

# Kartlegging og mulighetsstudie for flersenterkommunen



## Holmestrand – Sande - Hof – Re Kommunereform 2015

## Innhold:

- |                                                                                         |         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 1. Sammendrag                                                                           | side 5  |
| 1.1: Reduserer sårbarhet – styrker fagmiljø                                             |         |
| 1.2: Avstand – både skremmende og forlokkende                                           |         |
| 1.3: Økonomi                                                                            |         |
| 2. Bakgrunn for utredningen                                                             | side 6  |
| 2.1: Noen viktige begreper og forkortelser                                              |         |
| 2.2: Vedtak i kommunene                                                                 |         |
| 2.3: Temaer og problemstillinger                                                        |         |
| 2.4: Nasjonale føringer                                                                 |         |
| 2.5: Kommunereformen i Vestfold                                                         |         |
| 2.6: Stortingets behandling                                                             |         |
| 2.7: Organisering av arbeidet med mulighetsstudien                                      |         |
| 2.8: Informasjon underveis i prosessen                                                  |         |
| 3. Demografi, geografi og kommunikasjon                                                 | side 12 |
| 3.1: Befolkningsutvikling                                                               |         |
| 3.2: Geografi – Avstander                                                               |         |
| 3.3: Kommunikasjoner                                                                    |         |
| 3.4: Handel                                                                             |         |
| 3.5: Lokale medier                                                                      |         |
| 3.6: Identitet                                                                          |         |
| 3.7: Samlet vurdering – demografi, geografi, kommunikasjon og identitet                 |         |
| 4. Konsekvenser for samfunnsutvikling                                                   | side 20 |
| 4.1: Status og viktige utviklingstrekk                                                  |         |
| 4.2: Samfunnsutvikleroppgaver med forbedringspotensiale                                 |         |
| 4.3: Ekstern påvirkningskraft                                                           |         |
| 4.4: Samlet vurdering – samfunnsutvikling                                               |         |
| 5. Flersenterkommunen – et funksjonelt samfunnsutviklingsområde                         | side 29 |
| 5.1: 4K – del av et større bo- og arbeidsmarked                                         |         |
| 5.2: Flersenterkommunen – svarer opp eksperutvalget                                     |         |
| 5.3: Flersenterkommunen – hva betyr det for oss?                                        |         |
| 5.4: Referansegruppas vurderinger                                                       |         |
| 5.5: Samlet vurdering flersenterkommunen                                                |         |
| 6. Konsekvenser for tjenesteproduksjonen                                                | side 34 |
| 6.1: Kort oversikt over tjenesteområdene og lovpålagte oppgaver                         |         |
| 6.2: Skole og barnehage                                                                 |         |
| 6.3: Forebyggende arbeid barn og unge                                                   |         |
| 6.4: Kommunehelse – fastleger – offentlig allmennmedisinsk legearbeid - samfunnsmedisin |         |
| 6.5: Rus og psykiatri                                                                   |         |

- 6.6: Tjenester for mennesker med nedsatt funksjonsevne
- 6.7: Eldreomsorg
- 6.8: Flyktningarbeid og integrering
- 6.9: Kultur
- 6.10: Kommunaltekniske tjenester
- 6.11: Plan, bygg og geodata
- 6.12: Landbruk, miljø og næring
- 6.13: Støttefunksjoner, servicetorg, politisk sekretariat, arkiv mm
- 6.14: IKT
- 6.15: Økonomi (budsjett, regnskap, lønn)
- 6.16: Personal og HMS
- 6.17: Kommunene og kirken
- 6.18: Nye oppgaver
- 6.19: Samlet vurdering - tjenesteproduksjon

## 7. Interkommunalt samarbeid

side 71

- 7.1: Kommunale tjenesteområder 4K
- 7.2: Interkommunalt samarbeid – for å kunne levere tjenester
- 7.3: Interkommunalt samarbeid – en fare for lokaldemokratiet?
- 7.4: «Interkommunal identitet»?
- 7.5: Samlet vurdering - interkommunalt samarbeid

## 8. Konsekvenser for lokaldemokratiet

side 78

- 8.1: Lokal spørreundersøkelse
- 8.2: Valgdeltakelse
- 8.3: Antall partier – antall folkevalgte
- 8.4: Politisk organisering utover formannskap og kommunestyre
- 8.5: Vil utkantene få innflytelse?
- 8.6: Erfaringer fra Danmark
- 8.7: Samlet vurdering – lokaldemokrati

## 9. Konsekvenser for kommunen som myndighetsutøver

side 87

- 9.1: Kompetanse
- 9.2: Habilitet
- 9.3: Samlet vurdering myndighetsutøver

## 10. Kommunereformen i barne- og ungdomsrådene

side 89

- 10.1: Fordeler og ulemper ved en kommunesammenslåing
- 10.2: Tjenester nær – eller samlet?
- 10.3: Ønsker mer informasjon
- 10.4: Samlet vurdering barne-og ungdomsråd

|                                                        |          |
|--------------------------------------------------------|----------|
| 11. Økonomi                                            | side 91  |
| 11.1: Status kommuneøkonomi                            |          |
| 11.2: Drift                                            |          |
| 11.3: Eiendomsskatt                                    |          |
| 11.4: Gjeld                                            |          |
| 11.5: Framtidige forpliktelser                         |          |
| 11.6: Statlige overføringer til en sammenslått kommune |          |
| 11.7: Økonomiske insentiver for sammenslåing           |          |
| 11.8: Samlet vurdering økonomi                         |          |
| 12. Noen viktige tidsfrister                           | side 107 |
| 13. Oversikt over møter og deltakere                   |          |
| 14. Litteraturliste                                    | side 108 |
| 15. Vedlegg                                            |          |

## 1.Sammendrag

Denne kartlegging- og mulighetsstudien har blitt til etter en prosess med mange deltakere.

Utgangspunktet har vært å gå «bak tallene», og ikke la gjennomsnittsberegninger på KOSTRA-tall være det eneste som beskriver en eventuelt sammenslått kommune. Kommunene i 3K: Holmestrand, Hof og Re gjennomførte en forstudie våren 2014. Flere av problemstillingene fra det arbeidet er tatt opp også i denne mulighetsstudien. Sande kom med i arbeidet i slutten av mars, mens kommunene i 3K vedtok sin deltakelse i desember 2014. Lokalpolitikere, tillitsvalgte og ansatte i Sande har derfor hatt kortere tid til å komme med sine forslag og innspill enn en har hatt i 3K.

Sentrale føringer har vært rapportene det s.k. «Eksperutvalget» som kommunaldepartementet opprettet i forbindelse med kommunereformen, kommuneproposisjonens meldingsdel for 2014 og Stortingsmelding 14 «Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner» .

Utgangspunktet for kartlegging og mulighetsstudien har vært kriteriene ekspertutvalget satte opp for en robust kommune: Tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse og riktig distanse. Disse kriteriene har blitt brukt på kommunes ulike roller: samfunnsutvikler, tjenesteleverandør, myndighetsutøver og lokaldemokratisk arena. I prosessen fram til denne rapporten er det særlig kommunens rolle som tjenesteleverandør som har fått fokus. Virksomhetslederne i de fire kommunene har blitt bedt om å gi sin vurdering av dagens situasjon – hvilke utfordringer har vi nå og framover – og hvilke muligheter ser en i en sammenslått kommune. Innspillene fra arbeidsgrupper der over 100 virksomhetsledere har deltatt, er det viktigste grunnlaget for hovedkapitlet i denne rapporten: kap 6 om kommunens rolle som tjenesteleverandør.

### 1.1 : Reduserer sårbarhet – styrker fagmiljøet – bedre løsninger på vanskelige saker

Det er et gjennomgående svar fra arbeidsgruppene at en sammenslåing vil bety en ønsket styrking av fagmiljøene. Det brukes litt forskjellige ord, men innholdet er det samme: utfordringen i dag er at en rekke tjenester er avhengig av enkeltpersoner. Mange oppgir også at en ikke får utnyttet kompetansen hos de ansatte godt nok. For å kunne utføre arbeidsoppgavene ved sykdom og fravær, må mange være «generalister» - og den spisskompetansen som ofte er der, blir ikke benyttet slik det egentlig er behov for.

En annen viktig oppsummering av arbeidsgruppenes arbeid, er at de ser at en sammenslåing vil gjøre dem bedre istand til å løse de sammensatte og vanskelige sakene bedre enn i dag. De sakene en får for lite erfaring med, men som krever store ressurser og mye tid når de kommer. I et større fagmiljø er kompetansen bredere, og muligheten for å trekke på fleres erfaringer mye bedre. Tilsvarende svarer flere grupper at det er de spesialiserte tjenestene som løses får dårlig i dag, og som en ser muligheter for å finne bedre ordninger for i en større kommune.

### 1.2: Avstand – både skremmende og forlokkende

Stortingsmelding og ekspertutvalg understreker at det skal være «riktig distanse» mellom kommune og innbyggere. Det skal ikke «lønne seg» å kjenne noen – enten ansatte eller folkevalgte – det er et viktig prinsipp at alle skal behandles likt. Flere av arbeidsgruppene melder tilbake at de opplever avstanden som problematisk i dag, og at de ser fram til at vanskelige avgjørelser kan tas av en gruppe/et kollegium i stedet for av en enkelt saksbehandler slik situasjonen av og til er i dag.

For de folkevalgte representerer ordet «avstand» et mer truende scenario: vil en sammenslått kommune bety at avstanden mellom innbyggere/velgere og de folkevalgte blir for stor? Lokalpolitikerne i 4K har diskutert en rekke problemstillinger knyttet til kommunens rolle som lokaldemokratisk arena i forbindelse med mulighetsstudien. Deres konklusjoner er gjengitt i kap.8. Veldig forkortet kan en oppsummere at en ikke er særlig engstelig for at valgdeltakelsen vil gå ned – i hvert fall ikke over tid. Rekruttering til politisk arbeid burde bli enklere fordi det er flere innbyggere å rekruttere fra, og en større kommune burde bety spennende oppgaver for lokale politikere. Samtidig er det en bekymring for at det politiske arbeidet skal bli så omfattende og krevende at det blir «profesjonalisert» og overlatt til et lite antall frikjøpte folkevalgte. Det er stor enighet om at større fagmiljøer vil bety at saksbehandling også av politiske saker vil bli bedre, og at dette er en styrke for demokratiet og beslutningene kommunestyret skal ta.

Kommunene i 4K deltar i en rekke interkommunale samarbeid. En viktig forutsetning for den nasjonale kommunereformen er at denne måten å løse kommunens oppgaver på, skal reduseres. Mulighetsstudien presenterer dagens interkommunale samarbeid, og diskuterer hvilke det vil være naturlig å legge ned, og hvilke en bør videreføre.

En sammenslått kommune i midtre/nordre Vestfold vil bli en «flersenterkommune». I arbeidet med mulighetsstudien er det hentet inn erfaringer fra Lolland i Danmark, for å se hvordan en kommune som ikke har en stor by som udiskutabelt sentrum, kan vokse og utvikle seg. Flersenterkommunen 4K vil ha muligheter til å danne viktige allianser med flere viktige kommuner og økonomiske drivere rundt om. En eventuelt sammenslått 4K-kommune vil antagelig ikke fylle ekspertutvalgets definisjon av et «funksjonelt samfunnsutviklingsområde» fullt ut, men vil være en kommune som har potensiale til å løse sin oppgave som samfunnsutvikler bedre enn dagens kommuner gjør hver for seg.

### **1.3: Økonomi**

Alle rådmennene i 4K understreker behovet for stram økonomistyring i årene framover. Det er likevel store forskjeller kommunene imellom når det kommer til økonomisk handlefrihet.

Regnskapsresultatene spriker, og gjeldsgraden er forskjellig. Kartlegging og mulighetsstudien viser kommunenes ulike bruk av eiendomsskatt, og antyder hvilke valg en sammenslått kommune vil måtte ta når det gjelder den mulige inntektskilden.

## **2. Bakgrunn for utredningen**

4K består av Holmestrand, Sande, Hof og Re. Denne kartlegging- og mulighetsstudien diskuterer hvordan en kommune slått sammen av disse fire, kan bli. Utgangspunktet er både den nasjonale kommunereformen, og en langvarig lokal prosess. Holmestrand, Hof og Re har etter hvert et omfattende interkommunalt samarbeid som koordineres i henhold til avtaler som er godkjent i de tre kommunestyrene. De tre kommunene har utarbeidet en felles kommuneplan, der en tydelig slår fast at samarbeidene en er i gang med er forberedelser til en sammenslåing. I Sande har en sett at den nasjonale kommunereformen innebærer at kommunen må foreta et retningsvalg: Buskerud eller Vestfold. Kommunestyret der ønsket å delta i 3Ks prosess for å få svar på hva det vil innebære å slå seg sammen med de andre tre vestfoldkommunene.



3K gjennomførte en utredning om kommunesammenslåing på overordnet nivå sammen med Andebu og Stokke våren 2014. Høsten 2014 vedtok 3K å gå videre i en mer omfattende prosess som fikk navnet «Kartlegging og mulighetsstudie for flersenterkommunen». I mars 2015 vedtok Sande å bli med i prosessen. Rapporten vil bære preg av at en del spørsmål er grundigere behandlet og diskutert internt i 3K, enn en har rukket i Sande den korte tida de har deltatt i mulighetsstudien. Der dette får betydning for innholdet i rapporten, er det kommentert.



## 2.1: Noen viktige begreper og forkortelser

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

- 3K = Holmestrand, Hof og Re
- 4K = Holmestrand, Sande, Hof og Re
- Ekspertutvalget = utvalget kommunaldepartementet har nedsatt for å komme med faglige råd underveis i arbeidet med kommunereformen.
- Kommuneproposisjonen = en årlig gjennomgang av det økonomiske opplegget som skal gjelde for kommunene kommende år. I 2014 var kommuneproposisjonen utvidet med en meldingsdel om kommunereformen, der både innhold, prosess og økonomiske virkemidler fra regjeringen ble presentert.
- Stortingsmelding 14 (2014 – 2015) – kom våren 2015, med bl.a en gjennomgang av oppgaver regjeringen planlegger å overføre til kommunene. Denne meldingen behandles i Stortinget på forsommeren 2015.
- RPBA = Regional plan for bærekraftig arealpolitikk i Vestfold. Nylig vedtatt regional plan med stor betydning for areal- og transportplanlegging i fylket.
- PBL = plan- og bygningsloven

## 2.2: Vedtak i kommunestyrene

Kommunene i 3K gjorde følgende likelydende vedtak i desember 2014: (Holmestrand sak 091/14 den 10.des, Hof sak 056/14 den 16.des og Re sak 093/14 den 18.des)

1. *Fase 2 i arbeidet med kommunereformen i 3K gjennomføres i henhold til prosjektplanen "Kartlegging og mulighetsstudie for flersenterkommunen"*

## *2. Rapporten legges fram for kommunestyrene i september 2015*

I Holmestrand - Bystyrevedtak la de til to nye punkter 3 og 4:

- *Informasjon om kommunereformarbeidet legges inn som fast punkt i kommunestyrets møter*
- *Det er viktig at befolkningen får anledning til å la seg høre i spørsmålet omkring en eventuell kommunesammenslåing. Det framlegges en egen sak på relevant tidspunkt, senest i juni, hvor gjennomføring av innbyggerundersøkelse og/eller folkeavstemming vurderes."*

I Re la de til et nytt punkt 3:

- *I påvente av retningsvalg fra Sande, strykes Sande fra prosjektplanen*

Sande sluttet seg til prosessen sammen med 3K med sitt vedtak i kommunestyresak 0014/15 den 25. mars 2015:

*Det foreslås følgende utredninger:*

- *Sande kobler seg til mulighetsstudien i 3K*
- *I tillegg utredes ihht tabellen under*
- *Sande kobler seg til utredningen i Drammensregionen*
- *I den grad det ikke dekkes av utredningen i Drammensregionen utreder Sande Drammensalternativet ihht 3K-studien og tabellen under, så langt det er mulig. Dette for å forsøke å skape best mulig grad av sammenlignbarhet*

Etter at Sande hadde gjort sitt vedtak, behandlet Re kommunestyre kommunereformens andre fase en gang til, og vedtok følgende:

- *Re kommune er positiv til at Sande kommune deltar i utredningsarbeidet; Kartlegging og mulighetsstudie for flersenterkommunen.*
- *Re kommune slår fast at det p.t. ikke har kommet henvendelser fra øvrige aktuelle nabokommuner om å utrede sammenslåing.*
- *Re kommune foretar selv ingen henvendelse til Horten kommune eller Tønsberg kommune med ønske om å utrede sammenslåing.*

### **2.3: Temaer og problemstillinger**

Vedtakene i kommunestyrene tar utgangspunkt i prosjektplanen for kartlegging- og mulighetsstudien. Prosjektplanen setter opp følgende mål for arbeidet:

*Dagens situasjon – for kommunenes ulike roller – kartlegges. På bakgrunn av denne kartleggingen lages det en mulighetsstudie for en sammenslått flersenterkommune i midtre/nordre Vestfold. Målet med arbeidet er å lage et godt beslutningsgrunnlag for kommunestyrene. Innhold skal være viktigst – lokaliseringsspørsmål kommer i neste runde.*

#### **Viktige problemstillinger:**

- Kartlegge og gi et presist og dekkende bilde av dagens situasjon – styrker og svakheter.
- Beskrive en sammenslått kommune – som samfunnsutvikler, tjenesteleverandør, myndighetsutøver og lokaldemokratisk arena. Beskrivelsen skal både ta for seg innhold og organisering, og se fordeler og ulemper sammenlignet med dagens situasjon.



- Beskrive «mulighetsbilder» - hvilke roller/oppgaver kan en sammenslått kommune utøve/løse annerledes enn kommunene hver for seg/gjennom interkommunalt samarbeid gjør i dag.
- Beskrive styrker og utfordringer ved «flersenterkommunen». Hva er erfaringene fra andre lignende sammenslåinger, hva vil forskjellene være fra en kommune med en stor by som sentrum og økonomisk driver, hva betyr valg av «type kommune» for lokaldemokrati.
- Gå grundigere inn i de økonomiske forhold som må vurderes i forbindelse med en sammenslåing
- Se «flersenterkommunen» i et nytt Vestfold – kartlegge hvilke oppgaver som fortsatt vil måtte løses ved interkommunale samarbeid, og hvilke kan legges ned?
- Vurdere flersenterkommunen i hht nasjonale føringer som vil komme om region/fylkesnivået. Hva blir eventuelle konsekvenser for 3K om Sande skulle velge å gå inn i Buskerud?
- Grensejusteringer tas ikke i denne del av prosessen, men aktuelle områder skal presenteres og alternativer drøftes.



## 2.4: Nasjonale føringer

### 2.4.1: Regjeringsplattformen «Sundvoldenerklæringen»

Regjeringsplattformen for H/FrP/KrF/V er tydelige på at det er behov for en kommunereform i Norge: «Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden, jfr. samarbeidsavtalen. Regjeringen vil invitere partiene i Stortinget til drøftelser om prosessen.»

### 2.4.2: KMD's ekspertutvalg – to rapporter

Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppnevnte et ekspertutvalg ledet av professor Signy Vabo for å se på kriterier for kommuneinndeling. Deres første rapport forelå 31.mars 2014, og sluttrapporten i desember 2014. Ekspertutvalgets rapporter bygger på disse forutsetningene:

- *Kommunereformen skal sikre et sterkt lokaldemokrati*
- *Kommunereformen skal legge til rette for at kommuner slår seg sammen til større, robuste enheter som samsvarer bedre med de naturlige bo- og arbeidsregionene som har utviklet seg over tid.*
- *Reformen skal legge til rette for at alle kommuner skal kunne løse sine lovpålagte oppgaver selv.*
- *Større og mer robuste kommuner skal gjøre at dagens oppgaver kan løses med mindre behov for interkommunale løsninger og statlig detaljstyring.*
- *Større kommuner vil også kunne tildeles flere oppgaver.*

- *Større kommuner vil styrke forutsetningene for en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, herunder arealplanlegging, transport, næring, miljø og klima ved at større områder og befolkningsgrunnlag kan sees i sammenheng.*

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

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

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

Det vil bli henvist til ekspertutvalget mange ganger i denne rapporten, ikke minst i kapitlet om de enkelte tjenesteområdene. I sin siste rapport hadde ekspertutvalget en gjennomgang av mulige nye oppgaver for kommunene og hvilke kriterier som må oppfylles hvis disse skal kunne overføres. Kommunene i 4K må vurdere om en sammenslått kommune vil oppfylle kriteriene.

| Samfunnsmessige hensyn                                                                                                                                                                                                                                   | Kriterier ekspertutvalget setter opp for kommunene                                                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Tjenesteyting</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kvalitet i tjenestene</li> <li>- Effektiv bruk av samfunnets ressurser</li> <li>- Likeverdighet</li> </ul>                                                                                 | Tilstrekkelig kapasitet<br>Relevant kompetanse<br>Effektiv tjenesteproduksjon<br>Økonomisk soliditet<br>Valgfrihet<br>Statlig rammestyring |
| <b>Myndighetsutøvelse</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rettsikkerhet</li> </ul>                                                                                                                                                              | Tilstrekkelig kapasitet<br>Relevant kompetanse<br>Tilstrekkelig distanse                                                                   |
| <b>Samfunnsutvikling</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn.</li> <li>- Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet</li> </ul> | Funksjonelle samfunnsutviklingsområder<br>Tilstrekkelig kapasitet<br>Relevant kompetanse                                                   |
| <b>Demokratisk arena</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Betydningsfulle oppgaver og rammestyring</li> <li>- Lokal politisk styring</li> <li>- Levende lokalt folkestyre</li> <li>- Aktiv lokal politisk arena</li> </ul>                       | Høy politisk deltakelse<br>Lokal politisk styring<br>Lokal identitet                                                                       |

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

### **2.4.3: Stortingsmelding nr 14 «Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner»**

Stortingsmelding 14 kom i mars 2015. En oversikt over oppgavene regjeringen vurderer å overføre til kommunene er listet opp i kapittel 5. Stortingsmeldingen slår fast noen sentrale prinsipper for gjennomføring av kommunereformen: (De følgende kulepunktene er sitater fra meldingens innledningskapittel)

- Etter en samlet vurdering mener departementet at generalistkommunesystemet fortsatt skal være hovedmodellen for kommunesektoren, og at nye oppgaver som hovedregel skal overføres til alle kommuner. Hovedbegrunnelsen for dette er at dagens system bidrar til en oversiktlig offentlig forvaltning for innbyggerne, og mindre sektorisering og gråsoner.
- Regjeringen mener at Norges mangfoldige geografi tilsier at det ikke er naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall. Samtidig er ekspertutvalget tydelig på hvilke forutsetninger kommunene bør ha for å sikre gode tjenester til innbyggerne.
- Regjeringen er opptatt av at reformen skal legge grunnlag for at kommunene i større grad skal løse sine lovpålagte oppgaver selv.
- Over tid har utviklingen gått i retning av mer statlig detaljstyring og omfattende interkommunalt samarbeid. Dette har svekket kommunenes handlingsrom. Kommunereformen vil legge et grunnlag for at flere oppgaver kan løses nærmere innbyggerne, og at det lokale selvstyre kan styrkes.
- Større kommuner kan redusere behovet for interkommunalt samarbeid innenfor flere sektorer, og dermed bidra til at flere kommuner kan løse oppgavene selv. Det vil styrke lokaldemokratiet.
- Gjennomgangen i meldingen viser også at det vil kunne være gevinster å hente på å gi enkelte nye oppgaver, som videregående opplæring og kollektivtransport, kun til de største kommunene..... To ting legges til grunn for overføring av oppgaver til de største kommunene. For det første må storkommunene være i stand til å løse oppgavene på en god måte, herunder inneha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og utgjøre geografiske funksjonelle områder. For det andre må oppgaveløsningen i områdene utenfor storkommunene kunne håndteres på en måte som sikrer likeverdig løsning av oppgavene. Befolkningsgrunnlag og geografiske avstander vil være sentrale faktorer i den sammenheng.
- Det legges ikke opp til et system med oppgavedifferensiering avhengig av flere ulike innbyggerstørrelser. En slik «trappetrinnsmodell» vil kunne føre til stadig uro og tilbakevendende diskusjon om oppgavefordeling, og gi et forvaltningsmessig svært uoversiktlig system.
- I denne meldingen varsles det tiltak for å redusere statlig styring. Større kommuner, med gjennomgående god kapasitet og kompetanse, vil kunne gjennomføre en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, og behovet for statlig detaljstyring vil reduseres.
- Stortinget har bedt regjeringen gjennomgå oppgavene til et regionale folkevalgt nivået parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene, men uten at dette skal forsinke arbeidet med kommunereformen..... Det er regjeringens mål å gjennomføre kommunereformen og endringer i regionalt folkevalgt nivå samtidig, slik at både nye kommuner og ny regional inndeling kan iverksettes fra 1.januar 2020.
- Sommeren 2015 vil fylkeskommunene inviteres til å innlede drøftinger av sammenslåingsalternativer, med sikte på å vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylkene.

### **2.5: Kommunereform i Vestfold**

### **2.6: Stortingets behandling**

## 2.7: Organisering av arbeidet med utredningen

Arbeidet med kartleggings og mulighetsstudien er organisert med en styringsgruppe, en rekke arbeidsgrupper og en referansegruppe. Arbeidsgruppene har vært administrative grupper, der i første rekke virksomhetslederne har deltatt. De fleste arbeidsgruppene i 3K hadde en felles samling 5.mars, mens det ble holdt en egen samling for virksomhetsledere i Sande 23.april, der representanter fra ulike fagområder fra 3K deltok. Siden Sande kom inn i prosessen så seint som de gjorde, ble samlingen for virksomhetslederne der litt annerledes enn i 3K. I 3K-samlingen ble det diskutert status og utfordringer for dagens kommuner, og muligheter i en eventuelt sammenslått kommune. Deltakerne på samlingen i Sande fikk lest igjennom det samlingen i 3K hadde kommet fram, og vurderte om dette var beskrivelser og konklusjoner de kjente seg igjen i. Det var ikke tid til å gå ned i alle detaljer, og det er derfor viktig å understreke at virksomhetslederne i Sande på den ene siden ikke nødvendigvis skriver under på alle forslag som kom på 3K-samlingen, på den andre siden ikke fikk mulighet til å komme med forslag som kollegaene i 3K kunne vurdere.

Underveis i prosessen ble det i tillegg til referansegruppa opprettet en politisk arbeidsgruppe der kommunene hadde tre representanter hver. Kommunene har selv valgt hvem de skal være representert av, slik at det ikke nødvendigvis er de samme «roller» som deltar fra alle kommuner. Fra samtlige stiller ordfører og opposisjonsleder.

3Ks kommuneplanlegger Inger Christensen har ansvar for å sammenstille og skrive rapporten, og Telemarksforskning er engasjert for å bistå med vurderinger og analyser.

| Styringsgruppe                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Referansegruppe                                                                                                                                             | Politisk arbeidsgruppe                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Styringsgruppas medlemmer er de fire rådmennene, samt en tillitsvalgt fra hver kommune.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Thor Smith Stickler, Holmestrand</li><li>• Jorid Sønju, Hof</li><li>• Trond Wifstad, Re</li><li>• Olav Grande, Sande</li><li>• Bente Bøe, Re/Delta/YS Kommune</li><li>• Per Syvertsen, Hof/Fagforbundet/LO Kommune</li><li>• Tove Rødland, Fagforbundet Sande/LO Kommune</li><li>• Per Stokke, Holmestrand/Utdanningsforbundet/UNIO</li></ul> | <p>Referansegruppa består av administrasjonsutvalgene utvidet med de partiene som ikke vanligvis er representert der. (Men som sitter i kommunestyret).</p> | <p>Fra Holmestrand: Alf Johan Svele, Ingar Aas-Haug og Per Harald Agerup</p> <p>Fra Re: Thorvald Hillestad, Trude Viola Antonsen og Kåre Solberg</p> <p>Fra Hof: Ragnar Lindås, Berit Solbakken og Guro V Evju</p> <p>Fra Sande: Karl Einar Haslestad, Eilert Olsen og Tove Ødeskaug</p> |

## 2.8: Informasjon underveis i prosessen

Informasjonen om arbeidet med kartlegging- og mulighetsstudien har vært lagt ut via kommunenes hjemmesider. På alle sider er det opprettet en fane som heter «Kommunesammenslåing». Her har det vært lagt ut bakgrunnsmateriale for arbeidet, og når den er klar også selve utredningen, i tillegg til referater fra møter i styrings- og arbeidsgrupper. Kortversjonen av rapporten trykkes opp for utdeling til lag, foreninger og interesserte.

Det er også opprettet en Facebook-gruppe kalt «Vi utreder kommunesammenslåing», der det legges lenker til artiklene på hjemmesidene.

Kommunene har i tillegg hatt sitt eget informasjonsopplegg: folkemøter, kommuneaviser, sosiale medier, annonser osv.

## 3. Demografi, geografi, kommunikasjon og identitet

De fire samarbeidskommunene er blant de kommunene med høyest vekst i Vestfold (og i landet.). Sande er en av to kommuner i Vestfold som har hatt en vekst som kvalifiserer til å få «veksttilskudd» fra staten. (Gjennomsnittlig vekst på 1,6% i året de siste tre årene) Re har hatt en vekst like under den grensen i flere år, og Holmestrand hadde en vekst på 1,8% i 2014. Hof er den av de fire kommunene som har hatt lavest vekst når en ser tilbake til årtusen-skiftet, men også der var veksten over 1% foregående år.

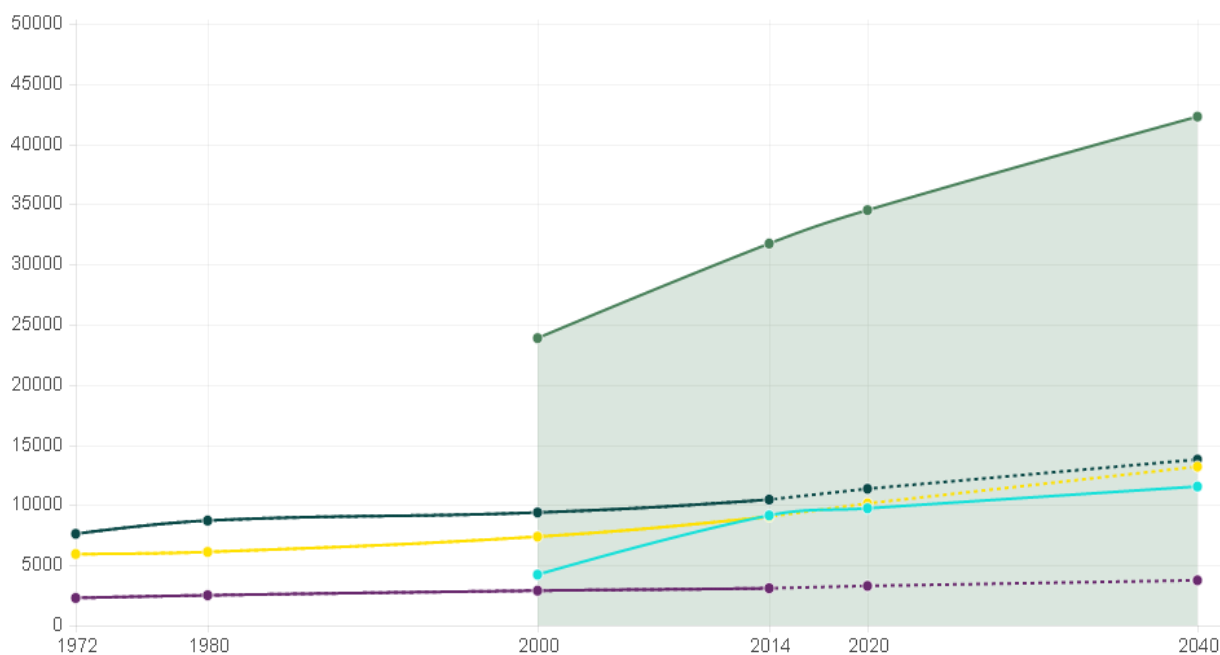
### 3.1: Befolkningsutvikling – kommunevis og samlet

#### Antall innbyggere – samlet

|                    | 1990   | 2000   | 2010   | 2014   | 2015   | 1990 - 2014    | 1990 - 2015    |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------|----------------|
| <b>Holmestrand</b> | 9 144  | 9 384  | 10 065 | 10 456 | 10 661 | 1 312 – 14,3%  | 1 517 – 16,6%  |
| <b>Hof</b>         | 2 711  | 2 891  | 3 064  | 3 091  | 3 114  | 380 – 14,0%    | 403 – 14,8%    |
| <b>Re</b>          | 7 335  | 7 936  | 8 710  | 9 144  | 9 253  | 1 809 – 24,7%  | 1 918 – 26,1%  |
| <b>Sande</b>       | 6 934  | 7 377  | 8 303  | 9 036  | 9 149  | 2 102 – 30,3%  | 2 215 – 31,9%  |
| <b>4K</b>          | 26 124 | 27 588 | 30 142 | 31 727 | 32 177 | 5 603 – 21,45% | 6 053 – 23,17% |

Kilde: SSB – Tabell 06913 Folkemengde pr. 1.januar

Ved å bruke Kommunaldepartementets verktøy [www.nykommune.no](http://www.nykommune.no) kan en få et inntrykk av hvor stor den nye kommunen kan bli etter en sammenslåing. Framskrivningene er basert på SSBs middelalternativ (Fødsler, døde, innflytting og utflytting). Dette er litt lavere enn kommunenes egne vekstmål slik de er satt i kommuneplaner og Regional plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA)



Kilde: [www.nykommune.no](http://www.nykommune.no)

Denne vekstkurven er laget med utgangspunkt i en middels befolkningsvekst i landet som helhet. Slår disse framskrivingene til, vil en sammenslått 4K-kommune ha over 40 000 innbyggere i 2040.

### 3.1.3 Innbyggere 20-66 år ifht innbyggere 80 år +

Alle kommunene i 4K får en økning i antall innbyggere over 80 år, både antallsmessig og forholdsmessig. Økningen skjer ikke samtidig i de fire kommunene. Tabellen viser hvor mange personer det er i kommunen i alderen 20-66 år (ofte regnet som årene en jobber og betaler skatt) pr. person over 80 år.

|                    | 2014 | 2020 | 2040 |
|--------------------|------|------|------|
| <b>Holmestrand</b> | 13,8 | 14,9 | 7,0  |
| <b>Sande</b>       | 14,8 | 15,7 | 8,7  |
| <b>Hof</b>         | 15,3 | 16,0 | 6,3  |
| <b>Re</b>          | 17,0 | 17,3 | 7,5  |
| <b>4K samlet</b>   | 15,0 | 15,1 | 7,5  |

Kilde: [www.nykommune.no](http://www.nykommune.no)

I meldingsdelen til kommuneproposisjonen i 2014 kommenteres utfordringene kommunene står overfor i forbindelse med endringene i befolkningssammensetning slik: «De siste femten årene har kommunene vært gjennom en periode der antall eldre har vært relativt stabilt. Veksten i de kommunale omsorgsoppgavene har imidlertid i stor grad skjedd i de yngre aldersgruppene. Dette stiller andre krav til tjenestene enn tidligere. Fram mot 2040 vil antall eldre over 67 år fordobles. I det offentlige omsorgstilbudet vil presset først og fremst komme på de kommunale tjenestene, og kommunenes evne til å dekke et økende personellbehov, ta ibruk ny velferdsteknologi og utvikle nye innovative løsninger. Samhandlingsreformen stiller, og vil stille, kommunene overfor oppgaver som krever tilstrekkelig kompetanse og kapasitet.» (side 33)

Denne utfordringen kommenteres også i kommunenes budsjetter og økonomiplaner, f.eks som her i økonomiplanen for perioden 2015 – 2018 i Holmestrand: « befolkningsprognosen for Holmestrand



viser at spesielt gruppen 67 år og over vil øke. Den yrkesaktive befolkningen i aldersgruppen 16-66 år bidrar med skatteinntekter til kommunen som langt på vei skal dekke kommunens utgifter til disse tjenestene. Denne aldersgruppa øker minst prosentmessig. Dette er en utfordring for kommunen.

### 3.2: Geografi – Avstander

I norsk sammenheng er det korte avstander i 4K. Måler en avstand mellom kommunesentrene er avstanden Revetal - Sande lengst med 31 km og en beregnet kjøretid på 26 minutter. (Kilde 1881.no – reiseplanlegger). KMDs ekspertutvalg gjengir NIBRs kart over reiseavstander mellom kommunesentre i Norge. 0-30 minutter er alternativet med kortest avstand, mens 121- 200 minutter er alternativet med lengst. I 4K er alle koblingene av sentre innenfor det korteste alternativet.

#### 3.2.2: Kart over 4K



##### 3.2.1. Avstand mellom kommunesentre i 4K – målt i km.

|                     | Holmestrand stasjon | Hof sentrum | Re/Revetal | Sande stasjon |
|---------------------|---------------------|-------------|------------|---------------|
| Holmestrand stasjon |                     | 17          | 21         | 10            |
| Hof sentrum         | 17                  |             | 23         | 16            |
| Re/Revetal          | 21                  | 23          |            | 31            |
| Sande stasjon       | 10                  | 16          | 31         |               |

Kilde: [www.1881.no](http://www.1881.no) – reiseplanlegger

### 3.3: Kommunikasjoner

På tross av de korte avstandene, tar det tid å reise kollektivt i 4K. Bare to av kommunene (Sande og Holmestrand) ligger langs Vestfoldbanen. For Re og Hof er ekspressbusser som er alternativet for transport ut av regionen – nordover til Oslo, sørover til Grenland og Sørlandet. Internt i regionen er det i hovedsak busstransport tilpasset skolekjøring.

### **Bussforbindelser - Reisetid på morgenen (Avreise mellom 0600 og 0700)**

| Til: vannrett<br>Fra: loddrett | Holmestrand<br>stasjon | Hof sentrum | Re - Revetal | Sande<br>stasjon |
|--------------------------------|------------------------|-------------|--------------|------------------|
| <b>Holmestrand<br/>stasjon</b> |                        | 0:33        | 0:29         | 0:15(tog)        |
| <b>Hof sentrum</b>             | 0:36                   |             | 0:34         | 1:27             |
| <b>Re/Revetal</b>              | 1:10                   | 0:50        |              | 1:24             |
| <b>Sande stasjon</b>           | 0:15 (tog)             | 1:46        | 1:21         |                  |

Kilde: VKT – rutetabell

### **Reisetid på ettermiddagen (Avreise mellom 1600 og 1700)**

| Til= vannrett<br>Fra= loddrett | Holmestrand<br>stasjon | Hof sentrum | Re - Revetal | Sande stasjon |
|--------------------------------|------------------------|-------------|--------------|---------------|
| <b>Holmestrand<br/>stasjon</b> |                        | 2:37        | 1:30         | 0:12 (tog)    |
| <b>Hof sentrum</b>             | 0:28                   |             | 0:28         | 2:52          |
| <b>Re/Revetal</b>              | 0:50                   | 1:07        |              | 1:04          |
| <b>Sande stasjon</b>           | 0:15 (tog)             | 0:46        | 1:11         |               |

Kilde: VKT rutetabell

Disse tabellene viser reisetider med buss internt i 4k som i hovedsak retter seg mot skole/jobbkjøring. Tabellen viser at det er strekningene med direkteruter som egner seg best for pendling enten til skole eller jobb. Når det kreves bussbytte i f.eks Tønsberg, blir det naturlig nok mer komplisert og tidkrevende å pendle med buss. Dette er en problemstilling som særlig barne-og ungdomsrådene i 4K var opptatt av da de møttes for å diskutere kommunereform. Det er både et ønske om – og et behov for – å utnytte hverandres fritidstilbud, men den dårlige kollektivdekningen gjøre at ungdom, som ønsker å reise uavhengig av foresatte, ikke kommer seg til tilbudene i nabokommunen.



