

Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Lier og Hole kommuner

# Konsekvenser og muligheter ved alternativ kommunestruktur

Rapport

5. oktober 2015

**Oppdragsgiver:** Bærum kommune på vegne av Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Lier og Hole kommuner

**Rapportnr.:** R8988

**Rapportens tittel:** Konsekvenser og muligheter ved alternativ kommunestruktur

**Ansvarlig konsulent:** Kjell E. Værnor

**Kvalitetssikret av:** Svein Lyngroth

**Dato:** 5. oktober 2015

# Innhold

<b>SAMMENDRAG</b>	<b>9</b>
<b>1 INNLEDNING OG PROBLEMSTILLINGER</b>	<b>16</b>
1.1 KOMMUNEREFORMEN	16
1.2 BEGRUNNELSE FOR REFORMEN	16
1.3 HENSIKT, PROBLEMSTILLINGER OG UTREDNINGSMULIGHETER	18
1.4 METODE	19
1.5 LESERVEILEDNING	19
<b>2 KOMMUNENE – KJENNETEGN OG UTVIKLINGSTREKK</b>	<b>20</b>
2.1 KOMMUNENE – DEL AV HOVEDSTADSREGIONEN	20
2.2 BEFOLKNING OG DEMOGRAFI	21
2.2.1 Folkemengde	21
2.2.2 Utvikling fram til i dag	21
2.2.3 Forventet utvikling framover	24
2.2.4 Oppsummering	27
2.3 AREAL OG TETTSTEDER	28
2.4 SAMFERDSEL – PENDLING OG INFRASTRUKTUR	31
2.4.1 Pendling	31
2.4.2 Bolig- og arbeidsmarkedsregioner	34
2.4.3 Kommuneoverskridende transportårer	35
2.4.4 Infrastrukturprosjekter	35
2.5 REGIONALE PLANDOKUMENTER	38
2.5.1 Regional areal- og transportplan for Oslo og Akershus	38
2.5.2 Regional areal- og transportplan – Buskerud	40
2.6 INNBYGGERNES TILHØRIGHET TIL NÆRMILJØ, KOMMUNEN OG FYLKE	40
2.7 LOKALE MEDIER	42
2.8 KOMMUNENES REGIONALE TILKNYTNING	42
2.9 KOMMUNESTYRENE OG VALGDELTADELSE	43
2.9.1 Valgdeltakelse	43
2.9.2 Kommunestyrenes størrelse	44
2.9.3 Kommunestyrenes sammensetning	44
2.10 INTERKOMMUNALT SAMARBEID	45
2.11 KOMMUNEØKONOMI	45
2.11.1 Inntektsnivå, driftsresultat, kapital og gjeld	45
2.11.2 Hva betaler brukerne/innbyggerne	49
2.11.3 Oppsummering kommunal økonomi	49
2.12 TJENESTEOMRÅDENE	49
<b>3 KOMMUNESTRUKTUREN OG SAMFUNNSUTVIKLING</b>	<b>52</b>
3.1 KOMMUNENES ROLLE SOM SAMFUNNSUTVIKLER	52
3.2 EKSPERTUTVALGETS KRITERIER FOR SAMFUNNSUTVIKLING	52
3.3 SAMFUNNSUTFORDRINGER REGIONEN STÅR OVERFOR	53
3.3.1 En tett sammenvevd utredningsregion delt av grenser	54
3.3.2 Nye krav til areal- og transportplanleggingen	54
3.3.3 Region- og fylkesgrenseproblematikk	56
3.3.4 Effektiv og forutsigbar planlegging	58
3.3.5 Lokalisering av kommunal infrastruktur i tettsteder – investeringsøkonomi	58
3.3.6 Bedre fagkapasitet i kommunene som følge av samling av fagmiljøer?	59

3.3.7	Forsterket interessehevding?	60
3.4	NÆRINGSLEVETS VURDERINGER AV KOMMUNESTRUKTUREN	60
3.5	POTENSIAL FOR NYE SAMFUNNSUTVIKLINGSOPPGAVER I UTREDNINGSREGIONEN? KOLLEKTIVTRANSPORT OG FYLKESVEGER	62
3.6	ENDRINGER I FYLKESKOMMUNENS OG REGIONAL STATS ORGANISERING?	64
3.7	NY KOMMUNESTRUKTUR OG FORVALTNINGSUTFORDRINGER I HOVEDSTADSREGIONEN	65
<b>4</b>	<b>KOMMUNESTRUKTUREN OG OPPGAVER INNEN TJENESTEYTING OG MYNDIGHETSUTØVELSE</b>	<b>67</b>
4.1	SKALAEFFEKT OG STORDRIFTSFORDELER	67
4.2	KAPASITET, TILGJENGELIGHET OG KOMPETANSE	69
4.3	UTFORDRINGER KNYTTET TIL HARMONISERING	70
4.4	ULIKE TYPER AV OPPGAVER	71
4.4.1	Administrasjon og styring	72
4.4.2	Spesialiserte, ikke stedbundne tjenester	72
4.4.3	Tjenesteproduksjon, ikke stedbundne tjenester	73
4.4.4	Tekniske støttetjenester/driftsoppgaver	73
4.4.5	Beredskapstjenester med vaktordninger	74
4.4.6	Stedbundne tjenester som krever nærhet til brukerne	74
4.5	OPPSUMMERING – HVILKE EFFEKTER TROR INFORMANTER ENDRET STRUKTUR VIL GI	75
4.6	POTENSIAL FOR NYE OPPGAVER TIL STØRRE KOMMUNER – TJENESTEYTING	76
4.6.1	Videregående opplæring	76
4.6.2	Oppgaver tillagt Bufetat (statlig barnevern)	77
<b>5</b>	<b>KOMMUNESTRUKTUREN OG KOMMUNEØKONOMI</b>	<b>79</b>
5.1	HVORDAN VIRKER INNTEKTSSYSTEMET?	79
5.2	HVORDAN VIL RAMMETILSKUDDET SAMLET FOR KOMMUNENE BLI ENDRET?	81
5.3	ULIKE STIMULERINGSTILSKUDD	82
5.4	OMFORDELING MELLOM KOMMUNENE	84
<b>6</b>	<b>DEMOKRATI</b>	<b>86</b>
6.1	VALGDELTAELSE	86
6.2	KOMMUNESTYRENE	87
6.3	INNBYGGERUNDERSØKELSEN – ENDRES PÅVIRKNINGSMULIGHETENE VED SAMMENSLÅING?	88
6.4	POTENSIAL FOR NYE OPPGAVER	89
6.5	MINDRE INTERKOMMUNALT SAMARBEID	89
6.6	PÅVIRKNINGSKRAFT	89
6.7	IDENTITET OG TILHØRIGHET	90
6.8	NÆRDEMOKRATISKE ORDNINGER – LOKALSTYRER	91
6.9	BORGERMEDVIRKNING	98
<b>7</b>	<b>SAMLET VURDERING AV INNDELINGSALTERNATIVENE</b>	<b>100</b>
7.1	UTFORDRINGER VED KOMMUNEGRENSENE	100
7.2	VIDEREFØRING AV KOMMUNESTRUKTUREN	101
7.3	HVORDAN MØTER ALTERNATIVENE SAMFUNNSUTFORDRINGENE?	102
7.3.1	De tre storkommunealternativene	102
7.3.2	Asker, Røyken og Hurum	106
7.3.3	Røyken, Hurum og Lier	107

<b>8</b>	<b>VEDLEGG</b>	<b>109</b>
8.1	VEDLEGG 1. DEMOGRAFI MED MER	109
8.2	VEDLEGG 2. DATA PR. DELTJENESTE	110
8.2.1	Pleie og omsorg	111
8.2.2	Grunnskole	113
8.2.3	Barnehage	115
8.2.4	Helse	116
8.2.5	Barnevern	117
8.2.6	Sosial	118
8.2.7	Kultur	119
8.2.8	Tekniske tjenester	119
8.2.9	Administrasjon og styring	120
8.3	VEDLEGG 3. NÆRINGS LIV OG NÆRINGSSTRUKTUR	121
8.3.1	Verdiskaping, sysselsetting og struktur	121
8.3.2	Næringsklynger	127
8.4	VEDLEGG 4. BEREGNINGER AV STORDRIFTSFORDELER FOR ADMINISTRASJON OG STYRING	139
8.4.1	Hva inngår i administrasjon og styring	139
8.4.2	Beregninger	141

---

## Forord

På oppdrag av Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Lier og Hole kommune har Agenda Kaupang i samarbeid med Jørund Nilsen (eget selskap), Menon Business Economics og Vivento utredet muligheter og konsekvenser ved ny kommunestruktur i regionen. I samråd med kommunene er fem alternativer vurdert.

Utredningen drøfter utfordringer ved nåværende kommunegrenser, og om andre kommunegrenser gir muligheter for å møte utfordringene kommunene og Hovedstadsregionen samlet står overfor på en bedre måte enn i dag. Rapporten retter mest oppmerksomhet mot kommunenes rolle som samfunnsutvikler.

Evalueringen er gjennomført av Jørund K. Nilsen, Kjell E. Værnor og Finn Arthur Forstrøm (Agenda Kaupang), Anne Espelien (Menon) og Andreas Høistad Sjøberg (Vivento).

Arbeidet har pågått i perioden mai–september 2015.

Stabekk, 5. oktober 2015

Agenda Kaupang AS

## Sammendrag

### Bakgrunn og problemstillinger

Stortinget og regjeringen vil gjennomføre en kommunereform. Reformen har to hovedbegrunnelser: Behov for mer kompetanse og kapasitet i kommunene og behov for kommuner som i større grad sammenfaller med samfunnsutfordringene. Reformen skal bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling når det gjelder arealbruk, transport, næring, miljø og klima. Regjeringen ser det som ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Lier og Hole er del av Hovedstadsregionen. Kommunene inngår i bo- og arbeidsmarkedsregioner sammen med andre kommuner. Hovedutfordringen i store deler av regionen er sterk befolkningsvekst, med press på arealer, infrastruktur og vesentlige miljø- og friluftsverdier. Oslo og det nærmeste omlandet rundt, inkludert store deler av Asker, Bærum og Røyken, utgjør ett sammenhengende tettsted. Hurum er i stor grad vendt mot Røyken, Asker og Bærum. Lier og Hole er også del av Hovedstadsregionen, men Lier inngår samtidig i Drammen tettsted, mens Hole inngår i samme bo- og arbeidsmarkedsregion som Ringerike. Men også Lier og Hole har betydelig pendling til Asker og Bærum, og videre innover mot Oslo. Hovedstadsregionen og Oslo tettsted er delt av fylkesgrenser, et betydelig antall statlige regiongrenser og kommuner. Asker og Bærum er del av Akershus fylke, mens Røyken, Hurum, Lier og Hole er del av Buskerud.

Hensikten med utredningen er å belyse mulighetsrommet som kan ligge for Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Lier og Hole ved en endret kommunestruktur. Utredningen drøfter utfordringer ved nåværende kommunegrenser, og om andre grenser gir muligheter for å møte utfordringene kommunene og Hovedstadsregionen står overfor på en bedre måte enn i dag. Rapporten retter mest oppmerksomhet mot regjeringens påpekte behov for at kommunegrensene i større grad sammenfaller med samfunnsutfordringene og kommunenes rolle som samfunnsutvikler. Også potensialet for nye kommunale oppgaver gitt nye strukturalternativer, drøftes.

De seks kommunene hadde samlet 242 735 innbyggere pr. 1. januar 2015. Det er store forskjeller i kommunestørrelse. Kommunene hadde følgende innbyggertall:

- Bærum: 120 685
- Asker: 59 571
- Lier: 25 378
- Røyken: 21 038
- Hurum: 9 365
- Hole: 6 698

Følgende sammenslåingsalternativer inngår i rapporten:

- Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Hole, Lier
- Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Hole
- Asker, Bærum, Hole
- Asker, Røyken, Hurum
- Røyken, Hurum, Lier

Utredningen baserer seg på offentlig statistikk fra SSB, datamateriale utviklet av utredningsmiljøene, plan- og analysedokumenter fra kommunene og andre aktører i regionen og tidligere utredningsarbeider som berører problemstillinger knyttet til kommunestruktur og organiseringen i

Hovedstadsområdet. Videre baserer utredningen seg på om lag 35 telefonintervjuer og en halv dags samling med planansvarlige i de seks kommunene.

### **Hvilke utfordringer skaper grensene i regionen?**

- Fylkes- og statlige regiongrenser går gjennom utredningsregionen. Kommunene forholder seg til ulike fylkeskommuner, fylkesmenn og statlige vegregioner. Beslutninger i regionen blir ivaretatt av organer som ikke har ansvar for helhetsvirkninger.
- Kommunegrensene kan gjøre det vanskelig å gjennomføre areal- og samfunnsplaner som reduserer transportomfanget og som utnytter transportinfrastrukturen på tvers av grensene. Kommunenes hovedperspektiv er å arbeide for et utbyggingsmønster som gir dem best enkeltvis.
- Kommune- og fylkesgrensene kan svekke hensynet til en effektiv og forutsigbar planlegging.
- Tettstedsoppsplittingen i regionen kan gi u hensiktsmessige strukturer og ikke optimale kommunale investeringer samlet sett.
- Kommunene står overfor krevende situasjoner med press på arealer, kompetente utbyggere og næringsliv og krav til forvaltnings- og kommuneoverskridende perspektiver på plan- og utviklingsarbeidet. Fagmiljøene og kapasiteten i de minste kommunene burde vært større.
- Kommunene har mange felles utfordringer og interesser. Regionen utgjør et stort antall kommuner, som hver for seg kan bli for små og ukoordinerte når lokale og regionale interesser skal formidles overfor fylkeskommunene og staten.
- Det er etablert et betydelig omfang av interkommunale ordninger i regionen. Samarbeidsordninger kan gi uoversiktlige ansvarsforhold og svekke hensynet til helhetlig politisk styring.
- Arealpolitikk, kollektivtransport og veg bør ses i sammenheng. Imidlertid er ansvaret i dag delt mellom staten og fylkeskommunene som har ansvaret for veg og kollektivtransport, og kommunene som har ansvaret for arealforvaltningen.

### **Utfordringer dersom grensene videreføres**

Dersom kommune- og fylkesstrukturen ikke endres, vil utfordringene som er påpekt ovenfor videreføres. Fortsatt vil grensene kunne hemme potensialet for en mer helhetlig og koordinert samfunnsutvikling. Kommunenes insitamenter til å inkludere regionen og nabokommunene i sitt utviklingsarbeid vil fortsatt være moderate. Grensene vil fortsatt ha som konsekvens at beslutninger i regionen blir ivaretatt av organer som ikke har ansvar for helhetsvirkninger.

Dersom overordnede målsettinger for regionen skal nås, må kommunene, fylkeskommunene og staten videreføre og antagelig forsterke sitt samarbeid. Ved siden av videreføring av interkommunalt samarbeid og interessepolitisk samarbeid, vil det kunne innebære at det utvikles tydelige nasjonale og regionale forventninger til kommunene om å følge opp den kommende areal- og transportplanen for Oslo og Akershus. Planen gir ikke rettslige bindende føringer, og det gjenstår å se hvorvidt kommunene vil følge opp planen og om planen gir et tydelig nok svar på utfordringene i regionen.

Dersom resultatet av kommunereformen skulle bli en ny storkommune i Drammensregionen og Ringeriksregionen, vil kommunene i utredningsregionen framstå som kanskje mindre innflytelsesrike, med en plassering midt mellom Oslo, Drammen og Ringerike.



## Hvordan møter sammenslåingsalternativene utfordringene?

### A. De tre største sammenslåingsalternativene

Følgende tre alternativer vurderes her fordi de har flere fellestrekk:

- Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Hole, Lier
- Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Hole
- Asker, Bærum, Hole

Kommunealternativene gir kommuner med en innbyggerstørrelse på mellom 240 000 og 185 000 innbyggere. Alle alternativer ville innebære kommuner betydelig større enn, eller på størrelse med landets tredje største kommune (Trondheim).

#### *Samfunnsutvikling*

Den vestlige delen av Oslo tettsted vil i mer eller mindre grad samles i en kommune. Samtlige tre alternativer vil omfatte betydelig pendling. De tre alternativene kan legge til rette for en samordnet mobilisering av utviklings- og plankompetanse. Et felles kommunestyre med en felles fagadministrasjon kan se tettsteder og arealer i sammenheng og tilrettelegge for boliger, næringsarealer, grøntområder, tettstedsutvikling og infrastruktur. De tre alternativene kan motvirke suboptimalisering og lokal konkurranse og legge grunnlag for at de ulike stedene og kvalitetene i utredningsregionen utfyller hverandre.

Senterstrukturen er i dag spredt, og de tre storkommunealternativene vil ikke domineres av ett klart senter. Den spredte strukturen kan legge grunnlag for en balansert utvikling av en ny kommune.

De tre alternativene kan tilrettelegge for en mer rasjonell lokalisering av tjenestetilbud, spesielt i tettsteder. Det kan gi potensial for bedre og mer kostnadseffektive tjenester, dersom disse tilpasses bosettings- og kommunikasjonsmønsteret. Kommunealternativene vil også gi fagmiljøer med betydelig kompetanse og kapasitet.

De tre alternativene kan alle gi kommuner med regional gjennomslagskraft til å påvirke og arbeide for en endring i samferdselstilbudet og øvrige utviklingsoppgaver. Alle tre alternativer kan ha potensial til å overta ansvaret for kollektivtransport og fylkesveger, men storkommunen må inngå i et formalisert samarbeid med fylkeskommunene og Oslo kommune. En overføring av ansvaret vil innebære at transport- og arealpolitiske oppgaver samles til ett ansvarlig organ.

De tre storkommunealternativene vil møte noe av samordningsbehovet i Hovedstadsregionen som i dag går på tvers av kommunale, fylkeskommunale og statlige grenser. Dersom det utvikles en storkommune vest for Oslo, vil det bli færre aktører som skal samarbeide. En sammenslåing kan legge til rette for en mer effektiv areal- og transportpolitikk som de øvrige delene av Hovedstadsregionen vil kunne nyte godt av.

En viktig tilleggsdimensjon ved de to alternativene som omfatter flere av Buskerudkommunene, er at dagens kommuner vil inngå i samme fylkeskommune, fylkesmannsembete, statlig vegadministrasjon og øvrig regional statsforvaltning.<sup>1</sup> Det får som konsekvens at institusjoner som gir viktige føringer for samfunnsutviklingen, dekker den samme geografien. Det kan legge til rette for en koordinert politikk, prioriteringer og oppgaveutførelse overfor regionen samlet sett. Regionale politiske føringer og forvaltningspraksisen kan bli mer ensartet enn tilfellet er i dag.

---

<sup>1</sup> Det vil ikke være en konsekvens av alternativet med Asker, Bærum og Hole.

Det er innvendinger mot spesielt to av storkommunealternativene:

1. Lier trekker i retning av både vestsiden av Oslo og Drammen. Store deler av Lier inngår i Drammen tettsted, mens områdene mot Asker for det meste er grøntstruktur og spredtbygd. Drammen er Liers viktigste utpendlingskommune, og Drammen er byen for mange av innbyggerne i Lier. Fortsatt vil grensene gå gjennom Lier og Drammen og tettstedsproblematikk som følge av grensen mot Drammen blir ikke løst.
2. Alternativet der kun Asker, Bærum og Hole slås sammen, vil ikke omfatte Røyken og Hurum. Røyken og Hurum har betydelig utpendling til Asker og Bærum og Asker og Røyken har tettstedsoppsplitting i Slemmestad og Heggedal-Hallensskog området. Alternativet vil i mindre grad enn alternativene der flere Buskerud-kommuner inngår, legge til rette for en samordnet utvikling av Hovedstadsregionen vest for Oslo. Røyken og Hurum vil i transportsammenheng fortsatt ligge i et for dem mindre relevant fylke.

Hole er primært rettet mot Ringeriksregionen og del av samme bo- og arbeidsmarked. Hole og resten av Ringeriksregionen står overfor omstillinger som følge av ny Ringeriksbane og E16. Det kan bli stilt nasjonale og regionale krav om tilrettelegging for næring og boligbygging, herunder også fortetting for å utnytte storsamfunnets investeringer. Det taler for et forsterket samarbeid i hele Ringeriksregionen. På den annen side kan ny Ringeriksbane og ny E16 i betydelig grad integrere Hole i Bærum og resten av Hovedstadsområdet som en felles bo- og arbeidsmarkedsregion.

En sammenslåing av Asker og Bærum alene er ikke et alternativ i dette utredningsarbeidet. Imidlertid ville alternativet hatt mange av de samme egenskapene som er nevnt ovenfor. De nåværende interkommunale ordningene mellom de to kommunene ville blitt samlet under ett kommunestyre og en administrasjon. Alternativet ville medført sammenslåing av to relativt like parter økonomisk og identitetsmessig. En sammenslåing av kun to jevnbyrdige og store kommunene, kan også være enklere å omstille.

#### *Tjenesteyting og myndighetsutøvelse*

De tre storkommunealternativene vil gi svært store kommuner som vil ha kapasitet, kompetanse og fagmiljøer til å håndtere samtlige kommunale tjenesteoppgaver. På den annen side kan store kommuner gi større avstand og opplevd distanse mellom innbyggerne og administrasjonen. Større avstand kan svekke administrasjonens kunnskap om lokale forhold i de ulike delene av kommunen.

En sammenslåing vil antagelig få mest direkte konsekvens for de ikke-stedbundne tjenester og fagadministrasjoner i kommunene, for eksempel plan og byggesak, tekniske tjenester, eiendomsforvaltning, skatteinnkreving mv. Stedbundne tjenester som barnehager, skoler og pleie- og omsorgstjenester berøres ikke nødvendigvis av en sammenslåing, gitt at det er ønskelig å tilby tjenestene i nærhet til innbyggerne. For regionale samarbeidsparter som Bufetat, NAV og helseforetak vil dialogen og kontakten med kommunene kunne forenkles. Storkommunen kan framstå som en mer likeverdig part i samarbeidet med statlige samhandlingsparter.

De tre alternativene vil ha potensial til å overta videregående opplæring<sup>2</sup>, statlig barnevern, tannhelse, distriktpsikiatriske tjenester og øvrige oppgaver som Stortinget vil legge til større kommuner. Imidlertid vil for eksempel elever fra Lier og Hole ikke lenger kunne gå på skole i Drammen eller Hønefoss, med mindre det åpnes for gjesteelevordninger.

<sup>2</sup> Stortinget åpner kun for kommunale forsøk med ansvar for videregående opplæring.

### *Lokaldemokrati*

De tre storkommunealternativene vil gi betydelig flere innbyggere bak hver folkevalgte, men endringene blir størst for de minste kommunene. Avstanden mellom innbyggere og folkevalgte kan bli større. Den personlige kunnskapen og kontakten det kan legges til rette for i mindre kommuner kan reduseres. Innføring av nærdemokratiske ordninger og andre former for borgermedvirkning kan ivareta nærhetshensynet og involvere lokalsamfunn i en evt. ny storkommune.

Det er ikke grunnlag for å konkludere med at valgdeltakelsen eller øvrig politisk deltakelse vil endres som følge av en sammenslåing. Det vil blant annet bero på de framtidige kommunestyrenes organisering av sitt arbeid og dialogen med innbyggerne.

På oppdrag av kommunene ble det gjennomført en innbyggerundersøkelse våren 2015. Den tok opp spørsmålet om innbyggerne mener en sammenslåing vil endre deres muligheter til å påvirke utviklingen i kommunen. Resultatene er sammensatte, men flertallet av innbyggerne tror påvirkningen vil bli dårligere etter en kommunesammenslåing. Spesielt i Hole og Lier tror flertallet at påvirkningsmulighetene vil bli svakere. Det er imidlertid variasjoner: Innbyggerne i Røyken og Hurum tror påvirkningsmulighetene blir som i dag.

Når det gjelder identitet og tilhørighet, viser innbyggerundersøkelsen at tilhørigheten til nærmiljøet/lokalsamfunnet gjennomgående er noe sterkere enn tilhørigheten til kommunen. Tilhørigheten til egen kommune varierer en del mellom kommunene. Samme undersøkelse viser også at de fleste innbyggerne ikke mener deres identitet til nåværende kommune vil endres ved en eventuell sammenslåing.

Det er neppe grunnlag for å konkludere med at noen av storkommunealternativene er regioner med en felles tilhørighet og identitet. Imidlertid vil alternativet med Asker, Bærum og Hole i stor grad omfatte innbyggere fra Asker og Bærum som antagelig har flere felles identitetsbånd enn forholdet er mellom de øvrige kommunene.

Storkommunealternativene har ikke et klart senter. Det kan legges grunnlag for en utvikling av en politisk og administrativ kultur basert på jevnbyrdige parter.

De tre storkommunealternativene vil ha potensial for at kommunene overtar flere oppgaver fra staten og fylkeskommunene. Det vil innebære at lokalpolitikkerne får økt ansvar for kommunens utvikling og tjenesteproduksjon og kan øke interessen for lokaldemokratiet.

Alternativene vil også føre til avvikling av de nåværende interkommunale ordninger. Det har en demokratisk verdi at ansvar samles til ett direkte valgt kommunestyre.

Storkommunealternativene kan få større regional og nasjonal gjennomslagskraft til å påvirke og arbeide for regionens og de ulike kommunedelenes felles interesser. Økt påvirkningskraft og en mer innflytelsesrik kommune kan styrke interessen og engasjementet for lokalpolitikken.

Storkommunealternativene vil ha som konsekvens at ansvaret for samfunnsutviklingen for hele regionen i større grad enn i dag samles til ett kommunestyre, som er direkte ansvarlig overfor innbyggerne. I dag har nabokommunenes og andre forvaltningsnivåers disposisjoner betydning utover kommunenes grenser, uten at kommunene har innflytelse på beslutningene.

### **B. Alternativet Asker, Røyken og Hurum**

Kommunen vil ha nærmere 90 000 innbyggere og vil dekke deler av en sammenhengende bolig- og arbeidsmarkedsregion, men pendlingen innad i regionen vil være mindre enn for de nevnte storkommunealternativene. Kommunen vil omfatte tettsteder som splittes opp av kommune- og fylkesgrensene.

Kommunen vil ha noen av de samme forutsetningene for å møte samfunnsutfordringene vest for Oslo som storkommunealternativene. For Røyken og Hurum vil konsekvensen være at kommunen inngår i et fylke som antagelig er mer relevant for flertallet av innbyggerne. For alle kommunene vil alternativet kunne legge til rette for en mer samlet og overordnet bolig- og næringsutvikling, der mulige ulemper og fordeler ses i en større sammenheng.

En vesentlig ulempe ved alternativet er at det ikke omfatter Bærum, og dermed en stor del av Oslo tettsted. Kommunen vil antagelig ikke kunne overta ansvaret for kollektivtransporten. Samfunnsutfordringer i regionen vest for Oslo vil fortsatt måtte løses av to store kommuner i samarbeid med fylkeskommunen og statlige etater.

Kommunen vil bli en relativt stor kommune i nasjonal sammenheng, med et betydelig fagmiljø. Kommunen kan ha potensial for å overta tjenesteoppgaver som i dag ligger til staten og fylkeskommunen, men antagelig ikke videregående opplæring. Innvendinger knyttet til kommunenes størrelse gjør seg gjeldende også for dette alternativet. Imidlertid ville kommunen bli vesentlig mindre enn de tre forutgående alternativene.

### **C. Alternativet Røyken, Hurum, Lier**

Kommunen vil ha over 55 000 innbyggere og vil samle den østlige delen av Drammen tettsted i en kommune. Imidlertid vil kommunegrensene fortsatt splitte opp Slemmestadsområdet, Heggedal-Hallenskog og Drammen tettsted. Koordineringsutfordringer som følge av grenser mot Drammen og Asker, samt de øvrige deler av Hovedstadsregionen, vil opprettholdes. Kommunen vil ikke dekke den betydelige utpendlingen som spesielt Røyken har til Asker og Bærum og videre inn mot Oslo. Den vil heller ikke omfatte pendlingen fra Lier mot Drammen. Fortsatt kan fylkesgrensen mot Akershus hemme arbeidet for en koordinert transport- og arealpolitikk på vestsiden av Oslo. Kommunen vil ikke være funksjonell for å overta fylkeveger eller kollektivtransport.

Alternativet vil i liten grad møte kommunenes og Hovedstadsregionens utfordringer når det gjelder miljø- og transportpolitiske målsettinger og utfordringer knyttet til en helhetlig samfunnsutvikling.

Kommunen vil imidlertid bli en relativt stor kommune i nasjonal sammenheng, med et betydelig fagmiljø. Kommunen kan ha potensial for å overta tjenesteoppgaver som i dag ligger til staten og fylkeskommunen, men antagelig ikke videregående opplæring.

Kommunen vil være vesentlig mindre enn de øvrige utredningsalternativene og motforestillingene knyttet til økt avstand mellom politikere og administrasjon og innbyggerne og redusert innbyggerpåvirkning, er mindre framtreddende. Kommunen vil bestå relativt jevnbyrdige parter.

### **Endring av fylkesgrensene?**

Regjeringen igangsatt et arbeid med å vurdere hvordan fylkeskommunene kan utvikles. Regjeringen har også bedt fylkeskommunene til å innlede drøftinger av sammenslåing. Samtidig har regjeringen igangsatt et arbeid med å utrede fremtidig geografisk struktur for fylkesmannsembetene. Dersom de fremtidige statlige og fylkeskommunale grensene i større grad sammenfaller med samfunnsutfordringene i regionen kan det bidra til å møte noen av de utfordringene regionen står overfor.

En storkommune kan ha egenskaper som tilsier at den kunne få samme status som Oslo, som både er fylke og kommune. Det ville medført at storkommunen ikke måtte forholde seg til et nivå mellom kommunen og staten. Imidlertid har Stortinget til nå ikke gått inn for en slik modell for andre kommuner enn Oslo.

### **Kommuneøkonomi**

Asker og Bærum har et solid økonomisk utgangspunkt. Hole må gjøre grep for å forbedre den økonomiske situasjonen, mens Hurum, Røyken og Lier ligger i en mellomposisjon.

Når det gjelder frie inntekter korrigert for behov, har Asker og Bærum et nivå som ligger ca. 10 % over de andre fire kommunene. Forskjellene i frie inntekter medfører ulikheter i utgiftsnivå og prioriteringer mellom kommunene. Den merinntekten Asker og Bærum har sammenlignet med de øvrige kommunene, brukes i hovedsak til kultur, helse og omsorg.

Ingen av inndelingsalternativene vil, hverken på kort eller lang sikt, gi vesentlige endringer i frie inntekter sammenlignet med dagens struktur.

En ny struktur vil innebære at tjenestetilbudet innad i den nye kommunen må harmoniseres. For Bærum (alle alternativer), Asker (i alle alternativer med unntak alternativet Asker, Bærum og Hole) og Lier (i alternativet Røyken, Hurum og Lier) kan de beregnede omfordelingsvirkningene ha negative konsekvenser i form av redusert tjenestetilbud. For de øvrige kommunene vil omfordelingsvirkningene ha positive konsekvenser.

En mulig måte å redusere de negative virkningene på er å utnytte mulige stordriftsfordeler.

Alle inndelingsalternativene gir stordriftsfordeler. Konservativt beregnet varierer stordriftsfordelene knyttet til administrasjon fra 7 til 30 mill. kr i de ulike alternativene. For øvrige tjenesteområder har vi ikke pekt på mulige stordriftsfordeler. Manglende beregning av disse stordriftsfordelene betyr ikke at de er mindre enn de som er beregnet for administrative funksjoner. Det er sannsynlig at disse er større, men de vil i stor grad avhenge av hvordan tjenestene organiseres i en ny kommune. Effekter kan først beregnes når man ser på ulike måter å organisere en ny kommune på. Da «innreder» man den nye kommunen og tar stilling til hvor mange enheter man skal ha innenfor tjenesteområdene, hvordan de skal bemannes og organiseres. Slike «innredningsforsøk» er ikke gjort i forbindelse med dette utredningsarbeidet.

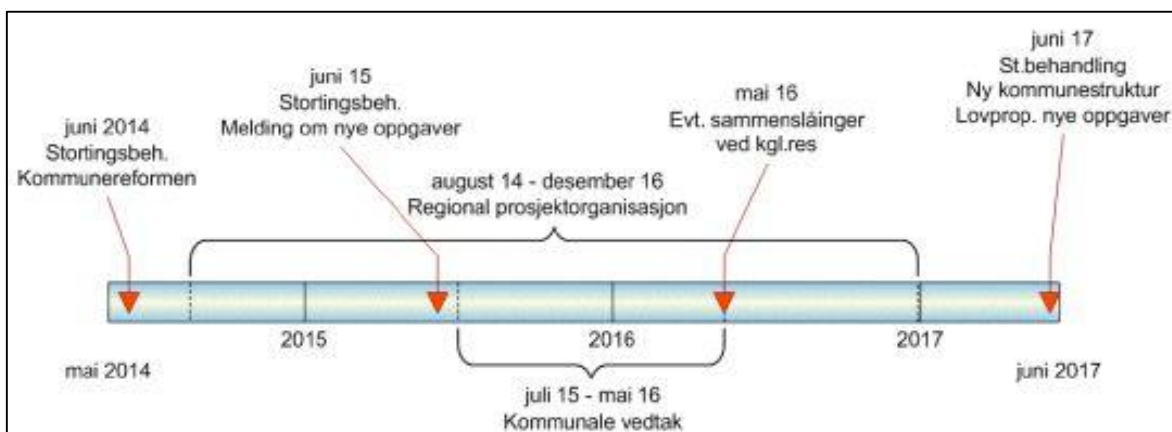
# 1 Innledning og problemstillinger

## 1.1 Kommunereformen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet la i mai 2014 fram Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015*, med en egen meldingsdel om kommunereformen. Målene for reformen er gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati.

Ved behandlingen av Innst. 300 S (2013–2014) om kommuneproposisjonen 2015 (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2014) var flertallet (Ap, FrP, H, KrF og V) positive til at alle landets kommuner inviteres til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Dersom kommuner konkluderer med at sammenslåing ikke er aktuelt på det nåværende tidspunkt, er dette en konklusjon flertallet mener må respekteres. Unntak fra dette frivillighetsprinsippet vil likevel kunne være aktuelt i helt spesielle situasjoner, der begrunnelsen er at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn.

Det tas sikte på å legge fram en samlet sak om kommunestrukturen og nye oppgaver til kommunene våren 2017. I forkant skal landets kommuner innen sommeren 2016 melde inn vedtak om kommunene vil slå seg sammen, og eventuelt med hvem. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skisserer prosessen slik:



Figur 1.1 Kommunestrukturprosessen. Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

## 1.2 Begrunnelse for reformen

Fra regjeringens side har reformen to hovedbegrunnelser: behov for mer kompetanse og kapasitet i kommunene, og behov for kommuner som i større grad sammenfaller med samfunnsutfordringene.

Etter regjeringens vurdering har størrelsen og sammensetningen av fagmiljøene i en kommune betydning for kvaliteten på de tjenestene som tilbys innbyggerne. Kommuner med små fagmiljø er sårbare med hensyn til uforutsette hendelser som sykdom og turnover, samtidig som de har færre ressurser til (videre)utvikling av tjenestene. Stor ulikhet i størrelse og kvalitet på kommunenes fagmiljøer gjør at det blir stor variasjon i kvaliteten på de tjenestene innbyggerne mottar. Videre peker regjeringen på at tilfeldige svingninger i innbyggernes etterspørsel samt ustabilitet eller variasjoner i fagmiljøenes kompetanse i mange små kommuner, vil kunne ha store konsekvenser for innbyggerne og kommunene. Større uforutsigbarhet vil også gjøre det mer krevende å planlegge og utvikle tilbudet.

Videre peker regjeringen på at mange kommuner i sentrale strøk/bykommuner har begrenset areal og er avhengig av boligbygging i omkringliggende kommuner for å håndtere stor befolkningsvekst. Mange kommunegrenser innenfor samme tettsted og integrerte arbeidsmarkeder kan også gjøre det vanskeligere å planlegge, blant annet for en god utbygging av kollektivtrafikk. Ifølge regjeringen er det viktig at bykommunene settes bedre i stand til å møte befolkningsveksten på en måte som ivaretar befolkningens behov og viktige nasjonale mål.

### **Nye oppgaver**

Kommunereformen skal legge et grunnlag for at flere oppgaver kan løses nærmere innbyggerne, og at det lokale selvstyre kan styrkes. Regjeringen presenterte i mars 2015 en stortingsmelding om nye oppgaver til større og mer robuste kommuner (Meld. St. 14 [2014–2015] Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner). Regjeringen ønsker å videreføre generalistkommuneprinsippet, det vil si at landets kommuner har tilnærmet like lovpålagte oppgaver.

Stortinget sluttet seg i stor grad til regjeringens forslag, jf. Innst. 333 S (2014–2015). Imidlertid mente Stortinget at ansvaret for videregående opplæring fortsatt skal ligge på regionalt folkevalgt nivå, men pekte på mulighet med forsøk med kommunalt ansvar. Når det gjelder kollektivtransport, mente Stortinget at ansvaret fortsatt som hovedregel skal ligge på det regionale folkevalgte nivå, men at ansvaret kan legges til store kommuner på visse vilkår.

### **Minstestørrelse**

I kommuneproposisjonen for 2015 (Prop. St. 95 (2013–2014) og i ovennevnte stortingsmelding viser regjeringen til Ekspertutvalgets delrapport og dets anbefaling om en kommunal minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere. Imidlertid mener regjeringen at Norges mangfoldige geografi tilsier at det ikke er naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall. En følge av dette er at alle kommuner som slår seg sammen, vil få reformstøtte, også nye kommuner med under 10 000 innbyggere.

### **Interkommunalt samarbeid**

Regjeringen mener interkommunalt samarbeid svekker 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. Etter regjeringens vurdering kan større kommuner redusere behovet for interkommunalt samarbeid innenfor flere sektorer, og dermed bidra til at flere kommuner kan løse oppgavene selv. Ifølge regjeringen vil det styrke lokaldemokratiet.

Samtidig vil regjeringen utrede muligheten for å pålegge interkommunalt samarbeid som en løsning hvor geografiske avstander gjør at kommuner ikke kan slå seg sammen. Ved siden av store geografiske avstander vil kommunenes fagkompetanse være en sentral faktor i vurderingen av når det er aktuelt å anvende bestemmelsen. I utredningen vil det også vurderes om man på forhånd kan angi særskilte tjenesteområder som vil kunne være aktuelle for pålagt samarbeid. Den framtidige kommunestrukturen og omfanget av nye oppgaver til kommunene vil kunne avgjøre omfanget av slike pålagte samarbeidsordninger. KMD tar sikte på å fremme et forslag om dette for Stortinget våren 2017.

### **Regionalt folkevalgt nivå**

Stortinget ba våren 2014 regjeringen om å gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene, men uten at dette skal forsinke arbeidet med kommunereformen. Som følge av vedtakene ovenfor har regjeringen igangsatt et arbeid med å vurdere hvordan fylkeskommunene / det regionale folkevalgte nivået kan utvikles. Regjeringen har varslet en melding om oppgaver og roller til det regionale folkevalgte nivå våren 2016.

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. Det tas sikte på å legge fram en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene våren 2017, samtidig med forslag om ny kommunestruktur og nytt folkevalgt regionalt nivå. Sommeren 2015 ble fylkeskommunene invitert til å innlede drøftinger av sammenslåingsalternativer, med sikte på å vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker. Prosessen legger opp til at fylkeskommunene fatter vedtak høsten 2016. På denne måten skal de fylkeskommunale strukturvedtakene kunne tilpasses ny kommunal struktur.

#### **Boks 1.1 Regjeringens mål med kommunereformen**

##### **1) Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne**

Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester.

##### **2) Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling**

Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den sosiale utviklingen i kommunen. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

##### **3) Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner**

Større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og næringssammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser og utviklingstrekk. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

##### **4) Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver**

Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene, og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

### **1.3 Hensikt, problemstillinger og utredningsalternativer**

Hensikten med utredningen er å belyse mulighetsrommet som kan ligge for Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Lier og Hole kommuner ved en endret kommunestruktur, i lys av kommunenes rolle som samfunnsutviklere, tjenesteprodusent/myndighetsutøver og lokaldemokratisk arena. Problemstillingene og begrepsavklaringer er nærmere beskrevet underveis i rapporten.

Hovedvekten i arbeidet skal legges på konsekvenser av inndelingen for kommunenes rolle som samfunnsutvikler. Videre skal det rettes særlig oppmerksomhet mot kommunegrensenes betydning for de deltakende kommunenes felles evne til å møte egne utfordringer som følger av å være en del av Hovedstadsregionen og evne til å løse Hovedstadsregionens felles utfordringer. Utredningen skal også omfatte potensialet for nye kommunale oppgaver gitt nye strukturalternativer.

Utredningen skal gi kunnskapsgrunnlag for kommunenes egne vurderinger og beslutninger, og ikke gi råd om valg av løsning eller trekke konklusjoner.

I samråd med oppdragsgiver vurderes følgende strukturalternativer i rapporten:



- Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Lier, Hole
- Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Hole
- Røyken, Hurum, Lier
- Asker, Bærum, Hole
- Asker, Røyken, Hurum

#### 1.4 Metode

Utredningen baserer seg på offentlig statistikk fra SSB, datamateriale utviklet av Agenda Kaupang og Menon, plan- og analysedokumenter utarbeidet i kommunene og andre offentlige aktører i regionen og tidligere utredningsarbeider som berører problemstillinger knyttet til kommunestruktur og organiseringen i Hovedstadsområdet. Videre baserer utredningen seg på i alt om lag 35 telefonintervjuer, samt en halv dags samling med planansvarlige i de seks kommunene. Telefonintervjuene ble gjennomført etter en på forhånd utarbeidet intervjuguide. Konkret er det gjennomført følgende intervjuer:

- 15 intervjuer med kommunalsjefer/kommunaldirektører i de 6 kommunene. Utvalget har omfattet alle kommunale tjenesteområder og kommuner. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med representanter for statlige tjenesteytere (helseforetaket, NAV og Fylkesmannen i Buskerud)
- 10 intervjuer av informanter fra offentlige samarbeidsparter til kommunene, herunder fylkeskommunene, Oslopakke 3-sekretariatet, representanter for regionråd og samarbeidsallianser, med fokus på grensenes og kommunestørrelsens betydning for samfunnsutviklingen i kommunene og regionen.
- 10 intervjuer med næringsråd/foreninger, LO og NHO

#### 1.5 Leserveiledning

Rapporten er delt inn i to hoveddeler:

1. Del 1 gir en beskrivelse og analyse av de rammebetingelser kommunene virker i (kommunenes omkringliggende samfunn) og kommunene som politiske og administrative organisasjoner.
2. Del 2 drøfter muligheter, egenskaper og konsekvenser ved de fem inndelingsalternativer opp mot kommunenes rolle som samfunnsutvikler, lokaldemokratisk arena og tjenesteprodusent/myndighetsutøver.

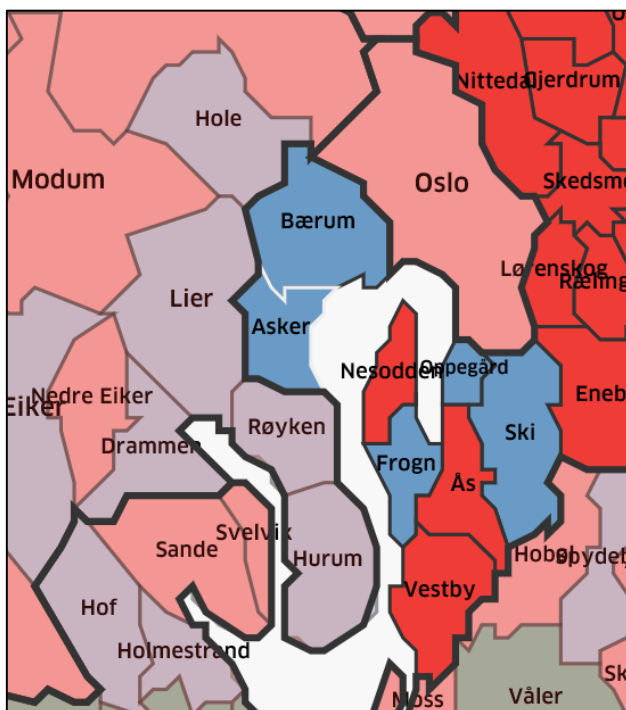
## 2 Kommunene – kjennetegn og utviklingstrekk

Kapitlet gir en beskrivelse av kjennetegn ved kommunene og kommunenes omgivelser. Beskrivelsen danner grunnlag for kunnskap om nåsituasjonen, og grunnlag for kunnskap om nabokommunene og for den etterfølgende analysen i rapporten. Som vedlegg til rapporten foreligger ytterligere og mer detaljert materiale som ikke er brukt i hovedrapporten.

### 2.1 Kommunene – del av Hovedstadsregionen

Kommunene i utredningsregionen inngår i Hovedstadsregionen som en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. Oslo og det nærmeste omlandet rundt, inkludert store deler av Asker, Bærum og Røyken, utgjør et tettsted med godt over 900 000 innbyggere. Regionen er den desidert mest befolkningstunge i landet, og veksten ser ut til å fortsette. Lier og Hole er også del av Hovedstadsregionen, men Lier inngår samtidig i Drammen tettsted og pendlingsomland, mens Hole inngår i samme bo- og arbeidsmarkedsregion som Ringerike.

Hovedstadsregionen og tettstedet Oslo er delt av tre fylkesgrenser, statlige regiongrenser og et stort antall kommuner. Kommunene i utredningsregionen inngår i to ulike fylker (Buskerud og Akershus) og i mange sammenhenger i ulike statlige regioner, til tross for at regionen er tett integrert med korte avstander. Hovedstadsregionen omfatter også kommuner lenger ute fra sentrum av Oslo, og omfatter store deler av Østlandet.



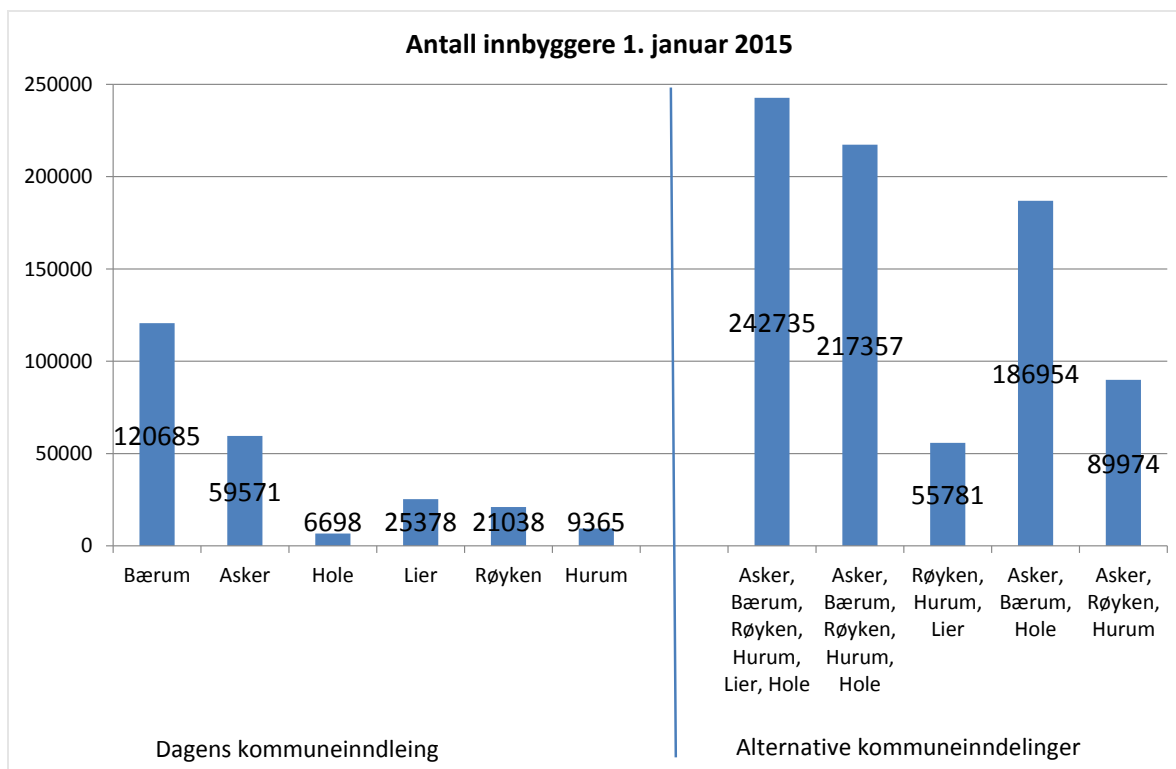
Illustrasjon 2.1 Kommunene i utredningsregionen. (Kilde: Kart bearbejdet fra Aftenposten)

## 2.2 Befolkning og demografi

### 2.2.1 Folkemengde

De seks kommunene i denne utredningen er svært ulike, målt i innbyggertall. Største kommune er Bærum (120 685 innbyggere), mens minste kommune er Hole (6 698 innbyggere). Samlet hadde utredningskommunene 242 735 innbyggere.<sup>3</sup>

Figuren under viser folkemengden i de seks kommunene pr. 1. januar 2015 og innbyggertall i utredningsalternativene.



Figur 2.1 Folkemengden i de seks kommunene pr. 1. januar 2015. Kilde: SSB

Samtlige kommuner er små i areal sammenlignet med mange andre kommuner. Gjennomsnittlig kommunistørrelse i Norge er 756 km<sup>2</sup> (fastland og øyer). Største kommune i utredningsområdet er Lier (301 km<sup>2</sup>), mens Asker er minst (100 km<sup>2</sup>). Bærum og Asker er vesentlig mer tettbygd enn de øvrige kommunene.

### 2.2.2 Utvikling fram til i dag

#### Befolkningsutvikling

Befolkningen i de 6 kommunene samlet har økt med 66 700 personer i løpet av de siste 25 år. Gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst har vært 1,5 % i denne perioden, noe i overkant av landsgjennomsnittet på 1,2 %. Veksten har vært størst i den siste femårsperioden, mens den var klart lavere de første fem årene etter 2000.

Befolkningsveksten har variert mellom kommunene. Ser vi på gjennomsnittet for de siste 25 årene, har den gjennomsnittlig årlige befolkningsveksten vært størst i Asker, Røyken og Hole (mellom 1,8 og 2,0 %), noe mindre i Bærum og Lier (1,4 %) og klart lavest i Hurum (0,7 %).

<sup>3</sup> Pr. 1.1.2015

Befolkningsstatistikk	Befolkning per 1 januar						Gjennomsnittlig årlig befolkningsendring					
	1990	1995	2000	2005	2010	2015	1990	1995	2000	2005	2010	1990
	1995	2000	2005	2010	2015	1995	2000	2005	2010	2015	2015	
Bærum	89221	95548	101494	104690	111213	120685	1,4 %	1,2 %	0,6 %	1,2 %	1,7 %	1,4 %
Asker	41430	44396	49284	50858	54623	59571	1,4 %	2,2 %	0,6 %	1,5 %	1,8 %	1,8 %
Hole	4485	4630	4977	5229	5976	6698	0,6 %	1,5 %	1,0 %	2,9 %	2,4 %	2,0 %
Lier	18771	20131	21308	21725	23267	25378	1,4 %	1,2 %	0,4 %	1,4 %	1,8 %	1,4 %
Røyken	14185	15046	16245	17280	18894	21038	1,2 %	1,6 %	1,3 %	1,9 %	2,3 %	1,9 %
Hurum	7962	7867	8363	8799	9045	9365	-0,2 %	1,3 %	1,0 %	0,6 %	0,7 %	0,7 %
Landsgjennomsnittet							1,5 %	0,6 %	0,6 %	1,3 %	1,4 %	1,2 %
Summert for de ulike strukturalternativene												
Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Lier, Hole	176054	187618	201671	208581	223018	242735	1,3 %	1,5 %	0,7 %	1,4 %	1,8 %	1,5 %
Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Hole	157283	167487	180363	186856	199751	217357	1,3 %	1,5 %	0,7 %	1,4 %	1,8 %	1,5 %
Røyken, Hurum, Lier	40918	43044	45916	47804	51206	55781	1,0 %	1,3 %	0,8 %	1,4 %	1,8 %	1,5 %
Asker, Bærum, Hole	135136	144574	155755	160777	171812	186954	1,4 %	1,5 %	0,6 %	1,4 %	1,8 %	1,5 %
Asker, Røyken, Hurum	63577	67309	73892	76937	82562	89974	1,2 %	2,0 %	0,8 %	1,5 %	1,8 %	1,7 %

Tabell 2.1 Befolkningsutvikling 1990–2015 inkl. gjennomsnittlig årlig befolkningsendring. Pr. kommune og samlet for de ulike strukturalternativene. Kilde: SSB

Med hensyn til befolkningsutviklingen samlet for de fem strukturalternativene er det slik at variasjonene mellom alternativene er små. De skyldes i noen grad at det er liten forskjell mellom alternativene (alternativ 1, 2 og 4 domineres alle av Asker og Bærum).

Det er likevel av interesse at Asker, Bærum og Hole samlet og Røyken, Hurum og Lier samlet har lik gjennomsnittlig befolkningsvekst de siste 10 årene. Dette er interessant fordi det finnes en klar sammenheng mellom befolkningsvekst og investeringsbehov (den delen som innebærer utvidelse av kapasitet). Det faktum at inntektssystemet ikke kompenserer fullt ut for de økte investeringene veksten innebærer og at beregningen tar utgangspunkt i «gamle» innbyggertall, fører til at kommuner med langvarig høy befolkningsvekst ikke har like gode rammeforutsetninger som andre kommuner.

En rapport<sup>4</sup> Agenda Kaupang skrev på oppdrag for plansamarbeidet for Oslo og Akershus, konkluderte med følgende:

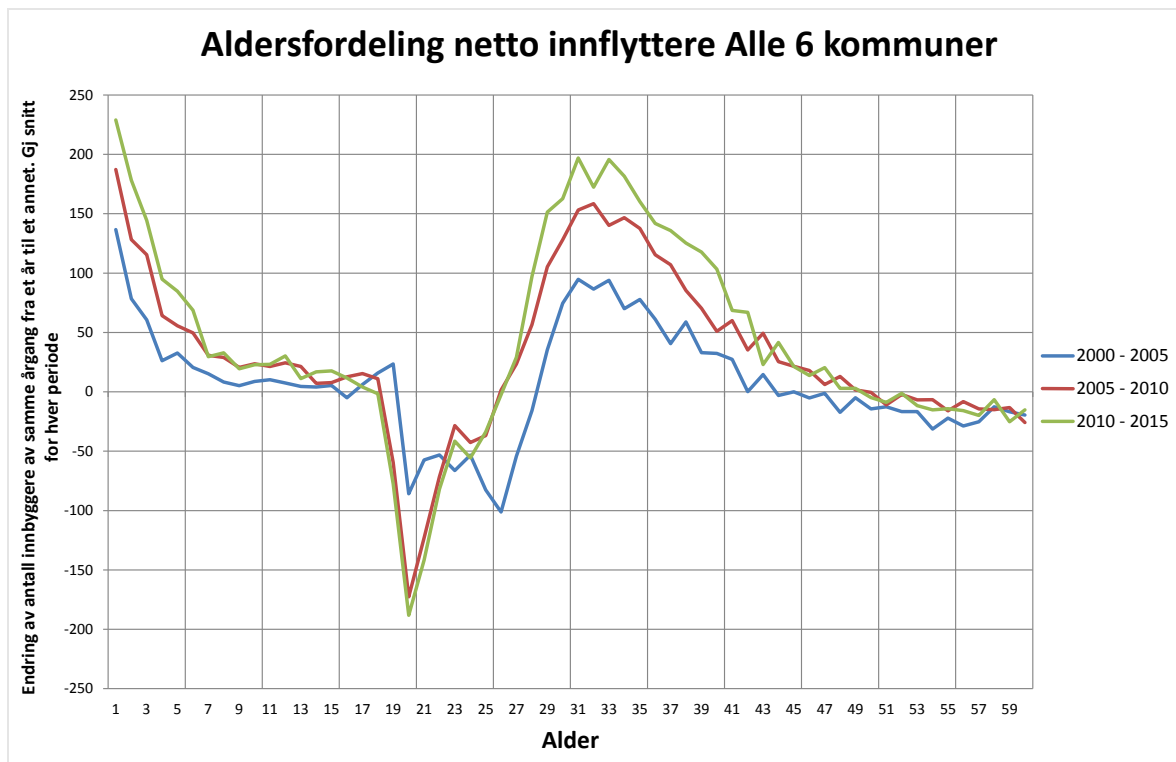
- Vekst under 0,5 % oppfattes som uheldig, fordi kommunene har hatt / planlegger for en relativt sett høy vekst
- Vekst mellom 0,5 og 2 % er gunstig i kommunene i Akershus – gir hjelp til omstilling (“styringsfart”)
- Langvarig vekst mellom 2 % og 3 % gir utfordringer, men kan håndteres
- Vekst over 3 % medfører svært store utfordringer i kommuneøkonomien

Bruker vi disse kriteriene på den historiske utviklingen, ser vi at kommunene i all hovedsak ligger på en gunstig veksttakt. Unntaket de siste 10 årene er Hole, som har hatt en veksttakt som gir utfordringer.

<sup>4</sup> Kommunaløkonomiske konsekvenser av ulike utbyggingsmønstre i Oslo og Akershus.

## Demografi

Som angitt tidligere har veksten økt for hver femårsperiode de siste 15 årene. Siden mobiliteten er størst blant familier i etableringsfasen, ser vi at de seks kommunene samlet først og fremst opplever en vekst blant unge voksne (25–40 år) samt blant små barn. Dette framkommer av neste figur.

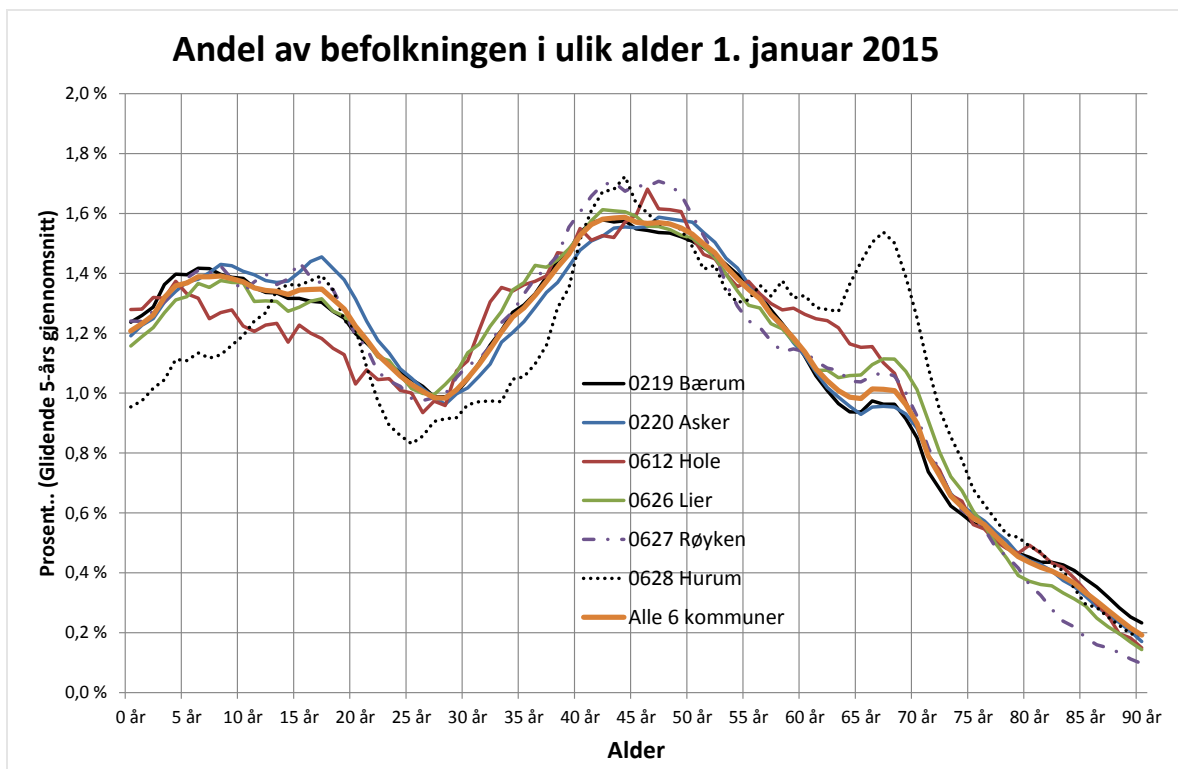


Figur 2.2 Antall netto innflyttere i ulike aldre. Gjennomsnitt for perioden. Sum for alle kommuner<sup>5</sup>

Går vi bak totaltallene for samtlige kommuner, ser vi at tendensen i kommunene i hovedsak er lik. Asker, Bærum, Lier og Røyken har alle en profil som er svært lik totalen framstilt i figuren. For Holes del framkommer det at befolkningsveksten var betydelig større i perioden 2005–2010 enn i siste femårsperiode. For Hurums del er veksten i hovedsak lik i de tre tidsperiodene.

I neste figur framkommer andel av befolkningen i de 6 kommunene fordelt på alder.

<sup>5</sup> I databasen som ligger som vedlegg i dette oppdraget, er det mulig å ta ute data pr. kommune eller samlet for ulike strukturalternativer. En introduksjon til dette finnes i avsnitt 8.1



Figur 2.3 Andel av befolkningen i ulike alder. 1. januar 2015

Vi ser at for fem av de seks kommunene er situasjonen relativt lik, men Hurum skiller seg ut med en langt høyere andel eldre innbyggere. Det er forskjeller i vekst over tid som forklarer denne utviklingen. Det at eldre i relativt liten grad flytter, innebærer at Hurum kan forvente en større utfordring knyttet til økningen av antall eldre i de neste 20 årene enn de øvrige kommunene.

Noe ulik befolkningsprofil og veksttakt gjør at en står overfor ulike utfordringer knyttet til vekst i behov for tjenester framover. Dette er tema for neste avsnitt.

### 2.2.3 Forventet utvikling framover

Det er vanlig å legge SSBs alternativ MMMM som grunnlag for utarbeiding av økonomiplan og andre langsiktige planer. I resten av dette avsnittet har vi lagt SSBs framskrivning alternativ MMMM til grunn.

#### Befolkningsutvikling

Befolkningen i de seks kommunene samlet forventes å øke med ca. 55 000 innbyggere i løpet av de neste 25 årene. Gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst antas å synke til landsgjennomsnittet på 0,9 %, og vil være avtagende over tid.

I henhold til prognosen antas årlig befolkningsvekst å bli størst i Lier, Røyken og Hole (mellom 1,5 og 1,9 %), noe mindre i Bærum og Asker (0,8 %) og klart lavest i Hurum (0,3 %).

