på kommunernes hjemmeside for nærdemokrati og lokalråd eller på de enkelte lokalråds hjemmesider.

Den kommunale administration

Hvis nærdemokrati skal lykkes, er det nødvendigt med enighed mellem politikere og ledende embedsmænd om indholdet i nærdemokratiarbejdet.

En stærk koordinatorfunktion er nødvendig for at sikre dialogen mellem politikere, embedsmændene og lokalrådene. Kan hensigtsmæssigt placeres i den kommunale planlægningsafdeling.

Koordinatoren udgør sekretariatet for det politiske udvalg, sørger for at det praktiske samarbejde med lokalrådene og er lokalrådenes indgang til den kommunale administration.

Koordinatorfunktionen kan være en enkelt medarbejder eller et team af medarbejdere på tværs af fagforvaltningerne for at styrke koordineringen og fagligheden i sagsbehandling.

Inddragelse af lokalrådene kan sikres ved at gøre borgerinddragelse til et fast punkt i sagsbehandling og høringsrunder.

Kommunikation og uddannelse

En hjemmeside kan støtte det enkelte lokalråd i at skabe en fælles identitet i lokalsamfundet og medvirke til at opnå et højt informationsniveau hos borgerne om lokalrådets arbejde. Nogle lokalråd vælger desuden at supplere hjemmesiden med indlæg i lokale husstandsomdelte blade, e-mailgrupper, SMS-kæder, Facebook mv.

En kommunal hjemmesideportal for kommunens nærdemokratiarbejde med links til hjemmesider for alle kommunens lokalråd kan give en oplevelse af sammenhæng mellem lokalsamfundene omkring nærdemokratiet. Lokalrådene kan på portalen hente inspiration hos hinanden og politikere og embedsmænd i forvaltningerne kan følge med i, hvad der foregår ude i de enkelte lokalsamfund.

Fællesmøder for politikere, embedsmænd og lokalråd kan medvirke til at udvikle nærdemokratiet, skabe netværk og projekttudvikling i og på tværs af lokalsamfundene.

Kurser for lokalrådene i opbygning og drift af en hjemmeside, projektleielse, fundraising mv. kan give lokalsamfundene værktøjer til deres udviklingsarbejde.

Lokalrådene

Hvis nærdemokratiet skal lykkes, skal borgerne i lokalsamfundene vise hinanden og politikkerne, at de engagerer sig og bakker op om deres lokalråd.

Et lokalråds formål er at varetage almen interessen og skabe sammenhængskraft i lokalsamfundet. Lokalrådet koordinerer på tværs af foreninger, institutioner og øvrige interessegrupper. Lokalrådet tager sig af de emner, som ingen andre tager sig af, ikke føler ansvar for eller ikke lige synes er deres opgave.

Lokalrådet fungerer som borgernes talerør til politikkerne og er normalt repræsentativt for holdninger i et lokalsamfund. Lokalrådet kan medvirke til at skabe en konstruktiv dialog mellem kommunen og lokalområdet.

Lokalrådet har ofte udsping i de eksisterende organisationer, f.eks. borgerforeningen. Et lokalråd vælges de fleste steder på en offentlig indkaldt generalforsamling, hvor alle borgere i området har adgang. Nogle steder sammensættes lokalrådet af repræsentanter fra foreninger, institutioner mv. I nogle få lokalsamfund vælges lokalrådet i f.m. kommunevalget.

For at acceptere et lokalråd som forhandlingspart og høringspart stiller kommunerne normalt krav om en årlig generalforsamling og vedtægter for lokalrådet. Et lokalråd er oftest afgrænset af gamle sognegrænser eller skoledistriktgrænser.

En paraplyorganisation for alle lokalråd i en kommune varetager i mange tilfælde lokalrådenes forhandling med kommunen om fællesinteresser.

Økonomi for nærdemokrati

5.000 - 10.000 kr i årligt kommunalt driftstilskud per lokalråd.

En pulje til projekttudvikling i lokalsamfundene - kan være en motiverende igangsætter for lokalrådenes projektarbejde og bruges som medfinansiering til LAG-midler og andre puljer, fonde mv.

Kommunalt tidsforbrug på nærdemokratiudvalget og lokalrådskoordinering er i flere kommuner anslået til ca. et årsværk i administrationen.

Ved samarbejde og tidlig inddragelse af lokalrådene kan forvaltningerne ofte spare tid og penge ved mere smidig sagsbehandling, mere korrekt udførelse af opgaverne, mere tilfredshed og færre konflikter.

Figur 13: Verktøykasse for utvikling av nærdemokrati og lokalråd i kommuner. Kilde: naerdemokrati.dk

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.