### **3.4 Handel**

Det er veldig varierende statistikk som kan dokumentere – evt. ikke dokumentere - «annen samhandling» kommunene imellom. I praksis er det antagelig ikke mer komplisert enn at innbyggerne er oftere i nabosentre som ligger nært, enn i de som ligger lenger unna. Spesielle aktiviteter/tilbud – f.eks spesialbutikker, idretts- og kulturarrangementer, stiller seg nok noe annerledes. Handelsstatistikken fra åpne kilder er ikke presis nok til å vise hvordan handelsreisene foregår i detalj. Oversiktene over omsetning sier noe om trender, men ikke nødvendigvis at handel har skjedd ved endring i reisevaner. Siden 2008 er økningen i Re/på Revetal mest markant, noe som forklares både ved at handlende fra andre deler av fylket kjører dit, og at Re og Revetal hatt betydelig vekst i befolkningen i samme periode. En aktiv og offensiv satsing fra handelsstanden og mange (og gratis) parkeringsplasser trekkes også fram når handelsøkningen på Revetal skal forklares.

### 3.4.1: Omsetning i varehandel

|                    | 2008   | 2010   | 2012   | 2014   |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Holmestrand</b> | 67 143 | 64 136 | 65 633 | 67 667 |
| <b>Sande</b>       | 34 439 | 37 114 | 43 611 | 45 609 |
| <b>Hof</b>         | 26 320 | 26 298 | 27 097 | 28 001 |
| <b>Re</b>          | 46 751 | 59 181 | 65 588 | 68 574 |

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

Den regionale planen for handel og sentrumsutvikling (Kjøpesenterplanen fra 2009) henviser til «Norsk reisevaneundersøkelse» fra 2005, der det er slått fast at 1/3 av handelsreiser styres av arbeidssted. Når det pendles fra f.eks Re til Tønsberg eller fra Hof til Drammen, får det betydning for handel i tillegg til selve arbeidsreisen. Kjøpesenterplanen har videre opplysninger om at handelsreiser i Vestfold er relativt korte med et gjennomsnitt på 5,8 kilometer. 19% av alle handelsreiser er under 1 km og 35% er under 3 km. Det er med andre ord grunn til å anta at det er relativt få handelsreiser mellom kommuner i 4K som ligger et stykke fra hverandre. Revetal får handende fra hele regionen, mens Holmestrand er viktig handelssenter for Hof og nordre Re. Drammen som tar imot mange inn-pendlere fra Holmestrand og Sande, får en betydelig handelsgevinst av dette.

### 3.5 Lokale medier

Kommunene i 4K dekkes av flere lokalaviser. NRK Vestfold er det eneste lokale mediet som dekker alle de fire kommunene, samt resten av fylket. Det er et samarbeid mellom avisene Sandefjords Blad, Tønsbergs Blad og Jarlsberg Avis, slik at artikler med interesse utenfor avisenes primære nedslagsfelt blir trykket også hos den samarbeidende avis.

- Sande Avis dekker Sande og enkeltsaker av interesse i Holmestrand.
- Tønsbergs Blad har en dekning av Re – særlig Revetal – som kan se ut til å være økende, men som til nå har vært litt tilfeldig og ustabil. Enkeltsaker fra Hof og Holmestrand
- Jarlsberg Avis dekker Hof og Holmestrand (Enkeltsaker fra nordre del av Re og Sande)
- Re-Avisa dekker bare Re og er en ren nettavis når det kommer til dagsferske nyheter. Litt mer omfattende artikler kommer i papirformat en gang i måneden
- NRK Vestfold på nett, radio og TV dekker hele fylket.

Kommunene i 4K har litt ulik praksis på sosiale medier. Twitter og Instagram brukes lite, og ikke i kommunal regi. Re og Hof har kommunale Facebooksider der det legges ut informasjon og linkes til kommunenes hjemmesider. I Holmestrand har kulturkontoret en FB-side, mens det ikke er noen offisielle sider fra Sande kommune på Facebook. I forbindelse med kommunereformen har det kommet flere sider som diskuterer dette med utgangspunkt i Sande. De fleste politiske partiene i de fire kommunene har aktive sider på Facebook.

### 3.6: Identitet

Spørsmålet om identitet og følelse av tilhørighet til kommunen må diskuteres i forbindelse med en vurdering av kommunesammenslåing. I en flersenterkommune som den 4K nå vurderer, vil det antagelig være innbyggere som ikke uten videre føler tilhørighet og identitet til hele det geografiske området som det den nye kommunen vil utgjøre. Det er samtidig en kommune som dekker et

geografisk område med ganske lik topografi, gjenkjennelig kultur- og naturlandskap og korte avstander mellom sentrene.

Ekspertutvalgets første rapport tar opp spørsmålet om identitet, og referer til forskning som har vært på feltet. I 2003 kom rapporten «Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning», skrevet av fire forskere (Baldersheim, Pettersen, Rose og Øgård) ved Universitetet i Oslo. De fant at folk i Norge – sammenlignet med andre land – føler sterk tilknytning til stedet de bor, og at innbyggernes tilknytning til bydelen, byen eller bygda var sterkere enn tilknytningen til kommunen. Der identitetsfølelsen overfor kommunen er sterkest, er der hvor kommune og by eller bygd sammenfaller. Størrelse er ikke nødvendigvis avgjørende her. Tilknytningen bergensere har til sin by/kommune trekkes ofte fram for å illustrere det.

I 2003 ble det også gjort en utredning for KS kalt «Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-norges utfordringer? Om endringer av kommunestrukturen», der konklusjonen bekrefter at størrelsen på kommunen har lite å si for innbyggernes forankring og identitet med den kommunen de bor i. Forskerne så også på det de kaller «sosial kapital», målt som tillit til andre mennesker og engasjement i frivillige organisasjoner, og fant ingen variasjoner mellom små og store kommuner der. Det ble registrert en forskjell i oppfatningen av egne påvirkningsmuligheter overfor det politiske systemet i kommunen, der folk i små kommuner i større grad enn i de større, mente de hadde muligheter til å påvirke, men at forskjellene var mindre enn en kanskje skulle tro. Ekspertutvalget sier om dette at *«disse effektene vurderes som overraskende små i forhold til den utbredte forestillingen om at små kommuner er de større helt overlegne som demokratiske institusjoner»*.



I diskusjonene om kommunesammenslåing i nordre/midtre Vestfold har spørsmålet om type kommune vært oppe: er det forskjell på å gå inn i en kommune som består av flere, omtrent like store – og dermed likeverdige – kommuner, i forhold til å gå inn i en kommune der en stor by er senter og naturlig drivkraft. I evalueringen av sammenslåingen av Våle og Ramnes (Agenda 2005) er likeverdigheten mellom de to tidligere kommunene holdt fram som en av årsakene til at dette ble en vellykket sammenslåing.

Et mål på hvor sterkt tilhørighet innbyggerne føler til hjemstedet sitt, er antallet som deltar i frivillige lag og organisasjoner. Det er ikke veldig god og oppdatert statistikk på antall medlemmer i ulike lag og foreninger. Idretten har kanskje den beste oversikten (i hvert fall som legges på nettet), og ble brukt som eksempel her. Hvis en går inn i oversiktene over medlemmer som legges ut på hjemmesidene til idrettsrådene i Vestfold, er det ingenting som tyder på at det er de minste

kommunene som har flest medlemmer i denne delen av frivillig sektor. Ser en på antall klubber som presenteres på disse sidene, gir det heller ingen indikasjon på at det frivillige engasjementet skulle være større i de minste kommunene i 4K.

#### Klubber tilsluttet idrettsrådene

| Holmestrand | Sande     | Hof       | Re         |
|-------------|-----------|-----------|------------|
| 16 klubber  | 9 klubber | 7 klubber | 13 klubber |

Kilde: Vestfold idrettskrets hjemmeside

#### 3.6.1: Styrke identitetsfølelsen til bosted/bomiljø?

En sammenslått kommune av tidligere Holmestrand, Sande, Hof og Re vil inkludere en rekke større og mindre tettsteder og en by. Har forskerne rett, er innbyggernes følelse av identitet knyttet til de stedene der de bor, i større grad enn til selve kommunen i dag, og det er grunn til å tro at det vil fortsette også om kommunene slo seg sammen. Kanskje vil en sammenslåing forsterke tilknytningen til bostedet? Kanskje er det en utvikling som i så fall bare er positiv? Innbyggerne i en kommune må føle at de hører til, at de har mulighet til å bli hørt, og at de kan påvirke sin egen hverdag gjennom lokalt demokrati og frivillig deltakelse. Spørsmålet om det er mål som kan nås også i en kommune som vil måtte bestå av en rekke større og mindre lokalmiljøer, vil være en viktig diskusjon både i – og etter – prosessen om kommunesammenslåing. I møte med 4Ks referansegruppe i april 2015 sa rådmann Thomas Knudsen fra Lolland kommune (sammenslått av 7 tidligere kommuner på Sjælland i Danmark), at det hadde vært ulik utvikling i de tidligere sentrene i de gamle kommunene der. Fellesnevneren for de sentrene som hadde lyktes, var et sterkt engasjement hos innbyggerne, mens sentre der få engasjerte seg fikk tilbakegang – selv om kommunen hadde forsøkt å stimulere til aktivitet ved å bevilge penger til ulike prosjekter. Lollandrådmannen mente en der hadde opplevd at nye demokratiformer og innbyggerengasjement hadde blitt sterkere enn det var før, og at dette var en tendens en ønsket å støtte og forsterke.

En eventuelt sammenslått 4K-kommune vil ha både utfordringer og muligheter knyttet til å styrke identitets- og tilhørighetsfølelse til de ulike sentre og tettsteder, basert på det engasjementet som allerede er der.

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

En sammenslått «4K-kommune» ville dekke kyst, landbruksområder, store sletter, flere elver, skog og ha fylkets høyeste fjell. Den vil ha lang kystlinje, og inkludere flere øyer. Det vil være en sentral landbrukskommune – både skog- og jordbruk.

Kommunene i 4K vokser, selv om det er forskjeller i hvor fort det går. Sande har vært blant kommunene i Vestfold som har vokst mest, og er en av to kommuner i fylket som mottar det økte veksttilskuddet som ble innført i 2014. Re har hatt jevn, høy vekst siden oppstarten i 2002, og Holmestrand har hatt økende vekst de siste årene. I 2014 var Holmestrand den bykommunen i Vestfold med høyest vekst. SSBs middelalternativ indikerer at veksten vil fortsette. Økningen vil i følge framskrivingene bli størst i Holmestrand, særlig etter 2020, mens Hof fortsatt vil være den av de fire kommunene med svakest befolkningsvekst.



Kommunene i 4K ligner på hverandre også når en ser på sammensetningen av kommunene. Både målt i antall personer, og i andel av befolkningen, er det de eldste aldersgruppene som framskrivingene sier vil få den største økningen, mens fødselstallene ser ut til å bli liggende på omtrent det samme nivået også i årene framover. De fire kommunene vil møte de samme utfordringene med å skulle gi et godt tjenestetilbud til en voksende gruppe eldre, og de må møte den med forholdsmessig færre skattebetalere enn i dag.

4K er en liten region i utstrekning i norsk målestokk. Den subjektive følelsen av avstander kan nok likevel være at disse fire kommunene til sammen blir en stor kommune rent arealmessig, i hvert fall i vestfoldsammenheng, og sammenlignet med det innbyggerne er vant til. Kommunikasjonene internt i 4K innbyr i dag i hovedsak til bilkjøring. Avstanden mellom kommunesentrene er innenfor NIBRs laveste/korteste alternativ i deres inndeling av kommunene i Norge. Både veier og kollektivdekning er imidlertid lite utbygd «på tvers», og vi ser av pendlerstrømmene at det er få arbeidsreiser øst-vest i regionen. En eventuell ny kommune i midtre/nordre Vestfold vil ikke i seg selv øke behovet for internt transport i området i vesentlig grad. Administrasjon og utøvelse av myndighet er i liten grad transportkrevende, og de tjenestene som må være nær innbyggerne kommer til å ligge der de ligger i dag, også i fortsettelsen. Behovet for å utbedre eller endre veinett og kollektive transportløsninger vil være knyttet til utviklingen av bo- og arbeidsmarkedet, og det vil skje både innen for den nye kommunens grenser, og ut.

KMDs ekspertutvalg anbefaler at kommunene har minst 15 – 20 000 innbyggere for å kunne løse dagens oppgaver på en tilfredsstillende måte. En eventuelt sammenslått kommune av 4K ville i dag ha ca 33 000 innbyggere, og være den fjerde største kommunen i Vestfold (Tønsberg – evt. TNT, «Nye» Sandefjord og Larvik/Lardal er større.) Slår prognosene til SSB til, vil den nye kommunen ha ca 42 000 innbyggere i 2040.



*Dulpen Holmestrand Foto: Hans Chr. Bjerke*

Regjeringen har ikke fulgt anbefalingen fra ekspertutvalget om en minstepørrelse på de nye kommunene. I Stortingsmelding 14 sier de at «*Norges mangfoldige geografi tilsier at det ikke er naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall. Samtidig er ekspertutvalget tydelig på hvilke forutsetninger kommunen bør ha for å sikre gode tjenester til innbyggerne. Regjeringen er opptatt av at reformen skal legge grunnlag for at kommunene i større grad enn i dag skal løse sine lovpålagte oppgaver selv*»



## 4. Konsekvenser for samfunnsutvikling

### 4.1: Status og viktige utviklingstrekk

I «Regional plan for bærekraftig arealpolitikk i Vestfold» (RPBA) fra 2013 slås det fast at «Næringsutvikling skal være en integrert del av utviklingen av byer, tettsteder og knutepunkt. Funksjonsblanding og tilrettelegging for arbeidsintensive virksomheter i sentrum skal derfor være viktige føringer for byutvikling i Vestfold» (RPBA s 42). Samme plan ønsker også styre etter «tydelige og omforente hovedgrep i arealplanleggingen» i fylket. Kommunene i 4K har utarbeidet sine kommuneplaner (inkl. arealdelene) med RPBA's «kommuneark» som viktig rammebetingelse.

I hht. RPBA skal byen og tettstedene være viktige nærings- og boområder, samtidig som en skulle finne fram til næringsarealer i fylket som utfylte og støttet opp om hverandre. «En bred og smart meny» av næringsområder og lokaliseringmuligheter var målsetningen. På den bakgrunn ble det pekt ut en del regionale næringsområder med betydning utover egen kommune. Disse områdene skal innby til klyngedannelse, fornuftig utnyttelse av arealene og samarbeid og samhandling mellom bedriftene som etablerer seg der, kommunene og virkemiddelapparatet. Regionale næringsområder av betydning i 4K er Hanekleiva, Bentsrud og den planlagte godsterminalen på Kopstad

#### 4.1.1: Næringsstatus Vestfold

I skrivende stund er arbeidet med den regionale planen for verdiskaping og innovasjon (RPVI) i Vestfold i ferd med å bli avsluttet. Også dette er en regional plan kommunene har vært aktive bidragsytere til. Som en del av planarbeidet har Telemarksforskning utarbeidet en næringsanalyse for Vestfold, der det slås fast at «Arbeidsplassveksten i Vestfold var bedre enn i resten av landet fra 2000 til 2008. Etter finanskrisen har arbeidsplassveksten i Vestfold blitt svakere enn i resten av landet. Det er færre arbeidsplasser i næringslivet i Vestfold i 2013 enn det var i 2008. Næringslivet i de største byene i fylket har hatt sterkest nedgang i denne perioden» I den regionale planen foreslås det 6 strategiske grep for å løfte verdiskapingen i Vestfold. Flere av disse vil kreve et aktivt næringsutviklingsarbeid i kommunene.

1. Reelt og forpliktende samspill
2. Videreutvikling av næringsmiljøer
3. Videreutvikling av Vestfolds kapasitet for FoU og innovasjon
4. Forsterket satsing på gründere og entreprenørskap
5. Styrking av samarbeidet mellom skole og næringsliv
6. Tydelig og målrettet markedsføring av Vestfold

#### Sysselsatte pr. 4 kvartal – begge kjønn, alle bransjer

|                    | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Holmestrand</b> | 4 880 | 4 878 | 4 942 | 4 949 | 5 064 |
| <b>Hof</b>         | 1 590 | 1 572 | 1 571 | 1 574 | 1 576 |
| <b>Re</b>          | 4 629 | 4 636 | 4 647 | 4 693 | 4 775 |
| <b>Sande</b>       | 4 221 | 4 266 | 4 399 | 4 470 | 4 566 |

Kilde: SSB Statistikkbanken, Tabell 10326

Antallet sysselsatte har økt i 4K samlet, og i de fleste kommunene, i den tidsperioden Vestfold har hatt en reduksjon i antall arbeidsplasser i næringslivet. Fordelingen mellom privat og offentlig sysselsetting har heller ikke variert i 4K i denne perioden (Kunnskapsgrunnlaget tabell 2.8.2), men viser at 66-67% av arbeidstakerne i 4K jobber i private bedrifter, mens 33-34% er sysselsatt i det offentlige – slik de også gjorde i 2008. Når en ser på egendekningen av arbeidsplasser er det heller ikke her veldig store utslag i perioden etter finanskrisa. Hof, Sande og Re har en økning i egendekning, mens det er en nedgang i Holmestrand. Siden antallet sysselsatte øker også i Holmestrand, er det grunn til å tro at egendekningen har blitt dårligere fordi det har vært økende innflytting og flere pendlere.

Kommunene i 4K er med andre ord ikke de som er hardest rammet av de utviklingstrekkene Telemarksforskning problematiserer for Vestfold som helhet. Arbeidsplassveksten er imidlertid ikke spesielt stor her heller, og det er et bekymringsfullt antall personer som av ulike grunner faller ut av (eller aldri kommer inn i) arbeidslivet. Behovet for et aktivt arbeid for å skape arbeidsplasser lokalt, gjelder dermed også i 4K.

Kommunene i 4K ligger i midtre eller nedre del av resultatlistene i de årlige kåringene NHO og Telemarksforskning gjør under overskriften «NM i næringsutvikling». (Jfr. kunnskapsgrunnlaget). Det etableres en rekke virksomheter i de fire kommunene hvert år, og tallene for overlevelsesgrad tyder på en utvikling som er lik resten av landet: omtrent halvparten av etablererne gir seg det første driftsåret, og ca en tredjedel lever det tredje året.

#### **4.1.2: Næringsutviklingsarbeidet i 4K**

- Holmestrand: Næringssjef som er delfinansiert av bidrag fra Holmestrand Næringsråd. Næringssjefen er dermed både sekretær og daglig leder av næringsrådet i tillegg til oppgavene som kommunal næringssjef. Til stillingen ligger også å være START-koordinator for Hof og Holmestrand. Stillingen er i skrivende stund ikke besatt
- Hof: Ingen stilling på fagfeltet. Kontakt mot næringslivet ivaretas av ordfører. Felles START-koordinator med Holmestrand
- Re: Teknisk sjef er kommunens næringsansvarlig og beredskapsansvarlig. Landbruksavdelingen er fra 1.juli vertskommune for Holmestrand og Hof. Felles START-koordinator med Tønsberg
- Sande er representert i næringsnettverk i Drammen og i KIV (Kommunesamarbeidet i Vestfold). Næringsutviklingsarbeid skjer i stor grad mot Drammen. Drammen næringslivsforening er sekretariat for Sande Næringsråd.

#### **4.1.3: Samarbeid utover 4K**

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

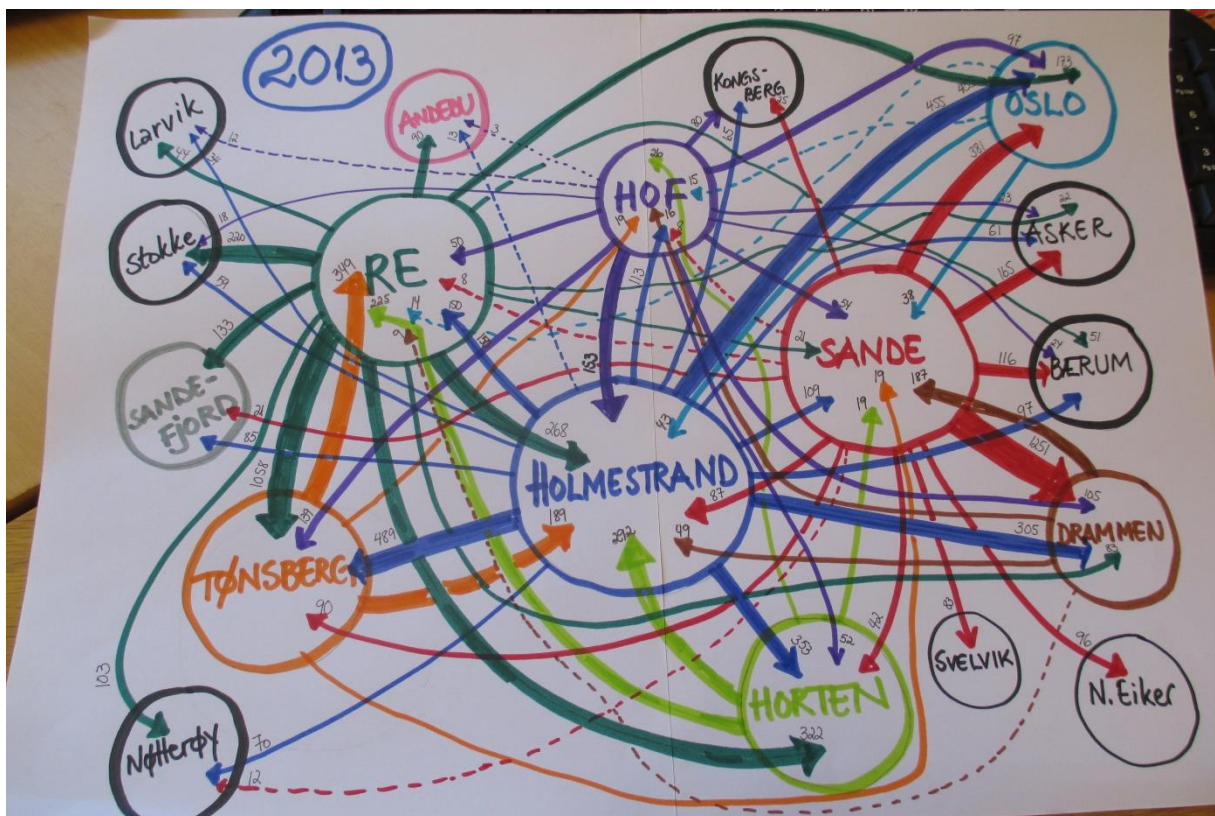
- Kommunesamarbeidet i Vestfold (KIV) er det tidligere 12K-samarbeidet som ble omorganisert i 2013. KIV er et frivillig nettverksbasert utviklingssamarbeid mellom alle 14 kommuner i fylket, i tillegg til fylkeskommunen. Samarbeidet har som formål å utvikle,

forbedre og effektivisere deltakerkommunenes tjenestetilbud og oppgaveløsning, med utgangspunkt i lokale forhold. Hver enkelt kommune bestemmer selv hvilke samarbeidsinitiativ de ønsker å delta i. KIV skal evalueres i 2016 (Jfr. KIVs avtale – KS hjemmeside). Som et resultat av et initiativ fra sentrale ordførere i fylket er det etablert et samarbeidsprosjekt der fylkeskommunene og kommunene er med. En ansvarlig for denne fellessatsingen, der markedsføring av regionale næringsområder står sentralt, er nylig ansatt.

- Verdiskaping i Vestfold er det regionale partnerskapet i Vestfold. Det består av likeverdige partnere der kommunene er representert via KS Vestfold. Øvrige deltakere er fylkeskommune, fylkesmann, NHO, LO, Innovasjon Norge, NAV og Høyskolen Buskerud/Vestfold. Forskningsrådet har observatørstatus i møtene.
- «Attraksjonskraft gjennom innovasjon» er et prosjekt som både skal bidra til forskning på kommunenes attraktivitet og gi deltakerkommunene tilgang til hverandres erfaringer. Holmestrand og Re er deltakere fra Vestfold. Prosjektet går over tre år og startet i 2012. Telemarksforskning har faglig ansvar.
- «Utviklingsprogram for byregioner» er KMD's nyeste satsing på stedsutvikling, der programmet skal bidra til å øke kunnskap om hvordan byer og tettsteder kan bidra til utvikling i en hel region/et større geografisk område. Holmestrand, Hof og Re deltok i første fase. Kommunestyrene i 4K tar stilling til en felles deltakelse i programmets fase 2 i sine møter i juni 2015.

#### 4.1.4: Pendlerstrømmer

Tegningen nedenfor over pendlerstrømmer viser at 4K er en del av et større arbeidsmarked. Det er noe pendling internt i 4K, og f.eks er Holmestrand viktigste pendlerkommune for arbeidstakere i Hof.



#### 4.1.5 Egendekning arbeidsplasser

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

I de finske kriteriene for kommuneinndeling har en gått lenger i å tallfeste det «funksjonelle samfunnsutviklingsområdet» - og sier at kommuner med en egendekning på arbeidsplasser under 80%, og en utpendling på 25 – 30% må utrede kommunesammenslåing. I stortingsmelding 14 henviser regjeringen til dette, men understreker at utpendling ikke er det eneste hensynet en skal ta når en vurderer dette.

#### Egendekning arbeidsplasser – 2013

|             | Sysselsatte personer bosatt i kommunen | Sysselsatte personer med arbeidssted i kommunen | Egendekning arbeidsplasser i kommunen | Utpendling i % av antall sysselsatte bosatt i komm | Innpendling i % av antall syss. Bosatt i kommunen |
|-------------|----------------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Holmestrand | 5 064                                  | 3 725                                           | 73,5%                                 | 55,9%                                              | 29,4%                                             |
| Hof         | 1 576                                  | 952                                             | 60,4%                                 | 63,8%                                              | 24,2%                                             |
| Re          | 4 775                                  | 3 198                                           | 66,9%                                 | 61,0%                                              | 28,0%                                             |
| Sande       | 4 568                                  | 2 360                                           | 51,7%                                 | 66,5%                                              | 18,2%                                             |
| 3K          | 11 415                                 | 7 875                                           | 68,9%                                 | 59,1%                                              | 28,1%                                             |
| 4K          | 15 983                                 | 10 235                                          | 64,0%                                 | 61,2%                                              | 25,3%                                             |

Kilde: SSB Statistikkbanken tabell 03333 – Beregninger v/kommuneplanlegger Inger Christensen

#### 4.1.6: Videregående skole – hvor går elevene fra 4K?

Det er tre videregående skoler i 4K: Holmestrand, Re og Sande vgs. Re vgs er den største av skolene med 700 elever og 5 studieprogram. Sande har 465 elever og 7 studieprogram. Holmestrand vgs har 300 elever og 4 studieprogram (Kilde VFKs hjemmeside – Utdanning).

Den neste tabellen viser hvilke skoler elevene fra 4K velger. Tallene er tilsendt fra Vestfold Fylkeskommune i april 2014, og viser søkningen pr. 1.april 2014 (Søknadsfrist i mars). Dette er ikke de endelige tallene, ettersom bare rettighetselevne er med, og det kan være elever som ikke kommer til å gå på den skolen de hadde som førstevalget sitt. Det kan derfor bli noen mindre endringer når skolene starter opp. Som et bilde på samhandling over kommunegrensene gir tallene tilstrekkelig informasjon.

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

|                    | Holme-<br>strand<br>vgs | Re vgs | Melsom<br>vgs | Sande<br>vgs | Sande-<br>fjord<br>vgs | Horten<br>vgs | Færder<br>vgs | Greve-<br>skogen<br>vgs |
|--------------------|-------------------------|--------|---------------|--------------|------------------------|---------------|---------------|-------------------------|
| <b>Holmestrand</b> | 226                     | 50     | 2             | 10           | 10                     | 50            | 9             | 10                      |
| <b>Hof</b>         | 15                      | 49     | 12            | 4            | 5                      | 6             | 9             | 11                      |
| <b>Re</b>          | 15                      | 196    | 18            | 1            | 7                      | 34            | 57            | 50                      |
| <b>Sande</b>       | 5                       | 2      | 8             | 270          | 5                      | 14            | 5             | 1                       |

Kilde: Oversikt fra Vestfold Fylkeskommune (Epost 150414)

Elevene fra Holmestrand velger i stor grad å gå på skole i egen kommune. De som velger skole utenfor kommunen reiser i første rekke til Re eller Horten. For Hofelevene er det Re videregående skole som er førstevalget, med Holmestrand og Melsom med nest flest elever. Også fra Re går de fleste elevene på den videregående skolen i egen kommune. Tradisjonelt har Tønsberg vært en viktig «skoleby» for elever i Re, og de to skolene der tar fortsatt imot mange elever fra Re. Melsom vgs med naturbruk er også et naturlig valg for en del elever fra Re, omtrent det samme antall som reiser til Holmestrand. Sandeelevene går i stor grad på videregående skole i egen kommune. Noen drar til Horten, ganske få til Holmestrand eller Tønsberg.

#### **4.1.7: Planlegging**

«Ekspertutvalget» påpeker i flere sammenhenger at kommunene må være så store at de har den nødvendige kapasitet og kompetanse på planleggingsområdet. Utvalget sier at *«Dersom kommunereformen skal styrke lokaldemokratiet må den føre til en kommunestruktur hvor kommunene fremdeles har råderett over eget areal, og samtidig ivaretar helhetlige areal- og transportløsninger»*. Det understrekes at dagens kommunestruktur gjør det vanskelig for kommunene å ta tilstrekkelig hensyn til klima og miljø i sine planer. Det pekes på at det er et økende konfliktnivå mellom regional stat og kommunene på planområdet, og at fylkeskommunene har fått en viktigere rolle som samordner enn tidligere. Utvalget stiller spørsmål ved om det er en god utvikling at regionale og statlige myndigheter i økende grad vedtar retningslinjer og bestemmelser som binder opp kommunenes arealplanlegging, et tema som også ble diskutert i kommunene i Vestfold ifbm. behandlingen av RPBA.

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

3K har siden 1.juli 2014 felles plan, bygg og geodata-avdeling med Holmestrand som vertskommune. Dette samarbeidet ble inngått i erkjennelse av at fagmiljøene i den enkelte kommunen var sårbart, noe som merkes spesielt godt i en periode med vekst i befolkningen, og dermed mange små og store utbyggingsprosjekter. Sande har et samarbeid med Drammen bl.a på geodatatjenester.



## 4.2: Samfunnsutviklingsoppgaver med forbedringspotensiale

Under 3Ks virksomhetsledersamling 5.mars 2015 dannet rådmenn og kommunalsjefer en arbeidsgruppe der de bl.a så på hvordan kommunene i dag løser oppgaven som samfunnsutvikler. I oppsummeringen etterpå ble det gitt uttrykk for at det er flere «dårlige samvittigheter», og at dette er områder der alle kommunene har utfordringer, om enn i litt ulik grad. Rådmannsgruppa pekte på at det er en utfordring at det er for lite spesialisert kompetanse på områdene:

- IKT
- Beredskap
- Informasjon
- Miljø og klima
- Folkehelse
- Innkjøp
- Internkontroll
- Prosjektmidler/tilskudd/utviklingsmidler

Noen av disse oppgavene blir kommentert andre steder i rapporten.

Rådmannsgruppa konkluderte med at samfunnsutviklerrollen er svært viktig for kommunene, men at de hver for seg ikke har muligheter til å løse oppgavene her på en tilfredsstillende måte.

Kommunenes samfunnsansvar – å gi likeverdige tilbud til alle innbyggerne – kan ikke løses hvis en ikke blir større og sterkere. Skal kommunene påta seg større oppgaver fra storsamfunnet, må de være større, er gruppas oppsummering.

### 4.2.1: Oppfølging av klima- og energiplaner.

Alle kommunene i 4K har utarbeidet klima- og energiplaner som er registrert hos ENOVA. Ingen av de fire kommunene har stillinger dedikerte til å følge opp klimaarbeidet i dag, men fordeler dette på flere avdelinger og ansatte. KMD's ekspertutvalg sier at vi *«de senere årene har sett at klimautfordringene i større grad har blitt en kommunal oppgave. Kommunene skal ha klima- og energiplaner, noe som stiller krav om helhetstenkning på tvers av kommunegrensene. Ny matrikkellov, geodatalov, krav i miljøinformasjonsloven, krav om klima- og energiplaner og krav i vannforskriften om at kommunene skal følge opp regionale vannforvaltnings-planer har også økt presset på det lokale plan- og miljøapparatet»*. Utvalget mener dagens kommunestruktur i realiteten fratar kommunene myndighet over egne arealer når så mange regionale og statlige myndigheter kommer med sine krav.

Klimaplanene i 4K er i ferd med å nå sine utløpsdatoer. I forbindelse med utarbeidelse av ny planstrategi (innen ett år etter konstituering av de nye kommunestyrene) må kommunene vurdere om disse planene skal revideres, og om det er aktuelt å gjøre dette på tvers av dagens kommunegrenser.

### 4.2.1: Folkehelse

Med innføring av ny folkehelselov har kommunene fått et utvidet ansvar for å ivareta befolkningens helse. Kommunene skal kjenne til hvilke bakenforliggende faktorer som påvirker helsa – både positivt



og negativt – og skal søke å redusere det som fører til dårlig helse, og støtte oppunder de faktorer som virker positivt. Det er et spesielt fokus på å redusere ulikheter i helse.

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

#### **4.3: Ekstern påvirkningskraft**

Vil en ordfører for en stor kommune kunne påvirke regionale og nasjonale myndigheter mer enn fem ordførere fra små/middelsstore kommuner? Når er kommunens størrelse i seg selv det sentrale fortrinnet når en skal fremme en sak? Erfaringene i Vestfold og andre kommuner sier ikke at ikke også små kommuner kan nå fram med sine synspunkter. Ofte forutsetter det at de samler seg og fremmer sakene sammen. En ordfører fra en befolkningsrik kommune vil i de sammenhenger der en f.eks. deltar med andeler i henhold til størrelse, få en større påvirkningskraft enn en ordfører som har en liten andel. Igjen kan det argumenteres med at ordførere i små kommuner kan få innflytelse hvis en samordner seg med andre, men da må det finnes arenaer der en faktisk gjør det.

Sammenlignet med andre landsdeler er det lite tradisjoner i Vestfold for å reise inn til sentrale myndigheter og fremme sin sak. Dette har vært problematisert bl.a i forbindelse med de økonomiske overføringene fra staten, der en over tid har sett at Vestfold kommer dårlig ut. Dette er spørsmål som tas opp i ulike sammenhenger i fylket, og der KS har spilt en sentral rolle i å sette ned arbeidsutvalg, utarbeide rapporter for å påvirke osv. I handlingsprogrammet for RPBA er det satt opp ulike aktiviteter som skal gjennomføres for at Vestfold skal «få sin del» av statlige overføringer – i den sammenheng først og fremst til samferdsel. Påvirkningsarbeidet mot nasjonale myndigheter skjer i stor grad samordnet i fylket. En ordfører eller rådmann i en eventuell sammenslått kommune vil delta i dette arbeidet, på lik linje med dagens rådmenn og ordførere gjør. Effekten av sammenslåtte kommuner i fylket vil dermed i første rekke være at det er færre aktører som skal samordne sine standpunkter.

##### **4.3.1: Erfaringer fra Lolland**

I sitt foredrag til 4Ks referansegruppe 8.april 2015 fortalte rådmannen på Lolland at de i forkant av kommunereformen hadde hatt store forventninger til at kommunens rolle som samfunnsutvikler skulle bli bedre. På dette feltet hadde forventningene blitt innfridd fra første dag, var hans oppsummering 8 år etter. Den nye kommunens strategiske kapasitet hadde økt kraftig, og rådmannen mente de hadde fått merkbart større innflytelse – bl.a overfor sentrale myndigheter. – Størrelse gir ressurser til å prioritere, sa han, og la til: vel så viktig er at størrelse gir mot til å prioritere. I de små kommunene hadde en unngått å ta de vanskelige beslutningene, etter sammenslåingen var det i større grad mulig å gjøre nødvendige endringer. Knudsen la ikke skjul på at dette også var mange vanskelige saker, men at en i den nye kommunen hadde klart å ta flere av den typen.



Når det gjaldt strategisk kapasitet, mente han at erfaringene fram til 2015 fortsatt var positive. Kommunen hadde gjennomført viktige satsinger innenfor klimaarbeidet, etablert teater og hatt satsinger innefor helse. Prosjekter og tiltak som ble satt på dagsorden ble nå faktisk gjennomført, kommunen var "best in class" på flere områder, og hadde fått en stemme i den nasjonale debatt, bl.a når landbruksspørsmål var på agendaen.

#### **4.4: Samlet vurdering – Samfunnsutvikling**

Kommunens rolle som samfunnsutvikler er kanskje den som «lider» mest av at kommunene i 4K er relativt små. I sin oppsummering av kriterier for kommunenes rolle som samfunnsutvikler sier ekspertutvalget: « *Som grunnlag for tilstrekkelig kapasitet til arealplanlegging og en robust kommunal samfunnsavdeling vurderer utvalget at kommunen minst bør ha mellom 15 000 og 20 000 innbyggere. Tilsvarende størrelse vil være nødvendig for å ivareta kommunens lovpålagte oppgaver på folkehelseområdet. Dette innebærer at de anbefalingene utvalget har gjort for tjenesteutvikling med hensyn til kommunestørrelse også vil være dekkende for å sikre kommunenes kapasitet og kompetanse for å ivareta samfunnsutviklerrollen.* ».

I 4K fører små fagmiljøer til at en går inn i vertskommunesamarbeid på viktige områder innenfor samfunnsutviklerfeltet: landbruk, byggesak, geodata og planlegging. På andre områder som næringsutvikling, informasjon innad i kommunen/ kommuneorganisasjonen og utadrettet profilering og markedsføring blir satsingen lite offensiv eller mangelfull. En har også sett eksempler på at enkelte fagfelt er så sparsomt dekket med personale at fravær på grunn av sykdom eller permisjoner gjør at arbeidsoppgaver utsettes og forsinkes. Samtlige kommuner i 4K vil ha nytte av å ha et større fagmiljø på samfunnsutviklerområdene.

4K har to regionale og en rekke lokale næringsområder. I tillegg skal det satses på å utvikle næring, handel, service og opplevelser i byen og tettstedene i regionen. For de regionale næringsområdene er behovet for samhandling over dagens kommunegrenser åpenbar, men også for den øvrige del av næringsutviklingsarbeidet vil det være nytteverdi i å ha bredere fagmiljøer både målt i antall mennesker og i faglig utdanning og erfaring.

Selv om kommunene i 4K ville ha nytte av et større fagmiljø som jobbet med samfunnsutvikling, vil det fortsatt være behov for å delta i samarbeid på bredere basis i fylket og mot nabofylket Buskerud. En sammenslått kommune ville fortsatt delta i ulike nettverk og satsinger i andres regi. (KIV, Fylkesmannen i Vestfold, Vestfold Fylkeskommune, Forskningsrådet osv.) Fordelen med å være færre kommuner er at samarbeidet kan bli mer effektivt og målrettet når det antallet kommuner som skal høres er redusert. Den store RPBA-prosessen som nylig ble gjennomført ble selvsagt ekstra tung og tidkrevende fordi «alt» skulle skje 14 ganger.

Et viktig spørsmål er om færre og større kommuner vil klare å sikre at alle deler av fylket blir anerkjent og utviklet, eller om det er fare for at det er de store og sentrale deler som får all oppmerksomhet. Dette er for så vidt en problemstilling allerede i dag, og kanskje er det ikke selve kommunestrukturen som er det springende punkt her. Kompetente og sterke utviklings- og informasjonsmiljøer er kanskje et av svarene, gode kommune- og næringsplaner som setter mål om utvikling i hele den nye kommunen er et annet.

Spørsmålet om 4K er et funksjonelt samfunnsutviklingsområde blir diskutert i neste kapittel om «flersenterkommunen.»

En sammenslått kommune på størrelse med det evt. 4K ville bli, vil få bedre muligheter til å ivareta kommunens samfunnsutviklerrolle enn den de fire har hver for seg i dag.