SSBs framskrivning alt MMMM	Befolkning per 1 januar						Gjennomsnittlig årlig befolkningsendring					
	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2015	2020	2025	2030	2035	2015
							2020	2025	2030	2035	2040	2040
0219 Bærum	119734	124924	129857	134640	138783	142346	0,9 %	0,8 %	0,7 %	0,6 %	0,5 %	0,8 %
Asker	58931	61642	64117	66474	68508	70207	0,9 %	0,8 %	0,7 %	0,6 %	0,5 %	0,8 %
Hole	6741	7453	8112	8753	9338	9869	2,1 %	1,8 %	1,6 %	1,3 %	1,1 %	1,9 %
Lier	25613	27805	29890	31814	33493	35019	1,7 %	1,5 %	1,3 %	1,1 %	0,9 %	1,5 %
Røyken	20997	22822	24512	26046	27409	28615	1,7 %	1,5 %	1,3 %	1,0 %	0,9 %	1,5 %
Hurum	9365	9569	9760	9912	10002	10037	0,4 %	0,4 %	0,3 %	0,2 %	0,1 %	0,3 %
Landsgjennomsnittet							1,1 %	1,0 %	0,8 %	0,7 %	0,6 %	0,9 %
Summert for de ulike strukturalternativene												
Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Lier, Hole	241381	254215	266248	277639	287533	296093	1,1 %	0,9 %	0,9 %	0,7 %	0,6 %	0,9 %
Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Hole	215768	226410	236358	245825	254040	261074	1,0 %	0,9 %	0,8 %	0,7 %	0,6 %	0,8 %
Røyken, Hurum, Lier	55975	60196	64162	67772	70904	73671	1,5 %	1,3 %	1,1 %	0,9 %	0,8 %	1,3 %
Asker, Bærum, Hole	185406	194019	202086	209867	216629	222422	0,9 %	0,8 %	0,8 %	0,6 %	0,5 %	0,8 %
Asker, Røyken, Hurum	89293	94033	98389	102432	105919	108859	1,1 %	0,9 %	0,8 %	0,7 %	0,6 %	0,9 %

Tabell 2.2 Befolkningsframskrivning 2015–2040 inkl. gjennomsnittlig årlig befolkningsendring. Pr. kommune og samlet for de ulike strukturalternativene. Kilde: SSB<sup>6</sup>

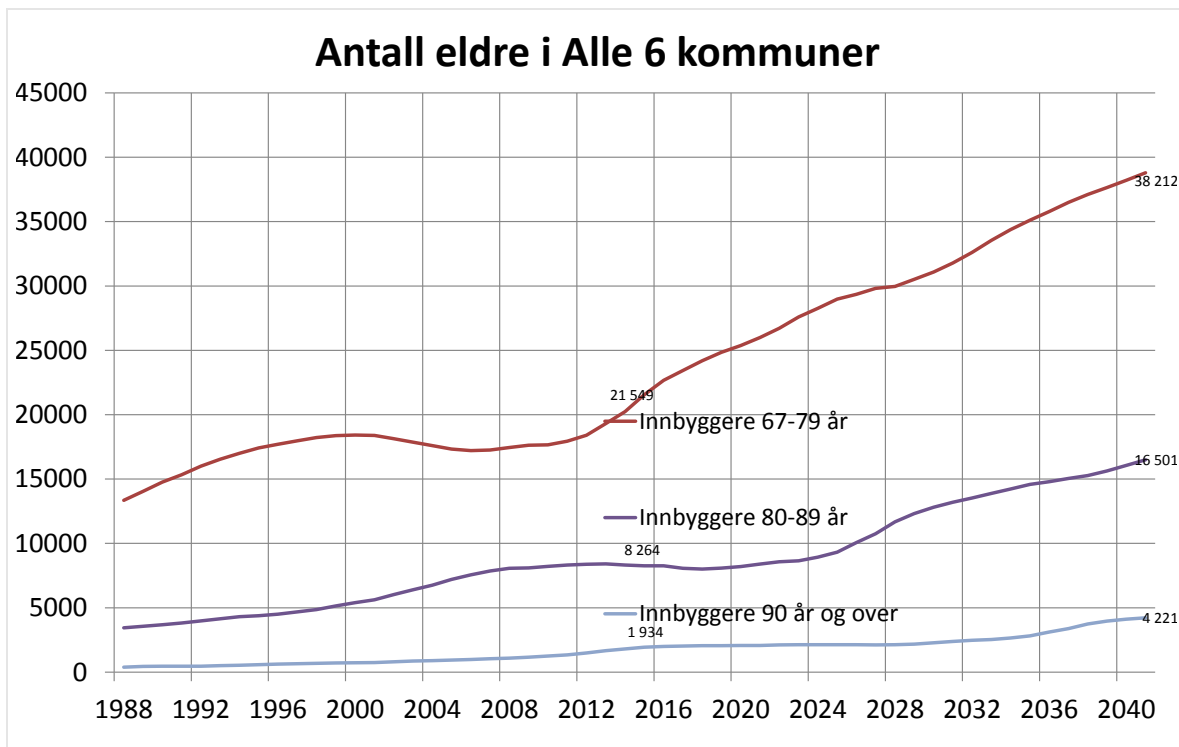
Ser vi på befolkningsutviklingen samlet for de fem strukturalternativene, ser vi at befolkningen totalt i 2040 i henhold til framskrivningen blir ca.:

- 296 000 innbyggere med en kommune bestående av Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Lier og Hole
- 261 000 innbyggere med en kommune bestående av Asker, Bærum, Røyken, Hurum og Hole
- 222 500 innbyggere med en kommune bestående av Asker, Bærum og Hole
- 109 000 innbyggere med en kommune bestående av Asker, Røyken og Hurum
- 73 500 innbyggere med en kommune bestående av Røyken, Hurum og Lier

<sup>6</sup> Kilde: SSB, på basis av befolkningen pr. 1. januar 2014. Siden det er brukt 2014-tall er det et avvik mellom faktiske befolkningstall angitt i forrige tabell og prognosetall angitt i denne tabellen. Store avvik mellom faktiske tall og tallene for framskrivningen i 2015 Bærum og Asker tilsier at veksten blir relativt sett høyere.

## Endring i behovet for tjenester<sup>7</sup>

Fødselskullene etter krigen var store på nasjonalt nivå, noe som også gir seg utslag i relativt mange innbyggere i alderen 65–70 år i utredningsregionen i dag. Dette innebærer at en får en eldrebølge, først med en økning av yngre eldre (67–79 år), deretter en økning av antall eldre over 80 år. Om 25 år vil antall innbyggere over 90 år i de seks kommunene samlet være vel 4 200.



Figur 2.4 Antall eldre over tid

Økning i antall eldre har relativt lik profil for hver kommune. Det er likevel noen klare forskjeller.

- Hurum, med stor andel født like etter krigen, vil få en klart sterkere vekst i andelen, først i alderen 67–79 år, deretter av antall 80-åringene (2024–2028), før kommunen deretter får en stor økning av antall 90-åringene fram mot 2040.
- Når det gjelder Bærum, viser framskrivningen en nedgang i antall 80-åringene fram til ca. 2024.
- Hole, Lier og særlig Røyken får en relativt sett større økning enn det som framgår av figuren. Antall 80-åringene i Røyken vil være mer enn tredoblet i 2040.

Dette medfører en sterk økning i behovet for tjenester. I neste figur har vi brukt demografivariablene (antall innbyggere i ulike aldersgrupper) som inngår i KMDs delkriteriesett<sup>8</sup> for ulike tjenester, som grunnlag, og sett på den relative endringen i forhold til nivået i 2015.

Ser vi 25 år tilbake og 25 år fram, ser vi at endringen har vært klart størst for pleie og omsorg. Når en skal tolke dette bildet, må en imidlertid huske på at beregningen baserer seg på en forutsetning om at alle personer i samme alder har likt tjenestebehov innenfor pleie og omsorg.

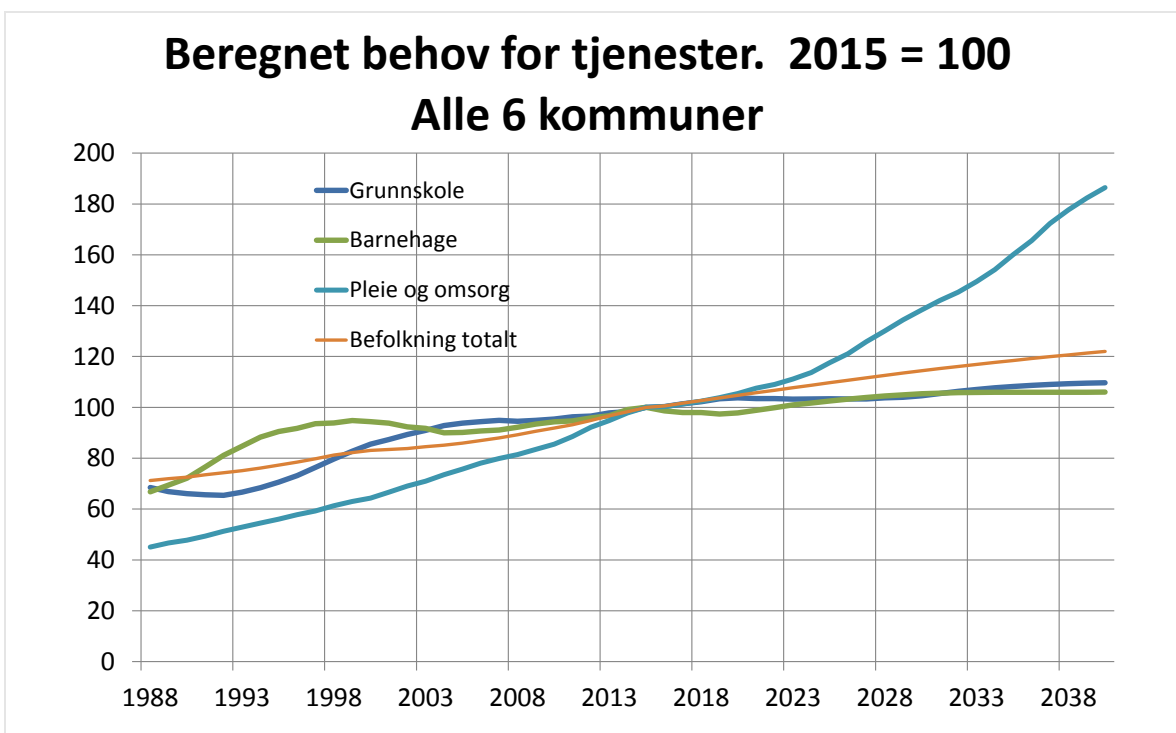
<sup>7</sup> I databasen som følger dette utredningsoppdraget, er det mulig å ta ut data pr. kommune eller samlet for ulike strukturalternativer.

<sup>8</sup> Like kriterier for alle år for å få fram effekten av demografien alene. For barnehager har vi brukt antall barn i alderen 1–5 år.



Veksten i behovet for barnehage- og skoleplasser (inkl. investeringsbehov) er, som vi tidligere har vært inne på, svært avhengig av befolkningsveksten. Ut fra SSBs alternativ MMMM ser denne veksten svært moderat ut de neste 25 årene.

Som tidligere antydte forutsetter framskrivningen av alternativ MMMM en redusert veksttakt framover. Dette innebærer et mindre behov for tjenester og investeringer (økt kapasitet) enn kommunen har vært vant til – dersom framskrivningene slår til. Vi understreker *dersom*, fordi vi tror veksten vil bli større. Investeringer i skoler og barnehager vil derfor trolig være en større problemstilling enn det som framkommer av figuren under.



Figur 2.5 Beregnet behov for tjenester fra 1988 til 2040 som følge av endringer i antall innbyggere i aktuell alder.

Det er noen klare forskjeller mellom kommunene, forskjeller som framkommer dersom en bruker regnearket som er vedlagt rapporten og gitt en kortfattet omtale i vedlegg 2. Da vil blant annet følgende framgå:

- Som følge av relativt sett større økning i antall eldre i Hole, Lier og særlig Røyken, vil økningen innenfor pleie og omsorg være klart høyere enn det som framgår av Figur 2.5. I Bærum vil den være noe lavere, mens Asker og Hurum vil ligge litt over.
- Innenfor barnehage og skole vil endringen ha sterk sammenheng med veksten i totalbefolkningen. Dette skyldes, som vi tidligere har vist, at nettoinnflytterne i stor grad er familier i etableringsfasen. Utviklingen i Røyken, Lier, Asker og Bærum er omtrent som angitt i figuren. Hole vil ha noe høyere vekst som følge av den relativt største årlige befolkningsveksten (1,9 %) i hele perioden 2015–2040). Hurum vil få en nedgang de første 10 årene.

## 2.2.4 Oppsummering

De seks kommunene i utredningsregionen er av svært ulik størrelse i dag. Alle strukturalternativene gir kommuner med mer enn 50 000 innbyggere.

Den planlagte veksttakten i befolkningen vil gi et økt behov for tjenester innenfor alle tjenestekområder i alle kommuner<sup>9</sup>. At den store etterkrigs generasjonen blir eldre de neste 10–20 årene, innebærer en stor økning av behovet innenfor pleie og omsorg. Det sistnevnte er også et nasjonalt utviklingstrekk.

Den forventede befolkningsøkningen vil gjøre at de minste kommunene, Hurum og Hole, begge vil ha ca. 10 000 innbyggere i 2040.

Det økte behovet for tjenester vil ut fra dagens inntektssystem<sup>10</sup>, gi kommunene en tilsvarende økning i kommunens inntekter. Veksten i behovet vil også gi et behov for kapasitetsutvidelse innenfor skole, barnehage, sykehjem, omsorgsboliger m.m. Med den planlagte veksttakten, vil ikke disse nødvendige investeringene gi spesifikke utfordringer for kommuneøkonomien. Det skyldes at kommunene gjennom sin planlegging har lagt inn begrensninger i befolkningsveksten for å unngå problemer med for store investeringer i ny infrastruktur.

Med dagens kommunestruktur kan «vekstbindingene» redusere muligheten for en relativt rask utbygging av nye større boligområder. For eksempel ville ikke Bærums Verk og Lommedalen i Bærum kommune vært mulig å bygge ut i den takt det ble gjort, dersom området Bærums Verk /- Lommedalen (som i dag har mer enn 12 000 innbyggere) var en egen kommune. Beregninger Agenda Kaupang gjorde av ulike utbyggingsmønster i Oslo og Akershus viste at Asker kommune vil få en befolkningsvekst som ville gi utfordringer for kommuneøkonomien ved en stor utbygging av Heggedal.

## 2.3 Areal og tettsteder

Største kommune i utredningsområdet er Lier (301 km<sup>2</sup>), mens Asker er minst (100 km<sup>2</sup>). Gjennomsnittlig kommunestørrelse i Norge er 756 km<sup>2</sup> (fastland og øyer). Innbyggerne har i nasjonal sammenheng relativt korte geografiske avstander til offentlige tjenester, arbeidsplasser og kultur- og fritidstilbud.

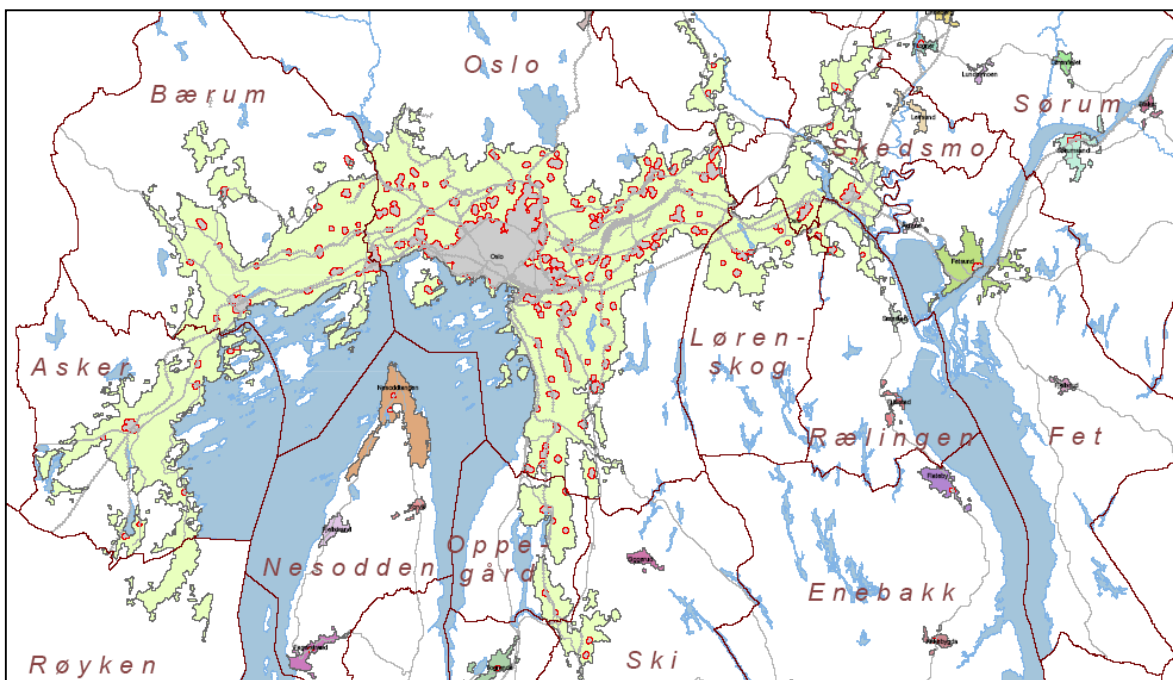
Utredningsregionen omfatter de vestlige deler av Oslo tettsted<sup>11</sup>, den østlige delen av Drammen tettsted samt noen mindre tettsteder. Bærum og Asker er vesentlig mer tettbygd enn de øvrige kommunene, der om lag 15 % av arealene er by- og tettbebyggelse, mens Hole har tettbebyggelse som utgjør 0,5 % av kommunens areal. Ifølge Ekspertutvalget nedsatt av regjeringen, bør kommuner utgjøre funksjonelle samfunnsutviklingsområder, og en av indikatorene for dette er at et tettsted i sin helhet bør ligge i én kommune. Imidlertid påpekte utvalget at størrelsen på kommunene blant annet i hovedstadsområdet må balanseres med hensyn til tjenesteproduksjon og lokaldemokrati. Hovedstadsområdet bør derfor fortsatt bestå av flere kommuner. Men også i Hovedstadsområdet bør kommunene så langt som mulig utgjøre funksjonelle samfunnsutviklingsområder, ifølge utvalget.

Kartene nedenfor illustrerer tettstedet Oslo og tettstedet Drammen, som begge er delt av kommunegrenser, og for Oslos del også fylkesgrensene.

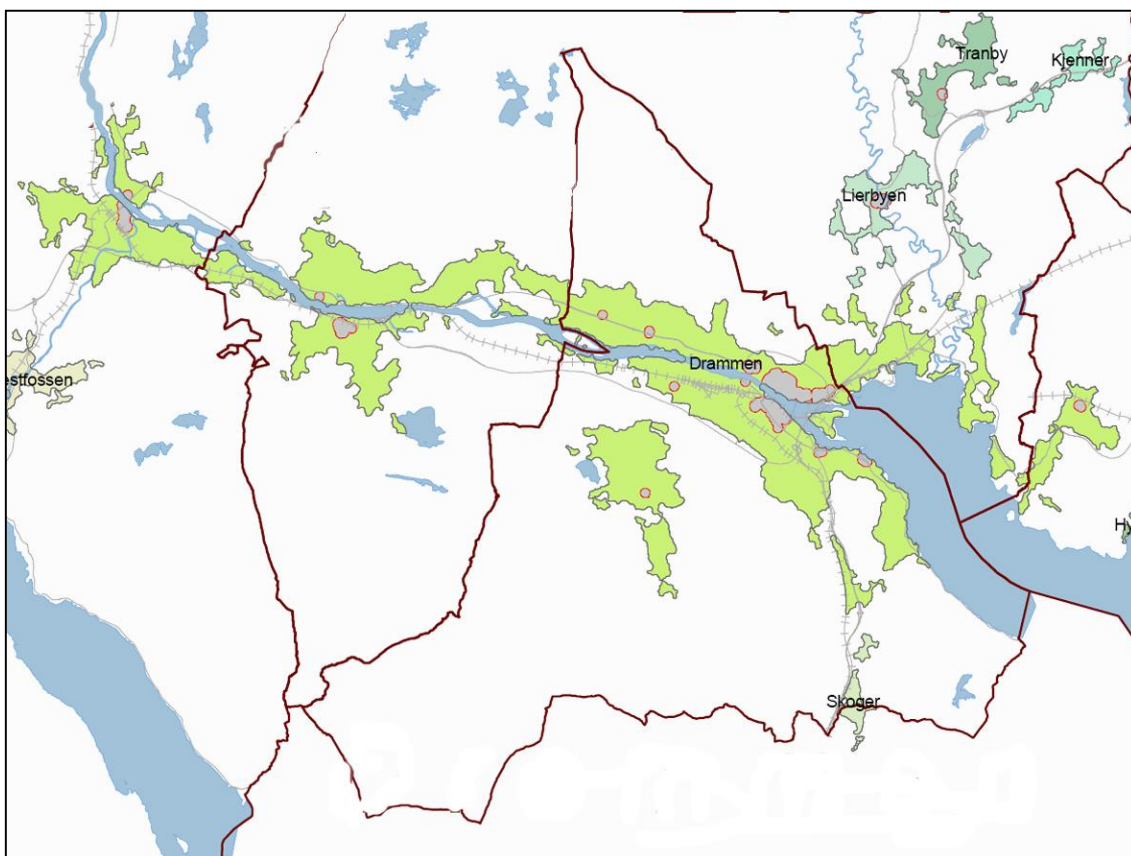
<sup>9</sup> Med unntak av barnehage- og skoletjenester i Hurum, der det ligger an til en reduksjon i barn i førskole- og skolealder de nærmeste 10 årene.

<sup>10</sup> Blir nærmere omtalt i avsnitt 5.1

<sup>11</sup> SSB har kartlagt landets tettsteder etter følgende definisjon: En hussamling skal registreres som et tettsted dersom det bor minst 200 personer der, og avstanden mellom husene ikke overstiger 50 meter. Det er dog tillatt med et skjønnsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder som ikke skal eller kan bebygges. Dette kan for eksempel være parker, idrettsanlegg, industriområder eller naturlige hindringer som elver eller dyrkbare områder.



Illustrasjon 2.2 Tettstedet Oslo (kilde: Wikipedia)



Illustrasjon 2.3 Tettstedet Drammensregionen (kilde: Wikipedia)

Ser en mer detaljert på utredningsregionen, går kommunegrensene gjennom følgende tettsteder:

- Slepends/Billingstadsområdet, mellom Asker og Bærum
- Slemmestadsområdet, mellom Asker og Røyken
- Sætre der deler av Røyken (Beston) inngår i Sætre tettsted
- Spikkestadsområdet, mellom Røyken og Lier
- Lierskogen, der deler av stedet inngår i Oslo tettsted
- Sollihøgda mellom Bærum og Hole (Sollihøgda kvalifiserer ikke som tettsted i henhold til SSBs tettstedsstatistikk)

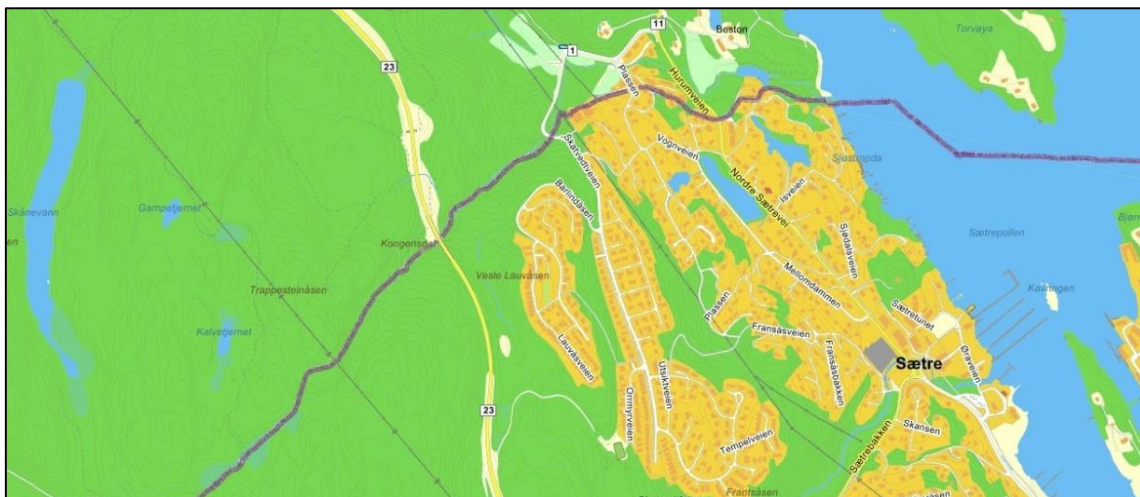
Nedenfor er kommunegrensene og de viktigste eksemplene på tettstedsoppsplittingen nærmere presentert.



Illustrasjon 2.4 Kommunegrense Slependen og Billingstad, Asker–Bærum, (kilde: Gule Sider, bearbeidet)



Illustrasjon 2.5 Kommunegrense Slemmestad, Røyken–Asker (kilde: Gule Sider, bearbeidet)



Illustrasjon 2.6 Kommunegrense Sætre, Hurum–Røyken (kilde: Gule Sider, bearbejdet)



Illustrasjon 2.7 Kommunegrensen Spikkestadområdet, Lier–Røyken (kilde: Gule Sider, bearbejdet)

## 2.4 Samferdsel – pendling og infrastruktur

### 2.4.1 Pendling

Reiser til og fra hjemsted og jobb illustrerer i hvilken grad kommunene i dag inngår i ett arbeidsmarked. Pendling inngår som et av Ekspertutvalgets kriterier for vurdering av kommunestrukturen. Tabellen nedenfor viser blant annet den samlede utpendlingen fra kommunene til kommuner i utredningsregionen, Oslo, Drammen og Ringerike.

Sysseksatte 16-74 år 4 kvartal 2014		Arbeidssted											
		Bærum	Asker	Hole	Lier	Røyken	Hurum	Regionen	Drammen	Ringerike	Oslo	Andre	Totalt
Bosted	Bærum	29090	2933	27	303	131	21	32505	565	148	24827	3788	61833
	Asker	5887	11253	9	543	417	45	18154	850	45	9186	2061	30296
	Hole	495	117	1092	31	9	0	1744	42	846	545	271	3448
	Lier	1186	1328	4	4836	254	31	7639	2554	45	1900	1122	13260
	Røyken	1348	1939	3	578	3039	225	7132	1050	17	2145	863	11207
	Hurum	258	371	2	192	402	1936	3161	364	10	558	467	4560
	Regionen	38264	17941	1137	6483	4252	2258	70335	5425	1111	39161	8572	124604
	Drammen	1390	1393	6	2944	440	88	6261					
	Ringerike	709	151	803	78	18	7	1766					
	Oslo	20715	3901	50	657	293	61	25677					
	Andre	11971	3727	227	3418	587	221	20151					
	Totalt	73049	27113	2223	13580	5590	2635	124190					
	Hvor stor andel jobber i egen kommunen, andre kommuner innenfor regionen og utenfor regionen												
		Bærum	Asker	Hole	Lier	Røyken	Hurum	Regionen	Drammen	Ringerike	Oslo	Andre	Totalt
	Bærum	47 %	5 %	0 %	0 %	0 %	0 %	53 %	1 %	0 %	40 %	6 %	100 %
Asker	19 %	37 %	0 %	2 %	1 %	0 %	60 %	3 %	0 %	30 %	7 %	100 %	
Hole	14 %	3 %	32 %	1 %	0 %	0 %	51 %	1 %	25 %	16 %	8 %	100 %	
Lier	9 %	10 %	0 %	36 %	2 %	0 %	58 %	19 %	0 %	14 %	8 %	100 %	
Røyken	12 %	17 %	0 %	5 %	27 %	2 %	64 %	9 %	0 %	19 %	8 %	100 %	
Hurum	6 %	8 %	0 %	4 %	9 %	42 %	69 %	8 %	0 %	12 %	10 %	100 %	
Regionen	31 %	14 %	1 %	5 %	3 %	2 %	56 %	4 %	1 %	31 %	7 %	100 %	

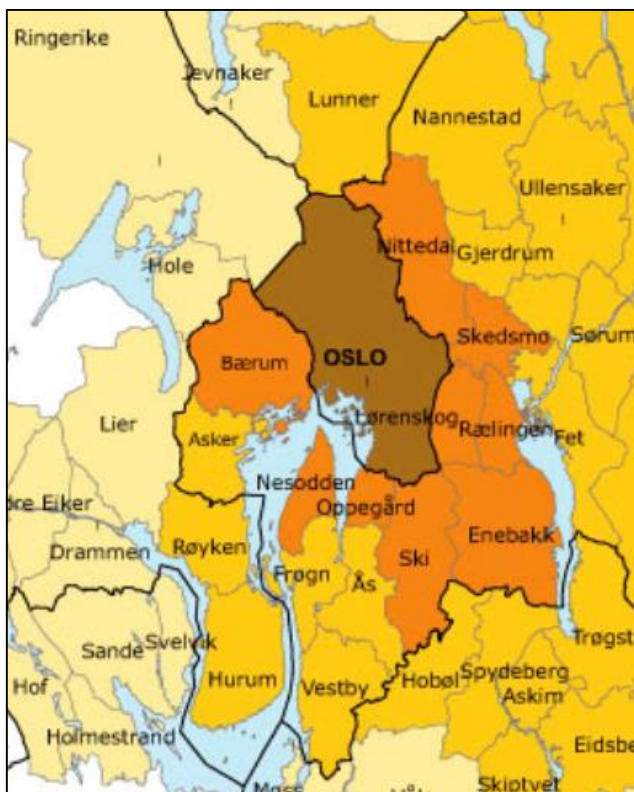
Tabell 2.3 Antall sysselsatte etter arbeidssted og bosted. Pr. kommune, innenfor (utrednings) regionen og utenfor regionen. Andel sysselsatte som jobber i egen kommune, andre kommuner innenfor (utrednings) regionen og utenfor regionen. Sysseksatte 16–74 år, 4. kvartal 2014. Kilde: SSB

Oppsummert viser tabellen følgende:

- **Bærum:** 61 833 sysselsatte. 47 % jobber i egen kommune, 40 % i Oslo og 5 % jobber i Asker. I alt 53 % jobber i utredningsregionen, av disse utgjør 6 % sysselsatte som jobber utenfor Bærum kommune
- **Asker:** 30 296 sysselsatte. 37 % jobber i egen kommune, 30 % i Oslo og 19 % jobber i Bærum. I alt 60 % jobber i utredningsregionen, av disse utgjør 23 % sysselsatte som jobber utenfor Asker
- **Lier:** 13 260 sysselsatte. 36 % jobber i egen kommune, 19 % i Drammen, 14 % i Oslo, 10 % i Asker og 9 % jobber i Bærum. I alt 58 % jobber i utredningsregionen, av disse utgjør 22 % sysselsatte som jobber utenfor Lier
- **Røyken:** 11 207 sysselsatte. 27 % jobber i egen kommune, 19 % i Oslo, 17 % i Asker, 12 % i Bærum og 9 % i Drammen. I alt 64 % jobber i utredningsregionen, av disse utgjør 37 % sysselsatte som jobber utenfor Røyken
- **Hurum:** 4 560 sysselsatte. 42 % jobber i egen kommune, 12 % i Oslo, 9 % i Røyken, 8 % i Asker og Drammen og 6 % jobber i Bærum. I alt 69 % jobber i utredningsregionen, av disse utgjør 27 % sysselsatte som jobber utenfor Hurum
- **Hole:** 3 448 sysselsatte. 32 % jobber i egen kommune, 25 % i Ringerike, 16 % i Oslo og 14 % jobber i Bærum. I alt 51 % jobber i utredningsregionen, av disse utgjør 19 % sysselsatte som jobber utenfor Hole

I prosent har Hole (51 %) og Bærum (53 %) lavest andel sysselsatte som jobber i utredningsregionen, mens Hurum (69 %) og Røyken (64 %) har høyest andel. Andel som jobber i utredningsregionen utenom egen kommune er lavest i Bærum (6 %), mens den er høyest i Røyken (37 %). Oslo er den

største utpendlingskommune for Bærum (40 %), Asker (30 %), Røyken (19 %) og Hurum (12 %). Ringerike er den største utpendlingskommunen for Hole (25 %), mens Drammen er den største utpendlingskommunen for Lier (19 %).



Illustrasjon 2.8 Hovedstadsregionen og pendlingsandeler til Oslo (Kilde: St.meld. nr. 31 (2006–2007) Hovedstadsmeldingen)

Ser en nærmere på de øvrige utredningsalternativene (presentert i tabellene nedenfor) viser utpendlingstallene at alternativet med lavest andel pendling innad er alternativet med Lier, Røyken og Hurum. Deretter følger Asker, Røyken og Hurum og alternativet Asker, Bærum og Hole. Inndelingsalternativet med alle kommunene utenom Lier, gir tilnærmet lik andel pendling som alternativet der Lier inngår i den nye kommunen.

	Bærum	Asker	Hole	Røyken	Hurum	Regionen	Drammen	Ringerike	Oslo	Andre
Bærum	47 %	5 %	0 %	0 %	0 %	52 %	1 %	0 %	40 %	7 %
Asker	19 %	37 %	0 %	1 %	0 %	58 %	3 %	0 %	30 %	9 %
Hole	14 %	3 %	32 %	0 %	0 %	50 %	1 %	25 %	16 %	9 %
Røyken	12 %	17 %	0 %	27 %	2 %	58 %	9 %	0 %	19 %	13 %
Hurum	6 %	8 %	0 %	9 %	42 %	65 %	8 %	0 %	12 %	14 %
Regionen	33 %	15 %	1 %	4 %	2 %	55 %	3 %	1 %	33 %	8 %

Tabell 2.4 Andel sysselsatte som jobber i egen kommune, andre kommuner innenfor regionen: Bærum, Asker, Hole, Røyken og Hurum og utenfor regionen. Sysselsatte 16–74 år, 4. kvartal 2014. Kilde: SSB

	Lier	Røyken	Hurum	Regionen	Drammen	Asker og Bærum	Oslo	Andre
Lier	36 %	2 %	0 %	39 %	19 %	19 %	14 %	9 %
Røyken	5 %	27 %	2 %	34 %	9 %	29 %	19 %	8 %
Hurum	4 %	9 %	42 %	55 %	8 %	14 %	12 %	11 %
Regionen	19 %	13 %	8 %	40 %	14 %	16 %	16 %	15 %

Tabell 2.5 Andel sysselsatte som jobber i egen kommune, andre kommuner innenfor regionen: Lier, Røyken og Hurum og utenfor regionen. Sysselsatte 16–74 år, 4. kvartal 2014. Kilde: SSB

	Bærum	Asker	Hole	Regionen	Ringerike	Røyken, Hurum og Lier	Oslo	Andre
Bærum	47 %	5 %	0 %	52 %	0 %	1 %	40 %	7 %
Asker	19 %	37 %	0 %	57 %	0 %	3 %	30 %	10 %
Hole	14 %	3 %	32 %	49 %	25 %	1 %	16 %	9 %
Regionen	37 %	15 %	1 %	53 %	1 %	2 %	36 %	8 %

Tabell 2.6 Andel sysselsatte som jobber i egen kommune, andre kommuner innenfor regionen: Bærum, Asker, og Hole og utenfor regionen. Sysselsatte 16–74 år, 4. kvartal 2014. Kilde: SSB

	Asker	Røyken	Hurum	Regionen	Drammen	Lier	Bærum	Oslo	Andre
Asker	37 %	1 %	0 %	39 %	3 %	2 %	19 %	30 %	7 %
Røyken	17 %	27 %	2 %	46 %	9 %	5 %	12 %	19 %	8 %
Hurum	8 %	9 %	42 %	59 %	8 %	4 %	6 %	12 %	11 %
Regionen	29 %	8 %	5 %	43 %	5 %	3 %	16 %	26 %	8 %

Tabell 2.7 Andel sysselsatte som jobber i egen kommune, andre kommuner innenfor regionen: Asker, Røyken og Hurum og utenfor regionen. Sysselsatte 16–74 år, 4. kvartal 2014. Kilde: SSB

## 2.4.2 Bolig- og arbeidsmarkedsregioner

NIBR har på oppdrag av Kommunal og moderniseringsdepartementet kartlagt kommunenes tilknytning til bolig- og arbeidsmarkedsregioner<sup>12</sup>. I rapporten heter det at landet består av 160 slike regioner. Utgangspunktet for inndelingen er senterkommuner som tillegges omland ut fra innpendling og reiseavstand fra nabokommunene. Kommunene i utredningsregionen er av NIBR plassert som følger:

<sup>12</sup> NIBR-rapport 2013.1 *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*



- *Asker, Bærum, Røyken og Hurum* er del av Osloregionen sammen med Oslo, Spydeberg, Hobøl, Vestby, Ski, Ås, Frogn, Nesodden, Oppegård, Sørums, Fet, Rælingen, Enebakk, Lørenskog, Skedsmo, Nittedal, Gjerdrum, Nes, Nannestad, Lunner, Gran, Ullensaker, Eidsvoll, Hurdal og Aurskog-Høland og Rømskog
- *Lier* er del av Drammensregionen med Drammen, Øvre Eiker, Nedre Eiker, Lier, Modum, Sigdal, Svelvik og Sande
- *Hole* er del av Ringeriksregionen sammen med Ringerike, Jevnaker og Krødsherad

### 2.4.3 Kommuneoverskridende transportårer

De viktigste kommuneoverskridende transportårene i utredningsregionen er følgende:

- E18, som går gjennom Bærum, Asker og Lier
- E16, som går mellom Bærum og Hole
- Riksveg 23, som går gjennom Hurum, Røyken og Lier
- Drammensbanen, som går gjennom Bærum, Asker og Lier
- Fylkesveg 165 og 167, som går gjennom Asker og Røyken (Slemmestadveien og Røykenveien)
- Spikkestadbanen, som går gjennom Asker og til Spikkestad i Røyken

### 2.4.4 Infrastrukturprosjekter

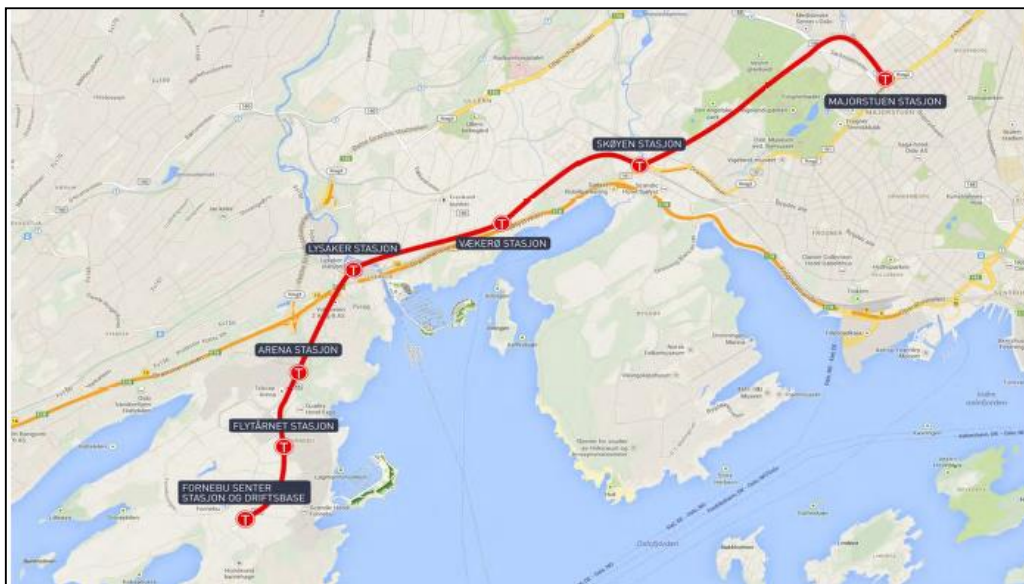
Kommende planlagt og vedtatt utbygging av transportinfrastrukturen får betydning for samfunnsutviklingen i utredningsregionen, både fordi regionen integreres enda sterkere sammen, men også fordi samferdselsinvesteringene kan endre reisemønstre og gi muligheter for bolig- og næringsutbygging i regionen. Følgende store prosjekter er viktigst i den sammenheng.

#### Prioriteringer Oslopakke 3

Oslopakke 3 er en overordnet plan for utbygging og finansiering av veger og kollektivtrafikk i Oslo og Akershus. Nesten alt som bygges av veger og bane i Oslo og Akershus, finansieres gjennom Oslopakke 3. Oslopakke 3 har en økonomisk ramme på 75 mrd. kr (2013-prisnivå) for perioden 2013–2032. Finansieringen av Oslopakke 3 skjer gjennom bompenger og bevilgninger fra staten, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. I tillegg kommer de statlige jernbaneinvesteringene i regionen. Styringsgruppen for Oslopakke 3 ser behov for å foreta en ny revidering av gjeldende avtale for Oslopakke 3 i løpet av 2016 (handlingsplan for 2016–2019). I handlingsplan for Oslopakke 3, som ble behandlet i Oslo bystyre og Akershus fylkesting sommeren 2015, er følgende store prosjekter prioritert for Asker og Bærum:

#### **Fornebubanen**

I handlingsplanen heter det at Akershus fylkesting og Oslo bystyre har vedtatt å gå videre med en T-baneløsning fra Fornebu til Lysaker og videre via Vækerø og Skøyen til Majorstuen. Mulig framdrift er byggestart i 2017 og ferdigstillelse i 2021. Et foreløpig kostnadsanslag for hele banestrekningen fra Majorstuen til Fornebu er 10 mrd. kr i 2013-kroner. Det legges til grunn at 50 % av kostnadene for Fornebubanen finansieres gjennom den nye statlige ordningen Bymiljø-/Utviklingsavtaler. Resterende er forutsatt finansiert gjennom Oslopakke 3 og private bidrag/grunneierbidrag.



Illustrasjon 2.9 Planlagt trasé for Fornebubanen. Kilde: Ruter

I handlingsprogrammet heter det at etablering av Fornebubanen vil gi en kapasitetssterk, punktlig og attraktiv kollektivbetjening av Fornebu. Den skal kunne ta framtidig trafikkvekst, bidra til å redusere trafikkbelastningen på overflatenettet i Oslo og samtidig legge til rette for byutvikling langs hele traséen. Banen vil hovedsakelig gå i tunnel og dermed ikke forårsake støy for omgivelsene.

Ifølge handlingsplanen for Oslopakke 3, foreslår Ruter en mulig stasjonsløsning for Fornebubanen i tunnel ved Lysaker. Ruters utredning har vært underlagt en ekstern kvalitetssikring. Den støtter Ruters anbefaling, forutsatt at følgende krav stilles til framtidig kollektivbetjening av Fornebu:

- Redusere belastningen på overflatenettet i Oslo
- Ha kapasitet til å ta framtidig trafikkvekst på Fornebu
- Gi grunnlag for byutvikling langs traséen

Akershus fylkeskommune og Oslo kommune samarbeider om å lage en felles plan for organisering, finansiering og gjennomføring av hele baneprosjektet. Styringsgruppen for Oslopakke 3 legger til grunn at det inngås avtaler om nye private bidrag for å fullfinansiere Fornebubanen.

### **E18 Vestkorridoren**

E18 Vestkorridoren er lagt inn Oslopakke 3. Samlet anslås kostnadene til ny E18 Vestkorridoren til om lag 40 mrd. kr, ifølge handlingsplanen. Vegsystemet vestfra til Oslo har store forsinkelser i rushtrafikken, og vegen er en stor belastning for nærmiljøet. Samtidig er det dårlig punktlig og kapasitet på deler av kollektivsystemet. For å kunne håndtere forventet vekst i transportetterspørsel på en effektiv og miljøvennlig måte, er det et mål å øke kollektivandelen. I videre planlegging vil det derfor legges stor vekt på å styrke kollektivtransport i konkurranse med bil.

Kommunedelplan for E18 Lysaker–Slependen ble godkjent i Bærum kommunestyre i juni 2014. Det arbeides nå med reguleringsplan for parsell Lysaker–Høvik. En mulig videre framdrift er godkjent reguleringsplan våren 2017, stortingsbehandling av bompengeproposisjon våren 2018 (det er forutsatt egen finansieringsløsning for prosjektet med etterskuddsvis bompengeskuddsinnkreving, i tillegg til statlige midler og bidrag fra Oslopakke 3) og mulig byggestart sent i 2018.

Kommunedelplan for E18 Slependen–Drengsrud i Asker planlegges oversendt Asker kommune høsten 2015, og planen antas å bli vedtatt i løpet av første halvår 2016.

### Ringeriksbanen og ny E16

Regjeringen har besluttet å starte planleggingen av Ringeriksbanen og E16 mellom Skaret i Hole kommune og Hønefoss. Målet er byggestart i 2019. I pressemelding fra Samferdselsdepartementet datert 30. august 2015 heter det blant annet at Ringeriksbanen vil gi en betydelig forbedring av reisetiden for tog mellom Oslo og Hønefoss og andre stasjoner på Bergensbanen. Sammen med en ny E16 fram til Hønefoss skal det til rette for at Ringeriksregionen blir integrert med Hovedstadsregionen i et felles bo- og arbeidsmarked.

Jernbanen vil stort sett gå i tunnel fra Sandvika til Sundvollen, der det er foreslått en ny stasjon. En mindre del av strekningen fram til Sundvollen vil gå i dagen, og her vil det være mulig å anlegge stasjon ved Avtjerna i Bærum kommune.

Kostnaden for Ringeriksbanen og E16 Skaret–Hønefoss er samlet anslått til om lag 26 mrd. kr. Med anleggsstart i 2019 skal prosjektene etter planen være ferdige i 2024. Reisetiden for tog mellom Oslo S og Hønefoss reduseres med 50 minutter.

I pressemeldingen heter det videre at en realisering av prosjektene medfører svært store statlige investeringer. Departementet forventer at lokale myndigheter bygger opp under disse investeringene gjennom aktuelle virkemidler på sine ansvarsområder. Kommunene må derfor forberede seg på den veksten som kommer, og gripe mulighetene som disse to investeringsprosjektene gir.

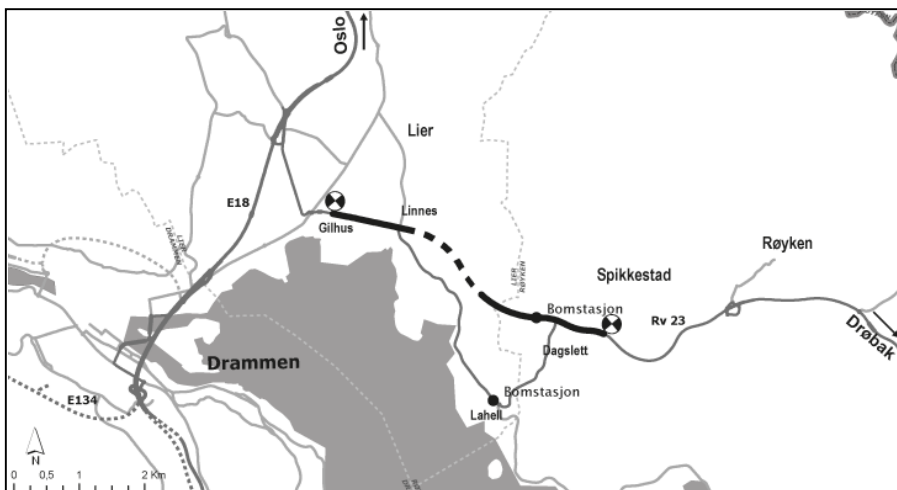
Kartet nedenfor illustrerer planlagt trasé for den nye banestrekningen (stiplet linje). Den oransje og gule linjen viser nåværende traséer for Bergensbanen. Det er det vestgående løpet som i dag benyttes for persontransport, mens begge linjene benyttes for gods.



Illustrasjon 2.10 Ny trase Bergensbanen

### Ny firefelts riksvei 23: Dagslett i Røyken–Linnes i Lier

Rv. 23 er en viktig alternativ transportrute for trafikken rundt Oslofjorden som avlastet vegnettet gjennom Oslo. For kommunene Lier, Røyken og Hurum er rv. 23 en viktig innfartsåre til Drammensregionen. I juni 2015 har regjeringen fremmet forslag om utbygging av ny 5,5 km firefelts vei Dagslett–Linnes. Utbygging i delvis ny trasé og i tunnel utenom bebyggelsen reduserer miljøulempene for lokalbefolkningen og fører til at kjørelengden blir innkortet med 2,2 km. Ifølge departementet vil bedre standard og kortere kjøretid på rv. 23 også bli mer attraktiv som alternativ til veinettet gjennom Oslo. Prosjektet er første etappe av utbyggingen av rv. 23 fra Dagslett og fram til kryss med E18 i Lier. I forslaget er det lagt opp til anleggsstart i 2017 og trafikkåpning i 2021. Prosjektet har en økonomisk ramme på 2,18 mrd. 2015-kroner.



Illustrasjon 2.11 Kart over ny firefelts vei: Dagslett i Røyken–Linnes i Lier. Kilde: Prop. 146 S (2014–2015)

### Tverrforbindelse Oslofjorden

Det har i mange år vært diskutert ny tverrforbindelse over Oslofjorden. Et av alternativene omfatter Hurum (det andre alternativet er Moss–Horten). Foreløpig er det ikke politisk konkludert med om eller hvor det eventuelt skal bygges en ny tverrforbindelse. Dersom det etableres en ny tverrforbindelse fra Hurum, kan det få store virkninger for Hurum og øvrige deler av utredningsregionen.

## 2.5 Regionale plandokumenter

Regionale planer med fylkeskommunene som planmyndighet, skal legges til grunn for fylkeskommunens virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. I dette ligger det at planen skaper forpliktelser for offentlige myndigheter og organer til å søke å følge opp og gjennomføre planen. Regionale planer gir dermed føringer for kommunene i utredningsregionen. Det er lagt opp til at Akershus fylkeskommune og Oslo kommune høsten 2015 skal vedta ny areal- og transportplan for Osloregionen som vil gi føringer for Asker og Bærum, mens Buskerud fylkeskommune har ny areal- og transportplan under arbeid. Sistnevnte plan vil legge føringer for Røyken, Hurum, Lier og Hole.

### 2.5.1 Regional areal- og transportplan for Oslo og Akershus

Stortinget vedtok i 2008 å pålegge Oslo kommune og Akershus fylkeskommune å utarbeide en felles regional areal- og transportplan for regionen. Planen har vært på høring og skal vedtas i løpet av høsten 2015. I sammendraget til planen heter det blant annet følgende:

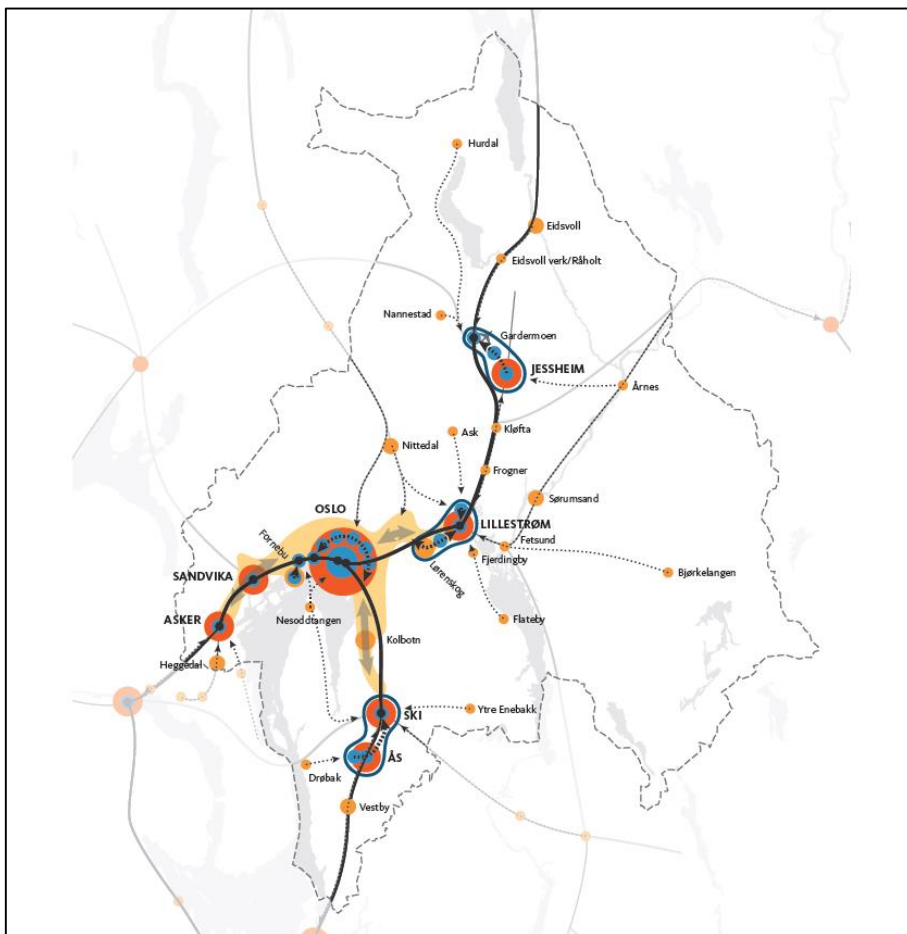
- Utbyggingsmønsteret skal være arealeffektivt basert på prinsipper om flerkjernet utvikling og bevaring av overordnet grønnstruktur

- Transportsystemet skal på en rasjonell måte knytte den flerkjernet regionen sammen til resten av landet og til utlandet. Transportsystemet skal være effektivt, miljøvennlig, med tilgjengelighet for alle og med lavest mulig behov for biltransport
- Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har i tillegg felles mål om å halvere klimautslippene innen 2030. Både Stortingets klimaforlik og Oslopakke 3 har som mål at persontransportveksten i området skal tas med kollektivtransport, gang og sykkel
- Det er definert en regional areal- og transportstruktur som skal prioriteres av stat, fylke og kommuner og ligge til grunn for videre samarbeid. Se kart og beskrivelse nedenfor

En viktig forskjell fra dagens utvikling er en sterkere konsentrasjon av bolig- og arbeidsplassveksten til noen prioriterte vekstområder (80–90 %), og en tilsvarende klar begrensning på spredt vekst utenfor disse områdene (vedlikeholdsvekst på 10–20 %). Prioriterte vekstområder er Oslo by, de regionale byene i Akershus, bybåndet som strekker seg fra Oslo by til Asker, Ski og Lillestrøm/Kjeller og prioriterte lokale byer og tettsteder i Akershus. For å få til en kursendring i tråd med regional plan er det nødvendig å vurdere uregulerte utbyggingsarealer i dagens kommuneplaner på nytt.

Vekst bør gå foran vern av jordbruksområder og regional grønnstruktur i prioriterte vekstområder, mens vernet bør stå sterkere utenfor. Det gjør det mulig å planlegge for en langsiktig god utvikling av stedene, samtidig som tap av grønne arealer i sum reduseres. Det bør ikke gis innsigelser til planer på forhold som er avklart regionalt.

Større arbeidsplassintensive virksomheter må være tilgjengelige med kollektivtransport fra hele regionen, og skal legges til sentrumsområdene og i utpekte områder der kollektivtilgjengeligheten skal bedres. Det er pekt ut særlige innsatsområder for økt by- og næringsutvikling på Romerike og i Follo.



Illustrasjon 2.12 Regional areal- og transportstruktur. Kilde: Plansamarbeidet Oslo og Akershus

## 2.5.2 Regional areal- og transportplan – Buskerud

Buskerud fylkeskommune har under arbeid regional areal- og transportplan for perioden 2016–2030. Planen skal legges til grunn for planleggingen i Lier, Røyken, Hurum og Hole. Det er lagt opp til at den skal vedtas av fylkestinget i 2016. I planprogrammet til planen (vedtatt mars 2015) heter det at hensikten med planarbeidet er å komme fram til målsettinger og prinsipper for god og samordnet areal- og transportpolitikk for Buskerud. Det forutsettes at de føringer og prioriteringer planen gir, fortløpende blir fulgt opp ved rullering av kommunale planer.

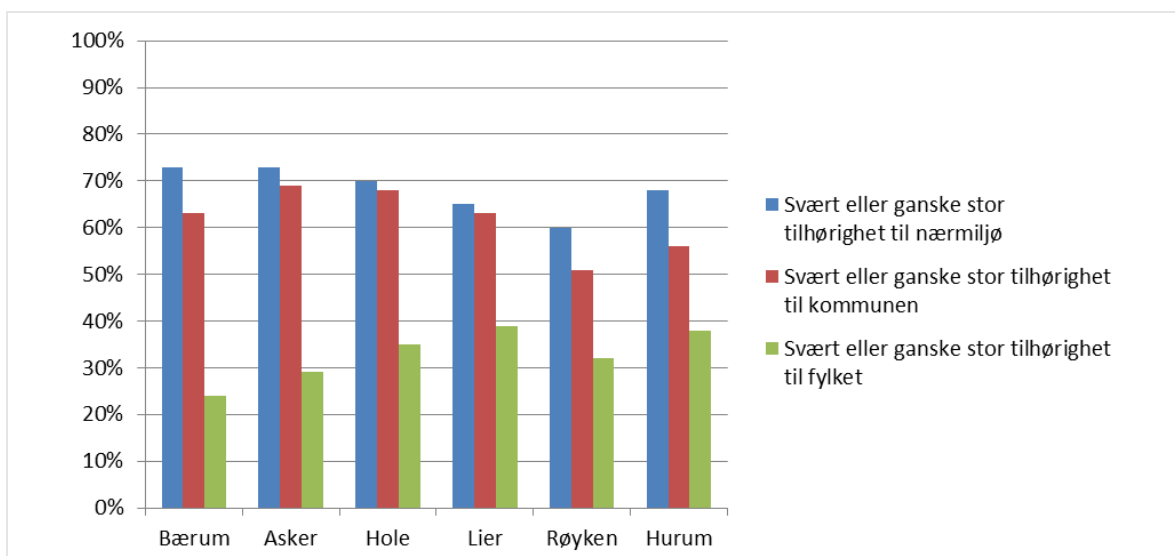
I planprogrammet beskrives blant annet følgende utfordringer og muligheter som berører Røyken, Hurum, Lier og Hole:

- Nedre del av Buskerud opplever sterk befolkningsvekst. Dette skyldes tilflytting pga. vekst i antall arbeidsplasser og innvandring, og tilflytting som konsekvens av veksten i Oslo-området. Mye tyder på at denne trenden vil fortsette. Dette gir behov for mer bolig- og næringsareal og et godt utviklet transportsystem.
- Fylket har mange pendlere. Relativt små kommuner og korte avstander innen fylket og mot Oslo muliggjør dette. Pendlingen gir behov for stor transportkapasitet. Områder med tett bosetting og stort transportbehov har gode muligheter for å flytte deler av dette fra bil til kollektive løsninger, sykkel og gange.
- Flere av kommunene i sør grenser til Akershus, og har svært kort vei til Oslo. Sterk befolkningsvekst i Oslo og Akershus gjør alle disse kommunene til svært aktuelle avlastningsområder. Dette stiller krav om nye boligarealer og bedre transportløsninger.
- Deler av arealbehovet kan løses ved omdisponering og fortetting i fylkets byer og tettsteder, forutsatt at kulturmiljøer, grøntområder og andre stedskvaliteter ivaretas.
- Fylket har et etterslep på vedlikehold av fylkesvegnettet. Det er også behov for betydelig oppgradering av flere riksveger/europaveger.
- Areal og transport på regionalt nivå involverer mange offentlige ansvarsorgan: kommunene som arealforvaltere, fylkeskommunen som vegeier, statsetater som vegeier og jernbaneeier, Fylkesmannen som skal påse at statlig politikk blir gjennomført og kystmyndigheter med ansvar for sjøfart. Bred involvering er derfor viktig.
- Areal- og transportløsninger i Buskerud er i stor grad betinget av hva som skjer utenfor fylket. Tett dialog med aktører utenfor fylket er avgjørende.

## 2.6 Innbyggernes tilhørighet til nærmiljø, kommunen og fylke

Trøndelag Forskning og Utvikling<sup>13</sup> gjennomførte våren 2015 en innbyggerundersøkelse for kommunene i utredningsregionen. Totalt 6 600 innbyggere var med i undersøkelsen. Hovedpunktene fra undersøkelsen oppsummeres nedenfor. Innbyggerne ble spurt om hvilken tilhørighet de hadde, blant annet til lokalmiljøet/nærmiljøet, kommunen og fylket.

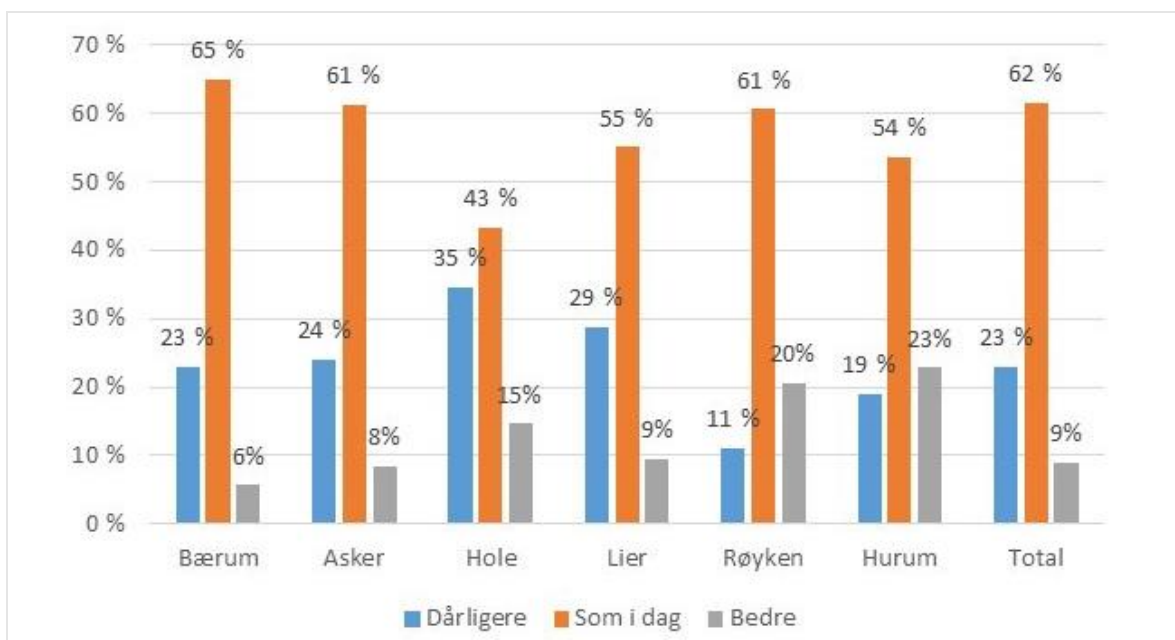
<sup>13</sup> TFOU-rapport 2015:10 Innbyggerundersøkelse om dagens og framtidens kommune.



Figur 2.6 Andel innbyggere som svarer «svært stor» eller «ganske stor» tilhørighet til lokalmiljøet/nærmiljøet, kommunen og fylket (Kilde TFU-bearbeidet)

Tabellen viser at tilhørigheten er noe sterkere til nærmiljøet enn til kommunen. Fylket har vesentlig lavere skåre. Det er relativt små variasjoner mellom kommunene, men Røyken skiller seg noe ut ved lavere tilhørighet til nærmiljø og kommunen enn de øvrige. Fylkestilhørigheten til Akershus for Asker og Bærums del er noe lavere enn for kommunene som ligger i Buskerud.

I undersøkelsen er innbyggerne også bedt om å oppgi hvordan de tror at deres tilhørighet til kommunen endres ved en eventuell sammenslåing.



Figur 2.7 Blir tilhørighet til kommunen endret ved en sammenslåing? (Kilde TFU)

Blant alle innbyggere i kommunene forventer 62 % ingen endring i sin opplevelse av tilhørighet til kommunen ved en sammenslåing. Samlet mener 23 % at deres tilhørighet blir dårligere. Hole har den største andelen som mener tilhørigheten blir svekket (35 %). Røyken har lavest andel som mener tilhørigheten blir svekket (11 %).