## **5. Flersenterkommunen – et funksjonelt samfunnsutviklingsområde?**

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

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

### **5.1: 4K er del av en stor bo- og arbeidsregion**

Kommunene i 4K kan ikke uten videre kalles et funksjonelt samfunnsutviklingsområde slik ekspertutvalget beskriver det. De fire kommunene inngår i en vesentlig større bo- og arbeidsregion som strekker seg fra Oslo til Kongsberg og inkluderer hele Vestfold. 4K og innbyggerne her påvirkes av beslutninger som tas i flere kommuner rundt oss.



*Pendlerstrømmer til og fra en sammenslått flersenterkommune i 4K (Tegning: Inger Christensen)*

Tegningen ovenfor viser hvordan pendlerstrømmer vil gå fra en sammenslått flersenterkommune. Det vil fortsatt være betydelige pendlerstrømmer ut, men bildet er adskillig mer oversiktlig enn dagens. Tegningen illustrerer også hvilke alliansemuligheter den nye kommunen vil få. Rådmannen i Sande har vært opptatt av akkurat dette: «Jeg tror også at en kommune der Sande inngår, vil bety at vi knytter Vestfold og Drammensregionen tettere sammen, noe jeg tror kan bli veldig bra. 4K kan bli en katalysator for en regional utvikling der de to fylkene kan utfylle hverandre. Akkurat dette perspektivet ved en 4K-sammenslåing har ikke vært så langt framme i debatten. Jeg tror kanskje ikke den effekten vil bli like tydelig om Sande slår seg sammen med Drammen.» (Intervju i fbm mulighetsstudien – jfr. vedlegg)

## 5.2: «Flersenterkommunen» - svarer opp ekspertutvalget

En eventuelt sammenslått 4K-kommune vil i henhold til ekspertutvalgets definisjon fortsatt ikke bli et funksjonelt samfunnsutviklingsområde fullt ut. Det vil fortsatt være viktige drivere utenfor kommunen, og det vil fortsatt være mange mennesker som pendler. Endringer hos nabokommunene i positiv eller negativ retning vil få betydning, og også endringer i kommuner et stykke unna vil ha innvirkning. Skulle store statlige institusjoner bli flyttet ut av Oslo, vil det f.eks være en beslutning som ble merkbar i 4K, som har over 1600 personer som pendler på jobb til hovedstaden.

4K består av en by, flere tettsteder og regionale næringsområder. Verdiskapingen vil skje flere steder, og det vil være arbeidsplasser spredt over hele kommunen. Ingen av stedene vil være den soleklart eneste/viktigste driver for hele området. Det vil derimot være et mangfold av sentre,

bedrifter og aktiviteter som vil utvikles i samhandling – kanskje av og til i konkurranse – med hverandre. En kan se for seg overføringsverdier mht. kompetanse, nettverksbygging, erfaringsutveksling og felles profilering. Kommunen vil få en plan- og byggesaksavdeling med stor kompetanse og mye erfaring, og mulighetene for å planlegge offensivt bør være tilstede. Hvis en velger å oversette «funksjonell» med «handterbar» eller «praktisk», kan en derfor si at det samfunnsutviklingsområdet 4K utgjør, blir mer funksjonelt enn det samme geografiske området delt opp i enkeltkommuner er i dag.

- Det vil være et større geografisk område å planlegge boliger, næring og transportløsninger for. Internt i den nye kommunen kan en plassere nye bolig- og næringsområder der transportårer og øvrige næringsklynger tilsier det, uten å være redd for å plassere skatteinntekter hos «naboene» slik en til en viss grad kan komme til å gjøre i dag. Bentsrud næringsområde er det klareste eksempelet på det: tilrettelegging av store deler av området er i dag Re kommunes ansvar, men nærheten til Holmestrand er så tett at en betydelig del av ringvirkningene vil komme der. Innenfor en felles kommunegrense - med samme kommunekasse - vil det være enklere å utvikle dette området til alles beste.
- Planlegging av transportløsninger vil den eventuelle nye kommunen i midtre/nordre Vestfold fortsatt måtte gjøre sammen med andre. De to viktigste transportårene gjennom kommunen er E18 og Vestfoldbanen, og ingen av dem er kommunens ansvar. Det er for øvrig en styrke for den eventuelle nye kommunen at både jernbanen og E18 (gjenoppbyggingen av Skjeggestadbrua holdt utenom) om kort tid er ferdig utbygd her.
- Kommuneorganisasjonen vil bestå av større fagmiljøer der den kompetansen som nå sitter spredt, kommer til nytte for flere. Erfaringene med utarbeidelsen av 3Ks nye kommuneplan er at den samlede kompetansen kan stilles til rådighet for fellesskapet på en god måte.
- Kommunen vil bestå av en by og flere tettsteder som alle har potensiale for vekst. En ny kommune i midtre/nordre Vestfold vil være en kommune med stor variasjon i natur, topografi, kultur og fritidsaktiviteter.
- Det vil fortsatt være korte avstander til kommuneadministrasjon, politisk og administrativ ledelse. Kjøreavstander til politiske møter er godt innenfor grensene som trekkes opp i ekspertutvalgets rapport, og kommunen vil framstå som «handterbar» når det kommer til lokal styring. Utfordringene i form av økende antall eldre, ulikhet i helse, klimatilpasning osv. er omtrent like i hele området, og kan møtes med de samme virkemidler.
- En rekke oppgaver som i dag løses ved interkommunalt samarbeid kan løses i egen organisasjon, i tillegg til at en del interkommunale samarbeid på fylkesnivå høyst sannsynlig vil bli videreført. (Til en viss grad avhengig av hvor store de resterende kommuner i fylket vil bli).

Svaret på utfordringen fra ekspertutvalg og stortingsmelding blir da: Ja, en eventuelt sammenslått kommune i midtre og nordre del av Vestfold vil kunne bli et funksjonelt samfunnsutviklingsområde i den forstand at en vil kunne løse de kommunale oppgavene innenfor samfunnsutvikling, tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse på en handterbar måte, og i hovedsak ved hjelp av kommunens egne ansatte. Samtidig vil dette være en kommune som til en viss grad kan sies å være «prisgitt» drivere en bare har indirekte muligheter til å påvirke – enten gjennom de mulighetene nabokommuner har ved å komme med høringsuttalelser til hverandre, eller ved kontakt mot statlige og regionale myndigheter som påvirker gjennom sine vedtak. Viktige drivere for verdiskaping og



næringsutvikling vil fortsatte ligge utenfor kommunen, men det vil være stort potensiale for alliansebygging i flere spennende retninger.

### **5.3: Flersenterkommunen – hva betyr det hos oss?**

4Ks referansegruppe er satt sammen av de fire administrasjonsutvalgene – utvidet med de partiene som ikke sitter her til vanlig. De har hatt to fagsamlinger der de har diskutert kommunereformens betydning for lokaldemokratiet, og hva det betyr å etablere en «flersenterkommune».

Lokaldemokrati er diskutert et annet sted i denne rapporten. På samlingen 8.april var det flersenterkommunen som var på agendaen, og lokalpolitikere og de hovedtillitsvalgte diskuterte i grupper og plenum etter et innledende foredrag av rådmannen i Lolland kommune, Thomas Knudsen.

#### **5.3.1: Thomas Knudsen – rådmann i Lolland**

Lolland kommune ble slått sammen av sju tidligere kommuner i 2007. Det er nå en kommune med i overkant av 43 000 innbyggere, og et areal på 892 km<sup>2</sup>. Kommunen er med andre ord større enn 4K både i areal og antall innbyggere, men har mange andre likhetstrekk: flere sentre, ingen stor by som er det udiskuterbare sentrum, landbruk viktig næringsvei, utvikling knyttet til investeringer i infrastruktur (ferge og jernbane), bosetting og historie tilbake til vikingetida. En viktig forskjell er at Lolland er en kommune i tilbakegang mht innbyggertall – noe området har vært en stund.

Innledningsvis sa Thomas Knudsen at hovedmodellen i kommunereformen i Danmark hadde vært at 3-6 kommuner hadde slått seg sammen rundt en større by som ble det naturlige senter i den nye kommunen. Hans vurdering var at dette var en modell som byene hadde tjent på, og at de tidligere landkommunene rundt hadde tapt. I de fleste tilfellene var mange (av og til alle) kommunale tjenester sentralisert til bysenteret, og lite var igjen i de tidligere kommunesentrene i landkommunene. Knudsens spissformulering for å illustrere var «circle of death» - i en ring rundt byen var det nå ingen kommunal aktivitet.

Lolland hadde etter rådmannens vurdering unngått noe av denne utviklingen, og flersentermodellen var forklaringen på det. Han fortalte at det nå åtte år etter sammenslåingen var positiv utvikling i flere av de tidligere sentrene – både der kommuneadministrasjonene hadde sittet, men også i andre, mindre sentre. Han la til at det ikke hadde vært positiv utvikling i alle sentrene, men mente at det ikke uten videre hadde noe med kommunereformen å gjøre. Sentre som hadde blitt tilført betydelige økonomiske midler for å stimulere til utvikling hadde mislyktes, mens andre – også noen som ikke hadde fått økonomisk støtte – hadde fått en positiv utvikling. Dette hadde de forsøkt å finne forklaringer på, og konklusjonen var antagelig så enkel som at det handlet om folk... Der det var aktive innbyggere som tok initiativ og satset, ble det positive resultater.

#### **5.3.2: Kommunal service/kommunen som tjenesteleverandør**

Da Lolland ble slått sammen i 2007 var utgangspunktet at de "borgernære" tjenestene skulle ligge tett på der folk bodde. Administrasjonene for de ulike fagområder ble samlet, og fordelt rundt om i kommunen. Det ble ikke bygget nytt rådhus, og administrasjonene satt i de gamle kommunehusene. På spørsmål fra salen svarte Knudsen at de hadde forsøkt å plassere tjenestene der det var behov for dem – f.eks ble administrasjonen for arbeidsmarkedstiltak plassert i den delen av kommunen der arbeidsledigheten tradisjonelt var høyest.



I 2015 er situasjonen i Lolland at sentraliseringen av administrasjonene har fortsatt, og det er færre og større kommunale virksomheter/institusjoner. Oppsummeringen fra rådmannen var at kvaliteten på tjenestene var blitt bedre, men at kostnaden hadde vært en sentralisering internt i kommunen. Presset/utfordringene framover kom både fra stat, fra trange økonomiske rammer og utvikling av ny teknologi.

### **5.3.3: Økonomisk og faglig bærekraft**

I 2007 var situasjonen i Lolland at de hadde 186 desentrale institusjoner plassert i 400 bygninger. I kommunene var de fleste ansatte generalister, de hadde få spesialister. I arbeidet med den nye kommunen ble det utarbeidet en ny struktur for kommunen. Viktige prinsipper skulle være: nærhet, kvalitet og bærekraftighet. For å lykkes med omleggingen ble det bl.a gjennomført målrettet utdanning av ledere og medarbeidere – og på spørsmål fra salen: også sagt opp endel medarbeidere etter at det første året var gått (Ingen ble sagt opp det første året etter reformen.) Rådmannens oppsummering var at rammene for de kommunale tjeneste ble definert på nytt.

Åtte år etter har Lolland 80 institusjoner/virksomheter plassert rundt om i kommunen – plassert i 200 bygninger. Det er etablert sterke fagmiljøer på mange områder, og administrasjonen er redusert med 33%. Det er færre skoler, men det brukes 25% mer ressurser pr. elev. Også for kommunen som tjenesteleverandør oppsummerer Thomas Knudsen reformen som vellykket, men at samling/sentralisering har vært prisen å betale.

Flere sentre har utviklet seg positivt, andre ikke. Kommunen kan verken bestemme eller helt ut styre dette, men vi kan påvirke, sa rådmannen. Han pekte igjen på viktigheten av at innbyggerne i lokalsamfunnene organiserte og aktiviserte seg, og at kommunen nå la større vekt på medvirkning enn de hadde gjort før.

### Lollands erfaringer i kortform

- Kommunesammenslåing tar tid
- Sentralisering – særlig av administrasjonene ble en realitet
- Landsbyer og landdistrikt taper noen steder, mens lokal identitet og aktivitet økte i sterke lokalsamfunn
- Kommuneorganisasjonen har blitt profesjonalisert
- Den økonomiske effektivitet har økt
- Kommunen er styrket strategisk
- Viktig å ha som utgangspunkt at kommunen skal tilpasse seg innbyggerne – ikke omvendt
- Forandringer i resten av verden fortsetter – uansett reformer hos oss.

### **5.4: Referansegruppas vurderinger**

Hva er en flersenterkommune? Det var spørsmålet gruppearbeidet under samlingen skulle svare på. Flere av gruppene svarte like enkelt: Det er en kommune med flere sentre. Så utdypet de det, og la vekt på at det skal være offentlige aktiviteter i alle sentre, og at det er forskjeller mellom tjenester. Noen må ligge tett på der folk bor, mens andre er det greit å kraftsamle/sentralisere/fordele rundt om i kommunen. Fra svarene på spørsmålet:

- Stor kommune med flere sentre – likeverdighet
- Skal være sentre i alle kommunene. Kanskje kan skolegrensene være et utgangspunkt?
- Skoler, barnehager, tjenester for eldre, hjemmetjenestene og omsorgsboliger er tjenester som bør bestå der de ligger i dag.

- Hvor hovedadministrasjonen blir liggende er ikke viktig. Ei gruppe pekte allerede nå på Holmestrand som det naturlige senter for sentraladministrasjonen.
- Det må være servicekontor i alle sentrene.
- Flersenterkommunen ønsker å videreutvikle eksisterende sentre – ikke satse på å bygge et helt nytt.
- Fellesskapsfølelse samtidig som en bevarer lokal identitet
- Ikke flersenter-rådhus-kommune nødvendigvis, men ha flere sentre der det er samlet private og offentlige tilbud folk trenger.

Det ble også understreket at en flersenterkommune ikke skal innebære en sterk sentralisering og nedleggelser i «ytterkantene», men en kommune der kommunale funksjoner som er viktige for folk må være lett tilgjengelige – fysisk, eller digitalt. Flere av gruppene henviste til rådmannen i Lolland som sa at plassering av tjenester må ta utgangspunkt i innbyggernes behov. Tjenester som skole, barnehager, eldreomsorg, helsestasjoner og servicetorg/informasjoner må ligge spredt, mens det er viktig å samle tunge fagmiljøer som kultur, teknisk, landbruk, planlegging, skoleeierrolle osv. og så lokalisere dem rundt om i den nye kommunen.

Referansegruppas konklusjoner understreket at kommunen kan legge til rette for by/tettstedsutvikling gjennom sin planlegging av bolig- og næringsområder. Levering av gode tjenester på kjerneområdene skole, barnehager og trygge skoleveier ble framhevet av noen, mens andre framhevet viktigheten av at kommunen er forutsigbar og tenker langsiktig. Andre momenter:

- Etablere et godt samspill offentlig sektor – næringsliv, ha tydelige rammer
- Bidra i utvikling/utbygging av nødvendig infrastruktur
- Verdsette aktive innbyggere, medvirkning og lokalt engasjement er viktig
- Gode informasjonsrutiner og –tjenester fra kommunens side

Fra ei gruppe ble ordet «aktiv politikk» brukt. Fra flere ble det pekt på kommuneplanen som er verktøy for å sikre forutsigbarhet og langsiktighet i planleggingen. Det ble også trukket fram at kommunen kan bidra til at det skapes følelse av tilhørighet til de ulike sentrene, at det blir levende samfunn med møteplasser og varierte kultur- og naturtilbud.

## 5.5: Samlet vurdering - flersenterkommunen

”Flersenterkommunen” vil bli en annen type kommune enn mange av de nye kommunene en forventer å se etter gjennomføring av kommunereformen. Som i Danmark vil mange sammenslåinger i Norge være av en bykommune som slår seg sammen med landkommunene rundt. I en slik kommune vil plassering av kommunale funksjoner (og antagelig navn) gi seg selv. En sammenslått kommune i 4K bli annerledes: det vil være tre jevnstore og en mindre kommune som skal slås sammen. Ingen av de tidligere sentrene er så store at de er det udiskutable nye sentrum, og det er naturlig å tenke seg at det skal være kommunale tjenester på et eller annet nivå i alle de nåværende sentrene også etter en sammenslåing.

Erfaringene fra Lolland i Danmark viser at det er mulig å utvikle en levedyktig flersenterkommune. Der har flere av de tidligere sentrene blomstret og utviklet seg positivt etter sammenslåingen, mens andre har slitt, og opplever tilbakegang. Fellesnevneren for de sentrene som har lyktes, har vært et sterkt engasjement hos innbyggere og næringsliv.

Det er – og vil være – forskjell på kommunale tjenester. Referansegruppa for kommunereform-arbeidet i 4K diskuterte dette, og er enige om at noen tjenester må være nære (f.eks skoler, barnehager, bibliotek, servicesenter), mens andre kan ligge ett sted i kommunen – og bidra til at en ”kraftsamler” og bygger større og mer robuste fagmiljøer. Dette har en allerede erfaringer med i 3K, der landbrukskontoret for alle de tre kommunene ligger i Re, plan/bygg/geodata i Holmestrand og kulturskolens administrasjon i Hof. Fra Lolland var rådet å ta utgangspunkt i behov, når en bestemte hvor de ulike tjenestene skulle lokaliseres. Der var f.eks arbeidsmarkedsavdelingen plassert i den delen av kommunen der arbeidsledigheten tradisjonelt var høyest.

I begrepet ”flersenterkommune” ligger det også et viktig element av likeverdighet. ”Raushet og respekt” var slagordet fra en av gruppene som deltok i diskusjonene etter Lollandrådmannens foredrag. Dette måtte være utgangspunktet når en skulle etablere flersenterkommunen, og vurdere hvordan en fra det offentlige kunne bidra, mente gruppa. Det er viktig å minne om at en aktiv by- og tettstedsutvikling ikke bare er en oppgave for kommunen og offentlige aktører, men at næringsliv og frivillige organisasjoner spiller en vel så viktig rolle.

## 6. Kommunens rolle som tjenesteleverandør

### 6.1: Kort oversikt over tjenesteområder og lovpålagte oppgaver

Forrige store kommunereform ble gjennomført midt på 60-tallet i forbindelse med innføring av obligatorisk 9-årig skole. Ved siden av skole hadde kommunene ansvar for veier, skatteinnkreving, sosialtrygdlov – og i byene plan og bygg. (Jfr. foredrag Erling Lae på folkemøter våren 2014).

Nå er situasjonen en helt annen. Kommunene har fått en lang rekke oppgaver som griper inn i innbyggernes liv på forskjellige måter. Mellom 150 og 200 er lovpålagte – og det er stor spredning i kompetansen som kreves: skole, barnehager, eldreomsorg, integrering av flyktninger, byggesak, veier, vann og avløp, samhandlingsreform, klimatilpasning og folkehelse.... Lista er lang. I stortingsmelding 14 «Kommunereform – nye oppgaver til større kommuner» beskriver regjeringen kommunenes oppgaver slik: *«Stortinget har gjennom lov gitt kommunene ansvaret for grunnleggende nasjonale velferds- og myndighetsoppgaver. Det er et etablert prinsipp at oppgaver bør legges på det lavest mulige effektive forvaltningsnivået. De norske kommunene, i likhet med kommunene i de andre nordiske landene, spiller en sentral rolle i den offentlige forvaltningen og gjennomføring av velferdspolitikken. Kommunene har vidtgående myndighet og utøver stor grad av lokalt selvstyre».* (Kap 3 – innledningen)

Det henvises til kommunenes ansvar i en rekke lover og forskrifter, og kommunenes oppgaver konkretiseres i fylkesmennenes årlige forventningsbrev.

For innbyggerne teller kvalitet på og omfang av kommunale tjenester tungt når de skal vurdere om en kommunesammenslåing er fornuftig eller ikke. I denne mulighetsstudien er det derfor gjort et forsøk på å gå igjennom sentrale kommunale oppgaver, og vurdere hvordan de kan bli løst i en sammenslått kommune.

#### 6.1.1: Status – utfordringer og muligheter: hva har vi undersøkt

Det er i første rekke virksomhetslederne som har deltatt i diskusjonene dette kapitlet i mulighetsstudien bygger på. De fleste virksomhetslederne + noen tjenesteleidere i 3K hadde en felles

samling 5.mars, og virksomhetslederne i Sande har fått mulighet til å lese det som ble diskutert i 3K, og melde tilbake om de kjenner seg igjen i beskrivelsene etter at de kom med i prosessen i april. (Jfr. beskrivelse av organisering av arbeidet – side 10). De fagområdene som ikke var representert på samlingen, har det vært egne møter med.

Arbeidsgruppene ble bedt om å gi en beskrivelse av dagens situasjon, med spesiell vekt på hva som er utfordringer nå. Deretter ble de bedt om å se på hvilke muligheter deres respektive fagområde ville få i en sammenslått kommune. Det ble understreket at «muligheter» i denne sammenheng også kunne være negative.

Noen av gruppene har i tillegg til å se på status, utfordringer og muligheter, pekt på noen forutsetninger de mener må være på plass - enten i forkant av – eller underveis i – en sammenslåingsprosess.

Gruppenes beskrivelser av nåsituasjonen er supplert med tabeller fra kunnskapsgrunnlaget og vurderinger i andre kommunale dokumenter, i første rekke økonomiplaner og årsmeldinger.

### **6.1.2: Rådmennenes vurderinger**

Rådmennene ble bedt om å vurdere tjenestene kommunene leverer i dag, og gjennomgående mener de fire at kommunene i 4K leverer gode tjenester innenfor de rammene de har. Samtidig understreker alle fire rådmenn at det er til dels store utfordringer kommunene enten sliter med i dag, eller kommer til å møte i årene framover. Intervjuene med rådmennene er lagt ved rapporten.

Thor Smith Stickler (Holmestrand) : På det store tjenesteområdet mener jeg det er det, der er vi dekket på en god måte, og vi leverer tjenester av riktig kvalitet. Når det gjelder mindre fagområder, er situasjonen en annen. Der er vi sårbare, og avhengige av enkeltpersoner. På noen områder er vi altfor dårlig dekket. Jeg tror vår sårbarhet kanskje er mest knyttet til videreutvikling av tjenestene – vi burde være sterkere enn vi er i dag på innovasjon og endringskompetanse.

Olav Grande (Sande): Jeg synes også vi har en utfordring i skolen, der vi ikke klarer å gi et godt nok tilbud til de elevene som ikke er A4. Vi er antagelig ikke verre enn andre, men det bekymrer meg at vi slipper «funksjonelle analfabeter» ut av skolen, elever som har så mye å ta igjen at de helt har mistet trua på at det skal la seg gjøre.

Jorid Sønju (Hof): Hof kommune har mange dyktige ansatte som gjør en god jobb. Utfordringen er at vi er helt avhengige av enkeltpersoner, og den sårbarheten kjenner vi godt på når noen er syke, eller borte fra jobb av andre grunner.

Trond Wifstad (Re): Våre utfordringer er i første rekke knyttet til økonomi og økonomisk handlefrihet. Vi hadde et underskudd på driften i 2014, og bruker av reserveene våre for å balansere. Dette er en situasjon vi må snu, og jeg tror vi vil se en bedring allerede i 2015. En av forklaringene på underskuddet er at vi ikke budsjetterte godt /presist nok, og der har vi gjort viktige forbedringer for inneværende år

### **6.1.3: Kriterier for robuste fagmiljøer**

«Robuste fagmiljøer» har nærmest blitt et «mantra» i diskusjonene om kommunestruktur. Ekspertutvalget lanserte tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse og riktig distanse som sine

hovedkriterier når det skal vurderes om kommunene kan løse oppgavene sine, og disse kriteriene er tatt opp – og videreført - i Stortingsmelding 14. I forbindelse med utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel i 3K var fagmiljøene et sentralt tema, og en forsøkte der å finne fram til hva det er som kjennetegner et robust fagmiljø. Kjennetegnene/kriteriene ble satt opp for å ha et felles utgangspunkt når et konkret fagmiljø skulle vurderes. De har relevans også når sårbarhet og rekrutteringsmuligheter for tjenesteområdene vurderes i denne sammenheng:



***Kjennetegn på/kriterier for et robust fagmiljø:***

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

*Kilde: 3Ks kommuneplan, samfunnsdelen*

***6.1.4: Muligheter på områder som kan dekkes bedre enn i dag***

Under 3Ks virksomhetsledersamling diskuterte rådmenn og kommunalsjefer områder der kommunene ikke leverer slik de ønsker (Jfr. pkt. 4.2) Dette gjelder kanskje i hovedsak områder som hører inn under kommunens rolle som samfunnsutvikler, men ikke bare. Ansvar for disse oppgavene er – og må være – plassert i en virksomhet, slik at dette er et tema også når en vurderer kommunens rolle som leverandør av tjenester.



Kommunestyret og administrasjonssjef i en eventuelt sammenslått kommune må avgjøre hvordan en vil løse disse oppgavene. Stikkordene nedenfor skisserer noen muligheter og kan være starten på en diskusjon.

#### 6.1.4.1: Næringsutvikling

Ingen av kommunene har dedikerte ressurser/stillinger til næringsutviklingsarbeid i dag. Samtidig kommer det signaler og føringer fra flere hold som tilsier at kommunene må prioritere dette arbeidet høyere enn i dag. Den regionale planen for verdiskaping og innovasjon (RPVI) forutsetter næringsoffensive kommuner, og Stortinget har godkjent en endring i skattesystemet for kommunene som skal belønne kommuner der det skapes nye arbeidsplasser. Potensialet for arbeidsplassvekst er stort i 4K :beliggenhet ifht sentrale kommunikasjonslinjer, variert og velfungerende eksisterende næringsliv, en landbrukskommune med framtidsrettet produksjon på en rekke felter og forventet fortsatt vekst i befolkningen.

#### 6.1.4.2: Beredskap

Fylkesmannen har pekt på svakheter i beredskapsarbeidet i mange kommuner i Vestfold, og anbefaler kommunene å styrke dette området. Kommuneoverlegen i Holmestrand og Sande peker spesielt på den samfunnsmedisinske beredskapen, og mener en større kommune gir bedre muligheter til å styrke denne (Utdypes i pkt. 6.4)

#### 6.1.4.3: Klima- og miljøarbeid

Kommunene er tillagt viktig ansvar for å få redusert klimautslippene, og kommunene i 4K har satt seg mål om å ta «sin del» for å nå de nasjonale målene. Viktige grep er allerede gjort i kommuneplanens arealdel, men det er flere oppgaver – ikke minst nødvendig informasjonsarbeid – som blir stemoderlig behandlet i dag.

#### 6.1.4.4: Internkontroll

Gjelder mange av de samme vurderingene som for beredskap, og er kommentert i flere av arbeidsgruppene. En oppgave som har en tendens til å bli nedprioritert hvis dag-til-dag-arbeidet tar all tid, og får alt fokus.

#### 6.1.4.5: Informasjon

De fire kommunene har aktive hjemmesider, men disse blir oppdatert i litt ulik grad. Det er i tillegg en rekke andre områder det er behov for å informere på: direkte til innbyggere og brukere, internt i organisasjonen og ut til regionale og sentrale myndigheter. Behovet for informasjon blir særlig tydelig når det uventede ting skjer: Skjeggestadbruas kollaps og brannen på Revac er to aktuelle, lokale eksempler.

#### 6.1.4.6: «Selvbetjening» og ny teknologi

Ny teknologi på en rekke områder vil kunne styrke de kommunale tjenestene i årene framover. Velferdsteknologi som gir eldre muligheter til å bo hjemme lenger, er

allerede et satsingsområde i kommunene. Selvbetjening via nettet bør være neste satsingsfelt. Søknader og informasjonsutveksling kan skje via hjemmeside og/eller «app'er» som utvikles. De fleste innbyggerne handler og bestiller f.eks fly- og kinobilletter på nettet. Det er ingen grunn til at de også skulle kunne sende søknader om f.eks skjenkebevilling eller parkeringskort ved hjelp av lignende løsninger. Utfordringene er knyttet bl.a til personsikkerhet, arkiv og støttefunksjoner for å sikre at tjenestene er oppe og går til enhver tid. Det er ikke unaturlig å samarbeide også over de kommende kommunegrensene på disse områdene, men det vil være viktig å ha kompetanse og kapasitet til oppfølging i den enkelte kommune.

## 6.2: Skole og barnehage

### 6.2.1: Status skole

Hof har en skole (1-10kl). I Re er det en ungdomsskole og fem barneskoler, hvorav en er privat. Også Holmestrand har bare en ungdomsskole. Der er det tre kommunale og en privat barneskole. I Sande er det en ungdomsskole og fire barneskoler. I Hof gikk 100,7% av kommunens innbygger mellom 6 og 15 år i grunnskolen i kommunen. I Sande går også i praksis «alle» på kommunale skoler: 98,7%, men det for Re og Holmestrand er hhv 89,8% og 90,7% som går på kommunale skoler. De private skolene Bjerkely i Re (Kristen friskole drevet av Det evangelisk-lutherske kirkesamfunn) og Montessori-skolen i Holmestrand er det private tilbudet som også tar imot elever fra nabokommunene. Det er videregående skoler i Sande, Re og Holmestrand.

#### *Fra kunnskapsgrunnlaget: gruppestørrelser, gjennomsnitt skolepoeng - 2014*

|                    | Gjennomsnitt gruppestørrelse 1-10 årstrinn | Andel elever med direkte overgang fra gr.skole til vgs | Gjennomsnitt grunnskolepoeng |
|--------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------|------------------------------|
| <b>Holmestrand</b> | 14,7                                       | 96,1                                                   | 42,1                         |
| <b>Hof</b>         | 14,1                                       | 97,6                                                   | 39,4                         |
| <b>Re</b>          | 12,1                                       | 97,4                                                   | 37,7                         |
| <b>Sande</b>       | 13,9                                       | 99,1                                                   | 43,2                         |

Kilde: SSB Statistikkbanken Tabell 04897

I kommunaldepartementets hjelpemiddel «nykommune.no» er det en del forskjeller kommunene imellom når det beregnes fremtidig tjenestebehov i grunnskolen. Tallene for en sammenslått kommune er et gjennomsnitt som gir begrenset informasjon om hvordan kvaliteten på tjenesten vil kunne bli.

#### *Grunnskole: Anslått framtidig tjenestebehov i årsverk pr. 1000 innbyggere 22-66 år.*

|                    | 2013 | 2020 | 2040 |
|--------------------|------|------|------|
| <b>Holmestrand</b> | 15,6 | 15,3 | 16,4 |
| <b>Hof</b>         | 23,2 | 21,4 | 19,3 |
| <b>Re</b>          | 22,9 | 22,9 | 22,0 |
| <b>3K samlet</b>   | 19,5 | 19,1 | 19,0 |
| <b>Sande</b>       | 22,1 | 22,7 | 21,1 |
| <b>4K samlet</b>   | 20,3 | 20,2 | 19,7 |

Kilde: [www.nykommune.no](http://www.nykommune.no)



### 6.2.2: Status barnehager

Det er god barnehagedekning i 4K-kommunene. Det er noe ledig kapasitet som også gir plass til barn uten direkte rett (pga alder/tid på året de er født) I Holmestrand er det fler barn i private enn i kommunale barnehager, i Sande og Hof er forholdet omtrent 50-50, mens Re har flest barn i de kommunale barnehagene.

#### Barnehagedekning 2013

|                    | Dekning 1-2 år | Dekning 3-5 år | Dekning 1-5 år | Andel barn i kom bhg ifht alle barn i bhg |
|--------------------|----------------|----------------|----------------|-------------------------------------------|
| <b>Holmestrand</b> | 82,3           | 98,9           | 91,0           | 39,3                                      |
| <b>Hof</b>         | 88,1           | 93,6           | 88,4           | 47,1                                      |
| <b>Re</b>          | 76,5           | 92,5           | 91,7           | 72,4                                      |
| <b>Sande</b>       | 82,5           | 96,8           | 87,2           | 46,4                                      |

Kilde: SSB Barnehager etter region, variabel og tid - og [www.nykommune.no](http://www.nykommune.no)

Samtlige kommuner har høy andel barnehagestyrere med førskolelærerutdanning. (Holmestrand 91,7%, Hof 100%, Re 95,5%). Andelen assistenter med fagutdanning er 30,1% for Holmestrand, 25% for Hof og 41,6% for Re. KMDs «nykommune.no» anslår at en eventuelt sammenslått 3K-kommune vil ha omtrent de samme tjenestebehov målt i årsverk pr. 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder som de tre kommunene har i dag.

#### Fra kunnskapsgrunnlaget: barnehage – Anslått framtidig tjenestebehov i årsverk pr. 1000 innbyggere 20-66 år.

|                    | 2013 | 2020 | 2040 |
|--------------------|------|------|------|
| <b>Holmestrand</b> | 22,4 | 21,9 | 21,8 |
| <b>Hof</b>         | 18,4 | 16,3 | 15,9 |
| <b>Re</b>          | 24,8 | 22,0 | 22,9 |
| <b>3K samlet</b>   | 22,8 | 21,2 | 21,5 |
| <b>Sande</b>       | 22,6 | 20,4 | 19,9 |
| <b>4K samlet</b>   | 22,8 | 21,0 | 21,0 |

Kilde: [www.nykommune.no](http://www.nykommune.no) Utgangspunktet for framskrivningen er den dekningsgrad og standard på tjenestene som kommunene rapporterte til KOSTRA i 2013.

## **Administrasjon**

Hof har en felles rådgiver for skole og barnehager direkte underlagt rådmannen, mens det i Holmestrand og Re kommunalsjefer med hovedansvar for fagfeltene i tillegg til en rådgiver for skole og en for barnehage i hver kommune. I Sande er barnehager og skoler organisert under kommunalsjef for kultur og oppvekst.

### **6.2.3: Utfordringer:**

Den korte gjennomgangen av dagens situasjon er delt for skole og barnehage. Utfordringer og muligheter er satt opp for hele fagfeltet samlet – og inkluderer også SFO. Utfordringene er delvis knyttet til skoleeierrolle og det daglige utviklingsarbeidet, delvis i forbindelse med komplekse saker og behov for spesialiserte tjenester. Innspillene kommer delvis fra en samling for virksomhetslederne i 3K den 5.mars 2015, og en lignende samling i Sande 23.april 2015. I stikkords form:

- Vanskelig å ha tilstrekkelig og relevant kompetanse i komplekse saker
- Beslutningsmyndigheten sitter ofte for tett på brukerne
- Oppbygging og utvikling av barnehagestruktur
- Kompetansestrategi for barnehageansatte generelt og pedagogiske ledere spesielt
- Struktur og organisering av spesialpedagogiske tjenester både i skole og barnehage
- Forbyggende og systemrettet arbeid.
- Utfordrende å ha tilstrekkelig støttefunksjoner: HR/lønn
- Sande har små fagmiljøer på PPT og barnevern
- GNO (grunnleggende norskopplæring) er utfordrende å takle på små skoler, det samme gjelder lavfrekvente elevgrupper
- Fra Sande er det en viss «lekkasje» til private barnehager i Drammen, som med hjemmel i nasjonal forskrift sender refusjonskrav til Sande kommune. Dette bidrar til at det blir vanskelig å budsjettere presist.

### **6.2.4: Muligheter:**

En sammenslått kommune ville få kompetanse og administrative ressurser til å utvikle en felles pedagogisk plattform for hele utdanningsløpet fra barnehage gjennom skolen, med en felles visjon og felles mål. Det vil gi en bedre struktur, og bidra positivt til det faglige innholdet. Skoleeierrollen kan bli styrket og være mer aktiv/framoverlent. Viktig å sikre at noen ivaretar helhet og oversikt i en stor kommune, med mange skoler.

Større og bredere fagmiljøer vil gi bedre kvalitet på tilbudet til barnehage- og skolebarn, og gi en større fleksibilitet for sektoren samlet sett, i tillegg til at det gir et bedre grunnlag til å tilby kompetanseheving for de ansatte. En større kommune forventes å kunne styrke viktige støttefunksjoner som f.eks IKT og økonomi/lønn, noe som vil ha stor betydning i virksomhetene barnehage/skole. Flere muligheter:

- Samarbeid om innføringsklasse for minoritetsspråklige elever
- Kapasitet og kompetanse i administrasjonen blir bedre. Flere vil kjenne til oppgavene som skal løses. Spesielt viktig at det blir flere som kan – og deltar i – myndighetsutøvelsen.

Sammenlignet med dagens situasjon i de tre kommunene samlet sett, bør det være mulig å redusere administrasjonen noe.

- Synliggjøring av kompetanse – erfaringsutveksling blir lettere (Medarbeiderundersøkelser og –samtaler, nettverk, kollegabasert veiledning, personalstøtte osv.)
- Større forskningsgrunnlag SFO for å vurdere kvaliteten på tilbudet som gis
- Tilbud om – og organisering av – leksehjelp
- Enklere å rekruttere fagfolk fordi større fagmiljøer er mer spennende
- En sammenslått kommune – spesielt hvis også Sande kommer med – vil gi en riktig distanse til brukerne. Det formelle vil bli mer ryddig.
- En større kommune er mer systemrettet og mindre personavhengig. Kunnskap og faglige styrker blir i organisasjonen selv om enkeltpersoner slutter.
- Økonomiske stordriftsfordeler er det ikke gått grundig inn i foreløpig. Det er et potensiale for innsparinger på organisering av samkjøring og skyss, og det et bredere fagmiljø vil gi økte muligheter til å søke om prosjektmidler og deltakelse i ulike utviklingsprosjekter.
- Teknologi – særlig innenfor IKT – er viktig for skoler og barnehager. En større IKT-avdeling i en ny kommune vil være viktig både for å kunne investere i – og drifte – ny teknologi. Det savnes relevant kompetanse på dette feltet i dag.
- Større fagmiljøer rundt elever med spesielle behov, mer fleksibilitet og høyere kvalitet på tilbudet til disse.
- Ny barnehageadministrasjon og tilsynsmyndighet vil heve kvaliteten på barnehagene.

### 6.3: Forebyggende arbeid barn og unge

#### 6.3.1: Status – forebyggende arbeid barn og unge

Hof og Re samarbeider om barnevernstjenestene med Re som vertskommune. Holmestrand og Sande har kommunevise barnevernstjenester. Barnevernet har et stort arbeidspress, og kravet til korrekt saksbehandling er stort. Kommunene har ulike satsinger på forebyggende arbeid under paraplyen «God oppvekst». Undersøkelsen «Ung i Vestfold» viser at de fleste ungdommene trives i hverdagen sin, og lever aktive og sunne liv. Undersøkelsen viser imidlertid også at flere ungdommer – særlig jenter – opplever hverdagen som stressende, og de bekymrer seg mye.

I årsmeldingen for 2014 for Re/Hof pekes det på at året har vært krevende med høyt sykefravær. I Sande har en nå ansatte i alle stillinger og balanse i økonomien, etter det økonomiplanen beskriver som «en relativt turbulent tid med nyansettelser og stram økonomistyring»

#### **Fra kunnskapsgrunnlaget: antall tiltak i barnevernet 2013**

|             | Tiltak i alt | Omsorgstiltak | Hjelpetiltak |
|-------------|--------------|---------------|--------------|
| Holmestrand | 140          | 20            | 120          |
| Hof         | 53           | 10            | 43           |
| Re          | 121          | 30            | 91           |
| Sande       | 85           | 19            | 66           |

Kilde: SSB – tabell 09073 Tiltak i barnevernet



### **6.3.2: Utfordringer – forebyggende arbeid barn og unge**

Forebyggende arbeid overfor barn og unge skjer i en rekke sammenhenger – i barnehager og skoler, i helsestasjonenes arbeid og barnevernets ulike hjelpetiltak. Utfordringene er knyttet til å ha ressurser og kompetanse til å gripe inn så tidlig som mulig.

- De ulike aktørene må kjenne til – og samarbeide med hverandre
- Folkehelse, også for barn og unge, må inn i forhold til skadeforebyggende arbeid, rus og kriminalitetsforebyggende arbeid
- I flersenterkommunen blir det viktig å vurdere hvilke tiltak og aktiviteter som skal være lokale, og hvilke som krever spisskompetanse og bør samles.
- Fra Sande understrekes det at det er utfordrende at fagmiljøene både på PPT og barnevern er sårbare (Innspill fra samling 23.4)
- Holmestrand peker på behovet for å ha fokus på barn og unge som vokser opp i hjem med rusproblemer, som blir utsatt for vold eller har psykisk syke foreldre, fordi disse barna har høyere risiko enn andre barn til å utvikle psykiske og fysiske plager selv (Økonomiplanen)

### **5.3.3: Muligheter – forebyggende arbeid barn og unge**

En sammenslått kommune/flersenterkommunen vil bestå av flere større og mindre sentre. Noen aktiviteter og tiltak vil det være fornuftig å samle, mens det er andre som det er tilsvarende viktig å beholde ute i lokalmiljøene. På ledernivå vil tjenestene ha fordeler av at en samles. Det vil gi muligheter for å effektivisere og koordinere de tjenestene som skal utføres. Mulighetene i en sammenslått kommune ligger både i å få større kapasitet og få bredere og bedre kompetanse. En viktig forutsetning for å lykkes i en større og ny kommune er at en har felles visjoner, og etablerer kultur som stimulerer til omstilling og endringer.

- En sammenslått kommune får et bredere fagmiljø, gi bedre muligheter til å kvalitetssikre arbeidet, og gir oss bedre muligheter til å utnytte kompetansen – særlig spisskompetansen – enn i dag. Det kan og bør lages en plan for kompetanseutvikling, slik at de ansatte får bedre muligheter til å holde seg faglig ajour.
- Det vil bli enklere å lage gode tiltak rundt barn og unge med spesielle behov
- Ressurser kan omdisponeres fra ledelse til praktisk arbeid
- «Smitteeffekt» av gode tiltak – vi vil kunne kopiere de gode tiltakene i større grad enn når det samarbeides på tvers av kommunegrensene.
- Teknologiutvikling kan avlaste
- Hele den nye kommunen kan dele på de spesialistene vi har. Ressurser settes inn der det er behov.
- «En dør inn»-prinsippet i helsestasjonene
- Større fagmiljø og større nedslagsfelt gir bedre muligheter til å sette av ressurser til å jobbe forebyggende. Viktig at det etableres gode evalueringsmetoder, slik at en kan måle om forebyggingsarbeidet gir effekt.
- Tjenestekontorene får en sentral rolle i å sikre at det gis likeverdige tjenester i hele kommunen. Fordelen med å være i samme kommune, framfor å interkommunalt samarbeid, er at får samme/felles føringer på arbeidet som skal utføres.

- Arbeidet med individuelle planer kan bli bedre ved at en kan sette av ressurser til en stilling som dekker hele kommunen. Dette er arbeid som er spredt på flere i dag.



Fra Sande meldes det inn litt andre muligheter, bl.a med utgangspunkt i at de der ikke deltar i interkommunalt samarbeid om PPT og barnevern:

- Mer robust ledelse av barnevern og PPT. Mer kompetanse, større og mer robuste. Bedre utvikling.
- Større og bredere fagmiljøer.
- Mer veiledning ut til virksomhetene.
- Krav fra kommunen følges opp med støtte og kontroll.

Samlingene som har satt opp oversikten over muligheter understreker viktigheten av god økonomiplanlegging og -styring. De peker også på behovet for å ha oppdaterte tekniske løsninger, inkludert programvare.

#### **6.4: Kommunehelse – fastleger – offentlig allmennmedisinsk legearbeid – samfunnsmedisin**

- For lite tid og ressurser til det offentlige allmennmedisinske legearbeidet, er en felles oppsummering fra kommuneoverlegene i 4K. Re ble oppgradert på dette feltet i forbindelse med etableringen av Re helsehus, og er dermed best bemannet på denne delen av kommunehelsefeltet pr. 2015.

Sande kjøper tjenesten «kommuneoverlege» fra Holmestrand v/Ole Johan Bakke.

|                    | Legeårsverk i kommunen totalt | Legeårsverk totalt pr. 10 000 innbyggere | Næringsdrivende fastleger | Kommunalt tilsatte leger/-tur.kandidater |
|--------------------|-------------------------------|------------------------------------------|---------------------------|------------------------------------------|
| <b>Holmestrand</b> | 11,5                          | 11,0                                     | 8,7                       | 1,9/1,0                                  |
| <b>Sande</b>       | 6,5                           | 7,2                                      | 5,2                       | 0,3/0,3                                  |
| <b>Hof</b>         | 1,9                           | 6,1                                      | 1,5                       | 0,4/0,0                                  |
| <b>Re</b>          | 8,4                           | 9,2                                      | 7,0                       | 0,4/1,0                                  |

Kilde: SSB: Legeårsverk i kommunehelsetjenesten etter virkeområde og avtaleform – tabell 03807

Kommuneoverlegene mener de fire kommunene mht legehjemler er rigget til å møte samhandlingsreformen. Hof har for få listeplasser om en måler i hht folketallet, men har et fastlegesamarbeid med Holmestrand som gir tilstrekkelig dekning. Når det gjelder området «samfunnsmedisin» har de fire kommunene de stillingshjemlene de trenger, forutsatt at kommunene kan få tjenester fra Miljørettet helsevern slik de får nå.

#### **6.4.1: Utfordringer – kommunehelse – fastleger osv.**

Generelt er det en utfordring å rekruttere fastleger utenfor de største byene. Sykehusene i Drammen og Tønsberg er interessante for legene, noe kommunene fra Sande og sørover merker. Det er store kostnader forbundet med å etablere en fastlegepraksis, noe som også påvirker rekrutteringen. Det varierer fra utlysning til utlysning hvor mange søkere det er på fastlegehjemlene. Hof lyste ut en hjemmel og fikk få søkere på første forsøk. Ved annengangs utlysning var antallet tilfredsstillende.

Som for flere andre virksomheter nevner også kommuneoverlegene de kompliserte sakene, når de ser på utfordringer i dagens situasjon. – Miljøet vårt blir for spinkelt, når vi skal handtere disse sakene, er tilbakemeldingen fra kommuneoverlegen i Hof. Øvrige utfordringer kommer fram av mulighetene kommuneoverlegene lister opp i en sammenslått kommune.

#### **6.4.2: Muligheter kommunehelse – fastleger osv.**

Kommuneoverlegene peker på fordelene ved et større fagmiljø som det viktigste argumentet for å slå sammen kommunene:

- Sårbarheten ved fravær/sykdom reduseres, og fagmiljøene blir sterkere. Det vil være en fordel for fastlegene å ha et klinisk oppdatert skjønn.
- En vil være bedre rustet til å takle uventede situasjoner – f.eks branner som den på Revac
- Bedre muligheter til å ha et oppgradert og samordnet beredskapsarbeid
- Fra tid til annen erfarer kommuneoverlegene å komme i situasjoner som er belastende både for den enkelte lege, og av og til for familien. En riktigere distanse og muligheter for å ha kollegaer å ta avgjørelser sammen med, vil være en støtte for den enkelte kommuneoverlegen.

Kommuneoverlegene peker på hvor viktig Miljørettet helsevern har vært i det samfunnsmedisinske arbeidet i de fire kommunene. De understreker også viktigheten av lokalkunnskap – spesielt i beredskapsarbeidet. En ser for seg at det i en større kommune vil være både nødvendig – og nyttig – å kunne se på hvordan en utnytter den arbeidskapasiteten en har til rådighet. Det vil være aktuelt å vurdere størrelsene på stillingene, bl.a med mål om å redusere kjøring.

Når det gjelder mulige nye oppgaver, er holdningen hos kommuneoverlegene at tannhelse er et område kommunene våre er i stand til å overta, mens det er mer tvil knyttet til å la kommunene overta de distrikts-psykiatriske sentrene (DPS-ene).

### **6.5: Rus og psykiatri**

#### **6.5.1: Status – rus og psykiatri**

Psykisk helsetjeneste for voksne omfatter i hovedsak disse områdene: Brukerstyrt aktivitetssenter, møtested for rusavhengige, utlevering av LAR-medisiner, ambulerende tjenester, rådgivning ved ruskonsulent, bofellesskap og bo-veiledning. Tjenesten er organisert litt ulikt i de fire kommunene, men kartlegging av behov, henvisning til spesialhelsetjeneste og rådgiving/veiledning går igjen i tjenestebeskrivelsene.

### **6.5.2: Utfordringer – rus og psykiatri**

Arbeidsgruppa på fagfeltet «rus og psykiatri» i 3K pekte på utfordringer både innenfor oppgaver som løses i dag, og på tiltak og tilbud som i dag mangler, men som burde komme på plass. I dag er kapasitetsøkning ofte basert på prosjektmidler, noe som gir lite forutsigbarhet mht varige tjenester. Samhandlingsreformen gjør at det skrives ut pasienter med rus og/eller psykiske lidelser tidligere enn før, og dette legger et større ansvar for videre behandling på kommunene. Et større behandlingsansvar fører til behov for mer og relevant kompetanse – bl.a er det behov for både kommunepsykolog, kommunepsykiater og flere spesialiserte fastleger.

Sande har flere av sine tilbud lokalisert i Drammen. Dette gjelder i første rekke sykehuset og DPS, men også de ikke-offisielle hjelpetilbudene som f.eks Bymisjonen. Utfordringsbildet fra 3K er for øvrig gjenkjennelig for Sande.

Noen konkrete problemstillinger:

- Mangel på sentrumsnære boliger – både «bemannede» og andre. Det er behov for differensierte boligtilbud
- Lavterskel- og differensierte tilbud om aktiviteter og sysselsetting
- Videreutvikling og bedret samarbeid med NAV. Viktig å ha sosionomerfaring i kommunen når en utvikler samarbeid med NAV.
- Behov for flere miljøterapeuter ute i felten blant pasientene – miljøterapeuter som kan være fra forskjellige utdanninger/yrkeserfaringer
- Kartleggingskompetansen i kommunen
- Behovet for mer spesialisert kompetanse på flere fagfelt
- Spesielle behov i Hof fengsel (og et eventuelt nytt fengsel på Grelland) som må ivaretas

### **6.5.3: Muligheter – rus og psykiatri**

Hovedgevinsten ved en eventuell sammenslåing er etableringen av større og større fagnettverk. Det vil bli flere muligheter til å løse de kompliserte og sammensatte sakene. Kvalitetssikring av beslutninger og felles kompetanseheving er også to viktige momenter som framheves av arbeidsgruppa på rus/psykiatri. Gruppa har også konkretisert nye muligheter slik:

- Det brukerstyrte dagsenteret på «Krana» i Holmestrand er et lavterskeltilbud for ruspasienter, og har noe ledig kapasitet. Dal gård i Re har også noe ledig kapasitet. Begge tilbudene kan videreutvikles, og kunne ha nytte av erfaringsutveksling og tilgang på felles kompetanse.
- «Stordriftsfordel» - samarbeid om LAR-pasienter som krever et spisset tilbud
- Utnytte samarbeidet med frivillige bedre enn i dag.
- Felles psykososialt kriseteam
- Ungdomsgrupper på kveldstid – fokus på ernæring, økonomi osv.
- Ny teknologi bør utvikles sammen – også for bruk ute i felten
- Flere nye oppgaver kan løses i et større fagmiljø:
  - Selvhjelpsgrupper
  - KID-kurs over dagens kommunegrenser
  - Bedre muligheter for «Inn på tunet»-prosjekter (Jfr. erfaringene fra Kongsberg)

- Kommunale lavterskel arbeids/praksisplasser
- Samarbeid med frisklivssentralene og aktiviteter som «Golf Grønn Glede»

En viktig utfordring som må løses hvis en skal øke samarbeidet på tvers av dagens kommunegrenser er den dårlige kollektivdekningen. For den pasientgruppa det er snakk om her, er det det kollektive transporttilbudet som gjelder, ikke egen bil.

Fra diskusjonene fra samlingen i Sande legges det i tillegg vekt på mulighetene en får ved at rusfeltet der ligger under NAV. Jobbmotivasjon og boligformidling er aktuelle temaer i tillegg til de som går direkte på rusrelaterte problemer. Ekspertutvalget har antydnet at rusfeltet bør tas bort fra NAV.

## **6.6: Tjenester for mennesker med nedsatt funksjonsevne**

Avlastningsbolig for barn og unge har ikke vært et satsingsområde i 3K, selv om det er et behov for å etablere dette. Her er det et stort potensiale for et utvidet samarbeid. Det er også behov for et bedre dagtilbud til dem som fungerer dårligst og trenger mest oppfølging. I Sande er det et avlastningstilbud og et velfungerende privat dagtilbud. Dette var tidligere kommunalt.

Det pekes på at kommunene har ulike kartleggingsverktøy, og at det er en utfordring å ha den rette kompetansen til å foreta presise kartlegginger av behov. Samarbeid med foreldre/pårørende og NAV er sentralt for å gi brukergruppa det tilbudet de trenger og har krav på.

### **6.6.1: Utfordringer**

Utfordringsbildet er sammensatt, og gjelder ulike tjenester som tilbys til innbyggere med nedsatt funksjonsevne. I økonomiplanen for Holmestrand er boligtilbudet til denne gruppen løftet spesielt fram: «*Fremtidige behov for boliger for unge brukere med nedsatt funksjonsevne må utredes og planlegges. Tidligere kartlegginger viser behov for ulike boligtyper for denne gruppen.*» I hht årsmeldingen for Re kommune for 2014 er det der gjort «en stor jobb for å få en forsvarlig drift av avlastningsboligen for funksjonshemmede barn». Årsmeldingen peker på at det har vært utfordrende å drive innenfor rammer som ikke har vært realistiske ifht til behovet, og at bygget som benyttes ikke er tilpasset denne aktiviteten. Re kjøper i tillegg avlastningstilbud fra Røde Kors-senteret på Tjøme.

Samlingene i 3K og i Sande har sett på problemstillingene på et relativt generelt nivå, men også kommet med ganske konkrete/detaljerte innspill:

- Det er behov for juridisk kompetanse på dette tjenesteområdet.
- Dagtilbud er ikke lovpålagt, og prioriteres kanskje derfor for lavt. Disse tilbudene trenger bred kompetanse, f.eks aktivtørere, fysio/ergoterapeuter, vernepleiere og sykepleiere. Det må tenkes bredt nok – her trengs det kreative personer.
- Det er ikke nok boliger til denne brukergruppa i kommunene i dag. Det betyr at ikke alle får den hjelpen de trenger. Fra Sande pekes det på at boligmangel vil komme, og at en må forvente at brukerne vil ønske å ha et tilbud i nærmiljøet.
- Det er behov for bedre kartleggingsverktøy, som også brukerne er fortrolige med og godtar. Brukermedvirkning er viktig.
- Det må være korte avstander mellom tjenestekontoret og den som skal utføre tjenesten, samtidig som en må sikre riktig distanse/habilitet ifht brukerne

- De ulike enhetene trenger relevant kompetanse slik at det kan ytes spisset hjelp tilpasset den enkeltes behov. Det trengs ulik kompetanse for å legge til rette for en multifunksjonshemmet eller en person med lett psykisk utviklingshemming – dette må tilpasses.
- Det trengs gode (bedre?) IKT-systemer, og tilstrekkelig med ansatte i stab/støtte-funksjoner.

### **6.6.2: Muligheter – tjenester for mennesker med nedsatt funksjonsevne**

Også på disse tjenesteområdene er det mulighetene for å styrke kompetansen – både mht. bredde og «spiss» som trekkes fram som den viktigste muligheten en eventuell sammenslåing vil gi. «En sammenslåing gir muligheter til bredere fagmiljøer, slik man har sett etter sammenslåingen av barnevernet i Re og Hof» sier arbeidsgruppa i 3K som så på dette. Andre muligheter som listes opp er:

- Ledelsesfunksjonene kan styrkes, slik at det både kan jobbes målrettet med ledelse og med fag. Tjenestene må utvikles kontinuerlig, og det bør det bli lettere å gjøre i et større fagmiljø.
- En større fagenhet kan bedre gi brukerne et tilpasset, variert tilbud.
- Opprettelse av et aktivitetssenter/dagsenter som bl.a inneholder muligheter for fysisk trening. Videreføre dagens samarbeid om aktiviteter
- Det finnes mange støtteordninger en kunne søke om midler fra. Disse utnyttes i altfor liten grad i dag. Bredere/større miljø gir muligheter for å sende fellessøknader den enkelte kommune ikke sender i dag.
- Gjøre avlastningstilbud – inkl. –bolig til et satsingsområde i den sammenslåtte kommunen. Behovet samlet sett er så stort at det er grunnlag for det. Det vil redusere/ta bort behovet for å kjøpe tjenester fra f.eks Røde Kors på Tjøme.
- Felles verktøy for kartlegging av fremtidig boligbehov
- Videreutvikling av støttekontaktordningene. Kanskje etablere grupper for støttekontakter? Bedre rekruttering og veiledning av støttekontakter.
- Etisk refleksjon – burde være et krav og en selvfølgelighet i all menneskebehandling.

Det understrekes at det også i en sammenslått kommune vil være utfordringer mht. behov for transport mellom de ulike delene av en evt. ny kommune. Det er ønskelig at det er kort avstand mellom tjenestekontor og de som utfører tjenestene. En sammenslåing gir muligheter til å se på dagens rutiner, og eventuelt gjøre endringer der en i dag ikke har optimale løsninger.

### **6.7: Eldreomsorg**

Eldreomsorgen i kommunene inkluderer både hjemmebaserte tjenester og institusjoner. Status for den hjemmebaserte omsorgen er at antallet pasienter øker, og behovene blir mer komplekse og omfattende. Samhandlingsreformen og utskrivingspraksis på sykehusene er en viktig forklaring, og det uttrykkes bekymring i kommunene over at svært pleietrengende pasienter/eldre krever et bredt og omfattende tilbud. I den institusjonsbaserte omsorgen er kapasiteten mht bygninger og rom god, mens det er utfordringer knyttet til de mer spesialiserte tjenestene.

De fire kommunene har oppgraderte og moderne institusjoner, men opplever på litt ulikt vis at det er krevende å ha tilstrekkelig med personale med relevant kompetanse. I økonomiplanen for Sande pekes det på at det i perioder har vært høyt sykefravær, og med det, store utfordringer for ledere og



øvrige ansatte. I økonomiplanen for Hof sies det at «Innen helse- og omsorgssektoren er det kuttet både i plasser og stillinger i budsjettene i 2014 og 2015... Det kan ikke forsvares ytterligere kutt i 2015 med fokus på lovpålagte forsvarlige tjenester». I Holmestrand viser en til at økningen i andelen eldre (67-90 år) er høyere i kommunen enn i landet for øvrig i de nærmeste årene. En forventer derfor at andelen med demens også vil øke, og at «den høye økningen vil medføre et ekstra press på behovet for heldøgnsomsorg».



#### **6.7.1: Utfordringer**

Utfordringene knyttet til samhandlingsreformen er nevnt i innledningen av dette punktet. Disse fører til at kommunene må ha tilgang på kompetanse som både er bred/omfattende og spesialisert. Fra arbeidsgruppa som vurderte dette fagfeltet meldes det tilbake at det er nedgang i søkermasse både for sykepleier- og fagarbeiderstillinger. Andre utfordringer er:

- Særlig utfordrende å rekruttere til institusjonsstillingene
- Behov for spesialkompetanse klinisk og teknisk
- Behov for kompetanse innenfor geriatri
- Spesielt krevende i Hof (som ikke har differensierte stillinger) å få kompetente «generalister»
- Mange små helgestillinger – en utfordring å ha kompetanse på vakt i helgene
- Språkutfordringer

Det vil bli behov for mer differensierte tilbud for omsorgsplasser/boliger og innenfor demensomsorgen. Hjemmetjenesten vil trenge flere spesialfunksjoner, samtidig som det fortsatt er behov for fagarbeidere og ufaglærte. Det er et usikkerhetsmoment at mulige søndagsåpne butikker vil være en alternativ arbeidsplass for en del som jobber innenfor eldreomsorgen i dag.

#### **6.7.2: Muligheter – eldreomsorg**

Prosjekter som har vært gjennomført – eller pågår – i den enkelte kommune, gir muligheter for erfarings- og kompetanseoverføring til de andre. Boligsosial handlingsplan er et eksempel der Holmestrand nylig har utarbeidet sin, mens Re er i oppstarten av sin prosess. Andre prosjekter med

overføringsverdi gjelder velferdsteknologi, digitalt innsyn, hverdagsrehabilitert, standardiserte behandlingslinjer og kvalitetsprosjekt HSO. Vikarpool er et virkemiddel det er litt ulike syn på.

Lista over mulige områder som kan styrkes i en eventuelt sammenslått kommune er lang. I denne rapporten er ikke økonomiske forutsetninger for – eller konsekvenser av – disse forslagene vurdert og analysert. Forslagene tas likevel med for å illustrere hva den administrative arbeidsgruppa ser for seg av muligheter:

- Ett tjenestekontor, en koordinerende enhet
- Bedre muligheter til å sikre gode IKT-løsninger, inkludert IKT beredskap og utvikling av nye og forbedrede løsninger.
- Ambulante team: hverdagsrehabilitering, demensteam, kreftkoordinator mm.
- Bedrede muligheter for differensierte tjenester – jfr. beskrivelsen av utfordringer.
- Spesialiserte demensavdelinger
- Videreutvikle innkjøpsordningene
- Kapasitet til å utvikle en bedre hjemmeside – digitalisering av søknadsbehandling og informasjon. Merkantile støttefunksjoner kan styrkes ved at de slås sammen. Kjøkken og vaskeri bør vurderes – kan bli mer effektivt?
- Bedre muligheter for å sende søknader om prosjektmidler – «inntektsinnhenting»
- Velferdsteknologi – innhenting av erfaring – muligheter for å teste ut bredere
- Kompetanseheving – inntak av lærlinger – grønn omsorg – juridisk kompetanse

Det viktigste grepet en ser for seg i en sammenslått kommune vil være å flytte ressurser fra administrasjon ned til operativt tjenesteproduserende nivå. Eldreomsorgen vil trenge betydelige ressurser i årene som kommer, og må organisere seg smart for å kunne levere de tjenester det er behov for.

## **6.8: Flyktningarbeid og integrering**

By/kommunestyrene i 4K har alle vedtatt å bosette flyktninger. Antallet har variert litt fra år til år. I 2015 har kommunene gjort disse vedtakene:

- Holmestrand: Skal bosette 8
- Sande: 10
- Re 15
- Hof: 1 familie på inntil 5 personer

Familie- og integreringsdepartementet har sendt en ny henvendelse til kommunene våren 2015 og bedt om at det tas imot flere flyktninger, blant annet på grunn av situasjonen i Syria og flyktningene i Middelhavet. I skrivende stund er det ikke klart om – og hvor stor – økningen i antall flyktninger vil bli i 4K de nærmeste årene.

Ansvar for flyktningearbeidet er lagt til NAV. Det kjøpes tjenester fra voksenopplæringen i Tønsberg, Horten og Drammen. (Introduksjonsprogram og norskopplæring). Kommunene får både et generelt tilskudd pr. flyktning, og spesielle tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

## **Innvandring/utflytting til/fra utlandet**

|                    | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Holmestrand</b> | 87 - 61     | 85 - 20     | 90 - 40     | 61 - 36     | 102 - 40    |
| <b>Sande</b>       | 85 - 15     | 100 - 22    | 72 - 22     | 78 - 35     | 68 - 29     |
| <b>Hof</b>         | 18 - 7      | 22 - 8      | 28 - 8      | 20 - 8      | 23 - 6      |
| <b>Re</b>          | 85 - 33     | 101 - 23    | 58 - 23     | 72 - 33     | 69 - 27     |

Kilde: SSB Statistikkbanken – tabell 01223

Tallene fra innvandring og utflytting gjelder alle som enten flytter inn fra, eller ut til utlandet. Det gjelder med andre ord ikke bare flyktninger. Tallene sier likevel noe om hvor mange personer fra andre land som bosetter seg i kommunene i løpet av et år, og har på den måten en relevans til utforming av ulike integreringstiltak.

### **6.8.1: Utfordringer**

I handlingsprogrammet for Sande 2015 – 2018 skriver rådmannen i Sande: «Det har vært store utfordringer i integreringsarbeidet i inneværende år. ... Tilgang på boliger for denne gruppen er begrenset, og som et strakstiltak åpnes det for kjøp av leiligheter/boliger». Arbeidsgruppa som jobbet med dette temaet under 3Ks samling i mars-15, peker også på utfordringer med boliger. De problematiserer også at det kjøpes mye tjenester fra fagmiljøer utenfor kommunen, og at det ikke alltid er tjenester tilpasset behovet den enkelte er. Det pekes også på språkutfordringer, og at det er vanskelig for mange brukere at f.eks alle vedtak oversendes på norsk

Flyktningene er ofte avhengige av kollektivtransport. Ved en eventuell kommunesammenslåing må det tas hensyn til dette når en vurderer hvor tjenestetilbud skal lokaliseres.

### **6.8.2: Muligheter**

Det er erfaring med ulike flyktningegrupper i kommunene i 4K. En eventuell sammenslåing vil dermed gi en bredere felles kompetanse, og bidra til erfaringsoverføring. Fra arbeidsgruppa i 3K har en positive forventninger til et samarbeid med Sande, som vil komme inn i en eventuell sammenslått kommune med sine erfaringer, bl.a fra arbeidsmarkedet i Drammen og omegn. Det er flere områder en ser for seg muligheter etter en sammenslåing:

- Større fagmiljøer gir muligheter til spesialisering. Ulik/komplementerende kompetanse er viktig.
- Større fagmiljøer vil redusere sårbarheten en opplever i dag. Det vil også bety at en samlet sett øker sin kunnskap om lokale arbeidsplasser og bedrifter som kan bidra i integreringsarbeidet.
- En større kommune bør kunne håndtere introduksjonsordning og voksenopplæring selv. Det gir bedre muligheter til å ha kontroll med eget budsjett.
- Felles teknologisk plattform
- En større kommune vil ha et mer variert tilbud om boliger. Det er viktig å kunne utnytte fordelene i hele kommunen, samtidig som det skal tas hensyn til at de som bosettes ønsker å utnytte tilbudene som finnes sentralt.
- Utvikle en mer aktiv boligpolitikk – benytte Husbankens ordninger, Startlån osv.

## 6.9: Kultur

Kulturarbeidet i kommunene består av flere fagfelt. Felles for dem er at det er knapt med ressurser, og tida må brukes på å holde i gang mer enn å utvikle videre. Arbeidsgruppa som har jobbet med fagfeltet oppsummerer slik: «Det hadde vært en lettelse å kunne jobbe med halvparten av oppgavene. Å kunne gjøre ting ordentlig, og ha tid til å kunne oppdatere seg på feltet»

### Kultur – diverse utgifter - 2014

|             | Netto driftsutg kultur i % av tot.dr.utg | Netto dr.utg for kultur-sektor i kr pr. innbygger | Netto dr.utg til idrett i kr pr. innbygger | Netto dr.utg museer i kr pr. innbygger | Netto dr.utg folkebibliotek i kr pr innbygger |
|-------------|------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Holmestrand | 2,0                                      | 910                                               | 73                                         | 55                                     | 215                                           |
| Sande       | 3,5                                      | 1 699                                             | 155                                        | 60                                     | 319                                           |
| Hof         | 5,1                                      | 2 856                                             | 48                                         | 99                                     | 300                                           |
| Re          | 2,6                                      | 1 311                                             | 124                                        | 12                                     | 233                                           |

Kilde: KOSTRA Tabell 04909 2014

#### 6.9.1: Status og utfordringer

Status og utfordringer er ikke delt opp i dette kapitlet, men satt opp under de enkelte delområdene nedenfor.

- I Holmestrand er en sak om nytt bibliotek oppe til behandling forsommeren 2015. Lokaliseringen i Re er ikke optimal, mens det i Hof er prisen for lokalene – ikke plasseringen – som er utfordringen. Sande leier bibliotekslokaler i sentrum.
- Sande har høyere utlån enn kommunene i 3K, men har sett en liten nedgang de siste årene. I alle fire kommuner oppleves budsjettene som krevende, og det arbeides på ulike måter for å etablere gode samarbeidsordninger med det frivillige kulturlivet.
- Kulturskolen i 3K er slått sammen i den forstand at den har felles ledelse, og lærerne ansattes på tvers av kommunegrensene. Det har gitt positive utslag i form av større stillingsstørrelser, og mindre utskifting av lærere. Undervisningen skjer i den enkelte kommune, og det er noen utfordringer mht lokaler. En samlokalisering med biblioteket bør vurderes. Kulturskolen i Sande er i midlertidig bygg, noe som ikke ansees å være framtidsrettet
- Idrett: i alle kommunene er kompetanse og tid en utfordring. Dette gjelder særlig på anlegg og forvaltning av anlegg, vedlikehold av stier, grøntområder, friluftsanlegg, kyststi, skilting og skjøtsel.
- Tilbudet for barn og unge er forskjellig fra kommune til kommune. «Ung i Vestfold» ga mange svar, og der kommer det bl.a fram at den tradisjonelle ungdomsklubben ikke er ønsket av de unge selv. Viktig å utvikle tilbud som er bærekraftige - ikke personavhengige.
- Kunst og kulturformidling er en viktig del av virksomhetenes ansvar. Det er god arrangørkompetanse i kommunene, og det gjennomføres en rekke aktiviteter i løpet av året. (Stikkord: Biorama, Eidsfoss, middelalderdager)
- Økofestivalen i Sande er et eksempel på et godt og bredt samarbeid, der det er fokus både på kulturtilbud og mat.
- Museumsaktiviteter er lagt til Vestfoldmuseene. Museene gjør mye bra, men det er ikke alltid god nok respons på ønskene som kommer fra kommunene. Sande har et samarbeid

med Svelvik om Fossekleiva og Berger Museum. Avtalen om Fossekleiva er en 10-årsavtale som ble inngått i 2013, og vil dermed ikke bli berørt av at Svelvik skal slås sammen med Drammen – i hvert fall ikke de første årene.



### **6.9.2: Muligheter – kultur**

Fagmiljøet i en eventuelt sammenslått kommune vil bli bredere og mer robust enn det den enkelte kommune har i dag. Hvis en tar utgangspunkt i de som er ansatt i kommunene vinteren 2015, er følgende utdanninger (på høyskolenivå) representert: kunsthistoriker, scenograf, grafisk design, teater, forteller, dekoratør, barn og ungdom, coaching/veiledning, musikk, dans, anleggsingeniør, mekanisk ingeniør, musikk, forming og museumskunnskap. Aktuelle muligheter:

- Spesialisering – få jobbe med færre oppgaver samtidig, mindre samlet bruk på administrasjon og byråkrati
- Friluftsliv og turisme faller mellom flere stoler – bør kunne gi muligheter til å ta fatt i dette området på en ordentlig måte. Med Sande og inne i samarbeidet dekker 4K store fritidsområder, både langs kysten og inne i landet
- Kultur vil være en svært viktig del av steds- og senterutvikling i en eventuelt sammenslått kommune. Dette gjelder ikke minst de mindre stedene: Eidsfoss, Hillestad, Vivestad
- Utvikle bibliotekene som hjertet i sentrene. Plasseres sentralt – helst der folk handler – og få rolle som møteplass og arena for ulike aktiviteter. Felles administrasjon vil avlaste
- Felles booking av ulike arrangementer betyr sparing av tid samlet sett
- Kulturskolen har i dag i praksis et kontor i hver kommune – i en sammenslått kommune bør det være bedre løsninger enn det.
- Kan bruke utstyret vi har mer effektivt – vil ikke trenge å leie i samme grad som i dag.
- Har ingen illusjoner om at den økonomiske handlefriheten vil bli særlig mye bedre – må regne med at det fortsatt er trange budsjetter og at pengene må brukes smart.
- En litt større distanse mellom kommunen som myndighetsutøver på kulturområdet og brukere av ulike slag vil ha flere fordeler enn ulemper.

### **6.10: Kommunaltekniske tjenester**

Kommunaltekniske tjenester er organisert omtrent likt i de fire kommunene. Selvkost er skilt ut som egen virksomhet i Sande. Forskjellene er først og fremst på hvilke interkommunale

samarbeidsordninger en har valgt å knytte seg til. Dette gjelder f.eks renovasjon der Holmestrand, Hof og Re er knyttet til Vestfold Avfall og Ressurs (VESAR), mens Sande er knyttet til Renovasjonsselskapet for Drammensregionen. Sande er i tillegg aktiv deltaker i 9-kommunesamarbeidet «Godt Vann Drammensregionen» (GVD). Sande har bygd ut eget fibernett, Dette har kontakt helt inn i Drammen.

De kommunaltekniske virksomhetene har ansvar for kommunens eiendomsmasse – inkl. renhold, kommunale veier, grøntarealer/parker, brannvern, parkering, vann, avløp og renovasjon. For Sande og Holmestrand er også skjærgårdstjenesten plassert i denne virksomheten. I Holmestrand gjelder dette også trafikk- og småbåthavna.

|                    | Vann                                                                                         | Avløp                                                                                                                                                                   | Renovasjon                                                                | Brannvern                                                     |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| <b>Holmestrand</b> | Er knyttet til Vestfold Int.Vannverk (ViV)                                                   | Kommunalt renseanlegg (Holmestrand renseanlegg)                                                                                                                         | Vestfold Avfall og Ressurs (VESAR) samler inn avfall på vegne av kommunen | Vestfold Interkommunale Brannvern (VIB)                       |
| <b>Sande</b>       | Ca 80% tilknyttet kommunale ledninger. Røysjø (Glitrevannverket IKS) og Blindevannverket IKS | Eget renseanlegg i dag, samt etablert avtale om overføring avløp til Solumstranda RA (Drammen) og Holmestrand RA. Samarbeid om spredte avløp med Lier som vertskommune. | Renovasjons-selskapet for Drammens-regionen                               | Drammens-regionens brannvesen IKS                             |
| <b>Hof</b>         | ViV                                                                                          | 2 avløpsrenseanlegg i kommunen. Vike, Eidsfoss og Sundbyfoss                                                                                                            | VESAR                                                                     | Kongsberg brann og redningstjeneste (Med Kongsberg og Lardal) |
| <b>Re</b>          | Ca 50 % får vann fra ViV, de øvrige fra private borebrønner                                  | 4 kommunale renseanlegg. Knyttet til Tønsbergfjordens avløpsanlegg (TAU)                                                                                                | VESAR                                                                     | VIB                                                           |

Kilde: kommunenes hjemmesider

#### 6.10.1: Utfordringer – kommunaltekniske tjenester

Knappe ressurser i forhold til oppgavene som skal løses er en tilbakemelding fra alle kommunene. Dette gjelder i betydelig grad vedlikeholdsetterslep på kommunalt bygningsmasse. Sande legger i denne sammenheng også vekt på vedlikeholdsetterslepet på kommunalt veier. Rådmannen i Holmestrand beskriver det slik i økonomiplanen: «Eiendomsmassen i Holmestrand kommune har, på lik linje med de fleste kommuner i Norge, et betydelig vedlikeholdsetterslep. Dette skaper utfordringer for eiendomsforvaltningen og for brukerne».



Kommunene har ikke den rette kompetanse til å løse oppgavene som klima- og energiplanene forutsetter, og oppgir også behov for å styrke kompetanse innenfor avløp og vannressurslovgivning og forvaltning.

#### **6.10.2: Muligheter – kommunaltekniske tjenester**

Det er betydelige stordriftsfordeler ved en sammenslåing av de kommunaltekniske avdelingene. Et bredere og større fagmiljø vil redusere sårbarhet og øke driftssikkerhet. Det vil også gi bedre utnyttelse av eksisterende – og muligheter for å utvide egen – maskinpark. Ulempene er at det i hvert fall i begynnelsen vil være ulik lokalkunnskap hos de ansatte. Økt spesialisering har en bakside i at «generalistene» som er opptatt av helhet mer enn enkeltfag, blir færre. Den økonomiske handlingsfrihet vil bli omtrent som dagens. Fordelene/mulighetene er likevel klart i flertall. Noen eksempler:

- Felles vaktordning
- En større avdeling kan utnytte kompetansen på en bedre måte enn i dag, gi bedre muligheter for erfaringsutveksling f.eks på bruk av ny teknologi.
- Muligheter for mer spesialisering – bruke utdannelsen den enkelte har på en bedre måte
- Spesialisering på prosjekter og innkjøp

#### **6.11: Plan, bygg og geodata**

I 3K er plan-, bygg- og geodata-avdelingene slått sammen med Holmestrand som vertskommune i 2014. Hof ble overført pr. 1.1.14 og Re fra 1.7.14. Den politiske behandlingen skjer fortsatt kommunevis. Den nye avdelingen består nå av 16 ansatte med et bredt spekter av utdanninger.

Sande beskriver status for plan- og byggesaksavdelingen slik: *«Sande er en vekstkommune, og det er stort press på plan- og byggesaker. Samtidig stiller lovgivning og omgivelser stadig høyere krav til kvalitet og kvalitetssikring i saksbehandlingen. Stabil bemanning over tid er en utfordring, men samtidig en forutsetning for å drive god saksbehandling og utviklingsarbeid. Alle fagstillinger er dekket opp. For å få dette til har det vært nødvendig at kommunalsjefen inntil videre også fungerer som virksomhetsleder for plan/byggesak»*

Innen kart og geodata har Sande (og Svelvik) et samarbeid med Drammen kommune. Samarbeidet innebærer viktig kompetanse som bør vurderes videreført i en ny 4K-kommune.

##### **6.11.1: Utfordringer**

Den nye fellesavdelingen i 3K har brukt tid på å finne fram til gode saksbehandlingsrutiner, særlig knyttet til arkiv. En viktig grunn til å etablere vertskommunesamarbeidet var at det over tid hadde vært vanskelig å levere tjenestene innen fristene både i Hof og Re. I begge kommuner ble det gjort tiltak for å komme ajour før vertskommunesamarbeidet startet opp, og i utgangspunktet skulle det bare komme nye saker til den sammenslåtte avdelingen. I praksis viste det seg at etterslepet var såpass stort at det var nødvendig å overta også en del gamle saker, og at dette er saker det er tidkrevende å få oversikt over, og få avsluttet på en god måte.

- Vekst er en usikkerhetsfaktor, kanskje særlig for denne avdelingen. Holmestrand og Hof har hatt ganske jevn vekst rundt 1 prosent pr. år de siste årene. For Holmestrand er dette endret

de siste par årene, og veksten er nå vesentlig større. Dette påvirker både antall saker, og behovet for å informere om behandlingsprosedyrer. Re har hatt – og fortsetter å ha – mange saker.

- Avdelingene i de tre kommunene har i utgangspunktet vært riktig dimensjonert, og det har vært viktig å fylle alle stillingene, fordelt på den kompetansen en trenger.
- En del av etterslepet har bestått av saker som har vært nesten ferdige, og det har vært det «usynlige» etterarbeidet som ikke har vært prioritert tidligere. Det har vært viktig for de som har fått disse sakene å få forståelse for at det har vært nødvendig å sette av tid til dette, selv om det ikke nødvendigvis har resultert i «produksjon» av nye saker.
- Den nye avdelingen har erfart at selv om en har det samme saksbehandlingssystemet, betyr ikke det at en har samme måte å håndtere sakene på. Saker skrives ikke helt likt, det er forskjeller i måten maler er bygd opp, en taklet produksjonspress på forskjellige måter osv. Vertskommunesamarbeid er krevende, kanskje særlig for dem som kommer inn fra de andre kommunene. Det er naturlig at en forventer at en sammenslått avdeling skal bruke tid på å etablere nye rutiner der en henter inn erfaringer fra alle deltakende kommuner, men i praksis har en ikke alltid tid til å ha slike prosesser. Vertskommunen skal levere tjenester til alle kommuner fra første dag, og vil derfor bruke de systemene og rutinene en allerede har, og det blir de som kommer fra de andre kommunene som må tilpasse seg. Det har kanskje vært underkommunisert at å etablere et vertskommunesamarbeid ikke er det samme som å etablere en ny, sammenslått virksomhet.
- Plan, bygg og geodata-virksomheten har saker der også saksbehandlere på kommunalteknikk også skal gjøre sine vurderinger. I dag er en samlokalisert med kommunalteknikk i Holmestrand, mens de tilsvarende tjenester sitter i hhv Hof og Re. «- Det er handterbart ifht Re og Hof, men det er jo enklere med Holmestrand» er oppsummeringen.
- Saksbehandling til tre politiske utvalg (som opererer med hver sine skrivefrister) er en stressfaktor, særlig for plansakene.