## 2.7 Lokale medier

Lokale medier kan være identitetsbærere og setter dagsorden og rammer for nyhetsinformasjon og samfunnsdebatten. Lokalaviser er viktige byggere av interkommunal identitet fordi de på mange måter fastsetter innbyggernes oppfatning av nyhetsbildet og den politiske dagsordenen. Saker som står i lokalavisene, står i avisen nettopp fordi de oppfattes som relevante for avisens nedslagsområde. Slik kan nyhetsbildet og hendelser i en kommune bli spredd til nabokommunene og medvirke til kjennskap og felles tilhørighet. Når vi ser kommunene under ett, viser mediernes utbredelse at det er forskjeller, og kommunene samlet sett inngår ikke under de samme lokale mediehus.

Kommunene inngår i ulike deler av NRKs distriktssendinger og nettsider. Kommunene i Buskerud inngår i NRK Buskerud og NRK Østafjells sendinger og nettsider. Asker og Bærum, sammen med Oslo og resten av Akershus fylke, inngår i NRK Østlandssendingens sendinger og nettsider.

Papiravisenes husstandsdekning viser likheter og forskjeller mellom kommunene, se neste tabell. I Asker og Bærum er Asker og Bærums Budstikke største lokalavis. I Røyken og Hurum er Røyken og Hurum Avis den største lokalavisen. Deretter følger Drammens Tidende. I Lier er Drammens Tidende den største lokalavisen, etterfulgt av Lierposten, mens Ringerikes Blad er største avis i Hole.

Tabell 2.8 Aviser og dekningsgrad i prosent av alle husstander Kilde: aviskatalogen.no

	Avis	Dekning %
<b>Asker</b>	Aftenposten	35
	Asker og Bærums Budstikke	31
<b>Bærum</b>	Aftenposten	42
	Asker og Bærums Budstikke	26
<b>Røyken</b>	Aftenposten	17
	Drammens Tidende	17
	Røyken og Hurum Avis	26
<b>Hurum</b>	Aftenposten	13
	Drammens Tidende	18
	Røyken og Hurum Avis	30
<b>Lier</b>	Aftenposten	13
	Drammens Tidende	33
	Lierposten	29
<b>Hole</b>	Aftenposten	16
	Ringerikes Blad	43

## 2.8 Kommunenes regionale tilknytning

Asker og Bærum er del av Akershus fylke, mens Hole, Lier, Røyken og Hurum er del av Buskerud. Dagens kommuner forholder seg dermed til ulike fylkeskommuner, fylkesmannsembeter og NAV-fylkesforvaltning. Mesteparten av den øvrige regionale statsforvaltningen omfatter heller ikke samtlige kommuner.



Tabell 2.9 Kommunenes plassering i den regionale statens inndeling. \*Mange av etatene omfatter flere fylker enn Buskerud og Akershus. Kilde: NIVI-rapport 2015:3 Statens regionale inndeling og kommunesektoren

Statlige etater som omfatter samtlige av kommunene	Institusjoner der Asker og Bærum ikke inngår i samme region som de øvrige kommunene
Kartverket	Fylkeskommune
Fiskeridirektoratet	Fylkesmann
Lagdømme	NAV-fylke
EL-tilsyn	Politidistrikter
Kystverket	Siviltforsvaret
Statped	Fylkesnemnda for sosiale saker
Regionalt helseforetak	Innovasjon Norge
Helseforetak (Vestre Viken)	Bufetat
Jernbaneverket	UDI
	IMDi
	Forbrukerrådet
	Heimevernet
	Bispedømme
	NVE
	Mattilsynet
	Statens vegvesen
	Skatteetaten
	Tollvesenet
	Statsbygg
	Arbeidstilsynet
	Husbanken
	Kriminalomsorgen
	Statsarkivet

Kommunene inngår i samme regionale helseforetak (Helse Sør-Øst RHF) og helseforetak (Vestre Viken), men de forholder seg til ulike sykehus. Asker og Bærums innbyggere og kommunen forholder seg til Bærum sykehus; Lier, Røyken og Hurum forholder seg til Drammen sykehus; Hole har sin tilknytning til Ringerike sykehus.

Kommunene inngår i ulike valgdistrikter til stortingsvalg, henholdsvis Buskerud og Akershus.

## 2.9 Kommunestyrene og valgdeltakelse

### 2.9.1 Valgdeltakelse

Valgdeltakelsen ved kommunevalgene varierer noe mellom kommunene. Ved valget i september 2015 hadde Asker og Bærum en deltagelse på om lag 64 %, mens de øvrige kommunene hadde en deltagelse på om lag 60 %. De største kommunene har høyest valgdeltakelse. Samtlige kommuner har hatt en betydelig nedgang i valgdeltakelsen sammenlignet med valget i 2011, og tendensen med en økning i deltagelsen i de siste tre valg er brutt. Dette gjelder også på nasjonalt nivå. Sterkest er nedgangen for Holes del, med en nedgang på nærmere 8 %.

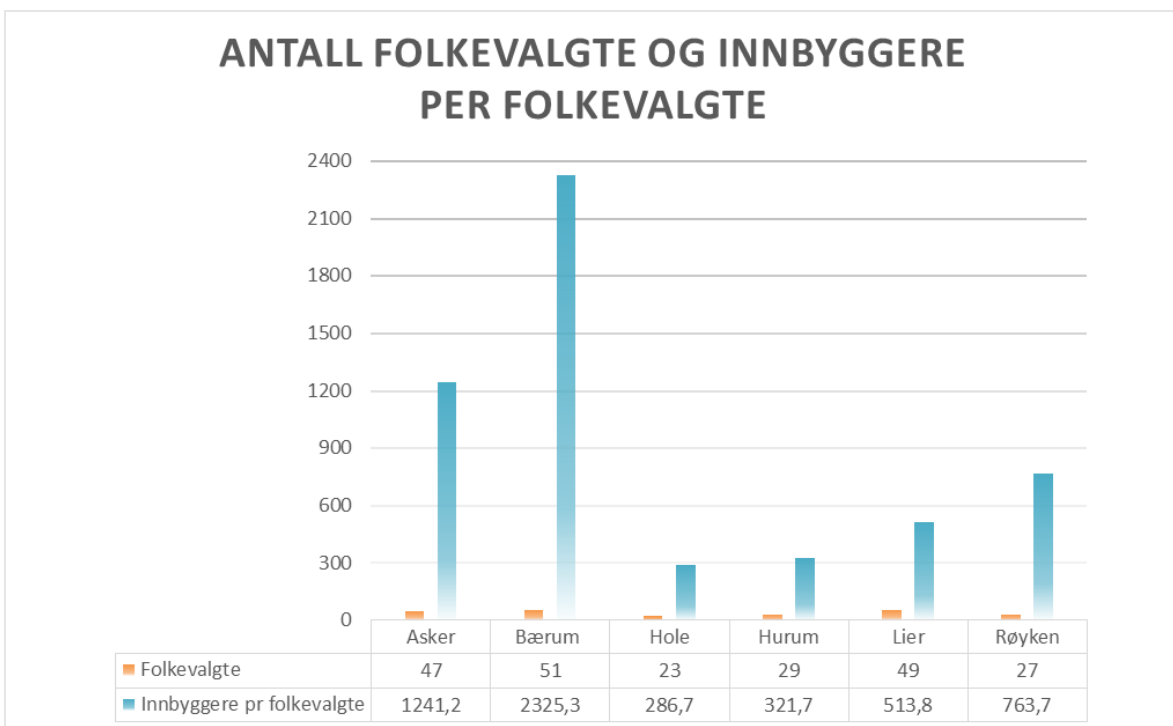
Tabell 2.10 Valgdeltakelse i prosent. Kilde SSB

	2003	2007	2011	2015
<b>Asker</b>	66 %	67 %	70 %	64 %
<b>Bærum</b>	65 %	67 %	70 %	63 %
<b>Hole</b>	62 %	65 %	68 %	60 %
<b>Hurum</b>	60 %	62 %	65 %	60 %
<b>Lier</b>	59 %	62 %	65 %	60 %
<b>Røyken</b>	58 %	61 %	65 %	59 %

## 2.9.2 Kommunestyrenes størrelse

Antall kommunestyrerepresentanter varierer betydelig i kommunene. Bærum har flest, med 51 representanter, mens Hole har 23. Det er store forskjeller når det gjelder antall innbyggere pr. folkevalgte. Hole har om lag 267 innbyggere pr. folkevalgte, mens Bærum har om lag 2 325 innbyggere pr. folkevalgte.

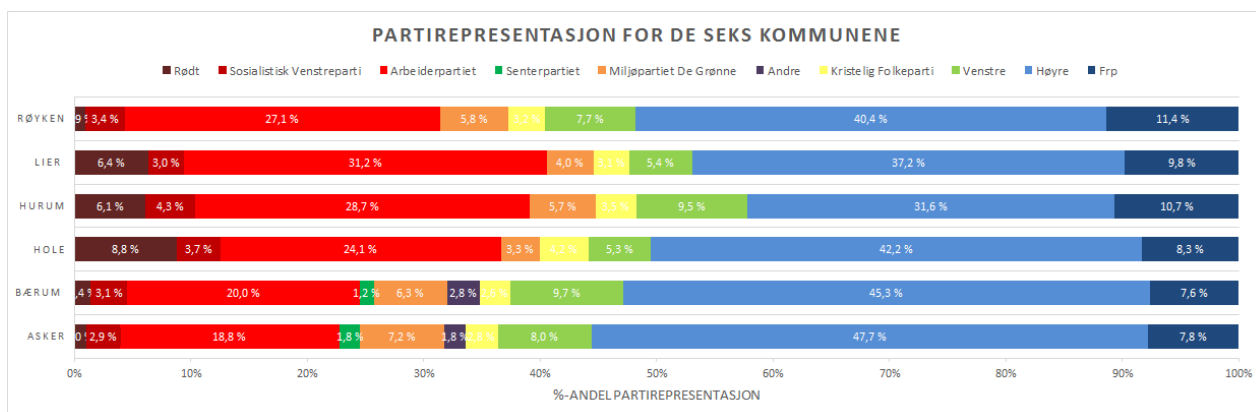
Samtlige av kommunene, med unntak av Røyken, har flere kommunestyrerepresentanter enn kommunelovens minimumskrav. Hurum, med under halvparten av Røykens innbyggertall, har flere kommunestyrerepresentanter enn Røyken. Lier, som ikke har så mange flere innbyggere enn Røyken, har 49 representanter mot Røykens 27.



Figur 2.8 Antall folkevalgte og innbyggere pr. folkevalgte. Kilde SSB.

## 2.9.3 Kommunestyrenes sammensetning

Etter valget i 2015 er Høyre største parti i samtlige kommuner, og alle ordførere vil i valgperioden 2015–2019 komme fra Høyre. Nest største parti er Arbeiderpartiet.



Figur 2.9 Partirepresentasjon for de seks kommunene etter kommunevalg 2015. Kilde SSB

## 2.10 Interkommunalt samarbeid

Det er etablert et betydelig interkommunalt samarbeid både om tjenester, administrative støttefunksjoner og utviklingsoppgaver mellom kommunene. Mange av ordningene er formalisert gjennom bestemmelser i kommuneloven, aksjeloven eller lov om interkommunale selskaper. Andre ordninger er mindre formaliserte og basert på avtaler uten at ordningene har en bestemt tilknytningsform forankret i lov.

Av samarbeidsallianser og regionråd er følgende etablert:

- Samtlige av kommunene deltar sammen med andre kommuner og fylkeskommuner i Samarbeidsalliansen for Osloregionen (78 kommuner og 4 fylkeskommuner) og Vestregionsamarbeidet (13 kommuner og Akershus og Buskerud fylkeskommuner).
- Hole deltar i Rådet for Ringeriksregionen sammen med Ringerike og Jevnaker.
- Røyken, Hurum og Lier samarbeider i Region Vestviken.

Selv om det er etablert noen ordninger der samtlige av kommunene inngår (sammen med øvrige kommuner), er det et relativt tydelig samarbeidsmønster:

- Hole kommune samarbeider i hovedsak med Ringerike og til dels Jevnaker og andre kommuner i Buskerud, men har lite etablert samarbeid med de øvrige kommunene i utredningsregionen.
- Asker og Bærum er parter i en rekke felles ordninger, for eksempel brannvesen, legevakt, barnevernvakt, krisesenter og skatteoppkreving. Asker og Bærum vurderer å samarbeide om forsøk med overtakelse av statlig barnevern og distriktpsikiatrisk senter fra staten. Asker eier Bråset bo- og omsorgssenter sammen med Røyken.
- Røyken og Hurum og til dels Lier har etablert flere felles ordninger. Imidlertid har kommunene mange ordninger sammen med øvrige kommuner i Drammensregionen.

Det er også etablert interessepolitiske utvalg. For eksempel har Asker og Bærum etablert E18 utvalget som arbeider for å få fortlgang i utbyggingen av ny E18 gjennom Asker og Bærum. Asker og Røyken samarbeider i Spikkestadutvalget som arbeider for å forbedre kommunikasjonene i Spikkestadkorridoren, herunder Spikkestadlinjen, Røykenveien og Slemmestadveien.

## 2.11 Kommuneøkonomi

I dette delkapitlet skal vi se på kommuneøkonomien i utredningsregionen. I struktursammenheng er det særlig fire forhold, med innbyrdes sammenheng, som er viktige når det gjelder kommuneøkonomi:

- Kommunens inntektsnivå
- Driftsresultat
- Kommunens kapital og gjeld
- Innbyggerens egenbetaling

Dette er tema i de to neste avsnittene. Det siste avsnittet i dette delkapitlet er viet endringer i inntekter som følge av de ulike strukturalternativene.

### 2.11.1 Inntektsnivå, driftsresultat, kapital og gjeld

Vi har oppsummert status for inntektsnivå, driftsresultat og kapital og gjeld for de 6 kommunene i neste tabell.

Tabell 2.11 Inntektsnivå, driftsresultat, kapital og gjeld. Kilde: KOSTRA-data juni 2014. Konsern

Økonomi								
Inntektsnivå	Frie inntekter pr. innbygger <sup>1)</sup>					Brutto inntekter per innbygger totalt	Behov pr. innbygger <sup>2)</sup>	Frie inntekter per. innbygger korrigeret for behov
	Skatt på inntekt og	Statlig rammeoverførin	Eiendomsskatt	Konsesjonskr aftinntekter <sup>5)</sup>	Frie inntekter totalt			
Bærum 14	38873	13960	0	0	52833	71590	101,3 %	52171
Asker 14	36922	13880	0	0	50802	68374	99,1 %	51260
Hole 14	23128	22106	0	0	45234	63890	99,7 %	45389
Lier 14	27304	19716	0	0	47020	64855	98,1 %	47924
Røyken 14	25091	20196	0	0	45287	61952	96,2 %	47063
Hurum 14	23545	23545	0	0	47090	66324	101,8 %	46257

1) Delt på antall innbyggere ved utgangen av året. Er beregnet ut fra andel inntekter totalt (bare tre desimaler) og kan derfor være litt unøyaktig  
2) Er basert på KRDs kriterier for neste inntektsår. Landsgjennomsnittet er 100%.

Driftsresultat	Andel av kommuns brutto driftsinntekter							
	A	B	C	D	A+B-C+D	E	F - E	A + B - E
	Brutto driftsresultat <sup>3)</sup>	Netto finansinntekter	Netto avdrag	Avskrivninger	Netto driftsresultat (F)	Pensjonsavvik/pensjonsfond <sup>4)</sup>	Netto driftsresultat ekskl. pensjonsavvik/fond	"Bedriftsøkonomisk" resultat
Bærum 14	1,5 %	0,2 %	3,9 %	4,8 %	2,5 %	1,8 %	0,7 %	-0,1 %
Asker 14	2,6 %	-0,1 %	2,8 %	6,7 %	6,4 %	5,6 %	0,9 %	-3,0 %
Hole 14	-10,0 %	-0,9 %	3,1 %	5,2 %	-8,8 %	3,0 %	-11,8 %	-13,9 %
Lier 14	2,7 %	-1,9 %	2,8 %	3,9 %	2,0 %	1,0 %	1,0 %	-0,2 %
Røyken 14	2,4 %	-0,7 %	2,2 %	3,3 %	2,9 %	0,1 %	2,8 %	1,7 %
Hurum 14	2,2 %	0,1 %	4,4 %	3,8 %	1,7 %	0,3 %	1,4 %	2,0 %

3) Brutto driftsinntekter - brutto driftsutgifter (her inngår avskrivninger)  
4) Ikke driftsrelaterte inntekter

Gjeld og kapital	Langsiktig gjeld		Andel av kommuns brutto driftsinntekter				
	Per innbygger	Andel av kommuns brutto driftsinntekter	Fond	Sum Omløpsmidler (B)	Premieavvik (C)	Sum Kortsiktig gjeld (F)	Arbeidskapital B - C - F
Bærum 14	49678	69,4 %	43,9 %	60,6 %	11,4 %	18,7 %	30,6 %
Asker 14	62574	91,5 %	39,9 %	68,7 %	2,0 %	20,4 %	46,3 %
Hole 14	53111	83,1 %	6,9 %	20,1 %	5,9 %	16,4 %	-2,1 %
Lier 14	56641	87,3 %	7,5 %	30,4 %	5,5 %	15,5 %	9,4 %
Røyken 14	21654	35,0 %	12,5 %	35,3 %	7,8 %	13,4 %	14,1 %
Hurum 14	33000	49,8 %	8,8 %	30,7 %	10,5 %	17,1 %	3,1 %

Av tabellen framgår blant annet følgende:

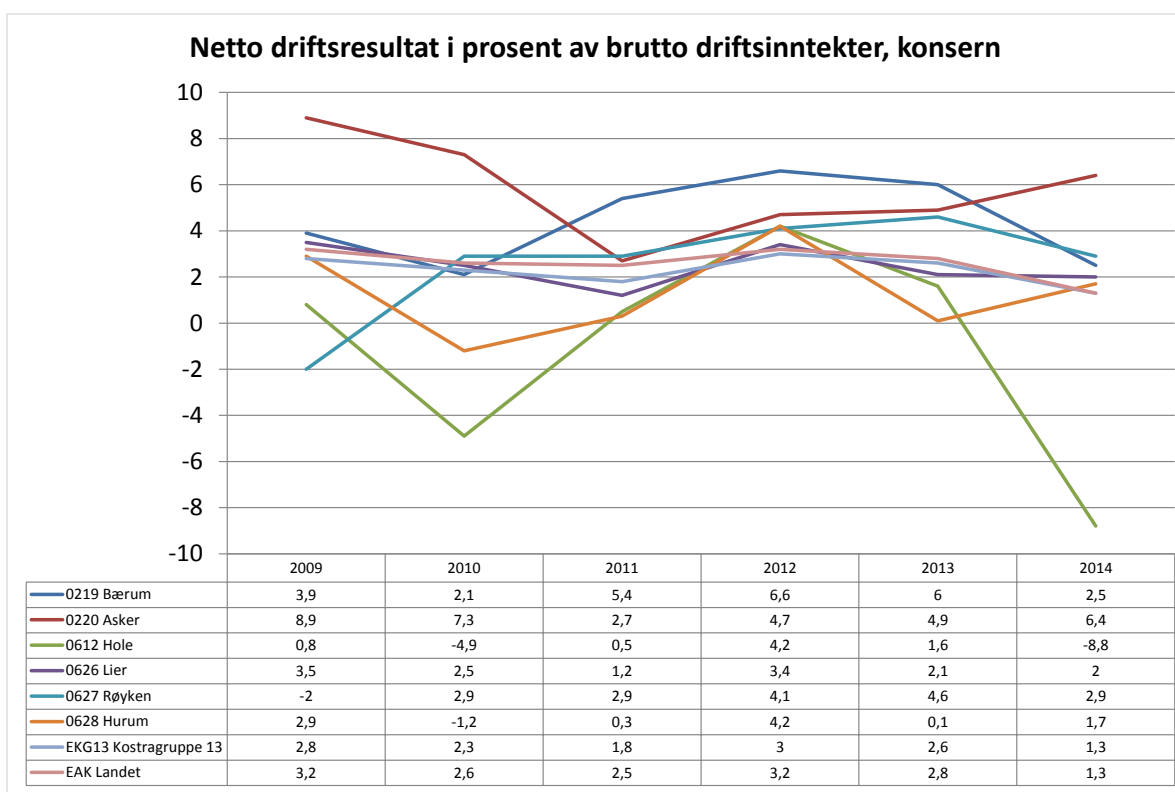
- Kommunens tjenesteproduksjon er finansiert som et «spleiselag» mellom kommunen og brukerne. I tillegg kommer noen statlige driftstilskudd til spesielle formål. Når vi skal se på kommunens mulighet til å gi innbyggerne er godt tjenestetilbud, uten for høy egenbetaling, er frie inntekter pr. innbygger korrigeret for behov, det beste vurderingsgrunnlaget. Vi ser at Asker og Bærum sine frie inntekter pr. innbygger korrigeret for behov, i 2014<sup>14</sup> var henholdsvis drøyt 51 000 og 52 000 kr. Det er betydelig høyere enn Hole, Hurum, Røyken og Lier, som varierer fra vel 45 000 til ca. 48 000 kr. Variasjonen er imidlertid langt mindre enn forskjellene i skattenivå skulle tilsi. Dette skyldes i hovedsak at forskjellene i skatteinntekter delvis blir utjevnet gjennom inntektssystemet, noe som innebærer at Asker og Bærum, med betydelig høyere skattenivå, har frie inntekter pr. innbygger korrigeret for behov som ligger ca. 10 % over de andre fire kommunene. Vi ser videre at ingen av de seks kommunene har eiendomsskatt.
- Ved utgangen av 2014 hadde Røyken lavest langsiktig gjeld målt i form av andel av årlige brutto driftsinntekter (35 %). Røyken<sup>15</sup> har et eiendomsselskap som er organisert som et AS. Når gjelden i REAS AS regnes med, utgjør gjelden 110 % av brutto driftsinntekter – høyest blant kommunene. Asker ligger nest høyest (93 %). Hole (83 %) og Lier (87 %) ligger også over 80 %. Bærum lå i midtsjiktet (69 %), mens Hurum ligger nest lavest (50 %).

<sup>14</sup> Alle tall er hentet fra 2014, derfor står det 14 etter hvert av kommunenavnene.

<sup>15</sup> Kommunale bygninger med gjeld inngår i kommunens balanse på konsernnivå i de aller fleste norske kommuner. I en slik sammenligning må det derfor korrigeres for lån, opptatt av aksjeselskapet. Gjelden i Reas AS utgjorde i underkant av 1 mrd. kr pr. 31.12.2014.

- Asker har størst arbeidskapital, målt i andel av årlige brutto driftsinntekter (46 %). Bærum ligger på 31 %, mens nivået for de fire buskerudskommunene varierer fra 2 % i Hole til 14 % i Røyken.
- Netto driftsresultat er den økonomiske indikatoren som kommuner ofte styrer etter. Anbefalt nivå for å sikre økonomisk handlefrihet er 2 %.<sup>16</sup> Vi ser at fire kommuner nådde det målet i 2014. Hurum var ganske nær målet (1,7 %), mens Hole hadde et høyt negativt driftsresultat. Resultatbegrepet *netto driftsresultat* har imidlertid sine svakheter. Dels ved at det er avdragene, og ikke avskrivningene, som framkommer som kapitalslit, og dels fordi pensjonsavvik, avsetning/uttak til/fra pensjonsfond (fram til og med 2013 også moms på investeringer) ble ført i driftsregnskapet. Holder vi disse ikke-driftsrelaterte inntektene utenfor og bruker avskrivninger i stedet for avdrag, får vi fram en indikator som kan kalles «bedrifts-økonomisk resultat». Bruker vi dette begrepet for 2014, ser vi at det bare er Røyken og Hurum som har overskudd.

Utviklingen over tid når det gjelder netto driftsresultat, er vist i neste figur. Her framgår det blant annet at Holes resultat for 2014 viste et underskudd på hele 8,8 % etter tre år med positivt driftsresultat.



Figur 2.10 Netto driftsresultat over tid. Konsern. Med sammenligning av landsgjennomsnittet og kommunegruppe 13. Kilde: KOSTRA

### Vurdering

Når det gjelder gjelds- og formuessituasjonen, har vi sett at både Røyken, Asker, Lier og Hole har høy lånegjeld (henholdsvis 110, 91, 87 og 83 %). Asker, som har betydelige fond og solid arbeidskapital, tåler imidlertid det høye gjeldsnivået godt. Hole, som har negativ arbeidskapital og disposisjonsfond, er avhengig av vesentlige forbedringer i driftsresultatet framover for å håndtere situasjonen. Røyken, Hurum og Lier befinner seg i en slags mellomposisjon.

<sup>16</sup> Satt ned fra 3 % etter at blant annet revisjon mva. på investeringer ble tatt ut av resultatbegrepet

Som en oppsummering av de omtalte forholdene synes vi Kommunebarometerets rangering av kommunene gir et godt bilde.<sup>17</sup> Som det framkommer av tabellen under, har Asker og Bærum et solid økonomisk utgangspunkt, mens Hole ligger i det laveste sjiktet blant landets kommuner. Hurum og Lier ligger under midten. Røyken ville ha ligget i midten, dersom vi tar hensyn til gjelden i kommunens eiendomsselskap (som er organisert som et aksjeselskap).

Tabell 2.12 Kommunebarometeret Økonomi. Verdier<sup>18</sup> og rangering<sup>19</sup> basert på data for 2014. Kilde: Kommunal Rapport

ØKONOMI	Bærum 14	Asker 14	Hole 14	Lier 14	Røyken 14	Hurum 14
<b>Nivå siste år</b>						
DRIFTSRESULTAT: Korrigert netto driftsresultat siste år (10 % vekt innen sektoren)	1,7	3,9	-10,7	1,8	2,4	1,7
DISPOSISJONSFOND: I prosent av brutto driftsinntekter (10 %)	21,4	20,1	-4,7	4,6	6,9	4,1
NETTO LÅNEGJELD: I prosent av brutto driftsinntekter (15 %)	69,4	91,5	83,1	87,3	35,0	49,8
NETTO FINANSUTGIFTER: I prosent av brutto driftsinntekter, eksklusive avdrag (5 %)	-0,2	0,1	0,9	1,8	0,7	-0,1
INVESTERINGER: I prosent av brutto driftsinntekter (10 %)	11,2	21,2	9,0	22,9	6,5	8,5
PREMIEAVVIK: Oppsamlet beløp i balansen, i prosent av brutto driftsinntekter (10 %)	11,4	2,0	5,6	5,5	7,8	10,5
<b>Gjennomsnitt siste fire år/ endring siste fire år</b>						
DRIFTSRESULTAT: Korrigert netto driftsresultat siste fire år (20 %)	2,5	3,2	-3,1	1,5	2,2	-1,0
ENDRING LÅNEGJELD: Endring i prosentpoeng siste fire år (5 %)	-1,2	4,8	-0,7	1,4	17,3	20,3
INVESTERINGER: Snitt siste fire år, som andel av brutto driftsinntekter (10 %)	12,4	17,0	9,2	12,3	6,3	9,9
LÅN: Andel av investeringene som finansieres med lån, siste fire år (5 %)	32,5	56,0	71,7	80,2	68,7	59,3
<b>Rangordning totalt</b>						
Nivå (fra 1 til 6)	4,20	4,23	2,62	3,35	4,21	3,33
Rang blant kommunene (bare for kommuner)	72	64	375	233	70	236
<b>Best med lavt nivå</b>						

<sup>17</sup> Med unntak av Røyken, da organiseringen av eiendomsselskapet i Røyken og dets betydning for gjeldsbyrden, ikke er tatt høyde for

<sup>18</sup> For noen av kriteriene gir høye verdier best rangering. For andre kriterier, som eksempelvis endring av lånegjeld, blir den som har lavest nivå, best rangert. De sistnevnte er «merket» med grå bakgrunn

<sup>19</sup> Dette er en rangering blant landets 428 kommuner for driftsåret 2014. I beskrivelsen av hvert parameter, framgår det hvor stor andel dette kriteriet teller. Nivået er en vektet beregning.

### 2.11.2 Hva betaler brukerne/innbyggerne

Neste tabell viser hva brukerne må betale for ulike tjenester. Vi ser det er forskjeller, blant annet når det gjelder årsgebyrer. Vi har for oversiktens skyld angitt høyeste nivå med gult og laveste nivå med grønt.

Tabell 2.13 Hva betaler brukerne/innbyggerne. Kilde: KOSTRA 2014

Hva betaler brukerne/ innbyggerne								
	Foreldrebetaling					Egenbetaling		
	Barnehage, pr. måned fulltid			SFO tilbud pr. måned		Praktisk bistand		
	Foreldrebetalin g eks kost årsinntekt 150 til 200 tusen	Foreldrebetalin g eks kost årsinntekt 250 til 300 tusen	Kostpenger	Foreldrebetalin g ukentlig oppholdstid 10 timer	Foreldrebetalin g ukentlig oppholdstid 20 timer	Abonnementsp ris, ved skattbar inntekt 3 - 4 G, i kroner per mnd	Timepris, ved skattbar inntekt 3 - 4 G, i kroner	Utgiftstak per måned ved timepris, skattbar innt. 3 - 4 G, kr/mnd
Bærum 14	601	1201	..	1278	2393	..	445	1113
Asker 14	1503	2363	244	1406	2315	..	434	1302
Hole 14	2480	2480	210	1102	2496	1035	300	1035
Lier 14	744	1240	260	1332	2273	1355	305	1355
Røyken 14	2480	2480	402	1519	2669	..	311	1195
Hurum 14	2480	2480	280	825	2557	1133	258	..
	Årsgebyr					Saksbehandlingsgebyr		
	Feiing og tilsyn	Vannforsyning	Avløp	Avfall	Sum	Privat reguleringsplan , boligformål	Oppføring av enebolig	Oppmåling av areal, boligtomt på 750 m2.
Bærum 14	200	1800	1980	2450	6430	300000	30000	20000
Asker 14	328	1972	1832	2815	6947	258060	26180	16830
Hole 14	444	2127	3868	2330	8769	94500	23000	18900
Lier 14	407	2340	4486	1951	9184	78150	23090	18090
Røyken 14	430	2716	3496	2136	8778	296650	36486	20600
Hurum 14	337	4016	5213	2229	11795	58800	21500	23300

De forskjellene som framkommer av tabellen, er et resultat av ulike prioriteringer i kommunene.

Innenfor vannforsyning, avløp og avfall skal årsgebyrene dekke kommunens utgifter. Dette innebærer at størrelsen på årsgebyret avspeiler summen av kommunens årlige driftsutgifter og fordelte årlige investeringskostnader. Når det gjelder forskjeller i foreldrebetaling og egenbetaling for praktisk bistand og nivået på saksbehandlingsgebyr, er dette et resultat av politiske prioriteringer.

### 2.11.3 Oppsummering kommunal økonomi

Asker og Bærum har frie inntekter pr. innbygger korrigert for behov som ligger ca. 10 % over de andre fire kommunene.

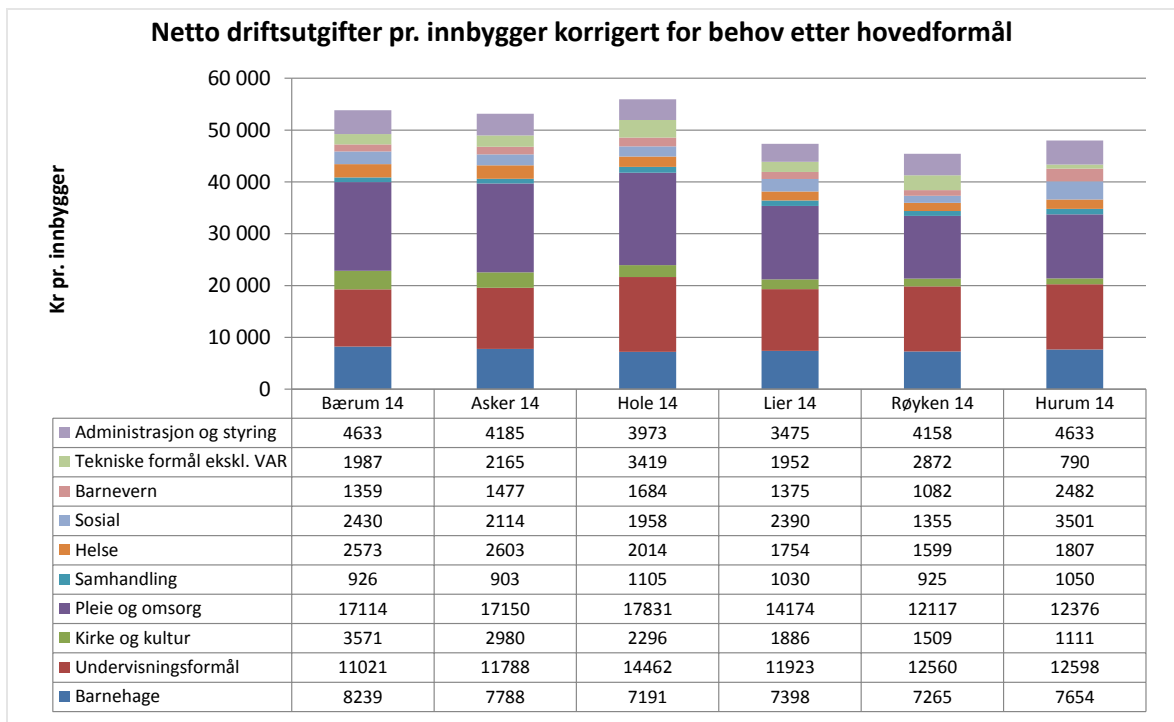
Asker og Bærum har et solid økonomisk utgangspunkt. Hole må gjøre grep for å forbedre den økonomiske situasjon. Røyken, Hurum og Lier ligger i en mellomposisjon.

Det er forskjeller når det gjelder hva brukerne/innbyggerne betaler for tjenester. Forskjellene bunner dels i noe ulik politisk prioritering, og dels i forskjeller mellom faktisk utgiftsnivå (vann, avløp og avfall). Ingen av kommunene hadde eiendomsskatt i 2014.

## 2.12 Tjenesteområdene

Som vist i det foregående avsnittet har Asker og Bærum høyere inntekter enn de fire Buskerudkommunene. Den praktiske konsekvensen av dette er at de to kommunene i prinsippet har «råd» til å bruke ca. 10 % mer ressurser (justert for behovet til befolkningen) på sin tjenesteproduksjon.

Figuren<sup>20</sup> under viser at det ikke nødvendigvis er en lineær sammenheng mellom inntektsnivå og utgiftsnivå. Det skyldes i noen grad ulike finansutgifter, men først og fremst ulikt økonomisk resultat. I 2014 hadde Hole kommune høyest utgiftsnivå, noe som vi har sett ble «finansiert» av et stort underskudd.



Figur 2.11 Netto driftsutgifter<sup>21</sup> pr. innbygger korrigert for behov<sup>22</sup> etter hovedformål (kilde: KOSTRA og Agenda Kaupangs beregninger)

Det framkommer at det er forskjeller i prioriteringene kommunene imellom. Vi ser for eksempel at Asker og Bærum bruker en del av den merinntekten de har i forhold til de øvrige kommunene, til kultur, helse og omsorg.

Ulikt utgiftsnivå gir seg utslag i ulike dekningsgrader og ulikt omfang av tjenester i de ulike kommunene. Disse forskjellene innebærer at innbyggerne i de ulike kommunene får tjenester av varierende kvalitet, og at tjenestene framstilles med varierende grad av produktivitet.

### Oppsummering av tjenesteområdene

I denne rapporten er det ikke rom for en detaljert gjennomgang av alle tjenestene. I stedet har vi, for å bidra til et godt beslutningsgrunnlag, valgt å legge detaljerte tall pr. tjeneste i vedlegget (avsnitt 8.2). Dette er data basert på tilgjengelig statistikk fra SSB (KOSTRA-data), gjengitt og supplert med annen statistikk i egne databaser laget av Agenda Kaupang og Kommunal Rapport (data fra Kommunebarometeret).

<sup>20</sup> Figuren er laget for å sammenligne tjenesteområdene. Merk at det ikke er helt riktig å addere, da behovet pr. tjeneste er ulikt.

<sup>21</sup> Er KOSTRA-tall med to justeringer. Vertskommunetilskudd (tilskudd til omsorg for mennesker med utviklingshemming som ble boende i institusjonskommunen, for eksempel i Bærum og Lier), og utgifter til privatskoleelever.

<sup>22</sup> Er basert på KMDs delkriteriesett for neste inntektsår (har brukt neste år, fordi kriteriene bygger på tall for året før). Unntak er barnehage og skole, der vi mener antall innbyggere i aktuelle aldersgrupper (1–5-år og 6–15 år) alene er bedre å bruke.



Noen av hovedfunnene i det vedlagte datamaterialet er:

- Det er klare forskjeller i innretning innenfor pleie og omsorg. Hurum har en sterk vektlegging av hjemmetjeneste og omsorgsboliger. Asker, Bærum og Røyken bruker mer ressurser enn de tre andre kommunene på sykehjemsdrift, og de har høyere andel av befolkningen over 80 år som bor i sykehjem.
- Hole var den eneste kommunen som ikke hadde utskrivningsklare pasienter liggende på sykehus gjennom 2014.
- Hurum og Hole har skolestørrelser klart mindre enn gjennomsnittet for de fire øvrige kommunene. Hole, og særlig Hurum bruker relativt mye ressurser til undervisning.
- Asker og Hole bruker mer av kommunens ressurser til SFO enn de øvrige kommunene. I Lier er tilbudet 100 % finansiert gjennom foreldrebetaling.
- Det er store forskjeller med hensyn til omfanget av privat barnehagedrift. Lier og Røyken har høy andel private, Hole har lav andel, mens Bærum, Asker og Hurum ligger i midtsjiktet, med ca. 60 % privat tilbud. Barnehagene i Asker og Lier er i gjennomsnitt de største.
- Antall fastlegekonsultasjoner pr. relevant innbygger er betydelig lavere i Asker og Bærum enn i Lier og Røyken.
- Hole, og spesielt Hurums nivå når det gjelder barn plassert av barnevernet, er høyere enn i de øvrige kommunene.

Disse funnene vil være interessant i en eventuell framtidig diskusjon rundt harmonisering av tjenester. En nøyere studie av det vedlagte materialet vil trolig også avdekke flere interessante forhold.

## Del II – konsekvenser og muligheter

Kapitlet drøfter hvilke utfordringer nåværende kommunegrenser og/eller kommunestørrelse gir kommunene i lys av deres fire hovedroller som samfunnsutviklere, tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere og lokalpolitisk arena. Hovedspørsmålet er om andre kommunegrenser gir muligheter for å møte utfordringene kommunene og regionen samlet står overfor på en bedre måte enn i dag, eller om en videreføring av nåværende kommuner har egenskaper som i større grad kan møte utfordringene.

Hovedvekten i kapitlet er knyttet til konsekvenser av inndelingen for kommunenes rolle som samfunnsutvikler. Det rettes også oppmerksomhet mot kommunegrensens betydning for de deltakende kommunenes felles evne til å møte egne utfordringer som følger av å være en del av Hovedstadsregionen, og evne til å løse Hovedstadsregionens felles utfordringer. Også potensialet for nye kommunale oppgaver gitt nye strukturalternativer, drøftes i kapitlet.

### 3 Kommunestrukturen og samfunnsutvikling

#### 3.1 Kommunenes rolle som samfunnsutvikler

Viktige kommunale samfunnsutviklingsfunksjoner er å fastlegge utbyggingsmønster, steds- og sentrumsutvikling, sikre miljøhensyn, ivareta naturressurser, folkehelse, tilrettelegge for næringsutvikling og samferdselsoppgaver. Kommunenes utviklingsrolle dreier seg dermed om å legge til rette og regulere betingelsene for viktige utviklingstrekk i kommunene. Rollen favner videre enn de oppgavene en kommune er pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og er i stor grad basert på sektor og nivåovergrepene samarbeid med og mobilisering av aktører i og utenfor egen kommune.

Dette innebærer at kommunene ikke styrer all utvikling i egen kommune direkte, men at de fastlegger viktige rammer for innbyggernes og næringslivets handlingsrom, som så i sum avgjør hvordan utviklingen i den enkelte kommune faktisk blir. Slik sett er det samspillet mellom markedsmessige utviklingstrekk og kommunal regulering og tilrettelegging som avgjør om for eksempel boligbyggingen blir stor eller liten, om det blir vekst, fornyelse eller stagnasjon i lokalt næringsliv. Kommunenes utviklingsrolle omfatter også muligheten for å påvirke regionale utviklingstrekk som fastlegges på andre arenaer enn de kommunale. Kommunenes mulighet for å ivareta sine samlede interesser overfor nabokommuner, fylkeskommunene og statlige myndigheter er dermed en viktig side ved samfunnsutbyggingsrollen.

#### 3.2 Ekspertutvalgets kriterier for samfunnsutvikling

Regjeringen ber kommunene vurdere kommuneinndelingen i lys av Ekspertutvalgets kriterier. I sine utredninger om kriterier for ny kommunestruktur anbefalte utvalget at kommunestrukturen i større grad bør nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Utvalget peker på at utvalgets anbefaling om en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere i mange områder vil kunne gi bedre samsvar mellom kommunegrenser og funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Videre påpeker utvalget at kommunestrukturen i byområdene skaper særskilte utfordringer som gir grunnlag for å anbefale kommunesammenslåinger, selv med kommuner som oppfyller en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere. Byområdene favner om flere kommuner, der innbyggere og næringsliv lever sine daglige liv og opererer på tvers av kommunegrenser. Dette gjør at kommunens administrative grenser i liten grad sammenfaller med det funksjonelle området det er nødvendig å se i sammenheng.

Utvalget kategoriserer oppsplitting i flerkommunale byområder slik:

- Oppsplittede tettsteder, hvor ett tettsted inngår i flere kommuner
- Bo- og arbeidsmarkedsregioner med stor grad av pendling mellom kommunene
- Byområder med sammenfall av begge disse kjennetegnene (Hovedstadsregionen)

I sin andre delutredning tydeliggjorde utvalget kriteriet funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Utvalget tydeliggjorde følgende:

Et tettsted (slik dette er definert i SSBs tettstedsdefinisjon) bør i sin helhet ligge i én kommune. Dette inkluderer både tilfeller der tettsteder har vokst ut over sine kommunegrenser, samt der to tettsteder har vokst sammen. For mindre tettsteder kan dette kriteriet i noen tilfeller løses ved grensejustering, men i hovedsak må dette løses ved kommunesammenslåing.

Et tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre én kommune. Utvalget mener at arbeidsmarkedet er tett integrert når rundt 25 % eller flere av de sysselsatte bosatt i en kommune jobber i regionens senterkommune(r). Hva som vil være den eksakte grensen for en funksjonelt avgrenset kommune, bør avgjøres av lokale og regionale forhold. For (eventuell overføring av) tjenester som er rettet mot bestemte befolkningsgrupper (eksempelvis videregående opplæring og kollektivtransport), bør en også ta i betraktning pendlingsmønsteret til tjenestemottakerne.

Imidlertid påpekte utvalget at størrelsen på kommunene, blant annet i Hovedstadsområdet, må balanseres med hensyn til tjenesteproduksjon og lokaldemokrati. Hovedstadsområdet bør derfor fortsatt bestå av flere kommuner. Men også i Hovedstadsområdet bør kommunene, ifølge utvalget, så langt som mulig utgjøre funksjonelle samfunnsutviklingsområder.

I Kommuneproposisjonen for 2015 (Prop. 95 S (2013–2014)) kommenterer Regjeringen Ekspertutvalgets anbefaling slik: «*Ekspertutvalgets andre anbefaling gjelder i første rekke å sikre bedre samsvar mellom kommunestrukturen og funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Departementet vil vise til at det er et mål med kommunereformen at den skal styrke forutsetningene for en helhetlig samfunnsutvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og den helsemessige og sosiale utviklingen i kommunen.*

*En endret kommunestruktur vil gi større og mer funksjonelt avgrensede kommuner som evner å sikre en bærekraftig samfunnsutvikling lokalt og regionalt, og en kommunesektor som vil være i stand til å løse nasjonale utfordringer. Regjeringen vil oppfordre samtlige kommuner til å ta stilling til utvalgets anbefalinger i de lokale prosessene.»*

Videre heter det at:

*«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. Særlig i byområdene er mulighetene store fremover for å sikre en helhetlig og bærekraftig utvikling i areal, transport- og boligplanlegging med større og mer robuste kommuner.»*

### **3.3 Samfunnsutfordringer regionen står overfor**

Nedenfor drøftes samfunnsutfordringer kommunene står overfor som dels kan ha sin årsak i kommunale, fylkeskommunale og statlige grenser. Avsnittet bygger på intervjuer og samtaler med fagsjefer i kommunene og utreders egne vurderinger.

### 3.3.1 En tett sammenvevd utredningsregion delt av grenser

Store deler av utredningsregionen inngår i samme bolig- og arbeidsmarkedsregion der pendlingen er betydelig innad i utredningsregionen, men også over grensen til Oslo, Drammen og øvrige deler av Akershus. Store deler av regionen inngår også i Oslo tettsted, og kommunegrensene skjærer gjennom flere tettsteder. Særlig Asker, Bærum, Røyken og til dels Hurum er nært innvevd i hverandre, med den følge at en kommunes disposisjoner og prioriteringer ofte kan få kommuneoverskridende konsekvenser. Fylkesgrensene og statlige regiongrenser som går gjennom utredningsregionen, har også betydning for muligheten for en helhetlig samfunnsutvikling for en tett integrert region.

Samtidig viser analysen at Lier og Hole ikke i samme grad er innvevd med de øvrige kommunene i utredningsregionen, men retter seg i større grad mot Drammen og Ringerike, selv om det også for disse kommunenes del er betydelig pendling til Asker og Bærum og videre innover mot Oslo.

Regionen står fortsatt overfor en betydelig befolkningsvekst, der anslaget fra SSB er en samlet økning med 55 000 innbyggere frem til 2040. Det stiller krav til areal- og transportplanleggingen. Befolkningsveksten innad i regionen, men også utenfor, vil kreve at transportinfrastrukturen utnyttes. Samtidig er det planer for nye investeringer som kan integrere regionen ytterligere inn i Hovedstadsregionen, Drammensregionen og Ringeriksregionen. Eksempler på slike prosjekter er Ringeriksbanen og ny E16, Fornebubanen, ny jernbanetunnel under Oslo, nye E18 og ny rv. 23 Røyken–Lier.

### 3.3.2 Nye krav til areal- og transportplanleggingen

For å understøtte lokale, regionale og statlige transportpolitiske mål om fremkommelighet for transporten og klimaforlikets mål om at fremtidig trafikkvekst skal tas av andre transportmidler enn bil, bør arealplanleggingen i kommunene fortette og understøtte knutepunkter, og legge til rette for økt andel av reiser med kollektivtransport, sykkel og gange. Å se boligområder og arbeidsplasser i sammenheng er sentralt for å begrense transportveksten.

Det kan være vanskelig å gjennomføre en arealplan som minimerer transportomfanget eller utnytter transportinfrastrukturen på en bedre måte enn i dag. Nåværende struktur kan svekke den enkelte kommunes insitammenter til å følge opp overordnede målsettinger. I vår utredningsregion gjelder det primært for Asker, Bærum, Røyken og Hurum (som i stor grad inngår i samme BA-region og tettsted) der en kommunes disposisjoner og planlegging kan ha konsekvenser for nabo-kommunene. Mange informanter peker på at dersom areal- og utviklingsansvaret hadde vært lagt til én kommune, ville flere hensyn og interesser – og de ulike delregioners egenskaper og fortrinn – blitt sett i en bedre sammenheng. Det pekes på at jo flere kommuner og instanser som må samordne sin arealutvikling mot felles mål, desto vanskeligere er det. Mange peker på at kommunene i dag primært har som hovedmål å arbeide for et utbyggingsmønster som gagnar dem best enkeltvis.

Den enkelte kommune kan ha en motivasjon av å tiltrekke seg høyinntektsgrupper som gir høyere skatteinntekter til kommunene, med den konsekvens at det tilrettelegges for utbygging av større frittliggende eneboliger som kan stride mot transport- og miljøpolitiske mål. Isolert sett kan økte skatteinntekter motivere kommunene til å gjøre utbyggingsvalg som svekker regionens samlede arbeid for å støtte opp om utbygging rundt kollektivknutepunkter.

Et eksempel som trekkes frem, er behovet for at kommunene utnytter skinnegående kollektivinfrastruktur (tog og bane) for å nå transport- og miljøpolitiske mål. Det pekes på at en større kommune i utredningsregionen ville legge større press på utnyttelse og fortetting langs nåværende, og eventuelt fremtidige baner slik at regionens totale infrastruktur samlet sett blir utnyttet best mulig. Konkret pekes det for eksempel på at for Hurum, Lier, Røyken og Askers del ville det være en fordel om Bærum fortetter mer og legger bolig og egnet næringsvirksomhet i

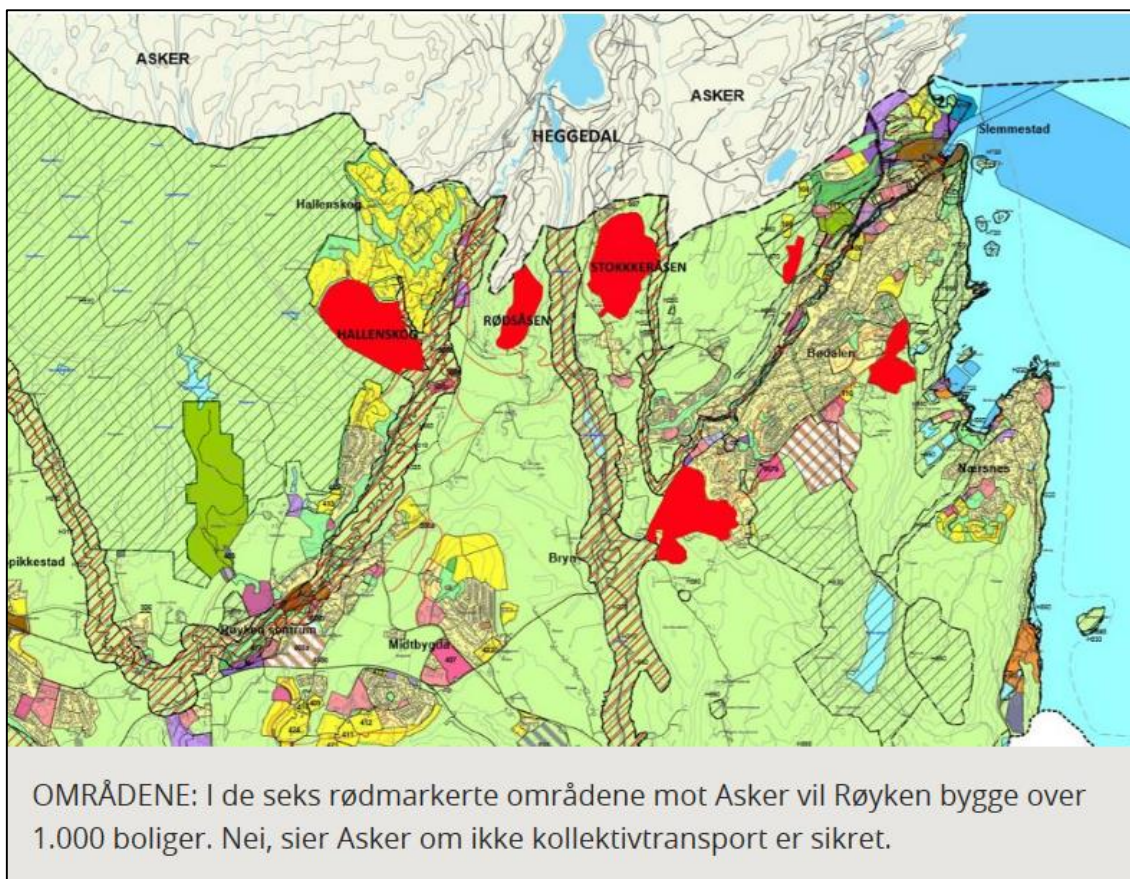
tilknytning til stasjoner på jernbanen, Kolsåsbanen og en eventuell Fornebu-bane. Imidlertid vil dette også gjelde for de andre kommunene som har jernbanetrasé. Utnyttelse av skinnegående infrastruktur vil medføre at bussene, næringstransport og innbyggere uten tilgang til skinnegående transport, får bedre plass på hovedveiene i regionen.

Et annet eksempel som etter mange informanternes vurdering illustrerer suboptimale løsninger, er Asker kommunes innføring av avgift for pendlerparkering ved Asker stasjon for reisende som bor i nabokommunene. Begrunnelsen til Asker er at kommunen ønsker å sikre at egne innbyggere får parkering. Kommunen ønsker også å redusere biltrafikken fra nabokommunene inn mot Asker sentrum. Fra nabokommunenes ståsted har ordningen møtt betydelig motstand. Det pekes på at også andre stasjoner i regionen har en betydelig innpendling fra nabokommuner, uten at det er vurdert egne oblatordninger. Det fremheves også at Asker stasjon er den mest naturlige stasjon å benytte for mange reisende fra nabokommunene, da reisen skal foregå innover mot Oslo. Videre kommenteres det at prisene på kollektivbilletter er langt høyere for reiser utenfor Akershus fylke og innover mot Oslo og det motiverer til parkering i Asker. Det pekes på at saken er et eksempel på at kommunestrukturen skaper suboptimale løsninger for pendlingsregionen som helhet. Nåværende struktur skaper ikke insitamenter for helhetsløsninger. Det hevdes at en større kommune ville måtte ta helhetshensyn og utvikle pendlerparkeringstilbudet, og arbeide opp mot NSB og Ruter for å få utviklet et bedre kollektivtilbud for regionen samlet sett.

Asker kommune ga våren 2015 innsigelse til Røyken kommunes plan om å bygge om lag 1000 boliger i Slemmestad-området og Hallenskog i nærheten av Askers grenser. Asker har innvendinger mot utbyggingen og frykter at den vil medføre økt biltrafikk på trafikkbelastede veier i Asker.

#### **Boks 3.1 Asker kommunes innsigelse til Røyken (brev av 22. april 2015)**

- Asker kommune vil påpeke at de trafikale konsekvenser av veksten i Røyken, spesielt i forhold til Spikkestadkorridoren, ikke er tilstrekkelig utredet. Uten en slik utredning er det vanskelig å se at den foreslåtte arealdelen baseres på prinsippene for samordnet areal- og transportplanlegging.
- Forslag til kommuneplan for Røyken, arealdelen, vil medføre ytterligere vekst i biltrafikken gjennom Spikkestadkorridoren, med både trafikale og miljømessige belastninger i Asker. For å begrense ulempene i Asker, og for å sikre en mer helhetlig areal- og transportutvikling i vest-området, ber Asker kommune derfor om at følgende rekkefølgebestemmelser tas inn i arealdelen:
- Utbygging av nye boligområder i Hallenskog/Rødsåsen kan ikke finne sted før ny Hallenskog stasjon er etablert, med nødvendige atkomstveier og innfartsparkering.
- Utbygging av nytt boligområde i Stokkeråsen kan ikke finne sted før nødvendig bussframkommelighet fram til jernbanestasjon langs Spikkestadbanen er etablert, eller sikret etablert. Berørte regionale myndigheter i Akershus skal samtykke i spørsmålet om nødvendig bussframkommelighet er etablert.
- Utbygging av nye boligområder i Bødalen/Slemmestad kan ikke finne sted før nødvendig bussframkommelighet langs Slemmestadveien, fram til E18 er etablert, eller sikret etablert. Berørte regionale myndigheter i Akershus skal samtykke i spørsmålet om nødvendig bussframkommelighet er etablert.



Illustrasjon 3.1 Kilde: Budstikka 30. april 2015

Flere informanter peker på at det ovennevnte eksemplet illustrerer at det er krevende å gjennomføre en arealplan som minimerer transportomfanget, fordi kommunene arbeider for størst mulig vekst. Det pekes på at et felles kommunestyre ville blitt tvunget til å ta hensyn til flere interesser og se et større geografisk område i sammenheng, og dermed unngå at kommunene vil arbeide for et utbyggingsmønster som gagnar dem best enkeltvis. Innsigelsen fra Asker til Røyken trekkes frem som et konkret eksempel, men den samme problemstillingen kan være aktuell for flere andre områder der en kommunes disposisjoner har kommuneoverskridende konsekvenser.

Samtidig peker mange på blant annet ny areal og transportplan for Oslo og Akershus, nasjonale forventninger til kommunal planlegging og en forsterket lokal aksept om nødvendigheten av foretting i lokal planlegging, kan bidra til en mer helhetlig og kommuneoverskridende planlegging. Imidlertid nødvendiggjør det at kommunene følger opp forventningene og handlingsplanene til de regionale plandokumentene.

### 3.3.3 Region- og fylkesgrenseproblematikk

Fylkesgrensene og statlige grenser går gjennom utredningsregionen. Asker og Bærum inngår i andre institusjoner av stor betydning for samfunnsutvikling enn kommunene på Buskerudsidene. Viktige institusjoner i den sammenheng er Statens vegvesen, fylkeskommunen og fylkesmannen. Buskerudkommunene er ikke del av Oslopakke 3-samarbeidet som gir betydelige føringer for fremtidig transportstruktur i regionen – også utenfor Oslo og Akershus. Beslutninger i regionen blir dermed ivarettatt av organer som ikke har ansvar for helhetsvirkninger knyttet til for eksempel arealdisponering, utbyggingspolitikk og transportpolitikk. Den samlede bolig- og arbeidsmarkedsregionen ses ikke organisatorisk i sammenheng, og det kan gi seg utslag i en lite koordinert politikk, prioriteringer og/eller oppgaveutførelse overfor regionen samlet sett.

Eksempler som fremholdes er følgende:

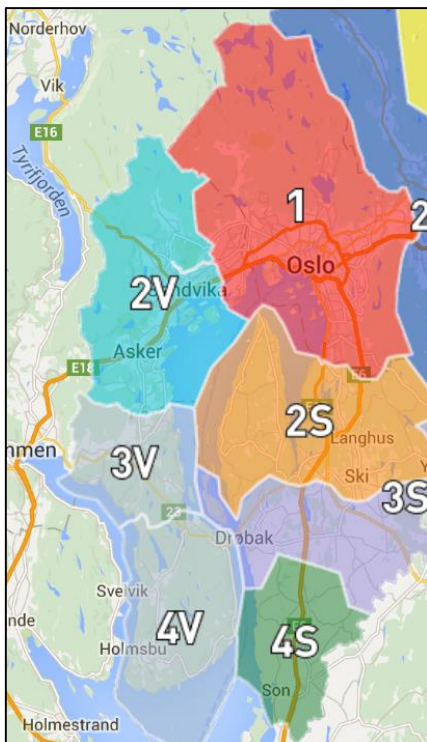
Buskerudkommunene inngår ikke formelt i felles areal- og transportplan for Oslo og Akershus. De strategier og de føringer planen gir for knutepunktutvikling og en regional areal- og transportinfrastruktur der Hovedstadsregionen ses i sammenheng, gir ikke formelle føringer for Buskerudkommunene. Dermed forholder kommunene seg til i ulike regionale planregimer som kan gi ulike føringer og redusere potensialet for en felles utbyggings- og transportpolitikk.

Buskerud fylkeskommune inngår ikke på eiersiden i Ruter, men Ruter kjører likevel buss- og båtruter i Røyken og Hurum. Sistnevnte kommuner inngår ikke inn i samme takstsone som Asker og Bærum, og prisene for månedskort i Røyken og Hurum er over 500 kr høyere for reiser over til Asker og Bærum eller videre inn til Oslo. Innbyggerne og kommunene på Buskerud-siden kan ha mindre innflytelse over Ruters prioriteringer, og Ruter kan ha mindre fokus på transportutfordringene i kommuner som ikke inngår i Ruters hovedoppdrag.

Ruter er inne på behovet for en utvidelse av Ruters administrative geografi i sin rapport M16 (Ruter 2015), der det heter at:

*«Ruter ønsker at kommunene slutter seg til anbefalingene fra plansamarbeidet og jobber aktivt for å utvikle gode knutepunkter, regionbyer og bybånd som kan bygge opp om et attraktivt, effektivt og grønt mobilitetstilbud. Arelsamarbeidet bør utvides til nabofylker og organisering av mobilitetstjenester utvikles i tråd med utvidelsen av det funksjonelle hovedstadsområdet, gjennom et felles markedsorientert administrasjonsselskap for Østlandet.»*

Også for Holes del er kostnadene for bussbillett inn mot Oslo og over grensen høyere enn tilsvarende avstander innen Akershus.



Illustrasjon 3.2 Ruters takstsoner (kilde: Ruter)

Hurum har sammen med andre aktører arbeidet med å få utviklet en elektrisk hurtigbåt som kommunen mener kan få betydning for hele Hurumhalvøya. Tanken er å utvikle en båt som både er miljøvennlig og økonomisk i drift og utnytte fjorden som transportlegeme. Dersom en slik

teknologi kan utvikles, kan Hurum knyttes nærmere til Lysaker og Oslo og både gjøre det mer attraktivt å bo og etablere næring på Hurumhalvøya, og avlaste veg- og kollektivtransporten langs land.

Fylkeskommunene er veieiere, og fylkesoverskridende vegstrekninger ivaretas i dag av to parallelle politiske nivåer. Fagadministrasjonen for vegene er lagt til henholdsvis Statens vegvesen Region Øst og Region Sør. Det kan ha som konsekvens at utbygging og vedlikehold av vegstrekninger som for alle praktiske formål betjener en transportregion, ikke ses i nødvendig sammenheng. To viktige veier i den sammenheng er fv. 165 Slemmestadveien og fv. 167 Røykenveien.

Kommunene på Buskerud-siden har ingen formell innflytelse over prioriteringene i Oslopakke 3 og de kommende bymiljøavtalene, selv om vedtak om kommende infrastruktur og driftstiltak har betydning for hele Hovedstadsregionen, også utenfor Akershus.

Elevene i utredningsregionen inngår i to fylkeskommuner med ansvar for videregående opplæring. Fylkesgrensene har dermed som konsekvens at elever som bor nært opp til fylkesgrensen, kanskje ikke får oppfylt sitt primære ønske om å gå på skoler som i dag ligger på den andre siden av fylkesgrensen, for eksempel på grunn av kortere reisevei, eller fordi deltidsjobb eller fritidsaktiviteter ligger på motsatt side av grensen. Det kan for eksempel gjelde elever på begge sider av fylkesgrensen i Slemmestadsområdet, Heggedal, Lierskogen og Sollihøgda, men også elever i øvrige steder av regionen som kan måtte reise lengre for å få sitt opplæringstilbud som følge av fylkesgrensene.

### 3.3.4 Effektiv og forutsigbar planlegging

Det fremholdes fra flere informanter at kommune- og fylkesgrensene til en viss grad kan svekke hensynet til en effektiv og forutsigbar planlegging. Det pekes på at innsigelsessaker mellom nabokommuner naturlig nok bortfaller dersom kommunegrensene forsvinner. Innsigelsessaker kan trekke plansaker ut i tid, redusere forutsigbarhet og være politisk krevende. Et annet moment som fremheves, er at fordeling av kostnader og gevinster ved befolknings- og næringsutvikling kan skape konkurranse og uenighet mellom kommunene. Dette kan medføre lange prosesser med forsinkede og dårligere løsninger. For aktører som opererer i utredningsregionen, vil en større kommune kunne gi mer oversiktlige og forutsigbare rammebetingelser ved enhetlig praktisering av planprosesser, -bestemmelser og byggesaksbehandling.

En sammenslåing av kommuner i utredningsregionen vil innebære at kommunene inngår i samme fylke og dermed forholder seg til de samme regionale planer fra fylkeskommunen og det samme fylkesmannsembetet. Regionale politiske føringer og forvaltningspraksisen kan dermed bli mer ensartet for kommunene i regionen. Også den planfaglige og juridiske veiledningen av kommunen som ivaretas av fylkesmannsembetet og fylkeskommunene, vil bli praktisert likeartet.

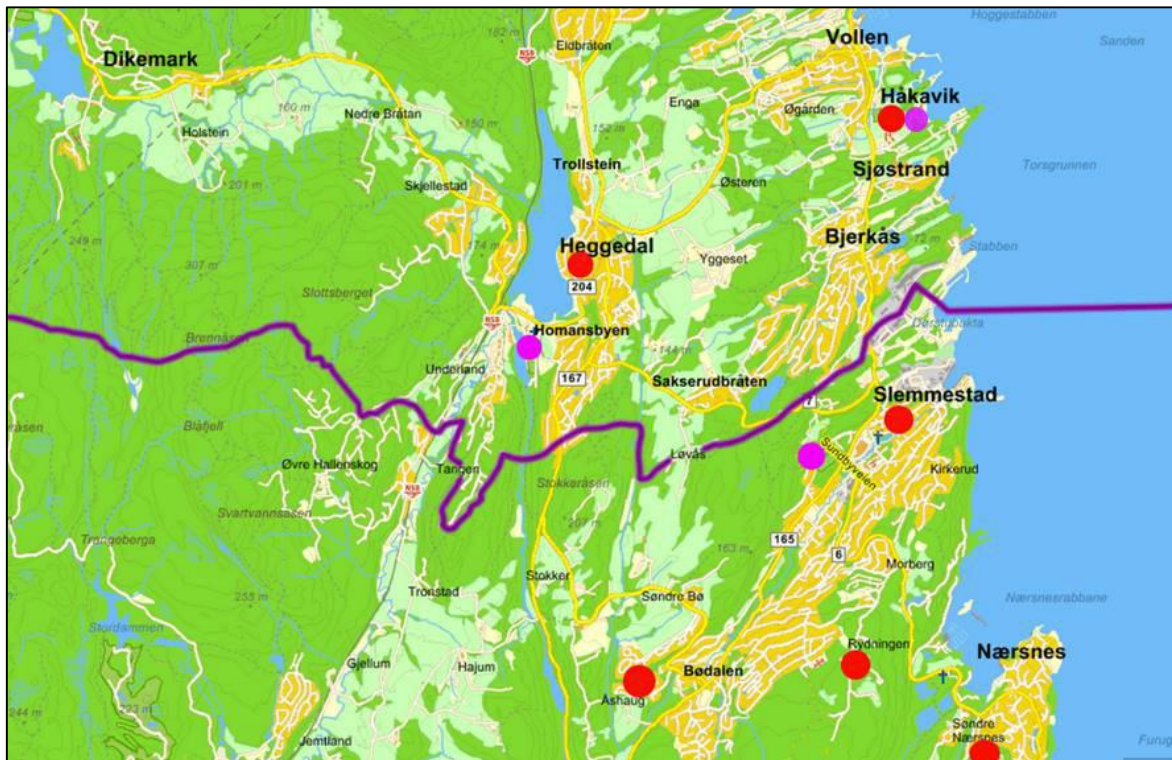
### 3.3.5 Lokalisering av kommunal infrastruktur i tettsteder – investeringsøkonomi

Informanter peker på at tettstedsoppsplittingen i regionen kan gi u hensiktsmessige strukturer og investeringer samlet sett. I oppsplittede tettsteder kan sammenslåinger gi grunnlag for en mer rasjonell lokalisering av tjenestetilbud. Det kan gi potensial for bedre og mer kostnadseffektive tjenester dersom disse tilpasses bosettings- og kommunikasjonsmønsteret. For eksempel ved parallellinvesteringer i kommunal infrastruktur som vann og avløp og skoler. Tettstedsoppsplittingen kan føre til at for eksempel elever sokner til hver sine grunnskoler og/eller videregående skoler, til tross for at de bor i samme grend eller tettsted.

For eksempel ville bortfall av kommunegrensen mellom Asker og Røyken åpne for muligheten for at det kan utvikles felles skoler for innbyggerne i Heggedal tettsted og Slemmestad tettsted. Tilsvarende ville kunne være eksempel for Sollihøgdas del, der Hole og Bærum ikke inngår i



samme vann- og avløpsinfrastruktur. For Sætre i Hurums del ville en sammenslåing kunne legge til rette for felles utbygging og/eller utvikling av skoler i området Åros/Sætre (inkludert Beston i Røyken). Det samme kan være situasjonen i området mellom Asker og Bærum der et bortfall av kommunegrensen kunne gi andre muligheter ved planleggingen av en eventuell fremtidig skolestruktur.



Illustrasjon 3.3 Skoler i grenseområdet Asker–Røyken. Sirkler markert rødt er barneskoler, mens rosa er ungdomskoler (kilde Gule Sider, bearbejdet)

### 3.3.6 Bedre fagkapasitet i kommunene som følge av samling av fagmiljøer?

Hovedinntrykket fra analysen og intervjuene er at de største kommunene i utredningsregionen har betydelig kompetanse, kapasitet og solide fagmiljøer for å ivareta samfunnsutviklings- og planoppgavene. Samtidig står kommunene overfor krevende situasjoner med press på arealer og kompetente utbyggere og næringsliv og krav til forvaltnings- og kommuneoverskridende perspektiver på utviklingsarbeidet. Spesielt peker informanter fra kommunene i Buskeruddelen på at kompetanse og kapasitetssituasjonen kunne vært bedre i lys av de utfordringer man står overfor. Det pekes på at større kommuner kan styrke kommunenes attraktivitet som arbeidsgiver og legge forutsetninger for bedre utviklingsmiljøer. Styrkede fagmiljøer vil også kunne støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen og ivareta innbyggernes behov.

### **Boks 3.2 Kapasitet og kompetanse – utredningsmiljøenes bruk av begrepet**

Med *fagkompetanse* menes at kommunene bør ha personale med den nødvendige formalkompetanse innenfor de ulike oppgaveområder, for eksempel ingeniører og planleggere. Samtidig må det understrekes at arbeidserfaring og muligheten for etterutdanning og kurs kan ha minst like stor betydning som medarbeiderens formalkompetanse.

Med *kapasitet* menes at kommunene bør kunne ivareta alle oppgaver og den saksmengden kommunene står overfor. For det første dreier dette seg om de løpende oppgaver som kommunene skal ivareta, for eksempel innenfor byggesak. For det andre omfatter kapasitet kommunens evne til å utvikle seg og arbeide med nye satsnings- og oppgaveområder, nye tjenester, og/eller nye arbeidsformer.

Med *fagmiljø* menes at kommunene bør ha attraktive fagmiljøer som stimulerer til å beholde og utvikle fagmiljøene, rekruttering og som reduserer avhengigheten av enkeltpersoner. Kommunene bør kunne tilby attraktive arbeidsplasser og lykkes med rekruttering av fagfolk med relevant kompetanse.

#### **3.3.7 Forsterket interessehevdning?**

Utredningsregionen har mange felles utfordringer og kan dermed ha felles interesser når det gjelder regional utvikling og interessehevdning overfor omverdenen. Ikke minst gjelder det transport og overordnet arealpolitikk. Imidlertid er det andre aktører enn kommunene som har ansvaret for drift og investeringer i samferdselsinfrastruktur. Akershus fylkeskommune og Buskerud fylkeskommune har ansvaret for fylkesveiene. Fylkeskommunene har også ansvaret for å bevilge midler til kollektivtransporten som administreres av Ruter og Buskerud Kollektivtrafikk (Brakar). Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen har ansvaret for den statlige veginfrastrukturen, jernbaneinfrastrukturen og kjøp av tog tjenester.

Mye av samferdselspolitikken (både veg og kollektivtransport) i Osloregionen styres gjennom Oslopakke 3 der Akershus fylkeskommune og Oslo kommune har det regionale politiske lederskapet. Også andre statlige aktørers prioriteringer er av stor betydning for kommunene, herunder for eksempel spesialisthelsetjenesten og politiet.

### **3.4 Næringslivets vurderinger av kommunestrukturen**

Nedenfor oppsummeres intervjuene av hva næringslivet er opptatt av i diskusjonen av hvilke gevinster en kommunesammenslåing kan gi og hvilke samfunnsutfordringer som evt. kan løses.

#### **Næringslivet tenker ikke kommunegrenser, men kommunestørrelsen avgjør prioritering og fokus på oppgaveløsning**

Først og fremst – næringslivet tenker ikke på kommunegrenser. Merkenavnet til hver enkelt kommune er underordnet når næringslivet skal etablere seg, mens attraktiv beliggenhet, tilgang til kompetanse og nødvendig infrastruktur, pris og ledige hensiktsmessige lokaler, eller nærhet til en klynge er faktorer som avgjør lokalisering. Omdømme trekkes imidlertid frem som viktig for en kommune i sitt næringslivsarbeid.

Når næringslivet ikke tenker kommunegrenser, bør planleggingen og tjenester også kunne leveres på tvers av grensene. Når hver enkelt kommune skal ha en egen avdeling for alt, får spesielt mindre kommuner en utfordring både med rekruttering av rett kompetanse, det å ha oversikt over hvem som har ansvaret for hva og hvem som gjør hva. Ikke lovpålagte oppgaver må vike for andre oppgaver og fokus blir tynt spredt utover. Næringslivet peker på at større kommuner kan medføre et mer profesjonalisert forhold til næringslivet. Det er stor forskjell på stor og små kommuner. Imidlertid vil større kommuner kunne medvirke til at man mister muligheten til å gå rett på ordførernivå.

Interkommunalt samarbeid trekkes frem som en måte å løse oppgaver på tvers av kommunegrenser og et verktøy for å utvikle større fagmiljøer. Informanter påpeker imidlertid at fagmiljøene ikke henger sammen med muligheten for å få konsolidert ideer for en mer samlet politikk og satsinger ved interkommunalt samarbeid. Politikken og fagadministrasjonene arbeider hver for seg. En samling av kommunene ville gjøre det lettere for næringslivet å finne frem.

Et annet moment som trekkes frem er knyttet til konkurranse - jo flere kommuner, jo større konkurranse. Strukturen med flere kommuner gjør at mange tenker enkeltmarkeder fremfor en region. Selv om det er bra med konkurranse, fremstår det å konkurrere om næringsetableringer som noe søkt. Innsatsen bør heller legges på å sikre kvalitet i regionen fremfor konkurranse om etableringer.

### **Distriktpolitikk i en storby**

Næringslivet i de seks kommunene har ulike utfordringer med både et storby og et distriktspreg. Det er svært andre problemstillinger som opptar en storby kontra et distrikt. Der den ene delen skal håndtere vekst, mens man i distriktene snakker om å skape vekst.

Ulikhet i størrelsen på kommunene i utredningen påpekes også som en utfordring. Mens man i noen av kommunene fører en distriktrettet politikk, er andre mer opptatt av storbyproblematikk. Hvis kjøttvekta blir gjeldende ved en kommunesammenslåing, blir balansegangen mellom storby- og distriktpolitikk svært reell. Økt sentralisering og styrking av enkelte sentra kan være en konsekvens av en utvidet region der de mest perifere mister sin status.

En mer fokusert satsning på infrastrukturinvesteringer der regionens behov settes fremst kan være god politikk. Samtidig gjør dette det tøffere for utkantene i regionen, men kan gi en bedre utvikling for en samlet region.

### **Det er lengre til sykehuset enn distansen mellom kulturhusene**

Kommunene legger til rette for utvikling innenfor egne grenser. Informantene trekker frem sentrumsutvikling som et eksempel på dette. Selv om både Bærum og Asker er store kommuner, har begge utfordringer med sentrumsutvikling. Når det blir flere små enheter, blir alle initiativ smurt litt tynt utover og alle skal ha litt av alt i sin egen kommune, noe som kan gi en svakere vekst samlet sett. Egne kommunale planer kan bli propper i systemet for en helhetlig tankegang for en utvidet region og sett i sammenheng med Hovedstadsregionen.

En annen utfordring som påpekes er knyttet til kommunene som bevilgningsmyndighet. Dette berører spesielt plan og bygg samt reiseliv. Her operer kommunene med ulike rammevilkår. Større enheter ville åpenbart forenklet prosessene, da skjønn i enkeltsaker i dag behandles ulikt fra kommune til kommune.

At mindre enheter skal gjøre det samme trekkes frem som dårlig ressursbruk. Kommunal sektor driftes etter inntekter fra fellesskapet og det er i alles interesse at pengebruken er samfunnsøkonomisk optimal.

### **En sterk stemme som synger samme sang overdøver et tynt kor**

En tilbakemelding fra næringslivsaktørene er at en sterk stemme inn mot nasjonale beslutningsmyndigheter er sentralt å få etablert for å kunne påvirke til regionens beste i nasjonale beslutningene. Særlig areal og transportplanleggingen i en fragmentert kommunestruktur ble trukket frem som problematisk.

## Oppsummering

Representantene ble stilt spørsmål ved potensialet ved kommunesammenslåing. Oppsummert viser svarene at de fleste er helt eller delvis enig i påstander om at kommunesammenslåing vil gi potensial for mer:

- Helhetlig samferdselsinfrastruktur, kollektivtilbud og eller parkeringspolitikk
- Helhetlig arealforvaltning og planprosesser
- Målrettede investeringer og utviklingstiltak for regionen sett under ett
- Forsterket interessehevding overfor nasjonale og regionale myndigheter/samarbeidsparter
- Forenklet og forbedret samhandling mellom kommunene, regional stat, fylkeskommune, transportselskaper og eventuelt andre aktører
- Bedre kompetanse og kapasitet i kommunene som følge av samling av fagmiljøer?
- Potensial for raskere og mer effektive planprosesser

## Vurdering av utredningsalternativene

Næringslivet har meninger rundt de utredningsalternativene som foreligger i denne rapporten. På et prinsipielt nivå tror informantene at man må konsolidere massivt for å kunne levere kommunale tjenester på et høyt nivå. Mange stiller imidlertid spørsmål ved effekten for kommunene i randsonen. Det påpekes at Holes orientering mot Bærum fremstår som kunstig, da Hole er mest orientert mot Ringerike. Det pekes også på at Lier egner seg best sammen med Drammen, da de har andre interessefelt enn de øvrige kommunene.

## 3.5 Potensial for nye samfunnsutviklingsoppgaver i utredningsregionen? Kollektivtransport og fylkesveger

I Meld. St. 14 *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* er regjeringens forslag til nye oppgaver til større kommune presentert. Regjeringen foreslår overføring av en rekke større og mindre oppgaver til kommunene fra staten og fylkeskommunene. Regjeringen tallfester ikke krav til innbyggergrunnlag eller funksjonalitet i meldingen, men visse betingelser er beskrevet for enkelte oppgaveområder. Den politisk viktigste og budsjetttunge oppgaven som er foreslått lagt til kommunene innenfor samfunnsutvikling er ansvaret for kollektivtransport som i dag er lagt til de to fylkeskommunene i utredningsregionen. I tillegg vil regjeringen utrede omklassifisering av fylkesveger til kommunale veger. I ovennevnte stortingsmelding siteres Ekspertutvalget for kommunereformen der det heter at:

*«storkommuner med et tilstrekkelig innbyggergrunnlag og som samtidig utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder isolert sett kan overta fylkeskommunens ansvar for kollektivtransport. Storkommuner bør ha over 100 000 innbyggere for å være store nok til å oppnå stordriftsfordeler ved å ha oppgaven. Hva som vil være de eksakte grensene for funksjonelle samfunnsutviklingsområder bør avgjøres lokalt. Utvalget vil understreke at ansvaret for kollektivtransport forutsetter geografiske enheter som reduserer behovet for interkommunalt og regionalt plansamarbeid.»*

I meldingen heter det at det er departementets vurdering at det vil være gevinster å hente på å overføre ansvaret for kollektivtransporten til de største kommunene. Det heter at en overføring av ansvaret for kollektivtransporten til store og funksjonelle kommuner vil innebære en samling av flere transportpolitiske oppgaver og virkemidler til ett ansvarlig organ. Departementet stiller som vilkår at kommunen må ha et innbyggergrunnlag som sikrer tilstrekkelig markedsgrunnlag. Markedsgrunnlaget er avhengig av befolkningens størrelse, men også av hvordan boliger, arbeidsplasser og servicetilbud er lokalisert i forhold til hverandre. Det heter videre at det vil kunne være lettere å utvikle et bedre kollektivtilbud til lavere kostnad når utbyggingsmønsteret bærer preg

av høy tetthet. Det vil innebære at kommunens utstrekning bør sammenfalle med hovedtyngden av innbyggernes bosettingsmønster og reisemønster, samt arbeidsplassenes lokalisering.

Departementet foreslår at det fylkeskommunale ansvaret for kollektivtransporten, inkludert TT-ordningen, kan overføres til de største kommunene. Den konkrete gjennomføringen av oppgaveoverføringen vil bli utredet nærmere.

Stortingets flertall sluttet seg til forslaget med følgende merknad (Innst. S. nr. 333 2014-2015):

*"Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, mener at ansvaret for kollektivtrafikken fortsatt som hovedregel skal ligge på det regionale folkevalgte nivå. Ansvaret for kollektivtrafikken kan overføres til større kommuner på de vilkår som skisseres i meldingen, og forutsatt at det inngår et samarbeid/partnerskap med det øvrige fylket/regionen om å sikre et helhetlig kollektivtilbud i regionen".*

Stortinget sluttet seg også til regjeringens forslag om å vurdere omklassifisering av fylkesveger til kommunale veger i den grad endringer i kommunestrukturen gir grunnlag for dette.

### **Vurdering av regionens potensial for overtakelse av kollektivtransport og fylkeveger**

I by og tettbebygde områder (tilsvarende store deler av utredningsregionen) er hovedutfordringen å utvikle kollektivtilbudet i takt med befolkningsutviklingen og målene i klimaforliket om at veksten i persontransport skal tas av sykkel, gående og kollektivtransport. Arealbruk, boligbygging, parkeringspolitikk og drift og investeringer i kollektivtransporten bør ses i nær sammenheng for å nå målene for transportpolitikken. Imidlertid er ansvaret for transportpolitiske virkemidler delt mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. Ansvaret for transporttilbudet i byregionene er dermed fragmentert med et politisk og organisatorisk system uten et sektor- og territorielt overgripende ansvar.<sup>23</sup>

En overføring av ansvaret for kollektivtransporten til en større kommune i utredningsregionen vil innebære en samling av flere transport- og arealpolitiske oppgaver og virkemidler til ett ansvarlig organ. Kollektivtransporten må ses i sammenheng med kommunale ansvarsområder som areal-, bolig, og næringsplanlegging, parkeringspolitikk, andre restriktive tiltak, kommunale veger og bompengepakker. En samling kan legge til rette for koordinert virkemiddelbruk, forutsigbarhet og redusere spillsituasjoner og legger organisatorisk til rette for å nå målene for transportpolitikken i byene. For eksempel vil kommunene kunne få en økonomisk egeninteresse i å utnytte kollektiv infrastruktur ved å legge til rette for fortetting langs knutepunkter. Slik er det nødvendigvis ikke i dag. Den kollektivansvarlige myndighet ville også dekke kommuner som i dag ikke inngår i BA-regionen. En større kommune i utredningsregionen vil også gi argumenter for å omklassifisere nåværende fylkeskommunale og evt. statlige veger der transportarbeidet i hovedsak blir lokalt etter en sammenslåing.

Hvorvidt det er hensiktsmessig å overføre det ansvaret for kollektivtransporten til kommunene bør ses i lys av kollektivtransportens krav til innbygger- og markedsgrunnlag og funksjonalitet. Dersom en kommune skal ha ansvar for kollektivtransport, bør den<sup>24</sup>:

- Ha kompetanse, kapasitet og fagmiljøer, ha økonomiske forutsetninger og et markedsgrunnlag til å kunne ivareta oppgaveløsningen.

<sup>23</sup> NIVI-notat 2014:2 Kollektivtransporten ved en kommunereform

<sup>24</sup> Meld. St. 14 Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner, NIVI-notat 2014:2 Kollektivtransporten ved en kommunereform

- Omfatte en geografi som i størst mulig grad er funksjonell for oppgaveløsningen. Det vil innebære at kommunen bør dekke sammenhengende tettsteder og sammenfalle med hovedtyngden av innbyggernes og næringslivets bosetting, lokalisering og reisemønster. Best mulig sammenfall mellom forvaltningens grenser og oppgavene som skal løses, styrker muligheten for en koordinert, tilpasset og rasjonell oppgaveløsning overfor innbyggere og næringsliv.

Isolert sett oppfyller antagelig særlig ett strukturalternativ i utredningsregionen vilkårene departementet peker på for en kommunal overtakelse av kollektivtransporten. Det er sammenslåing av Asker, Bærum, Røyken, Hurum og Hole fordi Lier har en omfattende pendling og tettstedsoppsplitting mot Drammen.

Imidlertid vil en kommunalisering av ansvaret medføre en oppsplitting av totalansvaret for kollektivtransport og ev. fylkesveger i Hovedstadsregionen. Situasjonen ville være at Hovedstadsregionen vil få tre politisk og økonomisk ansvarlige myndigheter: Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og en ny kommune i utredningsregionen. Det vil stille krav til avtaler og koordinering av rammebetingelsene for kollektivtransporten. For eksempel kan kollektivtransporten i en slik modell håndteres gjennom et formalisert politisk og administrativt samarbeid ved siden av videreføring av felles administrasjonsselskap (Ruter) som kan ivareta løpende drift på oppdrag av eierne. Et formalisert samarbeid vil for eksempel kunne omfatte oppgaver knyttet til prioritering av drift- og investeringsbeslutninger, billettpriser, takstsystem og løyver. Oppgavene og prioriteringene innenfor kollektivtransporten bør også ses i nær sammenheng med styringen av Oslopakke 3, bymiljøavtalene, lokale veger og regional planlegging. En mulig konsekvens av modellen vil være at den nye kommunen i utredningsregionen inngår som part i styringen av Oslopakke 3.

Det kan imidlertid reises flere motforestillinger mot modellen. Det politiske ansvaret for kollektivtransport splittes ytterligere opp og modellen krever utstrakt samarbeid mellom flere parter enn i dag. Ved en eventuell formalisering av samarbeid vil viktige prioriteringer skje gjennom et interkommunalt organ og det handlingsrommet vil være begrenset av hva tre parter sammen vil prioritere. For Ruters del vil selskapet forholde seg til tre parter som skal forestå de overordnede prioriteringer og bevilgninger til selskapet. Det kan bli mer krevende å håndtere for selskapet enn situasjonen med to eiere og bevilgende myndigheter. Også staten vil i en slik situasjon måtte forholde seg til en ny part til for eksempel ved forhandlinger om bymiljøavtaler og oppfølging av Nasjonal transportplan og Oslopakke 3s prioriteringer.

### **3.6 Endringer i fylkeskommunens og regional stats organisering?**

Stortinget ba våren 2014 regjeringen om å gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene, men uten at dette skal forsinke arbeidet med kommunereformen. Regjeringen har igangsatt et arbeid med å vurdere hvordan fylkeskommunene/det regionale folkevalgte nivået kan utvikles. Regjeringen har varslet en melding om oppgaver og roller til det regionale folkevalgte nivå våren 2016. Regjeringen har også bedt fylkeskommunene til å innlede drøftinger av sammenslåingsalternativer, med sikte på å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker. Prosessen legger opp til at fylkeskommunene fatter vedtak høsten 2016. På denne måten skal de fylkeskommunale strukturvedtakene kunne tilpasses ny kommunal struktur.

Samtidig har regjeringen igangsatt et arbeid med å utrede fremtidig geografisk struktur og størrelse for Fylkesmannsembetene. Målsettingen er at departementet skal ha et grunnlag for å vurdere hva som er en hensiktsmessig struktur for oppgaveløsningen i fylkesmannsembetene, samtidig med at ny kommune- og regionstruktur blir avklart våren 2017.

Endringer i fylkeskommunenes og fylkesmannens inndeling kan få konsekvenser for kommunene i regionen. For det første kan endringer medføre at kommunene samles i samme politiske region og fylkesmannsembete. Som følge av endringer i disse kan også øvrige regionale statsetater måtte endres sine grenser. Det kan innebære forenklinger sammenlignet med dagens situasjon der fylkesgrensene og statlige regiongrenser kan skape utfordringer for en helhetlig samfunnsutvikling.

Imidlertid kan et utfall av prosessene også være at fylkesgrensene videreføres på tvers av utredningsregionen, for eksempel ved at det ikke blir endringer eller om Akershus fylkeskommune orienterer seg mot naboer i øst og sør og Buskerud orienterer seg vest og sørover. Så langt er det ikke lagt opp til at prosessene skal føre til deling av fylkeskommune eller etablering av helt ny geografi for regionalt folkevalgt nivå, men spørsmålet kan aktualiseres dersom en ny storkommune i utredningsregionen blir etablert. Alternativene med en storregion mot øst i Akershus eller vest og sør for Buskerud kan medføre at regionen blir en geografisk utkant og fortsatt vil deles av fylkes- og statlige regiongrenser.

Imidlertid kan det tenkes et alternativ der de nåværende fylker splittes opp og at kommunene i regionen går sammen om å utgjøre ett fylke. Kommunene i utredningsregionen kan inngå i en ny fylkeskommune. Gitt en storkommune, kan også kommunen få Oslostatus og utvikles som både fylkeskommune og kommune. Imidlertid har Stortinget så langt ikke åpnet opp for at andre kommuner enn Oslo skal ha den statusen i Norge.

### 3.7 Ny kommunestruktur og forvaltningsutfordringer i Hovedstadsregionen

Organiseringen av Hovedstadsregionen har vært gjenstand for et omfattende utredningsarbeid i nærmere 50 år. Godt over 10 offentlige utredninger/stortingsmeldinger har påpekt styringsutfordringene.<sup>25</sup> Bakgrunnen for den særskilte oppmerksomheten er at regionen utgjør en bolig- og arbeidsmarkedsregion (BA-region) og i tillegg at Oslo og kommunene i det nærmeste omlandet rundt, utgjør ett tettsted med godt over 900 000 innbyggere (SSB). Imidlertid er både regionen og tettstedet Oslo delt av fylkesgrensene og et stort antall kommuner.

Opgavefordelingen knyttet til samfunnsutviklingen er komplisert. Fylkeskommunene har ansvaret for kollektivtransport, fylkesveger og overordnet regional planlegging, men regionen omfatter tre fylkeskommuner (Oslo med fylkeskommunale oppgaver, Akershus og Buskerud). Statens vegvesen er delt i to regioner der Buskerudkommunene inngår i Region Sør, mens resten av regionen ivaretas av Statens vegvesen Region Øst. Vegvesenet er fagadministrasjon for fylkeskommunene i fylkesvegsaker og for riksvegene. Jernbanelivet har ansvar for jernbaneinfrastrukturen, mens Samferdselsdepartementet har ansvaret for kjøp av persontransport på jernbane, det vil si at departementet er bestillere for NSBs rutetilbud i regionen.

I korthet peker større offentlige utredningsarbeider på at dagens organisering og ansvarsfordeling ikke ivaretar behovet for helhetlig demokratisk styring av offentlige oppgaver. Det politiske og faglige ansvaret fremstår som fragmentert med et politisk og organisatorisk system uten et sektor- og territorielt overgripende ansvar. Styringsutfordringene er knyttet til både administrativ inndeling og oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommuner. Det konkluderes med behov for at beslutninger i regionen blir ivaretatt av organer som har ansvar for helhetsvirkninger. Spesielt ble det trukket frem behov for en bedre arealdisponering, utbyggingspolitikk og mer samordnet areal- og transportpolitikk.

I Hovedstadsmeldingen konkluderte regjeringen Stoltenberg slik (St.meld. nr. 31 [2006-2007]):

---

<sup>25</sup> NIVI-notat 2013:3 Alternativ regional organisering i Hovedstadsregionen – hovedalternativer og egenskaper

«Dagens organisering og ansvarsfordeling innenfor Hovedstadsregionen ivaretar ikke behovet for god demokratisk styring og kontroll av offentlige oppgaver. Styringsutfordringene i regionen må løses fordi beslutninger ett sted har store konsekvenser andre steder. Både for demokrati og effektivitet er det derfor viktig at beslutninger i regionen blir reelt samordnet eller blir tatt av organer som har ansvar for helhetsvirkninger... Etter regjeringens vurdering må styringsutfordringene i Hovedstadsregionen løses for å:

- gi den funksjonelle regionen helhetlig styring
- møte regionens miljø- og klimautfordringer med et felles grep
- få til samordnet areal- og transportplanlegging i regional regi
- styrke og reelt koordinere kollektivtransporten slik at den kan ta økt regional trafikk
- utnytte regionens økonomiske potensialer bedre»

**Boks 3.3 Tre hovedkategorier av styringsutfordringer. Kilde: Agenda og Asplan Viak Styringsutfordringer i Osloregionen (2005)**

Med bakgrunn i tidligere utredninger kan styringsutfordringene sorteres i tre hovedkategorier:

- Horisontale samordningsbehov skyldes kommune- og/eller fylkesinndelingen som krever koordinert oppgaveløsning på tvers av de administrative grensene.
- Vertikale samordningsbehov skyldes ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene og krever koordinert oppgaveløsning på tvers av nivåene (mellom staten, fylkeskommuner, kommuner).
- Tverrsektoriell samordning innebærer at muligheten til å realisere en god oppgaveløsning innenfor én sektor, forutsetter at virkemidlene innenfor andre sektorer bygger opp om dette. Det kan både gjelde innenfor og mellom de ulike myndighetsorganene.

Styringsutfordringene kan dels knyttes til de overordnede målene for den enkelte oppgave, dvs. at de politiske prioriteringene i de enkelte myndighetsorganene er forskjellige, noe som kan gi dårlige totalløsninger for det sammenhengende området. Dels kan utfordringene være å utnytte den faglige og administrative kapasiteten og kompetansen på tvers av forvaltningsenhetene, knyttet til faglige eksperttilrådinger og gjennomføringen av offentlig politikk.

En storkommune i utredningsregionen vil møte noen av de utfordringene knyttet til at det er horisontalt samordningsbehov i regionen på tvers av kommunegrensene. En sammenslåing kan legge til rette for en mer effektiv areal- og transportpolitikk som de øvrige deler av Hovedstadsregionen vil kunne nyte godt av.

Dersom det utvikles en storkommune vest for Oslo, vil det også bli færre aktører som skal samarbeide, for eksempel ved at Oslo i større grad kan samarbeide direkte med enkeltkommuner med mer likeverdig kapasitet og kompetanse. På den annen side vil Hovedstadsregionen (om ingen andre endringer skjer) fortsatt være kjennetegnet av mange kommuner som går gjennom tettsteder (ikke minst vil grensen til Oslo videreføres). Også oppgavefordelingen i regionen vil fortsatt være komplisert og vil kreve utstrakt samarbeid for å stake ut retningen og for å gjennomføre en best mulig koordinert samfunnsutvikling.



## 4 Kommunestrukturen og oppgaver innen tjenesteyting og myndighetsutøvelse

I denne delen av utredningen drøfter vi inndelingsalternativene og deres konsekvenser for oppgaver knyttet til tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse. I tillegg drøftes potensial for overføringer av nye oppgaver til kommunene.

### 4.1 Skalaeffekt og stordriftsfordeler

#### Økonomiske konsekvenser

Når vi skal diskutere hvilke konsekvenser en ny struktur/større kommuner vil få for de nåværende oppgaver, skal vi begynne med å se på mulige økonomiske konsekvenser. Først vil vi undersøke skalaeffekter.

Skalaeffekt er knyttet til sammenhengen mellom utviklingen av kostnader og produksjon når produksjonen øker. Det er tre ulike forløp<sup>26</sup>:

- Stordriftsfordeler, det vil si at gjennomsnittskostnadene faller
- Driftsnøytralitet, det vil si at gjennomsnittskostnadene er konstante
- Smådriftsfordeler eller stordriftsulemper, det vil si at gjennomsnittskostnadene øker

Oversatt til en kommunal kontekst betyr det at vi oppnår en stordriftsfordel dersom vi eksempelvis kan øke antall elever i skolen uten tilsvarende vekst i bemanningen. Hvor stor en gitt stordriftsfordel er, vil avhenge av hvor stor andel utgifter som er faste og hva som må økes i takt med antall brukere og/eller antall innbygger.

Det neste spørsmålet er i hvilken grad en endret kommunestruktur vil gi grunnlag for stordriftsfordeler eller stordriftsulemper. For å kunne drøfte denne problemstillingen på en hensiktsmessig måte introduserer vi begrepet *grunnenhet*.

En *grunnenhet* er i denne sammenhengen den minste enhet der en har en relativt fast kobling mellom ressurser (i hovedsak ansatte) og et definert oppgaveomfang. En grunnskole, en barnehage og en turnusgruppe innenfor pleie og omsorg er eksempler på *grunnenheter*. Det vesentlige spørsmålet å stille vedrørende mulige skalaeffekter er:

1. Vil endret kommunestruktur bidra til at antall *grunnenheter* reduseres. Vil strukturendringen påvirke antall skoler, antall barnehager, antall hjemmetjenestesoner med døgnkontinuerlig bemanning, antall barnevernsvakter eller antall sentraladministrasjoner?
2. Gitt at antall *grunnenheter* reduseres:
  - a. I hvilken grad vil utgiftsnivået og bemanningsnivået som er helt eller delvis uavhengig av antall brukere som skal betjenes øke pr. *grunnenhet*?  
Dersom antall brukere pr. *grunnenhet* øker uten at kostnadene øker, har vi med en stordriftsfordel å gjøre.
  - b. Vil en eventuell økning av brukere pr. *grunnenhet* være så stor at de totale utgiftene faktisk øker?  
Dersom dette skjer, står vi overfor en stordriftsulempe.

Slike stordriftsulemper er langt fra teoretiske. Det finnes mange eksempler på at kommuner får en økning i utgiftsnivået ved innføring av interkommunale løsninger for eksempel IKT, legevakt, brannberedskap og barnevernsvakt, uten at det lar seg dokumentere at økningen helt eller delvis skyldes kvalitetsforbedringer.

<sup>26</sup> Samfunnsøkonomisk oppslagsbok. Definisjoner – oversikt og omtale av sentrale begreper i samfunnsøkonomi. Høgskolen i Molde (Nettbasert)

### Hvor brukes de «store pengene»?

Som angitt i avsnitt 2.12 er det innenfor pleie og omsorg, grunnskole, barnehage og administrasjon/styring kommunene bruker det meste av sine frie inntekter. Samlet sett utgjør disse tjenestene 75 til 80 % av kommunens netto driftsutgifter.

Det er klare forskjeller når det gjelder antall *grunnenheter* innenfor disse tjenestene. Innenfor pleie og omsorg, grunnskole og barnehage har hver kommune flere *grunnenheter* (definert som antall barnehager, skoler og turnusgrupper innenfor sykehjem og hjemmebasert omsorg) hver.

Mulige stordriftsfordelene knyttet til disse grunnenhetene er godt dokumentert.<sup>27</sup> Stordriftsfordelene vil først inntreffe når en endrer antall enheter, for eksempel slår sammen skoler og barnehager til større enheter. I et slikt perspektiv vil stordriftsfordelene ikke være en direkte effekt av en kommunesammenslåing, men et resultat av konkrete tiltak der hvor dagens kommunegrenser bidrar til en lite hensiktsmessig struktur, økonomisk og/eller avstandsmessig for elever og andre brukere.

Geografiske områder hvor slike problemstillinger kan være aktuelle (ref. avsnitt 2.3), er:

- Slependen/Billingstadsområdet mellom Asker og Bærum
- Sætre tettsted, hvor deler av Røyken (Beston) inngår
- Slemmestadsområdet mellom Asker og Røyken
- Heggedal/Hallenskog-området mellom Asker og Røyken
- Spikkestadsområdet mellom Røyken og Lier
- Sollihøgda mellom Bærum og Hole

Stordriftsfordeler som en følge av reduksjon i antall *grunnenheter* kan man selvsagt også få uavhengig av kommunegrenser. Det kan være at en ny sammenslått kommune vurderer eksempelvis skole- og barnehagestrukturen sin på en annen måte enn det de tidligere kommunene gjorde.

Med hensyn til administrasjon og styring legger vi til grunn at kommunene har en *grunnenhet* hver. Ved en kommunestrukturrendring får man i stedet for tre, fem eller seks<sup>28</sup> sett kommunestyre, formannskap, sentraladministrasjoner, skole-, helse- og flere andre fagadministrasjoner, kun ett sett av disse enhetene for den sammenslåtte kommunen. I tillegg kan en ny sammenslått kommune være et insitamant til å foreta strukturendringer og rasjonalisering av tjenesteytingen overfor brukerne. Innenfor administrative støttefunksjoner som lønn, personal, regnskap og IKT er det også potensial for å utløse stordriftsfordeler.

På bakgrunn av resonnetet over, er stordriftsfordeler og stordriftsulempere beregnet/ anslått med hensyn til administrasjon og styring, mens det for øvrige tjenester er antydnet hvor en eventuell sammenslått kommune har potensielle stordriftsfordeler. Dette er lagt til avsnitt 4.4

Som støtte til denne vurderingen viser vi til ekspertutvalgets delrapport der det fremgår følgende:

*«Både inntektssystemutvalget<sup>29</sup> og Langørgen mfl.<sup>30</sup> dokumenterer at små kommuner har smådriftsulempere i tilknytning til kommunal administrasjon, drift av grunnskolen og kommunehelsestjenesten.»*

<sup>27</sup> Blant annet i de 3 rapportene (en for henholdsvis skole, barnehage og PLO): Stordriftsfordeler og dimensjonering av grunnenheter i kommunale tjenester, som Agenda Kaupang utarbeidet på oppdrag av Stavanger og Sandnes kommuner i 2011.

<sup>28</sup> Avhengig av strukturalternativ

<sup>29</sup> NOU 2005:18. Fordeling, forenkling, forbedring.

*«Bosettingsmønsteret i kommunen gjør det imidlertid vanskelig å utnytte stordriftsfordelene fullt ut i alle kommuner. Innbyggernes nærhet til tjenestene tilsier at kommunen må opprettholde et visst desentralisert tilbud. Trolig vil det også være stordriftsfordeler innenfor små/spesialiserte tjenesteområder som barnevern, tjenester for ressurskrevende brukere og tekniske tjenester.*

*Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet blir kommunene i dag, i det såkalte basistilskuddet, kompensert for smådriftsulempet i tjenesteproduksjonen innen sektorene administrasjon, grunnskole, helsetjeneste og pleie og omsorg. Utredninger som er utført i forbindelse med revisjoner av inntektssystemet, utgjør det empiriske grunnlaget for denne kompensasjonen.»*

Andre sentrale tema i tillegg til stordriftsfordeler for utredningsregionen er hvordan endret kommuneinndeling vil påvirke kapasitet, tilgjengelighet og kompetanse samt hvilke harmoniseringsutfordringer det vil gi. Dette er tema for de to neste avsnittene.

## 4.2 Kapasitet, tilgjengelighet og kompetanse

I tillegg til økonomi er et sentralt spørsmål i en kommunestruktursammenheng om større kommuner gir forutsetninger for å styrke kommunenes kompetanse, kapasitet og fagmiljøer?

Med fagkompetanse menes vanligvis at kommunene har personale med den nødvendige formalkompetanse innenfor de ulike oppgaveområder, for eksempel ingeniører, planleggere, psykologer og leger. Samtidig må det understrekes at ferdigheter, arbeidserfaring og tilbud om etterutdanning og kurs kan ha minst like stor betydning som medarbeiderens formalkompetanse.

Med kapasitet menes at kommunene er i stand til å ivareta de oppgavene de er satt til å løse på en måte som tilfredsstillende krav i lov og forskrift og at de håndterer den saksmengden de står overfor. Dette handler både om ivaretagelse av de løpende oppgavene innenfor tjenesteområdene, og kommunens evne til å utvikle seg og arbeide med nye satsnings- og oppgaveområder og å implementere nye tjenester og nye arbeidsformer.

Med fagmiljø menes at kommunene evner å rekruttere og beholde tilstrekkelig antall medarbeidere med relevant kompetanse.

Informantene vi har snakket med er samstemte om at en sammenslutning vil styrke kommunenes attraktivitet som arbeidsgiver og gi forutsetninger for bedre tjeneste- og utviklingsmiljøer. Styrkede fagmiljøer vil også kunne støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen og ivareta innbyggernes behov. Følgende muligheter fremheves:

- Bedre betingelser for rekruttering og opprettholdelse av fagmiljøer. En sammenslutning vil kunne bidra til mer slagkraftige kompetansemiljøer. Spesielt viktig er dette i forhold til den krevende situasjonen kommunene opplever innenfor såkalte høyspesialiserte og lavfrekvente oppgaver, men også viktig for å få til forbedret økonomisk styring (erfaringer fra Danmark tilsier økonomisk styring blir bedre i større kommuner)
- Rom for utviklingsorientering, nye satsninger og arbeidsformer. Større grunnlag for å designe gode kunnskapsbaserte løsninger.
- Rom for faglig spesialisering og arbeidsdeling.
- Stabilitet, mindre avhengighet av enkeltpersoner og mindre sårbarhet for endringer internt og i omverdenen.
- Mer lærende organisasjoner
- Styrket kommunal tyngde og gjennomslagskraft i forhold til private aktører, fylkeskommunen og staten

---

<sup>30</sup> Langørgen, Pedersen og Aaberge (2010). SSB-rapport 25/2010.

- Økt mulighet til å redusere bruk av deltidsstillinger
- Mindre rekrutteringskonkurranse mellom kommunene.

På den annen side peker informantene på at en sammenslutning spesielt i en startfase kan medføre større avstand og «opplevd distanse» mellom innbyggerne og administrasjonen. Større avstand kan svekke administrasjonens kunnskap om lokale forhold i de ulike deler av kommunen. En sterkere opplevelse av distanse kan også innebære at innbyggerne ikke kjenner kommuneadministrasjonen på samme måte som i dag og opplever at terskelen for å ta kontakt med kommunens administrasjon er blitt høyere.

De store forskjellene i kommunestørrelse gir imidlertid tidlige nyanser når det gjelder ståsted.

Bærum har økonomisk og kompetansemessig ryggrad til å utføre tjeneste på en god måte og kommunen oppfatter seg stor nok til å ivareta sine oppgaver, men informantene peker på at kommunen tåler å bli større. Mulige fordeler for Asker og Bærum av å bli større er å skaffe enda bedre grunnlag for å være en ledende kommune innen sentrale tjenestoområder som eksempelvis skole, takle samhandlingsreformen og kunne håndtere nye oppgaver som rus og psykiatri, samt danne basis for overtakelse av statlige oppgaver som statlig barnevern den (den delen av statlig barnevern som er rettet mot enkeltbarn spesielt) og fylkeskommunale oppgaver innenfor samferdsel og videregående skole. Videre fremheves det å bli en likeverdig partner med Oslo i ulike samarbeid.

Mindre kommuner innenfor utredningsregionen opplever i større grad å ha kompetansemessige utfordringer. Hurum oppfatter seg å være for små i forhold til nabokommuner og de instanser en samhandler med og at de har utfordringer knyttet til kapasitet, spesialisering og rekruttering. I Hole ser en tjenestetilbudet til spesielle målgrupper som den store utfordringen. Det går både på størrelse (grunnlag for effektive enheter), kompetanse og størrelse på fagmiljø. Kommunen har som følge av dette tilsammen ca. 60 interkommunale "ordninger", hovedsakelig med Ringerike, og ofte med Ringerike som utførere. Eksempler på målgrupper er demente med store atferdsavvik, multifunksjonshemmede, elever/barn med spesielle utfordringer og psykisk helse.

I avsnitt 2.2 konkluderte vi med at den forventede befolkningsøkningen vil gjøre at de minste kommunene, Hurum og Hole, begge vil ha ca. 10 tusen innbyggere i 2040 og at en kommende eldrebølge vil innebære en relativt større økning av behovet innenfor pleie og omsorg enn det som fremkommer av befolkningsveksten. En slik økning vil gjøre de beskrevne og beregnede smådriftsulempere noe mindre på litt lengre sikt.

### 4.3 Utfordringer knyttet til harmonisering

Ved en eventuell kommunesammenslåing må prioritering av tjenestenivået, utover å levere lovpålagte oppgaver og følge minstestandarder, i ulike sektorer harmoniseres.

Vi så i kapittel 2.12 at de seks kommunene har ulikt utgiftsnivå og ulik tjenesteprofil noe som medfører ulike dekningsgrader og ulikt omfang av tjenester i kommunene. Disse forskjellene innebærer at innbyggerne i de ulike kommunene i dag får tjenester av varierende kvalitet og at tjenestene fremstilles med varierende grad av produktivitet. I en ny og sammenslått kommune skal innbyggerne få tilbud om et likeverdig tjenestetilbud innenfor den nye kommunegrensen.

En ikke uvesentlig del av årsaken til ulikhetene i utgiftsnivået er at det er forskjell på inntektsnivået i forhold til oppgavebehovet kommunene imellom. Vi omtaler dette mer utdypende i avsnitt 5.4, men hovedkonklusjonen er:

- En struktur med Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Lier og Hole vil kunne innebære en reduksjon i tjenestetilbudet<sup>31</sup> med 2,9 % i Bærum og 1,2 % i Asker og en økning fra 5,7 % til 11,6 i de fire Buskerudkommunene.
- En struktur med Asker, Bærum, Røyken, Hurum og Hole vil kunne innebære en reduksjon i tjenestetilbudet med 2,3 % i Bærum og 0,6 % i Asker og en økning med 12,3 % i Hole, 8,3 % i Røyken og 10,2 % i Hurum.
- En struktur med Asker, Røyken og Hurum vil kunne innebære en reduksjon i tjenestetilbudet med 2,9 % i Asker og en økning med 5,7 % i Røyken og 7,6 % i Hurum.
- En struktur med Asker, Bærum og Hole vil kunne innebære en reduksjon i tjenestetilbudet med 1,0 % i Bærum og en økning med 13,8 % i Hole og 0,7 % i Asker.
- En struktur med Røyken, Hurum og Lier vil kunne innebære en reduksjon i tjenestetilbudet med 1,3 % i Lier og en økning med 0,5 % i Røyken og 2,3 % i Hurum.

For innbyggerne i de kommunene som får et forbedret tjenestetilbud<sup>32</sup> i de ulike strukturalternativene, vil dette være udelt positive effekter.

For Bærum (alle alternativer), Asker (i alle alternativ med unntak alternativet med Asker, Bærum og Hole) og Lier (i alternativet Røyken, Hurum og Lier) vil de beregnede omfordelingsvirkningene ha negative konsekvenser i form av redusert tjenestetilbud. En mulig måte å redusere de negative virkningene er å utnytte mulige stordriftsfordeler, samt effekter av økt kapasitet og kompetanse.

Informanter fra samarbeidspartnerne peker på at det eksisterer store forskjeller mellom kommunene og at det også i dagens situasjon eksisterer et behov for å harmonisere tjenester på tvers av kommunegrensene.

#### 4.4 Ulike typer av oppgaver

I analysen skiller vi mellom de kommunale tjenestene/oppgavene mht. hvor spesialiserte de er, hvor stabil etterspørsel til tjenester er og i hvilken grad tjenestene må leveres i nærheten av der folk bor. Vi opererer med seks hovedkategorier:

1. *Administrasjon*, herunder administrativ ledelse og administrative stabs- og støttefunksjoner. Skoleeierrollen, bedre bruk av kvalitetsvurderingssystemer mv. hører også hjemme her
2. *Spesialiserte, ikke-stedbundne tjenester*, eksempelvis barnevern, sosiale tjenester, plan- og byggesaksbehandling, PPT og diverse (andre) forvaltningssaker
3. *Tjenesteproduksjon, ikke-stedbundne tjenester* som oppmålingstjenester, brannvern- og feietjenester, landbruksfaglig rådgivning og veiledning, næringsutvikling m.m.
4. *Tekniske støttetjenester/driftsoppgaver*, slik som IKT, VAR-tjenester, drift av kommunale bygninger og lokaler, drift av kommunale veier, parker og uteområder
5. *Beredskapstjenester med vaktordninger*, eksempelvis brann, barnevern, legevakt, hjemme-tjenester og overoppsyn med bygninger
6. *Stedbundne tjenester som krever nærhet til brukerne*: grunnskole, barnehage, kultur-/musikk-skole, bibliotek, sykehjem, PU-boliger, KØH-tilbud og boliger med omsorg hører hjemme her

<sup>31</sup> NB! Dette er beregnet fra utligning i frie inntekter i forhold til beregnet tjenestebehov.

<sup>32</sup> Uten strukturendring må som tidligere nevnt Hole gjøre reduksjoner i tjenestetilbudet for å forbedre driftsresultatet. Holes behov for å redusere tjenestetilbudet vil «spise opp» deler av, men ikke hele den beregnede økningen i tjenestetilbud i alle de tre alternative strukturene der kommunen inngår

Som tidligere nevnt gjør vi en beregning når det gjelder stordriftsfordeler innenfor administrasjon og styring. Dette fordi vi på bakgrunn av KOSTRA-tall har foretatt korrelasjons- og regresjonsanalyser som gjør at vi kan beregne disse kostnadene i forhold til kommunestørrelser.

For øvrige tjenesteområder må vi nøye oss med å peke på områder med mulige stordriftsfordeler. Manglende beregning av disse stordriftsfordelene betyr ikke at de er mindre enn de som er beregnet for administrative funksjoner. Det er ikke usannsynlig at de er større, men de vil i stor grad avhenge av hvordan tjenestene organiseres. Vi har hverken tilgang eller kjennskap til data som gjør det mulig og på en troverdig måte å beregne mulige stordriftsfordeler innenfor tjenester som legevakt, barnevern, byggesaksbehandling, arealplanlegging og brannberedskap isolert sett. Dette kan først beregnes når man ser på ulike måter å organisere en ny kommune på. Da «innreder» man den nye kommunen og tar stilling til hvor mange enheter man skal ha av de ulike funksjonene, hvordan de skal bemannes og organiseres. Slike «innredningsforsøk» er ikke gjort i forbindelse med dette utredningsarbeidet.

#### 4.4.1 Administrasjon og styring

Som det fremgår av avsnitt 4.1 er det innenfor dette området de mest åpenbare stordriftsfordelene finnes. Vi har beregnet at stordriftsfordelene innenfor administrasjon og styring ved en kommuneslutning ut fra de gitte forutsetningene, er:

- ca. 30 mill. kr for alternativet Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Lier, Hole
- ca. 27 mill. kr for alternativet Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Hole
- ca. 23 mill. kr for alternativet Røyken, Hurum, Lier
- ca. 7 mill. kr for alternativet Asker, Bærum, Hole
- ca. 20 mill. kr for alternativet Asker, Røyken, Hurum

Forutsetninger og beregninger (inkl. en beskrivelse av hvilke utgifter som er administrasjon og styring) er lagt til vedlegg (avsnitt 8.4).

Kommunene i utredningsregionen er bevisst slike stordriftsfordeler. Flere av kommunene har gjort forsøk med (og noen har gått bort fra) interkommunale løsninger for å ta ut slike effekter.

Hole kjøpte tidligere økonomitjenester fra Ringerike. Røyken og Hurum hadde i ett år (frem til august i år) felles rådmann/kommunalsjefer og sentrale støttefunksjoner. Erfaringene i Røyken og Hole samsvarer med erfaringer fra tilsvarende forsøk andre steder. Det kan være utfordrende å serve to eller flere kommunestyre. Kulturforskjellene selv mellom nabokommuner kan være svært store og kan representere en utfordring i seg selv.

Med hensyn til stabs- og støttefunksjoner er oppfatningene delte. Lier (med lave adm. utgifter) mener kommunen er stor nok, mens informanter i Asker mener at det kan være en fordel å bli større for å sikre seg den strategiske og analytiske kompetansen som er nødvendig i tiden fremover. I andre kommuner (som Hole) peker informantene på at det er begrensede ressurser å spille på og at det kan være krevende å ta større løft.

Når det gjelder skole- og barnehageeierfunksjonen, peker informantene i Asker på at de i dag har en hensiktsmessig størrelse, noe som gjør at de kan samle alt under en ledelse. De peker på at kommuner som Bærum, og ikke minst Oslo, har stordriftsulempen ved at disse funksjonene er fordelt på mange ledere.

#### 4.4.2 Spesialiserte, ikke stedbundne tjenester

Dette er tjenester som barnevern, sosiale tjenester, plan- og byggesaksbehandling, PPT og diverse (andre) forvaltningssaker.

Felles for disse spesialiserte, ikke stedbundne tjenestene er at de, til en viss grad, kan sentraliseres ved en kommunesammenslåing. Det vil i så fall gi større, mer robuste fagmiljøer samt legge til rette for spesialisering og stordriftsfordeler (marginalt omfang).

Fordi dagens tjenester til dels er svært forskjellig organisert vil det være til dels store harmoniseringsutfordringer innenfor noen av disse tjenestene. For eksempel beskriver to kommuner sine styrker innenfor barnevernet på vidt forskjellig måte:

- Barnevernet i Bærum er den største barnevernsenheten i Norge. Der gir grunnlag for spesialisering. Informantene mener at modellen kan beholdes selv med dobling av størrelsen. I Bærum som har landets største barnevernsenhet, kan være en foregangskommune på flere områder, særskilt med hensyn til spesialiserte tiltak som eksempelvis FFT (foreldreprogram) og veiledning av fosterhjem. Bærum sender søknad om forsøk med overtagelse av den statlige delen av barnevernet
- Hole satser mye på samarbeid mellom PPT og barnevernet og legger vekt på den forebyggende innsatsen i samhandling med jobbe i nært Informantene er usikre på om den metoden som er utviklet og den kulturen som er etablert vil overleve ved en endring i kommunestruktur.

I de mindre kommunene peker informantene på habilitetsproblematikken innenfor barnevern og byggesak – spesielt dersom en bor og jobber i samme kommune. Også ubehag i forhold til venner og naboer blir nevnt. Den andre habilitetsproblematikken som nevnes, er at en kommunalsjef i en liten kommune får et så vidt område at de er i innbyrdes konflikt med hverandre, for eksempel reguleringsmyndighet og ansvar for kommunalt utbyggingsselskap som skal tjene penger

Habilitet, mulighet til spesialisering og rekruttering ses på som gode grunner for større enheter innenfor disse tjenestene. Men det er haker ved det også. Som en fra en av de mindre kommunene uttrykker det: «Ja, men det er en annen side ved det. Nå har vi god oversikt.»

#### **4.4.3 Tjenesteproduksjon, ikke stedbundne tjenester**

Dette er tjenester som oppmåling, brannvern- og feiertjenester, landbruksfaglig rådgivning og veiledning og næringsutvikling.

Dette er en type tjenester som allerede i dag i stor grad løses gjennom ordninger som gjelder flere kommuner. Stordriftsfordelene innen disse tjenestene synes i stor grad å være tatt ut.

Informantene peker på noen ulemper med slike ordninger er: Politisk og administrativ ledelse mister oversikt og muligheter for styring. Avstandene mellom AS-er, KS-er og selskaper og den enkelte kommune oppleves som stor. De mindre kommunene opplever at de blir fratatt kjerneoppgaver og selskapene bygger seg opp med egen kompetanse.

#### **4.4.4 Tekniske støttetjenester/driftsoppgaver**

Dette er tjenester som IKT, VAR, drift av kommunale bygninger og lokaler, drift av kommunale veier, parker og uteområder.

Informantene peker på at det er stordriftsfordeler innenfor svært mange av disse tjenestene. Derfor eksisterer det også stor grad av interkommunalt samarbeid. VEAS (der også Oslo er med) er eksempel på store sammenslutninger. Velferdsteknologi er et eksempel på et område der Asker og Bærum drifter sammen.

Informantene er litt mer usikker på stordriftsfordeler med hensyn til drift av bygninger/lokaler og parker/uteområder.

#### 4.4.5 Beredskapstjenester med vaktordninger

Dette er tjenester som brannberedskap, barnevern, legevakt, hjemmetjeneste (helg og natt), IKT (drift av 24/7-tjenester) og overoppsyn med bygninger.

Disse tjenestene blir erfaringsmessig kostbare for kommunene dersom de som bemanner dem er betalt for å være i en type beredskap/vaktordning uten at de samtidig yter tjenester.

I dag eksisterer det i stor grad interkommunale løsninger innenfor mange av disse områdene. Selv Bærum opplever at de ikke er store nok til å ha all vaktberedskap alene. Legevakt, brannvarsling og barnevernsvakt er felles for Asker og Bærum. Flere kommuner peker også på manglende vaktordninger i dag, blant annet innenfor IKT.

Ved en kommunesammenslåing vil trolig kommunale enheter dekke større geografiske områder enn de interkommunale ordningene gjør i dag. Dette vil trolig gi en kombinasjon av koordinerende, økonomiske og kvalitative gevinster. Men avstandene vil øke. Hurum brukte sentralisering av politi og ambulanse (statlig) som eksempel. Tidligere hadde de raskere respons, men kanskje dårligere kvalitet. Nå kan responstiden være opp til 1 time i utkantene av Hurum.

#### 4.4.6 Stedbundne tjenester som krever nærhet til brukerne

Dette er tjenester som grunnskole, barnehage, kultur-/musikkskole, bibliotek, sykehjem, PU-boliger, KØH<sup>33</sup>-tilbud og boliger med omsorg.

Som tidligere nevnt vil ikke kommunenes institusjonsstruktur nødvendigvis bli endret som følge av en sammenslutning. Dagens antall og lokalisering av barnehager, skoler, omsorgsenheter kan i hovedsak videreføres også etter en sammenslutning. Men som nevnt i avsnitt 4.1, vil kommunesammenslåing kunne gi grunnlag for et forbedret og/eller mer effektivt tilbud i områder der dagens kommunegrenser bidrar til en lite hensiktsmessig struktur. Dette gjelder for tjenestetilbud der hver av kommunene har flere enheter. I tillegg er det tenkelig, som vi allerede har vært inne på, at en ny sammenslått kommune vurderer eksempelvis skole- og barnehagestrukturen sin på en annen måte enn det de tidligere kommunene gjorde.

Når det gjelder stedbundne tilbud som KØH-tilbud, lindrende tilbud, barnebolig, boliger til multifunksjonshemmede og kulturtilbud som bibliotek og kulturhus, er bildet noe annerledes. Her vil endret kommunestruktur kunne gi grunnlag for større enheter enn i dag. Som eksempel på dagens struktur og muligheter med endret struktur trekker informantene frem følgende forhold:

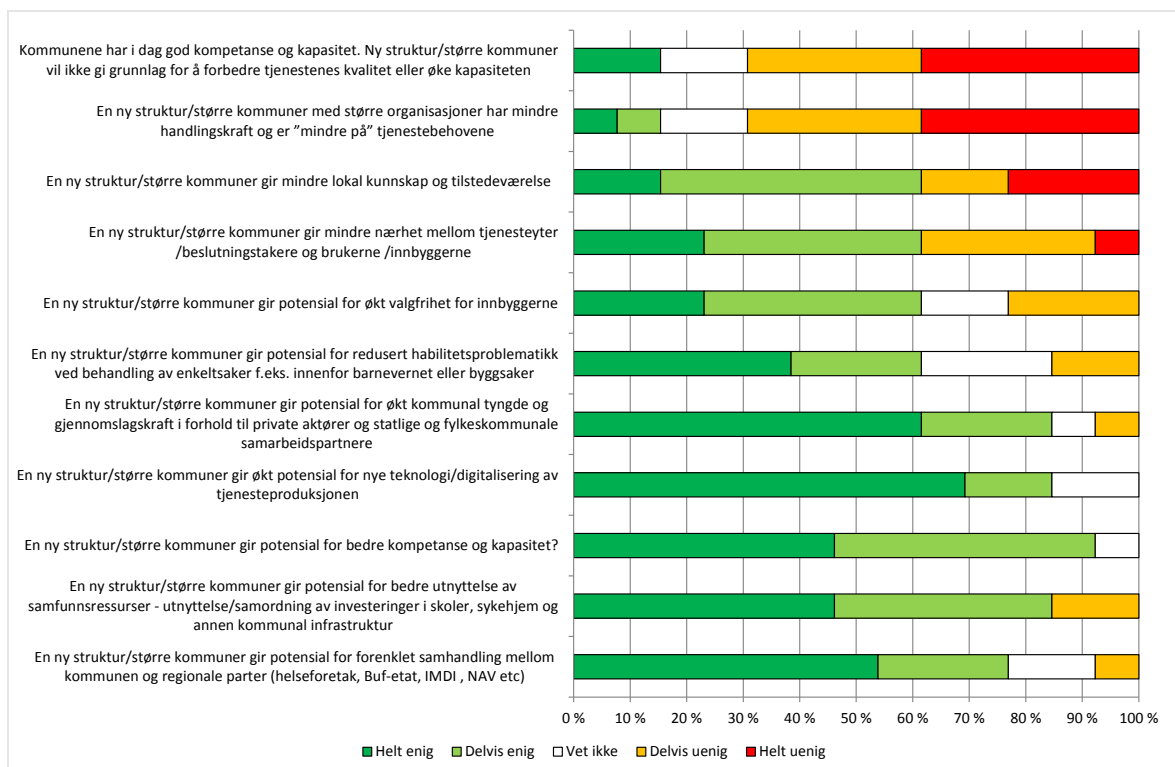
- Bærum er en av få kommuner som har barneboliger: to enheter av seks plasser hver sikrer at enhetene er store nok.
- Lindrende enheter og KØH-enheter bør samles i større enheter. Helseforetaket opplyser at KØH-tilbud er organisert på fem ulike måter i de seks kommunene, med til dels svært avvikende inklusjons- og eksklusjonskriterier
- Det kan være noe mindre konfliktfylt å adressere kontroversielle forhold som eksempelvis skolestruktur innenfor rammen av en større kommune.
- Bibliotekstrukturen kan sentraliseres. Her vil økt kvalitet/forbedret tilbud kunne kompensere for økt avstand.
- Med kulturhus i både Asker og Bærum, bør det ligge til rette for økt samarbeid og koordinering/planlegging av tilbud enn det er i dag. Innenfor kultur kan man samordne ledelse/administrasjon samtidig som man beholder de lokale tilbudene.
- Tilstrekkelig størrelse til å drifte robuste gode tilbud fremheves av informantene. De minste kommunene vurderer kontinuerlig spørsmålet om man skal drive selv eller kjøpe fra andre.

<sup>33</sup> Kommunal øyeblikkelig hjelp tilbud.



## 4.5 Oppsummering – hvilke effekter tror informanter endret struktur vil gi

I intervjuene har vi bedt informantene ta stilling til 11 påstander knyttet til kommunestruktur. Svarene rangert fra helt enig til helt uenig er oppsummert i figuren under.