#### **6.11.2: Muligheter – plan, bygg og geodata**

Mulighetene for denne virksomheten faller langt på vei sammen med de erfaringene de har gjort seg, og det er allerede tatt ut gevinster av samarbeidet.

- Det er etablert et større fagmiljø, der en har gitt mer spesialisert ansvar til enkeltmedarbeidere. Virksomheten er nå bl.a styrket med juridisk kompetanse, noe som er særlig viktig ifbm utbyggingsavtaler og ulovlighetsoppfølging
- Det blir riktigere distanse til utbyggere og enkeltpersoner. Den enkelte saksbehandler kan diskutere vanskelige saker, og føler større trygghet for at beslutninger som fattes er riktige.
- Sårbarheten ifbm sykdom og fravær er redusert.
- Virksomheten er klar for å håndtere nye oppgaver. Forenklingen i plan- og bygningsloven vil gi reduksjon i en del mindre saker som tar tid nå, mens det er grunn til å vente at det vil bli flere henvendelser som må sjekkes ut ifht om regelverket er fulgt når folk har bygget f.eks garasjer etter det nye regelverket.

## **6.12: Landbruk, miljø og næring**

Kommunen v/ landbrukskontoret er lokal landbruksmyndighet og har ansvar for å ivareta landbrukets interesser i et helhetsperspektiv. De har en rekke lovpålagte oppgaver (mellom 50 og 60) med utgangspunkt i landbruksavtalen. Det er med andre ord sterke nasjonale føringer som påvirker behov for både kapasitet og kompetanse. I 3K ble det innledet et vertskommunesamarbeid med Re som vertskommune fra 01.07.2014. Oppgavene vertskommunesamarbeidet skal løse, ble satt opp i en samarbeidsavtale som alle de tre kommunene godkjente.

Sande og Svelvik kommuner har felles landbrukskontor plassert i Sande.

### **6.12.1: Status landbrukskontorene**

Vertskommunen skal levere følgende tjenester under KOSTRA 329 landbruk og KOSTRA 360 naturforvaltning og friluftsliv til samarbeidskommunene:

- Saksbehandling etter jordlov, konsesjonslov, skogbrukslov, odelslov, forpaktningslov og andre landbruksrelaterte lover.
- Forvaltning og kontroll av de økonomiske virkemidlene i landbruket, herunder produksjonstilskudd, miljøvirkemidler, skogfond, tilskudd til nærings- og miljøtiltak, velferds- og erstatningsordninger mv.
- Uttalelser knyttet til landbruk og jordvern i saker etter plan- og bygningsloven, herunder dispensasjonssaker, områdeplaner og kommuneplaner.
- Uttalelser i saker om lagring og spredning av slam etter gjødselvarereforskriften.
- Saksbehandling og veiledning knyttet til landbruksrelatert miljø og klimaarbeid.
- Førstelinje for næringsutvikling knyttet til investeringer i tradisjonelt landbruk og bygdenæringer (for eksempel småskala matproduksjon, grønt reiseliv, bio-energi, inn på tunet og annen landbruksrelatert tjenesteproduksjon).
- Utviklings- og tilretteleggingsarbeid for landbruk og landbruksbasert næringsvirksomhet, herunder skogbruk og økologisk landbruk, samt bygdenæringer.
- Jakt, fiske- og viltforvaltning, viltfond. Administrere ettersøk etter vilt, samt gjennomføre jegerprøve-eksamen.
- Motorferdsel i utmark.

I 3K har vertskommunen Re 5 årsverk fordelt på 6 personer. Kontoret administrerer over 90 millioner kroner som overføres til landbruket i kommunene etter kriterier som fastsettes i jordbruksavtalen.

### **6.12.2: Erfaringer med vertskommunesamarbeidet i 3K**

Flere av de ansatte ved landbrukskontoret har erfaringer fra tidligere runder med interkommunalt samarbeid på landbrukskontoret. Våle og Ramnes hadde et slikt samarbeid før de slo seg sammen, og Hof og Holmestrand samarbeidet i flere år. En viktig forskjell fra tidligere samarbeid er at en denne gang hadde jobbet i samme (statlige) web-verktøy i forkant. Det har bidratt til å gjøre overgangen enklere. Gode/bedre delegasjonsreglementer gjør også arbeidet rettet mot et større geografisk område mer effektivt.

### **6.12.3: Utfordringer**

Landbrukskontoret melder om noen av de samme frustrasjonene som plan/bygg/geodata mht. erfaringene med å være en administrasjon, men forholde seg til tre politiske utvalg i tre kommuner.

- Selv om en har det samme saksbehandlingssystemet, er det nødvendig å logge seg inn i hver enkelt kommunes system. Fra tid til annen er det større og mindre feil, noe som forsinker saksbehandlingen.
- Møteplanene for kommunene er ikke alltid samkjørte, noe som innebærer at det er skrivefrister oftere enn tidligere.
- Ulik kultur i kommunene på hvordan høringssaker behandles, bl.a hvor mange – og hvilke – utvalg som skal sakene til uttalelse. Lite samkjørte møteplaner påvirker arbeidet med disse sakene.
- Det merkes at en ikke lenger er samlokalisert med plan/bygg og geodataavdelingene, og at det krever møter og eposter for å utveksle informasjon en tidligere fikk ved å gå inn i nabokontoret. Likevel en fordel at det nå bare er et kontor for plan/bygg og geodata å forholde seg til. Det hadde vært mer krevende om det hadde vært tre kommunevise avdelinger.

### **6.12.3: Muligheter landbrukskontoret**

Det er allerede gjort et betydelig arbeid for å få de tre kommunenes landbruksavdelinger til å fungere godt sammen, og tilbakemeldingen fra avdelingen er at de ser fram til å bli en kommune. Disse erfaringene vil også komme Sande til gode om de blir en del av en sammenslått kommune.

- Det er allerede gjort en fordeling av arbeidsoppgaver internt på avdelingen som gir medarbeiderne en større mulighet for spesialisering. Samtidig er avdelingen fortsatt såpass liten at det er nødvendig å ha generalister som kan doble for hverandre ved sykdom, kurs osv.
- Landbrukskontoret ønsker å ha en aktiv rolle i planarbeidet – f.eks kommuneplanen, og ser fram til at en i en sammenslått kommune kan etablere nye og mer effektive rutiner enn en har i dag.
- I en sammenslått kommune kan en se på alle rutiner, maler, systemer osv. med friske øyne, og etablere noe nytt basert på erfaringer fra alle de tidligere kommunene.
- En sammenslått kommune i 4K vil bli en betydelig landbrukskommune, og vil bl.a være en viktig aktør innenfor økologisk produksjon.
- Landbrukskontoret vil både kunne bidra aktivt inn i – og ha nytte av samarbeid med – en mer offensiv satsing på næringsutvikling i en ny kommune.

### **6.13: Støttefunksjoner – servicetorg, politisk sekretariat, informasjon mm.**

Virksomhetene rundt servicetorgene/sentralbordene er ikke helt like i de fire kommunene. Forskjellene er størst mellom Hof og de andre tre kommunene, fordi flere oppgaver er lagt til fellesavdelingen der (bl.a personal), men likhetene er uansett større. Oversikten over oppgaver i tabellen nedenfor er ikke fullstendig.



### 6.13.1: Status støttefunksjoner

| Holmestrand                                                                                                                                                                                                                                                            | Sande                                                                                                                                                                                       | Hof                                                                                                                                                                                                               | Re                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 7,2 årsverk fordelt på 8 personer<br>- Sentralbord<br>- Fakturering inkl. støttefunksjoner byggesak<br>- Systemansvar ACOS<br>- Skjenkesaker<br>- Adgang til rådhuset<br>- Post/arkiv<br>- Hjemmeside<br>- Politisk sekretariat<br>Mange generalister, få spesialister | 6 personer<br>- Servicekontor<br>- Utleie<br>- Post/arkiv<br>- Parkeringskort<br>- Skjenkesaker<br>- Fakturaer plan og bygg<br>- Barnehageopptak<br>- Politisk sekretariat<br>- Informasjon | 6 stillingshemler fordelt på 7 personer<br>- Sentralbord<br>- Post/arkiv<br>- Utleie<br>- Politisk sekretariat<br>- Barnehageopptak<br>- Personal<br><br>Ansvar for informasjon inkl hjemmeside ligger hos Kultur | 6 årsverk fordelt på 8 personer<br>- Servicetorg inkl en del saksbehandling<br>- Post/arkiv<br>- Informasjon inkl. hjemmeside og FB<br>- Systemansvar ACOS<br>- Parkeringskort<br>- Adgang til rådhuset<br>- Parkeringskort |

Kilde: arbeidsmøte med virksomhetene

### 6.13.2: Utfordringer støttefunksjoner

Alle fire virksomheter understreker at en hovedutfordring er at «her-og-nå»-oppgavene tar all tid, og at det er få muligheter til se på utvikling av tjenestene, og at nye oppgaver alltid er utfordrende.

- Det er behov for mer spesialisert kompetanse, særlig på post/arkiv. Kan ikke tillate seg å ha «spesialister» i dag – folk må kunne doble for å dekke opp for andre ved sykdom/fravær, og det krever at alle må kunne noe om det meste.
- Støttefunksjonene merker det godt når det gjøres endringer i andre deler av organisasjonen. For Hof og Re har flyttingen av plan/bygg/geodata-avdelingene betydd avlastning og mindre press, mens situasjonen i Holmestrand er motsatt.
- Bemanning har i seg selv ikke vært det største problemet, mens mangel på riktig kompetanse er vesentlig større.

### 6.13.3: Muligheter støttefunksjoner

Oversikten over muligheter tar utgangspunkt i utfordringene i dagens situasjon. Virksomhetslederne har sett både på muligheter med å bli en større avdeling, og ved en «re-start».

- Bedre mulighet til å gjøre mer enn de daglige oppgavene når fagmiljøet blir større, og en kan ha flere spesialister enn i dag. Dette vil særlig ha betydning for arkivtjenestene.
- Informasjonsarbeidet kan bli mer proaktivt enn i dag – det er lite tid til å oppsøke virksomhetene og være i forkant med informasjon. Utviklingsarbeidet på informasjonsområdet vil måtte inkludere å forbedre mulighetene for «selvbetjening» med utgangspunkt i kommunens hjemmeside.
- Avdelingen kan/bør rigges slik at veilederne på websak kan bidra mer ute i virksomhetene.
- Mindre sårbarhet, bredere fagmiljø, mindre personavhengighet. Utviklingsarbeid og nye saker vil være mindre utfordrende enn i dag.

- Ressursene kan utnyttes bedre – en er på et vis «overbemannet» dag når en har riktig antall personer, men ikke alltid nødvendig og relevant kompetanse.
- Det vil bli en riktigere distanse mellom saksbehandlere og innbyggere – særlig i de sakene der det forventes svar «der og da», og der enkeltsaksbehandlere til tider opplever press i dag. Ved å ha en gruppe som tar avgjørelser i slike saker, kan belastningen på den enkelte reduseres. Et eksempel er tildeling av parkeringskort.
- Kunne hatt felles sentralbord allerede nå
- Stor fordel å få ryddet i alle de små og større samarbeidene en har i dag – de tar tid.
- Et stort ønske at en sammenslåingsprosess ikke trekker for lenge ut i tid – kanskje starte med en gang?

## 6.14: IKT

Det er egne IKT-ansatte i de fire kommunene, samtidig som det samarbeides litt på kryss og tvers både internt i 4K, og ut til andre kommuner. Det er satt i gang et IKT-prosjekt i regi KIV (Kommunene i Vestfold – tidligere 12K) som kan få betydning for kommunene i 4K. Andre steder i rapporten er det fokusert på bruk av ulike IKT-avhengige tjenester: informasjon, selvbetjening, velferdsteknologi osv. I dette avsnittet er det aktiviteten i selve IKT-avdelingene som er diskutert.

| Holmestrand                                                                                              | Sande                                                                                                                                                            | Hof                                                                                                                       | Re                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kapasitet til daglig drift (3 stillinger), i tillegg vurderer skolene å opprette en IKT-stilling sammen. | Har int.kommunalt samarbeid med Drammensreg.IKT . Noen utfordringer fra tid til annen med dette samarbeidet, men på teknisk og support fungerer ting veldig bra. | 1 full stilling som IKT-ansvarlig + en 40% på skolen. 1 lærling<br><br>Personavhengig og sårbart.                         | Har best bemanning i 3K.<br><br>3 stillinger og 1 lærling- 50% av en av stillingene er knytting til |
| Mangler kompetanse på nettverk                                                                           |                                                                                                                                                                  | Samarbeider godt med Re. Holmestrand ikke vært like tett, fordi det har manglet fiber til rådhuset. Dette er på plass nå. | vertskommuneansvar for «Sensitiv driftssentral»                                                     |
| Lite kapasitet til utviklingsarbeid                                                                      | Egen avdeling er personavhengig og sårbar mht kompetanse og fravær.                                                                                              |                                                                                                                           | Avdelingen selv mener de har muligheter til å utvikle, ikke bare oppgradere program og systemer.    |
| Ansatte som ikke kan mye om IKT selv, er frustrerte over at de ikke får hjelp fort nok                   |                                                                                                                                                                  |                                                                                                                           | Samarbeider godt med Hof (Se kolonnen til venstre)                                                  |

Kilde: Arbeidsgruppemøter i 3K og Sande

### 6.14.1: Utfordringer IKT

Kostnadene til IKT-systemer og program i kommunene endrer seg ikke nødvendigvis med antall innbyggere eller ansatte. Systemene koster det de koster – uansett hvor mange de skal betjene, eller hvor mange som skal bruke dem. Dette er naturlig nok størst utfordring i den minste kommunen. Andre utfordringer:

- Krevende når nye systemer skal innføres. Dag-til-dag oppgavene tar mesteparten/all tid



- Fagmiljøene på IKT er sårbare i enkeltkommunene, og det er for dårlig «brukskompetanse» i avdelingene. Veiledning ut til virksomhetene blir dermed ikke alltid god nok.



#### **6.14.2: Muligheter IKT**

Virksomhetslederne på IKT i 3K er samstemte i at en kommunesammenslåing bare har fordeler. Sande løser sine utfordringer ved interkommunalt samarbeid i dag. En viktig forutsetning for å realisere de mulighetene en ser, er at en allerede har mange av de samme systemene, og bl.a fordi avdelingen i Re har vært med på en sammenslåing før, er kunnskapen om hva som vil kreves også nå, tilstede. En sammenslåing vil gi effekter i form av bedre kvaliteter på tjenestene, men det er viktig å være klar over at det betyr kostnader i en oppstartsfase. Anbefalingen er at det virkelig «startes på nytt». Det vil gi bedre resultater enn om en skulle forsøke å samordne dagens ordninger. Andre muligheter:

- Det vil gi en mye mer effektiv drift om en hadde et felles datasystem, framfor samarbeidsløsningene en har i dag.
- En sammenslåing vil gi muligheter for spesialisering på hver sine fagfelt. Samlet sett vil kompetansenivået stige.
- Et større fagmiljø kan drive aktivt utviklingsarbeid, ikke bare oppgradere.
- Bedre systemer for oppfølging ute i virksomhetene. Det bør vurderes å opprette «ute-team» slik en ser andre større kommuner har.
- Samordnet holdning til/og praksis på innkjøp eller leie av lisenser.
- Fra Sande spilles det inn at en som større/sammenslått kommune får større innflytelse og gjennomslagskraft på fagfeltet enn en opplever som liten kommune i Drammensregionen IKT i dag.

#### **6.15: Økonomi (Budsjett, regnskap, lønn)**

Økonomiavdelingene i de fire kommunene dekker budsjett, regnskap og lønn. Fakturering er lagt til servicekontorene i 3K. Sande kommune har vertskommuneansvar for lønn og regnskap også for Svelvik kommune (som nå avsluttes), og kjøper tjenester fra Drammen kommunene ifht fakturering og kemner. Kommunene i 3K har felles skatteoppkrever (vertskommune Re), der Stokke også har

vært med, men har sagt opp avtalen etter beslutningen om å slå seg sammen med Sandefjord og Andebu.

#### **6.15.1: Utfordringer – Økonomiavdelingene**

Som for flere andre fagområder oppgis det fra økonomiavdelingene at det er et behov for spesialisering og oppdatering. Kommunens bestillerfunksjon er et område der det ønskes kompetanseheving, internkontroll og oppfølging, momsregelverket og pensjon er andre. De områdene en ser muligheter i en større, sammenslått kommune, samsvarer i stor grad med der en ser utfordringer i dag. Disse utfordringene kjennes nok best i den minste kommunen, noe mindre i de med større økonomiavdelinger.

#### **6.15.2: Muligheter – Økonomiavdelingene**

Arbeidsgruppa fra 3K-samlingen innleder oversikten over muligheter med setningen «Ikke stordriftsulempen – bare stordriftsfordeler». De trekker også fram at en ved å ha et større fagmiljø vil ha både tyngde og kompetanse til å ta upopulære beslutninger, når det er behov for det. Andre muligheter:

- Mer spisskompetanse og spesialisering
- Mer digitalisering
- Bedre utnyttelse av total og samlet kompetanse – erfaringsutveksling
- Kompetanseheving ifht pensjoner
- Størrelse til å kunne ta nye oppgaver
- Styrke kompetanse på innkjøp

Økonomisjefene mener en større kommune vil få større økonomisk handlefrihet, samtidig som de antar at det fortsatt vil være en kommune med «dårlig råd» - og at det vil være viktig å ha god økonomistyring. De peker på at det er behov for å kartlegge status på , vann, avløp, kommunenes bygningsmasse og veier, for å få en oversikt over vedlikeholdsbehovet.

#### **6.16: Personal og HMS**

KMDs dataverktøy [www.nykommune.no](http://www.nykommune.no) har gjort beregninger for rekrutteringsbehovet i kommunene, ved å se på tjenestebehovet målt i årsverk. Det vil være omtrent det samme behovet for ansatte i barnehager og grunnskole som det er i dag. På fagområdet «pleie og omsorg» vil de derimot bli behov for en betydelig økning i antall ansatte. Tabellen nedenfor er hentet fra kunnskapsgrunnlaget til denne mulighetsstudien.

##### ***Pleie og omsorg: Anslått framtidig tjenestebehov i årsverk pr. 1000 innbyggere 20 – 66 år \*)***

|             | 2013 | 2020 | 2040 |
|-------------|------|------|------|
| Holmestrand | 35,9 | 38,3 | 54,1 |
| Hof         | 56,8 | 56,5 | 91,3 |
| Re          | 41,0 | 42,5 | 65,1 |
| Sande       | 44,1 | 44,4 | 62,0 |
| 4K samlet   | 41,7 | 43,0 | 62,8 |

Kilde: [www.nykommune.no](http://www.nykommune.no) \*) Utgangspunkt i samme dekningsgrad og standard på tjenestene som kommunene rapporterte til KOSTRA i 2013

Personalavdelingene i de fire kommunene har 7 ansatte. Fra 3K-virksomhetslederne pekes det på at personalavdelingen også har andre oppgaver/støtte-funksjoner. Personalavdelingen i Sande består av en HR-rådgiver og en lønnsmedarbeider.

#### **6.16.1: Utfordringer – personal og HMS**

Hovedutfordringen ligger i beskrivelsen av status: en ønsker å være rendyrkede personalavdelinger som kan være støttefunksjon for de ulike virksomheter/tjenestekområder. Med få ressurser/personer er det vanskelig å dekke opp med nødvendig kompetanse, og det blir lite fokus på utviklingsarbeid. Personalavdelingene er viktige i kommunenes rekrutteringsarbeid, og mener selv de bør være representert i kommunens øverste ledergruppe. Tilbakemeldingene fra arbeidsgruppa som jobbet med personal/HMS i 3K er at de ikke ser spesielle problemer knyttet til sammenslåing av kommunene, mens de ser mange fordeler og muligheter.

#### **6.16.2: Muligheter – personal og HMS**

Det må understrekes at dette er muligheter satt opp for avdelingene med ansvar for personal og HMS. Utfordringer med rekruttering av personell med en spesiell kompetanse er omtalt under de respektive fagområder.

- En sammenslått kommune gir muligheter innenfor kompetanse, spesialisering og økonomi
- Det kan drives lederopplæring i egen organisasjon og med egne lærerkrefter
- Personalavdelingene vil kunne være gi bedre støtte til de ulike virksomheter/tjenestekområder. Bedre struktur på arbeidet
- Bredere fagmiljø, mindre sårbarhet.

#### **6.17: Kommunene og kirken – innspill fra kirkevergene**

Kirkevergene har et bredt spekter av oppgaver, og har som en hovedregel ikke kompetanse i organisasjonen som dekker alle oppgavene. Kirkevergene peker på personalansvar og HMS, økonomistyring og et stort ansvar for å ta vare på viktige kulturminner som oppgaver som bare blir større, og der de hver for seg sliter både med kapasitet og kompetanse.

De ansatte i kirkens organisasjon lokalt inkluderer ikke prestene. De er ansatt i prostiet, og finansiert av statlige bevilgninger.

|             | Administrasjon | Stillinger totalt                   | Frivillige               | Statlig finansiert         |
|-------------|----------------|-------------------------------------|--------------------------|----------------------------|
| Holmestrand |                | 9,5 årsverk, fordelt på 15 personer | 1 gjennom givertjenesten |                            |
| Sande       | 1,85           | 7                                   |                          | 1 – 100% trosopplæring     |
| Hof         | 1,3            | 4,0                                 |                          | 0,3                        |
| Re          |                | 8,6 årsverk, fordelt på 14 personer |                          | 0,8 stilling trosopplæring |

Kilde: Møte med kirkevergene i 4K

I Sande og Hof er kirkelig fellesråd og menighetsrådet de samme personene. Denne sammenslåingen er også planlagt i Holmestrand, mens det i Re er fem menighetsråd som peker ut sine medlemmer til kirkelig fellesråd. Fellesrådene har i tillegg medlemmer som er utpekt av kommune/bystyret.

#### **6.17.1: Utfordringer kommunene og kirken**

Kirkevergene mener det er for lite kunnskap (blant innbyggerne og også i kommunestyrene) om hva kirkene har ansvar for. I tillegg til de kjente, og tydelige, tjenestene, skal kirken og dens organisasjon ha ansvar for lokal historie, kultur og identitet. Det er et stort antall middelalderkirker i de fire kommunene, og samtlige er viktige kulturminner. Det innebærer at enkle vedlikeholdsoppgaver må løses i tett samarbeid med kulturminnemyndighetene – noe som koster i tid, økonomiske ressurser og kompetanse. Andre utfordringer:

- Stort arbeidspress
- Det er for få som kan oppgavene som skal løses – veldig sårbare ved fravær – personavhengige
- I Hof er forholdene så små at det er vanskelig å finne vikarer som kan utføre oppgavene når det er f.eks. familiemedlemmer av de ansatte som skal begraves, og vedkommende ansatt ønsker å delta som familiemedlem.
- En omforent oppfatning at det stilles krav om både bredere og spissere kompetanse enn det den enkelte kommune rår over.



#### **6.17.2: Muligheter kommunene og kirken, kirkevergene osv.**

Kirkevergene i 3K har hatt felles møter også før arbeidet med kommunereformen startet. Nå er også Sande invitert inn i samarbeidet, noe som oppleves som nyttig for alle. De fire kommunene er alle del av samme prosti. (Sammen med Horten og Svelvik). Kirkevergene antar at prostiet vil tilpasse seg fylkesgrensene, slik at det vil være naturlig at Svelvik skifter prosti når de slår seg sammen med Drammen kommune. Uten å foregripe diskusjonen om en eventuell ny kommunes navn, uttrykker kirkevergene stor tilfredshet med navnet «Nord-Jarlsberg prosti». Mulighetene ved en sammenslåing er satt opp i tilfeldig rekkefølge:

- Kirkegårdsforvaltningen kan gjøres bedre og mer effektiv



- Flere begravelsesteam kan gi større fleksibilitet, og gi muligheter for flere seremonier samme dag.
- Organisasjonen vil bli mindre sårbar for sykdom
- Saksbehandling kan bli mer effektiv, og organisasjonen kan få nødvendig spisskompetanse innenfor personal og HMS. De ressursene organisasjonen rår over, kan utnyttes bedre enn i dag.
- Kommunereformen kan bidra til at den store kirkereformen gjennomføres på en bedre måte. Når de kirkelige fellesrådene skal bli arbeidsgivere for alle ansatte i kirken (inkludert prestene) vil det være en styrke at kommunen er større, og kompetansen bredere.
- Rekruttering til meningshetsråd og fellesråd vil ha et bredere utgangspunkt. I dag er gjennomsnittsalderen relativt høy, og det er ikke så enkelt å rekruttere inn nye og yngre medlemmer.
- Statlige og andre støtte- og prosjektordninger kan utnyttes bedre enn kommunene gjør enkeltvis i dag.
- Det er behov for kompetanse på kulturminnevern, og kjennskap til riksantikvarens tankegang i egen organisasjon. Middelalderkirkene er sentrale kulturminner som er både kostbare og faglig krevende å vedlikeholde.
- Et fagmiljø med flere ansatte bør kunne gi en mer rasjonell arbeidsdag, og gi muligheter for å planlegge utover de henvendelsene som kommer.



## 6.18: Nye oppgaver (jfr. Stortingsmelding 14)

Stortingsmelding 14 (2014 – 2015) «Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner» ble lagt fram før påske 2015. Tabellen nedenfor er en gjennomgang av forslagene til nye oppgaver til kommunene, i tillegg til oppgaver som er under utredning. Konklusjoner fra Stortingets behandling settes inn i rapporten ultimo juni-15.

| Lovhjemmel                                                   | Oppgavebeskrivelse                                                                         | Hvem utfører nå?                                                                                                                                                 | Forslag i Stortingsmelding 14 (2014-2015)                                                                                                                                  | Relevans for 4K? |
|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Lov av 10/12-04<br>Arbeids-<br>markedsloven                  | Finansiering og forvaltning av skjermet arbeidsmarkedstiltak VTA og VTO                    | Arbeids- og velferds-<br>direktoratet via sine fylkesledd                                                                                                        | Overføring av VTA og VTO er aktuelt, og utredes nærmere                                                                                                                    | Ja               |
| Folkehelse-<br>loven kap. 10                                 | Ansvar for basishjelpemidler. (Søknad til- og kompetanse rundt)                            | Kommunen bestiller, staten betaler.<br>Kommunen er 1.linje og ansvar for hjelpemidler til kortvarig behov. 18 NAV-hjelpemiddel-sentraler ansvar for statens del. | Overføring av ansvar for basis-hjelpemidler til kommunene.<br><br>Skal gjennomføre en helhet-lig gjennomgang av hele fagområdet.                                           | Ja               |
| Arbeids-<br>markedsloven<br>(10/12-04)                       | Arbeids- og utdanningsreiser                                                               | Staten v/<br>Arbeids- og velferds-etaten                                                                                                                         | Ordningen med arbeids- og utdanningsreiser overføres til kommunene                                                                                                         | Ja               |
| Tannhelse-<br>loven                                          | Tannhelsetjeneste – inkl. spesialisthelsetjenester                                         | Fylkeskommunen                                                                                                                                                   | Allmenntjenesten, spesialisthelsetjenesten og FKs ansvar etter tannhelseloven overføres til større og mer robuste kommuner.<br>Utredes nærmere når en overføring kan skje. | Ja               |
| Helse- og omsorgs-<br>tjenestelov og Spesialist-<br>helselov | Habilitering og rehabilitering                                                             | Regionale helseforetak (RHF)                                                                                                                                     | Større kommuner kan få et større ansvar for rehabiliteringstjenester som RHF har i dag<br>Utredes nærmere hvilke                                                           | Ja               |
| Lov om psykisk helsevern                                     | Psykisk helse – distrikts-psykiatriske sentre                                              | DPS i regi RHF                                                                                                                                                   | Forsøksordning med overføring av driftsansvar for DPS til kommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse                                                           | Usikkert?        |
| Lov av 26/4-02 §1 – Notarius Publicus                        | Notarialforretninger (Bekreftelse av underskrifter og kopier i tillegg til vigsler)        | Tingretten, dommerne v/embetene, sysselmannen på Svalbard og norske utenrikstj. menn                                                                             | Kommunene får vigselsrett og annen notarialmyndighet                                                                                                                       | Ja               |
| Forurensings-<br>lovens §11                                  | Utslippstillatelse etter forurensingslovens §11 (Grønnsaksvaskerier) Diverse støykilder mm | Fylkesmannen                                                                                                                                                     | Kommunen får myndighet til å gi utslippstillatelse etter forurensingslovens § 11, pålegg ifht støy mm                                                                      | Ja               |



|                                                  |                                                                                         |                                                                       |                                                                                                                                                                                       |     |
|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Innenlands-fiskeforskriften                      | Vurdering/avgjørelse på evt. forbud mot fiske av spesielle arter                        | Fylkeskommunen                                                        | Kommunen får ansvar for å vurdere forbud av fiske av enkelte arter                                                                                                                    | Ja  |
| Sosialtjenesteloven av 18/12 2009                | Det boligsosiale området – tilskudd til etablering i egen bolig, og tilpasning av bolig | Husbanken (kommunen søker HB, og videre-formidler til enkeltpersoner) | Midlene til tilskudd til etablering og den personrettede delen av tilpasning av bolig innlemmes i rammetilskuddet til kommunen                                                        | Ja  |
| Pengespilloven av 28/8-92                        | Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmehaller                                  | Kulturdepartementet                                                   | Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmehaller overføres til kommunene.                                                                                                       | Ja  |
| Vedtak i Stortinget – innstilling Snr 99 – 93/94 | Tilskudd til frivillighets-sentraler                                                    | Fylkeskommunen                                                        | Ansvar for å gi tilskudd til frivillighetsentralene overføres til kommunene                                                                                                           | Ja  |
| Opplæringsloven § 13-3                           | Videregående opplæring                                                                  | Fylkeskommunen                                                        | Overføring av ansvar for de vgs til de største kommunene er aktuelt – må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Utrede nærmere i etterkant av behandlingen av kommunereformen              | Nei |
| Opplæringsloven                                  | Skoleskyss                                                                              | Fylkeskommunen                                                        | Overføres til kommuner som får ansvar for vgs og kollektivtransport                                                                                                                   | Nei |
| Fellesprosjekt div. departementer                | Utvalgte kulturlandskap i landbruket                                                    | Fylkesmannen                                                          | Forvaltningen av utv kulturlandskap i jordbruket overføres til kommunene. Endelig beslutning etter Jordbruksavtalen 2015                                                              | Ja  |
| Jfr. jordbruksavtalene etter 2008                | Tilskudd til verdensarvområdene                                                         | Fylkesmannen                                                          | Større kommuner kan overta forvaltning av tilskudd til verdensarvområder                                                                                                              | Nei |
| Skogbrukslov med forskrift 4/2 2004              | Nærings- og miljøtiltak i skogbruket                                                    | Fylkesmannen                                                          | Forvaltning av tilskudd til veibygging og drift av taubaner overføres til kommunene                                                                                                   | Ja  |
| Jordloven §3 og §18 av 12.5.95                   | Tilskudd til tiltak i beiteområder                                                      | Fylkesmannen                                                          | Større kommuner med bedre landbruksfaglig kompetanse overtar forvaltningen av ordningen<br>Endelig beslutning når resultatene av gj.gang av miljøvirkemidlene foreligger              | Ja  |
| Yrkestransport-loven 21/6-02                     | Kollektivtransport                                                                      | Fylkeskommunen                                                        | Kollektivtransport inkl TT-ordning overføres til de største kommunene. (Med noen forutsetninger ifht funksjonelt utviklingsområde, geografi)<br>Konkret gjennomføring utredes nærmere | Nei |
| Ikke lovhjemlede oppgaver ifbm samf.utv rolle    | Lokal nærings- og samfunnsutvikling                                                     | Flere aktører: fylkeskommune, fylkesmann, Innovasjon Norge            | Større kommuner har et bedre utg pkt for innsats rettet mot lokal nærings- og samfunnsutv enn mange av dagens kommuner.<br>Utrede nærmere. Tas opp i                                  | Ja  |

|                                                      |                                                                                           |                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                          |                                        |
|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
|                                                      |                                                                                           |                                                                               | lovprop om nye oppgaver vår-17                                                                                                                                                                                                           |                                        |
| NOU 2011: 17<br>Kaasa-utvalget                       | Pleiepenger,<br>hjelpestønad og<br>omsorgslønn                                            | Staten v/NAV                                                                  | Utredning konkret forslag til<br>endringer pågår.<br>Høringsnotat sendes ut våren<br>2015                                                                                                                                                | Ja                                     |
| Barneverns-<br>loven                                 | Oppgaver og finansiering<br>i barnevernet                                                 | Staten<br>v/BUFETAT<br>(Statlig regional<br>familievern-<br>myndighet)        | Overføring av nye oppgaver til<br>større kommuner i barnevernet<br>utredes. Lovprop om nye<br>oppgaver våren 2017                                                                                                                        | Ja                                     |
| Lov om ekte-<br>skap §26 og<br>barnevernslov<br>§ 51 | Familievernstjenesten                                                                     | Staten<br>v/BUFETAT                                                           | Som en del av<br>kommunereformen utreder BLI-<br>dep familievern tjenesten med<br>sikte på overføring til<br>kommunene                                                                                                                   | Ja                                     |
| Div helselover                                       | Framtidas primærhelse-<br>tjenester                                                       | RHF og<br>kommunene                                                           | Stortingsmelding under arbeid                                                                                                                                                                                                            | Ja                                     |
|                                                      | Opptappingsplan på<br>rus- og<br>rehabiliteringsfeltet                                    | Flere aktører                                                                 | Opptappingsplanen legges<br>fram for Stortinget i løpet av<br>2015                                                                                                                                                                       | Ja                                     |
| St.behandling i<br>2004                              | Finansieringsansvar for<br>pasienttransport                                               | RHF                                                                           | Forslag til endringer sendt på<br>høring i 2014. Planlegges<br>iverksatt i 2016                                                                                                                                                          | Ja                                     |
| NOU 2013:9                                           | Politireformen<br>Mulige oppgaver til<br>kommunene                                        | Staten v/Justis-<br>departementet<br>og politiet                              | Godkjenning av brukthandlere<br>og forvaltning av hittegods til<br>kommunene utredes. Oppstart<br>utredningsarbeid i 2015                                                                                                                | Ja                                     |
| Tverrfaglig<br>departements-<br>gruppe 7/7-14        | Forenkling av utmarks-<br>forvaltning                                                     | Fylkesmannen,<br>fylkeskommune,<br>div. særorganer                            | Rapport var klar i 2014.<br>Regjeringen ennå ikke tatt<br>stilling til forslagene derfra                                                                                                                                                 | Ja                                     |
| PBL                                                  | Forenklinger i PBL                                                                        | Fylkesmann,<br>fylkeskommune,<br>andre regionale<br>myndigheter,<br>kommunene | Noen forenklinger allerede<br>iverksatt. Pågående forsknings-<br>basert evaluering (NIBR)<br>oppstart i 2014 – fireåring<br>prosjekt.                                                                                                    | Ja                                     |
| Lovverk<br>knyttet til<br>utmark – flere<br>forhold  | Endringer i lov om<br>motor-ferdsel i utmark<br>og vassdrag mm                            | Fylkesmannen                                                                  | Kommunen kan fastsette<br>snøscooterløyper til fritids-<br>kjøring. Vannscooterregelverk<br>til kommunene                                                                                                                                | Delvis                                 |
| Vannressurs-<br>loven                                | Konsesjonsbehandling<br>av mikro/mini/småkraft-<br>verk                                   | Norges<br>Vassdrags- og<br>elektrisitetsverk<br>(NVE)                         | Foreslås overført til større<br>kommuner. Implementeres<br>ikke før hovedtyngden av<br>søknader NVE har inne nå er<br>behandlet. (Antydet 2017)                                                                                          | Delvis                                 |
| Vegloven                                             | Ansvarsfordeling mellom<br>forvaltningsnivåene for<br>det offentlige vegnettet i<br>Norge | Fylkeskommunen                                                                | Overføring av fylkesveger til de<br>største kommunene vurderes i<br>neste Nasjonal Transportplan<br>(NTP)<br>Omklassifisering av enkelte<br>fylkesveger til kommunale<br>veger kan bli vurdert uavhengig<br>av dette – antagelig seinere | Antagelig<br>ikke<br>aktuelt for<br>4K |

Kilde: Stortingsmelding 14 (2014 – 2015)

## 6.19: Samlet vurdering – kommunens rolle som tjenesteleverandør

Hvis en skal forsøke å sammenfatte inntrykket av gjennomgangen av kommunenes tjenesteområder med få ord, kan det kanskje passe å sitere rådmannen i Hof: *«Hof kommune har mange dyktige ansatte som gjør en god jobb. Utfordringen er at vi er helt avhengige av enkeltpersoner, og den sårbarheten kjenner vi godt på når noen er syke, eller borte fra jobb av andre grunner.»* Når hun blir bedt om å konkretisere hvordan det er mulig for Hof å levere tjenester av den kvalitet de gjør, svarer Jorid Sønju: *«Vi er helt avhengige av å ha interkommunale løsninger der vi ikke leverer tjenestene selv. Hovedtyngden av samarbeid går mot 3K – eventuelt en av de andre kommunene der.»* (Kilde: vedlagte intervjuer med rådmennene i 4K)

Både fra rådmannshold og de enkelte virksomhetene er oppsummeringene ganske like: det leveres gode tjenester innenfor de rammene en her, men fagmiljøene er små og sårbare. Det er et savn og en stadig dårlig samvittighet at utviklingsoppgaver og langsiktig planlegging må vike, fordi de daglige oppgavene tar all tid. Fra virksomhetslederne pekes det også på at en sliter med komplekse saker, at det er for lite anledning til spesialisering, og at tilbudet til brukere som krever mange og utfyllende tjenester er for svakt.

### 6.19.1: Effekt for hvem?

Hvis en skal forsøke å oppsummere hvor – og for hvem – en kommunesammenslåing vil få størst effekt, er «sammensatte saker» et sentralt stikkord. De sakene kommunene får lite erfaring med, de brukerne som har de mest sammensatte behovene, og de fagfeltene der en ikke har anledning til å plassere hele stillinger, men setter av en viss del av arbeidstiden til den ansatte som har den kompetansen som «matcher best».

En annen måte å beskrive dette på, er at det er de spesialiserte tjenestene som ikke alltid løses tilfredsstillende i dagens situasjon. Det er her kommunene finner løsninger ved å kjøpe tjenester fra private eller andre kommuner, og hvis en forsøker å rekruttere, er det vanskelig fordi de som søker, ser at de vil bli sittende alene med et stort ansvar. Fra omtrent alle arbeidsgruppene pekes det på at en sammenslåing vil gi muligheter for å utnytte den kompetansen en samlet sett sitter på, bedre enn i dag. Organisasjonene vil bli bedre i stand til å håndtere nye oppgaver, og vil ha en samlet erfaring som gjør at det som tidligere var komplekse og sjeldne saker, fortsatt er komplekse – men en har mer erfaring å trekke på, og dermed bedre muligheter til å løse dem.

Mange av de konkrete forslagene som kommer, er tilbud som ikke er godt utbygd i dag fordi antallet brukere som trenger dem er for lavt til at kommunen har kunnet prioritere dette. En har i stedet valgt interkommunale løsninger, kjøp av private, eller å ikke ha et tilbud overhodet. Blir kommunen større, kan det åpne seg muligheter for å etablere nye tilbud innenfor kommunens grenser. Dette innspillet kommer fra forskjellige arbeidsgrupper, og formuleres litt forskjellig fra gruppe til gruppe.