Figur 4.1 11 påstander om effekt av ny struktur/ større kommuner. Grad av enighet blant informanter

Vi ser at informantene gjennomgående er enig (helt eller delvis) i at:

- en ny struktur / større kommuner gir potensial for bedre kompetanse og kapasitet
- en ny struktur/større kommuner gir økt potensial for nye teknologi/digitalisering av tjenesteproduksjonen
- en ny struktur / større kommuner gir potensial for økt kommunal tyngde og gjennomslagskraft i forhold til private aktører og statlige og fylkeskommunale samarbeidspartnere
- en ny struktur / større kommuner gir potensial for bedre utnyttelse av samfunnsressurser – utnyttelse/samordning av investeringer i skoler, sykehjem og annen kommunal infrastruktur
- en ny struktur / større kommuner gir potensial for forenklet samhandling mellom kommunen og regionale parter (helseforetak, Bufetat, IMDi, NAV mv.)
- en ny struktur / større kommuner gir potensial for redusert habilitetsproblematikk ved behandling av enkeltsaker for eksempel innenfor barnevernet eller byggesaker
- en ny struktur / større kommuner gir potensial for økt valgfrihet for innbyggerne
- en ny struktur / større kommuner gir mindre nærhet mellom tjenesteyter / beslutningstakere og brukerne/innbyggerne
- en ny struktur / større kommuner gir mindre lokal kunnskap og tilstedeværelse

Vi ser at informantene gjennomgående er uenig (helt eller delvis) i at:

- en ny struktur/større kommuner med større organisasjoner har mindre handlingskraft og er mindre fokusert på tjenestebehovene

- kommunene har i dag god kompetanse og kapasitet: Ny struktur / større kommuner vil ikke gi grunnlag for å forbedre tjenestenes kvalitet eller øke kapasiteten

## 4.6 Potensial for nye oppgaver til større kommuner – tjenesteyting

I Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* er regjeringens forslag til nye oppgaver til større kommune presentert. Regjeringen foreslår overføring av en rekke større og mindre oppgaver til kommunene fra staten og fylkeskommunene. Regjeringen tallfester ikke krav til innbyggergrunnlag eller funksjonalitet i meldingen, men visse betingelser er beskrevet for enkelte oppgaveområder. To av de viktigste oppgavene som er foreslått lagt til kommunene innen tjenesteyting, er fylkeskommunenes ansvar for videregående opplæring og flere av Bufetats oppgaver innen barnevern.

### 4.6.1 Videregående opplæring

Departementet viste til Ekspertutvalget for kommunereformen som vurderte i sin sluttrapport at kommuner med minst 100 000 innbyggere isolert sett kan være i stand til å overta videregående opplæring (Meld. St. 14 (2014-2015)). Det pekes på at et kommunalt ansvar for videregående opplæring vil innebære at kommunen får totalansvar for de viktigste tjenestene til barn og unge og dermed mulighet til å se tilbudet i sammenheng og tilpasset den enkelte elev.

Etter en samlet vurdering foreslo departementet at ansvaret for videregående opplæring kan overføres til de største kommunene. To forutsetninger må etter departementets vurdering legges til grunn for en overføring av oppgaver til de største kommunene. For det første må disse kommunene være i stand til å løse oppgavene på en god måte, herunder inneha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og utgjøre geografisk funksjonelle områder. For det andre må oppgaveløsningen i områdene utenfor disse kommunene også kunne håndteres på en god måte. Alle de som blir ansvarlige for videregående opplæring, må kunne sørge for at tilbudet også ivaretar de forutsetninger som følger av opplæringsloven. I den forbindelse må det både ses hen til søkerens ønsker og det behovet samfunnet og arbeidslivet har for videregående opplæring i ulike utdanningsretninger. Befolkningsgrunnlag og geografiske avstander vil være sentrale faktorer i den sammenheng.

Overføring av ansvaret må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Det inngås en avtale mellom kommunen og fylkeskommunen om hvordan samarbeidet om tilbudet kan ivaretas i praksis.

Stortingets flertall sluttet seg ikke til forslaget om en overføring til de store kommunene, men åpnet for forsøk, jf. Innst. S. nr. 333 (2014-2015). Flertallet uttaler følgende:

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

### Vurdering av regionens potensial for overtakelse av videregående opplæring

Tre av utredningsalternativene<sup>34</sup> vil innebære kommuner som er betydelig større enn mange av landets fylkeskommuner og alternativene tilfredsstillende Ekspertutvalgets normering av innbyggergrunnlaget på 100 000. Det er liten grunn til å betvile at kommunealternativene vil ha kapasitet og kompetanse til å ivareta oppgavene, heller ikke at kommunen kan ivareta det ansvaret som påhviler videregående skoleeiere i kontakt og dialog med næringsliv for å tilpasse opplæringsstilbudet best mulig til arbeidslivets behov.

<sup>34</sup> 1) Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Lier, Hole; 2) Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Hole; 3) Asker, Bærum, Hole

En overføring av ansvaret til kommunene vil imidlertid medføre at Akershus fylkeskommune og Buskerud fylkeskommune må dimensjonere og tilpasse sitt videregående opplæringstilbud i lys av bortfall av skoler og innbyggere. Imidlertid vil både Akershus og Buskerud fylkeskommune fortsatt ha et betydelig innbyggergrunnlag (større enn flere av landets fylkeskommuner). Imidlertid kan en innvending være at kommunalt ansvar kan redusere ungdommenes valgfrihet i da skolene i øvrige deler av Akershus og Buskerud ikke lenger vil være åpne for utredningsregionens elever. Tilsvarende vil valgfriheten til elevene i resten av Akershus og Buskerud reduseres, med mindre det åpnes opp for gjesteelevordninger. Imidlertid er situasjonen i dag slik at de fleste elever i utredningsregionen går på videregående skole innad i regionen (med unntak av elever i Lier som ofte går i Drammen). Tilbudet innen mer spesialiserte linjer må det eventuelt samarbeides mer om på tvers av fylkeskommunene (slik tilfellet til dels allerede er i dag mellom fylkeskommuner).

Imidlertid kan problemstillingen knyttet til restfylkesproblematikk aktualiseres dersom eventuelle nye storkommuner i øvrige deler av Hovedstadsregionen og Drammensregionen også ønsker forsøk med videregående opplæring.

Det må presiseres at Stortinget i dag ikke åpner for en varig overføring av videregående opplæring, men peker på muligheten for forsøk. Forsøksloven åpner for forsøk for en periode på inntil fire år. Forsøksperioden kan forlenges med inntil to år. Dersom det er planlagt eller besluttet å gjennomføre reformer i samsvar med det forsøket gjelder, kan forsøksperioden forlenges frem til reformen trer i kraft.

#### 4.6.2 Oppgaver tillagt Bufetat (statlig barnevern)

I Meld. St. 14 *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* heter det at kommuner med nødvendig kompetanse kan gis et helhetlig faglig og økonomisk ansvar for barneverntjenesten. En endret ansvarsfordeling skal gi kommunene økt ansvar for barnevernet, blant annet på fosterhjem- og institusjonsområdet. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil komme tilbake til omfanget av oppgaver og ansvar på barnevernområdet som kan overføres til større kommuner. Konsekvenser av ulike alternativer for ny ansvarsdeling skal utredes nærmere. Utredningene skal belyse alternativer med ulik grad av kommunalt oppgave- og finansieringsansvar. Spørsmål om oppgavedifferensiering og interkommunalt samarbeid vil også bli utredet. Det tas sikte på at økt kommunalt ansvar for barnevernet skal prøves ut i form av forsøksvirksomhet. Kunnskap fra forsøk skal bidra til gode endringsprosesser i en framtidig strukturreform i barnevernet. Forsøksvirksomhet kan iverksettes fra 2016. Det tas videre sikte på at endringer i barnevernet behandles i en egen lovproposisjon som legges fram for Stortinget våren 2017. I merknaden fra Stortingets flertall heter det følgende (Innst. S. nr. 333 [2014–2015])

*«Flertallet viser til at ordningen hvor Oslo har hatt et helhetlig ansvar for barnevernet har vært vellykket, og at andre også vil kunne ha faglige og kapasitetsmessige forutsetninger for et tilsvarende ansvar.*

*Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, er positive til en forsøksordning med overføring av større ansvar for barnevern i kommuner med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.»*

I etterkant av at ovennevnte melding ble lagt fram, har Barne- og familiedepartementet invitert kommunene til forsøk med endringer i ansvarsfordelingen mellom stat og kommune (mai 2015)<sup>35</sup>. Regjeringen ønsker å prøve ut endringer i ansvarsfordelingen mellom stat og kommune på barnevernområdet gjennom forsøk i et mindre antall kommuner med søknadsfrist september 2015. Hovedformålet med ny oppgave- og ansvarsfordeling er et bedre barnevern hvor flere barn får rett

<sup>35</sup> Asker og Bærum har høsten 2015 søkt om forsøk med overtakelse av statlige barnevernsoppgaver. Kommunene jobber også med overtakelse av distriktpsikiatrisk senter

hjelp til rett tid. Innholdet i forsøksordningen kan gi en pekepinn på hva regjeringen ser som aktuelt å overføre til kommunene.

I forsøket vil kommunene bli gitt et økt ansvar for oppgaver og tiltak på barnevernområdet, samt økt finansieringsansvar for tiltakene. Viktige faktorer som endres i forsøket, er ansvarsfordelingen mellom stat og kommune med hensyn til ansvar for tilgjengelig kapasitet i tiltaksapparatet, tiltaksvalg og finansiering. Større beslutningsmyndighet over tiltaksvalget følges i utgangspunktet av større finansieringsansvar. Forsøket omhandler følgende:

- Hjelpetiltak i hjemmet
- Sentre for foreldre og barn
- Fosterhjemstilbudet
- Omsorgsinstitusjoner
- Behandlingsinstitusjoner (atferd og rus)
- Beredskapshjem og akuttinstitusjoner

Barneverntiltak for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger omfattes ikke av forsøket. Forsøkskommunene skal dermed betale det samme som kommuner utenfor forsøket for barneverntiltak til denne gruppen. Bakgrunnen er sammenhengen med dagens refusjonsordning der staten dekker 80 % av utgiftene til kommunale barneverntiltak for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger.

#### **Vurdering av regionens potensial for overtakelse av statlig barnevern**

Med unntak av Hole og Hurum tilfredsstillt kommunene i dag Ekspertutvalgets krav til innbyggergrunnlag for å overta oppgaver fra statlig barnevern. Ekspertutvalget normerte antall innbyggere til 15 000–20 000 innbyggere. Større kommuner i utredningsregionen ville imidlertid ha bedre potensial og kapasitet til å kunne overta mange av de relativt spesialiserte tjenestene departementet nå vil gjennomføre forsøk med.

#### **Boks 4.1 Regjeringens samlede forslag til oppgaveoverføringer til større og mer robuste kommuner (Meld. St. 14 [2014–2015])**

##### *Oppgaver som følger egne prosesser:*

Oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet, utredning av familieverntjenesten med sikte på overføring av ansvaret til kommunene, oppgaver på politiområdet, ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene for det offentlige vegnettet, stortingsmelding om primærhelse-tjenesten, opptrappingsplaner for henholdsvis rusfeltet og rehabiliteringsfeltet, finansieringsansvaret for pasienttransport, reformarbeid knyttet til pleiepenger, hjelpestønad og omsorgslønn, forenkling av utmarksforvaltningen, utviklingsavtaler på planområdet, forenkling av plandelen i plan- og bygningsloven, konsesjonsbehandling av mikro-, mini- og småkraftverk, endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag og vannscooter-regelverket.

##### *Oppgaver som følger prosessen til kommunereformen*

Tannhelsetjenesten, rehabiliteringstjenester, arbeids- og utdanningsreiser, basishjelpemidler, idrettsfunksjonell godkjenning av svømmeanlegg, tilskudd til frivilligsentraler, tilskudd til etablering i egen bolig og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning av bolig, Notarius Publicus' vigslar, kompetanse til å utføre notarialforretninger, forvaltningsansvar for deler av regelverket for jakt og fiske og enkelte oppgaver etter forurensningsloven, tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, utvalgte kulturlandskap i jordbruket, verdensarvområdene og til tiltak i beiteområder.

Videre skal varig tilrettelagt arbeid i skjermet sektor og ordinær bedrift utredes med sikte på overføring. I tillegg kan det iverksettes en forsøksordning der driftsansvaret for distriktpsikiatriske sentre overføres til noen forsøkskommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Det er igangsatt et arbeid for å se på hvilken rolle større kommuner kan ha i lokal nærings- og samfunnsutvikling.

##### *Oppgaver til enkelte kommuner*

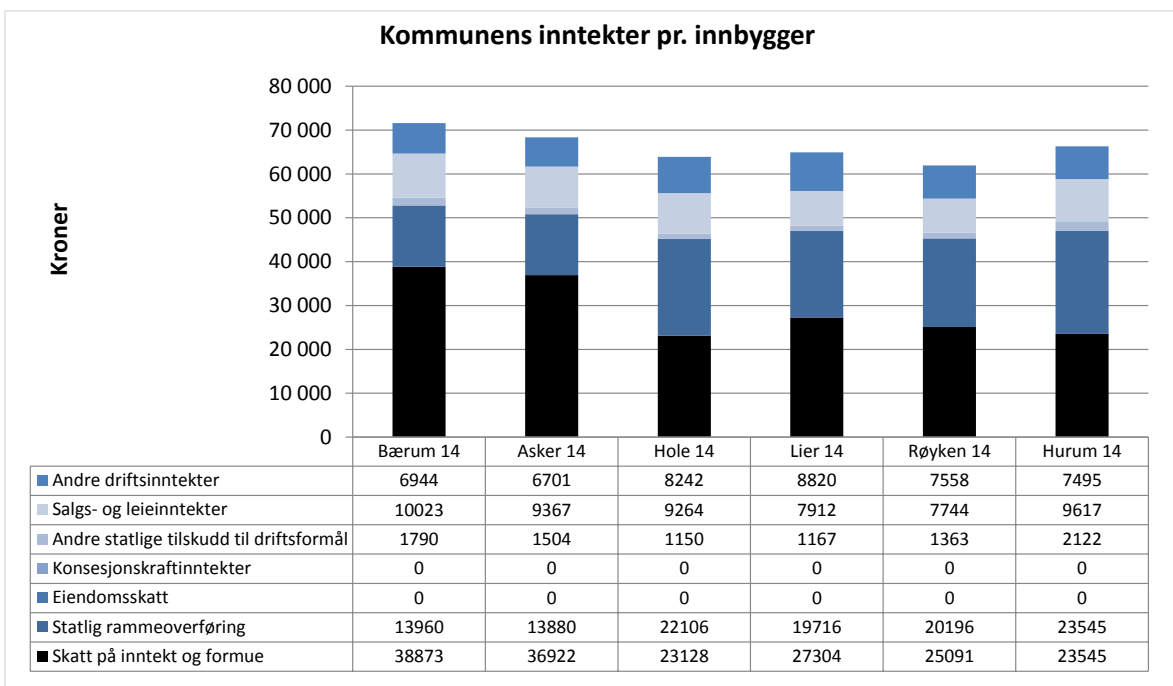
Meldingen viser også til at de største kommunene kan overta ansvaret for videregående opplæring og kollektivtransport.

## 5 Kommunestrukturen og kommuneøkonomi

I kapittel 4.1 diskuterte vi eventuelle økonomiske gevinster ved å slå sammen / etablere større tjenester. I tillegg er det vesentlig for å vurdere en framtidig kommunestruktur å avklare hvorvidt og i hvilken grad endringer i kommuneinndelingen vil påvirke inntektene kommunene får fra staten. For å gi et svar på dette vil vi først gi en kort beskrivelse av hvordan inntektssystemet virker. Deretter vil vi gjøre rede for hvordan systemet vil slå ut for de ulike strukturalternativene.

### 5.1 Hvordan virker inntektssystemet?

Kommunenes inntekter pr. innbygger i 2014 framgår av figuren nedenfor.



Figur 5.1 Kommunenes inntekter pr. innbygger 2014

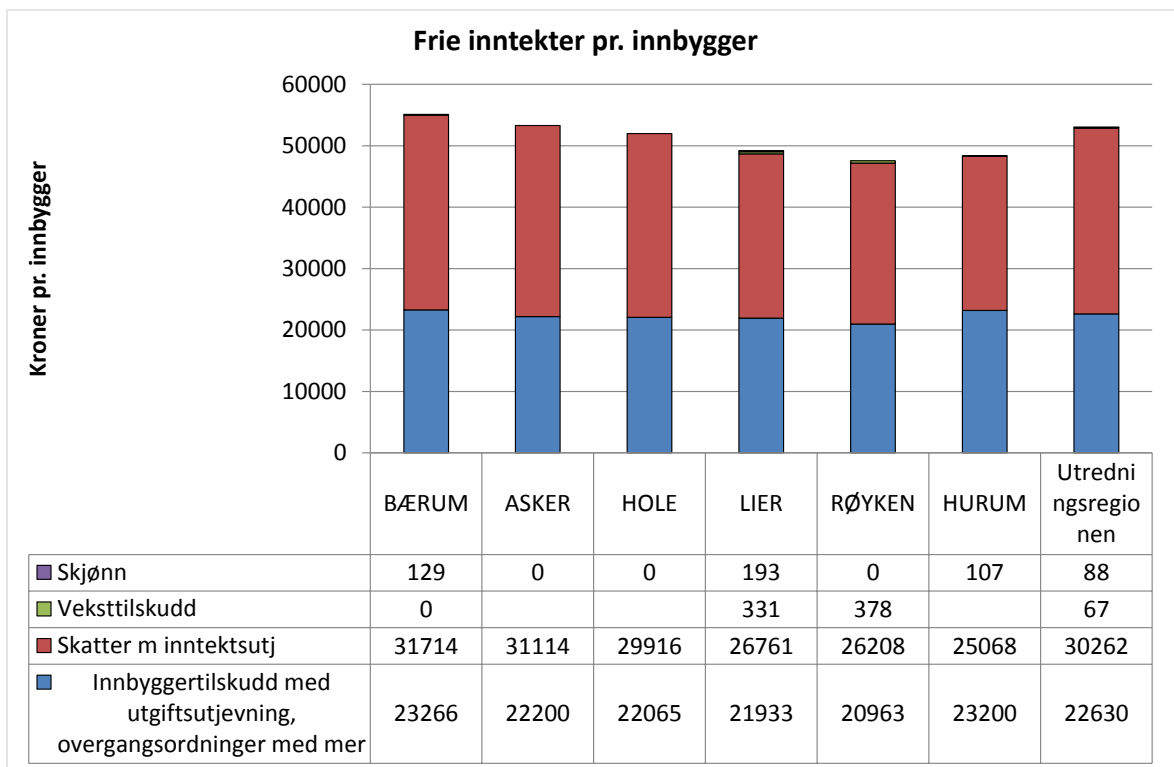
De delene av kommunenes inntekter som kan bli påvirket av eventuelle kommunesammenslutninger er:

- Statlige rammeoverføringer
- Skatt på inntekt og formue

Summen av dette kalles kommunens frie inntekter.

I neste figur har vi tatt inn de frie inntekter for 2015<sup>36</sup> for hver av kommunene og vi har i tillegg summert de frie inntektene for utredningsregionen.

<sup>36</sup> Frie inntekter for 2015. Kilde: KS' beregningsmodell pr. juni 2015

Figur 5.2 Kommunenes frie inntekter pr. innbygger 2015<sup>37</sup>

Kort forklaring til figuren:

- *Inntektsutjevningen* brukes for å jevne ut skatteinntektene. For kommuner med skattenivå pr. innbygger som ligger over 90 %<sup>38</sup> av landsgjennomsnittet er det en symmetrisk inntektsutjevning – kr pr. innbygger (denne gir 60 % trekk eller tillegg mellom eget skattenivå og landsgjennomsnittet pr. innbygger). Den symmetriske beregningen gjør at sum skatter med utgiftsutjevning for kommunene totalt ikke blir påvirket ved kommunestrukturendringer innenfor utredningsregionen.
- *Utgiftsutjevningen* blir brukt for å tilpasse inntektene til det tjenestebehovet kommunene har ut fra objektive kriterier. Ulikheter i behov skal kompenseres fullt ut i utgiftsutjevningen.
- *Veksttilskudd* blir gitt til kommuner som har hatt stor befolkningsvekst<sup>39</sup> som delvis kompensasjon for effekten av bruk av 1 år gamle kriterietall og manglende egenkapital knyttet til nye innbyggere. Dog ikke til kommuner som har skatteinntekter som ligger over 140 % av landsgjennomsnittet. (Som Hole (enkelte år), Asker og Bærum). Lier og Røyken får et slikt tilskudd i 2015. Utformingen av dette tilskuddet gjør at tilskuddet kan bli borte der disse kommunen inngår i en større region.
- *Skjønnsmidler*<sup>40</sup> skal korrigere for forhold som ikke blir godt nok ivaretatt i fordelingssystemet.

De kriteriene som brukes i utgiftsutjevningen framkommer i tabell 5.1:

<sup>37</sup> Merk at disse beregningene tar utgangspunkt i skatteinntektene i 2013. Hole fikk et vesentlig fall i skatteinntektene fra 2013 til 2014.

<sup>38</sup> Som alle kommunene i utredningsregionen gjør.

<sup>39</sup> Til kommuner som har hatt mer en gjennomsnittlig over 1,6 % de siste tre år. For 2015 ble det gitt et tilskudd på kr 55 000 pr. innbygger over denne grensen.

<sup>40</sup> Og andre tilskudd som regionaltilskudd, Nord-Norge-tilskudd/Namdalstilskudd, storbytilskudd, småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge. Alle tilskudd som er uaktuelle innenfor utredningsregionen.

Tabell 5.1 Kriterier som brukes som grunnlag for utgiftsutjevningen mellom kommune. Kriteriene som påvirkes av kommunestrukturen er uthevet

Kriterium	Hvordan beregnes hver kommunes andel i forhold til landet totalt	Vekt
0-1 år		0,56 %
2-5 år		12,55 %
6-15 år		29,04 %
16-22 år		2,13 %
23-66 år		9,55 %
67-79 år		4,52 %
80-89 år		6,88 %
over 90 år		4,60 %
Basistillegg		2,30 %
<b>Sone</b>	<b>Avstand til senter i sone, hver sone har om lag 2000 innbyggere</b>	<b>1,32 %</b>
<b>Nabo</b>	<b>Avstand for grunnkretsens innbyggere fra senteret i egen grunnkrets til senteret i nærmeste nabogrunnkrets innenfor samme sone</b>	<b>1,32 %</b>
Landbrukskriterium		0,30 %
Innvandrer 6-15 år ekskl Skandinaia		0,84 %
Norskfødte med innv foreld 6-15 år ekskl Skand		0,09 %
Flytninger uten integreringstilskudd		0,46 %
Dødlighet		4,56 %
Barn 0-15 med enslige forsørgere		1,16 %
Lavinntekt		0,62 %
Uføre 18-49 år		0,45 %
<b>Opphøringsindeks</b>	<b>Består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige og fattige</b>	<b>1,35 %</b>
<b>Urbanitetskriterium</b>	<b>Antall innbyggere opphøyd i 1,2</b>	<b>1,73 %</b>
PU over 16 år		4,57 %
Ikke-gifte 67 år og over		4,33 %
Barn 1 år uten kontantstøtte		2,92 %
Innbyggere med høyere utdanning		1,85 %
<b>Totalt</b>		<b>100,00 %</b>

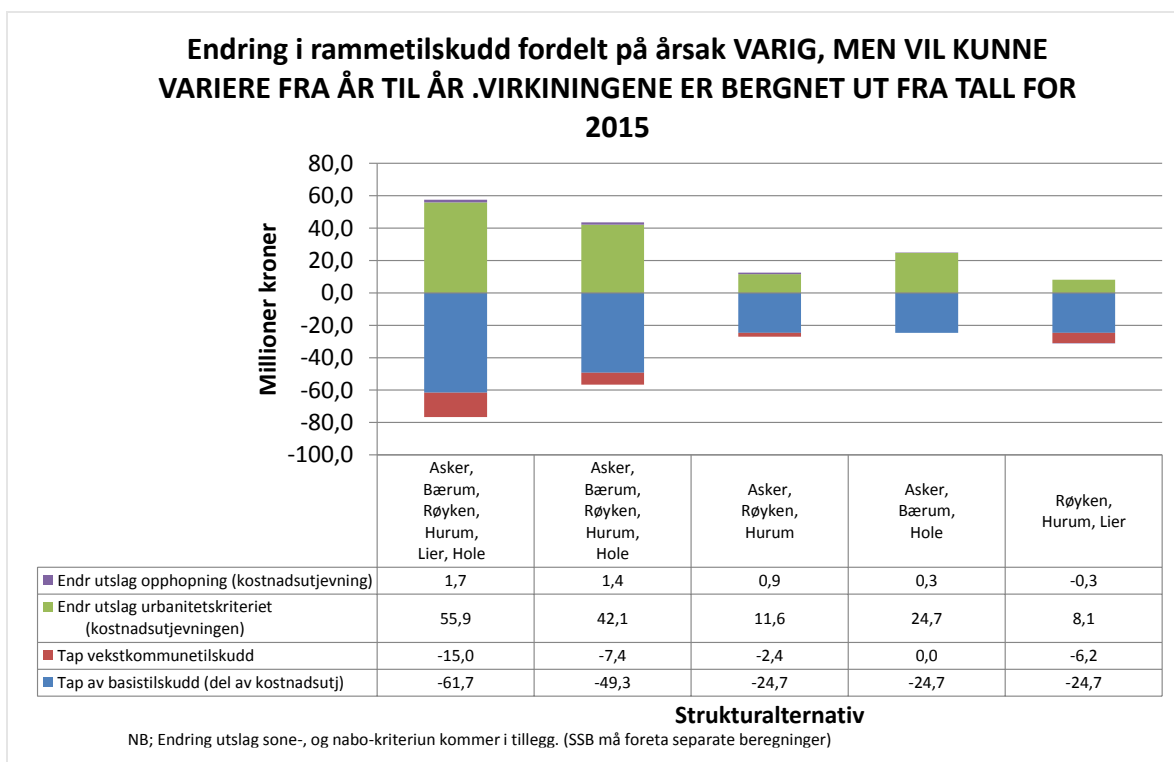
## 5.2 Hvordan vil rammetilskuddet samlet for kommunene bli endret?

Bildet for de ulike elementene i utjevningen ser kort oppsummert slik ut:

- **Utgiftsutjevningen**
  - Urbanitetskriteriet, som alltid vil virke positivt
  - Opphøringskriteriet kan, som ut fra sin innretning bli endret begge veier.
  - Nabokriteriet, som kan være negativt. Denne effekten beregner vi ikke her, da den er liten
  - Sonekriteriet, som også kan være negativt. Denne effekten beregner vi ikke her, da den er liten
  - Basiskriteriet, som alltid vil være negativt.
- **Inntektsutjevningen**
  - Dette blir negativt dersom noen av kommunene har skatteinntekter over 90 % av landsgjennomsnittet og andre under 90 % av landsgjennomsnittet. Som tidligere nevnt gir den ingen effekt i utredningsregionen.
  - Regionaltilskuddet gis til kommuner med mindre enn 3 000 innbyggere, noe som ikke er aktuelt i vår region
  - Veksttilskuddet kan som tidligere nevnt gi reduksjoner.
  - Skjønnsmidler. Fylkesmannens vurdering av behovet for skjønnsmidler kan bli påvirket av en kommunesammenslutning.

### Beregninger

Nedenfor er effekten beregnet for de fem ulike strukturalternativene:



Figur 5.3 Varige inntektseffekter<sup>41</sup> basert på dagens kriterier i inntektssystemet

I figuren ser vi at alle alternativene får en økning som følge av urbanitetskriteriet og opphopningsindeksen (med ett unntak), mens alle strukturalternativene vil få en reduksjon som følge av tap i basistilskudd og reduksjon i veksttilskudd (med ett unntak).

Nettoeffekten av de ulike strukturalternativene gir følgende årlige endringer i kommunens inntekter på varig basis:

- En reduksjon på ca. 19 mill. kr for alternativet Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Lier og Hole
- En reduksjon på ca. 13 mill. kr for alternativet Asker, Bærum, Røyken, Hurum og Hole
- En reduksjon på ca. 23 mill. kr for alternativet Røyken, Hurum og Lier
- Ingen endring for alternativet Asker, Bærum og Hole
- En reduksjon på ca. 15 mill. kr for alternativet med en kommune bestående av Asker, Røyken og Hurum

Det må presiseres at inntektssystemet er under utvikling. Det kan derfor bli justeringer og endringer før eventuelle sammenslåinger blir gjennomført. Dersom vi hadde brukt kriteriene for 2003, før innføring av urbanitetskriteriet, i vår utregning, hadde inntektstapet for de ulike strukturalternativene vært atskillig høyere.

### 5.3 Ulike stimuleringstilskudd

Så langt har vi beskrevet en beregnet varig endring. Staten gir imidlertid sammenslåtte kommuner tre ulike tilskudd. Dette er tilskudd som varierer over tid:

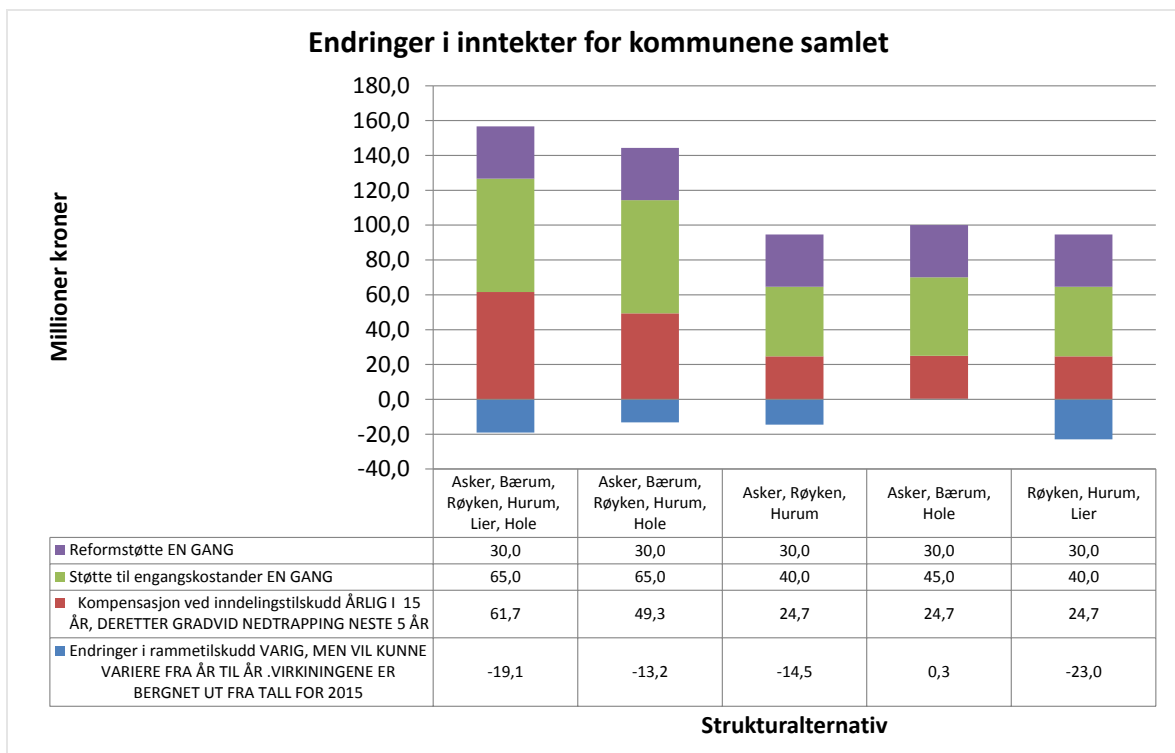
- Kommunene får beholde det en taper i basistilskudd i form av et inndelingstilskudd, som blir betalt fullt ut i 15 år framover, deretter gradvis nedtrapping de neste 5 år

<sup>41</sup> Vi har ikke regnet ut virkningen for de to reiseavstandskriteriene og ulik vurdering av skjønnsmidlene. Netto virkning av dette vil være negativ.



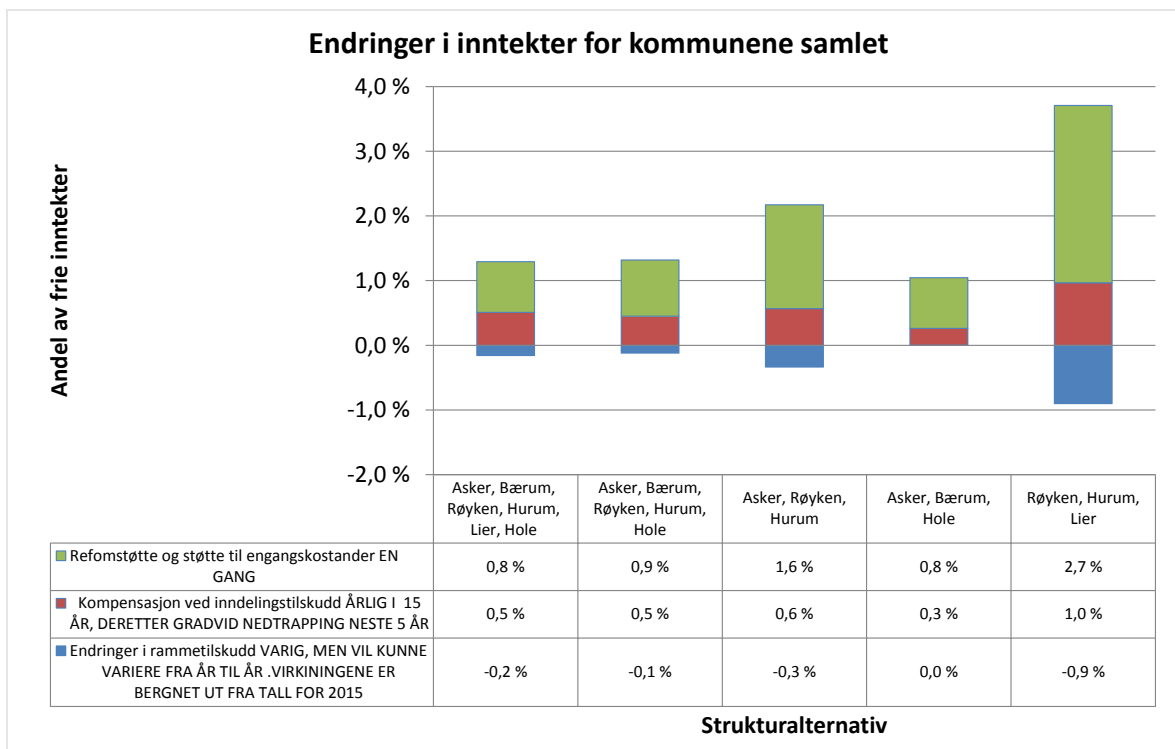
- Den sammenslåtte kommunen får et engangsbeløp til dekking av engangskostnader
- Reformstøtte

I figuren under er disse tre stimuleringsstøttene av ulik varighet satt sammen med de tidligere bergende varige endringene.



Figur 5.4 Endringer i inntekt av ulik varighet. Ulike strukturalternativer. Millioner kroner

Beløpene er betydelige. For å få et perspektiv på størrelsen viser vi i neste figur hvor stor andel beløpene utgjør av de totale frie inntektene.



Figur 5.5 Endringer i inntekt av ulik varighet. Ulike strukturalternativer. Andel av totale frie inntekter

Fra figuren ser vi følgende:

- Både støtten til dekking av engangskostnader og reformstøtte i reformperioden er store beløp for alternativene Asker, Røyken og Hurum og særlig Røyken, Hurum og Lier er det også betydelig målt som andel av frie inntekter.
- En sammenslått kommune vil de neste 15 årene få en økt samlet inntekt i alle strukturalternativene.
  - Økningen vil være beskjeden for alternativet Røyken, Hurum og Lier med 0,1 % av frie inntekter og noe større (0,3 til 0,4 %) for de andre strukturalternativene.
- Fra år 15 til 20 etter sammenslåing vil inndelingstilskuddet gradvis bli borte.
  - Etter 20 år vil en vil få en netto reduksjon for alternativet Røyken, Hurum og Lier på knapt 1 % av frie inntekter. For de andre strukturalternativene vil endringene være mindre (fra 0 % til 0,3 % reduksjon).

Som oppsummering kan det hevdes at ingen av de fem inndelingsalternativene, hverken på kort eller lang sikt, vil gi vesentlige endringer i frie inntekter sammenlignet med dagens struktur samlet for kommunene.

## 5.4 Omfordeling mellom kommunene

I avsnitt 2.11 pekte vi på at inntektsgrunnlaget er ulikt innenfor utredningsregionen. Dette innebærer at en ny kommunestruktur vil kunne innebære en omfordeling mellom kommunene. Vi har sett at Asker og Bærum, med betydelig høyere skattenivå, har frie inntekter pr. innbygger korrigert for behov som ligger ca. 10 % over de andre fire kommunene. Ved ny kommuneinndeling vil denne forskjellen utlignes. Størrelsesorden på denne omfordelingen er illustrert i neste tabell. Her beregnet som en ren «omfordeling», uten å ta hensyn til de beregnede endringene for kommunene totalt i avsnitt 5.2 og de beskrevne og beregnede effektene i kapittel 4.

Tabell 5.2 Forskjell i frie inntekter pr. innbygger korrigert for behov ved endret struktur. Andel av nivået med dagens struktur (regnskap 2014). Ulike kommunestrukturalternativer.

Forskjell i frie inntekter pr. innbygger korrigert for behov med ny kommuneinndeling (ulike alternativer) og nivå med dagens kommunestruktur.					
Strukturalt/ Kommune	Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Lier, Hole	Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Hole	Asker, Røyken, Hurum	Asker, Bærum, Hole	Røyken, Hurum, Lier
Bærum 14	-2,9 %	-2,3 %		-1,0 %	
Asker 14	-1,2 %	-0,6 %	-2,9 %	0,7 %	
Hole 14	11,6 %	12,3 %		13,8 %	
Lier 14	5,7 %				-1,3 %
Røyken 14	7,6 %	8,3 %	5,7 %		0,5 %
Hurum 14	9,5 %	10,2 %	7,6 %		2,3 %

Vi har tidligere beskrevet at Asker og Bærum bruker deler av sine høyere inntekter til økt satsting på kultur, pleie og omsorgstiltak. En ny struktur med Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Lier og Hole vil kunne innebære at tjenestetilbudet innad i en den nye storkommunen vil bli likeverdig. Dette vil innebære en reduksjon i tjenestetilbudet<sup>42</sup> med 2,9 % i Bærum og 1,2 % i Asker og en økning fra 5,7 % til 11,6 % i de fire Buskerudkommunene.

En struktur med Asker, Bærum, Røyken, Hurum og Hole vil innebære en reduksjon i tjenestetilbudet med 2,3 % i Bærum og 0,6 % i Asker og en økning med 12,3 % i Hole, 8,3 % i Røyken og 10,2 % i Hurum.

En struktur med Asker, Røyken og Hurum vil innebære en reduksjon i tjenestetilbudet med 2,9 % i Asker og en økning med 5,7 % i Røyken og 7,6 % i Hurum.

En struktur med Asker, Bærum og Hole vil innebære en reduksjon i tjenestetilbudet med 1,0 % i Bærum og en økning med 13,8 % i Hole og 0,7 % i Asker.

En struktur med Røyken, Hurum og Lier vil innebære en reduksjon i tjenestetilbudet med 1,3 % i Lier og en økning med 0,5 % i Røyken og 2,3 % i Hurum.

<sup>42</sup> NB! Dette er beregnet ut fra utligning i frie inntekter i forhold til beregnet tjenestebehov.

## 6 Demokrati

I vurderingen av hvilke konsekvenser en sammenslutning vil ha for lokaldemokratiet, kan det skilles mellom lokaldemokrati som et institusjonelt system for å kanalisere innbyggernes påvirkning på og medbestemmelse i lokale og regionale saker på den ene siden, og på den andre siden lokaldemokrati som ramme for lokalt og regionalt felleskap og tilhørighet. Begge deler vil bli berørt i dette kapitlet.

### 6.1 Valgdeltakelse

Det er vanskelig å si noe sikkert om valgdeltakelsen vil styrkes eller svekkes i en ny kommune. I dag er situasjonen slik at valgdeltakelsen har vært og er høyere i Asker og Bærum enn i de andre kommunene til tross for at begge kommunene er betydelig større enn de andre.

Tidligere undersøkelser, blant annet fra KS<sup>43</sup> viser at kommunestørrelsen har liten betydning for valgdeltakelsen. I rapporten argumenteres det for at det å bo i en kommune med under 5 000 innbyggere ikke øker sannsynligheten for å delta i et valg.

Tidligere gjennomganger av erfaringer fra kommunesammenslutninger viser at interessen blant innbyggerne for å påta seg politisk verv synes å ha blitt noe redusert i den sammensluttede kommunen. Men også dette føyer seg inn i en større nasjonal trend, noe som gjør det problematisk å konkludere om redusert interesse skyldes kommunesammenslutningen eller andre mer generelle samfunnsmessige utviklingstrekk. Når det gjelder interessen for å fremme synspunkter gjennom andre kanaler, spriker funnene i tidligere studier. Noen viser redusert deltagelse etter kommunesammenslutning, mens andre studier viser at deltagelsen utenom valg er større i store kommuner fordi de har bedre utbygde systemer for bruker- og innbyggermedvirkning.<sup>44</sup>

Imidlertid skal det understrekes at vi ikke har erfaringer med kommunesammenslutning av opp mot seks kommuner med et så betydelig innbyggergrunnlag og at framtidig valgdeltakelse for sammenslåinger i utredningsregionen selvfølgelig er uvisst.

#### Boks 6.1 Eksempler på forklaringer i variasjon i valgdeltakelse

- **Sosiale/demografiske forklaringer:** Sosiale/demografiske variasjoner mellom kommunene ser ut til å ha en viss betydning for hvorvidt velgerne bruker stemmeretten, spesielt arbeidsledighet. I kommuner med høy arbeidsledighet reduseres sannsynligheten for å delta.
- **Institusjonelle forklaringer:** Kommunestørrelse påvirker ikke valgdeltakelsen. Å bo i en liten kommune (under 5 000 innbyggere) øker ikke sannsynligheten for å delta. For å teste dette ytterligere, har forskerne undersøkt ulike mål på kommunestørrelse (stemmeberettigede/folketetthet), uten å finne noen sammenheng av betydning.
- **Håndtering av konflikter:** Lokalpolitikernes håndtering av konflikter synes å være viktig for den lokalpolitiske stemningen i kommunen, og for mobilisering av velgere.
- **Politiske forklaringer:** Kommunene er svært forskjellige både med hensyn til antall partier, konkurransen mellom dem og forekomsten av lokale lister. Dette slår ikke ut på valgdeltakelsen.

Kilde: KS (2014).

<sup>43</sup> KS 2014: *Kommunestørrelse og lokaldemokrati*

<sup>44</sup> Nilsen J. K., E. Bowitz og M. Langseth (2012): *Kommunesammenslutning Røyken og Hurum – muligheter og konsekvenser*, NIVI-rapport 2012:06, Pöyry og NIVI Analyse

## 6.2 Kommunestyrene

Samtlige av kommunene med unntak av Røyken har flere kommunestyrerepresentanter enn kommunelovens minimumskrav. Hurum, med under halvparten av Røykens innbyggertall, har flere kommunestyrerepresentanter enn Røyken. Lier, som ikke har så mange flere innbyggere, har 49 representanter mot Røykens 27.

### Boks 6.2 Kommunelovens bestemmelser om antall representanter i kommunestyret

- Mindre enn 5 000 innbyggere, minst 11 representanter
- Mellom 5 000 og 10 000 innbyggere, minst 19 representanter
- Mellom 10 000 og 50 000 innbyggere, minst 27 representanter
- Mellom 50 000 og 100 000 innbyggere, minst 35 representanter
- Over 100 000 innbyggere, minst 43

Kilde: KommuneLoven

Vurderinger av kommunestyrets størrelse skjer i skjæringen mellom to hensyn. På den ene siden står hensynet til et bredt sammensatt og representativt kommunestyre, både partipolitisk og geografisk. På den andre siden står hensynet til et beslutningseffektivt (og kostnadseffektivt) organ. Det første hensynet vil trekke i retning av et kommunestyre med mange medlemmer, det andre hensynet peker i motsatt retning. Kommunestyrene står fritt til å vedta størrelsen på kommunestyret så lenge antallet medlemmer overstiger minimumstersklene kommuneloven fastsetter.

I dag varierer antall innbyggere bak hver folkevalgte betydelig. Hole har om lag 267 innbyggere pr. folkevalgte, mens Bærum har om lag 2 325 innbyggere pr. folkevalgte. En konsekvens av en sammenslutning vil bli at det blir færre folkevalgte i kommunestyret pr. innbygger. Det virker urealistisk at det nye kommunestyret skal ha 226 representanter som tilsvarer nåværende antall totalt. Dersom en legger lovens minimumskrav til grunn (43 representanter), vil det stå om lag 5 645 innbyggere bak hver folkevalgt. Imidlertid har som nevnt fem av kommunene og de fleste øvrige kommuner i landet valgt å ha kommunestyre utover lovens minstekrav.

Kommunene Andebu, Stokke og Sandefjord har vedtatt sammenslåing fra 2017. I perioden fram til 2019 skal kommunestyret ha 57 representanter. Fra 2019 skal antallet reduseres til 45.

En kommunesammenslåing vil endre de kommunale partiorganisasjonenes geografiske horisont for sitt arbeid. I programarbeid og andre partiaktiviteter må de fange opp hele den nye kommunen. Sammenslåing vil også endre fylkestilhørigheten for noen av kommunene. Lokallagene vil komme inn i et større fylkespartilag med flere medlemmer.

Når det gjelder geografisk representasjon fra ulike deler av en kommune, er dette et hensyn som de politiske partiene må ivareta i sine nominasjonsprosesser.<sup>45</sup> Det er ingen mekanismer i valgloven for kommunene som sikrer en geografisk balanse i et framtidig kommunestyre. Disse antatte konsekvensene er i varierende grad undersøkt i gjennomførte evalueringer av de senere års kommunesammenslutninger. I Telemarksforskings evaluering av fire kommunesammenslutninger i perioden 2005–2008<sup>46</sup> blir det pekt på at med hensyn til geografisk representasjon, har partiene lagt vekt på å tenke på hele kommunen når de har utarbeidet valglistene for de nye kommunene. Kommuner som har slått seg sammen med større bykommuner, har god

<sup>45</sup> Partiene kan eventuelt samarbeide og gjøre avtaler som sørger for bred geografisk representasjon i sine nominasjoner. En slik mulighet gjelder primært de store partiene som har mange mandater «å spille på».

<sup>46</sup> Brandtzæg B.A. (2009): *Frivillig kommunesammenslutninger 2005-2008 - Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*, TF-rapport nr. 258, Telemarksforskning.

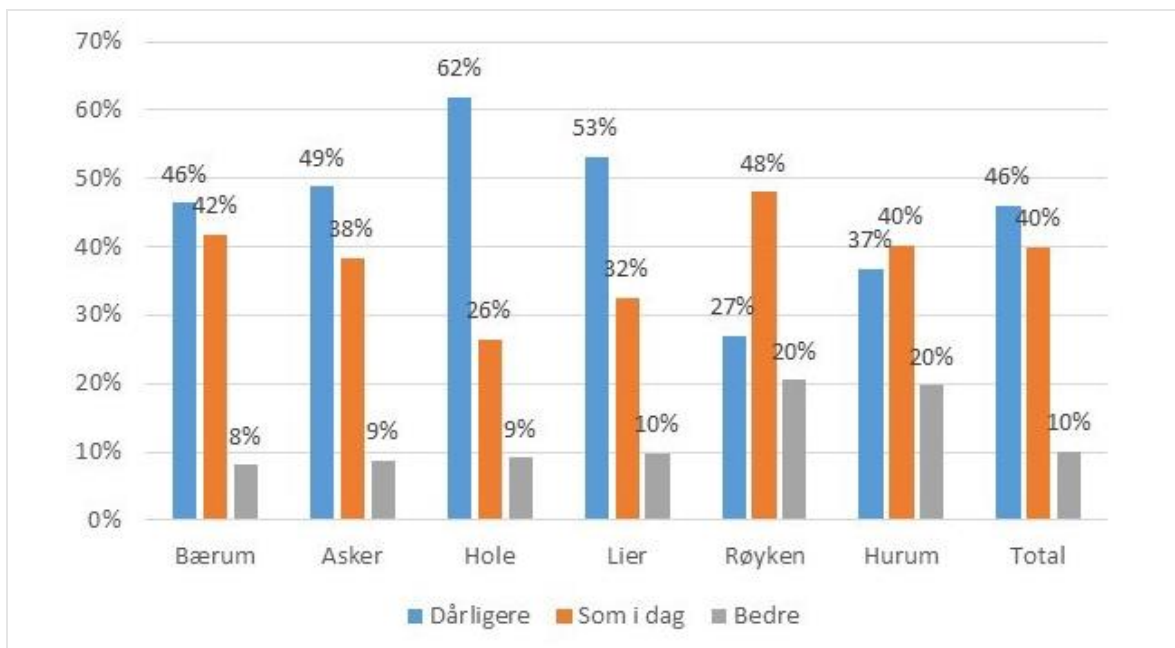
representasjon i henhold til folketallet i de nye kommunene. I tillegg til partienes nominasjoner vil også velgernes oppføring av «slengere» og kumuleringer påvirke den geografiske representasjonen.

Kommunestyrets størrelse har åpenbart betydning for muligheten for bred geografisk representasjon. Jo flere mandater til fordeling, desto bedre mulighet for å nominere og velge inn kandidater fra alle deler av den nye kommunen. Isolert sett vil hensynet til geografisk representasjon derfor kunne trekke i retning av et kommunestyre med mange representanter. Også dette må avveies mot andre hensyn, som voksende utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig antall personer som er villige til å påta seg lokalpolitiske verv/stå på valgliste.

Kommunesammenslåinger kan også ha som konsekvens at det etableres bygdelister for eksempel knyttet til de nåværende kommuner og at disse får en sterkere posisjon i forhold til partilister. En slik utvikling kan få konsekvens for arbeidet med utvikling av fellesskap og en felles politisk styring av den nye kommunen. På den annen side framføres det argumenter om at kommunereformen kan redusere bygdelistenes betydning (dersom de er knyttet til bygder innad i kommunene, fordi kommunen blir større og dermed blir nedslagsfeltet til den lokale bygdelista mindre i prosentdel og poenget med å stemme på bygdelistene kan bli redusert).<sup>47</sup>

### 6.3 Innbyggerundersøkelsen – endres påvirkningsmulighetene ved sammenslåing?

I Trøndelag Forskning og Utviklings innbyggerundersøkelse<sup>48</sup> ble innbyggerne bedt om å oppgi hvordan de tror innbyggeres muligheter til å påvirke utviklingen i kommunen endres ved en eventuell kommunesammenslåing. Svarene oppsummeres slik:



Figur 6.1 Svar fra innbyggerundersøkelsen

I rapporten heter det at det er skepsis i alle kommuner med tanke på en sammenslåing sine konsekvenser for innbyggernes påvirkningsmuligheter. Fire av ti tror ikke det blir endring, mens nær halvparten tror påvirkningsmulighetene svekkes.

<sup>47</sup> [www.nrk.no/rogaland/kan-bli-slutten-for-bygdelister-1.12213769](http://www.nrk.no/rogaland/kan-bli-slutten-for-bygdelister-1.12213769)

<sup>48</sup> TFoU-rapport 2015:10

## 6.4 Potensial for nye oppgaver

Som beskrevet tidligere i rapporten kan en kommunesammenslåing ha potensial for å overta nye oppgaver som i dag ligger til fylkeskommunen og regional stat. Dersom en eller flere nye kommuner i utredningsregionen anses stor(e) og funksjonell(e) nok av Regjeringen/Stortinget, vil en oppgaveoverføring til kommunene innebære at lokalpolitikkerne får økt ansvar for kommunens utvikling og tjenesteproduksjon. Det er en grunnleggende demokratisk verdi at de som erfarer konsekvensene av politikk også bør ha innflytelse på politikkkutforming. Dersom flere oppgaver legges til kommunen, kan det også øke interessen for lokaldemokratiet både blant velgerne og politiske kandidater.

## 6.5 Mindre interkommunalt samarbeid

En sammenslåing av kommunene vil føre til avvikling av mange av de nåværende interkommunale ordninger der kommunene er avtaleparter. Oppgavene vil da ivaretas av kommunestyret, som står til ansvar for innbyggerne gjennom valg og én administrasjon med delegerede fullmakter fra samme kommunestyre. En større kommune vil også kunne stå bedre imot evt. pålegg om interkommunalt samarbeid på ulike oppgaveområder. I Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – Nye oppgaver til større kommuner* heter det at den framtidige kommunestrukturen og omfanget av nye oppgaver til kommunene vil avgjøre omfanget av pålagte samarbeidsordninger.

Det kan ha en demokratisk verdi at flest mulige oppgaver ivaretas av en kommune selv fordi oppgaveløsning gjennom interkommunalt samarbeid innebærer indirekte demokrati, og dermed svekket mulighet for innbyggerne å utøve innflytelse på oppgaveløsningen gjennom sine valgte representanter. Politikere i de styrende samarbeidsorganer er ikke direkte valgt til å prioritere oppgaver for innbyggere i nabokommuner. Interkommunalt samarbeid kan også innebære større distanse mellom kommunestyrene og administrasjonen enn dersom oppgaveløsningen ivaretas i egen kommune. Interkommunalt samarbeid kan også redusere mulighetene de folkevalgte har til å se flere oppgaver i sammenheng, og svekke innbyggernes muligheter til å følge med på hvilke beslutninger som treffes hvor. I tillegg kan interkommunalt samarbeid være prosessuelt krevende og nødvendiggjøre tiltak for forankring og felles forståelse for nivå på og prioriteringer av oppgaveløsningen. Interkommunalt samarbeid kan også være mindre beslutningseffektivt enn om oppgaveløsningen ivaretas av den enkelte kommune.

Imidlertid kan tiltak gjennom utvikling av gode styringsmodeller og forankring av samarbeid i kommunestyrene bidra til å møte viktige hovedinnvendinger mot interkommunalt samarbeid. Innvendingen mot interkommunalt samarbeid i et demokratisk perspektiv bør også ses i lys av hva det samarbeides om. For eksempel er administrative og/eller tekniske oppgaver samfunnsområder det er knyttet mindre politisk interesse til.<sup>49</sup>

## 6.6 Påvirkningskraft

Lokaldemokrati handler også om å fremføre innbyggerne og næringslivets interesser. Som drøftet tidligere i rapporten kan nye og større kommuner i kraft av størrelse, innbyggere og ressursgrunnlag få større regional gjennomslagskraft til å påvirke og arbeide for regionens og de ulike kommunedelenes felles interesser overfor for eksempel statlige og fylkeskommunale myndigheter og private aktører. En ny kommune kan også bidra til å forene de nåværende kommunenes felles interesser og perspektiver overfor omverdenen. Økt påvirkningskraft og en mer innflytelsesrik kommune kan styrke interessen og engasjementet om lokalpolitikken. På den annen side kan det innvendes at fem kommuner og ordførere kan ha minst like mye innflytelse overfor omverdenen og budskapet kan gjentas i ulike sammenhenger.

<sup>49</sup> Erfaringer med interkommunalt samarbeid er blant annet drøftet i NIVI-notat 2010:3 Status for interkommunalt samarbeid og aktuelle veivalg.

## 6.7 Identitet og tilhørighet

Kommunene er lokaldemokratiske institusjoner og skal ivareta beslutninger på det lokale fellesskapets vegne. Ideelt sett bør kommunene som ramme for lokaldemokratiet utgjøre et mest mulig naturlig politisk rom som folk føler seg knyttet til og som det er naturlig å engasjere seg i forhold til. Spørsmålet er om kommunene i utredningsregionen har viktige fellestrekk og kjennetegn som gir tilhørighet og identitet, og som knytter det geografiske området sammen. Har innbyggerne en felles identitet og et potensial for fellesskap som kan være samlende for utviklingen av en ny kommune?

Indikatorer for tilhørighetskartlegging kan være grad av felles historikk og tradisjoner, dialekter, lokale medier, bruk av kultur og servicetilbud og andre strukturelle kjennetegn ved kommunene. Begrepet identitet skiller mellom «oss» og «de andre» og viser til elementer som følelsen av tilhørighet og samhörighet er knyttet til. Gjenkjennbarhet er ett sentralt stikkord. Elementer som vi kjenner oss igjen i, for eksempel i landskapet i hjembygda, spesielle bygninger, idrettsklubber eller dialekter, kan bidra til å gi en følelse av enhet, tilhørighet og samhörighet.<sup>50</sup>

### Hva sier innbyggerundersøkelsen?

Innbyggerundersøkelsen (omtalt i kap. 2 viser at tilhørigheten til nærmiljøet/lokalsamfunnet gjennomgående er sterkere enn tilhørigheten til kommunen. Men også tilhørigheten til egen kommune er relativt betydelig, men den varierer mellom kommunene: Nærmere 70 % av respondentene fra Asker og Hole oppgir at de har svært stor eller ganske stor tilhørighet til kommunen, mens kun 51 % av respondentene fra Røyken svarer det samme.

Samme undersøkelse viser også at de fleste innbyggerne ikke mener at deres identitet til nåværende kommune vil endres ved en eventuell sammenslåing. Blant alle innbyggere i kommunene forventer 62 % ingen endring i sin opplevelse av tilhørighet til kommunen, ved en sammenslåing. 6 % tror at deres tilhørighet blir mye svakere, mens ytterligere 17 % tror at den blir noe svakere.

Andelen som tror tilhørighet svekkes er størst i Hole, med en andel på 35 %. I Hurum og Røyken er det noe færre som tror denne blir svekket enn i andre kommuner.

### Felles identitetsværene i utredningsregionen?

Ser vi utredningsregionen under ett, er det neppe grunnlag for å konkludere med at dette er en region med en felles tilhørighet. Kommunene (eller deler av kommunene), er del av Hovedstadsområdet, Drammensregionen og/eller Ringeriksregionen. Noen av kommunene er relativt spredtbygde, mens Asker og Bærum i stor grad er et sammenhengende tettsted og med en mer urban kultur sammenlignet med for eksempel Hole eller Hurum.

Kommunene ligger også i ulike fylker med for eksempel ulike valgdistrikter, idrettskretser, fylkespartier og regionale offentlige institusjoner. Det er neppe grunnlag for å si at en innbygger i utredningsregionen opplever å ha en felles tilhørighetsfølelse - eller et skille mellom «oss» (i utredningsregionen) og innbyggerne utenfor regionen – «de andre». Utredningsregionen har heller ikke et klart samlende senter i form av en felles by, men består av flere lokale større og mindre sentre.

Kommunene kan heller ikke sies å dele felles historiske og/eller kulturelle bånd. De har ikke en felles og samlende dialekt eller andre tradisjoner for eksempel knyttet til byggeskikk eller

<sup>50</sup> Frisvoll S. og R. Almås (2004): *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser - betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning*, Bygdeforskning.

Frisvoll S. og R. Almås (2014): *Kommunesammenslåing og identitet – betyr identitet noe i teknokratens lekegrind?* Bygdeforskning.



folkemusikk slik situasjonen kan være andre steder i landet (for eksempel Setesdal og Valdres). Andre samlende institusjoner som for eksempel felles fotball- eller håndballag er også fraværende.

Lokale medier kan være identitetsbærere og setter dagsorden og rammer for nyhetsinformasjon og samfunnsdebatten. Når vi ser kommunene under ett, viser mediernes utbredelse at det er store forskjeller, og kommunene samlet sett inngår ikke under de samme lokale mediehus.

Kommunene i Buskerud inngår i NRK Buskerud og NRK Østafjells' sendinger og nettsider. Asker og Bærum, sammen med Oslo og resten av Akershus fylke, inngår i NRK Østlandssendingens sendinger og nettsider.

Papiravisenes husstandsdekning viser likheter og forskjeller mellom kommunene. I Asker og Bærum er Budstikka lokalavisen. I Røyken og Hurum er Røyken og Hurum Avis den største lokalavisen. I Lier er Drammens tidende den største avisen fulgt av Lierposten, mens Ringerikes blad er største avis i Hole.

Innad og mellom noen av kommunene i utredningsregionen kan det muligens være grunnlag for å hevde at det er en viss felles identitet og tilhørighet for eksempel mellom Asker og Bærum som del av Akershus, tettbebygde kommuner og om lag de samme medier. Imidlertid har vi ikke grunnlag for å konkludere med at felles kjennetegn og tilhørighet er sterk mellom noen av kommunene.

## 6.8 Nærdemokratiske ordninger – lokalstyrer

En kommunesammenslåing kan aktualisere innføring av ordninger med nærdemokratiske ordninger/lokalstyrer i en ny kommune. En begrunnelse for å etablere lokalstyrer er å ivareta nærhet mellom folkevalgte og innbyggerne. Etablering av lokalstyrer kan bidra til økt lokal deltakelse, gi bedre og lokalt tilpassede politiske beslutninger, samt fremme stedstilknytning og bygge opp under lokal identitet.<sup>51</sup> En viktig innvendig mot etableringen av lokalstyrer er at det kan hindre ønsket integrasjon mellom ulike lokalsamfunn i en ny kommune. Etableringen av lokalstyrer kan vanskeliggjøre utvikling av en felles ny kommunal identitet og felles plattform for utvikling av hele den nye kommunen.

Modellene som presenteres nedenfor, legger til grunn at lokalstyrene sammenfaller med de nåværende kommunene. Begrunnelsen er at innbyggerne i de nåværende kommunene er et innarbeidet geografisk område innbyggerne har hatt et forhold til og det kan bidra til at lokalstyrene oppleves som relevante og legitime og et naturlig politisk rom å drive lokalt samfunnsarbeid i. En viktig innvendig mot etableringen av lokalstyrer er at det kan hindre ønsket integrasjon mellom ulike lokalsamfunn i en ny kommune. Etableringen av lokalstyrer kan vanskeliggjøre utvikling av en felles ny kommunal identitet og felles plattform for utvikling av hele den nye kommunen.

Modeller for lokalstyre kan variere med hensyn til om de formelt skal få delegert myndighet fra kommunestyret eller om lokalstyrene skal ha en rådgivende funksjon, hvilke oppgaver styrene skal ivareta, sammensetning og hvem som skal ha ansvar for å peke ut/velge representantene til styrene.

### Formelle forhold

Kommunelovens § 12, se boks 6.2 gir kommunen ganske vidtgående fullmakter til å etablere nærdemokratiske ordninger. Loven gir kommunene stor frihet til å organisere slike utvalg. Kommunestyret kan velge om det skal oppnevne medlemmene av kommunedelsutvalgene eller om de skal direktevelges samtidig med valget til kommunestyret (jf. forskrift om direkte valg til kommunedelsutvalg av 3. januar 2003).

<sup>51</sup> Nærdemokratiske ordninger. Notat levert til Distriktssenterets verksted om nærdemokratiske ordninger. Oktober 2014. Marte Winsvold, NIBR.

**Boks 6.2 Kommunelovens §12 – Om kommunedelsutvalg**

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

Kilde: Kommuneloven

**Eksempler på nærdemokratiske ordninger**

Vi har mange eksempler på nærdemokratiske ordninger som varierer når det gjelder grad av formalisering, oppgaver og sammensetning av lokalutvalgene.

**Kommunedelsutvalg i Bodø.** Bodø kommune har fire kommunedelsutvalg (Saltstraumen, Kjerringøy, Tverlandet og Skjerstad). Det er utarbeidet rammevedtekter for utvalgene vedtatt av bystyret. Kommunedelsutvalget skal ta vare på interessene til innbyggerne i saker som er viktig for lokalmiljøet. Det kan for eksempel være saker som omhandler bosetting, samferdsel og næringsutvikling. Utvalgene skal være bindeledd mellom den kommunale forvaltningen og innbyggerne. De skal også ta initiativ til egne saker. Kommunedelsutvalget er direktevalgte representanter og består av syv ordinære medlemmer. Alle personer over 18 år med bostedsadresse innenfor det aktuelle nær-området, kan velges. Medlemmene velges for fire år av gangen ved kommunevalget. Lag, foreninger og enkeltpersoner kan komme med forslag på kandidater.