Flere av gruppene framhever at en i dag ikke får utnyttet det som finnes av prosjekt- og støtteordninger godt nok. Årsaken til det er delvis at en ikke har tid, delvis mangler kompetanse, til å skrive søknader og starte prosjekter. Viktige muligheter til å delta i nettverk og å få finansiering av utviklingsprosjekter, går dermed tapt. Det kommer også signaler om at de som sender søknader nå – f.eks til Husbanken – opplever at det er en forventning om at kommunene skal bli større, og at de mindre kommunene skyves nedover på prioriteringslistene i påvente av vedtak om sammenslåing.

### 6.19.2: Fordelene fler enn ulempene

Når arbeidsgruppene sammensatt av virksomhetslederne ble bedt om å se på muligheter på eget fagfelt i en sammenslått flersenterkommune, kom det en lang rekke konkrete forslag. Noen av forslagene er fagspesifikke, mens andre er mer gjenkjennelige fra gruppe til gruppe. Det er de «positive» forslagene som er klart i flertall, selv om gruppene også ble bedt om å sette opp eventuelle negative konsekvenser av en sammenslåing. Det samlede inntrykket etter diskusjonene i arbeidsgruppene er at lederne i virksomhetene i kommunene ser vesentlig flere fordeler enn ulemper ved en sammenslåing. Enkelte går så langt som å si at det ikke er noen ulemper, mens andre har som sin største bekymring at prosessene trekker ut i tid – «Kan vi ikke få jobben gjort med en gang...?»

### 6.19.3: Muligheter ved en sammenslåing – i kortform

| Fagområde                                                | Muligheter – i stikkordsform                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Skole og barnehage</b>                                | Kompetanse og kapasitet i adm blir bedre – spesielt ifht myndighetsutøvelse. «Riktigere» avstand mellom beslutningsmyndighet og brukere.<br>Større fagmiljøer – enklere å rekruttere – mindre personavhengig – bedre merkantile støttefunksjoner – styrket kompetanse (relevant for skoler og barnehager) i kommuneledelsen.                                                                     |
| <b>Forebyggende arbeid barn og unge</b>                  | Bredere fagmiljø, bedre muligheter til å kvalitetssikre arbeidet, og å utnytte (spiss)kompetansen enn i dag.<br>Dele på de spesialistene vi har – bedre muligheter til å jobbe forebyggende – enklere å lage gode tiltak rundt barn/unge med spesielle behov                                                                                                                                     |
| <b>Kommunehelse – fastleger – samfunnsmedisin</b>        | Sårbarhet ved fravær reduseres, og fagmiljøene blir sterkere. Vil være bedre rustet til å takle uventede situasjoner. Vanskelige avgjørelser kan gjøres av kollegiet – vil redusere presset på den enkelte kommuneoverlege.<br>NB! Understreker behovet for å beholde Miljørettet helsevern som idag                                                                                             |
| <b>Rus og psykiatri</b>                                  | Bedre muligheter til å løse de kompliserte og sammensatte sakene.<br>Kvalitetssikring av beslutninger og felles kompetanseheving, bedre muligheter til å styrke samarbeidet med frivillige, større fagmiljø med muligheter til å utvikle bruk av ny teknologi                                                                                                                                    |
| <b>Tjenester for mennesker med nedsatt funksjonsevne</b> | Muligheter til bredere fagmiljøer, slik en har sett etter sammenslåingen av barnevernet i Hof og Te. Ledelsesfunksjonene kan styrkes, slik at det kan jobbes målrettet både med ledelse og fag.<br>Kan utnytte ulike støtte/prosjektordninger bedre enn i dag. Flere konkrete forslag til bedring av tilbud: avlastning, kartlegging, rekruttering av støttekontakter                            |
| <b>Eldreomsorg</b>                                       | Overføringsverdi på en rekke prosjekter som pågår i den enkelte kommune i dag, f.eks på velferdsteknologi, boligsosial handlingsplan, hverdagsrehabilitering, og digitalt innsyn.<br>Sikre bedre IKT-løsninger, inkl beredskap. Kompetanseheving – lærlinger – juridisk kompetanse – merkantile støttefunksjoner.<br>Flytte ressurser fra administrasjon til operativ tjenesteproduserende nivå. |
| <b>Flyktningarbeid og integrering</b>                    | Ulike erfaringer i utg.pkt vil bety bredere felles kompetanse, og muligheter for erfaringsoverføring og spesialisering. Vil redusere sårbarhet. Ha mulighet til å utnytte bl.a Husbankens ordninger bedre enn i dag.<br>Bør kunne handtere introduksjonsordning og norskopplæring selv. En større kommune vil ha et mer variert tilbud om boliger.                                               |

|                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Kultur</b>                                                               | Mindre samlet bruk på administrasjon og byråkrati – mer spesialisering, jobbe med færre oppgaver samtidig.<br>Kan satse mer aktivt på friluftsliv og turisme. Utvikle bibliotekene som hjertet i sentrene. Bedre forhold for kulturskolen. Kan bruke utstyret en har mer effektivt. Felles booking av ulike arrangementer - tidsbesparende                                                                                                         |
| <b>Kommunaltekniske tjenester</b>                                           | Betydelige stordriftsfordeler. Bredere og større fagmiljø vil redusere sårbarhet og øke driftssikkerhet. Bedre muligheter til å utnytte eksisterende – og kanskje utvide – maskinpark. Økt spesialisering er en fordel, samtidig som det må sikres at noen fortsatt har oversikt over helheten.                                                                                                                                                    |
| <b>Plan, bygg og geodata</b>                                                | Større fagmiljø betyr bedre utnyttelse av medarbeidernes samlede kompetanse, og gir mulighet for spesialisering. 3K f.eks blitt styrket med juridisk kompetanse. Sårbarhet ifbm fravær er redusert etter sammenslåing av fagmiljøene i 3K. Vil bli en endring i oppgaver når PBL forenkles – og en er klar til å handtere det.                                                                                                                     |
| <b>Landbruk og miljø</b>                                                    | Kan se på maler, rutiner og systemer med friske øyne i en sammenslåingsprosess – gjøre endringer det blir lite tid til å ta nå. Ser fram til å bli en kommune – en frustrasjon å saksbehandle til tre ulike politiske utvalg. Vertskommunesamarbeidet i 3K gir fortsatt en såpass liten avdeling at en må ha «generalister» som kan doble for hverandre. Muligheter for spesialisering øker hvis Sande også blir med.                              |
| <b>Støttefunksjoner – servicetorg, politisk sekretariat, informasjon mm</b> | Får anledning til å gjøre mer enn de daglige oppgavene når fagmiljøet blir større. Større spesialisering viktig særlig for arkivtjenestene. Veilederne på websak kan komme mer ut i organisasjonen. Informasjonsarbeidet kan og bør bli mer proaktivt. Stor fordel å kunne «rydde» i alle samarbeidene en er med i nå – de tar tid.                                                                                                                |
| <b>IKT</b>                                                                  | Kvaliteten på tjenestene vil bli bedre. Mer effektiv drift med et felles datasystem enn de samarbeidsløsningene en har i dag. Et større fagmiljø kan drive aktivt utviklingsarbeid, ikke bare oppgradere systemene. For Sande: større innflytelse i egen kommune enn i dagens IKT-samarbeid.                                                                                                                                                       |
| <b>Økonomi (Budsjett, regnskap, lønn)</b>                                   | Større fagmiljø gir tyngde og kompetanse til å ta upopulære beslutninger. Spisskompetanse og erfaringsutveksling. Bedre rustet kompetansemssig på områder som pensjon og innkjøp.                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Personal og HMS</b>                                                      | Personalavdelingene vil kunne gi bedre støtte til de ulike virksomheter/-tjenesteområder. Det kan drives lederopplæring i egen organisasjon og med egne lærekrefter. Reduserer sårbarhet, bedre kompetanse, mer spesialisering og større økonomisk handlefrihet.                                                                                                                                                                                   |
| <b>Kommunene og kirken</b>                                                  | Bedre og mer effektiv kirkegårdsforvaltning. Mindre sårbar ved sykefravær, styrke organisasjonen på HR og personal. En større kommune vil gjøre det enklere å gjennomføre kirkereformen. Statlige og andre støtte- og prosjektordninger kan utnyttes bedre enn i dag. Kan styrke egen kompetanse innenfor kulturminnevern                                                                                                                          |
| <b>Nye oppgaver</b>                                                         | Avventer Stortingets behandling av St.meld 14 og nye oppgaver til kommunene.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Områder som dekkes mangelfullt idag</b>                                  | Rapporten angir noen tjenesteområder der det fra arbeidsgruppa som så på det (rådmenn og kommunalsjefer) ikke leveres gode nok tjenester i dag. Det vurderes som mer sannsynlig at en større kommune kan ha medarbeidere med ansvar for disse områdene, enn det enkeltkommunene kan i dag. Fagområdene som nevnes er næringsutvikling, beredskap, klima- og miljøarbeid, internkontroll, informasjon, selvbetjening og utnyttelse av ny teknologi. |



## 7. Interkommunalt samarbeid

I Stortingsmelding 14 (Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner) gir regjeringen sitt syn på interkommunalt samarbeid: «*Interkommunalt samarbeid har vært kommunenes egen strategi for å gjøre dem rustet til å ivareta lovpålagte oppgaver med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Omfanget av interkommunalt samarbeid er stort, og har vært økende de siste tiårene. Det samarbeides i stadig større grad om kommunal forvaltning og kjerneoppgaver. Både store og små kommuner har til dels omfattende samarbeid. Små kommuner deltar i flere samarbeid innenfor helse- og omsorgssektoren enn større kommuner. De største kommunene deltar gjennomsnittlig i flere interkommunale samarbeid innenfor teknisk sektor enn mindre kommuner. Omfattende interkommunalt samarbeid svekker etter departementets syn lokaldemokratiet, blant annet ved å redusere mulighetene de folkevalgte har til å se flere oppgaver i sammenheng, og ved å svekke innbyggernes muligheter til å følge med på hvilke beslutninger som treffes hvor.*»

Regjeringen ønsker at kommunereformen skal føre til at flere oppgaver kan løses av kommunene selv – nærmere innbyggerne – ved at større kommuner tilsier at en rekke interkommunale samarbeid kan legges ned.

### 7.1: Kommunale tjenesteområder 4K

Kommunene i 4K deltar i en rekke interkommunale samarbeid. Noen av dem inkluderer bare kommuner innenfor 4K – to eller flere, noen inkluderer også kommuner utenfor 4K, noen gjelder hele fylket, mens noen også krysser fylkesgrensene. Dette siste gjelder særlig Sande, som har flere interkommunale samarbeid med Drammen og øvrige kommuner i Drammensregionen. Det er ingen databaser over slike samarbeid i fylket eller i landet (KMD forsøkte å lage en slik database for noen år siden, men la den ned), og innsamlingen av data blir derfor avhengig av at hjemmesidene til fylkeskommune, fylkesmann og de respektive kommunene er oppdatert.

#### 7.1.1: «Store» tjenesteområder

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

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

Kilde: Ekspertutvalgets rapport – side 19

Det er få interkommunale samarbeid i 4K på de store tjenesteområdene. De fleste er på de spesialiserte/små tjenestene. Det er en del forskjeller i organisasjonform på de ulike samarbeidene. Der hvor det er mange kommuner med har en ofte valgt IKS eller AS-formen, mens det er samarbeid etter kommunelovens § 28 (vertskommuneordningen) som er mest vanlig der noe færre kommuner er med. De fleste samarbeidene som f.eks 3K har inngått siden 2009 har vært vertskommunesamarbeid.

### 7.1.2: Spesialiserte/små tjenester

| Fagområde                       | Navn                                                                                                                     | Deltakere                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Barnevern                       | Vertskommune Re                                                                                                          | Hof og Re                                                                                                                                                                           |
| Pedagogisk-psykologisk tjeneste | Vertskommune Re                                                                                                          | Holmestrand, Hof, Re og Andebu                                                                                                                                                      |
| Legevakt                        | Legevakta i Drammen IKS<br><br>Horten Legevakt – er sagt opp<br><br>Felles legevakt Tønsberg – i ferd med å bli etablert | Sande, Sveilvik, Drammen, Lier, Nedre Eiker<br><br>Holmestrand, Hof og Horten<br><br>Holmestrand, Hof, Re, Tønsberg, Nøtterøy, Tjøme (Salg av plasser til «Nye Sandefjord» kommune) |
| Alarmsentral                    | Vestviken 110                                                                                                            | 32 kommuner i Vestfold, Buskerud og Oppland                                                                                                                                         |
| Spesialundervisning             | Kjøp av tjenester                                                                                                        | Elever på forsterket avdeling på Kirkevoll skole/Re fra andre kommuner                                                                                                              |
| Brann- eksplosjonsvern          | Vestfold Interkommunale Brannvern<br><br>Kongsberg Interkommunale brannvern<br><br>Drammensregionens Brannvesen IKS      | Holmestrand, Re og 8 kommuner i Vestfold<br><br>Hof, Lardal og Kongsberg<br><br>Sande, Svelvik og 5 kommuner i Buskerud                                                             |
| Renovasjon                      | Vestfold Avfall og Ressurs AS (VESAR)<br><br>Renovasjonsselskapet for drammensregionen                                   | Dekker alle kommuner i fylket bortsett fra Sande og Svelvik<br><br>Sande, Svelvik og 7 kommuner i Buskerud                                                                          |
| Kulturskole                     | Nord-Jarlsberg Kulturskole<br>Vertskommune Hof                                                                           | Holmestrand, Hof og Re                                                                                                                                                              |
| Krisesenter                     | Krisesenteret i Vestfold<br><br>Drammensregionens interkommunale krisesenter                                             | Dekker alle kommuner i fylket bortsett fra Sande og Svelvik<br><br>Sande, Svelvik og 7 kommuner i Buskerud                                                                          |
| Sivil beredskap                 | Beredskapsnettverk i regi Fylkesmannen i Vestfold                                                                        | Dekker alle kommuner i fylket                                                                                                                                                       |
| Vann                            | Vestfold interkommunale vannverk IKS (ViV)<br><br>Blindevannverket IKS                                                   | Dekker alle kommuner i Vestfold bortsett fra Sande og Svelvik<br><br>Sande og Svelvik                                                                                               |
| Avløp                           | Tønsberg Avløpsutvalg IKS (TAU)                                                                                          | Re, Tønsberg, Nøtterøy, Tjøme og Stokke                                                                                                                                             |

Kilde: Respektive hjemmesider – informasjonsinnhenting v/Inger Christensen

### 7.1.3: Utviklingsoppgaver

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

Kilde: Respektive hjemmesider – informasjonsinnhenting v/Inger Christensen

### 7.1.4: Øvrige tjenester

| Fagområde                       | Navn                                                                                  | Deltakere                                                                             |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Revisjon                        | Vestfold kommunerevisjon                                                              | 3K og kommuner i Vestfold                                                             |
|                                 | Buskerud kommunerevisjon IKS                                                          | Sande + 16 kommuner og Buskerud Fylkeskommune                                         |
| Arkiv                           | IKA Kongsberg                                                                         | Kommunene i Vestfold og Buskerud, fylkeskommunene                                     |
| Innkjøp                         | Vestfold off. innkjøpssamarbeid (VOIS). Vertskommune Sandefjord                       | Samtlige kommuner i Vestfold, fylkeskommunene i Vestfold og Buskerud                  |
| Miljørettet helsevern           | Vertskommune Re                                                                       | Kommunene i Vestfold                                                                  |
| Hjelpemiddellager               | Vertskommune Holmestrand                                                              | Holmestrand, Hof og Re                                                                |
| Varig tilrettelagt arbeid (VTA) | ASVO Revetal                                                                          | Re og Hof                                                                             |
| Museum                          | Vestfoldmuseene                                                                       | Kommunene i Vestfold<br>Vestfold fylkeskommune                                        |
|                                 | Nord-Jarlsbergmuseene                                                                 | 4K, Svelvik og Vestfold fylkeskommune                                                 |
| Kulturopplevelser               | Vestfoldfestspillene AS                                                               | Kommunene i Vestfold, VFK                                                             |
| Begravelser                     | Vestfold og Telemark krematorium                                                      | Kommunene i de to fylkene                                                             |
| Integrering av flyktninger      | Vertskommune Tønsberg                                                                 | KIV-prosjekt                                                                          |
| Innkrevning av skatt            | Skatteoppkreverkantoret<br>Re vertskommune                                            | Holmestrand, Hof, Re og Stokke (sistnevnte sier opp avtale)                           |
|                                 | Kemneren i Drammensregionen                                                           | Sande, Svelvik, Drammen, Hurum og Røyken                                              |
| Kontrollutvalgssekretariat      | Vestfold interkommunale kontrollutvalgssekretariat § 27-samarbeid – kontor på Revetal | 11 kommuner i Vestfold (Ikke Stokke, Svelvik og Sandefjord) og Vestfold fylkeskommune |
| IKT                             | Giga-Fib (Bredbåndsutbygging og datatjenester)                                        | 3K og 6 kommuner i Vestfold, Høyskolen, Uninett og Studentsamskipnaden                |
|                                 | D-IKT - §27 samarbeid i Drammensregionen                                              | Sande, Svelvik, Drammen og Røyken.                                                    |

Kilde: Respektive hjemmesider Informasjonsinnhenting v/Inger Christensen

### **7.1.5: Kontakt mellom det interkommunale samarbeidsorganet og kommunene**

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

For vertskommunesamarbeidene er det antagelig også litt ulik grad av kontakt med de deltagende kommunene. I 3K-samarbeidene er rådmennene styringsgruppe som møtes jevnlig, bl.a for å holde seg oppdatert på de forskjellige samarbeidsområdene. På andre områder er kontakten ikke så hyppig, og informasjonen kommer i form av årsmeldinger. Flere av kommunene utarbeider nå s.k «eierskapsmeldinger», der en går igjennom status i de selskapene der kommunen er inne på eiersiden. Det er ikke gjort vurderinger av hvor mye tid som brukes til å følge opp de interkommunale samarbeidene. Ofte vil det være ordfører, rådmann og kommunalsjefer som deltar i de styrende organene i samarbeidene.



I 3K er det opprettet flere vertskommunesamarbeid de siste årene. I kap. 6 er det henvist til noen av disse. Arbeidsgruppa som har diskutert forebyggende arbeid for barn og unge, bruker vertskommunesamarbeidet Hof og Re har inngått på barnevern som positivt eksempel på et styrket fagmiljø. Fra landbruk og plan/bygg/geodata kommer det også positive erfaringer fra et styrket fagmiljø, selv om det meldes fra begge disse avdelingene at det er krevende at en er sammenslått administrativt, men ikke politisk.

### **7.2: Interkommunalt samarbeid i 4K – for å kunne levere tjenester**

Rådmennene i 4K fikk spørsmål om omfang av interkommunalt samarbeid, og om hvor viktige disse samarbeidene er for kommunen. De svarer slik:

Olav Grande (Sande): Vi har noen slike samarbeid vi er helt avhengige av, f.eks på IKT. Vi kjøper tjenester til plan- og byggesak og når vi trenger juridisk bistand. Vi burde antagelig hatt et interkommunalt samarbeid på barnevern. Vi har tilstrekkelig bemanning og flinke folk, men jeg er redd for at det i en liten kommune likevel kan bli for tett og nært. Vi må sikre at alle bekymringsmeldinger som kommer inn blir fulgt opp. Erfaringen er at når en gjør det, viser det seg at det er grunnlag for meldingene.

Trond Wifstad (Re): Noen (interkommunale samarbeid) er helt nødvendige og avgjørende for at vi skal kunne levere gode tjenester. Plan/bygg/geodata har jeg allerede nevnt, det var viktig for oss å

komme inn i et større fagmiljø der. Alternativet for oss kunne vært at vi måtte fortsette å kjøpe dyre tjenester eksternt. Samtidig er det utfordrende for en kommune at en såpass sentral tjeneste som byggesak og reguleringsplaner er flyttet ut av rådhuset. Brannvern og legevakt er to andre områder vi må ha interkommunale tjenester på i dag, og også etter en kommunesammenslåing.

Thor Smith Stickler (Holmestrand): Holmestrand kommune deltar i ulike interkommunale samarbeid fordi det bidrar til at tjenestene vi leverer blir bedre. I forbindelse med kommunereformen hører vi at interkommunalt samarbeid skal bli borte. Jeg tror det vil være flere – kanskje særlig de som er organisert som AS eller IKS – vi kommer til å ville beholde, kanskje også noen av vertskommunesamarbeidene. Det er kvaliteten på tjenesten som avgjør dette. De samarbeidene vi har bare internt i 3K i dag, faller selvsagt bort.

Jorid Sønju (Hof): Vi er helt avhengige av å ha interkommunale løsninger der vi ikke leverer tjenestene selv. Hovedtyngden av samarbeid går mot 3K – eventuelt en av de andre kommunene der. Brannsamarbeidet er med Lardal og Kongsberg. Kunnskapsgrunnlagets opplisting av interkommunale samarbeid gir et godt bilde av situasjonen for Hof.

*Er det interkommunale samarbeid som mangler?*

Kommunaltekniske tjenester er et område vi må vurdere igjen, spesielt ingeniørene. Ellers er det innenfor kommunens rolle som samfunnsutvikler vi har de største manglene, det er flere områder der vi bør se på sammen. Næringsutvikling, oppfølging av klimaplanene, beredskap, IKT og folkehelse er alle områder der vi må styrkes, og der Hof ikke har muligheter til å gjøre dette skikkelig alene.

### **7.3: Interkommunalt samarbeid – en fare for lokaldemokratiet?**

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

Det hevdes at de demokratiske utfordringene blir større, jo flere interkommunale samarbeid en kommune er med i. Det finnes ingen nasjonale database over interkommunale samarbeid, slik at det blir litt tilfeldig hvilke andre kommuner og regioner en kan sammenligne seg med. NIVI Analyse gikk i 2010 gjennom interkommunale samarbeid i fire fylker, og fant der at kommunene deltok i fra rundt 20 til over 50 samarbeidsordninger. (Trøndelagsfylkene, Nordland, Møre og Romsdal - jfr. ekspertutvalget s. 106) Det står listet opp rundt 50 samarbeidsordninger i kunnskapsgrunnlaget for 4K-utredningen. Ikke alle de fire kommunene er med i alle, og noen utelukker hverandre (f.eks er en kommune bare med i ett brannvernssamarbeid). Skulle en tatt med alle uformelle nettverk kommunene deltar i, hadde antallet blitt vesentlig høyere. Også om en ser bort fra de uformelle

nettverkene er det et betydelig antall samarbeidsordninger kommunene i 4K må forholde seg til, i form av selskaper, stiftelser og vertskommunesamarbeid.

### **7.3.1: Innsyn og offentlig debatt**

Et velfungerende lokaldemokrati er avhengig av at både innbyggere og presse har innsikt i sakene og beslutningene som fattes i en kommune. Når kommunen overlater ansvaret for et fagområde til et interkommunalt selskap eller en annen vertskommune, har det vært hevdet at denne innsikten blir svekket. Den lokale presse som i midtre/nordre Vestfold dekker kommunestyre- og utvalgsmøter i kommunene i 4K på grundig vis, men er ikke i like stor grad til stede når de interkommunale selskapene har sine møter. Årsmeldingene til disse selskapene ser heller ikke ut til å være de dokumentene journalistene prioriterer. Det blir dermed en viss fare for at viktige samfunnsområder ikke får den oppmerksomhet og debatt som det burde.

### **7.3.2: Interkommunalt samarbeid – en økonomisk utfordring?**

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

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

I kommuneproposisjonen for 2014 ble dette utdypet ytterligere: «*Når kommunens ressurser blir bundet opp i mange interkommunale samarbeid, vanskeliggjøres prioriteringene i den enkelte kommune..... Jo flere interkommunale samarbeid, desto større er mulighetene for at man ikke ser kommunens tjenester i sammenheng. Hvis det er behov for økonomiske innsparinger i løpet av et budsjettår kan dette bli vanskelig. Konsekvensene kan bli at kommunen må kutte i de tjenestene en ikke samarbeider om, og at samarbeidsområdene blir skjermet fra kutt.*» (side 42)

### **7.3: «Interkommunalt identitet»**

Ekspertutvalget diskuterer begrepet «interkommunalt identitet». Dette begrepet ble introdusert av forskerne S.Frisvoll og R.Almås i 2004 i forskningsrapporten «Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmålet om kommunesammenslutning». Begrepet forklares som at innbyggerne i kommunene føler de er i samme båt, bl.a gjennom at de allerede har samarbeidet formelt og uformelt på mange områdene. De to forskerne mente at en velutviklet interkommunal identitet var en positiv faktor – hadde vært en viktig del av fundamentet – for vellykkede kommunesammenslåinger. Det er grunn til å tro at det i Våle og Ramnes var en sterk følelse av interkommunal identitet før sammenslåingen, ettersom det var etablert en rekke samarbeid både mellom kommunene og mellom lag og foreninger.



Spørsmålet om det er en følelse av interkommunal identitet i 4K, besvares nok ikke helt likt i alle deler av de fire kommunene. I Sande har kanskje denne diskusjonen vært heftigst, ettersom de skal velge retning nord- eller sørover. Det er en rekke – særlig formelle – samarbeid som peker nordover mot Drammen, samtidig som både innbyggerundersøkelser og folkemøter viser at innbyggerne i Sande føler sterk tilhørighet til Vestfold. Det er grunn til å anta at den tilhørigheten er sterkest med de nærmeste naboene i Vestfold, som jo er kommunene i 3K.

Internt i 3K har det pågått et samarbeid i flere år. I Re ble det gjennomført en innbyggerundersøkelse er 44% svarte at de ville at Re skulle bestå som egen kommune, mens 41% var for en kommunesammenslåing. På spørsmål om hvilke kommuner en ønsket å slå seg sammen med hvis det ble aktuelt, var det de andre kommunene i 3K de fleste ville foretrekke.

Hvis en ser på samarbeid som ikke skjer via kommunene, deles disse ofte opp etter geografiske grenser: Holmestrand, Hof og Re inngår i Nord-Jarlsberg prosti sammen med Horten, Sande og Svelvik. Nord-Jarlsberg politidistrikt består av Holmestrand, Hof, Re, Sande og Svelvik, mens Nordre Vestfold tingrett dekker Horten i tillegg til kommunene i 3K. Disse samarbeidsområdene nevnes også i meldingsdelen til kommuneproposisjonen for 2014: *«Endring av kommunenes administrative grenser vil også kunne ha innvirkning på andre administrative inndelinger. Kirkelig inndeling vil for eksempel bli påvirket av en endring av kommunale grenser. Selv om kommunesammenslåinger berører andre aktører etter at sammenslåingen er gjennomført, bør disse aktørene holdes orientert om de lokale og regionale prosessene på en hensiktsmessig måte. Det mest hensiktsmessige vil være at informasjonen gis på kommune- eller fylkesnivå.»* (Side 50)

Mønsteret for samarbeid i de frivillige organisasjonene ligner på det vi ser i kommunene: de store idrettene som fotball og håndball har aktiviteter i alle kommuner. De mindre idrettene og andre frivillige organisasjoner lager interkommunale ordninger for å få store nok miljøer. Også her ser det ut til å være geografien som setter skillene: det samarbeides i nordre, midtre og søndre del av fylket.

#### **7.4: Samlet vurdering – interkommunalt samarbeid**

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

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

En sammenslått kommune i 4K vil fortsatt delta i interkommunale samarbeid. Det vil antagelig i første rekke gjelde de samarbeidene som er organisert som aksjeselskap eller interkommunale

selskap, og som omfatter alle – eller de fleste – kommunene i fylket som videreføres. Vannverk, avløp, renovasjon, innkjøp, revisjon, arkiv, IKT-infrastruktur, museum og festspill vil høyst sannsynlig fortsatt være interkommunale samarbeid også etter en kommunereform. Fordelen for disse selskapene vil være at de får færre og mer robuste kommuner som inngår i samarbeidet, og at disse kan være mer aktive og styrende eiere. Vertskommunesamarbeid som bare inkluderer de kommunene som eventuelt slås sammen kan avvikles. Det kan bli endrede kommunegrenser flere steder enn i 4K, noe som kan få betydning også for andre interkommunale samarbeid.

En sammenslått flersenterkommune i midtre/nordre Vestfold der Sande inngår, vil kanskje komme til å ha interkommunalt samarbeid i flere retninger. Legevakt er det mest aktuelle området, der det fortsatt vil være naturlig for store deler av Sande å reise til Drammen. Dette er samme problemstilling som deler av Stokke og Andebu kommune får når de er med og danner den nye Sandefjord kommune, og deler av befolkningen naturlig vil bruke legevakt i Tønsberg. At en kommune har avtaler med mer enn en legevakt, vil ikke bare være tilfellet for flersenterkommunen/4K.

Kommunene i 4K deltar i flere fylkesdekkende interkommunale samarbeid sammen, og møtes også i en del samarbeid der færre kommuner deltar. 3K har etter hvert en rekke vertskommunesamarbeid som det vil være naturlig å utvikle hvis kommunene slår seg sammen.

## 8. Konsekvenser for lokaldemokratiet

I tillegg til å levere tjenester og være samfunnsutvikler, har kommunen en viktig rolle som lokaldemokratisk arena. I meldingsdelen av kommuneproposisjonen for 2014 skriver regjeringen:

*Det er viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen og at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene. Større kommuner legger i dag i større grad tilrette for deltakelse mellom valgene, og de har oftere ulike former for medvirkningsorgan. På noen indikatorer scorer de minste kommunene høyest – valgdeltakelsen ved lokalvalg er størst i de minste kommunene og flere innbyggere i små kommuner har vært i kontakt med ordfører enn i større kommuner. Men analyser viser at for noen av disse indikatorene har resultatet mer å gjøre med kjennetegn ved innbyggerne enn at kommunen er liten.*



Første fellessamling for de fire kommunene – Seilet Sportsbar 07.01.15 Foto: Inger Christensen

Referansegruppa for 3K hadde kommunereformens betydning for lokaldemokratiet som tema for sin første samling (januar 2015). Under samlingen ble det gjennomført en spørreundersøkelse som både lokalpolitikere og de tillitsvalgte svarte på. Samme undersøkelse ble gjennomført i en samling med

en utvidet reformgruppe i Sande i mai 2015. Undersøkelsen gir et inntrykk av hvilke temaer og aktiviteter de lokale aktørene mener vil påvirke demokratiet i en sammenslått kommune.

Undersøkelsen besto av en rekke påstander deltakerne skulle si seg enig eller uenig i ved å sette kryss mellom 1 og 6. 6 betyr «helt enig», mens 1 betyr «helt uenig». Når svarene skal vurderes, er det interessant både å se på gjennomsnitt og på spredningen av kryss. 3K s tall står først. At de jevnt over er høyere skyldes at det her er deltakere fra tre kommuner.

### 8.1: Lokal spørreundersøkelse

| Nr |                                                                                                  | 1   | 2   | 3    | 4   | 5    | 6    | 3K Gj. snitt | Sande Gj.snitt |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|------|-----|------|------|--------------|----------------|
| 1  | Flere oppgaver til kommunene betyr en styrking av lokaldemokratiet                               | 1/1 | 1/1 | 8/0  | 5/3 | 9/3  | 3/2  | 4,1          | 3,8            |
| 2  | En ny 3K-kommune vil bety større avstander mellom innbyggere og folkevalgte                      | 6/0 | 5/3 | 6/2  | 3/3 | 4/2  | 2/0  | 3            | 3,5            |
| 3  | Lokalpolitikere får mer oppmerksomhet i media og blant innbyggere i en sammenslått kommune       | 0/1 | 8/2 | 6/2  | 8/0 | 4/5  | 0/0  | 3,2          | 3,6            |
| 4  | Valgdeltakelsen vil gå ned i sammenslått kommune                                                 | 3/0 | 7/0 | 6/7  | 5/2 | 4/1  | 1/1  | 3,1          | 3,8            |
| 5  | Overføring av utvalgsmøter er et tiltak som styrker lokaldemokratiet                             | 0/0 | 1/0 | 5/2  | 4/2 | 11/3 | 7/3  | 4,8          | 4,7            |
| 6  | Det er viktig for lokaldemokratiet at innbyggerne i en kommune leser samme lokalavis             | 2/0 | 4/1 | 7/4  | 6/1 | 4/2  | 3/2  | 3,6          | 3,8            |
| 7  | Kompetansen hos saksbehandlere er viktig for at kommunestyrene kan gjøre gode vedtak             | 0/0 | 1/0 | 1/0  | 0/0 | 6/4  | 19/6 | 5,5          | 5,6            |
| 8  | Det vil bli lettere for flere partier å stille lister ved kommunevalget i en sammenslått kommune | 0/0 | 0/1 | 2/1  | 3/1 | 14/6 | 8/1  | 5,0          | 4,5            |
| 9  | De politiske partiene får en sentral rolle i å utvikle demokratiet i en ny kommune               | 0/0 | 2/0 | 1/2  | 5/4 | 8/4  | 11/0 | 4,9          | 3,8            |
| 10 | Det blir færre tilfeller av inhabilitet (saksbehandlere og folkevalgte) i en ny kommune          | 0/0 | 2/0 | 0/2  | 6/1 | 9/3  | 9/3  | 5,0          | 4,9            |
| 11 | Større fagmiljøer med bredere kapasitet er viktig for det lokale demokratiet                     | 0/0 | 0/0 | 4/0  | 5/2 | 11/6 | 7/2  | 4,8          | 5,0            |
| 12 | En sammenslått kommune vil føre til etablering av «bygdelister»                                  | 2/0 | 2/2 | 11/3 | 6/2 | 5/2  | 1/1  | 3,7          | 4,1            |
| 13 | En sammenslått kommune vil bety flere underskriftslistor, fakkeltog og innbyggerprotester        | 2/0 | 3/2 | 11/4 | 4/1 | 5/3  | 2/0  | 3,5          | 3,5            |
| 14 | Medvirkning av tillitsvalgte i kommunale prosesser vil bli bedre enn i dag                       | 0/1 | 8/3 | 13/3 | 3/3 | 3/0  | 0/0  | 2,9          | 2,8            |
| 15 | «Åpen post» er et viktig tiltak for å minske avstand mellom folkevalgte og innbyggere            | 3/1 | 0/0 | 2/1  | 6/2 | 10/2 | 6/4  | 4,4          | 3,6            |
| 16 | Grendeutvalg vil være et tiltak som minsker avstanden mellom folkevalgte og innbyggere           | 3/1 | 2/0 | 6/2  | 1/1 | 10/2 | 5/4  | 4,0          | 4,5            |
| 17 | En sammenslåing vil styrke kommunens eget informasjonsarbeid                                     | 0/0 | 1/0 | 8/1  | 6/2 | 8/4  | 3/3  | 4,0          | 4,9            |

Kilde/Opptelling Inger Christensen

Det er viktig å understreke at deltakerne i 3K svarte på undersøkelsen i januar 2015, mens deltakerne i Sande svarte i april. I Sande svarte de også på spørsmål om en 4K-kommune, mens en på samlingen for 3K bare hadde de tre kommunene som utgangspunkt. Svarene kan med andre ord ikke helt sammenlignes, og er derfor ført opp hver for seg.

### **8.1.1: Størst enighet**

I begge undersøkelsene er det påstanden «Kompetansen hos saksbehandlerne er viktig for at kommunestyrene kan gjøre gode vedtak» som får størst oppslutning. Gjennomsnittet i 3K ble 5,5, mens det i Sande var 5,6. Gode fagmiljøer og kompetente saksbehandlere trekkes ofte fram i forbindelse med tjenestene kommunen skal levere, men er i tillegg en svært viktig forutsetning for at lokaldemokratiet skal fungere. Dette understrekes ved at påstanden «Større fagmiljøer med bredere kapasitet er viktig for det lokale demokratiet» også får bred tilslutning (Sande: 5,0 - 3K: 4,8). Andre påstander det er stor enighet om er:

- Overføring av utvalgsmøter er et tiltak som styrker lokaldemokratiet (Sande: 4,7 - 3K: 4,8)
- Det vil bli lettere for flere partier å stille lister ved kommunevalgene i en sammenslått kommune (Sande: 4,5 – 3K: 5,0)
- Det blir færre tilfeller av inhabilitet (saksbehandlere og folkevalgte) i en ny kommune (Sande: 4,9 – 3K: 5,0)
- Medvirkning av tillitsvalgte vil bli svakere enn i dag – er en påstand de fleste ikke var enig i. (Sande: 2,8 – 3K: 2,9)
- En sammenslåing vil styrke kommunenes eget informasjonsarbeid (Sande 4,9 – 3K: 4,0)
- Grendeutvalg vil være et viktig tiltak for å minske avstanden mellom folkevalgte og innbyggere (Sande: 4,9 – 3K: 4,0)

### **8.1.2: Ulike vurderinger**

Som nevnt svarte Sande seinere enn 3K, og den sammenslåtte kommunen som ble vurdert var blitt en del større. Det kan være en forklaring på at det er noen av påstandene det reageres litt ulikt på. Påstanden «Færre vil stemme hvis kommunene slår seg sammen» fikk et gjennomsnittresultat på 4,0 i 3K, mens samlingen i Sande ikke er enig i dette, og gir en score på 2,3. Også når det gjelder påstanden «De politiske partiene vil få flere medlemmer og mer aktivitet i en sammenslått kommune» er det ulike vurderinger. I 3K er de fleste enige i dette (score 4,9), mens det er mer tvil i Sande (3,8)

### **8.1.3: Rekruttering til politisk arbeid**

3Ks referansegruppe hadde gruppearbeid på bl.a rekruttering til politisk arbeid. Samtlige grupper mente det var flere ting som talte for at det ble lettere å rekruttere til politisk arbeid i en ny kommune, enn de forholdene som talte imot. Viktigste argument for at det blir lettere å rekruttere, er at det blir en større befolkning å velge fra, og at selve politikerrollen blir mer spennende og interessant. På den annen side var flere av gruppene opptatt av at det er krevende å rekruttere til politisk arbeid også i dagens kommuner, og at ikke alt vil bli løst ved at kommunen blir større. Større oppgaver vil kreve endringer i politikerrollen – og det var ulike syn på om det er en fordel eller en ulempe om det blir muligheter for å frikjøpe folkevalgte i større grad enn i dag.

Andre viktige momenter fra gruppdiskusjonene:

- Flere og større oppgaver kan gi økt tidsbruk blant politikerne

- Større partier gir flere kandidater å velge blant, mens det for de små partiene blir lettere å stille liste.
- Flere mennesker å velge blant kan gi økt rekruttering, samtidig som en større kommune kan virke mer skremmende enn de kjente. Det blir viktig å gi god informasjon om hva det vil si å være folkevalgt i kommunen.
- Viktig å sikre geografisk representativitet særlig den første perioden (Jfr SAS). Det bør være et større kommunestyre den første perioden enn det en skal ha når overgangsperioden er over.
- Det bør vurderes om bygde/kommunedelsutvalg skal opprettes som et middel til å sikre rekruttering til lokalpolitisk arbeid. Et annet tiltak er innbyggermøter om viktige saker. Kan også sette ned arbeidsgrupper med folk som har spesielle kjernesaker i et kjent tidsperspektiv.
- Større utfordringer og flere oppgaver kan gi større motivasjon. Å bygge den nye kommunen er i seg selv en interessant oppgave som mange vil være med på.
- Større og krevende geografiske og politiske områder øker krav til mer politisk aktivitet og prioriteringer. Det kan bli vanskelig å kombinere med annen jobb, familie og aktiviteter.
- Det er viktig å få fram lokalsamfunnets behov – samtidig som det nye kommunestyret skal se helheten.
- Det er vanskelig å rekruttere unge politikere i utdanningsfasen, men størrelsen på kommunen er ikke utslagsgivende i den sammenheng.

#### **8.1.4: Partienes ansvar og oppgaver**

I gruppearbeidet ble det også framhevet både muligheter og ansvar for de politiske partiene i en ny kommune. Det var bred enighet om at partiene får en svært viktig rolle, ikke minst når det gjelder å sikre at alle deler av kommunen blir representert på listene. En av gruppene la vekt på at partiene har et ansvar allerede nå, og oppfordret til at det ble arrangert felles møter på tvers av dagens kommunegrenser. I plenumsdiskusjonen ble det antydnet at det kan bli tydeligere politiske skillelinjer i et større kommunestyre sammenlignet med i dag der det av og til blir personlige, mer enn politiske skiller.

#### Viktige momenter fra gruppediskusjonene:

- Det kan bli mer kamp om posisjoner og plass på listene i en større kommune. Sammenslåtte partier gir flere mennesker og et større rekrutteringsgrunnlag.
- Partiene må sikre geografisk spredning på listene
- Partiene har ansvar for å fortelle hvor spennende det er å drive med politikk. Lokalavdelingene må få større ansvar for rekruttering gjennom møter på ulike steder i kommunen.
- Åpne møter med dagsaktuelle temaer
- Invitere seg selv på møter med lag og foreninger
- Viktig å «holde varamedlemmer varme» - de må inviteres til gruppemøter.
- Det er mer positivt enn negativt for partiene at kommunen blir større. Det kan bli flere større og motiverende politiske oppgaver – og saker som øker engasjementet.



### 8.1.5 Sammenheng kommunestørrelse og lokaldemokrati

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

### 8.2: Valgdeltagelse

Den neste tabellen viser valgdeltakelsen i kommunene i 4K ved lokalvalgene fra 1991 til 2011. Tabellen viser at det er variasjon mellom kommunene, og fra valg til valg. Det som kan være interessant å se i denne sammenheng er at valgdeltakelsen i Re var lavere rett etter sammenslåingen. Forskerne som så på de andre sammenslåingene mellom 2005 og 2008 ser ikke det samme bildet. Der viser Brandtzæg (2009) at valgdeltakelsen ikke har blitt påvirket av sammenslåingen.

|                    | 1991 | 1995 | 1999 | 2003 | 2007 | 2011 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Holmestrand</b> | 66,8 | 63,1 | 55,3 | 59,1 | 58,0 | 63,4 |
| <b>Hof</b>         | 71,3 | 66,3 | 62,2 | 63,1 | 64,4 | 66,6 |
| <b>Re</b>          | 69,9 | 70,8 | 65,2 | 61,2 | 62,3 | 63,8 |
| <b>Våle/Ramnes</b> | 69,9 | 67,3 | 63,4 |      |      |      |
| <b>Sande</b>       | 64,1 | 65,9 | 63,1 | 62,4 | 63,0 | 64,5 |

Kilde: SSB Statistikkbanken

Valgdeltakelse var også et av temaene som ble diskutert under 3K-referansegruppas samling i januar-15. I gruppearbeidet var det bred enighet om at valgdeltakelsen ikke er sterkt knyttet til kommunestørrelse, men at det er andre forhold som påvirker mer: hvordan det rekrutteres til politisk arbeid, hvordan viktige saker blir presentert, lokale problemstillinger, hvordan familier og enkeltpersoner har muligheter til å delta i lokalpolitikk osv.





#### Viktige momenter fra gruppediskusjonene:

- Lokale saker må løftes fram i forbindelse med valgene
- Viktig at partiene viser hvilke muligheter for påvirkning det er å delta i politikk og ved valg. I en større kommune kan en få fram partiforskjeller bedre enn i dag.
- Politikerne må sette mål om valgdeltakelse

### **8.3: Antall partier – antall folkevalgte**

Større kommuner har vanligvis færre folkevalgte representanter per innbygger enn mindre kommuner. Tabellen nedenfor viser at det er forskjeller kommunene imellom i Vestfold.

#### **8.3.1: Innbyggertall og antall innbyggere per folkevalgt – i 4K og sammenlignbare kommuner**

| Kommune            | Innbyggertall (2015) | Medlemmer i kommunestyret | Antall innbyggere per folkevalgt (2011) |
|--------------------|----------------------|---------------------------|-----------------------------------------|
| Holmestrand        | 10 661               | 27                        | 395                                     |
| Sande              | 9 149                | 25                        | 366                                     |
| Re                 | 9 253                | 25                        | 370                                     |
| Hof                | 3 114                | 17                        | 183                                     |
| 4K                 | 32 177               | 27 - 35-37-39-41          | 1 191- 919-869-825-784                  |
| Tønsberg           | 41 920               | 39                        | 1 074                                   |
| Sandefjord         | 45 281               | 39                        | 1 161                                   |
| SAS/Nye Sandefjord | 62 647               | 57 – 45                   | 1 099 – 1 392                           |
| Nøtterøy           | 21 483               | 39                        | 551                                     |
| Horten             | 26 903               | 41                        | 656                                     |
| Larvik             | 43 506               | 35                        | 1 243                                   |

Kilde: SSB Statistikkbanken Tabell 06913 – Folkemengde. Kommunenes hjemmesider

Kommunelovens §7 pkt.2 sier at kommunestyrets medlemstall skal være et ulikt tall. For kommuner med et innbyggertall over 10 000 og under 50 000 er minstestørrelsen 27. I tabellen er det regnet ut hvor mange innbyggere det vil være pr. folkevalgt i et sammenslått 4K i fem ulike alternativer. Det laveste antallet folkevalgte tilsvarer lovens minstestørrelse. Høyeste antall folkevalgte tilsvarer størrelsen på kommunestyret i Horten i dag.

Spørsmålet om hvor stort kommunestyret skal være i en eventuelt sammenslått kommuner, er et politisk spørsmål som mulighetsstudien bare presenterer, ikke tar stilling til. Skulle et 4K-kommunestyre velge å holde seg på lovens minstestørrelse, vil det fortsatt være kommuner i fylket med flere innbyggere pr. folkevalgt. Fastsettes størrelsen til f.eks 35 medlemmer, vil det være mange kommuner i fylket med flere innbyggere pr. folkevalgt enn den nye 4K-kommunen.

### **8.4: Politisk organisering utover formannskap/kommunestyre**

Kommunelovens minstestandarder for kommuner mellom 10 og 50 000 er at formannskapet skal minst ha 5 medlemmer, og faste underutvalg kommunestyret velger å opprette må ha minst 3. (§8 og 10). Det er litt variasjoner mellom kommunene i 4K, men samtlige har valgt å ha flere medlemmer

både i formannskap og andre utvalg enn det minstenormen tilsier. I tabellen nedenfor er det satt opp hvilke underutvalg de fire kommunene har, uten å beskrive deres ansvarsområder utover det selve utvalgsnavnet antyder.

#### 8.4.1: Kommunestyre og formannskap

|                    | Kommune<br>/bystyret | Formann-<br>skapet | Hovedutvalg                                                                                                                                                                               | Valg av utvalg                                                                                                              |
|--------------------|----------------------|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Holmestrand</b> | 27                   | 9                  | Utvalg for regulering og kommunalteknikk – 7 medl.<br>Utvalg for oppvekst og omsorg 7 medl.<br><br>Kontrollutvalg                                                                         | Medl. og vara velges blant bystyrets medlemmer. Ingen kan velges som fast medl. i mer enn ett utvalg                        |
| <b>Hof</b>         | 17                   | 7                  | Utvalg for helse, kultur og oppvekst - 7 medl.<br>Utvalg for teknikk, landbruk og miljø – 7 medl.<br><br>Kontrollutvalg                                                                   | Leder og nestleder velges blant K-styrets medlemmer.                                                                        |
| <b>Re</b>          | 25                   | 7                  | Hovedutvalg for drift, eiendom og næring (DEN) – 9 medl.<br>Hovedutvalg helse, oppvekst og velferd (HOV) – 9 medlemmer<br><br>Kontrollutvalg                                              | Minst et flertall av hovedutvalgets medlemmer skal sitte i kommunestyret.                                                   |
| <b>Sande</b>       | 25                   | 7                  | Hovedutvalg for næring, miljø og kommunalteknikk – 7 medlemmer<br>Hovedutvalg for helse og sosial – 7 medlemmer<br>Hovedutvalg for kultur og oppvekst – 7 medlemmer<br><br>Kontrollutvalg | Minst 2/3 av hovedutvalgenes medlemmer velges blant Kstyrets-medlemmer. Leder og nestleder skal velges blant Kstyrets medl. |

Kilde: Kommunenes hjemmesider og reglementer

De fire kommunene har en ganske lik utvalgsstruktur i dag. Sande skiller seg ut ved å ha tre hovedutvalg, mens de andre har to i tillegg til formannskap og kontrollutvalg.

#### 8.5: Vil utkantene få innflytelse? Erfaringer fra sammenslåtte kommuner.

I de kommunene som ble slått sammen i Norge fra 2005-2008 er erfaringen at de politiske partiene har lagt vekt på å utarbeide valglister for hele den nye kommunen, og alle deler av den nye kommunen har vært godt representert i by- og kommunestyret (Brandtzæg 2009). For eksempel i nye Kristiansund kommune var 12 av 45 representanter etter lokalvalget i 2007 fra Frei, som var landkommunen som gikk inn i den store kommunen. Det tilsvarende tallet fra Skjerstad i Bodø kommune var 2. Det siste er og bra i forhold til innbyggertallet. Nye Bodø og nye Vindafjord kommune valgte å etablere lokalutvalg/grendeutvalg etter sammenslåingen

Forskerne i Telemarksforskning (Brandtzæg 2009) hevder at etablering av lokalutvalg eller grendeutvalg i forbindelse med kommunesammenslåingene, kan være en hensiktsmessig løsning for

å kompensere for redusert politisk representasjon i kommunestyret, og for å bidra til fortsatt fokus på utvikling av aktive bygder. Dette er en modell som også diskuteres i forbindelse med kommunereformen i Vestfold. En holdning er at dette er en modell som ikke er like relevant her hvor avstandene er så korte. Andre hevder at det kan være aktuelt å styrke utvalg/råd som er opprettet av faglige, mer enn geografiske grunner. SAS-kommunene valgte bort lokalutvalg bl.a etter en studietur til Sandnes der de har slike utvalg i dag. I den nye Sandefjord kommune vil det derimot bli opprettet et utvalg med ansvar for næringsutvikling, noe som er nytt ifht dagens utvalgsstruktur i de tre kommunene.

## 8.6 : Erfaringer fra Danmark

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

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

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

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

Rådmannen i Lolland, Thomas Knudsen, som besøkte 4Ks referansegruppe i april, bekreftet inntrykket av at det en periode var redusert interesse for lokalpolitikk i den sammenslåtte kommunen. Nå – åtte år etter sammenslåingen – sa han at lokalpolitikken var slik den hadde vært før, men at det hadde vært en utvikling av det kan kalte «nye demokratiformer». Innbyggerne

organiserte seg mer, både permanent og for enkeltsaker. Kommunen hadde også et bedre system for innbyggermedvirkning enn de hadde hatt før.

#### **8.6.1: Annen kontakt mellom kommunene og innbyggerne**

Ekspertutvalget understreker at det må utvikles flere og andre måter å sikre god kontakt med innbyggerne på. Kommunene i 4K har allerede flere ordninger:

- Alle kommunene i 4K er med på ordningen «Innbyggerinitiativ» via kommunens hjemmesider. Her kan innbyggere stille spørsmål, samle underskrifter og ha rett til å få sin sak behandlet av kommunens organer. Nylige saker som har vært fremmet på denne måten er f.eks. krav om ny behandling/bevilgninger til leirskole i Holmestrand, og stopp av salg av en kommunal eiendom i Hof.
- Alle kommuner overfører kommune/bystyremøter over web-TV. Holmestrand overfører også møtene i formannskap og faste utvalg.
- Ordførernes ukeplaner offentliggjøres i lokal presse, og deres mobilnumre ligger på kommunens hjemmesider.
- Ordføreren i Re har sitt «ordførers hjørne» der innbyggerne kan ta direkte kontakt en gang i uka. Holmestrand er det tilsvarende ordninger månedlig, mens ordførerne i Hof og Sande inviterer innbyggere til å ta kontakt via kommunens hjemmesider.
- I forbindelse med kommunereformen har lag og foreninger blitt oppfordret til å sette saken på dagsorden, og at kommunen gjerne stiller med informasjon.
- I Re er det en åpen post foran hvert kommunestyremøte, der enkeltpersoner, lag eller foreninger får anledning til å ta opp saker direkte med de folkevalgte.
- Kommunene inviterer til ulike former for folkemøter og «verksteder» jevnlig. I alle fire kommuner er kommuneplanprosessene brede og åpner for innspill direkte fra innbyggerne.
- I varierende grad bruker kommunene og ordførerne og andre folkevalgte sosiale medier som lavterskel-kommunikasjonskanal. Det er i første rekke Facebook som brukes av politikerne i 4K, mens det i andre kommuner også er tatt i bruk Instagram og Twitter.

#### **8.7: Samlet vurdering – lokaldemokrati**

Valgdeltakelsen i Re gikk noe ned ifht det den hadde vært i Våle og Ramnes før sammenslåingen i 2002. Når vi ser på valgdeltakelsen i 4K ved de siste valgene, ser vi at det varierer fra kommune til kommune og fra valg til valg. Forskerne som har sett på de fire frivillige sammenslåingene i perioden 2005 – 2008 ser ingen store endringer i valgdeltakelsen.

Det er omtrent det samme antall partier representert i de kommunestyrene i 4K-kommunene. Unntaket er Hof kommunestyre der det bare sitter tre partier. For innbyggerne der vil en sammenslått kommune bety et større mangfold av partier å velge blant. I en eventuelt sammenslått kommune vil det bli en utfordring for partienes nominasjonsmøter å lage valglister som speiler hele den nye kommunen. Erfaringene fra andre sammenslåinger tilsier at partiene klarer den jobben bra.

Erfaringer fra norske sammenslåinger og den danske kommunalreformen viser at lokaldemokratiet endres etter en sammenslåing, og ikke alle endringer er positive. Dette er forhold den nasjonale reformen som er under arbeid i Norge må ta inn over seg, og søke å finne avbøtende tiltak på. En erfaring er at innbyggerne synes det blir en større avstand til de folkevalgte. En slik utvikling vil en

kunne forvente også i en eventuell ny kommune i 4K. Det blir færre lokalpolitikere, og sjansen til at enhver «kjenner en» blir dermed mindre. Tiltak som nye og bedre muligheter for å komme i dialog med kommunen blir derfor viktig, og nye sosiale medier og datateknologi kan være verktøyene som kan brukes i så måte.

Ekspertutvalget har vært opptatt av at rollen som lokalpolitiker vil måtte bli endret gjennom reformen. De sier bl.a tydelig at det forutsetter at også staten bidrar. Skal en skal lykkes med å gi kommunene større ansvar – og ved det gjøre vervet som lokalpolitiker med givende – forutsetter det at staten faktisk er villig til å gi slipp, kontrollere og detaljstyre mindre. – Og det gjør de statlige byråkrater ikke uten videre, sa ekspertutvalgets leder Signy Vabo da hun la fram utvalgets rapport på en konferanse i regi KS i april 2013. – De må få klare signaler og føringer på det, la hun til. Stortingsmelding nr 14 har en gjennomgang av oppgaver som statlige og regionale myndigheter kan overlate til kommunene. Meldingen behandles i Stortinget i juni 2015.

Når det gjelder tiltak for å kompensere for den økte avstand mellom innbyggere og kommunestyre en kommunesammenslåing eventuelt kan komme til å bety, understreker ekspertutvalget muligheten de nye kommunene vil ha til å opprette lokale utvalg. Disse utvalgene kan delegeres ansvar på enkelte områder, eller fungere som høringsinstanser på linje med dagens eldreråd, og råd for personer med nedsatt funksjonsevne. Ifølge ekspertutvalget vil slike utvalg være en måte å sikre fortsatt nærhet til beslutningstakerne. Dette er en mulighet som må vurderes i en sammenslått flersenterkommune. Slike utvalg kan bidra til å øke interessen for lokale saker, men kan også bidra til å skape indre stridigheter i kommunen f.eks når aktiviteter eller etableringer skal lokaliseres. Kanskje skal det ikke være geografi som er utgangspunktet når en vurderer behovet for flere utvalg. I flersenterkommunen vil det være spesielt viktig å ha gode prosesser når en bestemmer hvor ulike tjenester skal plasseres, slik at kommunen ikke river seg selv i stykker innenfra. Rådmannen i Lolland fikk spørsmål om det fortsatt var lokaliseringsdebatter i hans kommunestyre, og bekreftet at det var det nok.

## 9. Konsekvenser for kommunen som myndighetsutøver

Gjennom meldingsdelen i kommuneproposisjonen for 2014 peker regjeringen på den kraftige økningen i kommunale oppgaver de siste 50 årene, inkludert oppgaver som innebærer at innbyggerne har rettigheter de forventer vil være like over hele landet. *«Økende krav til kommunenes myndighetsutøvelse har kommet i form av flere lovpålagte rettigheter og plikter, flere og mer komplekse enkeltvedtak som skal fattes, flere kommunale plikter, samt tiltakende rapporteringskrav. Innbyggerne og næringslivet har en berettiget forventning om rettsriktige avgjørelser, likebehandling, upartiske avgjørelser, overholdelse av taushetsplikt, samt effektiv saksbehandling. Dette krever relevant og tilstrekkelig kompetanse i kommunene».* (side 27)

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

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

Skal kommunen ta korrekte og rettfærdige avgjørelser, krever det at det er kunnskap om fagfeltet og relevant lovgiving hos saksbehandlere og ledere. Ekspertutvalgets kriterier « tilstrekkelig kapasitet og

relevant kompetanse» gjelder dermed også her. På dette området har utvalget lagt til «tilstrekkelig distanse».

### 9.1: Kompetanse

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

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

Kilde: Ekspertutvalgets rapport side 78

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

I forbindelse med ulovlighetsoppfølging som plan/byggesaksavdelingen har ansvaret for, er det behov for juridisk kompetanse. Da 3K-kommunene slo sammen disse avdelingene med Holmestrand som vertskommune, ble det derfor ansatt en medarbeider med juridisk bakgrunn i tillegg til kompetanse innenfor avdelingens kjerneområder.

### 9.2: Habilitet

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

Samme undersøkelse sier imidlertid også at det i disse små kommunene oftere oppstår problemer knyttet til inhabilitet for saksbehandlere og folkevalgte enn i større kommuner. Med bl.a det som utgangspunkt har ekspertutvalget konkludert slik: «Gjennomgangen viser at inhabilitet er en større utfordring i små enn i større kommuner. Det skyldes ikke bare at saksbehandler kan være part og/eller være i slektenskap med aktuelle innbyggere, men kan også skyldes andre nære relasjoner som naboskap, forretningsforbindelser og vennskap.... Utvalget legger til grunn at tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggere er nødvendig. Dette for å sikre likebehandling og at det ikke tas



*utenforliggende hensyn i myndighetsutøvelsen, samt at innbyggerne sikres de rettigheter de har etter loven..... Det er derfor utvalgets oppfatning at kommunene bør ha en størrelse som sikrer tilstrekkelig distanse mellom innbyggerne og medarbeiderne i kommunen. Dersom kommunene ikke er i stand til å fatte rettsriktige avgjørelser vil dette medføre press om økt statlig overprøving, og kan føre til et økt antall klagesaker for fylkesmennene og Stortingets ombudsmann for forvaltningen»*

Disse vurderingene deles av flere av arbeidsgruppene som har deltatt i denne mulighetsstudien. Det oppleves som problematisk at enkeltmedarbeidere sitter alene med utøvelse av myndighet. Får en større fagmiljøer der flere personer kan både diskutere og stå bak en beslutning, vil det både avlaste den enkelte og bety en kvalitetssikring av sakene.

### **9.3: Samlet vurdering**

Da Holmestrand, Hof og Re slo sammen sine planavdelinger åpnet det seg en mulighet til å ansette en juridisk rådgiver ved avdelingen. Erfaringene var at det stadig kom saker der juridisk kompetanse var påkrevet, og det var både tungvint og dyrt å skulle hente denne kompetansen utenfor egen organisasjon hver gang. Utbyggingsavtaler vil være et viktig fagfelt for den juridiske rådgiveren som tiltrer når avdelingene formelt samles den 1.juli 2014.

Ingen har kommunene i 4K har pr. i dag kommuneadvokat, men kjøper juridiske tjenester ved behov. Det er litt ulike syn på om det ville være en fordel å ha en kommuneadvokat i full stilling, eller om behovene kommunen har i enkeltsaker er så forskjellig, at det uansett vil være behov for å kjøpe spesialiserte tjenester også innenfor det juridiske området. Fra flere av arbeidsgruppene som har sett på virksomhetene signaliseres det et behov om styrket juridisk kompetanse.

## **10.Kommunereformen i barne-og ungdomsrådene**

Barne- og ungdomsrådene er sammensatt etter litt forskjellige prinsipper i de fire kommunene, både når det gjelder antall deltakere, om de som er med representerer noen, og hvor langt en går ned i alder. I Sande har ungdomsrådet sakslistet og referater på samme måte som f.eks eldrerådet, og blir referert i de politiske utvalg som behandler sakene rådet har uttalt seg om.



*Gruppearbeid – samling for barne- og ungdomsrådene og ordførerne i 4K 20.04.15*

Det ble arrangert en felles samling for barne- og ungdomsrådene i 4K den 20.april. I forkant av samlingen var det bare ungdomsrådet i Sande som hadde diskutert kommunestruktur og –

sammenslåing, og det bar nok fellessamlingen litt preg av. Innledningsvis var det nødvendig å gå igjennom hvilke oppgaver som ligger til en kommune, hvilke andre offentlige instanser – f.eks fylkeskommunen – ha, og hva som er tjenester som leveres av private og næringslivet.

I gruppearbeidene (på tvers av kommunegrensene) ble det diskutert rundt dem problemstillinger.

### 10.1: Fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing?

Innledningsvis ble gruppene bedt om å vurdere hva som ville være fordelene, og hva som er ulempene hvis de fire kommunene skulle slå seg sammen.

| Fordeler                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Ulemper                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Flere ansatte kan det samme, ikke så farlig om noen er syke</li> <li>• Bedre busstilbud til flere steder</li> <li>• En større kommune får en sterkere stemme</li> <li>• Det blir lettere for Sande å bli med i kulturskolen</li> <li>• Større kompetanse</li> <li>• Bedre ungdomsråd – det beste fra alle</li> <li>• Samarbeide mellom ungdomsskolene</li> <li>• Flere arbeidsmuligheter</li> <li>• Mer penger</li> <li>• Bedre tilbud til lokalsamfunnet pga kompetansen til de ansatte i kommunen</li> <li>• Større barnevern</li> <li>• Bedre helsesøstertilbud</li> <li>• Kan få MOT i hele 4K</li> <li>• Det vil ikke lønne seg å kjenne en politiker</li> <li>• Mindre byråkrati</li> <li>• Lettere å hjelpe de som trenger ekstra hjelp.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan bli langt å reise til aktiviteter</li> <li>• Større avstand mellom innbyggere og politikere</li> <li>• Redd for at bibliotek og skoler skal forsvinne</li> <li>• Hvis tilbudene i kommunen blir for dårlige, kan folk like gjerne flytte til byen, og så blir vi enda mindre</li> <li>• Redd for store skoler (noen i gruppa)</li> <li>• Kan bli krangel om hvor sentrum skal ligge – de gamle kommunene vil holde på sitt</li> </ul> |

Etter å ha sett på fordeler og ulemper, diskuterte ungdommene om det var noe som kunne gjøres for å redusere ulempene. Deres viktigste svar var at det måtte beholdes viktige tjenester nært der folk bor i dag. Skolene og biblioteket ble spesielt nevnt. Bedre kollektivtilbud er et ønske som gjentas ofte, og som samtlige grupper framhevet som det viktigste en kan gjøre for å sikre at innbyggerne får utbytte av tilbud i hele den nye kommunen. På oppfølgingsspørsmål om hvordan en flersenterkommune bør være, ga barne- og ungdomsrådene et klart svar: – Det er viktig å være rettferdig, – alle «godene» kan ikke bare være ett sted.

### 10.2: Tjenester nært – eller samlet?

Barne- og ungdomsrådene ble utfordret til å vurdere hvilke kommunale tjenester de mente burde ligge spredt i kommunen, og hvilke de syntes det var greit å samle å et/få sted/er. Til det siste svarer

de at «politikken» godt kan være bare på ett sted, og nevner også legevakt som noe som ikke trenger å være alle steder. Lista over tjenester de ønsker å spre – evt. ha som i dag – er noe lenger:

- Helsesøster og helsestasjon
- Idrettslag og –anlegg
- Bibliotek
- Skoler
- Barnehager
- Dagligvarebutikk
- Bensinstasjon

På spørsmålet om hvilke tjenester som betyr mest for dem, kommer kollektivtransporten og bussen øverst på alle lister. Flere grupper er opptatt av skolen, mens et par grupper nevnte bibliotek og helsestasjon: «At tjenestene på sikt blir bedre for alle», var den generelle oppsummeringen i plenum.

### **10.3 Ønsker mer informasjon**

Kommunereformen hadde ikke pr. april 2015 vært et stort tema i klasserommene. Flere av ungdomsrådsmedlemmene etterlyste det, og mente det var vanskelig å ta stilling, når de følte de visste så lite. Det var uenighet på samlingen om aviser og radio/TV var egnede medier for informasjon – noen mente ungdommer leste mye aviser, mens andre var tvilende til det. Ta opp temaet på skolen, bruk av sosiale medier og kanskje en musikkvideo ble anbefalt som gode måter å informere på.

### **10.4: Samlet vurdering – barne- og ungdomsrådene og kommunereform**

Medlemmene i barne- og ungdomsrådene hadde veldig forskjellig bakgrunn for å diskutere kommunereform. Det var delvis et skille på alder, der de yngste deltakerne på samlingen hadde noe dårligere forutsetninger for å diskutere enn de eldste. Vel så viktig var forskjellen mellom de som hadde jobbet med spørsmålet tidligere, og de som ble presentert for problemstillingene for første gang. Det er planlagt en felles samling over flere dager tidlig på høsten 2015, der kommunereformen skal behandles grundigere. Det ble også ytret ønske om at temaet kunne bli tatt opp i ulike sammenhenger på skolene.

Ungdommer har et konkret utgangspunkt når de diskuterer kommunestruktur: hva skjer med tjenestene? De er opptatt av at skoler, helsestasjon og bibliotek er lett tilgjengelige, og synes det er greit andre tjenester samles på ett eller få steder. Hovedutfordringen deres er kollektivtransport. Skal de kunne utnytte fritids- eller skoletilbud i nabokommunene, må en komme seg dit med buss. Som i kommuneplanarbeidet i 3K, ble det pekt på hvor vanskelig det f.eks er å komme seg fra Hof til Sande for elever som ønsker seg til videregående skole der.

## **11 .Konsekvenser for kommunenes økonomi**

Økonomiske utfordringer og muligheter ved en kommunesammenslåing er et omfattende tema. Det vil sprengte rammene for denne rapporten å gå i dybden på alle økonomiske forhold en kommune berøres av. Det er viktig å understreke at det bildet som tegnes i denne rapporten, ikke dekker hele det omfattende økonomiområdet. Det er tabeller her som viser resultat, drift, investeringer og gjeld,

og disse gir et inntrykk av dagens situasjon. Skal en få en fullgod oversikt over hva som er «balansen» i den enkelte kommune, er det behov for ytterligere utredninger og vurderinger. Det mangler en god oversikt over hva kommunene eier i form av eiendommer, bygninger, veier og infrastruktur som vann, fiber, renseanlegg osv – og hva slags verdier de representerer. Det er heller ikke gode nok oversikter over tilstanden til veier og eiendomsmasse, selv om økonomiplanene som siteres i kapitlet her, sier noe om vedlikeholdsetterslep. Det har ikke vært tid og ressurser til å gå i dybden på alle disse spørsmålene, og de må en derfor komme tilbake til etter et eventuelt vedtak om sammenslåing.

Til sjuende og sist vil det være kommunenes økonomiske «balanse» som er av interesse, mer enn regnskapsresultat et enkelt år, eller størrelsen på gjeld eller fond. For å få hele bildet må elementer som gjeld, fond, vedlikeholdsetterslep, eiendomsmasse, infrastruktur, fremtidige investeringer og nivå på drift vurderes i en helhet. En slik helhetsvurdering for en sammenslått kommune, vil det være aktuelt å gjøre i forbindelse med oppbygging av en ny kommune.

Telemarksforskning har bidratt til dette kapitlet med beregninger av hva rammeoverføringene fra staten vil bli for en sammenslått 4K-kommune. De har også gitt en vurdering av mulige innsparinger på administrasjon og sentral styring. Den delen av teksten som Telemarksforskning har levert er satt i kursiv.



### **11.1: Status for kommuneøkonomien – i svært kort versjon.**

#### **11.1.1: Holmestrand**

«Kommunens økonomi er anstrengt, og handlingsrommet er lite» skriver rådmannen i Holmestrand i sin innledning til budsjettet for 2015. Han fortsetter: «Også i årets statsbudsjett kommer vestfoldkommunene dårlig ut, og Holmestrand er den kommunen som sitter igjen med færrest kroner i frie inntekter pr innbygger etter at befolkningens behov er dekket.» Thor Smith Stickler understreker likevel at Holmestrand er i en bedre situasjon enn mange nabokommuner fordi finansplasseringer har gitt god avkastning de siste årene, og har «gitt kommunen mulighet til å bygge opp et pensjonsfond som langt på vei dekker opp den opparbeidede pensjonsgjelden som ligger i balansen.»

#### **11.1.2: Sande**

Rådmannen i Sande skriver i sitt budsjett at han legger fram et offensivt budsjett og handlingsprogram som følger opp arbeidet som ble startet med utredningen «Et samfunn i utvikling». Han fortsetter: «Frie inntekter (rammetilskuddet) øker med 10,1 mill fra 2014, dvs 2,34%. Lønnsveksten alene er større enn dette beløpet, beregnet til 3,3%. I tillegg kommer andre kostnader kommunen ikke kan velge bort, eksempelvis pensjonskostnader og underfinansiert oppgaveoverføring fra staten.

Konsekvensen er at det er realnedgang i de midler som er til disposisjon til drift og finanskostnader. Med andre ord et kjent utfordringsbilde». Olav Grande peker i tillegg på samhandlingsreformen som han omtaler som «viktig og riktig, men krevende fordi den er underfinansiert»

### **11.1.3: Hof**

«Hof står overfor store utfordringer de neste fire årene» er rådmannen i Hof innledning i vurderingene av budsjett /økonomiplan 2015-2018. Hun fortsetter: « Det er helt nødvendig å bringe økonomien i balanse og et positivt netto driftsresultat må oppnås. Revisjon og kontrollutvalget presiserer i sin behandling av regnskapet for 2013 at det må gjøres grep for å få snudd utviklingen fra negativt til positivt resultat. Hof kommune kan ikke fortsette med en drift hvor aktivitetsnivået fortsatt er høyere enn inntektsrammene. Denne ubalansen mellom inntekter og utgifter er ikke bærekraftige. Det er begrenset med muligheter til å øke inntekter, dersom men ikke velger å innføre eiendomsskatt.»

Jorid Sønju mener det ikke er mulig å imøtekomme føringene fra revisjonen og kontrollutvalget om en sunn og balansert økonomi med et positivt driftsresultat « uten å foreta krevende kutt i tjenestetilbudet».

### **11.1.4: Re**

Rådmannen i Re minner om at kommunen kommer til å miste vel 8 millioner kroner i overføringer fra staten over perioden 2017-2021. Dette er inndelingstilskuddet som Re fikk da kommunen ble etablert (Våle og Ramnes slo seg sammen), og som de skulle ha i 15 + 5 år. Kommunen kommer inn i nedtrappingsperioden i 2017, og tilskuddet faller helt bort i 2021.

Rådmannen skriver videre: «Kommunens økonomi er stram. Foreliggende økonomiplaner viser at kommunen ikke har særlig økonomisk handlingsrom og at selve driften av virksomhetene over år har hatt et til dels betydelig merforbruk. Flere og flere tjenester etableres og løses via interkommunalt samarbeid.». Trond Wifstad peker i tillegg på at utviklingen av rettighetsbaserte tjenester og andre forhold som kommunen ikke har styring på, setter ytterligere press på kommunen. På samme måte som rådmannen i Sande, trekker han fram utskrivning av pasienter fra sykehusene som utfordrende for kommunen.

## **11.2: Drift**

Alle fire rådmenn understreker at kommunene i 4K har en utfordrende økonomisk situasjon. Det er litt forskjeller kommunene imellom i hvor akutte disse utfordringene er. Budsjett og økonomiplan for Re og Hof viser behov for å redusere driftsutgifter umiddelbart, mens rådmannen i Holmestrand la fram et budsjett for 2015 med noen forsiktige økninger på enkelte tjenesteområder.

### **Netto driftsresultat i % av brutto driftsutgifter**

|                    | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Holmestrand</b> | 1,4  | 6,3  | 1,6  | 6,0  | 8,0  | 4,8  |
| <b>Sande</b>       | 3,5  | 2,9  | 2,3  | 0,5  | 0,7  | 1,5  |
| <b>Hof</b>         | 1,2  | 2,4  | 1,3  | -0,8 | 0,4  | -2,5 |
| <b>Re</b>          | 1,5  | 2,3  | 0,0  | 2,5  | 7,4  | -0,5 |

Kilde: SSB Statistikkbanken tabell 04901



Felles for alle fire kommunene er at samhandlingsreform og økningen i antallet eldre i befolkningen vil være krevende å handtere i årene som kommer.

### 11.2.1: Inntekter og utgifter

#### Driftsinntekter – målt i hele 1000 kr - 2013

| Kommune          | Pr. innbygger | Sum for kommunen |
|------------------|---------------|------------------|
| Holmestrand      | 64            | 668 170          |
| Hof              | 74            | 227 335          |
| Re               | 70            | 637 608          |
| <b>3K samlet</b> | <b>68</b>     | <b>1 533 113</b> |
| Sande            | 64            | 581 490          |
| <b>4K samlet</b> | <b>67</b>     | <b>2 114 603</b> |

Kilde: [www.nykommune.no](http://www.nykommune.no) – Kommuneøkonomi

#### Brutto driftsinntekter i kr. pr. innbygger

|                    | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Holmestrand</b> | 53 273 | 55 794 | 57 902 | 62 452 | 63 754 | 64 310 |
| <b>Sande</b>       | 53 603 | 55 215 | 58 053 | 60 939 | 62 630 | 64 685 |
| <b>Hof</b>         | 60 171 | 66 171 | 70 501 | 72 950 | 73 296 | 76 091 |
| <b>Re</b>          | 54 043 | 56 582 | 59 146 | 63 189 | 69 266 | 67 151 |

Kilde: SSB Statistikkbanken tabell 04901

Kommunaldepartementet og Statistisk sentralbyrå har valgt å sette opp tabellene over brutto driftsinntekter for kommunene på litt ulikt vis. De viser uansett det samme bildet: Holmestrand og Sande er kommuner som kommer dårlig ut mht statlige overføringer, og ligger også lavest på disse tabellene. Hof ligger høyest fordi de får det s.k «småkommunetilskuddet». Re ligger på et høyere inntektsnivå enn Holmestrand og Sande fordi de fortsatt får inndelingstilskudd etter sammenslåingen i 2002.

#### Brutto driftsutgifter i kr. pr. innbygger

|                    | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Holmestrand</b> | 53 347 | 52 497 | 55 273 | 58 069 | 59 965 | 61 786 |
| <b>Sande</b>       | 51 955 | 53 809 | 56 872 | 60 317 | 62 662 | 64 426 |
| <b>Hof</b>         | 60 830 | 65 689 | 70 599 | 74 393 | 73 861 | 78 904 |
| <b>Re</b>          | 54 462 | 56 001 | 58 830 | 62 105 | 64 537 | 67 714 |

Kilde: SSB Statistikkbanken tabell 04901

Tabeller over utgifter til ulike tjenesteområder er gjengitt tidligere i rapporten. Oversikten her viser det samme bildet som resultatene for kommunene. Holmestrand har overskudd på sin drift, Sande går i balanse/et lite overskudd, mens Hof og Re hadde underskudd på sin drift i 2014.





### 11.3: Fondsbeholdning

|             | Disposisjonsfond | Bundne disposisjonsfond | Ubundne investeringsfond | Bundne investeringsfond |
|-------------|------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|
| Holmestrand | 99 195           | 29 147                  | 157 074                  | 4 387                   |
| Sande       | 16 109           | 24 105                  | 14 427                   | 9 269                   |
| Hof         | 6 868            | 5 961                   | 12 713                   | 334                     |
| Re          | 20 224           | 20 771                  | 118 979                  | 1 759                   |

Kilde: SSB Statistikkbanken, tabell 06425, Hovedoversikt balanse

### 11.4: Eiendomsskatt?

De fire kommunene har valgt hver sin løsning mht eiendomsskatt. Hof har ikke eiendomsskatt overhodet. Holmestrand har i flere år hatt eiendomsskatt på «verker, bruk og næringseiendommer» - dvs. en skatt for næringsdrivende. Sande innfører denne skatten på boliger og fritidsboliger fra 2015, men skattlegger ikke næringseiendommer. Re venter til 2016, men har så vedtatt å innføre eiendomsskatt både på verker, bruk, næring og boliger, inkl fritidsboliger.

#### 11.4.1: Status eiendomsskatt

Når en kommune innfører eiendomsskatt, må en starte på laveste skattesats som er 2 promille av den skattlagte eiendommens ligningsverdi. Det er deretter lov å trappe opp til en maksimal sats på 7 promille (Eiendomsskattelovens § 11). Både Sande og Re kommer dermed til å starte på 2 promille i hhv 2015 og 2016. Sande øker deretter til 3 promille. Holmestrand har en sats på 6 promille for 2015 som er en videreføring av samme sats som i 2014.

#### Budsjetterte inntekter fra eiendomsskatt

| Holmestrand                                                                 | Sande                                                                                | Re                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Verker, bruk og næringseiendommer<br>6 promille                             | Boliger og fritidsboliger<br>2 promille i 2015<br>3 promille fra 2016                | Både verker, bruk og næringseiendommer og boliger og fritidsboliger                               |
| Budsjett 2015: 10,5 mill<br>(Samme beløp pr. år i hele økonomiplanperioden) | Budsjett 2015: 10,7 mill *)<br>2016: 15,5 mill<br>2017: 16,0 mill<br>2018: 16,0 mill | Samme sats 2016-17 og 18<br>Næring 1,3 mill<br>Boliger og fritidsboliger 11,5<br>Samlet 12,8 mill |

Kilde: Vedtatte økonomiplaner 2015 – 2018 – budsjettvedtak 2015 (Sande) Sak 05/15 i kommunestyret Re

Prognosene for skatteinntekten i Sande er endret siden budsjettvedtaket, fordi anslaget for fritidseiendommer var for lavt. Ny prognose er at eiendomsskatten vil gi inntekter på 14,4 mill det første året, deretter 18,8 mill i 2016 og 19,3 mill i 2018.