Kommunedelsutvalgene er et initierende og rådgivende organ for administrasjon og øvrige politiske organer i Bodø kommune, slik at endelige beslutninger kan fattes på et best mulig grunnlag. Kommunedelsutvalget er ikke eget forvaltningsorgan og kan derfor ikke delegeres beslutningsmyndighet. For øvrig kan bystyret tillegge kommunedelsutvalgene oppgaver eller myndighet etter nærmere vurdering. Lokalutvalgets viktigste arbeidsområder:

- Plansaker og andre saker som spesielt berører kommunedelsutvalgets område skal sendes til kommunedelsutvalget for uttalelse/medvirkning tidligst mulig i en utrednings-/arbeidsprosess.
- Ivareta og fremme lokalområdets interesser overfor kommunens politiske organer.
- Nye driftstiltak, prosjekter og investeringer skal godkjennes og forankres i kommunens økonomiplaner og godkjennes av bystyret.
- Være kontaktledd mellom den kommunale forvaltning og lokalmiljøet.
- Utarbeide strategier og fremme forslag til utvikling av lokalmiljøet på områder som: Bosetting, oppvekstmiljø, helse, omsorg, arealdisponering, kommunikasjon, service, sysselsetting, næringsutvikling, - og på øvrige områder av interesse for lokalbefolkningen

For administrativ støtte for arbeidet er det avsatt egne sekretariatressurser (50 prosent stilling) til å støtte opp om kommunedelsutvalgets arbeid.

Kommunedelsutvalgene utarbeider årsmeldinger som legges fram for bystyret til orientering. Kommunedelsutvalgene har inntil 10 minutter taletid hver i komiteene ved oppstart av møte hvor de kan gi innspill og kommentarer til saker som skal opp til behandling i møtet. De er også anledning til å ha inntil 5 minutter taletid hver i bystyre ved oppstart av møte. I tillegg er kommunedelsutvalgene invitert til en årlig presentasjon av sitt arbeid i bystyret.

Skjerstad ble slått sammen med Bodø i 2005, og i forbindelse med sammenslåingen har de fått noen tilleggsoppgaver i den kommunedelen. Blant annet har Skjerstad en overbygning på kulturområdet som heter Kulturarv Skjerstad. Det er også et Bygningsvernprosjekt som faglig hører under kulturkontoret, men som også er tuftet på Kulturarv Skjerstad. Utvalget har også ansvaret for å gi tillatelser til motorisert ferdsel i utmark i denne delen av kommunen. I tillegg er det et service-torg med tre ansatte i kommunehuset til tidligere Skjerstad kommune. De yter service til de knapt tusen innbyggerne i Skjerstad og ivaretar blant annet byggesaker mv.

**Utviklingslag og bydelsråd i Tromsø.** I Tromsø er lokalsamfunnet organisert i 20 utviklingslag i distriktet og 10 bydelsråd. Alle innbyggere i det geografiske området er medlemmer, og kan velge representanter inn i styret. Deretter velger styrene et felles AU (seks personer), som gjør det meste av koordineringen opp mot kommunen. Utviklingslagene og bydelsrådene har stor frihet i hvordan de vil organisere seg, og hva slags aktivitetsnivå og -retning de legger seg på. Formålet med utviklingslagene og bydelsrådene er å arbeide for kulturell, sosial og næringsmessig utvikling av bygdene og byområdene.

Utviklingslagene og bydelsrådene er ment å være frittstående, partipolitiske uavhengige foreninger og råd som skal fungere som lokalsamfunnenes samlende kontaktpunkt mot kommuneadministrasjonen.

Kommunen har også årlige fellesmøter med utviklingslagene og bydelsrådene, forsøker å stille på alle lagenes årsmøter, og AU har fast månedlig møte med to politikere (varaordfører pluss en heltidspolitiker). Tidligere hadde utvalgene også en administrativ rådgiver i kommuneadministrasjonen som gjorde en del av det administrative arbeidet for dem. Dette har de ikke lenger, noe som blir presentert som en utfordring<sup>52</sup>. Utviklingslagene og bydelsrådene har imidlertid en administrativ kontaktperson (leder for kultur, idrett og oppvekst). Ifølge NIBR ser organiseringen i AU ut til å være et godt grep, ved at AU fungerer som spydspiss inn mot kommunen og kan ta direkte kontakt med politisk og administrativt nivå i kommunen.

Kommunen bidrar med noe driftstilskudd, men svært mye av arbeidet er frivillig. Utviklingslagene og bydelsrådene kobles opp mot kommunale plan- og beslutningsprosesser ved å fungere som høringspart i plansaker. Kommunene har dessuten en mal for nettsider som utviklingslagene og bydelsrådene kan ta i bruk, som er linket opp mot kommunens internettsider.

**By- og grendeutvalg i Øvre Eiker.** I Øvre Eiker kommune er det etablert seks grendeutvalg som skal være et viktig tiltak i arbeidet for at innbyggerne skal delta i samfunnsutviklingen i Øvre Eiker. Grendeutvalgenes formål er å være samarbeidspartner og pådriver inn mot kommunen i alle saker som grendeutvalget finner det riktig å ta tak i, som er samlende og til beste for bygda. Alle grendeutvalgene har vedtekter som er noenlunde like ([www.distrikssenteret.no](http://www.distrikssenteret.no)).

Hvert grendeutvalg skal bestå av syv personer. Det er en valgkomite i hver grend som kommer med forslag på personer som alle velges på årsmøtet som holdes innen utgangen av februar. De fleste grendeutvalgene har styremøter en gang pr. måned. Alle grendeutvalgene har egne nettsider med informasjon om det som foregår i grenda.

<sup>52</sup> Hanssen G.S., J. E. Klausen og M. Winsvold (2013): Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden, NIBR-rapport 2013-4, NIBR.

Ifølge Distriktsenteret<sup>53</sup> var utgangspunktet for å opprette grendeutvalg å initiere gode prosesser på stedsutvikling. Stedsutvikling er et hovedsatsingsområde i Øvre Eiker sitt utviklingsarbeid. De arbeider derfor etter en plan for hvilke av de seks tettstedene som skal prioriteres med investeringstilskudd på hvilket år. Det er grendeutvalgenes ansvar å få fram ideene fra innbyggerne, involvere de i utviklingsarbeidet og gjennomføre gode prosesser. Grendene har sine planer klare når de økonomiske ressursene. Ifølge Distriktsenteret viser denne arbeidsformen at spleiselag og stor grad av dugnadsinnsats realiserer planer som kommer fra innbyggerne selv.

De seks grendeutvalgene får overført 20 000 kr pr. år. Det varierer hva grendeutvalgene bruker midlene til, men ingen bruker de til honorering av styreverv. Plankontoret i Øvre Eiker kommune har en kontaktperson til hvert av de seks grendeutvalgene. Saksbehandleren er det daglige bindeleddet mellom aktiviteten i grendene og kommunen og har både en veileder og en koordinatorrolle. Ifølge Distriktsenteret er vedtektene som Øvre Eiker kommune har vedtatt for grendeutvalgene konkrete og gir en tydelig retning for viktigheten av grendeutvalgene sitt arbeid.

**Bydelene i Oslo.** Oslo kommune er den kommune som har gått lengst når det gjelder å overføre ansvar fra kommunestyret gjennom delegasjon av oppgaver og myndighet til kommunens 15 bydeler. Hver bydel ledes politisk av et bydelsutvalg bestående av 15 medlemmer. Medlemmene velges direkte av innbyggerne samtidig som kommunevalget. I tillegg er det etablert arbeidsutvalg i hver bydel med fem medlemmer valgt av og fra bydelsutvalget. Bydelsutvalgene kan også opprette komiteer som saksforberedende organ til bydelsutvalgene. I tillegg er det opprettet tilsynsutvalg og brukerutvalg.

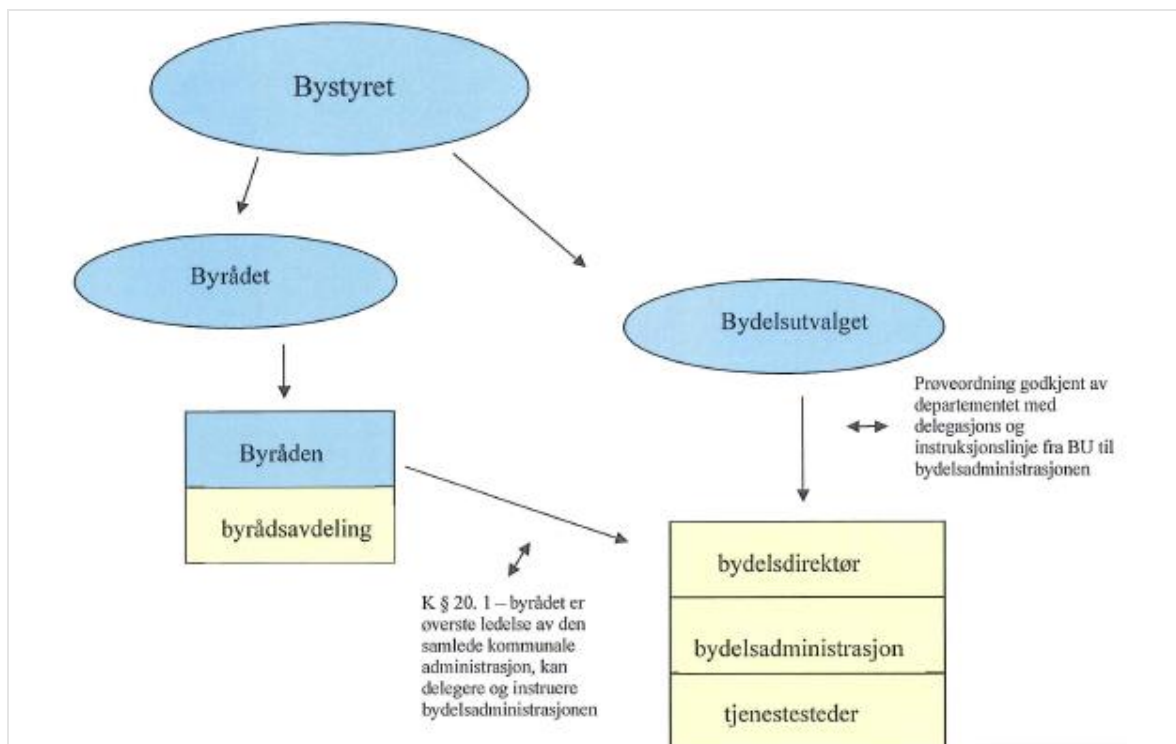
Hver bydel har en bydelsdirektør med tilhørende administrasjon. Bydelsdirektøren ansettes av byrådet i Oslo som også har arbeidsgiveransvaret. Bydelsadministrasjonen er bydelsutvalgets sekretariat, men utfører også oppgaver delegert direkte fra byrådet i Oslo.

Bydelene er delegert ansvar for flere sentrale oppgaveområder som omfatter en rekke særlover. De viktigste oppgaveområdene er barnehage, barnevern, bolig og sosial, helse og omsorg og oppgaver innen natur, kultur og fritid.

Bydelenes samlede budsjett for 2015 er på over 18 mrd. kr. Bydelene finansieres gjennom en kriteriebasert finansieringsordning som skal ta hensyn til ulikheter i befolkningen og deres behov og bidra til å sikre at samtlige bydeler har samme mulighet til å yte et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere.

---

<sup>53</sup> Distriktsenteret (2014): *Kunnskap og erfaringer med prosesser med kommunesammenslåing*, Distriktsenteret.



Figur 6.2 Styringslinjene sentralt – bydel Kilde: Oslo kommunes reglement for bydelene

**Andre erfaringer.** En rapport fra NIBR i 2013 oppsummerer erfaringene med nærdemokratiske ordninger i Norden slik:<sup>54</sup>

- Ulike former for nærdemokratiske organer har vært prøvd ut i alle de nordiske landene. De nærdemokratiske organene skiller seg når det gjelder etablering, oppnevning, sammensetning, oppgaver, myndighet og finansiering. De fleste av organene er rådgivende. De fungerer som sparrings- og høringspartnere for kommunen og har ingen selvstendig beslutningsmyndighet. Noen forvalter imidlertid store ressurser og har vidtgående beslutningsmyndighet (for eksempel bydelene i Oslo).
- Spesielt i Danmark har etableringen av nærdemokratiske organer vært knyttet til endringer i kommunestrukturen - for å motivere til deltakelse i sammenslåtte kommuner har man delt den store nye kommunen inn i et antall lokalområder med hvert sitt valgte eller utpekte lokalråd. Der befolkningen får bestemme selv ønsker de gjerne at nærområdene skal følge gamle sogne- eller kommunegrenser. Dette har imidlertid vist seg å sementere gamle identitetsmønstre og hindre integrasjon i den nye storkommunen.
- Lokalpatriotisme til spesifikke områder i kommunen kan virke uheldig for den generelle fellesskapsfølelsen i kommunen. Det kan likevel være viktig for lokalbefolkningen i en sammenslått kommune å bevare gammel lokalsamfunnsidentitet. Tilhørighet og tilknytning viser seg dessuten å være viktig for å skape engasjement og deltakelse. Når lokalområder følger gamle sognegrenser, gjenoppliver man imidlertid forgangne territorielle grenser, og det er en risiko for økt fragmentering i kommunen. Selv om det er behov for lokal forankring, skal kommunen også kunne fungere som en enhet.

<sup>54</sup> Hanssen G.S., J. E. Klausen og M. Winsvold (2013): Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden, NIBR-rapport 2013-4, NIBR.

- Et av de vanligste motivene for å etablere nærdemokratiorgan er fordi man ønsker å bidra til mer kontakt mellom styrende og styrte. Denne kontakten kan enten foregå ved at demokratiet blir desentralisert til et lavere nivå, og at befolkningen dermed kan ha kontakt med valgte nærdemokratipolitikere i sitt boområde, eller ved at nærdemokratiorganer opptrer som formidler mellom folk i nærområdet og politikerne i kommunestyret.
- Større borgernærhet forutsetter at det er en kobling, og helst en institusjonell og formell kobling, mellom nærdemokratiorganene og kommunen. Hvis koblingen mellom nærdemokratiet og kommunedemokratiet er dårlig, risikerer nærdemokratiorganene å leve sitt eget liv i sivilsamfunnet.
- Sjansen for å få til en god kobling mellom kommunepolitikk og nærdemokratipolitikk øker betraktelig hvis kommunen ansetter en kontaktperson som formidler mellom kommunen og nærdemokratiorganet. Videre blir koblingen bedre dersom det finnes faste møtepunkter mellom kommunepolitikere og nærdemokratiorganer, for eksempel i form av regelmessige møter enten med hele kommunestyret eller deler av det. Til sist bidrar det til bedre kobling mellom kommunepolitikken og lokalsamfunnene hvis lokalsamfunnene er faste høringsparter i kommunale planprosesser.
- Et annet mål med nærdemokratiorgan er å motivere til bred deltakelse rundt spørsmål som angår lokalsamfunnet. Nærdemokratiorganene som har vært studert klarer i ulik grad å rekruttere bredt. I noen av ordningene som er evaluert blir nærdemokratiorganene dominert av bestemte foreninger og av disse foreningenes agenda. Dette kan unngås ved at man etablerer prosedyrer som sikrer bred rekruttering.
- Erfaringer fra norske kommuner viser at nærdemokratiordningen ser ut til å gi en økt bevissthet og vedvarende oppmerksomhet på medvirkning og innbyggerinvolvering i den kommunale ledelsen. Dette fører igjen til en mer systematisk involvering i planarbeid, budsjettarbeid og enkeltsaker enn det er i mange andre kommuner.

#### **Boks 6.3 De nærdemokratiorganene som fungerer godt har noen felles kjennetegn**

- De som deltar opplever at utvalgenes arbeid har konkret effekt. For å få til dette må det etableres en klar kobling mellom kommunens politikk og lokalrådenes arbeid og at man synliggjør hvordan innbyggernes input gjør en forskjell.
- Forventninger og roller er avklart – både nærdemokratiorganene, politikerne og innbyggerne må vite nøyaktig hva som er de forskjellige organenes myndighet og roller.
- Det opprettes en formell og systematisk kobling mellom kommunepolitikken og det som foregår i nærdemokratiorganet. Den beste måten å få til dette på ser ut til å være å ansette en person som sørger for å formidle mellom utvalg og kommune. Dette bidrar til å styrke koblingen mellom kommune og lokalrådene, sikrer informasjonsflyt, justere og kalibrere forventninger, hjelpe ikke-aktive områder og hindre at frivillige blir overbelastet.

Kilde: NIBR 2013

### Skisser til nærmiljømodeller

Nedenfor skisseres tre modeller (modell 1, 2 og 3) for nærmiljøordninger i en eventuelt ny kommune. Modellene varierer blant annet når det gjelder myndighet og oppgaver, administrasjon og hvordan styret utpekes. Det er selvfølgelig mulig å se for seg andre kombinasjoner enn de skisserte.

**Hovedprinsipper modell 1 – lokalutvalg.** Det etableres et lokalutvalg i hver av de nåværende kommunene. Utvalget har ikke selvstendig myndighet, men tas med på råd når kommunen skal gjøre disponeringer som omhandler den gamle kommunen. Lokalutvalget skal være mer enn en ordinær høringsinstans for kommunen, og skal integreres tidligst mulig i kommunenes arbeid. I modellen vil lokalutvalget også ha et ansvar for å ta lokale initiativ overfor kommunen og fremme lokalsamfunnets interesser. Lokalutvalget kan tas med på råd og fremme egne interesser når det gjelder samtlige kommunale ansvarsområder.

Lokalutvalget består av 7–9 personer bosatt i den gamle kommunen (partipolitisk uavhengig) som velges for to år av gangen av innbyggerne i den gamle kommunen. I forkant vil en valgkomite presentere mulige kandidater til utvalget. Stemmegivningen kan enten skje gjennom felles møte og/eller gjennom at det gis anledning til å stemme på forhånd.

Kommunen avsetter visse midler til drift av lokalutvalgene (møter mv.). Kommunen finansierer også en stilling i kommunen med ansvar for å være bindeledd og koordinere aktiviteten mellom kommunen og lokalutvalgene og veilede ved behov. I tillegg står kommunen for møtelokaler, drift av nettside mv.

**Hovedprinsipper modell 2 – lokalstyrer.** Det etableres lokalstyrer i hver av de nåværende kommunene. Lokalstyrene tas med på råd når kommunen skal gjøre disponeringer som omhandler den gamle kommunen, og kan ta egne initiativ innenfor alle samfunnsområder (tilsvarende modell 2). I tillegg får lokalstyrene delegert ansvar for visse oppgaver av lokal karakter innen samfunnsutvikling, for eksempel forvaltning av lokale utmarksinteresser der kommunen har ansvaret, idrett og kultur.

Lokalstyrene består av 7–9 medlemmer og velges av kommunestyret for 4 år etter forslag fra lokalpartiene. Kun innbyggere i den nåværende kommunen er valgbare. For administrativ støtte for arbeidet settes det av egne sekretariatressurser. Sekretariatet er underlagt lokalstyrenes føringer, men kommunen har arbeidsgiveransvaret. I tillegg settes det av ressurser i kommunen med ansvar for koordinering og informasjonsutveksling mellom lokalstyret og kommunen.

**Hovedprinsipper modell 3 – kommunedeler.** Det etableres fem kommunedeler i den nye kommunen som sammenfaller med de gamle/nåværende kommunene. Kommunedelene tas med på råd når kommunen skal gjøre disponeringer som omhandler den gamle/nåværende kommunen og kan ta egne initiativ innenfor alle samfunnsområder (tilsvarende modell 1 og 2). I tillegg får kommunedelene delegert ansvar for oppgaver av lokal karakter innen samfunnsutvikling og tjenesteproduksjon. Oppgavene kan også omfatte oppgaver av offentligrettslig art. Eksempler på oppgaver kan være forvaltning av utmarks- og viltinteresser/-forvaltning der kommunen har ansvaret, scooterløyver, byggesaker innenfor kommunens overordnede retningslinjer tilskuddsforvaltning innen landbruk og næringsutvikling, idrett, kultur og andre nærmiljøtiltak. Kommunedelene kan også få et ansvar for lokale tjenesteområder som for eksempel barnehager.

Kommunedelsutvalget består av 7–9 medlemmer og er direkte valgt av innbyggerne i den gamle kommunen. Valget skjer samtidig som kommunevalget og gjelder for 4 år.

Kommunedelene har egen (fag-)administrasjon og finansieres av kommunen. Kommunedelene får dermed ansvar for å finansiere drift og vedlikehold innenfor definerte rammer. Kommunedelene kan imidlertid ikke ta opp lån eller foreta investeringer, men kan foreslå investeringer overfor

kommunen. Kommunedelens oppgaver delegeres fra kommunedelsutvalget. Kommunestyret kan tilbakekalle saker eller omgjøre vedtak gjort av kommunedelen dersom kommunestyret anser det som nødvendig.

Det kan stilles spørsmål om spesielt sistnevnte modell vil være i tråd med kommunereformens intensjoner og om slike modeller bygger opp om arbeidet for utvikling av en felles politisk og administrativ organisering.

Tabell 6.1 Oversikt over viktige kjennetegn ved skissene til modeller

	Representasjon	Valgordning	Funksjon	Administrasjon
<b>Modell 1</b>	Upolitisk	Valgt av innbyggerne i forbindelse med årsmøte	Rådgivende/ interessehevding	Noe driftsstøtte, egen koordinator i kommunen
<b>Modell 2</b>	Politisk	Valgt av kommunestyret ved konstitueringen	Rådgivende/- interessehevding av visse oppgaver	Liten administrasjon Egen koordinator i kommunen
<b>Modell 3</b>	Politisk	Valgt av innbyggerne ved kommunevalget	Rådgivende/- interessehevding  Delegert lokale oppgaver innen samfunnsutvikling og tjenesteyting.	Egen administrasjon

## 6.9 Borgermedvirkning

Som innbygger i en kommune har man formelle rettigheter og plikter, noe som i liten grad endrer seg som følge av endret kommunestruktur. Derimot vil forutsetningen for å utvikle medborgerskap endre seg. Medborgerskapet retter ikke bare oppmerksomheten mot selve deltagelsen – men synliggjør også de rammebetingelser som påvirker borgernes muligheter for å delta. Å være medborger handler altså om å ha like muligheter til – sammen med andre – å delta i samfunnets utforming.<sup>55</sup>

Det er mange grunner for å dyrke medborgerskapet for en kommune. Det er større sannsynlighet for at innbyggerne vil støtte politiske vedtak når de opplever å ha blitt konsultert og hatt en reell mulighet for å påvirke vedtaket. Kommunene kan tilrettelegge for at innbyggerne kan delta i samfunnsdebatten slik at man i fellesskap kan finne fram til løsninger. En slik åpen dialog mellom innbyggerne og kommunen kan skape forståelse for hva innbyggerne er opptatt av og følgelig være et moment i stadig vanskeligere prioriteringsdiskusjoner.

Slik borgermedvirkning kan skje på mange ulike måter. Særlig viktig er det å ha med seg at dagens ungdommer – morgendagens voksen – søker informasjon og uttrykker sine meninger i en helt annen form og i helt andre kanaler enn dagens voksne – morgendagens eldre.

Sentralt i dette står å utnytte det potensialet som ligger i dagens teknologiske løsninger til å skape nærhet mellom den enkelte innbygger og beslutningstakerne og igjennom dette skape gode rammebetingelser for at innbyggerne kan engasjere seg i lokalsamfunnet. For at dette skal bli mulig, må kommunen være til stede i kommunikasjonskanalene med tilpasset informasjon.

<sup>55</sup> Medborgerskap, politisk deltagelse og makt, Institutt for samfunnsforskning, Guro Ødegård, 2011



Det handler om å skape digitale arenaer hvor kommunen kan kommunisere med og engasjere innbyggerne på deres premisser. En rekke regionale og lokale myndigheter internasjonalt har utviklet egne medborgerprogrammer som både stiller krav til og legger til rette for at innbyggerne igjennom digitale kanaler både engasjeres og gis mulighet for aktiv påvirkning av hvordan samfunnet skal utvikles.

For eksempel kan tradisjonelle folkemøter erstattes med virtuelle folkemøter ved hjelp av sosiale medier som Facebook, Twitter og LinkedIn. Et eksempel på dette fant sted i sommer da USAs president Barack Obama avholdt sitt første folkemøte på Twitter. Under emneknaggen #AskObama kunne man på Twitter stille presidenten et hvert spørsmål man lurte på. Twitters egne algoritmer avgjorde hvilke emner og spørsmål det var størst interesse for, og disse besvarte presidenten personlig på Twitter. Hele seansen var gjennomført på to timer. Dette er et eksempel på hvordan teknologien både skaper engasjement blant innbyggerne, og det skapes en nærhet mellom innbygger og beslutningstaker som bare for få år siden var utenkelig.

Selv om det er vesensforskjell mellom en amerikansk president og en norsk ordfører, er det en kommunikasjonsform og -kanal som en ordfører eller kommunestyremedlem kan benytte for å etablere en nær og hyppig dialog med sine innbyggere.

Det å legge til rette for utviklingen av godt medborgerskap handler ikke bare om å utnytte de teknologiske mulighetene som eksisterer i dag på en ny måte i dialogen med innbyggerne, men også om hvordan utnytte og engasjere frivillige organisasjoner i deres arbeid for bedre lokalsamfunn. I Danmark har man flere steder tatt steget videre fra medborgerskap til «samskabelse». Det grunnleggende prinsippet for «samskabelse» er at kommunen skaper noe sammen med innbyggeren, og ikke for innbyggeren. Avgjørende for dette er tett samarbeid og involvering av frivillige organisasjoner – og alle de engasjerte innbyggerne de representerer – i utvikling lokalsamfunn.

## 7 Samlet vurdering av inndelingsalternativene

### 7.1 utfordringer ved kommunegrensene

#### En tett sammenvevd region

Store deler av utredningsregionen inngår i samme bolig- og arbeidsmarkedsregion, der inn- og utpendlingen er betydelig innad i utredningsregionen, men også over grensen til Oslo, Drammen og øvrige deler av Akershus. Store deler av regionen inngår også i Oslo tettsted, og kommunegrensene skjærer gjennom flere tettsteder. Kommunene deler sammenhengende kystlinjer og skogsområder som bør ses i sammenheng. Fylkesgrensene og statlige regiongrenser går gjennom utredningsregionen og har også betydning for muligheten for å få en helhetlig samfunnsutvikling for en tett integrert region. Samtidig er det planer for nye investeringer som kan integrere utredningsregionen ytterligere inn i Hovedstadsregionen. Regionen står fortsatt overfor en betydelig befolkningsvekst, der anslaget fra SSB er en samlet økning med 55 000 innbyggere fram til 2040.

Hovedutfordringen i regionen er sterk befolkningsvekst, med press på arealer, infrastruktur og vesentlige miljøverdier. Utredningsregionen har arealer for bolig- og næringsutvikling, men store områder er båndlagt. Arealpolitikken er også bundet opp og må tilpasses transportinfrastrukturen dersom bredt aksepterte målsettinger om framkommelighet og miljø skal kunne nås. Transportsystem og arealbruken i et storbyområde står i et nært og gjensidig avhengighetsforhold til hverandre. Utbyggingsmønsteret danner grunnlag for de transportbehov som skal dekkes. Måten dette løses på gjennom transportsystemet, legger viktige premisser for senere by- og arealutvikling.

Samtidig viser analysen at Lier og Hole ikke i samme grad er innvevd med de øvrige kommunene i utredningsregionen, men retter seg i større grad mot Drammen og Ringerike – selv om det også for disse kommunenes del er betydelig pendling til Asker og Bærum, og videre innover mot Oslo.

Som samfunnsutvikler og arealmyndighet er kommunene en svært viktig premissleverandør for regionens videre utvikling. Hovedspørsmålet i regionen er hvordan kommune i dag er i stand til å møte miljø-, klima- og framkommelighetsproblematikken i regionen, og om endrede grenser kan legge til rette for å møte disse på en bedre måte enn i dag.

#### Arealbruk og transport

For å understøtte lokale, regionale og statlige transportpolitiske mål om framkommelighet for transporten, og klimaforlikets mål om at framtidig trafikkvekst skal tas av andre transportmidler enn bil, må arealplanleggingen i kommunene fortette og understøtte knutepunkter og legge til rette for økt andel av reiser med kollektivtransport, sykkel og gange.

Kommunegrensene kan gjøre det vanskelig å gjennomføre areal- og samfunnsplaner som minimerer transportomfanget, og som utnytter transportinfrastrukturen på en bedre måte enn i dag. Nåværende struktur kan svekke den enkelte kommunes insitammenter til å følge opp overordnede målsettinger. I dag har kommunene primært som hovedmål å arbeide for et utbyggingsmønster som gagnar dem best enkeltvis.

#### Region- og fylkesgrenseproblematikk

Fylkesgrensene går gjennom utredningsregionen. Asker og Bærum inngår i andre institusjoner av stor betydning for samfunnsutvikling enn kommunene på Buskerudsidan. Viktige aktører i den sammenheng er fylkeskommunene, Statens vegvesen og Oslopakke 3-samarbeidet. Beslutninger i regionen blir ivaretatt av organer som ikke har ansvar for helhetsvirkninger knyttet til arealdisponering, utbyggingspolitikk og transportpolitikk.

### **Effektiv og forutsigbar planlegging**

Kommune- og fylkesgrensene kan svekke hensynet til en effektiv planlegging. Innsigelsessaker kan trekke plansaker ut i tid, redusere forutsigbarhet og være politisk krevende. Fordeling av kostnader og gevinster ved befolknings- og næringsutvikling kan skape konkurranse og uenighet mellom kommunene, og kan medføre lange prosesser og svekke forutsigbarheten.

### **Lokalisering av kommunal infrastruktur i tettsteder – investeringsøkonomi**

Tettstedsoppsplittingen i regionen kan gi uhensiktsmessige strukturer og investeringer samlet sett, herunder parallellinvesteringer i kommunal infrastruktur.

### **Bedre kompetanse og kapasitet i kommunene som følge av samling av fagmiljøer?**

Kommunene står overfor krevende situasjoner med press på arealer og kompetente utbyggere og næringsliv samt krav til forvaltnings- og kommuneoverskridende perspektiver på utviklingsarbeidet. Spesielt kunne kapasiteten i de minste kommunene vært bedre.

### **Forsterket interessehevdning overfor nasjonale og regionale myndigheter/samarbeidsparter?**

Utredningsregionen har mange felles utfordringer og kan dermed ha felles interesser når det gjelder regional utvikling og interessehevdning overfor omverdenen. Imidlertid er det andre aktører enn kommunene som sitter med ansvaret for kollektivtransporten og vegger. Regionen utgjør et stort antall kommuner som hver for seg kan bli små for og ukoordinerte når lokale og regionale interesser skal formidles overfor fylkeskommunene og staten.

### **Tjenesteyting**

Asker og Bærum har betydelig kapasitet og kompetanse, og opplever å være store nok til å utføre samtlige kommunale tjenester. Mindre kommuner innenfor utredningsregionen opplever i større grad å ha kompetansemessige utfordringer og har utfordringer knyttet til kapasitet, spesialisering og rekruttering, ikke minst overfor spesielle målgrupper. De mindre kommunene har til dels utfordringer knyttet til utviklingskapasiteten i fagadministrasjonene. Det er også utfordringer knyttet til størrelse og grunnlag for effektive enheter, kompetanse og størrelse på fagmiljø. Hole og Hurum har betydelig færre innbyggere enn Ekspertutvalgets normering med 15 000–20 000 innbyggere for robuste kommuner.

### **Kommuneøkonomi**

Asker og Bærum og har en solid økonomi. Hole må gjøre grep for å forbedre den økonomiske situasjonen. Røyken, Hurum og Lier ligger i en mellomposisjon.

## **7.2 Videreføring av kommunestrukturen**

En videreføring av kommune- og fylkesstrukturen innebærer at det ikke gjøres strukturelle grep for på møte samfunnsutfordringene i regionen. Fortsatt vil grensene kunne redusere potensialet for en mer helhetlig og koordinert samfunnsutvikling. Og utfordringene vil tilta som følge av befolkningsvekst og ny transportinfrastruktur som vil binde regionen tettere sammen. Grensene vil gjøre det mer krevende å gjennomføre areal- og samfunnsplaner som minimerer transportomfanget, og som utnytter transportinfrastrukturen på en bedre måte enn i dag. Kommunenes insitamenter til å inkludere regionen og nabokommunene i sin utvikling vil fortsatt være moderate. Statlige og regionale grenser vil fortsatt ha som konsekvens at beslutninger i regionen blir ivaretatt av organer som ikke har ansvar for helhetsvirkninger.

Dersom ingen endringer skjer og overordnede regionale målsettinger for regionen likevel skal nås, må kommunene i samarbeid med staten og fylkeskommunene videreføre og forsterke kompensierende tiltak. Foruten interkommunalt samarbeid vil det kunne innebære at det utvikles klare nasjonale og regionale forventninger til kommunene i lys av regional plan for Oslo og

Akershus. Buskeruds planlegging på sin side av grensen bør i den sammenheng koordineres med planene på Akershussiden. Imidlertid har ikke regionale planer rettslige virkninger, med mindre det innføres regionale planbestemmelser. Det gjenstår å se hvorvidt kommunene vil følge opp planen, og hvorvidt den er et tydelig nok svar på utfordringene i regionen.

En videreføring av strukturen vil også ha som konsekvens at utredningsregionen består av mange kommuner der flere er relativt små. Dersom resultatet av kommunereformen skulle bli en konsolidering og utvikling av en ny storkommune i Drammensregionen og Ringeriksregionen, vil kommunene i utredningsregionen framstå som små og kanskje mindre innflytelsesrike med en plassering midt mellom Oslo, Drammen og Ringerike og del av fylkeskommuner som også skal ivareta interessene til Follo og Romerike og øvrige deler av Buskerud.

Stortinget har lagt til grunn at fylkeskommunen (et regionalt folkevalgt nivå) skal opprettholdes, men fylkesinndelingen skal vurderes. Med mindre nåværende fylker deles opp, kan resultatet av kommende prosesser blir utkanter i betydelig større fylker enn i dag, for eksempel dersom Akershus orienterer seg mot Østfold, eller om Buskerud orienterer seg mot Vestfold eller Telemark.

### 7.3 Hvordan møter alternativene samfunnsutfordringene?

Nedenfor drøftes de fem alternativene for kommunesammenslåing. Tre av alternativene har på viktige områder relativt like egenskaper og de drøftes dermed under ett. På områder der alternativene skiller seg vesentlig fra hverandre, blir det presisert.

#### 7.3.1 De tre storkommunealternativene

Her drøftes sammenslåing av:

- Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Hole, Lier,
- Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Hole
- Asker, Bærum, Hole.

Kommunealternativene gir kommuner med en innbyggerstørrelse på mellom 240 000 og 185 000 innbyggere. Alle alternativer ville innebære kommuner betydelig større enn, eller på størrelse med landets tredje største kommune (Trondheim, med 185 000 innbyggere). Men i motsetning til de øvrige store bykommuner i landet, vil kommunealternativene ikke ha et klart senter eller by, men bestå av flere større og mindre sentre.

#### Samfunnsutvikling

Den vestlige delen av Oslo tettsted vil i stor grad samles i en kommune, og samtlige alternativer vil omfatte betydelig pendling. Kommunen vil omfatte en sammenhengende kystlinje, skog- og friluftsområder. Samtlige alternativer kan legge til rette for en samordnet mobilisering av utviklings- og plankompetanse for å påvirke utviklingen i hele utredningsregionen. Et felles kommunestyre med en felles fagadministrasjon vil kunne se tettsteder og arealer i sammenheng, med sikte på tilrettelegging for boliger, næringsarealer, jordbruk, grøntområder, kultur og idrett, tettstedsutvikling og infrastruktur. En sammenslutning kan motvirke suboptimalisering og lokal konkurranse, og legge grunnlag for at de ulike stedene og kvalitetene i utredningsregionen utfyller hverandre og bidra til fordeling av vekst.

En sammenslått kommune ville også kunne legge grunnlag for en mer rasjonell lokalisering av tjenestetilbud, spesielt i tettsteder. Det kan gi potensial for bedre og mer kostnadseffektive tjenester dersom disse tilpasses bosettings- og kommunikasjonsmønsteret. En slik kommune ville også hatt betydelige fagmiljøer med kompetanse og kapasitet til å møte de samlede samfunnsutfordringer regionen står overfor.

Senterstrukturen i kommunene i dag er spredt, og storkommunealternativet vil ikke domineres av et klart og stort senter. Den spredte senterstrukturen kan være en fordel og legge grunnlag for en balansert utvikling i en ny kommune. Storkommunen vil bestå av flere lokalsentre. Dominansen fra den største kommunen (Bærum) kan være mindre framtrædende sammenlignet med kommunesammenslutninger rundt ett klart senter (for eksempel Bergen eller Kristiansand).

En sammenslåing kan også innebære at en omforent ny kommune i utredningsregionen får større regional gjennomslagskraft til å påvirke og arbeide for en endring i samferdselstilbudet og øvrige utviklingsoppgaver. Alle tre alternativer vil også ha potensial for å overta ansvaret for kollektivtransport og fylkesveger, men må inngå i et formalisert samarbeid med fylkeskommunene og Oslo kommune om utviklingen av kollektivtransporten og omklassifisering av fylkesveger til en større kommune i utredningsregionen, vil innebære en samling av flere transport- og arealpolitiske oppgaver og virkemidler til ett ansvarlig organ. En konsekvens av sammenslåing og økt ansvar for transport, kan også være at den nye kommunen inngår som part i styringen av Oslopakke 3 og bymiljøavtalene. I dag er ikke kommunene del av styringsgruppa for Oslopakke 3.

Kommunen vil møte noen av utfordringene knyttet til samordningsbehovet på tvers av kommunegrensene i Hovedstadsregionen. Dersom det utvikles en storkommune vest for Oslo, vil det også bli færre aktører som skal samarbeide. Fylkeskommunene og Oslo kommune vil samarbeide med en større kommune med betydelig større fagmiljøer. En sammenslåing kan legge til rette for en mer effektiv areal- og transportpolitikk, som de øvrige deler av Hovedstadsregionen også vil kunne nyte godt av.

En viktig tilleggsdimensjon ved de to alternativene som omfatter flere av Buskerudkommunene, er at dagens kommuner vil inngå i samme fylkeskommune, fylkesmannsembete, statlig vegadministrasjon og øvrig regional statsforvaltning.<sup>56</sup> For samfunnsutviklingsarbeidet vil alternativet få som konsekvens at institusjoner som gir viktige føringer for samfunnsutviklingen, dekker den samme geografien. Nye statlige og fylkeskommunale grenser legger til rette for at den samlede bolig- og arbeidsmarkedsregionen kan ses organisatorisk og planmessig i sammenheng. Det kan legge til rette for en koordinert politikk, prioriteringer og/eller oppgaveutførelse overfor regionen samlet sett. En sammenslåing vil også innebære at kommunene forholder seg til de samme regionale planer fra fylkeskommunen og det samme fylkesmannsambetet. Regionale politiske føringer og forvaltningspraksisen kan dermed bli mer ensartet enn tilfellet er i dag.

Alternativene legger grunnlag for at samfunnsutviklingen (inkludert potensielt nye oppgaver) for hele regionen i større grad enn i dag samles til ett kommunestyre.

Dersom fylkeskommunenes grenser endres og de folkevalgte regionene blir større, vil kommunen i utredningsregionen bli en betydelig kommune, med et stort antall innbyggere. En storkommune kunne også hatt potensial for å få samme status som Oslo, som både er fylke og kommune. Imidlertid har Stortinget til nå ikke gått inn for en slik modell for andre kommuner enn Oslo.

Det er to viktige innvendinger mot to av alternativene:

1. Lier trekker i retning av både vestdelen av Oslo og Drammen. Imidlertid inngår store deler av Lier i Drammen tettsted, mens områdene mot Asker for det meste er grøntstruktur og spredtbygd. Drammen er Liers viktigste utpendlingskommune, og Drammen er byen for mange av innbyggerne i Lier. Store deler av Lier har sterkere tilknytning til Drammensregionen enn kommunene nærmere Oslo. Fortsatt vil kommunegrensene (og muligens også statlige og fylkeskommunale grenser) skjære gjennom Lier/Drammen, og mulig tettstedsproblematikk og som følge av grenser mot Drammen blir ikke løst.

<sup>56</sup> Det vil ikke være en konsekvens av alternativet med Asker, Bærum og Hole.

2. Alternativet Asker, Bærum og Hole vil ikke omfatte Røyken og Hurum, som har betydelig utpendling til Asker og Bærum, og heller ikke tettstedene mellom Asker og Røyken. Alternativet vil i mindre grad enn de beskrevne alternativer legge til rette for en samordnet utvikling av Hovedstadsregionen vest for Oslo. Røyken og Hurum vil fortsatt ligge i et mindre relevant fylke transportmessig.

Når det gjelder Hole, er kommunen med i samtlige storkommunealternativer, men er primært rettet mot Ringeriksregionen og del av samme bo- og arbeidsmarked. På den annen side deler ikke Hole felles tettsted med Ringerike slik tilfellet er med Lier/Drammen. Hole og resten av Ringeriksregionen vil stå overfor store omstillinger i tiden framover knyttet til ny Ringeriksbane og E16. Det vil antagelig bli stilt krav om å tilrettelegge for næring og boligbygging, herunder også fortetting for å utnytte storsamfunnets investeringer i regionen. Det taler for et forsterket samarbeid i hele Ringeriksregionen. På den annen side kan ny Ringeriksbane og ny E16 i betydelig grad integrere Hole i Bærum og resten av Hovedstadsområdet som en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. Reisetiden med tog Hønefoss–Oslo S reduseres med 50 minutter.

En sammenslåing av Asker og Bærum alene er ikke et alternativ i dette utredningsarbeidet. Imidlertid ville alternativet hatt mange av de samme egenskapene som er nevnt ovenfor. I tillegg skal det påpekes at de nåværende interkommunale ordningene mellom de to kommunene ville blitt samlet under ett kommunestyre og én administrasjon. Alternativet ville medført sammenslåing av to relativt like parter økonomisk og identitetsmessig. En sammenslåing av kun to jevnbyrdige og store kommuner kan også være enklere å omstille.

### **Tjenesteyting og myndighetsutøvelse**

Samtlige tre storkommunealternativer vil gi svært store kommuner med kapasitet, kompetanse og fagmiljøer til å håndtere samtlige kommunale tjenesteoppgaver. Større organisasjoner kan gi rom for en utviklingsorientert kommune og potensial for utvikling av nye arbeidsformer og digitalisering av tjenester. Større avstand mellom innbygger og kommunen som myndighetsutøver kan være en fordel av habilitetsmessige årsaker, spesielt for de nåværende kommunene som er minst (for eksempel innen byggesak, sosialtjenester og barnevern). Alle tre alternativene ville ha oppfylt Ekspertutvalgets kriterier for tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse.

På den annen side kan storkommuner medføre større avstand og «opplevd distanse» mellom innbyggerne og administrasjonen. Større avstand kan svekke administrasjonens kunnskap om lokale forhold i de ulike deler av kommunen. Endringene vil bli spesielt store for innbyggerne i de minste kommunene i utredningsregionen.

Samtlige tre alternativer vil ha potensial til å gjennomføre forsøk eller overta ansvaret for videregående opplæring, statlig barnevern fra Bufetat og øvrige oppgaver som Stortinget vil legge til større kommuner. Interkommunalt samarbeid vil kunne avvikles. En sammenslåing vil antagelig få direkte konsekvens for de ikke stedbundne tjenester og fagadministrasjoner i kommunene, mens stedbundne tjenester som barnehager, skoler og pleie- og omsorgstjenester nødvendigvis ikke berøres av en sammenslåing, gitt at det er ønskelig å tilby tjenestene i nærhet til innbyggerne. For regionale samarbeidsparter som Bufetat, NAV og helseforetak vil dialogen og kontakten med kommunene kunne forenkles sammenlignet med i dag. Samtidig vil storkommunen utvikle seg til en mer likeverdig part i samarbeidet, med betydelige fagmiljøer og politisk kraft. Innbyggernes tilhørighet til sykehus vil nødvendigvis ikke endres. Imidlertid får en sammenslåing antagelig konsekvenser for samhandlingsavtalene mellom kommunene og de tre sykehusene kommunene i dag samhandler med.

### Lokaldemokrati og identitet

Samtlige storkommunealternativer vil ha et betydelig antall innbyggere. Det blir betydelig flere folkevalgte pr. innbyggere, men endringene blir størst for de minste kommunene. Avstanden mellom innbyggere og folkevalgte blir større, og den personlige kunnskapen og kontakten det kan legges til rette for i mindre kommuner, kan reduseres. I den sammenheng skal det påpekes at en innføring av nærdemokratiske ordninger til en viss grad kan ivareta nærhetshensynet.

Innbyggerundersøkelsen tar opp spørsmålet om sammenslåing vil endre innbyggernes muligheter til å påvirke utviklingen i kommunen. Resultatene er sammensatte, men flertallet av innbyggerne tror påvirkningen vil bli dårligere. Spesielt i Hole og Lier tror flertallet at påvirkningsmulighetene vil bli svakere. Det er imidlertid variasjoner, innbyggerne i Røyken og Hurum tror påvirkningsmulighetene blir som i dag.

Når det gjelder identitet og tilhørighet, viser innbyggerundersøkelsen at tilhørigheten til nærmiljøet/lokalsamfunnet gjennomgående er noe sterkere enn tilhørigheten til kommunen. Tilhørigheten til egen kommune varierer en del mellom kommunene. Undersøkelsen viser også at de fleste innbyggerne ikke mener deres identitet til nåværende kommune vil endres ved en eventuell sammenslåing.

Det er neppe grunnlag for å konkludere med at noen av storkommunealternativene er regioner med en felles tilhørighet og identitet. Kommunene er del av ulike fylker, de samles ikke om «identitetsfyrtårn» som for eksempel fotballag eller håndballag, de inngår i ulike lokale medier og alternativene har heller ikke et klare samlende senter i form av en felles by, men består av flere større og mindre sentre. Kommunene kan heller ikke sies å dele felles historiske og/eller kulturelle bånd. Det at kommunen ikke har et klart senter eller en i utgangspunktet dominerende kommune, kan være en fordel og legge grunnlag for utvikling av en politisk kultur basert på likeverdige parter.

Imidlertid vil alternativet der Asker, Bærum og Hole slås sammen, i stor grad omfatte innbyggere som antagelig har flere felles identitetsbånd enn hva tilfellet er mellom de øvrige kommuner. Imidlertid er antagelig situasjonen annerledes for Hole, der mange innbyggere kan ha et mer distansert forhold til Asker og Bærum.

Dersom kommunene overtar flere oppgaver fra staten og fylkeskommunene vil det innebære at lokalpolitikkerne få økt ansvar for kommunens utvikling og tjenesteproduksjon. Dersom flere oppgaver legges til kommunen, kan det også øke interessen for lokaldemokratiet, både blant velgerne og politiske kandidater.

Alternativene vil også føre til avvikling av hovedtyngden av de nåværende interkommunale ordningene, og ansvaret samles til én kommune. Det kan ha en demokratisk verdi at flest mulig oppgaver ivaretas av én kommune, fordi oppgaveløsning gjennom interkommunalt samarbeid innebærer indirekte demokrati, og dermed svekket mulighet for innbyggerne til å utøve innflytelse på oppgaveløsningen gjennom sine valgte representanter.

Lokaldemokrati handler også om å målbære innbyggerne og næringslivets interesser. Storkommunealternativene kan i kraft av størrelse, innbyggere og ressursgrunnlag få større regional og nasjonal gjennomslagskraft til å påvirke og arbeide for regionens og de ulike kommunedelenes felles interesser. En ny kommune kan også bidra til å forene de nåværende kommunenes felles interesser og perspektiver overfor omverdenen. Økt påvirkningskraft og en mer innflytelsesrik kommune kan styrke interessen og engasjementet om lokalpolitikken. På den annen side kan det innvendes at fem kommuner og ordførere kan ha minst like sterk innflytelse på omverdenen, og budskapet kan gjentas i ulike sammenhenger.

Det er vanskelig å si noe sikkert om hvordan storkommunealternativene vil tilfredsstillere Ekspertutvalgets kriterier for lokaldemokrati knyttet til politisk styring, deltakelse og identitet. Det er ikke grunnlag for å konkludere med at valgdeltakelsen eller øvrig politisk deltakelse vil endres som følge av en sammenslåing. Det vil blant annet bero på de framtidige kommunestyrenes organisering av sitt arbeid, dialogen med innbyggerne og hvorvidt innbyggerne finner det naturlig å engasjere seg i lokale saker. Også utvikling av nærdemokratiordninger kan ivareta hensynet til politisk deltakelse og innflytelse.

Når det gjelder politisk styring, vil ansvaret for samfunnsutviklingen (inkludert potensielt nye oppgaver) for hele regionen i større grad enn i dag samles til ett kommunestyre, som er direkte ansvarlig overfor innbyggerne. I dag har nabokommunenes og andre forvaltningsnivåers disposisjoner betydning utover kommunenes grenser, uten at kommunene har innflytelse på beslutningene. På den annen side kan innbyggernes påvirkningskraft overfor kommunen reduseres. Når det gjelder identitet, er det ikke grunnlag for å si at noen av alternativene omfatter klare identitetsregioner, selv om Asker og Bærum nok står nære hverandre i mange sammenhenger.

### **Harmoniseringsutfordringer og kommuneøkonomi**

Ingen av storkommunealternativene vil, hverken på kort eller lang sikt, gi vesentlige endringer i frie inntekter sammenlignet med dagens struktur.

En ny struktur med Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Lier og Hole vil innebære at tjenestetilbudet innad i en den nye storkommunen må harmoniseres. Dette vil kunne medføre en reduksjon i tjenestetilbudet<sup>57</sup> med 2,9 % i Bærum og 1,2 % i Asker, og en økning på 5,7 % i Lier, 7,6 % i Røyken, 9,5 % i Hurum og 11,6 % i Hole.

En struktur med Asker, Bærum, Røyken, Hurum og Hole vil kunne innebære en reduksjon i tjenestetilbudet med 2,3 % i Bærum og 0,6 % i Asker, og en økning med 12,3 % i Hole, 8,3 % i Røyken og 10,2 % i Hurum.

En struktur med Asker, Bærum og Hole vil innebære en reduksjon i tjenestetilbudet med 1,0 % i Bærum, og en økning med 13,8 % i Hole og 0,7 % i Asker.

For Bærum og Asker (bortsett fra alternativet med Bærum og Hole) kan de beregnede omfordelingsvirkningene ha negative konsekvenser i form av redusert tjenestetilbud. En mulig måte å redusere de negative virkningene på er å utnytte mulige stordriftsfordeler, samt effekter av økt kapasitet og kompetanse.

Storkommunealternativene gir stordriftsfordeler. Konservativt beregnet utgjør stordriftsfordelene knyttet til administrasjon ca. 30 mill. kr for alternativet Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Lier og Hole, ca. 27 mill. kr for alternativet Asker, Bærum, Røyken, Hurum og Hole, og ca. 7 mill. kr for alternativet Asker, Bærum og Hole.

For øvrige tjenesteområder må vi nøye oss med å peke på områder med mulige stordriftsfordeler. Manglende beregning av disse stordriftsfordelene betyr ikke at de er mindre enn de som er beregnet for administrative funksjoner. Det er ikke usannsynlig at de er større, men de vil i stor grad avhenge av hvordan tjenestene organiseres.

### **7.3.2 Asker, Røyken og Hurum**

Kommunen vil ha nærmere 90 000 innbyggere og vil dekke deler av en sammenhengende bolig- og arbeidsmarkedsregion, men pendlingen innad i regionen vil være mindre enn for de andre alternativene. Kommunen vil også omfatte nåværende tettsteder som splittes opp av kommune- og fylkesgrensene, med unntak av Spikkestadområdet som del av Drammen tettsted.

<sup>57</sup> NB! Dette er beregnet ut fra utligning i frie inntekter i forhold til beregnet tjenestebehov.



Kommunen vil ha noen av de samme forutsetningene for å møte samfunnsutfordringene vest for Oslo som storkommunealternativene. For Røyken og Hurum vil konsekvensen være at kommunen inngår i et fylke og statlige regioner som i transportsammenheng er mer relevante for flertallet av innbyggerne. For alle kommunene ville alternativet kunne legge til rette for en mer samlet og overordnet bolig- og næringsutvikling, der mulige ulemper og fordeler ses i en større arealmessig sammenheng. Imidlertid vil en vesentlig ulempe ved alternativet være at Bærum, og dermed en stor del av Oslo tettsted, ikke inngår i alternativet. Samfunnsutfordringer i regionen vest for Oslo vil fortsatt måtte løses av to store kommuner i samarbeid med fylkeskommunen og statlige etater. Kommunen vil antagelig ikke kunne overta ansvaret for kollektivtransporten.

Kommunen vil bli en relativt stor kommune i nasjonal sammenheng med store fagmiljøer. Kommunen kan ha potensial for å overta oppgaver som i dag ligger til staten og fylkeskommunen, men antagelig ikke videregående opplæring. Innvendinger knyttet til kommunenes størrelse og konsekvenser for blant annet avstand mellom folkevalgte/administrasjonen og innbyggerne, gjør seg gjeldende også for dette alternativet. Imidlertid ville kommunen bli vesentlig mindre enn de tre forutgående alternativene.

Dette alternativet vil hverken på kort eller lang sikt gi vesentlige endringer i frie inntekter sammenlignet med dagens struktur.

En ny struktur med Asker, Røyken og Hurum vil innebære at tjenestetilbudet innad i den nye storkommunen må harmoniseres, noe som kan gi en reduksjon i tjenestetilbudet med 2,9 % i Asker, og en økning med 5,7 % i Røyken og 7,6 % i Hurum.

For Asker vil de beregnede omfordelingsvirkningene ha negative konsekvenser i form av redusert tjenestetilbud. En mulig måte å redusere de negative virkningene på er å utnytte mulige stordriftsfordeler, samt effekter av økt kapasitet og kompetanse.

Alternativet gir stordriftsfordeler. Konservativt beregnet utgjør stordriftsfordelene knyttet til administrasjon ca. 20 mill. kr. For øvrige tjenesteområder må vi nøye oss med å peke på områder med mulige stordriftsfordeler. Manglende beregning av disse stordriftsfordelene betyr ikke at de er mindre enn de som er beregnet for administrative funksjoner. Det er ikke usannsynlig at de er større, men det vil i stor grad avhenge av hvordan tjenestene organiseres.

### 7.3.3 Røyken, Hurum og Lier

Kommunen vil ha over 55 000 innbyggere og vil samle den østlige delen av Drammen tettsted i en kommune. Den vil også ha som konsekvens at tettstedet Sætre inngår i en kommune. Imidlertid vil kommunegrensene fortsatt splitte opp Slemmestadområdet, Heggedal/Hallenskog og Drammen tettsted. Koordineringsutfordringer som følge av grenser mot Drammen og Asker, samt de øvrige deler av Hovedstadsregionen, vil fortsatt kunne være betydelige. Det er liten pendling mellom kommunene. Kommunen vil ikke dekke den betydelige utpendlingen spesielt Røyken, og til dels Hurum, har til Asker og Bærum og videre inn mot Oslo. Den vil heller ikke omfatte pendlingen fra Lier mot Drammen. Fortsatt kan fylkesgrensen mot Akershus hemme arbeidet for en koordinert transport- og arealpolitikk på vestsiden av Oslo. Kommunen vil ikke være funksjonell for å overta viktige fylkesveger eller kollektivtransporten.

Alternativet vil i liten grad møte kommunenes og hovedstadsregionens utfordringer når det gjelder miljø- og transportpolitiske målsettinger og utfordringer knyttet til en helhetlig samfunnsutvikling.

Kommunen vil imidlertid bli en relativt stor kommune i nasjonal sammenheng med store fagmiljøer. Kommunen kan ha potensial for å overta oppgaver som i dag ligger til staten og fylkeskommunen, men antagelig ikke videregående opplæring.

Kommunen vil være vesentlig mindre enn de øvrige utredningsalternativene, og motforestillingene knyttet til økt avstand mellom politikere og administrasjon og innbyggerne, og redusert innbyggerpåvirkning er mindre framtrepende. Kommunen vil også bestå av mer jevnbyrdige parter.

Heller ikke dette alternativet vil, hverken på kort eller lang sikt, gi vesentlige endringer i frie inntekter sammenlignet med dagens struktur. En struktur med Røyken, Hurum og Lier vil innebære at tjenestetilbudet innad i den nye storkommunen må harmoniseres og vil kunne bety en reduksjon i tjenestetilbudet med 1,3 % i Lier, og en økning med 0,5 % i Røyken og 2,3 % i Hurum.

For Lier vil de beregnede omfordelingsvirkningene ha negative konsekvenser i form av redusert tjenestetilbud. En mulig måte å redusere de negative virkningene på er å utnytte mulige stordriftsfordeler, samt effekter av økt kapasitet og kompetanse.

Alternativet gir stordriftsfordeler. Konservativt beregnet utgjør stordriftsfordelene knyttet til administrasjon ca. 23 mill. kr. For øvrige tjenesteområder må vi nøye oss med å peke på områder med mulige stordriftsfordeler. Manglende beregning av disse stordriftsfordelene betyr ikke at de er mindre enn de som er beregnet for administrative funksjoner. Det er ikke usannsynlig at de er større, men de vil i stor grad avhenge av hvordan tjenestene organiseres.

# Vedlegg

## 8 Vedlegg

### 8.1 Vedlegg 1. Demografi med mer

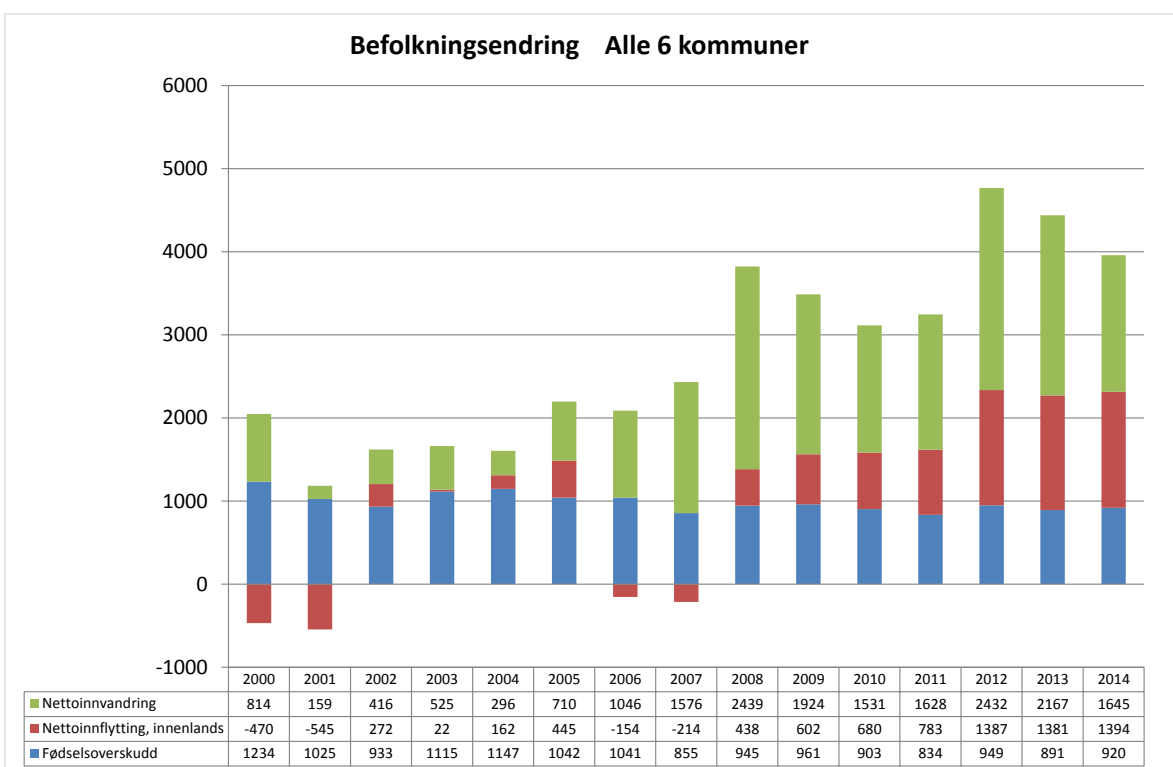
I forbindelse med dette prosjektet er det laget en modell som gjør det mulig å få fram utviklingstrekk for

- en kommune
- alle kommuner
- ulike strukturalternativ

Disse er lagt i en egen database til bruk for i kommunene når det gjelder demografi med mer. Nærmere omtale av denne regneraksbasen. I regnearksmappens regneark «Info» er det redegjort nærmere for hvordan dette gjøres.

Noen av figurene for de 6 kommunene finnes i rapportens avsnitt 2.2. I resten av dette vedlegget følger et par til.

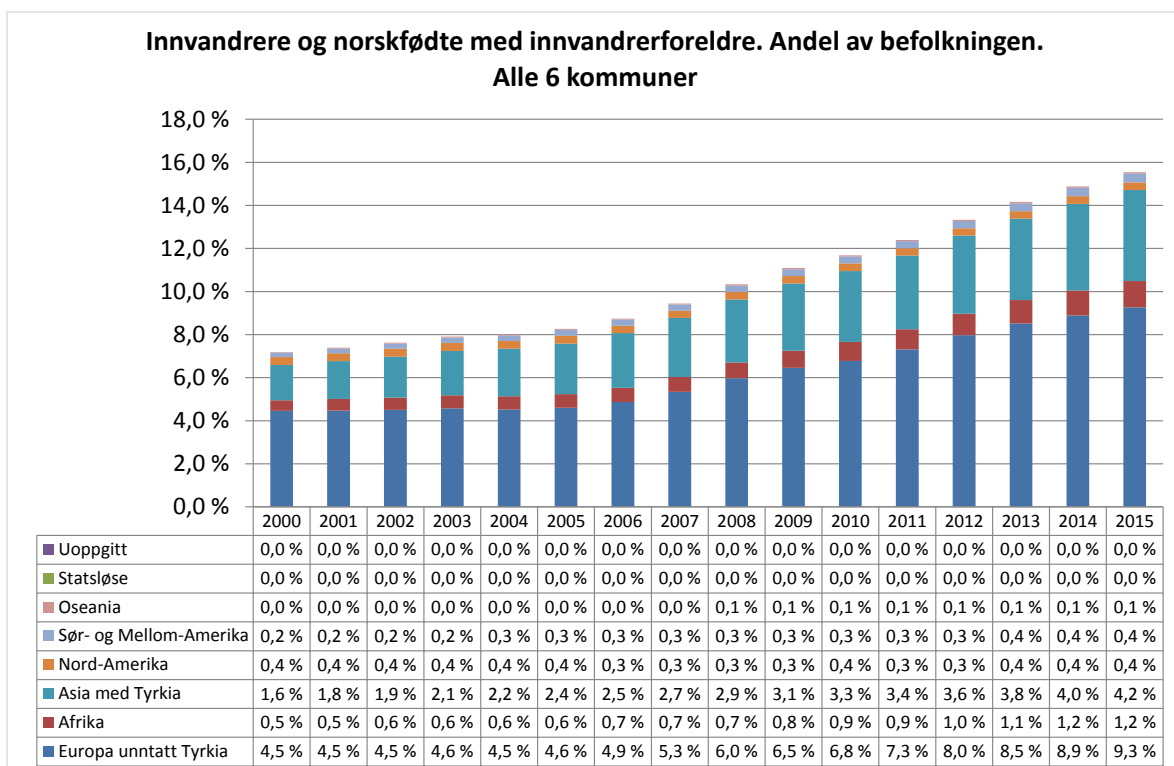
Deler vi befolkningsveksten<sup>58</sup> inn i tre: netto innvandring, netto innflytting innenlands og fødselsoverskudd, ser vi at økningen i befolkningsveksten de siste årene har skjedd gjennom økning i både netto innvandring og netto innflyttingen innenlands samlet for alle kommunene.



Figur 8.1 Befolkningsendring 2000–2015. Samlet for alle kommuner.

<sup>58</sup> Som framgår av avsnitt.2.2.2

Den økte innvandringen har ført til at andel innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre har økt fra ca. 7 % til ca. 15 % av befolkningen for de 6 kommunene samlet. Ca. 2/3 av denne innvandrerbefolkningen i 2015 har bakgrunn fra Europa.



Figur 8.2 Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Andel av befolkningen over tid. Alle seks kommuner

## 8.2 Vedlegg 2. Data pr. deltjeneste

Dette vedlegget inneholder data pr. deltjeneste (hovedsakelig for året 2014). Det er i hovedsak laget to tabeller pr. tjeneste:

- Utvalgte nøkkeltall. Bygger på tilgjengelig statistikk fra SSB (KOSTRA-data), gjengitt og supplert med annen statistikk i egne databaser laget av Agenda Kaupang
- Kommunebarometeret. Verdier og rangering basert på data for 2014. Kilde: Kommunal Rapport, gjengitt av Agenda Kaupang i henhold til avtale.

## 8.2.1 Pleie og omsorg

Tabell 8.1 Utvalgte nøkkeltall. Pleie og omsorg. Kilde: tilgjengelig statistikk fra SSB (KOSTRA-data), gjengitt og supplert med annen statistikk i egne databaser laget av Agenda Kaupang

Pleie og omsorg												
Prioritering	Netto driftsutgifter <sup>1)</sup> pr. innbygger			Netto driftsutgifter pr. innbygger korrigert for behov							Kvalitetsindikatorer generelt	
	Uten justering for behov	Behov pr innbygger <sup>2)</sup>	Med justeringer for behov	Pr. del tjeneste (KOSTRA-funksjon)			Oppdelt pr. hovedbrukerguppe <sup>3)</sup>				Årsverk ekskl. fravær i brukerretnede tjenester pr. mottaker	Andel årsverk i brukerretnede tjenester m/ fagutdanning
				Pleie, omsorg og hjelp i hjemmet	Aktivisering av eldre og funksjonshemmede	Pleie, omsorg, hjelp i institusjon	Boligtilbud i institusjon	Funksjonshemmede (eks. vertskommunebrukere)	Psykisk helsearbeid	Andre, i hovedsak andre		
Bærum 14	16072	94 %	17114	8567	1255	6544	748	..	..	..	0,54	70 %
Asker 14	14724	86 %	17150	7910	1686	6647	907	..	..	..	0,56	66 %
Hole 14	16197	91 %	17831	9391	1081	6544	816	22,6 %	4,2 %	73,2 %	0,52	76 %
Lier 14	12660	89 %	14174	8159	752	4717	546	28,8 %	8,5 %	62,7 %	0,49	70 %
Røyken 14	9905	82 %	12117	6598	530	4347	642	..	..	..	0,54	67 %
Hurum 14	13619	110 %	12376	8149	822	2918	487	..	..	..	0,41	70 %
1) Er justert for utgifter til vertskommunebrukere (forutsetter at dette er likt tilskuddet) kommunene får												
2) Er basert på KRDs delkriteriesett for neste inntektsår. Landsgjennomsnittet er 100%. Tallene som framkommer er avrundede, for beregninger i neste kolonne er nøyaktige tall brukt												
3) Er basert på detaljgjennomgang gjennomført av Agenda Kaupang. Tall foreligger derfor bare for utvalg av kommuner. Er angitt som andel fordi det er data for ulike år												
Dekningsgrad heldøgns omsorg	Andel institusjonsplasser og beboere i bolig med heldøgns bemanning i % av befolk 80+					Kortids-plasser	Andel plasser avsatt til tidsbegrenset opphold	Gj.snittlig antall oppholdsdøgn per tidsbegr. opphold i institusjon	Utgiftsnivå institusjonsplasser		Andre kvalitetsindikatorer	
	Plasser i institusjon bebodd av eldre over 80 år	Andel beboere i bolig m/ heldøgns bemanning 80 år og over	Plasser i institusjon bebodd av beboere under 80 år	Beboere i bolig m/ heldøgns bemanning under 80 år	Totalt				Utgift pr. plass drevet i egen regi	Netto driftsutgifter pr. plass som kommunen disponerer	Tid m lege og fysioterapi per uke per beboer i sykehjem	Andel plasser i brukertilpass et enerom m/ eget bad/w/c
Bærum 14	12,4	5,0	4,3	5,7	27,4	Bærum 14	21,6 %	16,7	1 022 031	817 644	1,05	81 %
Asker 14	11,6	2,8	5,1	7,9	27,5	Asker 14	18,8 %	14,7	#VERDIE 919 952	919 952	0,60	74 %
Hole 14	10,7	7,6	4,6	3,0	25,9	Hole 14	19,1 %	11,9	1 278 211	1 066 285	0,81	69 %
Lier 14	8,7	6,5	4,9	8,4	28,5	Lier 14	14,8 %	14,2	1 069 754	890 425	1,42	43 %
Røyken 14	9,4	1,3	7,4	9,1	27,2	Røyken 14	43,2 %	11,2	#VERDIE 849 564	849 564	1,15	100 %
Hurum 14	5,1	10,3	2,7	10,5	28,6	Hurum 14	51,6 %	17,4	1 095 800	1 002 771	1,33	71 %
Andel av innbyggerne som mottar hjemmetjeneste	Under 67 år	67 - 79 år	Over 80 år	Andel hjemmetj.mottakere med omfattende bistandsbehov	Under 67 år	67-79 år	Over 80 år	Tilskudd til ressurskrevende tjenester. (Kroner)		Gjennomsnittlig antall tildelte timer pr uke, praktisk bistand	Gjennomsnittlig antall tildelte timer pr uke, hjemmesykepleie	
								Pr innbygger	Pr. innbygger korrigert for behov			
Bærum 14	1,4 %	4,8 %	28,4 %	Bærum 14	27,2 %	22,6 %	18,7 %	1224	1304	11,00	5,10	
Asker 14	1,7 %	3,9 %	23,5 %	Asker 14	20,1 %	14,6 %	16,3 %	1192	1389	14,10	5,50	
Hole 14	2,3 %	8,8 %	33,9 %	Hole 14	14,3 %	12,5 %	16,0 %	2245	2471	5,70	15,40	
Lier 14	1,9 %	5,1 %	34,8 %	Lier 14	23,0 %	20,9 %	25,6 %	1401	1569	9,00	5,00	
Røyken 14	1,4 %	5,5 %	28,2 %	Røyken 14	24,0 %	11,8 %	12,4 %	1157	1415	7,50	5,70	
Hurum 14	2,1 %	5,6 %	40,9 %	Hurum 14	19,6 %	21,5 %	23,5 %	573	521	8,60	6,30	

Tabell 8.2 Kommunebarometret Eldreomsorg. Verdier og rangering basert på data for 2014. Kilde: Kommunal Rapport

Eldreomsorg	Bærum 14	Asker 14	Hole 14	Lier 14	Røyken 14	Hurum 14
BEMANNING: Andel ansatte med fagutdanning (10 % vekt innen sektoren)	70,0	66,0	76,0	70,0	67,0	70,0
BEMANNING: Tid med lege og fysioterapeut på sykehjem (10 %)	1,1	0,6	0,8	1,4	1,2	1,3
BEMANNING: Årsverk av ergoterapeut og geriatrisk sykepleier per 1.000 innb. over 80 år (10 %)	10,7	7,1	12,7	6,3	5,9	10,9
PROFIL: Hvor stor andel av eldreomsorgen skjer i hjemmet (andel over 80 år med tjenester som ikke bor på institusjon) (10 %)	68	65	80	81	75	89
TILBUD: Gjennomsnittlig antall timer praktisk bistand i hjemmet (5 %)	11,0	14,1	5,7	9,0	7,5	8,6
TILBUD: Gjennomsnittlig antall timer hjemmesykepleie (5 %)	5,1	5,5	15,4	5,0	5,7	6,3
BEHOV: Andel av de over 67 som får bistand og som har stort omsorgsbehov (5 %)	19,6	15,8	14,7	24,2	12,2	22,9
HELSETILSTAND: Dødelighet i prosent av landsgjennomsnittet (100 = snittet) (10 %)	84,9	80,9	90,5	99,9	111,4	95,5
KORTTIDSPASSER: Gjennomsnittlig oppholdstid per plass, målt i dager (10 %)	19,1	12,7	12,3	14,3	12,3	19,7
SAMHANDLING: Antall døgn på sykehus for utskrivningsklare pasienter, per 10.000 innb. (5 %)	44,7	155,5	0,0	27,8	265,7	152,2
ENEROM: Andel brukertilpasset enerom på sykehjem med bad/wc (5 %)	81	74	69	43	100	71
DEMENTE: Andel plasser avsatt til demente målt mot andel over 80 år som allerede er på sykehjem (5 %)	21	41		90	62	
TRYGGHET: Trygghetsalarm per 1.000 hjemmeboende eldre over 80 år (5 %)	33	34	35	42	46	46
BRUKERE: System for brukerundersøkelser i hjemmetjenesten/institusjon (5 %)	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	0,0
<b>Rangordning totalt</b>						
Nivå (fra 1 til 6)	3,74	3,52	4,26	3,98	3,76	3,83
Rang blant kommunene (bare for kommuner)	157	240	30	84	146	128

## 8.2.2 Grunnskole

Tabell 8.3 Utvalgte nøkkeltall. Skole. Kilde: tilgjengelig statistikk fra SSB (KOSTRA-data), gjengitt og supplert med annen statistikk i egne databaser laget av Agenda Kaupang

Grunnskole															
Prioritering, forhold som påvirker	Netto driftsutgifter <sup>1)</sup> pr. innbygger i aktuell aldersgruppe					Netto driftsutgifter for alle grunnskolefunksjoner		Ulike forhold som påvirker utgiftsnivået							
	Pr innbygger i alderen 6-15 år				Pr alle innbyggere	Pr innbygger	Pr innbygger justert for behov <sup>2)</sup>	Andel timer spesialundervisning av lærertimer	Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning	Andel elever i grunnskolen som får særskilt norskopplæring	Elev per kommunal skole				
	Undervisning	Lokaler	Skyss	SFO	Voksenopplæring										
Bærum 14	73950	14989	626	229	300	12103	11021	17,5 %	7,0 %	6,2 %	357				
Asker 14	76340	17436	709	2157	249	13265	11788	14,9 %	7,6 %	7,4 %	303				
Hole 14	96714	19598	2313	2424	9	14398	14462	18,0 %	12,3 %	4,1 %	194				
Lier 14	79329	16529	2492	-464	236	13143	11923	17,0 %	10,0 %	5,9 %	305				
Røyken 14	72791	29083	2006	1228	11	14310	12560	17,1 %	7,1 %	4,2 %	260				
Hurum 14	82088	16444	2678	1877	290	12397	12598	17,8 %	8,9 %	1,8 %	181				
1) Er justert for omfang privatskolelever for at det skal bli sammenlignbart. Utgiftene til privatskolelever (ut fra hva kommunen trekkes i ramme) er lagt til															
2) Her bruker vi ikke KRDS delkriteriesett fullt ut. Bare innbyggere i aktuell aldersgruppe.															
Resultater /årsak til forskjeller	AVGANGSKARAKTERER: Gjennomsnittlige grunnskolepoeng				Gjennomsnitt nasjonale prøver siste fire år			Andel elever på laveste mestringsnivå, snitt siste fire år			Andel elever med direkte overgang fra grunnskole til videregående innen fem år	FRAFALL: Andel elever som ikke har fullført og bestått videregående innen fem år	Andel innbyggere med høyere utdanning		
	Siste år	Siste 4 år	5.trinn	8 trinn	9-trinn	5.trinn	8 trinn	9-trinn	5.trinn	8 trinn			9-trinn	Universitets- og høgsolenivå kort	Universitets- og høgsolenivå lang
	Bærum 14	43,5	43,0	57,3	57,8	57,1	25,4 %	3,2 %	2,0 %	98,1 %			13,3 %	31,1 %	19,1 %
Asker 14	42,5	42,3	55,3	56,9	56,2	31,6 %	4,2 %	2,5 %	98,5 %	14,5 %	30,5 %	16,9 %			
Hole 14	41,9	40,4	51,4	52,3	52,4	27,8 %	5,9 %	3,5 %	98,6 %	15,4 %	25,8 %	9,4 %			
Lier 14	41,9	41,7	52,6	52,0	52,9	45,2 %	8,8 %	3,6 %	98,4 %	18,1 %	24,5 %	8,7 %			
Røyken 14	41,2	40,9	50,1	51,2	51,2	#VERDI!	7,3 %	3,2 %	99,0 %	21,0 %	23,9 %	8,1 %			
Hurum 14	41,3	40,5	49,5	49,8	49,7	33,1 %	8,3 %	4,0 %	96,4 %	32,2 %	19,6 %	5,4 %			
3) Vår kilde når det gjelder resultatene er Kommunebarometeret som er laget av Kommunal Rapport.															
Grunnskole	Korrigerede brutto driftsutgifter til grunnskole (202), per elev, konsern				Gjennomsnittlig gruppestørrelse <sup>4)</sup>				Utdanningsnivå lærere, andel lærere med:						
	Inventar og utstyr	Undervisningsmateriell	Lønn og andre driftsutgifter	Totalt	1-4 trinn	5-7 trinn	8-10 trinn	Totalt	Universitets-/høgskoleutdanning og pedagogisk	Universitets-/høgskoleutdanning uten pedagogisk	Videregående utdanning eller lavere				
	Bærum 14	938	1264	73639	75841	15,7	15,6	16,6	16,0	82,5 %	8,7 %	8,8 %			
Asker 14	1419	1106	75859	78384	15,4	14,6	15,6	15,2	88,6 %	7,1 %	4,4 %				
Hole 14	1010	1081	97858	99949	11,7	11,9	15,3	12,7	85,2 %	3,7 %	11,1 %				
Lier 14	1269	1514	76978	79761	15,2	14,5	14,6	14,8	85,6 %	7,0 %	7,5 %				
Røyken 14	1415	868	72054	74337	16,3	14,6	16,6	15,8	80,6 %	8,0 %	11,5 %				
Hurum 14	1517	743	78337	81597	14,2	13,4	14,9	14,2	81,8 %	8,0 %	10,2 %				
4) Er et uttrykk for voksentetthet.															
5) De to kolonnene til venstre er netto utgifter fordelt på to faktorer.															
SFO, utgiftsnivå lokaler og skyss	Utgifter til skole, lokaler <sup>5)</sup>					SFO			Skyssutgifter fordelt på to faktorer						
	Areal pr. 100 innbygger 6-15 år	Netto driftsutgifter pr. kvadratmeter	Driftsutgifter pr m <sup>2</sup> <sup>6)</sup>			Andel innbyggere 6-9 år i kommunal og privat SFO		Andel elever i kommunal og privat SFO med 100prosent plass	Korrigerede brutto driftsutgifter til skolefritidsklub (215), per komm. bruker	Andel elever i grunnskolen som får tilbud om skoleskyss	Kommunale kostnader per elev som får skoleskyss				
			Vedlikeholdsaktiviteter	Andre driftsaktiviteter enn renhold og energi	Energikostnader	Renhold (bare lønn, egenregi eks pensjon/arb giv avgift)	Kommunal					Privat			
Bærum 14	1730	866	41	180	92	140	85,2 %	1,8 %	70,3 %	22241	0,9 %	6898			
Asker 14	1590	1097	76	193	102	154	78,4 %	1,8 %	63,1 %	26231	1,3 %	5575			
Hole 14	1840	1065	149	241	80	204	78,8 %	3,0 %	49,6 %	31640	4,0 %	5855			
Lier 14	1750	945	92	144	79	177	73,3 %	0,0 %	54,7 %	21993	2,5 %	10040			
Røyken 14	1700	1711	..	#VERDI!	0	..	68,4 %	0,0 %	63,8 %	29396	1,4 %	15072			
Hurum 14	1600	1028	28	544	94	2	58,0 %	6,4 %	59,7 %	30570	3,1 %	8606			
6) Her inngår ikke avskrivninger															

Tabell 8.4 Kommunebarometeret Grunnskole. Verdier og rangering basert på data for 2014. Kilde: Kommunal Rapport

GRUNNSKOLE	Bærum 14	Asker 14	Hole 14	Lier 14	Røyken 14	Hurum 14
AVGANGSKARAKTERER: Gjennomsnittlige grunnskolepoeng siste fire år (10 % vekt innen sektoren)	43,0	42,3	40,4	41,7	40,9	40,5
AVGANGSKARAKTERER: Gjennomsnittlige grunnskolepoeng siste år (5 %)	43,5	42,5	41,9	41,9	41,2	41,3
FRAFALL: Andel elever som ikke har fullført og bestått videregående innen fem år, snitt siste tre år (20 %)	13,3	14,5	15,4	18,1	21,0	32,2
5. trinn: Gjennomsnitt nasjonale prøver siste fire år (5 %)	57,3	55,3	51,4	52,6	50,1	49,5
5. trinn: Andel elever på laveste mestringsnivå, snitt siste fire år (5 %)	25,4	31,6	27,8	45,2		33,1
8. trinn: Gjennomsnitt nasjonale prøver siste fire år (5 %)	57,8	56,9	52,3	52,0	51,2	49,8
8. trinn: Andel elever på laveste mestringsnivå, snitt siste fire år (5 %)	3,2	4,2	5,9	8,8	7,3	8,3
9. trinn: Gjennomsnitt nasjonale prøver siste fire år (5 %)	57,1	56,2	52,4	52,9	51,2	49,7
9. trinn: Andel elever på laveste mestringsnivå, snitt siste fire år (5 %)	2,0	2,5	3,5	3,6	3,2	4,0
UTDANNING: Andel lærere med høyere utdanning og pedagogisk utdanning, 1.-10. trinn (10 %)	82,5	88,6	85,2	85,6	80,6	81,8
TRIVSEL: 7. trinn, snitt siste fem år (5 %)	93,2	92,0	91,1	90,9	89,4	87,8
TRIVSEL: 10. trinn, siste fem år (5 %)	90,0	88,2	86,8	86,5	83,0	87,5
SPESIALUNDERVISNING: Andel elever som får slik undervisning, snitt siste fire år (5 %)	7,1	8,0	12,4	10,1	7,8	10,8
LEKSEHJELP: Andel elever 1.-4. trinn som har leksehjelp (5 %)	67,8	59,6	16,9	55,6	29,2	18,6
SFO: Andel ansatte i SFO med relevant utdanning (5 %)	19,9	41,1	30,4	37,4	32,4	39,3
Rangordning totalt						
Nivå (fra 1 til 6)	5,28	5,26	4,42	4,42	3,98	3,15
Rang blant kommunene (bare for kommuner)	2	4	45	46	106	313
	Best med lavt nivå					



## 8.2.3 Barnehage

Tabell 8.5 Utvalgte nøkkeltall. Barnehage. Kilde: tilgjengelig statistikk fra SSB (KOSTRA-data), gjengitt og supplert med annen statistikk i egne databaser laget av Agenda Kaupang

Barnehage												
Prioritering/ Utgiftsnivå	Netto driftsutgifter pr. barn i alderen 1-5 år				Netto driftsutgifter for alle barnehagefunksjoner		Ulike forhold som påvirker utgiftsnivået			Kommunal kostnad per korrigerte oppholdstimer <sup>2)</sup>	Overføringer til private barnehager per korrigerte oppholdstimer <sup>3)</sup>	
	Pr innbygger i alderen 6-15 år				Pr innbygger	Pr innbygger justert for behov <sup>1)</sup>	Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn	Gjennomsnittlig størrelse barnehage målt i antall standardbarn				
	Opphold og stimulering	Førskolelokaler og skyss <sup>4)</sup>	Styrket barnehagetilbud	Totalt				Kommunale	Private			Alle
Bærum 14	118342	7043	9924	135310	9219	8239	18,2 %	79,0	45,5	56,7	47,5	44
Asker 14	114212	4544	9140	127896	8334	7788	17,5 %	110,3	61,2	75,9	45,2	44
Hole 14	98079	10508	9508	118095	7775	7191	12,4 %	70,3	13,5	57,7	46,4	27
Lier 14	109797	1476	10209	121482	7702	7398	21,1 %	87,1	80,8	81,5	41,1	40
Røyken 14	108765	4050	6483	119299	7780	7265	13,0 %	55,7	66,6	64,6	43,5	40
Hurum 14	112112	4419	9168	125699	6563	7654	20,7 %	59,7	54,8	56,9	41,7	40
1) Her bruker vi ikke KRDs delkriteriesett fullt ut. Bare innbyggere i aktuell aldersgruppe 1-5 år												
2) Gjelder totalt for både private og kommunalt tilbud. Den totale netto kostanden pr. innbygger justert for behov kan brytes opp i to faktorer. Denne og omfang av tilbud som står i tabellen under												
3) NB, det kan være forskjeller i hva som ligger i overføringene												
Tilbud	Andel av barna som får barnehagetilbud etter alder				Andel med tilbud 0-5 år fordelt på privat/kommunalt		Andel brukere med oppholdstid over 33 timer			Korrigerte 100 oppholdstimer pr. alle barn i alderen 1-5 år som bor i kommunen		
	0 år	1-2 år	3-5 år	0-5 år	Kommunalt tilbud	Privat tilbud	Kommunale	Private	Alle	Kommunalt tilbud	Privat tilbud	Totalt (omfang av tilbudet)
Bærum 14	2,6 %	81,3 %	96,4 %	78,4 %	38,0 %	40,4 %	100,0 %	98,8 %	99,4 %	13,3	15,2	28,5
Asker 14	0,3 %	80,6 %	96,9 %	77,6 %	33,9 %	43,7 %	99,3 %	99,8 %	99,6 %	12,3	16,0	28,3
Hole 14	0,0 %	75,9 %	98,5 %	75,8 %	72,3 %	3,5 %	86,2 %	81,9 %	86,0 %	24,1	1,3	25,4
Lier 14	5,6 %	84,1 %	98,8 %	81,2 %	9,6 %	71,6 %	99,4 %	99,1 %	99,1 %	3,5	26,0	29,5
Røyken 14	2,8 %	78,8 %	92,7 %	74,4 %	12,6 %	61,8 %	97,5 %	99,4 %	99,1 %	4,4	23,1	27,5
Hurum 14	10,5 %	86,3 %	100,0 %	82,3 %	36,8 %	45,5 %	98,6 %	100,0 %	99,4 %	13,2	16,9	30,1
Bemannings- / utgiftsnivå	Antall standardbarn pr. årsverk (ekskl. styrer) til basisvirksomhet			Brutto kostnader <sup>5)</sup> pr. korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager			Utgifter til førskole lokaler <sup>5)</sup>					
	Kommunale barnehager	Private barnehager	Alle barnehager	Opphold og stimulering	Førskolelokaler og skyss <sup>4)</sup>	Sum	Netto driftsutgifter pr kvadratmeter	Areal førskolelokaler pr. 100 innbyggere 1-5 år	Driftsutgifter pr m <sup>2</sup> <sup>6)</sup>			
Bærum 14	6,55	6,79	6,68	46,9	5,8	52,7	1214	580	60	201	95	292
Asker 14	6,54	6,69	6,63	47,2	5,6	52,8	1165	390	182	284	80	243
Hole 14	6,00	8,99	6,11	48,7	3,7	52,4	1208	870	222	700	65	374
Lier 14	6,88	6,80	6,81	47,5	18,6	66,0	1342	110	293	376	132	75
Røyken 14	7,53	7,08	7,15	44,6	10,6	55,2	1266	320	#VERDI	0	0	0
Hurum 14	7,47	6,73	7,03	45,7	5,2	51,0	1133	390	17	973	136	0
4) Har ikke tatt med utgifter til styrket barnehagetilbud her. Dette skyldes at det er ulik praksis når det gjelder styrket barnehagetilbud, dvs. om hvor stor del som ligger i overføringene til de private												
5) De to kolonnene til venstre er netto utgifter fordelt på to faktorer.												
6) Her inngår ikke avskrivninger												

Tabell 8.6 Kommunebarometret Barnehage. Verdier og rangering basert på data for 2014. Kilde: Kommunal Rapport

BARNEHAGE	Bærum 14	Asker 14	Hole 14	Lier 14	Røyken 14	Hurum 14
BEMANNING: Oppholdstimer per årsverk i kommunale barnehager (20 %)	11026	11501	10669	10930	12149	12598
FAGUTDANNING: Andel styrere og ledere med pedagogisk utdanning (20 % vekt innen sektoren)	89,6	94,6	97,6	100,0	100,0	85,7
FAGUTDANNING (KB): Øvrige ansatte i kommunale barnehager med relevant utdanning (20 %)	36,6	54,4	33,8	55,1	25,7	37,5
AREAL: Leke- og oppholdsareal per barn (10 %)	4,6	4,8	6,4	5,2	6,3	4,9
KJØNN: Andel ansatte som er menn (10 %)	13,1	11,4	15,2	7,4	12,4	12,1
MINORITETSSPRÅKLIGE: Andel av minoritetsspråklige barn som går i barnehage (15 %)	72,0	70,4	76,0	77,6	61,7	98,8
1-ÅRINGER: 1-åringer født etter 1.9. med barnehageplass som andel av 1-åringer med barnehageplass (5 %)	20	20		24	24	
Rangordning totalt						
Nivå (fra 1 til 6)	3,13	3,45	3,74	3,83	3,16	3,07
Rang blant kommunene (bare for kommuner)	339	252	170	149	333	352
Best med lavt nivå						

## 8.2.4 Helse

Tabell 8.7 Utvalgte nøkkeltall. Helse og samhandling. Kilde: tilgjengelig statistikk fra SSB (KOSTRA-data), gjengitt og supplert med annen statistikk i egne databaser laget av Agenda Kaupang

Helse og samhandling												
Prioritering	Netto driftsutgifter <sup>1)</sup> pr. innbygger til helse			Netto driftsutgifter pr. innbygger korrigert for behov				Utgifter forebygging, skole- og helsestasjonstjeneste		Netto driftsutgifter pr. innbygger til samhandling		
	Uten justering for behov	Behov pr innbygger <sup>2)</sup>	Med justeringer for behov	Pr. deltjeneste (KOSTRA-funksjon)				Pr. innb 0-5 år	Pr. innb 0-20 år	Uten justering for behov	Behov pr innbygger <sup>2)</sup>	Med justeringer for behov
				Forebygging, skole- og helsestasjonstjeneste	Forebyggende arbeid, helse og sosial	Diagnose, behandling og rehabilitering	Totalt					
Bærum 14	2293	89,1 %	2573	671	326	1575	2573	7558	2141	935	100,9 %	926
Asker 14	2386	91,7 %	2603	687	515	1401	2603	8263	2194	886	98,1 %	903
Hole 14	2178	108,1 %	2014	611	-20	1423	2014	8508	2538	1110	100,4 %	1105
Lier 14	1668	95,1 %	1754	472	120	1162	1754	6123	1656	1000	97,1 %	1030
Røyken 14	1568	98,0 %	1599	454	11	1134	1599	5803	1574	849	91,8 %	925
Hurum 14	1783	98,7 %	1807	565	179	1062	1807	9087	2212	1126	107,2 %	1050

2) Er basert på KRDs deklariertsett for neste inntektsår. Landsgjennomsnittet er 100%. Tallene som framkommer er avrundede, for beregninger i neste kolonne er nøyaktige tall brukt

Antall årsverk i forhold til befolkningsstørrelse/ Utgifter USK pas	Årsverk <sup>3)</sup> leger pr. 10000 innbyggere delt opp					Årsverk <sup>3)</sup> fysio pr. 10000 innbyggere delt opp					Totale utgifter utskrivingsklare pasienter (mill kr)	
	Legeårsverk pr 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	Fysioterapiårsverk pr 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	Årsverk av ergoterapeuter pr. 10 000 innbyggere (khelse+plø)	Årsverk av helsesøstre pr. 1000 innbyggere 0-5 år. Funksjon 232	Årsverk av jordmødre pr. 1000 fødte. Funksjon 232	Leger, kommunalt ansatte inkl turnuskandidat (diagnose, behandling)	Leger (adm, forebyggende, tilsynslege sy/hj/helsestasjon)	Fysioterapeuter, kommunalt ansatte inkl turnuskandidat (Diagnose, beh)	Fysioterapeuter, privatpraktisere (Diagnose, beh)	Fysioterapeuter (forebyggen de, sy hj)		
Bærum 14	9,0	9,9	4,2	6,7	29,8	0,4	7,0	1,6	2,5	6,0	1,4	2,3
Asker 14	6,8	9,1	3,9	9,3	29,1	0,2	5,4	1,2	1,7	5,7	1,7	3,9
Hole 14	9,0	9,3	3,8	6,7	28,8	0,9	6,2	1,9	4,3	3,3	1,7	0,0
Lier 14	8,9	8,5	1,5	4,3	23,2	0,2	7,4	1,3	2,4	4,8	1,3	0,3
Røyken 14	5,8	8,1	3,4	0,0	17,3	1,1	3,9	0,8	1,2	5,0	1,9	2,3
Hurum 14	7,0	7,4	4,2	8,5	27,1	0,0	5,3	1,7	1,7	4,4	1,3	0,6

3) Fordelt mellom komm/privat innenfor diagnose/beh. Årsverk privat er ikke nødvendigvis det samme som antall, da gjennomsnittlig arbeidstid pr. uke i en valgt uke er dividert på 37,5 timer (for leger), 36 for fysio

Befolkningens forbruk av helse/utskrivingsklare	Forbruk av lege- og sykehus tjenester per innbygger korrigert for behov <sup>4)</sup>				Andel av legevaktfastleg e kons som er sykebesøk	Antall liggedøgn utskrivingsklare pasienter pr. 1000 innbyggere						Pr. innbygger justert for behov totalt
	Fastlege (konsultasjoner)	Legevakt (konsultasjoner)	Sykehus (konsultasjoner)	Sykehus (innleggelser)		0-17 år	18-49 år	50-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	
Bærum 14	4,63	0,40	1,64	0,37	0,6 %	0,0	0,0	1,3	10,5	56,0	108,0	4,4
Asker 14	4,58	0,38	1,74	0,40	0,5 %	0,0	0,0	7,7	35,5	203,2	557,0	15,5
Hole 14	5,46	0,34	1,91	0,47	0,3 %	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lier 14	6,36	0,57	2,06	0,43	0,4 %	0,0	0,0	0,0	10,5	59,4	0,0	2,8
Røyken 14	5,71	0,79	1,93	0,41	0,3 %	0,0	0,0	12,0	104,4	460,3	918,4	28,4
Hurum 14	5,36	0,60	1,80	0,39	0,9 %	0,0	0,0	0,0	33,9	190,5	500,0	14,1

4) Korrigeringen her er gjort ut for kriteriene for samhandling (antall innbyggere i ulik alder).

Tabell 8.8 Kommunebarometret Helse. Verdier og rangering basert på data for 2014. Kilde: Kommunal Rapport

HELSE	Bærum 14	Asker 14	Hole 14	Lier 14	Røyken 14	Hurum 14
LEGEDEKNING: Andel legeårsverk per 10.000 innbyggere (15 % vekt innen sektoren)	9,0	6,8	9,0	8,9	5,8	7,0
LEGEDEKNING: Ledig plass på fastlegelistene, som andel av totalt antall plasser (5 %)	8,0	8,0	1,0	5,0	1,0	6,0
HELSEØSTER: Antall årsverk per 10.000 innbyggere under 5 år (10 %)	66,8	93,0	67,3	42,7	0,0	85,4
PSYKIATRISK SYKEPLEIER: Antall årsverk per 10.000 innbyggere (10 %)	5,5	4,7	7,4	2,7	4,3	3,7
INNLEGGELSER: Antall innleggelser på sykehus per 1.000 innbyggere (15 %)	162	172	189	173	155	176
HELSEUNDRSØKELSE: Andel barn som har fullført undersøkelse innen utgangen av 1. skoletrinn (5 %)	84,0	89,0	100,0	100,0	62,0	82,0
HJEMMEBESØK: Andel hjemmebesøk hos nyfødte innen to uker etter hjemkomst (5 %)	96,0	91,0	100,0	77,0	81,0	75,0
MEDISINBRUK: Diabetesmedisin, per 10.000 innbyggere (5 %)	18,8	20,3	24,2	26,7	23,2	32,7
MEDISINBRUK: Hjerte- og kamedisin, per 10.000 innbyggere (5 %)	116	120	138	137	137	160
MEDISINBRUK: Medisin psykiske lidelser (5 %)	116	119	129	126	134	138
NY: MEDISINBRUK: Totalt alle legemidler (10 %)	659	657	655	679	690	686
FOREBYGGING: Netto driftsutgifter til forebygging, kroner per innbygger - snitt siste tre år (10 %)	291	472	-22	114	11	177
Rangordning totalt						
Nivå (fra 1 til 6)	3,51	3,59	3,16	2,86	2,47	2,58
Rang blant kommunene (bare for kommuner)	137	115	246	334	414	400
Best med lavt nivå						

## 8.2.5 Barnevern

Tabell 8.9 Utvalgte nøkkeltall. Barnevern. Kilde: tilgjengelig statistikk fra SSB (KOSTRA-data), gjengitt og supplert med annen statistikk i egne databaser laget av Agenda Kaupang

Barnevern													
Prioritering	Netto driftsutgifter pr. innbygger			Netto driftsutgifter pr. innbygger korrigert for behov pr. deljeneste (KOSTRA-funksjon)				Årsverk/ Stillinger i forhold til behov			Behandlingstid		
	Uten justering for behov	Behov pr innbygger <sup>1)</sup>	Med justeringer for behov	Driftsutgifter til saksbehandling	Hjelp til barn og unge som bor i sin opprinnelige familie	Hjelp til barn og unge som bor utenfor sin opprinnelige familie	Totalt	Årsverk pr. 100 barn med undersøkelse eller tiltak	Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år	Stillinger totalt per 1 000 barn 0-17 år	Andel meldinger med behandlingstid innen 7 dager	Andel undersøkelser med behandlingstid innen 3 måneder	
Bærum 14	1352	99,5 %	1359	561	162	636	1359	9,9	3,7	3,9	99 %	83 %	
Asker 14	1576	106,7 %	1477	544	186	749	1479	13,5	5,8	6,7	98 %	86 %	
Hole 14	1558	92,5 %	1684	549	216	920	1684	4,8	3,9	3,9	100 %	84 %	
Lier 14	1352	98,3 %	1375	550	148	675	1374	5,5	3,1	3,3	100 %	90 %	
Røyken 14	1043	96,4 %	1082	477	124	481	1082	7,4	3,3	3,8	96 %	93 %	
Hurum 14	2428	97,8 %	2482	752	206	1524	2482	7,9	5,9	6,9	100 %	92 %	
1) Er basert på KRDS delkriteriesett for neste inntektsår. Landsgjennomsnittet er 100%. Tallene som framkommer er avrundede, for beregninger i neste kolonne er nøyaktige tall brukt													
Omfang meldinger, undersøkelser og tiltak	Barn med melding ift. antall innbyggere 0-17 år	Andel meldinger som går til undersøkelse	Barn omfattet av undersøkelser Pr. 1000 innbyggere justert for behov	Andel undersøkelser som førte til tiltak	Årsak til henleggelse av undersøkelser			Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år	Barn med tiltak i løpet av året pr. 1000 innbyggere justert for behov				
					Henlagt etter barnevernets vurdering	Henlagt etter partens ønske	Henlagt som følge av flytting		Barn som ikke er plassert av barnevernet med tiltak (funksjon 251)	Barn som er plassert av barnevernet med tiltak (funksjon 252)	Barn med bare hjelpetiltak i løpet av året	Barn med omsorgstiltak i løpet av året	
Bærum 14	2,2 %	77 %	5,7	38 %	79 %	11 %	10 %	2,4 %	3,8	2,1	5,0	0,9	
Asker 14	3,4 %	71 %	7,6	44 %	86 %	8 %	6 %	3,0 %	4,2	2,8	6,1	0,9	
Hole 14	4,1 %	100 %	13,2	53 %	33 %	22 %	44 %	5,5 %	9,7	3,9	11,3	2,3	
Lier 14	3,5 %	90 %	9,7	35 %	75 %	20 %	5 %	3,5 %	5,6	2,7	6,7	1,6	
Røyken 14	3,4 %	82 %	9,1	42 %	79 %	10 %	10 %	3,0 %	5,5	2,1	6,7	1,0	
Hurum 14	4,7 %	83 %	11,1	60 %	#VERDI!	#VERDI!	#VERDI!	6,4 %	8,7	5,0	11,2	2,5	
Utgiftsnivå	Netto driftsutgifter (funksjon 244, 251 og 252) per barn i barnevernet, konsern	Netto driftsutgifter (funksjon 244, 251, 252) per barn med tiltak, konsern	Brutto driftsutgifter til tiltak (funksjon 251, 252) per barn med tiltak, konsern	Pr barn i 1000 kroner		Pr. barn som er plassert av barnevernet (1000 kroner)							
				Brutto driftsutgifter per barn (funksjon 244), konsern	Brutto driftsutgifter per barn som ikke er plassert av barnevernet (funksjon 251)	Netto utgifter	Inntekter	Brutto utgifter					
Bærum 14	141307	229873	201444	69,7	44,1	305,5	185,5	491,0					
Asker 14	128239	212859	227166	56,8	45,0	268,7	230,2	498,9					
Hole 14	82833	124250	92917	35,6	22,3	237,3	32,3	269,6					
Lier 14	95607	165812	163203	42,6	93,7	251,8	56,8	308,5					
Røyken 14	81281	141587	86432	40,9	27,3	226,5	13,9	240,4					
Hurum 14	131422	180444	178865	50,8	31,6	303,5	131,5	435,1					

Tabell 8.10 Kommunebarometret Barnevern. Verdier og rangering basert på data for 2014. Kilde: Kommunal rapport

BARNEVERN	Bærum 14	Asker 14	Hole 14	Lier 14	Røyken 14	Hurum 14
ÅRSVERK: Stillinger med fagutdanning, per 1.000 barn 0-17 år (20 %)	3,7	5,8	3,9	3,1	3,3	5,9
FRISTBRUDD: Andel undersøkelser m behandlingstid over 3 mnd (15 % vekt innen sektoren)	17,0	14,0	16,0	10,0	7,0	8,0
FRISTBRUDD: Andel undersøkelser med behandlingstid over 3 mnd, snitt siste fire år (15 %)	29,4	24,4	24,4	10,0	10,3	17,9
UTARBEIDET PLAN: Andel barn med utarbeidet plan (7,5 %)	89,0	89,0	75,0	88,0	91,0	98,0
UTARBEIDET PLAN: Andel barn med utarbeidet plan, snitt siste fire år (7,5 %)	80,3	83,5	81,0	90,1	88,6	84,9
TILTAK I HJEMMET: Andel saker i løpet av året med tiltak i hjemmet (10 %)	64,8	59,9	71,4	67,6	72,3	63,5
TIDLIG INNSATS: Netto utgifter til forebygging, helsestasjon og skolehelsetjeneste (5 %)	7558	8263	8508	6123	5803	9087
SAKSBEHANDLING: Avsluttede undersøkelser, per årsverk knyttet til saksbehandling og adm. (5 %)	5,8	7,1	9,5	10,2	10,9	6,4
INTERNKONTROLL: Innført (10 %)	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
BRUKERPERSPEKTIV: Brukerundersøkelser siste fire år (5 %)	2,0	4,0	3,0	2,0	2,0	0,0
Rangordning totalt						
Nivå (fra 1 til 6)	3,57	4,23	3,86	4,02	4,14	4,29
Rang blant kommunene (bare for kommuner)	232	68	169	122	88	64
Best med lavt nivå						

## 8.2.6 Sosial

Tabell 8.11 Utvalgte nøkkeltall. Sosial. Kilde: tilgjengelig statistikk fra SSB (KOSTRA-data), gjengitt og supplert med annen statistikk i egne databaser laget av Agenda Kaupang

Sosial													
Prioritering	Netto driftsutgifter <sup>2)</sup> pr. innbygger			Netto driftsutgifter pr. innbygger korrigert for behov						Årsverk pr. 1000 innbyggere justert for behov			
	Uten justering for behov	Behov pr innbygger <sup>1)</sup>	Med justeringer for behov	Pr. deljeneste (KOSTRA-funksjon)						Totalt	Sos tj	Introd ord	totalt
				Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	Økonomisk sosialhjelp	Tilbud til pers. med rusproblemer	Kommunale sysselsettingstilak	Kvalifiseringsordningen					
Bærum 14	2333	96,0 %	2430	600	848	342	357	284	2431	1,21	0,18	1,38	
Asker 14	2002	94,7 %	2114	516	764	400	253	181	2114	0,89	#VERDI!	#VERDI!	
Hole 14	1421	72,5 %	1958	856	1029	0	56	17	1957	0,91	0,00	0,91	
Lier 14	2061	86,3 %	2390	560	1374	254	48	154	2390	0,95	0,00	0,95	
Røyken 14	975	71,9 %	1355	530	373	6	212	233	1355	0,79	#VERDI!	#VERDI!	
Hurum 14	2733	78,1 %	3501	1283	1810	148	128	133	3502	1,14	0,00	1,14	
1) Er basert på KRDS delkriteriesett for neste inntektsår. Landsgjennomsnittet er 100%. Tallene som framkommer er avrundede, for beregninger i neste kolonne er nøyaktige tall brukt													
2) Netto utgifter til introduksjonsordningen er ikke med. Utgiftene finansieres i hovedsak av introduksjonstilskuddet - et generelt statlig tilskudd som ikke inntektsføres direkte på KOSTRA-funksjonen utgiftene framkommer.													
Økonomisk sosialhjelp	Andelen innbyggere som har mottatt økonomisk hjelp og introduksjonsstønad <sup>3)</sup>		Stønadsom pr. sosialhjelpsmottaker	Gj. utbetaling pr. stønadsmåned	Gjennomsnittlig antall stønadsmåneder		Andel sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer	Kvalifisering					
	Andelen sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere i alderen 20-66 år	Andelen mottakere av introduksjonsstønad i forhold til innbyggere i alderen 20-66 år			Mottakere 18-24 år	Mottakere 25-66 år		Mottakere av kvalifiseringsstønad per 1000 innbyggere 20-66 år	Netto driftsutgifter til kvalifiseringsprogrammet per bruker	Andel med sosialhjelp som fast supplement samtidig med KVP	Andel med KVP og Husbankens samtidig	Andel med sosialhjelp som livsopphold for KVP av alle deltakere	
Bærum 14	2,7 %	0,4 %	50055	9992	4,0	5,3	37 %	4,2 %	110	15,7 %	38,7 %	43,3 %	
Asker 14	2,8 %	0,3 %	44313	8400	5,0	5,4	39 %	2,1 %	136	10,7 %	41,3 %	53,3 %	
Hole 14	2,8 %	0,1 %	39319	7769	4,9	5,1	37 %	#VERDI!	-	#VERDI!	#VERDI!	#VERDI!	
Lier 14	3,6 %	0,3 %	54870	10739	3,9	5,4	39 %	1,8 %	121	#VERDI!	#VERDI!	32,1 %	
Røyken 14	2,4 %	0,2 %	29167	7292	3,5	4,2	26 %	2,2 %	126	#VERDI!	17,9 %	46,4 %	
Hurum 14	5,9 %	0,5 %	41661	9428	4,0	4,6	32 %	1,4 %	122	#VERDI!	#VERDI!	#VERDI!	
3) Burde vært inndelt i aldersintervaller - men det framgår ikke av KOSTRA-dataene for 2014													

Tabell 8.12 Kommunebarometret Sosialhjelp. Verdier og rangering basert på data for 2014. Kilde: Kommunal Rapport

SOSIALHJELP	Bærum 14	Asker 14	Hole 14	Lier 14	Røyken 14	Hurum 14
STØNADSTID: Snitt stønadslengde for mottakere mellom 18 og 24 år (15 % vekt innen sektoren)	4,0	5,0	4,9	3,9	3,5	4,0
STØNADSTID: Snitt stønadslengde for mottakere mellom 25 og 66 år (10 %)	5,3	5,4	5,1	5,4	4,2	4,6
STØNADSTID: Andel som går over 6 måneder på stønad (10 %)	37,0	39,0	37,4	39,2	26,4	32,1
ØKONOMI: Andel av mottakerne som har sosialhjelp som hovedinntektskilde (10 %)	48,4	40,4	33,0	50,2	42,3	48,9
AKTIVITET: Mottakere av kvalifiseringsstønad, andel av de som går over 6 mnd på sosialhjelp (10 %)	41,6	19,1		12,8	34,6	7,6
ØKONOMISK RÅDGIVNING: Brukere som får gjeldsråd, som andel av langtidsmottakere (10 %)	59,3		102,3			32,4
BOLIG: Andel søknader om kommunal bolig som blir innvilget (10 %)	79,0	73,2	51,2	72,1	78,4	83,1
INDIVIDUELL PLAN: Brukere som har individuell plan, som andel av langtidsmottakere (5 %)	19,9	31,4		6,8	32,1	27,6
FOREBYGGING: Netto driftsutgifter til veiledning og sosialt forebyggende arbeid - per mottaker (5 %)	35602,1	28953,2	36191,3	21955,2	26117,3	28663,6
AKTIVITET: Netto driftsutgifter til kvalifiseringsprogrammet per bruker	110,0	136,0		121,0	126,0	122,0
KRISESENTER: Totale kostnader til krisesenter, per innbygger (10 %)	72,0	52,3	66,0	51,5	56,1	56,6
Rangordning totalt						
Nivå (fra 1 til 6)	2,87	2,61	2,67	2,52	3,52	2,66
Rang blant kommunene (bare for kommuner)	260	303	291	316	130	293

## 8.2.7 Kultur

Tabell 8.13 Kommunebarometret Kultur. Verdier og rangering basert på data for 2014. Kilde: Kommunal Rapport

KULTUR	Bærum 14	Asker 14	Hole 14	Lier 14	Røyken 14	Hurum 14
PRIORITERING: Netto driftsutgifter til kultur, andel av totale netto driftsutg (15 % vekt innen sektoren)	5,6	4,9	3,6	3,0	2,3	1,5
IDRETT: Netto driftsutgifter til idrett per innbygger (10 %)	129	120	-76	45	80	49
BARN OG UNGE: Netto driftsutgifter til aktivitetstilbud for barn og unge (10 %)	1694	729	287	1101	56	715
BIBLIOTEK: Netto utgifter til bibliotek, per innbygger (10 %)	314	339	240	252	304	131
BIBLIOTEK: Utlån alle medier fra folkebibliotek per innbygger (10 %)	5,7	6,2	3,3	3,1	3,2	1,6
BIBLIOTEK: Besøk i folkebibliotek per innbygger (5 %)	4,7	5,4	2,4	3,5	2,1	0,6
KINO: Kinobesøk per innbygger (5 %)	2,1	1,9				0,1
SYSSELSATTE: Ansatte kulturarbeidere i kommunen (fra Norsk Kulturindeks, Telemarksforskning) (10 %)	7,3	8,8	7,4	2,9	2,6	4,0
MUSIKKSKOLE: Antall timer per elev (fra Norsk Kulturindeks, Telemarksforskning) (5 %)	2,4	2,5	3,4	1,9	2,6	1,1
MUSIKKSKOLE: Andel av elevene som går på kommunens musikk- og kulturskole (10 %)	9,5	15,4	37,1	15,3	7,4	9,4
FRITIDSSENTER: Antall besøk i året, per innbygger 6-20 år (5 %)	1,4	0,6	1,4	2,6		1,7
FRIVILLIGE: Driftstilskudd til lag og foreninger, per innbygger (5 %)	159,7	141,3	129,9	100,6	94,8	60,4
Rangordning totalt						
Nivå (fra 1 til 6)	3,13	3,00	2,43	2,07	1,82	1,35
Rang blant kommunene (bare for kommuner)	110	133	256	350	397	427

## 8.2.8 Tekniske tjenester

Tabell 8.14 Kommunebarometret Saksbehandling. Verdier og rangering basert på data for 2014. Kilde: Kommunal Rapport

SAKSBEHANDLING	Bærum 14	Asker 14	Hole 14	Lier 14	Røyken 14	Hurum 14
FRISTBRUDD: Andel byggesaker med overskredet frist (20 % vekt innen sektoren)	6	10	8	4	2	16
ETT-TRINNS SØKNADER (3 ukers frist): Behandlingstid (20 %)	14	15	9	21	18	37
BYGGESAK: Gj.snittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist (20 %)	46	36	9	50	60	34
EIERSEKSJONERING: Behandlingstid (20 %)	8	25	85	21	50	28
REGULERINGSPLANER: Saksbehandlingstid (10 %)	340	183	342	261	75	365
OPPMÅLINGSFORRETNING: Saksbehandlingstid (10 %)	40		524	102	90	81
Rangordning totalt						
Nivå (fra 1 til 6)	4,59	4,38	3,91	3,95	3,77	3,22
Rang blant kommunene (bare for kommuner)	140	185	263	259	288	330
Best med lavt nivå						

Tabell 8.15 Kommunebarometret. Vann, avløp og renovasjon. Verdier og rangering basert på data for 2014.  
Kilde: Kommunal Rapport

VANN, AVLØP OG RENOVASJON	Bærum 14	Asker 14	Hole 14	Lier 14	Røyken 14	Hurum 14
GEBYR: Årsgebyr, vann, avløp, renovasjon og feiing (15 % vekt innen sektoren)	6430	6947	8769	9184	8778	11795
VANNFORBRUK: Snitt forbruk per tilknyttet innbygger (15 %)	156	169	190			
VANNLEKKASJE: Estimert lekkasje per meter ledning per år (15 %)	7,4	7,3	1,4			
STYRING: Andel av husholdningene med vannmåler (15 %)	6	64	75	95	85	98
FORNYING: Andel fornyet vannledningsnett siste tre år (10 %)	0,9	0,5	1,6	0,4	0,3	
FORNYING: Andel fornyet spillvannnett siste tre år, avløp (10 %)	1,4	1,5	0,1	0,3	0,5	
ALDER: Beregnet snittalder for vannledningsnett (5 %)	38	34	37	32	37	
ALDER: Beregnet snittalder for spillvannnett (5 %)	33	27	22	23	26	43
VALGMULIGHET: Antall muligheter for å påvirke renovasjonsgebyr (10 %)	3	4	2	2	2	2
Rangordning totalt						
Nivå (fra 1 til 6)	3,92	4,42	4,27	3,66	3,58	
Rang blant kommunene (bare for kommuner)	43	9	14	86	95	
Best med lavt nivå						

## 8.2.9 Administrasjon og styring

Tabell 8.16 Utvalgte nøkkeltall. Administrasjon og styring. Kilde: tilgjengelig statistikk fra SSB (KOSTRA-data), gjengitt og supplert med annen statistikk i egne databaser laget av Agenda Kaupang

Administrasjon og styring									
Prioritering	Netto driftsutgifter <sup>1)</sup> pr. innbygger			Netto driftsutgifter pr. innbygger					
	Uten justering for behov	Behov pr innbygger <sup>2)</sup>	Med justeringer for behov	Pr. deljeneste (KOSTRA-funksjon)					Totalt
				100 Politisk styring	110 Kontroll og revisjon	120 Administrasjon	121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltning	130 Administrasjonslokaler	
Bærum 14	4008	86,5 %	4633	187	82	3290	249	200	4008
Asker 14	3676	87,8 %	4185	232	101	2686	304	353	3676
Hole 14	4386	110,4 %	3973	344	69	3713	0	260	4386
Lier 14	3225	92,8 %	3475	259	35	2578	178	174	3225
Røyken 14	3862	92,9 %	4158	272	21	3278	97	195	3862
Hurum 14	4733	102,2 %	4633	298	56	3850	230	299	4733
Gruppe 13 14	3493	90,1 %	3875	233	71	2663	219	306	3493
Gj.snitt landet utenom Oslo 14	4258	102,1 %	4171	360	96	3238	231	333	4258
<small>1) Er basert på på KRDS delkriteriesett for neste inntektsår. Landsgjennomsnittet er 100%. Tallene som framkommer er avrundede, for beregninger i neste kolonne er nøyaktige tall brukt 2) Er basert på KRDS kriterier for neste inntektsår. Landsgjennomsnittet er 100%.</small>									
Utgifter i forhold til størrelse på virksomhet	Andel av brutto driftsutgifter i prosent	Andel av netto driftsutgifter i prosent	Andel av lønnsutgifter i prosent	Utgifter til adm. lokaler <sup>3)</sup>					
				Areal pr. 1000 innbyggere	Netto driftsutgifter pr. kvadratmeter	Driftsutgifter pr m <sup>2</sup> <sup>4)</sup>			Renholdsaktiviteter (ekskl. lønns- og
						Vedlikeholdsaktiviteter	Driftsaktiviteter eks energi og renhold	Energikostnader	
Bærum 14	6,9 %	7,5 %	6,9 %	300	667	48	176	95	122
Asker 14	8,8 %	7,4 %	6,6 %	300	1177	107	424	140	76
Hole 14	7,9 %	8,3 %	6,1 %	600	433	69	141	63	70
Lier 14	6,3 %	7,0 %	6,4 %	500	348	57	67	30	118
Røyken 14	7,2 %	8,6 %	6,6 %	400	488	..	#VERDI!	0	..
Hurum 14	7,8 %	10,0 %	6,1 %	700	427	5	64	25	0
Gruppe 13 14	6,6 %	7,2 %	6,2 %	400	765	105	344	97	147
Gj.snitt landet utenom Oslo 14	7,5 %	8,2 %	7,0 %	500	666	88	257	101	127
<small>3) De to kolonnene til venstre er netto utgifter fordelt på to faktorer. 4) Her inngår ikke avskrivninger</small>									

### 8.3 Vedlegg 3. Næringsliv og næringsstruktur

Næringslivet i en kommune er en bidragsyter til attraktivitet og er en sentral faktor for å tiltrekke nye innbyggere, og er derfor et viktig argument for å tilrettelegge for næringsvirksomhet. Gjennom å tilrettelegge for næringsliv får kommunene inntekt gjennom personskatten.<sup>59</sup> Selskapsskatten kanaliseres til staten til fordeling, slik at kommunene kan løse sitt samfunnsoppdrag.

Tilrettelegging for næringsvirksomhet er en kommunal oppgave. Dette fordi bedrifter er viktig for kommuners attraktivitet, ettersom bedrifter legger grunnlaget for innbyggernes velferd (lønn og en interessant jobb) og vekst i kommunen (innbyggere og aktivitet). Mens næringslivet i noen kommuner er selvforsterkende og vokser automatisk, må andre jobbe for å tiltrekke seg bedriftsetableringer. Det er store forskjeller mellom kommunene i utredningsregionen, og vi finner begge ytterpunkter.

Det er naturlig for kommuner å tenke vekst i antall innbyggere, noe som gir rom for næringsutvikling. For næringslivet er nettopp innbyggerne og deres kompetanse en viktig kilde til vekst og suksess. Mens folk tidligere flyttet til der hvor bedriftene var lokalisert, er det i dag tvert om. Bedrifter etablerer seg i dag der arbeidstakerne finnes og ofte i nærheten av konkurrenter og leverandører i verdikjeden. Regioner med høy verdiskaping pr. innbygger vil ligge i forkant, både med å tiltrekke seg nye innbyggere og bedrifter.

Utbudet av lokale tjenester skaper levende lokalsamfunn, der flere innbyggere gir grunnlag for et bredere utbud. Jo flere innbyggere, desto større rom for etablering av konkurrerende virksomheter som øker attraktiviteten for nye innbyggere og for etablering av spesialisert vareutvalg. Steder som ikke oppnår kritisk masse, vil fornye seg i langt saktere tempo, stagnere eller i verste fall oppleve butikkdød.

I dette kapitlet skal vi se på den faktiske nærings sammensetningen i utredningsregionen og samspillet mellom kommunene. Mulige samfunnsutfordringer som følge av kommunegrensene drøftes nærmere i del II av rapporten.

#### 8.3.1 Verdiskaping, sysselsetting og struktur

Sammensetningen i næringslivet forteller mye om vekstpotensialet til kommunene. Kommuner med et næringsliv som selger sine varer og tjenester til kunder utenfor utredningsregionen har et helt annet vekstpotensial enn varer og tjenester som selges lokalt. Størst vekstpotensial har de kommunene med et næringsliv som har sitt marked utenfor kommunen. De er ikke avhengig av en ny innbygger for å skape vekst.

Vi skal i dette kapitlet se nærmere nøkkeltall<sup>60</sup> for de ulike delene av næringslivet i de seks kommunene. Vi skal se på tilbudet og veksten av lokale tjenester, spesialisert næringsliv og hvilke kunder som næringslivet retter seg mot. Samlet vil dette gi et viktig bilde av og innspill til eventuelle samfunnsflokke som næringslivet kan skape på tvers i utredningsregionen.

---

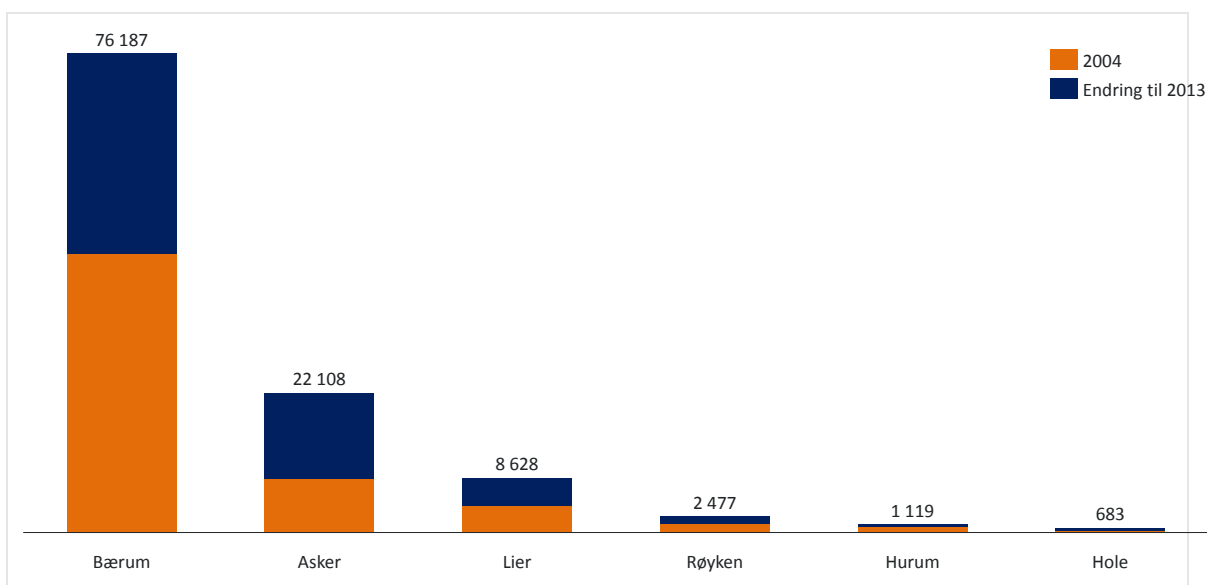
<sup>59</sup> Pendler en arbeidstaker inn fra en annen kommune vil denne kommunen få personskatten. Det ligger utenfor mandatet i dette oppdraget til å regne på hva dette utgjør i kroner og ører.

<sup>60</sup> Som kilde for å kartlegge nøkkeltallene i næringslivet har vi benyttet Menons bedriftsdatabase. Databasen inneholder regnskapsinformasjon for alle foretak i Norge med plikt til å levere regnskap til Brønnøysundregistrene (ca. 450 000 over perioden 1992–2013). Tall for 2014 foreligger ikke før etter sommeren og kommer derfor for sent til å være en del av denne kunnskapsinnhenting. I tillegg inneholder databasen informasjon om aktiviteter i underavdelinger med informasjon om avdelingenes geografiske lokalisering. Databasen gir et presist bilde av den faktiske næringsaktiviteten i samtlige kommuner i Norge.

### 111 milliarder i verdiskaping i privat sektor

Det private næringslivet i utredningsregionen hadde i 2013 en avkastning fra næringsvirksomheten på 111 milliarder som ble fordelt på interessentene til bedriftene i form av lønn til de ansatte, utbytte til eierne, skatt til staten og renter til bankene.

Med næringslivet mener vi her det private næringslivet.<sup>61</sup> Offentlig sektor er også en viktig arbeidsgiver og derav bidragsyter til verdiskaping, men har et annet samfunnsoppdrag. Rasjonale bak vekst i offentlig og privat sektor er svært forskjellig, der endringer i offentlig sektor skjer som følge av flere innbyggere og endrede budsjetter. Offentlig sektor har også andre krav til inntjening, lønnsomhet og overskudd til eiere. Private leverandører av offentlige tjenester er en del av denne statistikken, slik som private barnehager og sykehjemdrift, men de er så få at det ikke påvirker statistikken. Sykehusene er tatt ut av oversikten da dette er en del av offentlig sektor.



Figur 8.3 Verdiskaping i privat sektor i 2013 i milliarder kr. Løpende priser. Kilde: Menon

70 % av verdiskapingen i regionen skapes av bedrifter lokalisert i Bærum. Det er flere grunner til dette. Bærum er en del av hovedstadsregionen og nærheten til Oslo gjør det attraktivt for bedrifter å være lokalisert i Bærum. Omreguleringen av Fornebu til næring og boliger har frigitt attraktive tomtearealer og ført til at nye bedrifter har etablert seg samtidig som allerede etablerte bedrifter har fått muligheten til vekst.

Bedrifter vil etablere seg der de har best forutsetninger for lønnsom vekst. En lokalisering som tiltrekker seg de riktige arbeidstakerne og kunder er helt sentralt. Det at vi i Bærum finner en av landets høyest utdannede befolkning gjør det attraktivt for bedrifter å lokalisere seg i regionen og spesielt har veksten innen kunnskapsbedrifter vært høy. Det er store forskjeller mellom kommunene i utredningsregionen når vi ser på verdiskaping knyttet til næringsetablering. I Bærum og Asker skjer 88 % av verdiskapingen i utredningsregionen.