#### 11.3.2: Eiendomsskatt – muligheter

En sammenslått kommune må ta stilling til om det skal være eiendomsskatt, hvilke typer eiendom som i så fall skal skattlegges, og hva skattesatsen skal være. Siden det i skrivende stund ikke er gjennomført taksering av eiendommene i flere av kommunene, vil det ikke være mulig å ha helt presise tall for hvor de ulike alternativene vil bety i inntekter for kommunen. De mulighetene som

presenteres her, tar utgangspunkt i tallene i budsjettene og politiske saker i de tre kommunene som har eiendomsskatt i dag.

| Modell jfr. kommune idag                                                            | Muligheter - konsekvenser                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Hofmodell<br>Dvs. ingen eiendomsskatt                                               | Hvis den nye kommunen velger å ikke ha eiendomsskatt, betyr det at det enten må finnes andre inntektskilder, eller gjennomføres effektiviserings-tiltak tilsvarende beløpet som er budsjettet tatt inn via denne skatten. Samlet for 4K er det budsjettet med 21,1 millioner i eiendomsskatt i 2015. I 2016 øker dette til 38,8 millioner, og i 2017 og 2018 vil det ihht anslagene i de økonomiplanene komme inn 39,3 millioner                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Holmestrand-modell – bare skatt på verker, bruk og næringseiendom                   | <p>Her blir det flere usikkerhetsmomenter når en skal vurdere mulige inntekter. Holmestrand har budsjettet med 10,5 millioner pr. år, med en skattesats på 6 promille, mens rådmannen i Re har budsjettet med 1,2 millioner pr. år med en sats på 2 promille</p> <p>Forutsetninger i dette eksempelet:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Skattesats 4 promille</li> <li>• Sande har samme potensiale som Re mht eiendomsskatt på verker, bruk og næringseiendom</li> <li>• Hof har potensiale tilsvarende 1/3 av Sande /Re</li> </ul> <p>I så fall vil en ny kommune kunne ta inn i overkant av 13 millioner i eiendomsskatt på verker, bruk og næringseiendom (Holmestrand 7,8 mill, Sande 2,4 mill, Re 2,4 mill, Hof 0,8 mill)</p>                                                                                                                                                    |
| Sandemodell<br>Boliger og fritidsboliger                                            | <p>Også her vil det være usikkerhet knyttet til tallene. Den største kommunen har ikke vurdert denne skatten, og har dermed heller ikke et anslag på hva en ville få inn.</p> <p>Forutsetninger i dette eksempelet:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Skattesats slik den nå er i Sande og Re (selv om de er ulike)</li> <li>• Holmestrand anslås å ligge 10% over Re</li> <li>• Hofs bidrag settes til 1/3 av Re</li> </ul> <p>Gitt disse forutsetningene vil den nye kommunen kunne ta inn ca 39 millioner i eiendomsskatt på boliger og fritidsboliger . (Holmestrand 13 mill, Sande 10,7 mill, Hof 3,8 mill og Re 11,5mill)</p> <p>Summen vil bli høyere hvis en velger samme skattesats som Sande (3 promille) – ettersom tallene for de tre 3K-kommunene er beregnet utfra budsjettet i Re.</p> <p>Det er budsjettet – ikke den nye prognosen – fra Sande som er utgangspunkt</p> |
| Re-modell<br>Skatt på «alt» - dvs. både næringseiendom og boliger og fritidsboliger | Dette er selvsagt det alternativet som bringer mest penger til en ny kommunekasse. Gitt de samme forutsetningene som i eksemplene ovenfor, vil eiendomsskatt på «alt» gi ca 52 millioner i inntekt til kommunen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

Kilde: Vedtatte økonomiplaner. Beregninger ned Inger Christensen – med de forutsetningene som er beskrevet i eksemplene.

## 11.4: Gjeld

Kommunenes gjeld har vært en del framme i debatten om kommunereform. Det er i den forbindelse viktig å være klar over at det er «forskjeller på gjeld». Når en kommune investerer i vann- og avløp, er dette utgifter som skal dekkes inn 100% over gebyrer til innbyggerne. Kommunene tar også av og til opp lån som andre skal betale tilbake. START-lån er eksempler på dette. Både Re og Holmestrand har tatt opp lån til opprusting av båthavnene sine, og disse lånene skal betales av de respektive foreninger som drifter disse båthavnene. Holmestrand vil også få gjeld til «heis i fjell» ført opp sin sin, mens det er Vestfold fylkeskommune som skal betale ned dette lånet.

Tabellene til SSB og KMD gir med andre ord ikke et presist nok bilde av kommunenes gjeldssituasjon. De tallene som antagelig er av størst interesse, er de tallene som viser hvor stor del av gjelden som belaster de årlige driftsbudsjettene.

### **Netto lånegjeld i % av brutto driftsinntekter**

|                    | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014  |
|--------------------|------|------|------|------|------|-------|
| <b>Holmestrand</b> | 70,6 | 75,4 | 86,1 | 85,1 | 85,6 | 91,5  |
| <b>Sande</b>       | 62,6 | 65,0 | 63,2 | 58,6 | 60,1 | 67,6  |
| <b>Hof</b>         | 30,2 | 39,2 | 39,7 | 37,2 | 35,3 | 34,4  |
| <b>Re</b>          | 72,6 | 82,6 | 79,2 | 77,6 | 95,5 | 103,9 |

Kilde: SSB Statistikkbanken tabell 04901

### **Netto lånegjeld pr. innbygger**

|                    | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Holmestrand</b> | 37 626 | 42 071 | 49 834 | 53 170 | 54 553 | 58 840 |
| <b>Sande</b>       | 33 540 | 35 904 | 36 683 | 35 710 | 37 624 | 43 757 |
| <b>Hof</b>         | 18 148 | 25 949 | 27 994 | 27 139 | 25 877 | 26 201 |
| <b>Re</b>          | 39 225 | 46 744 | 46 842 | 49 006 | 66 116 | 69 783 |

Kilde: SSB Statistikkbanken Tabell 04901

Når en tar ut gjeld til investeringer i VA og lån som skal betales av andre, oppgir økonomisjefene og budsjett/økonomiplaner gjeld som belaster driften slik:

- Holmestrand - samlet gjeld: 402, 9 mill (Pr. innbygger 37 774 kr)
- Sande – samlet gjeld: 213,5 mill (Pr. innbygger 23 244 kr)
- Hof – samlet gjeld: 83, 4 mill (Pr. innbygger 26 679 kr)
- Re – samlet gjeld 380,8 mill (Pr. innbygger 41 021 kr)

## 11.5: Fremtidige forpliktelser

Kommunenes økonomiplaner går fire år fram i tid. De inkluderer planer og prosjekter kommunene vil sette i gang med betydning for den mulige sammenslåtte kommunen. I tabellen og oversiktene nedenfor er det tatt inn prosjekter og summer – ikke kommunenes finansieringsplaner. Her er det med andre ord prosjekter som er planlagt lånefinansiert, og andre som er tenkt dekket av midler fra fondsbeholdningen.

### 11.5.1: Investeringsbudsjett 2015 – 2018 (Alle investeringer inkludert) – I 1000 kr

|                    | 2015    | 2016    | 2017    | 2018    |
|--------------------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Holmestrand</b> | 182 630 | 110 695 | 148 970 | 34 970  |
| <b>Sande</b>       | 216 872 | 64 700  | 183 100 | 196 700 |
| <b>Hof</b>         | 12 050  | 3 750   | 1 250   | 1 000   |
| <b>Re</b>          | 43 700  | 148 650 | 148 550 | 8 450   |

Kilde: Vedtatte økonomiplaner 2015-2018

### Investeringsbudsjett innenfor selvkostområdet (VAR) – i 1000 kr

|                    | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Holmestrand</b> | 25 000 | 20 000 | 20 000 | 20 000 |
| <b>Sande</b>       | 40 490 | 16 200 | 11 600 | 10 700 |
| <b>Hof</b>         | 1 000  | -      | -      | -      |
| <b>Re</b>          | 750    | 750    | 750    | 750    |

Kilde: Vedtatte økonomiplaner 2015-2018

Investeringsbudsjettene inneholder en lang rekke større og mindre prosjekter, utbygginger og opprustinger. Lista nedenfor er ikke komplett, men inneholder de mest kostnadskrevende satsingene. Tallene er summen - i 1000 kr - for hele fireårsperioden.

| <b>Holmestrand</b>                                         | <b>Sande</b>                                         | <b>Hof</b>                          | <b>Re</b>                                |
|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------|
| Oppfølging IKT-plan<br>15 800                              | Ny + utbedringer<br>barnehager 50 000                | Eidsfoss kirke – 250                | Investeringer hht IKT-<br>planen – 5 000 |
| Tilskudd kirken<br>11 000                                  | Rehabilitering og<br>utvidelse 2 skoler<br>113 500   | IKT-utstyr – 800                    | Utbedring kirkebygg<br>1 600             |
| Flerbrukshall Botne<br>60 000                              | IKT-plan undervisning<br>5 800                       | IKT-utstyr til skolen<br>600        | Barnehage<br>Skjeggstadåsen<br>18 450    |
| 2 nye barnehager<br>35 000 (Satt av<br>tilsvarende i 2019) | Sandetun – nytt<br>dagsenter/frisklivsentr<br>11 000 | Bil til hjemme-<br>sykepleien – 500 | Ny ungdomsskole<br>190 000               |
| Vei Sjøskogen –<br>Kleivan<br>30 500                       | Nye boliger til<br>flyktninger 10 000                | Kunstgressbane<br>9 800             | G/S-vei til<br>Skjeggstadåsen<br>11 250  |
| Turvei mot Sande<br>12 000                                 | Komm.lokalet 4 000                                   |                                     | Kommunale veier<br>6 000                 |
| Backe Gabrielsens pl<br>10 000                             | Kommunale veier<br>4 100                             |                                     | Trafikksikkerhet – 600                   |
| Heisinnretning og<br>heishus - 11 875                      | Områdeplanen for<br>Sande sentrum<br>5 000           |                                     |                                          |
| Heissjakt<br>34 000                                        | Trafikksikkerhet<br>16 000                           |                                     |                                          |
| Egenkapitaltilskudd<br>KLP – 4 800                         | Felles/fagsystemer IKT<br>14 630                     |                                     |                                          |
|                                                            | Sandeelva 8 457                                      |                                     |                                          |
|                                                            | Kirken – restaurering<br>3 830                       |                                     |                                          |
|                                                            | Egenkapitaltilskudd<br>KLP – 4 400                   |                                     |                                          |

Kilde: Vedtatte økonomiplaner 2015 - 2018



*Kleiverud barnehage under bygging – ble åpnet våren 2015*

### **11.5.2: Pensjoner**

#### **Pensjonsforpliktelser i % av brutto driftsinntekter**

|                    | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Holmestrand</b> | 104,6 | 105,6 | 121,3 | 121,4 | 133,1 | 136,6 |
| <b>Sande</b>       | 108,2 | 113,1 | 116,7 | 105,3 | 111,7 | 113,3 |
| <b>Hof</b>         | 98,3  | 96,4  | 102,4 | 107,7 | 119,6 | 125,9 |
| <b>Re</b>          | 97,2  | 100,3 | 106,9 | 110,0 | 107,3 | 117,9 |

*Kilde: SSB Statistikkbanken tabell 04901*

I økonomiplanen for Re 2015-2018 kommenteres pensjonsutgiftene slik: «det erkjennes at avviket mellom kostnad og premiebetaling år for år er lite bærekraftig og må lukkes. Re og mange andre kommuner har avsatt pensjonskostnader med premieavvik som skal belaste kommunen framover. Nye avvik skal nå dekkes inn på 7 år, gamle avvik tas inn på 15 og 10 år. Pensjonsutgiftene stiger nå pga lavt rentenivå, økt levealder og nye krav til oppkapitalisering over 3-5 år for å sikre fremtidige utbetalinger.»

I Sande velger de å amortisere premieavvik over et år, og sier i sin økonomiplan at fordelene med det er at de ikke skyver gjeld foran seg, men tar kostnadene med en gang. Ulempen er at pensjonskostnadene på denne måten svinger fra år til år.

I Holmestrand ser de at utgiftene til pensjoner er høyere der enn i andre kommuner i Vestfold. (Jfr. tabellen over) Utgiftene ble noe redusert ved overgang til KLP. Kommunen forventer en økning i pensjonsutgiftene i 2015, men «har en del midler på premiefond i KLP (må ikke forveksles med pensjonsfondet i kommunens balanse) som dekker deler av denne økningen, og det får derfor ikke de helt store budsjettmessige konsekvensene».

### **11.5.2: Vedlikehold – etterslep**

Prosjektplanen for mulighetsstudien har «vedlikehold» som et stikkord for områder som skal vurderes. Det er ikke alle kommunene som har tallfestet sitt vedlikeholdsbehov, og det er derfor vanskelig å være helt konkret og presis når en skal se på utfordringer og muligheter. Økonomiplanene for 2015 – 2018 som ble behandlet rett oppunder jul i 2014, beskriver problemstillingen slik:



Holmestrand: Eiendomsmassen til Holmestrand kommune har, på lik linje med de fleste kommuner i Norge, et betydelig vedlikeholdsetterslep. Dette skaper utfordringer for eiendomsforvaltningen og brukerne. Det er økt fokus på vedlikehold av bygningsmassen i henhold til myndighetenes krav for brannsikring. Tiltakene er prioritert og prosessen med gjennomføring startet opp i 2014. Det er lagt inn midler i økonomiplanen til gjennomføring av detaljert tilstandsanalyse for alle bygg og særskilte midler for strakstiltak kommunale bygg – byggteknikk.

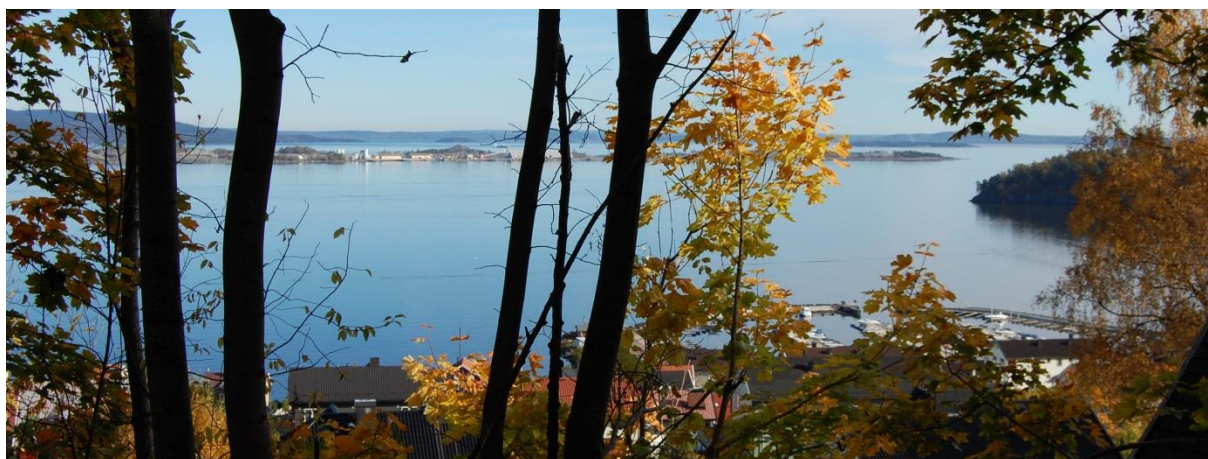
Sande: Drift og eiendom forvalter en bygningsmasse på 65 000m<sup>2</sup>. Etterslep på vedlikehold av kommunale bygg og anlegg øker. Normerte vedlikeholdskostnader bør ligge på ca 120 kr/m<sup>2</sup>. Sande har et vedlikeholdsnivå som de siste årene har ligget under 50 kr/m<sup>2</sup>. ... Sande har 54 kilometer med kommunal vei. Kommunen har også drifts- og vedlikeholdsansvar for 10 km med gang- og sykkelveier. Sande kommunes arbeid med trafiksikkerhet er nedfelt i trafiksikkerhetsplanen. Manglende reasfaltering de senere år har ført til vedlikeholdsetterslep på veiene. Sektoren anslår at det årlig bør bevilges 2,5 mill kr til reasfaltering og vegvedlikehold.

Hof: Vedlikehold er som i 2013 redusert kraftig. Kun ytterst nødvendig vedlikehold som vil rette skader som gjør skade på bygningsmassen vil bli gjort.

Re: Det er et stort etterslep på vedlikehold av bygninger og veger. Av bygningsmassen er utfordringene størst for Revetal ungdomsskole, Ramnes skole og Solerød skole. Rapporter fra eksterne konsulenter viser et vedlikeholdsbehov for Ramnes skole på 62 millioner kr og Solerød og Dalheim på 40 millioner kr de neste 20 årene dersom skolene opprettholdes. Dersom hele investeringsbudsjettet for 2014 for veg hadde vært brukt til asfaltering, ville disse vegene først bli asfaltert igjen i 2051 om dagens nivå opprettholdes.

#### **11.6: Statlige overføringer til en sammenslått flersenterkommune 4K**

Telemarksforskning har sett på hva en eventuelt sammenslått flersenterkommune/4K vil få i statlige overføringer. Utgangspunktet for beregningene er dagens inntektssystem, og de vedtatte overgangsordningene for sammenslåtte kommuner. Telemarksforsknings bidrag er markert i kursiv.



Det må understrekes at de beregningene Telemarksforskning gjør, er basert på dagens inntektssystem. Regjeringen har varslet en omfattende gjennomgang av systemet for overføring av inntekter til kommunene, og det er grunn til å tro at dagens system vil bli forandret. Allerede nå vet



vi at kommunene skal få beholde noe av selskapsskatten – forutsatt at antall arbeidsplasser i kommunen er økt, og det s.k «veksttilskuddet» har blitt noe større.

Tall og prognoser for hva slags inntekter en eventuelt sammenslått kommune vil få fra staten, er derfor svært usikre. Når de likevel tas med her, er det for å gi et inntrykk – og det eneste systemet vi kan beregne ut fra, er det systemet som gjelder i dag. Regnestykkene som Telemarksforskning har gjort for 4K, gjøres i tillegg i en rekke andre utredninger om kommunesammenslåing rundt oss. Det kan derfor være av en viss interesse å ha dem med her, i tilfelle noen ønsker å sammenligne.

Telemarksforskning har også gjort en vurdering av mulige innsparinger på sentral administrasjon og politisk ledelse. Dette er de samme beregningene som f.eks ble gjort i utredningen Kongsberg kommune nylig gjennomførte (Ble henvist til i kommunestyrebehandlingen i Sande). Disse beregningene tar utgangspunkt i KOSTRA-tallene, og forutsetter at alle kommuner rapporterer det samme inn dit. Det er også viktig å minne om at disse beregningene er helt «mekaniske» i den forstand at de bare regner om dagens kostnader til utgift pr. innbygger, for så å gange med det nye innbyggertallet. Modellen tar dermed ikke stilling til om det er nødvendig eller fornuftig å gjøre endringer i administrasjon, organisering osv. – en vurderer bare et kostnadsspørsmål. Det har kanskje begrenset verdi å sammenligne med den kommunen i 4K som ligger lavest på administrasjon i dag, ettersom en eventuelt sammenslått kommune vil bli så mye større enn enkeltkommunene er nå. For å få et sammenligningsgrunnlag som kanskje er noe mer relevant er derfor tallene fra Tønsberg og Larvik tatt med.

#### **11.6.1: Kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av 4K**

*Tabellen under viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Holmestrand, Hof, Re og Sande. Som tabellen viser, vil en sammenslått 4K-kommune få økt sitt rammetilskudd med om lag 5,1 mill kr hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Dette utgjør 0,2 prosent av dagens brutto driftsinntekter.*

*Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger 38,9 mill kr pr år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør -1,8 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.*

*Re mottar i dag inndelingstilskudd på 8,5 mill kr fra kommunesammenslåingen mellom Våle og Ramnes i 2002. I beregningene har vi lagt til grunn at dette inndelingstilskuddet blir trappet ned i perioden 2017-2021. Det kan likevel tenkes at det eksisterende inndelingstilskuddet til Re vil leve skjermet for avkorting lenger enn til 2017 dersom kommunen i mellomtiden igjen blir omfattet av en kommunesammenslåing.<sup>1</sup>*

*I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha mottatt 76,3 mill kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.<sup>2</sup>*

*Tabell 1 Frie inntekter per år i mill 2014-kr.*

|                                                            |                |
|------------------------------------------------------------|----------------|
| <i>Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)</i>       | <i>1 544,9</i> |
| <i>Frie inntekter pr år i 15 år etter sammenslåing (B)</i> | <i>1 549,9</i> |

<sup>1</sup> Inndelingstilskuddet for Re er 8,475 mill kr for 2015. Det er lagt til grunn at dette blir trappet ned med 1,695 mill. kr pr år i perioden 2017-2021 (uavhengig av eventuell ny sammenslåing).

<sup>2</sup> Beregnet som 15 år à 5,088 mill kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 8,797 mill kr per år i en femårsperiode.

|                                                                     |                |
|---------------------------------------------------------------------|----------------|
| <i>Frie inntekter pr år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)</i> | <i>1 506,0</i> |
| <b>Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)</b>        | <b>5,1</b>     |
| <b>Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)</b>          | <b>-38,9</b>   |

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i tabellen under. Beregningene viser at alternativ 2 vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skrives seg fra kriteriene sone (173 000 kr), nabo (159 000 kr), opphopningsindeksen (119 000 kr) og urbanitet (5,4 mill kr). Netto virkning for elever i statlige og private skoler (-195 000 kr) og netto inntektsutjevning (-558 000 kr) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Kommunene ligger i ulike skatteinntektsklasser (dvs. at de har et skatteinntektsnivå +/- 90 % av landsgjennomsnittet). En eventuell sammenslåing vil derfor påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet.

Inndelingstilskuddet er på 43,986 mill kr og består av 3 basistilskudd à ca. 12,8 mill kr og et småkommunetilskudd (på ca. 5,5 mill kr).

Tabell 2 Endring i ulike tilskuddselement 2015-kr.

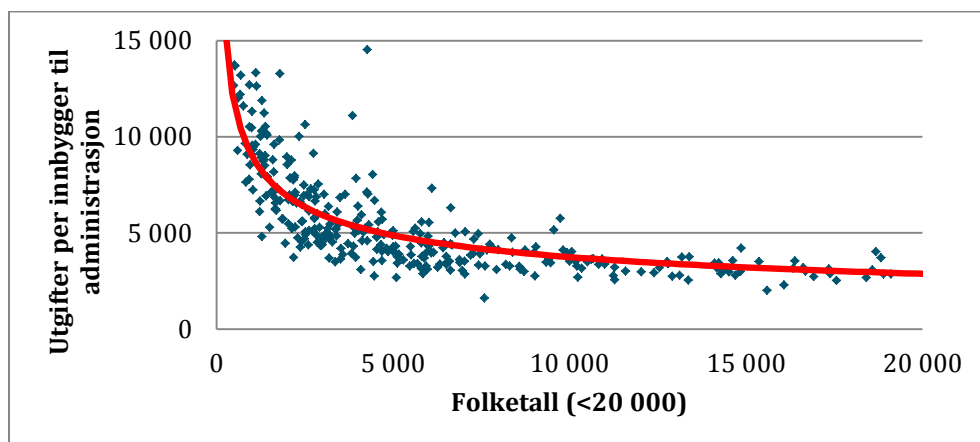
| <b>Tilskuddselement</b>               | <b>Endring i 1000 kr</b> |
|---------------------------------------|--------------------------|
| Sone                                  | 173                      |
| Nabo                                  | 159                      |
| Nto.virkn. statlige og private skoler | -195                     |
| Opphopningsindeks                     | 119                      |
| Urbanitetskriterium                   | 5 389                    |
| Basistillegg                          | -38 510                  |
| Netto inntektsutjevning               | -558                     |
| Småkommunetilskudd                    | -5 475                   |
| Inndelingstilskudd                    | 43 986                   |
| <b>Sum</b>                            | <b>5 088</b>             |



### **11.6.2: Utgifter til administrasjon**

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

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



Figur 1 Sammenhengen mellom administrasjonsutgifter og innbyggertall 2013. Kilde: KOSTRA

Vi har ikke foretatt noen detaljert vurdering av effektiviseringspotensialet innen administrasjon, noe som ville krevd at vi konkret gikk inn i den enkelte kommune og vurderte hver enkelt stilling og måten kommunene er organisert på. Vi har derfor heller forsøkt å finne fram til mulige innsparingsgevinster ved å analysere KOSTRA-data fra 2013. Dette vil være en metode som gir et bilde av mulige innsparingsgevinster. Vår definisjon av «administrasjonsutgifter» i denne analysen er netto driftsutgifter på følgende KOSTRA-funksjoner: 100 Politisk styring, 110 Kontroll og revisjon, 120 Administrasjon, 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen og 130 Administrasjonslokaler.

### 11.6.3: Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon for 4K

Tabellen under viser administrasjonsutgiftene i dag og mulige innsparingsgevinst ved kommunesammenslåing av «3K-kommune» -ne + Sande. Re har i dag lavest administrasjonskostnader av de fire kommunene (3 593 kr per innbygger i 2013). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 12,1 mill kr sammenlignet mot summen for dagens fire kommuner. Dette utgjør om lag 0,6 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 2,8 mill kr årlig. Vi sammenligner også en sammenslått kommune med større kommuner i Vestfold. Innsparingspotensialet i forhold til hva Nøtterøy og Tønsberg bruker på administrasjon er på mellom 9,3 mill. kr og 22,6 mill kr.



Tabell 3 Administrasjonsutgifter 2013 og mulig innsparingspotensial. Kilde: KOSTRA (konsern)/beregninger ved Telemarksforskning

|                                                | <b>Innbyggere<br/>(1.1.2014)</b> | <b>Netto driftsutgifter pr<br/>innb. 2013</b> | <b>Netto driftsutgifter<br/>1000 2013-kr</b> |
|------------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------------------------------|
| Holmestrand                                    | 10 456                           | 3 738                                         | 39 085                                       |
| Hof                                            | 3 091                            | 4 120                                         | 12 735                                       |
| Re                                             | 9 144                            | 3 593                                         | 32 854                                       |
| Sande                                          | 9 036                            | 4 580                                         | 41 385                                       |
| <b>Sum</b>                                     | <b>31 727</b>                    | <b>3 973</b>                                  | <b>126 059</b>                               |
| Landsgjennomsnittet                            | 11 800                           | 3 885                                         | -                                            |
| Nøtterøy                                       | 21 403                           | 3 679                                         | -                                            |
| Tønsberg                                       | 41 550                           | 3 261                                         |                                              |
| <b>Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarende</b> |                                  |                                               |                                              |
| <b>Re</b>                                      |                                  |                                               | <b>12 064</b>                                |
| <b>Landsgjennomsnittet</b>                     |                                  |                                               | <b>2 799</b>                                 |
| <b>Tønsberg</b>                                |                                  |                                               | <b>9 335</b>                                 |
| <b>Larvik</b>                                  |                                  |                                               | <b>22 597</b>                                |

Telemarksforskning har sammenlignet en sammenslått kommune med to andre kommuner i Vestfold. I tabellen nedenfor er det sammenlignet med de kommunene i Norge som er omtrent så store som en eventuelt sammenslått 4K-kommune vil bli. Også her er det utgifter til administrasjon og politisk styring som sammenlignes (2013-tall)

| Navn               | Innbyggere | Netto driftsutgifter pr. innbygger | Netto driftsutgifter totalt (i 1000kr) | Innsparing ifht summen av de 4 kommunene idag |
|--------------------|------------|------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------------|
| <b>4K - samlet</b> | 31 727     | 3 973                              | 126 059                                |                                               |
| <b>Halden</b>      | 30 132     | 3 650                              | 115 486                                | 10 573                                        |
| <b>Moss</b>        | 31 308     | 3 540                              | 112 313                                | 13 746                                        |
| <b>Lørenskog</b>   | 34 697     | 4 183                              | 132 714                                | + 6 655                                       |
| <b>Ullensaker</b>  | 32 438     | 3 003                              | 95 276                                 | 30 783                                        |
| <b>Ringsaker</b>   | 33 463     | 3 081                              | 97 750                                 | 28 309                                        |

Kilde: KOSTRA – Beregning v/Inger Christensen

Det er forskjeller fra kommune til kommune også på lista over «Ca. 30 000»-kommunene. Teorien om at det er mulig å spare på administrasjon og politisk ledelse når en går fra dagens størrelse på enkeltkommuner i 4K til et tall over 20 000, bekreftes likevel langt på vei av tallene. Med unntak av Lørenskog, har alle kommunene lavere administrasjonsutgifter enn 4K har til sammen i dag. De to kommunene som ligger nærmest det innbyggertallet som 4K får om de slår seg sammen: Ullensaker og Ringsaker – har vesentlig lavere utgifter på disse områdene enn våre fire kommuner har.

#### 11.7: Økonomiske insentiver for sammenslåing

Kommuneproposisjonen som ble lagt fram 14.mai 2014 har i meldingsdelen om kommunereformen gått igjennom forskjellige økonomiske virkemidler som skal stimulere til sammenslåinger. Et

hovedgrep regjeringen gjør, er at disse virkemidlene bare gjelder kommuner som slås sammen i «reformperioden» - dvs i stortingsperioden fram til 1.1.2018.

Det viktigste av virkemidlene er at det s.k «inndelingstilskuddet» videreføres. Dette tilskuddet innebærer at kommunene som slår seg sammen, vil få beholde både basistilskudd og eventuelle regionalpolitiske tilskudd som om de fortsatt var det samme antall enkeltkommuner. Etter dagens ordning tildeles inndelingstilskudd i 15 år, for så å bli trappet ned over ytterligere fem år.

Det er lagt opp til to løp for kommuner som slår seg sammen i reformperioden:

- Ved kongelig resolusjon (dvs. behandling i regjeringen). Det gjelder kommuner som sender søknaden innen utgangen av 2015. Samtlige virkemidler vil gjelde – og basistilskuddet vil være på det nivået det er i 2015. Den nye kommunen vil bli etablert fra 1.1.2018
- Etter behandling og vedtak i Stortinget. Det vil bli utarbeidet en stortingsmelding som kommer våren 2017. Den utarbeides etter fylkesvise oppsummeringer av fylkesmennene. Kommunenes frist for å bli med i denne runden er 30.juni 2016. Den nye kommunen vil være etablert fra 1.1.2020

Konsekvensene av å måtte vente helt til 1.1.2020 med å få etablert den nye kommunen, er kommentert i kap 6 om kommunens rolle som tjenesteleverandør.

#### **11.7.1: Tilskudd i reformperioden**

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

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

#### **11.7.2: Modell for dekning av engangskostnader i reformperioden (kroner)**

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

Kilde: Tabell 4.2 – Meldingsdel Kommuneproposisjonen – side 53

Skulle 4K slå seg sammen til en ny kommune, ville den kommunen få i overkant av 30 000 innbyggere. Engangsstøtten vil dermed bli på 45 millioner kroner

Det er ikke gjort en omfattende vurdering av om dette engangstilskuddet vil være tilstrekkelig for å dekke kostnadene ved selve sammenslåingen. Dette vil avhenge av hvor omfattende prosess de deltakende kommuner vil mene de trenger, og hvor mange og store systemer f.eks innenfor IKT som ikke er sammenfallende i dag. I 3K er det allerede gjort et arbeid med samkjøring av rutiner og systemer for enkelte virksomheter – f.eks landbruk og plan, bygg og geodata.

### 11.7.3: Reformstøtte

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

| Antall innbyggere i sammenslåingen | Reformstøtte |
|------------------------------------|--------------|
| 0 – 14 999 innbyggere              | 5 millioner  |
| 15 – 29 999 innbyggere             | 20 millioner |
| 30 – 49 999 innbyggere             | 25 millioner |
| Over 50 000 innbyggere             | 30 millioner |

Kilde: Melding til kommuneproposisjonen 2014

For 4K betyr dette en reformstøtte på 25 millioner. Disse kommer i tillegg til engangsstøtten på 45 millioner. Den sammenslåtte flersenterkommunen får med andre ord 70 millioner kroner til å etablere den nye kommunen med.

### 11.8: Samlet vurdering økonomi

Alle fire rådmenn understreker at kommunene i 4K har en utfordrende økonomisk situasjon. Det er litt forskjeller kommunene imellom i hvor akutte disse utfordringene er. Budsjett og økonomiplan for Re og Hof viser behov for å redusere driftsutgifter umiddelbart, mens rådmannen i Holmestrand la fram et budsjett for 2015 med noen forsiktige økninger på enkelte tjenesteområder.

#### Netto driftsresultat i % av brutto driftsutgifter

|                    | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Holmestrand</b> | 1,4  | 6,3  | 1,6  | 6,0  | 8,0  | 4,8  |
| <b>Sande</b>       | 3,5  | 2,9  | 2,3  | 0,5  | 0,7  | 1,5  |
| <b>Hof</b>         | 1,2  | 2,4  | 1,3  | -0,8 | 0,4  | -2,5 |
| <b>Re</b>          | 1,5  | 2,3  | 0,0  | 2,5  | 7,4  | -0,5 |

Kilde: SSB Statistikkbanken tabell 04901

Felles for alle fire kommunene er at samhandlingsreform og økningen i antallet eldre i befolkningen vil være krevende å handtere i årene som kommer.

Selv om alle fire rådmenn har en bekymret «grunntone» i sine budsjetter og økonomiplaner, er det en del forskjeller kommunene imellom.

- Ulik praksis for hvordan en dekker inn premieavvik til pensjonskostnader



- Samtlige kommuner har et etterslep på vedlikehold av egen bygningsmasse og kommunale veger.
- Gjeldsbelastningen er ulik i kommunene. Det er tatt inn tall i mulighetsstudien som viser hvor stor del av gjelden som påvirker driftsbudsjettet.

Kommunene har valgt hver sin løsning mht. eiendomsskatt: Hof har ikke eiendomsskatt overhodet. Holmestrand har i flere år hatt eiendomsskatt på «verker, bruk og næringseiendommer» - dvs. en skatt for næringsdrivende. Sande innfører denne skatten på boliger og fritidsboliger fra 2015, men skattlegger ikke næringseiendommer. Re venter til 2016, men har så vedtatt å innføre eiendomsskatt både på verker, bruk, næring og boliger, inkl fritidsboliger. Hvilken modell en eventuelt sammenslått kommune vil velge, vil bli av gjort av det nye kommunestyret. Her er det store forskjeller i partienes syn, og det bør antagelig bli et tema allerede i de første rundene i oppbyggingen av en ny kommune.

Telemarksforskning har gjort beregninger av hvor store de statlige overføringene vil bli – gitt at inntektssystemet er slik det er i dag. Dette systemet er det varslet en full gjennomgang i forbindelse med kommuneproposisjonen for 2017, slik at disse tallene kan vise seg å bli helt annerledes når en eventuell sammenslåing er en realitet.

*Som tabellen viser vil en sammenslått 4K-kommune få økt sitt rammetilskudd med om lag 5,1 mill kr hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Dette utgjør 0,2 prosent av dagens brutto driftsinntekter.*

*Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger 38,9 mill kr pr år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør -1,8 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter. (Sitat beregninger fra Telemarksforskning)*

### **Statlige støtte til sammenslåingsprosessen**

Skulle 4K slå seg sammen til en ny kommune, ville den kommunen få i overkant av 30 000 innbyggere. Det vil utløse en engangsstøtte på 45 millioner kroner. Dette er et tilskudd som skal gå til å dekke kostnader ved en sammenslåing. I tillegg er det lagt inn en reformstøtte til sammenslåtte kommuner, der antall innbyggere i den nye kommunen, og størrelsen på kommunen bestemmer størrelsen på tilskuddet. For en sammenslått 4K-kommune blir reformstøtten 25 millioner. Summen av de to tilskuddene blir med andre ord 70 millioner. Dette er det samme beløpet som SAS-kommunene har fått.

### **12. Noen viktige tidsfrister**

Det er lagt opp til to hovedløp for kommuner som skal slå seg sammen. Det er ulike frister etter hvilket løp en velger.

- Hvis en skal ha søknaden avgjort ved Kongelig resolusjon (dvs. behandlet i regjeringen) er søknadsfristen 31.12.15. Det forutsettes da at det arrangeres kommunevalg samtidig med stortingsvalget i september 2017, og at den sammenslåtte kommunen er etablert pr. 1.1.2018.
- De som ikke rekker denne søknaden, men ønsker å slå seg sammen, må sende søknad via Fylkesmennene innen 30.6.2016. Fylkesmennene skal utarbeide fylkesvise rapporter som skal inngå i stortingsmeldingen om reformen som legges fram våren 2017. Når stortinget behandler meldingen behandler de også de konkrete

sammenslåingene som er omtalt i fylkesmennenes rapport. For disse kommunene blir det kommunevalg etter ordinært mønster i september 2019, og den nye kommunen vil være etablert pr. 1.1.2020.

Tidsfristene for når en må levere søknaden får med andre ord betydning for når den nye kommunen kan bli etablert. Det har også betydning for støtteordningene som er vedtatt. (Jfr pkt 11.7.2 og 11.7.3). Regjeringen har sagt at de garanterer for støtte- og overgangsordninger på det nivået de er i 2016 for kommuner som slås sammen i denne stortingsperioden (dvs. ut 2017). «Gjort nasjonale vedtak innen 1.1.18» er også en beskrivelse som er brukt fra departementets side. Viktig da å minne om at de nasjonale vedtakene som må gjøres vil skje i forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen om reformen vår/sommer 2017. Det vil ikke være tid – eller anledning – for enkeltsammenslåinger å bli behandlet av Stortinget etter det.

### 13. Oversikt over møter og deltakere i mulighetsstudien – 2014/15

| Måned    | Møter                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Des-14   | 10.12: Kommunestyre Holmestrand – vedtok prosjektplan for K&M-studie<br>16.12: Kommunestyre i Hof – vedtok prosjektplan for K&M-studie<br>18.12: Kommunestyre i Re – vedtok prosjektplan K&M-studie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Jan-15   | 07.01: Fellesmøte for formannskapene 3K og Sande<br>12.01: Styringsgruppe<br>22.01: Årsmøte Fellesforbundet Hof og Holmestrand<br>26.01: Referansegruppe – om lokaldemokrati – Re rådhus                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Feb-15   | 09.02: Styringsgruppe                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Mars-15  | 05.03: Samling for virksomhetsledere 3K hele dagen – Våle samfunnshus<br>Intervjuer med Thor Smith Stickler, Jorid Sønju og Trond Wifstad<br>09.03: Styringsgruppe<br>12.03: Forum for hovedtillitsvalgte<br>24.03: Folkemøte Kongsberg<br>25.03: Kommunestyre Sande - vedtak om å delta i to utredninger<br>26.03: Kommunestyre Re                                                                                                                                                                                                             |
| April-15 | 08.04: Møte med rådmannen i Lolland, Thomas Knudsen<br>Referansegruppe – nå inkl. Sande om flersenterkommunen<br>13.04: Styringsgruppe<br>17.04: Møte med Fred Ivar Syrstad og Petter Lodden/Fylkesmannen i VF<br>20.04: Samling for barne- og ungdomsrådene i 4K<br>Første møte i politisk arbeidsgruppe 4K<br>22.04: Arbeidsgruppe plan, bygg og geodata<br>23.04: Virksomhetsledersamling i Sande<br>24.04: Arbeidsgruppe IKT<br>Arbeidsgruppe støttefunksjoner<br>27.04: Arbeidsgruppe kirkeverger<br>28.04: Arbeidsgruppe kommuneoverleger |
| Mai-15   | 07.05: Gjennomgang med økonomisjefene i Hof og Holmestrand<br>11.05: Styringsgruppe<br>12.05: Intervju med Olav Grande<br>13.05: Reformgruppa i Sande<br>27.05: Referansegruppe – presentasjon av kartlegging- og mulighetsstudien                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |



#### **14. Litteraturliste**

Ekspertutvalgets delrapport «Kriterier for god kommunestruktur» (mars 2014)

Ekspertutvalgets sluttrapport (des 2014)

Meldingsdel kommuneproposisjonen 2015 – Prop.15S

Stortingsmelding 14 «Kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner»

Handlings- og økonomiplaner Holmestrand, Sande, Hof og Re kommuner

Regional plan for bærekraftig arealpolitikk

Regional plan for verdiskaping og innovasjon (Høringsutkast)

Regional plan for handel og sentrumsutvikling i Vestfold (Kjøpesenterplanen)

KS-temahefte «Kommunestørrelse og lokaldemokrati» (mai 2014)

Folkehelseprofiler for Holmestrand, Sande, Hof og Re

#### **15. Vedlegg**

Kunnskapsgrunnlag kartlegging- og mulighetsstudien

Intervju med rådmennene i 4K

Rapport fra Telemarksforskning: Økonomiske effekter av kommunesammenslåing 3K+Sande

Referater fra referansegruppas møter om lokaldemokrati og flersenterkommune