I områder med høye tomtepriser og kostnadsnivå kan det utvikle seg en arbeidsdeling mellom kommuner der folk bor i en kommune og jobber i en annen. Det at folk tenderer å flytte til regioner med høy verdiskaping er en viktig driver for veksten i utredningsregionen. Vi har tidligere sett at verdiskaping pr. innbygger er et mål på en regions velferd. Alle ønsker økt velferd og ved å flytte til regioner der velferden er størst er sjansen for å lykkes til stede. Integrasjonen mellom kommunen i

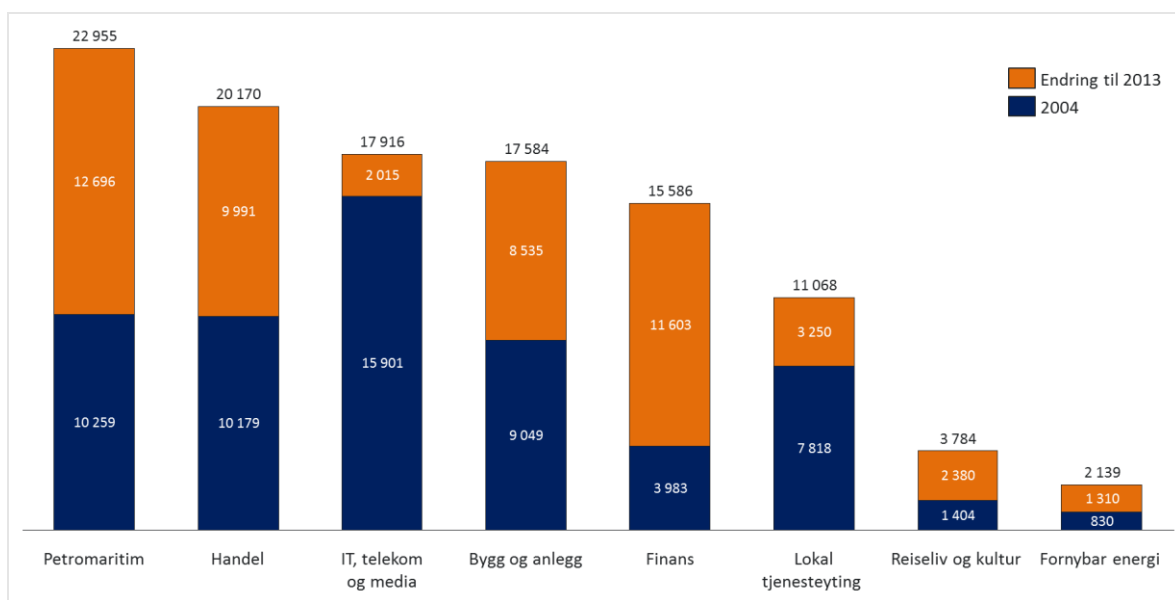
<sup>61</sup> Offentlig sektor, sykehus og selskaper som ikke er regnskapspliktige er ikke en del av statistikken. Private leverandører av offentlige tjenester er en del av statistikken (barnehager, sykehjem).



utredningsregionen er betydelig. Ved siden av boligpriser er infrastruktur og nærhet til effektive transportårer avgjørende for hvor folk bor og hvorvidt næringsvirksomhet etableres.

### Fire næringer er drivere i utredningsregionen

Det er spesielt fire næringer som dominerer næringslivet i utredningsregionen. Målt i verdiskaping er petromaritim næring den klart største største næringen med nesten 23 mrd. kr i verdiskaping i 2013. Miljøet langs E18 har vært en sentral driver i denne utviklingen. Selskapene langs E18 i Bærum og Asker var sentrale da de første plattformene i Nordsjøen skulle bygges. Dette har gitt grunnlag for utviklingen av en avansert kunnskapsbasert tjenestenæring rettet mot offshore og maritim virksomhet. Ledende selskaper innen engineering som Aker Solutions, FMC Technologies, Det Norske Veritas GL, ABB, Aibel og Technip er lokalisert her. I Oslo er den petroleumsrettede virksomhet i større grad preget av generiske tjenester som advokattjenester, finansielle tjenester og management consulting. Oslo representerer også et finansielt og kommersielt tyngdepunktet i den maritime klyngen med alle de tyngste aktørene innen finans og maritime tjenester. Lokalisert i hovedstadsregionen finnes noen av verdens fremste rederier innen deepsea shipping, eksempelvis Wilh. Wilhelmsen. Andre fullintegreerte rederiselskaper er Høegh, BW Gas og Klaveness. Nordea og DnB er verdens to største tilretteleggere av skips- og riggfinansiering, og begge har shippinghovedkontor i Oslo.



Figur 8.4 Verdiskaping fordelt på utvalgte næringer i 2013 i utredningsregionen i millioner NOK Kilde: Menon

Selv om IT-næringen er en liten næring i Norge, har næringen stor betydning for verdiskaping i andre næringer og i offentlig sektor. SIMULA på Fornebu er et forskningsmiljø i internasjonal toppklasse. IT-næringen retter mesteparten av sin virksomhet mot et kjøpekraftig norsk hjemmemarked. Kombinasjonen av en sterk finansnæring og en sterk IT-næring legger grunnlag for næringsvirksomhet. Innen telecom er Telenor den største aktøren med driften lokalisert på Fornebu. Det at veksten har vært såpass lav skyldes at næringen domineres av større aktørene som har vært aktive i hele perioden. Samtidig gir nye teknologiske løsninger gir nye markeds- og vekst muligheter også for nye aktører.

---

*Før gikk man ikke i kirken bare for å gå på gudstjeneste, men også for å møte folk på kirkebakken. Nå er kjøpesentrene den nye kirkebakken. Man kommer ikke bare for å handle, men for å møte andre. Arne Holm, forsker ved Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR.*

---

At handel er en større næring i utredningsregionen er ikke overraskende. Området er tett befolket og kjøpekraften er høy. Tilreisende bidrar til å øke grunnlaget for å drive handel. Handelsnæringen er ved siden av å dekke daglige behov viktige bidragsytere i mindre lokalsamfunn til å skape aktivitet og trivsel.

Kjøpesenter har en egen funksjon i dagens samfunn og er omtalt av flere som den nye møteplassen.

Handel er et interessant fenomen som er studert av mange. Mens man før antok at sentrumshandel var det som fikk folk til å strømme til sentrum, ser man nå gjennom store internasjonale forskningsprosjekter – for eksempel ved Centre for Cities (UK) – at de store byene har vitale sentrumsområder som følge av et stort antall kunnskapsarbeidsplasser, der disse har overtatt rolle som handelsbedriftene hadde tidligere. Utviklingen skaper behov for flere boliger og handelsnæringen vokser nå mer som en følge av at flere innbyggere etterspør flere varer.

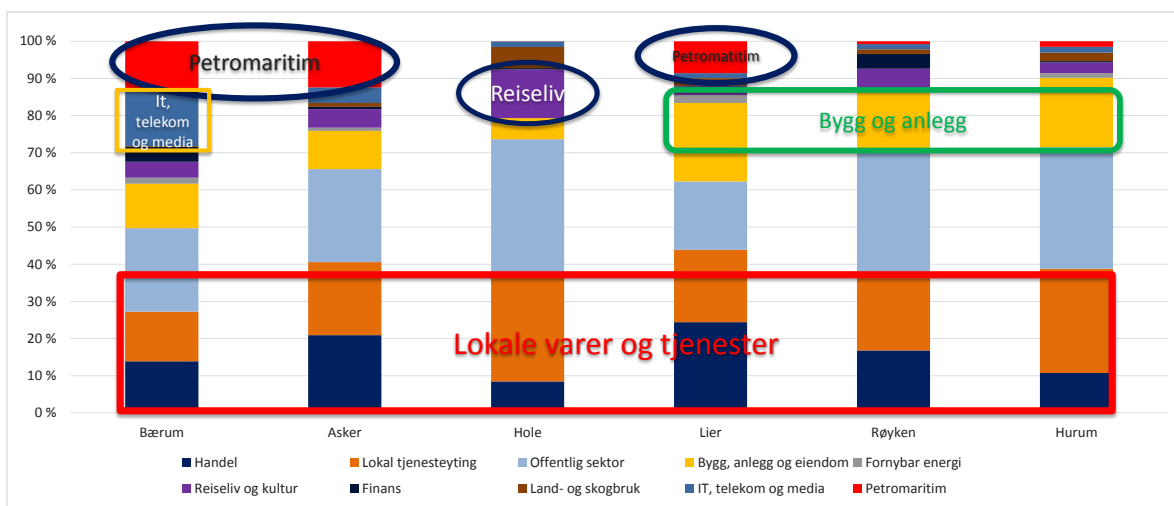
Den siste store næringen i utredningsregionen er bygg og anlegg. Nye innbyggere, høyere velferd og nye bedrifter etterspør tjenester og driver utviklingen i denne næringen. Det offentlige er en større bestiller i tillegg til private. Mens de større entreprenørene har hovedkontor i hovedstadregionen er de mindre selskapene ofte lokalisert i områder som ligger tett på markedet, gjerne i tilknytning til lokale sentra og boligområder.

### **En klar næringsmessig arbeidsdeling mellom kommunene**

Et næringsliv i vekst og utvikling er strategisk viktig for kommunene der kommuner med et verdiskapende næringsliv står sterkt når det gjelder å tiltrekke seg nye innbyggere. Mennesker tenderer å flytte til regioner med høyest velferd, noe som forsterker sentraliseringseffekten ytterligere. Regioner som vil tiltrekke seg nye innbyggere må tenke strategisk rundt tilrettelegging for nytt næringsliv.

Kommunen er en viktig aktør i form av regulering for næringsvirksomhet, gjennom skattelegging (eiendomsskatt) og som vertskapskommune og tilrettelegger for infrastruktur mm. Dagens næringsstruktur i utredningsregionen er som en konsekvens av flere forhold, der nettopp tilgang til kvalifisert arbeidskraft, tilrettelegging for næringsvirksomhet, ønske om samlokalisering med konkurrerende bedrifter eller bedrifter i samme verdikjede og bedrifter med lang fartstid i kommunen. Kommuner som har vært vertskap for ledende selskaper har hatt en annen agenda i forhold til det å legge til rette for næringsvirksomhet enn kommuner man har måttet jobbe for å skape vekst.

Tar vi bort størrelsesforskjeller mellom kommunene finner vi en klar næringsmessig arbeidsdeling mellom kommunene i utredningsregionen. I grafen nedenfor vises næringsfordelt sysselsetting for de seks kommunene i regionen i 2013.



Figur 8.5 Næringsfordelt sysselsetting på kommunenivå i 2013. Kilde: Menon (2015)

Følgende poeng kan trekkes fram:

**Den petromaritime klyngen er en viktig driver i utredningsregionen:** Langs E18 eller i nær tilknytning til E18 finner vi leverandørbedrifter til den petromaritime næringen. Olje og gass og maritim næring er to av de sterkeste næringsklyngene i Norge, med klart definerte tyngdepunkt i Hovestadsregionen (teknologiske og finansielle klyngen), Østlandet (Engineering/subsea valley), Sørlandet (boretstyr/NODE klyngen), Stavangerregionen (komplett petroleums-klynge), Bergesområdet (subsea, drift, raffineri, utstyrproduksjon), Maritimt Møre (design, bygging og operasjon av fartøy) og Trondheim (NTNU og Sintef). Næringsklynger er kjennetegnet ved at kvaliteten på næringsomgivelsene er høye, hvilket gjør det mer attraktivt for bedrifter og enkeltpersoner å flytte dit. Dette styrker igjen kvaliteten på næringsomgivelsene og gjør det enda mer attraktivt å etablere seg der. Drivkraften i miljøene langs E18 er sterk og gir ringvirkninger utover egen næring som etterspørrere av varer og tjenester fra helt andre bransjer.

**Bygg og anlegg utgjør en større andel av sysselsettingen i kommuner som ligger tett opp mot befolkningsrike områder:** Bygg- og anleggsnæringen utgjør en større andel av sysselsettingen i tre av kommunene i utredningsregionen. Normalt finner vi hovedkontoret for større entreprenører lokalisert i større byer, mens mindre håndverksbedrifter er lokalisert der håndverkerne bor, ofte litt utenfor tett befolkede områder. Den relative sysselsettingen i bygg og anleggsnæringen er spesielt høy i Lier, Røyken og Hurum. Lave boligpriser, kombinert med kort vei til større kundegrupper på hele Østlandet og hyttemarkedet i Hallingdal har bidratt til dette. Handel med byggevarer utgjør en del av bygg og anleggsnæringen som er i vekst. Bygg og anleggsnæringen er svært konjunkturfølsom der etterspørselen fra offentlig sektor spesielt følger utviklingen i kommuneøkonomien.

**Reiseliv er en større næring på Hole og til stede i alle kommuner:** Reiselivsbedrifter produserer varer og tjenester til folk på reise som turister og forretningsfolk. Samtidig er stedets innbyggere viktige kunder. Norsk reiselivsnæring har tapt internasjonale markedsandeler hvert tiår fram til i dag. Den viktigste årsaken til dette er at Norge i samme periode har utviklet seg til å bli verdens rikeste land. Selv om økonomisk vekst gir økt etterspørsel etter reiselivsprodukter lokalt samtidig som turistene bruker stadig mer penger, har lønnsveksten bidratt til at næringen har fått en kostnadmessig ulempe i konkurransen om turistene, både de utenlandske og de norske. Reiselivsnæringen er en arbeidsintensiv næring, og den kostnadmessige ulempen forverres ved at det er små lønnsforskjeller i Norge og relativt høyt lønnsnivå for lavinntektsgrupper. Selv om flere oppgaver innen reiselivsnæringen kan løses med ufaglært arbeidskraft, profesjonaliseres deler av næringen der spesielt fokuset på kvalitet har bidratt til dette. På Hole er Sundvollen Hotell og Kleivstua sentrale reiselivsbedrifter.

**Lokale tjenester utgjør en relativ lik del av den totale sysselsettingen i alle kommunene:** Målt i sysselsetting er størrelsen på næringslivet som tilbyr lokale varer og tjenester relativt likt på tvers av kommunene. Lokale tilbud av varer og tjenester oppstår som en følge av etterspørsel, der antallet nye innbyggere gir rom for flere tilbydere. Nå er ikke antall arbeidsplasser et mål på etterspørselen fra innbyggerne. Men tar vi lokal tjenesteyting som andel av innbyggere så ligger prosentandelen fra fem til elleve %, noe som vi vurderer som ganske likt i denne sammenheng. Tar vi med handel som en del av det lokale tjenestetilbudet endres dette bildet. Dette skyldes at det er en del handel rettet mot bedriftsmarkedet.

### Høy utveksling av arbeidstakere i regionen og til hovedstadsregionen

Hverdagsregionen er et begrep som er innført i diskusjonen om kommuner skal slå seg sammen eller ikke. Innenfor hverdagsregionen bor og jobber en arbeidstaker og mottar offentlige tjenester. Mange gjør ikke det i dag og flere bor i en kommune og mottar tjenester der, men jobber i en annen. Korte avstander til attraktive jobber i kombinasjon med stor variasjon i tomtepriser og bokostnader i ulike kommuner gir dette bildet. På den annen side kan man spørre seg om dette er et problem?

Kortere reisetid og lavere reisekostnader gir samfunnsøkonomiske gevinster (NOU 2011:3, s. 66), slik at gode og godt betalte jobber nær bostedet er gunstig både for samfunnet og den enkelte. Pendling sprer aktivitet utover en større del av regionen, men kan også skape kø og kaos i pressområder. Det er med andre ord ingen fasit på hva som er riktig. Det som er klart er at disse problemene ikke forsvinner selv om kommuner slår seg sammen.

Til forskjell fra pendling, som gir informasjon om hvor en arbeidstaker reiser fra, gir dette informasjon om hvordan næringslivet i en kommune løser sitt arbeidsbehov.

Til hvilken kommune folk velger å reise på jobb gir oss viktig informasjon om dynamikken i en region. Tabellen under viser utvekslingen av arbeidstakere mellom kommunene i utredningsregionen. Mer presist viser den andel av sysselsetting i hver enkelt kommune som løses ved arbeidstakere fra andre kommuner.

Tabell 8.17 Bo- og jobbkommune. Kilde: Menon/SSB (2015)<sup>62</sup>

		Jobber i...					
		Bærum	Asker	Hole	Lier	Røyken	Hurum
Bor i ...	Bærum	40 %	11 %	1 %	2 %	2 %	1 %
	Asker	8 %	42 %	0 %	4 %	8 %	2 %
	Hole	1 %	0 %	50 %	0 %	0 %	0 %
	Lier	2 %	5 %	0 %	37 %	5 %	1 %
	Røyken	2 %	7 %	0 %	4 %	54 %	8 %
	Hurum	0 %	1 %	0 %	1 %	8 %	73 %
	Andel av arbeidsstyrken som løses med arbeidskraft bosatt i utredningsregionen	53 %	67 %	52 %	49 %	78 %	85 %
	Oslo	28 %	14 %	2 %	5 %	5 %	2 %
	Drammen	2 %	5 %	0 %	21 %	7 %	3 %
	Nedre Eiker	0 %	1 %	0 %	6 %	2 %	1 %
Ringerike	1 %	1 %	35 %	1 %	0 %	0 %	
Øvrig	15 %	12 %	10 %	18 %	8 %	8 %	
Totalt antall sysselsatte i kommunen etter arbeidssted		70 816	26 695	2 140	13 248	5 371	2 790

Av tabellen kan vi lese tre sentrale poeng:

<sup>62</sup> Øvrig i tabellen er resten av Norge

**Jo nærmere Oslo, desto lavere andel bor og jobber i samme kommune:** Folk bor i en kommune, men jobber i en annen. Dette er illustrert ved de oransje boksene i tabellen, der prosenttallet viser andel av den totale arbeidsstyrken som løses ved hjelp av intern arbeidskraft, det vil si ved ansatte som jobber og bor i samme kommune. Man kan spørre seg hvorfor det er slik? Er det ikke nok jobber i bostedskommunen? Finnes det ikke nok relevante jobber i kommunen? Eller er det slik at kombinasjonen mellom avstanden til et attraktivt arbeidsmarked, reisetid og prisbildet som var avgjørende for valg av bosted?

**Høy arbeidsutveksling mellom kommunene i utredningsregionen:** Det er svært høy arbeidsutveksling mellom kommunene, både mellom kommunen i utredningsregionen og med kommuner som ligger utenfor. Det er nærheten til et større arbeidsmarked og ikke nødvendigvis en interessant jobb i bostedskommunen som styrer utviklingen i utredningsregionen. Poenget tydeliggjøres når vi ser på hvor stor andel av arbeidsstyrken som løses med arbeidskraft internt i regionen. Med unntak av i Røyken og Hurum er denne prosentandelen lav. Dette er illustrert med prosentandelene i den grå linjen. Nærhet til arbeidsmarkedet i Oslo kommer fram som en viktig grunn til bosettingen i utredningsregionen.

**Større arbeidsutveksling mellom kommunene i umiddelbar nærhet til eller med god kommunikasjon til Oslo:** Vi har tidligere argumentert for at folk flytter til regioner der de kan få en interessant jobb og hvor velferden er høy, slik som i hovedstadsregionen og i deler av utredningsregionen. Nærhet og det å kunne komme seg enkelt mellom arbeids- og bosted veies opp mot reisetid. Bærum grenser til Oslo, mens Asker og Lier har god kommunikasjon til Oslo med tog. Det er vesentlig lavere boligpriser i enkelte deler av Asker og Lier enn i Bærum, noe som gjør dette til attraktive bostedsområder. I tabellen er poenget illustrert med prosentandelene under hver jobbkommune som vertikalt summerer seg til 100 %.

### 8.3.2 Næringsklynger

#### Næringslivet er lokalisert i nærheten av andre bedrifter, vei eller folk

Næringslivet er avhengig av fire innsatsfaktorer for å kunne levere: næringsbygg, infrastruktur for distribusjon av varer og tjenester og rett og nok kompetanse. Etableringsmønsteret i utredningsregionen viser at kommunene tenker ganske likt når de legger til rette for næringsvirksomhet.

Næringsvirksomheten blir lokalisert og utviklet i tilknytning til effektive transportårer. Etableringen av næringsvirksomhet i tilknytning med E18 og E16 er framtrødende i Bærum, Asker, Hole og Lier. Effektive transportårer blir et kommunalt konkurransefortrinn i utredningsregionen.

Bedriftene etableres også der det bor folk eller disse naturlig samles. Handel og lokal tjenesteyting er konsentrert i og rundt lokale sentra og bidrar til bostedsattraktivitet i utredningsregionen. Samtidig ser vi også at flere næringsetableringer gjøres tett opp mot kommunegrenser. Rasjonale for dette er at disse kan trekke på kompetanse og arbeidskraft fra nærliggende kommuner. Vi finner eksempler på dette i Lier, Asker, Hole og Hurum. I en del av disse områdene er det drevet næringsvirksomhet over lang tid. Samtidig var rasjonale for hvorfor akkurat disse stedene har utviklet seg videre det samme da som nå – tilgang til arbeidskraft fra et utvidet nærrområde.

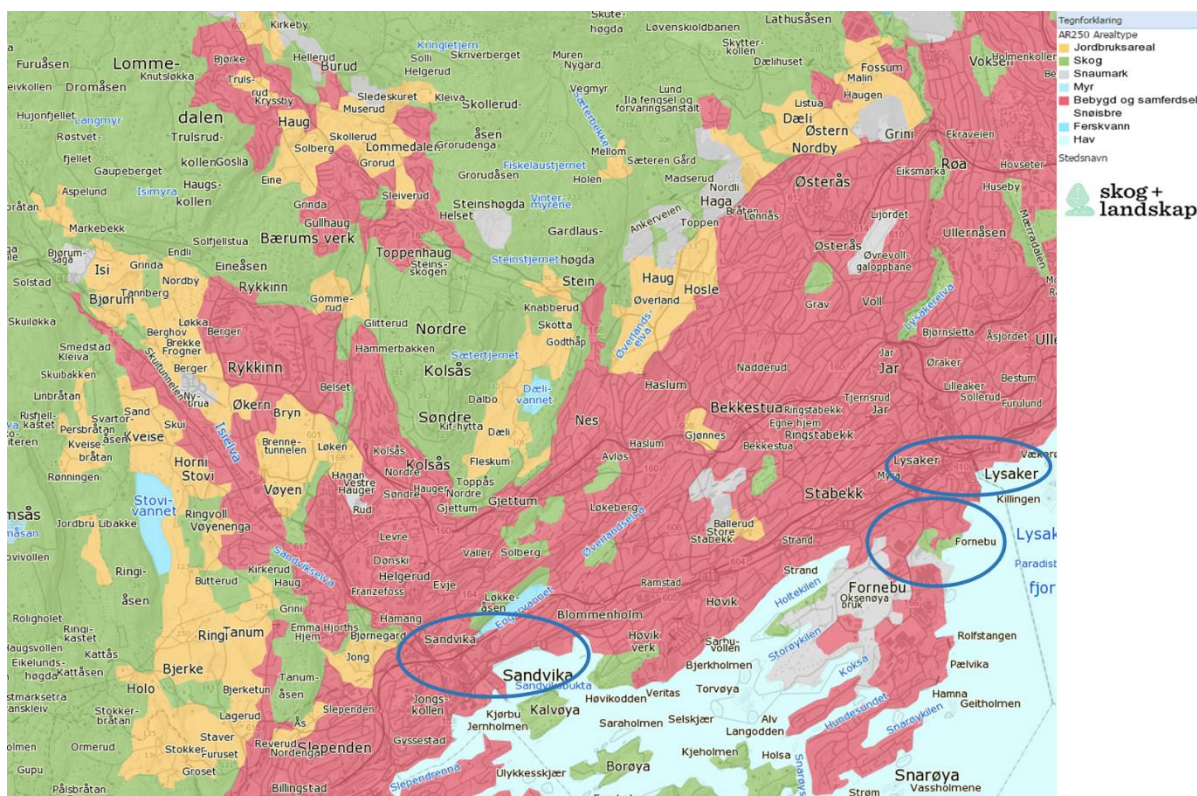
Spesielt interessant er det når handelsvirksomhet etableres på kommunegrenser. Billingstad og Slepanden er eksempler på dette i utredningsregionen. Slike grenseområder er attraktive for bedriftene, men gir økt press på vei til disse områdene med tilhørende ulemper som eksempelvis støy, redusert framkommelighet og forurensning.

Når vi intervjuet næringslivet, var det samfunnsfloker tilknyttet samferdsel som ble nevnt av flere. Også det at sentrumsutvikling i kommunene lå for tett opp mot hverandre ble trukket fram som en typisk samfunnsfloke fra næringslivets side.

Vi skal her se bredt på etableringen av næringsvirksomhet i utredningsregionen. Vi har delt inn næringslivet i tre grupper: kunnskapsbedrifter, lokal tjenesteyting og andre bedrifter. For kunnskapsbedriftene har vi ikke skilt på hvem og hvilke næringer som bedriftene genererer kunnskap til, da dette ville gitt for mange variabler. Lokal tjenesteyting er valgt fordi dette er sentralt for bosetting og derav noe kommunene er opptatt av. Restkategorien har vi kalt andre bedrifter, dette er alle andre bedrifter.

## Bærum

Næringslivet i Bærum er konsentrert rundt Lysaker, Fornebu og Sandvika. 63 % av sysselsettingen i kommunen er lokalisert på et av disse tre poststedene. Totalt sett finner vi arbeidsplassene i det private næringslivet på 21 poststeder i Bærum. Dette skyldes en desentralisert bostruktur som etterspør varer og tjenester i nærmiljøet i tillegg til annen næringsvirksomhet.



Illustrasjon 8.1 Bærum kommune Kilde: Statens kartverk

Vi ser en tydelig opphoping av bedrifter langs E18 og E16. Kunnskapsbedrifter er i overvekt med nesten 29 000 ansatte i kommunen.

Ved siden av avanserte bedrifter rettet mot offshore og maritim virksomhet, er også leverandører av kunnskapsbaserte tjenester lokalisert her. Kunnskapsbaserte tjenester lever av å skape kunnskap for andre. Dette gjør lokalisering i og rundt byene i Norge og i nærheten av etablerte sterke næringer spesielt attraktivt, fordi det er her kundene finnes. Denne typen næringsliv er sterkt representert i umiddelbar nærhet til alle større hovedsteder, også utenfor Norge. Eksport av tjenester ut av regionen øker markedet utover lokal etterspørsel og er sentralt for veksten. Alle regioner kniver om å tilby kunnskapsbaserte arbeidsplasser. Den sentrale lokaliseringen i nærheten til innbyggere med høy utdannelse, effektive transportårer og nærhet til utenlandske markeder gjør lokaliseringen i utredningsregionen spesielt attraktiv. Denne delen av næringslivet er spesielt konsentrert rundt Lysaker, Fornebu, Høvik og Sandvika.

Bedriftene som leverer lokale tjenester er bredt distribuert i nær tilknytning til boområdene i kommunen. Spesielt er andelen sysselsatte høy i sentra som Sandvika, Lysaker og Bekkestua. Konsentrasjonen av lokale tjenester på Gjettum er knyttet til Bærum Sykehus og Martina Hansen.

Lokaliseringen av virksomhetene som faller inn under kategoriseringen bedrifter følger i stor grad bosettingsmønsteret i kommunen. I Bærum er bosettingen spredt utover med flere sentra for bosetting og næringsvirksomhet. Mønsteret er til dels et resultat av gamle industriområder, men er også et resultat av regulering av nye områder. Næringsmiljøet på Rud med bedrifter innen bygg og anlegg, bilforhandlere, Posten og flere hagesentra/møbelforretninger kommer tydelig fram i oversikten under.

I tabellen under er andelen av de sysselsatte fordelt på næringskategorier og på poststeder synliggjort. Under overskriftene bedrift, kunnskap og lokale tjenester kan man se andelen av de ansatte denne tredelingen av næringslivet gir på poststeder. Den siste kolonnen helt til høyre viser andel av sysselsettingen i kommunen vi finner i bedrifter lokalisert på poststedet totalt sett.<sup>63</sup> Vi har kun sett på den delen av næringslivet som er regnskapspliktig, i hovedsak privat næringsliv.

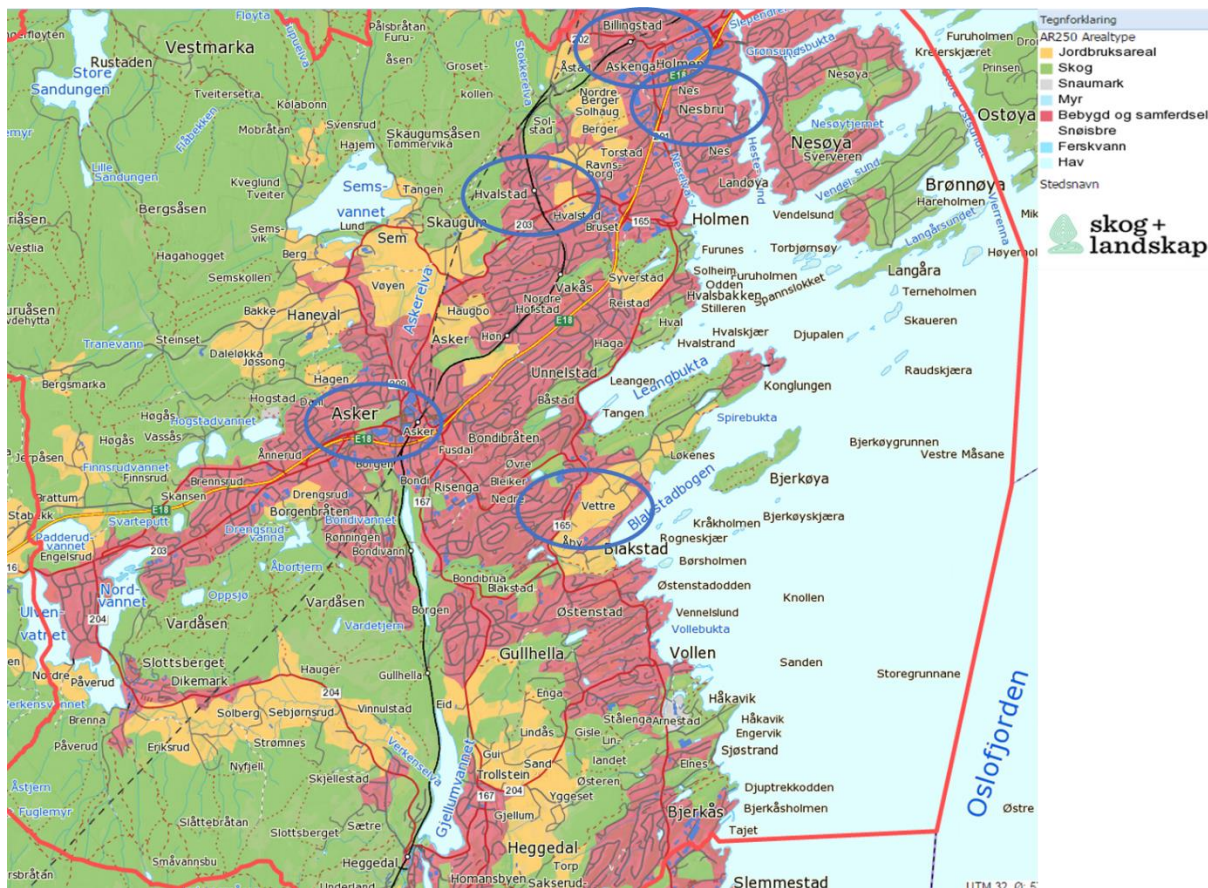
Tabell 8.18 Andel av sysselsatte i næringen i 2013 i privat næringsliv inkludert sykehusene Kilde: Menon

% av de ansatte i næringen				
Poststed	Kunnskaps- næringer	Lokale tjenester	Andre bedrifter	% av de sysselsatte i kommunen
Lysaker	29 %	16 %	21 %	24 %
Fornebu	40 %	5 %	6 %	23 %
Sandvika	12 %	22 %	13 %	16 %
Høvik	10 %	7 %	4 %	8 %
Gjettum	0 %	11 %	4 %	5 %
Bekkestua	1 %	10 %	2 %	5 %
Rud	1 %	6 %	14 %	4 %
Vøyenenga	0 %	3 %	7 %	2 %
Østerås	1 %	4 %	3 %	2 %
Stabekk	1 %	3 %	3 %	2 %
Eiksmarka	1 %	2 %	3 %	1 %
Bærums Verk	0 %	2 %	2 %	1 %
Slependen	0 %	1 %	5 %	1 %
Jar	1 %	2 %	2 %	1 %
Haslum	0 %	1 %	4 %	1 %
Rykkinn	0 %	2 %	1 %	1 %
Skui	0 %	1 %	1 %	1 %
Lommedalen	0 %	1 %	2 %	1 %
Kolsås	0 %	1 %	1 %	1 %
Snarøya	0 %	1 %	1 %	1 %
Blommenholm	0 %	0 %	2 %	0 %
<b>% kommune</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>
<b>Antall sysselsatte etter arbeidssted</b>	<b>28 954</b>	<b>19 540</b>	<b>6 963</b>	<b>55 457</b>

<sup>63</sup> Et poststed kan bestå av flere postnummer.

## Asker

Næringslivet i Asker er konsentrert rundt Asker og Billingstad, med 70 % av sysselsettingen i kommunen lokalisert på et av disse to poststedene. Asker er klart størst, men har også et større nedslagsfelt med flere postnummer som tilhører poststedet Asker. Hvalstrand, Nesbru og Vetre er også av en viss størrelse. Totalt sett finner vi arbeidsplassene i det private næringslivet på 10 poststeder i Asker, omtrent halvparten av det vi fant i Bærum.



Illustrasjon 8.2 Asker kommune Kilde: Statens kartverk

Det er flest arbeidsplasser innen lokal tjenesteyting i Asker kommune. Disse er i stor grad lokalisert i og rundt Asker sentrum, i nær tilknytning til sentrale boområder. En del av arbeidsplassene er knyttet opp mot omsorg og helsetjenester og overnatting, i tillegg til handel og servering. På Billingstad som grenser til Bærum er det også en høy tetthet av arbeidsplasser innen lokal tjenesteyting. Her har blant annet IKEA et større varehus i tillegg til annen detaljhandel. Etablering av detaljhandel på kommunegrensen har vært diskutert om er en samfunnsflope i den grad lokaliseringen kommer som følge av nærhet til større markeder snarere enn optimal beliggenhet.

Kunnskapsbedriftene i Asker kommune er i lokalisert primært i Asker, med mindre miljøer på Billingstad og Hvalstad. Nærhet til E18 har nok vært avgjørende for bedriftsetableringer på de to sistnevnte poststedene. På Hvalstad finner vi deler av hovedstadsregionens petromaritim klynge med verdensledende bedrifter som Ing. Per Gjerdrum, STEP Offshore, Force Technology og 4Subsea. Like i nærheten på Billingstad er ABB, Alfa Laval og Kongsberg Defence & Aerospace lokalisert og i Asker Aibel, FMC Kongsberg Subsea, National Oilwell Varco, Kongsberg Oil & Gas Technology og Westergenco. Nycomed er en annen kunnskapsbedrift med kontor i Asker.



Det ser ut til at næringsaktiviteten i Asker kommune er mer konsentrert enn det vi fant i Bærum. Kartet viser en mer konsentrert og sammenhengende bebygd struktur som bidrar til dette. Andre bedrifter er også fortettet i de samme områdene som kunnskapsbedrifter og lokale tjenester.

I tabellen under er andelen av de sysselsatte fordelt på næringskategorier og på poststeder synliggjort. Under overskriftene bedrift, kunnskap og lokale tjenester kan man se andelen av de ansatte denne tredelingen av næringslivet gir på poststeder. Den siste kolonnen helt til høyre viser andel av sysselsettingen i kommunen vi finner i bedrifter lokalisert på poststedet totalt sett.<sup>64</sup> Vi har kun sett på den delen av næringslivet som er regnskapspliktig, i hovedsak privat næringsliv.

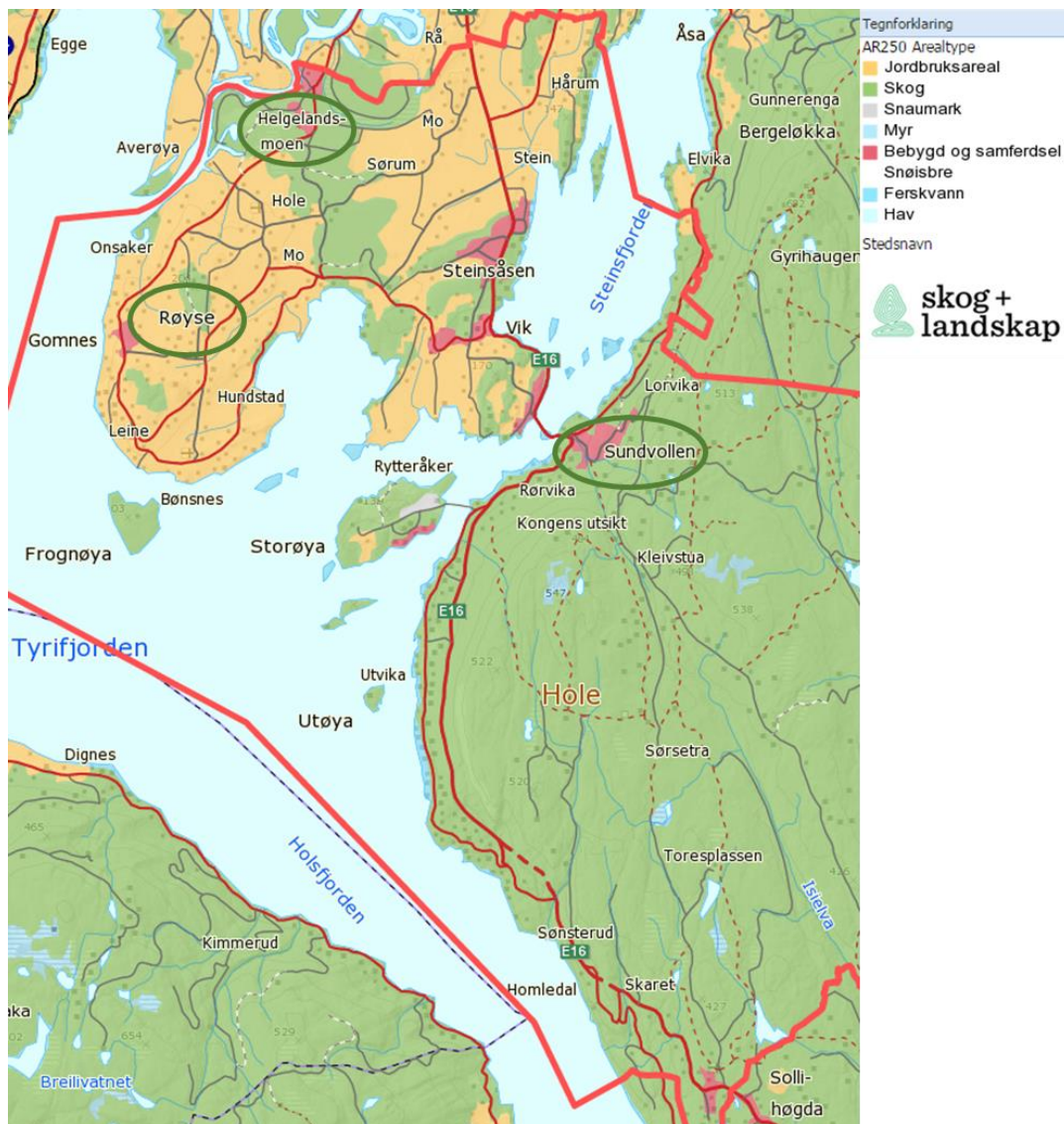
Tabell 8.19 Andel av sysselsatte i næringslivet i 2013 i privat næringsliv Kilde: Menon

% av de ansatte i næringslivet				
Poststed	Kunnskaps- næringer	Lokale tjenester	Andre bedrifter	% av de sysselsatte i kommunen
Asker	59 %	38 %	42 %	46 %
Billingsstad	17 %	29 %	22 %	24 %
Hvalstad	11 %	8 %	18 %	11 %
Nesbru	7 %	9 %	5 %	8 %
Vettnes	1 %	9 %	2 %	5 %
Vollen	1 %	2 %	4 %	2 %
Nesøya	2 %	1 %	1 %	2 %
Heggedal	1 %	1 %	3 %	1 %
Borgen	1 %	1 %	1 %	1 %
Slemmestad	1 %	0 %	1 %	1 %
<b>% kommune</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>
Antall sysselsatte etter arbeidssted	6 753	9 371	4 248	20 373

## Hole

Næringslivet i Hole er konsentrert rundt Røyse og Sundvollen. 89 % av sysselsettingen i privat næringsliv i kommunen lokalisert på et av disse to poststedene. I kartet er også Helgelandsmoen avmerket. Dette er arealene til Helgelandsmoen militærleir som i 2004 ble kjøpt opp og utviklet av lokale investorer og hvor det i dag er det flere arbeidsplasser enn da Forsvaret hadde området. Helgelandsmoen ligger åtte kilometer sør for Hønefoss sentrum.

<sup>64</sup> Et poststed kan bestå av flere postnummer.



Illustrasjon 8.3 Hole kommune Kilde: Statens kartverk

Røyse er det klare senteret for næringsaktivitet i Hole kommune, med 70 % av arbeidsplassene i privat næringsliv i kommunen. Elstøen Gartneri, som er den største bedriften i Hole målt i antall ansatte, har sin forretningsadresse her. Andelen kunnskapsarbeidsplasser er klart størst på Røyse, dette skyldes Tyrifjord høyere/ videregående skole for kristen utdanning. Etac Bil, som er lokalisert på poststedet Hønefoss, leverer løsninger for personer med nedsatt bevegelsesfrihet er en annen av aktørene innen kunnskap. I alt er det få kunnskapsarbeidsplasser i kommunen.

Det at flere velger å registrere selskapet på hjemmeadressen forklarer noe av konsentrasjonen av arbeidsplasser på Røyse. Eksempelvis finner vi Garntangen gatekjøkken som har sin fysiske lokalisering langs Steinsfjorden ved E16 registrert her. Dette er nok også tilfelle for andre aktører. Klart flest ansatte er det innen lokale tjenester. Disse er distribuert utover i kommunen der det finnes bosetting. Poststedet Hønefoss ligger på grensen mellom Hole og Hønefoss. Næringsetableringen på Sollihøgda skyldes at folk etablerer bedriften sin der de bor. Tidligere var det også servering på Sollihøgda. Det er noen arbeidsplasser knyttet til Toresplassen som leies ut til selskaper og andre tilstelninger.

Sundvollen hotell og Keivstua er kjente merkevarer i norsk reiseliv. Begge tilbydere satser på kortreist mat, men på ulike kundesegmenter. Begge virksomhetene har lang tradisjon i Hole. Innen reiseliv ser vi en klar klynge på Hole.

I tabellen under er andelen av de sysselsatte fordelt på næringskategorier og på poststeder synliggjort. Under overskriftene bedrift, kunnskap og lokale tjenester kan man se andelen av de ansatte denne tredelingen av næringslivet gir på poststeder. Den siste kolonnen helt til høyre viser andel av sysselsettingen i kommunen vi finner i bedrifter lokalisert på poststedet totalt sett.<sup>65</sup> Vi har kun sett på den delen av næringslivet som er regnskapspliktig, i hovedsak privat næringsliv.

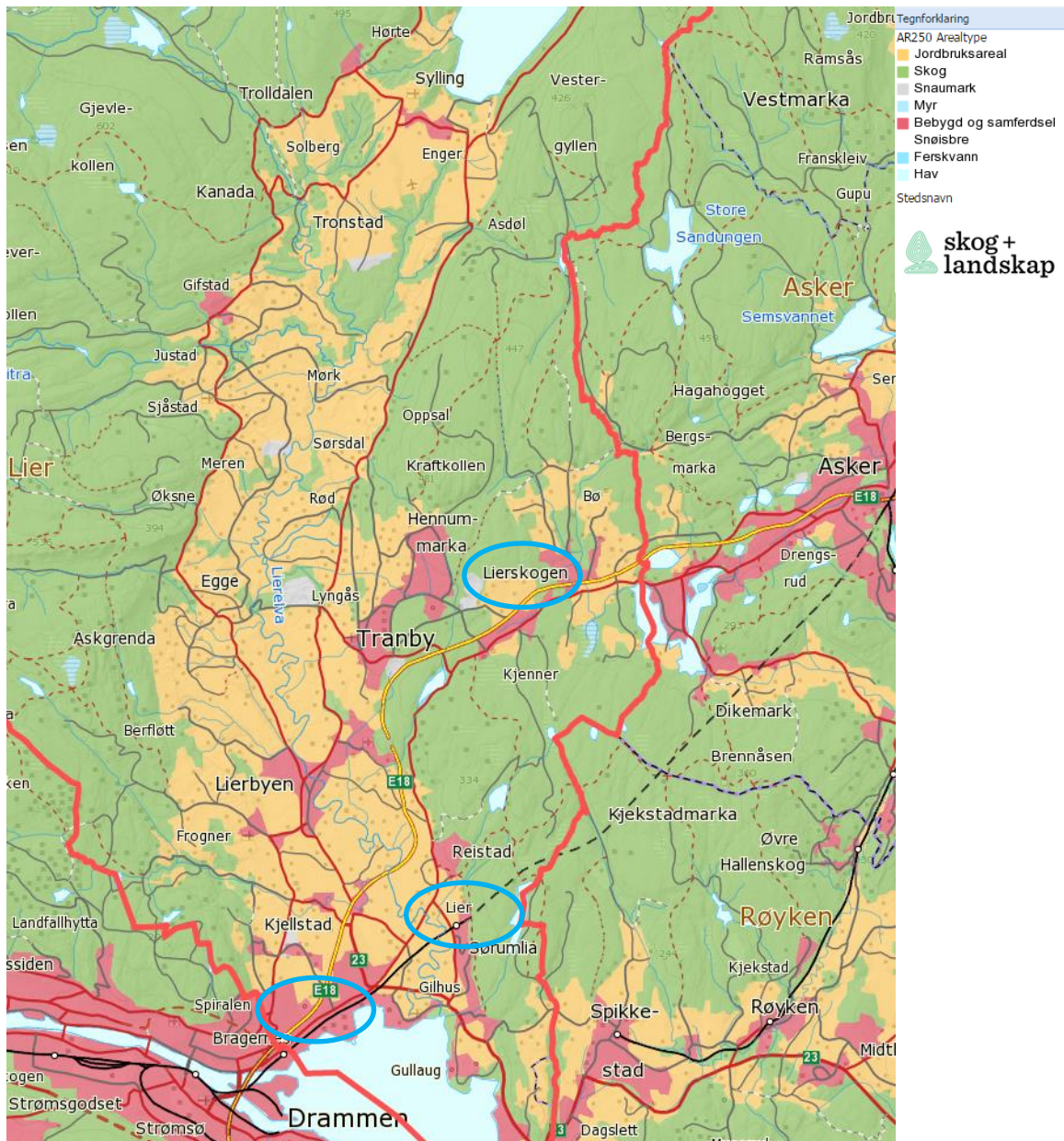
Tabell 8.20 Andel av sysselsatte i næringen i 2013 i privat næringsliv Kilde: Menon

% av de ansatte i næringen				
Poststed	Kunnskaps- næringer	Lokale tjenester	Andre bedrifter	% av de sysselsatte i kommunen
Røyse	74 %	63 %	85 %	70 %
Krokkleiva	11 %	26 %	7 %	19 %
Hønefoss	15 %	9 %	1 %	7 %
Sollihøgda	1 %	2 %	7 %	3 %
<b>% kommune</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>
Antall sysselsatte etter arbeidssted	149	915	420	1 484

### Lier

Næringsaktiviteten i Lier er konsentrert rundt poststedene Lierstranda, Lier og Lierskogen. 87 % av sysselsettingen i privat næringsliv i kommunen lokalisert på et av disse tre poststedene, hvorav Lierstranda og Lier er klart størst. Jordbruk er en sentral næring i Lier kommune. I kartet under er jordbruksarealer markert med gul farge, med betydelige arealer i et belte fra Sylling til Drammen. Ifølge SSB sysselsetter landbruket i Lier litt under 300 personer.

<sup>65</sup> Et poststed kan bestå av flere postnummer.



Illustrasjon 8.4 Lier kommune Kilde: Statens kartverk

Næringsvirksomheten i Lier er knyttet tett opp mot grensen til Drammen kommune, der Lierstranda ligger rett på grensen og poststedet Lier noe lengre inn fra grensen. Subsea Valley som strekker seg fra Bærum til teknologiklyngen på Kongsberg, går også gjennom Lier. Aker Subsea, Tess, NIL Asker Subsea og Dresser Wayne er alle en del av denne klyngen.

I Lier er lokale tjenester konsentrert rundt tre lokale sentra. Handelsmiljøet rundt Liertoppen på Lierskogen er dominerende med et bredt utbud av handelsvarer i tillegg til kombinasjon av lager og hovedkontortjenester slik som for Mester Grønn og Tomra.

Nærheten til Oslo og Drammen, effektiv transport med tog, havn og vei og billige næringsarealer har gitt arealkrevende næringsvirksomhet med transportbehov insentiver til å etablere seg i Lier. Mens lager og logistikk etableres utenfor bykjernen legges administrative funksjoner i byer der tilgangen til kunnskapsmedarbeidere er høyere. Dette preger også næringsetableringen i Lier og kobler kommunen tett sammen med Drammen. Umiddelbar nærhet til Drammen på Lierstranda har Bama imidlertid samlet alt dette på et sted.

Bygg og anleggsnæringen tenderer å etablere seg i nærheten til større markeder som Østlandet. Bedriftene er spredt utover i kommunen der lokaliseringen i nærheten av Østlandet og med muligheter for eksport fra havn og med tog gjør kommunen attraktiv for slike næringsetableringer. Protan, som leverer tak og membraner i inn og utland, er et eksempel. Caverion, som er Norges ledende totaltekniske entreprenør, er et annet.

I tabellen under er andelen av de sysselsatte fordelt på næringskategorier og på poststeder synliggjort. Under overskriftene bedrift, kunnskap og lokale tjenester kan man se andelen av de ansatte denne tredelingen av næringslivet gir på poststeder. Den siste kolonnen helt til høyre viser andel av sysselsettingen i kommunen vi finner i bedrifter lokalisert på poststedet totalt sett.<sup>66</sup> Vi har kun sett på den delen av næringslivet som er regnskapspliktig, i hovedsak privat næringsliv.

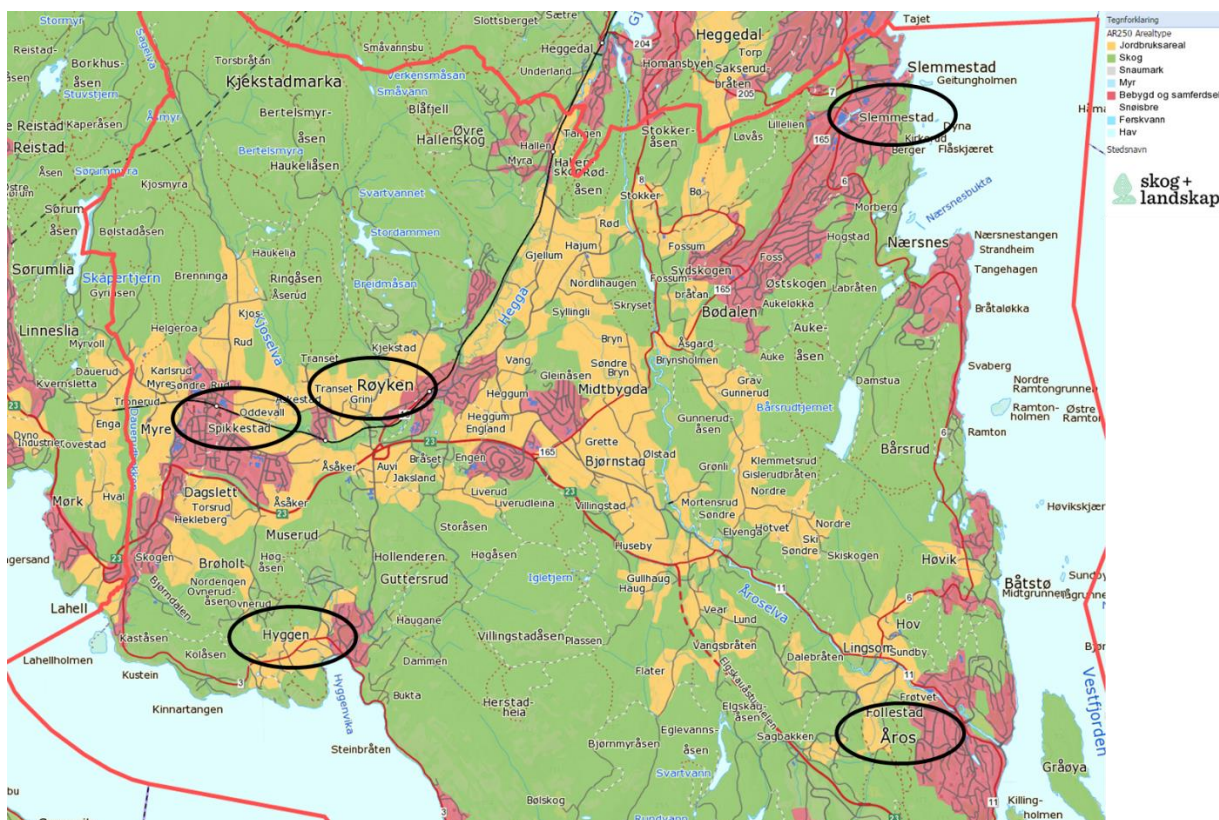
Tabell 8.21 Andel av sysselsatte i næringen i 2013 i privat næringsliv Kilde: Menon

% av de ansatte i næringen				
Poststed	Kunnskaps- næringer	Lokale tjenester	Andre bedrifter	% av de sysselsatte i kommunen
Lierstranda	30 %	47 %	32 %	39 %
Lier	54 %	29 %	33 %	35 %
Lierskogen	6 %	16 %	15 %	14 %
Tranby	7 %	3 %	9 %	6 %
Gullaug	1 %	2 %	8 %	4 %
Sylling	0 %	3 %	3 %	2 %
Reistad	1 %	1 %	1 %	1 %
% kommune	100 %	100 %	100 %	100 %
Antall sysselsatte etter arbeidssted	2 061	5 839	3 668	11 567

### Røyken

Næringslivet i Røyken er konsentrert rundt Slemmestad, Røyken og Spikkestad, i tillegg til Åros og Hyggen. 90 % av sysselsettingen i privat næringsliv i kommunen er lokalisert på et av disse fem poststedene, hvorav Røyken og Slemmestad er klart størst. Det er ni poststeder på Røyken der privat næringsliv har en sysselsetting av en viss størrelse. En spredt bosetting, med flere lokale sentra gir denne strukturen. Det kan se ut som om næringslivet er etablert i umiddelbar nærhet og på grensen til andre kommuner, slik som Spikkestad, Røyken og Hygge til Drammen. Slemmestad til Asker og Åros til Hurum. Tilgang til kunder og medarbeidere fra de andre kommunene kan være en årsak til dette.

<sup>66</sup> Et poststed kan bestå av flere postnummer.



Illustrasjon 8.5 Røyken kommune Kilde: Statens kartverk

Næringslivet i Røyken kommune er svært distribuert. Det er litt av alt i alle sentraene. Avinor, Lindorff og Elopak er de største arbeidsgiverne med over 550 av arbeidsplassene i kommunen.

Lokale tjenester er spredt utover der folk bor, men Røyken, Spikkestad og Slemmestad som klare sentra. Handel – både dagligvare og spesialvarer, Kanvas-barnehager, Posten og servering skaper attraktive lokalsamfunn.

Det er et begrenset antall kunnskapsarbeidsplasser i Røyken. De fleste ligger i Hyggen der Lindorff har en større avdeling. Disse utgjør 36 % av arbeidsplassene i denne kategorien i kommunen.

Som i resten av Buskerud utgjør bygg og anleggsbedrifter en større andel av næringslivet i kommunen. Den distribuerte strukturen tyder på at bedriftene er etablert der folk bor enten fordi det da fantes arbeidskraft eller fordi eier var bosatt her. Nærhet til større markeder kombinert med tilgjengelige billige arealer kan være en annen forklaring på dette. Eksempelvis DOKA Norges lokalisering på Åros.

I tabellen under er andelen av de sysselsatte fordelt på næringskategorier og på poststeder synliggjort. Under overskriftene bedrift, kunnskap og lokale tjenester kan man se andelen av de ansatte denne tredelingen av næringslivet gir på poststeder. Den siste kolonnen helt til høyre viser andel av sysselsettingen i kommunen vi finner i bedrifter lokalisert på poststedet totalt sett.<sup>67</sup> Vi har kun sett på den delen av næringslivet som er regnskapspliktig, i hovedsak privat næringsliv.

<sup>67</sup> Et poststed kan bestå av flere postnummer.

Tabell 8.22 Andel av sysselsatte i næringen i 2013 i privat næringsliv Kilde: Menon

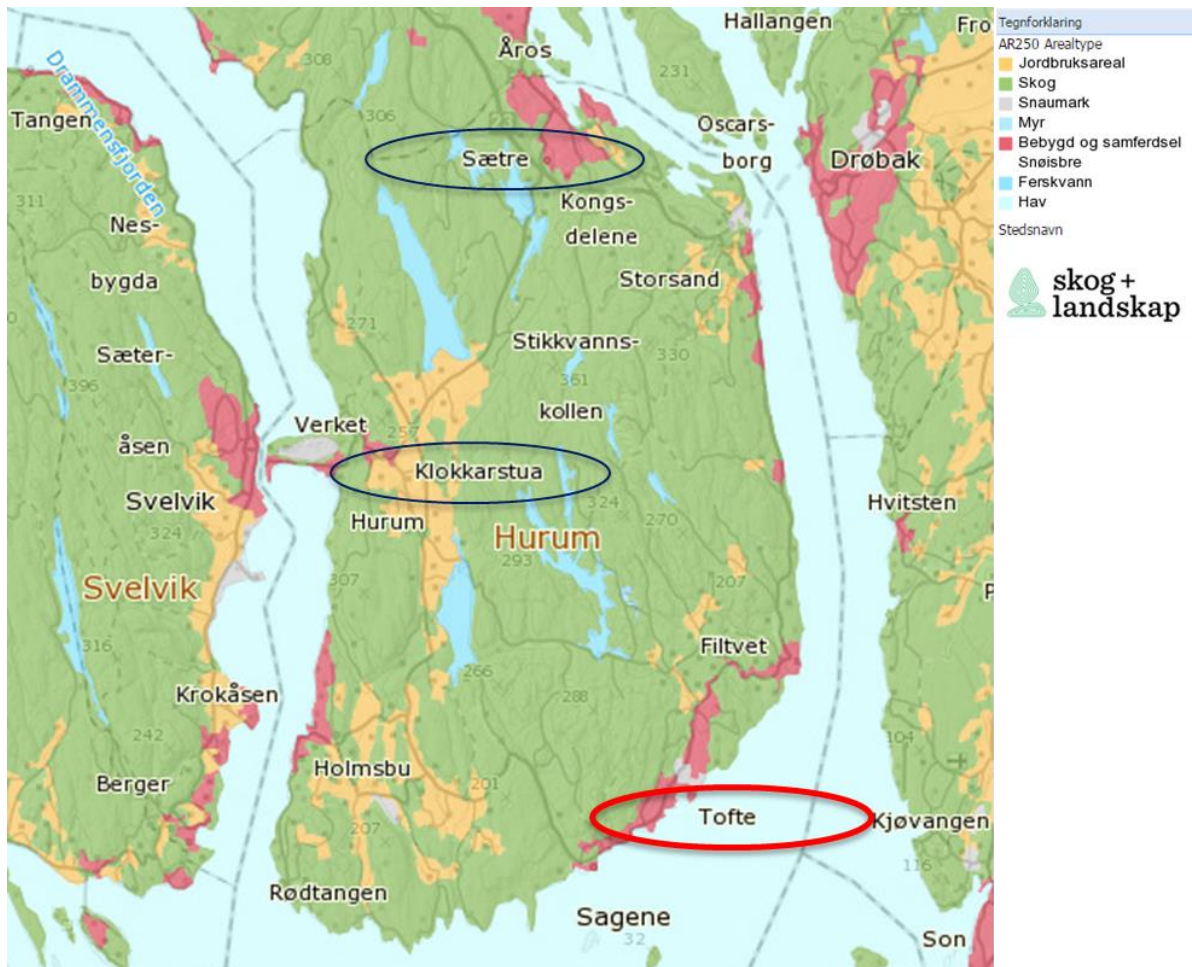
<b>% av de ansatte i næringen</b>				
<b>Poststed</b>	<b>Kunnskaps- næringer</b>	<b>Lokale tjenester</b>	<b>Andre bedrifter</b>	<b>% av de sysselsatte i kommunen</b>
Røyken	27 %	27 %	31 %	29 %
Slemmestad	14 %	31 %	20 %	24 %
Spikkestad	10 %	25 %	17 %	19 %
Årås	2 %	6 %	20 %	11 %
Hyggen	37 %	2 %	1 %	7 %
Nærnes	5 %	3 %	3 %	3 %
Heggedal	1 %	3 %	2 %	2 %
Bødalen	2 %	2 %	3 %	2 %
Båtstø	0 %	2 %	2 %	2 %
<b>% kommune</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>
<b>Antall sysselsatte etter arbeidssted</b>	<b>490</b>	<b>1 455</b>	<b>1 152</b>	<b>3 097</b>

### Hurum

Næringslivet på Hurum er konsentrert rundt Sætre, Tofte og Klokkestua. Det er seks poststeder på Hurum der privat næringsliv har en sysselsetting av en viss størrelse.

40 % av sysselsettingen i det private næringslivet på Hurum er lokalisert på Sætre. Kunnskapsarbeidsplassene på Hurum er nesten utelukkert lokalisert i Sætre. Bedrifter som Hurum Plast-industri, som er ledende innen produkter laget av herde- og termoplaster, flere regnskapsbedrifter i tillegg til Røyken og Hurum Avis. Halvparten av de sysselsatte innenfor lokal tjenesteyting er ansatt i bedrifter lokalisert på Sætre. I tillegg er restkategorien betydelig. På kartet ser vi at Sætre er det poststedet på Hurum med en høyere andel bebyggd struktur, markert med rød farge i kartet.

Rundt Tofte har det vært drevet industri over lang tid. Södra Cell var helt til fabrikk ble lagt ned i 2013 en ledende bedrift innen framstilling av papirmasse, ikke bare på Tofte, men også nasjonalt. Tilbudet av lokale tjenester er etablert som følge av at folk bosatte seg i nærheten av jobben på fabrikk. Siden ansatte-tallene er fra 2013, er Södra fremdeles aktiv i vår statistikk. Med det nyetablerte selskapet Silva Green Fuel skal Statkraft og Södra etablere produksjon av biodrivstoff på tomta.



Illustrasjon 8.6 Hurum kommune Kilde: Statens kartverk

Det finnes et mindre miljø innen kunnskapsbedrifter i Klokkestua. Dette er primært knyttet til at Steinerskolen er lokalisert her. På Klokkestua finner vi også Rottefella, som er større aktør innen skibindinger. Flere bygg og anleggsbedrifter er lokalisert på dette poststedet.

I tabellen under er andelen av de sysselsatte fordelt på næringskategorier og på poststeder synliggjort. Under overskriftene bedrift, kunnskap og lokale tjenester kan man se andelen av de ansatte denne tredelingen av næringslivet gir på poststeder. Den siste kolonnen helt til høyre viser andel av sysselsettingen i kommunen vi finner i bedrifter lokalisert på poststedet totalt sett.<sup>68</sup> Vi har kun sett på den delen av næringslivet som er regnskapspliktig, i hovedsak privat næringsliv.

<sup>68</sup> Et poststed kan bestå av flere postnummer.



Tabell 8.23 Andel av sysselsatte i næringen i 2013 i privat næringsliv Kilde: Menon

Poststed	% av de ansatte i næringen			% av de sysselsatte i kommunen
	Kunnskaps- næringer	Lokale tjenester	Andre bedrifter	
Sætre	68 %	50 %	26 %	40 %
Tofte	5 %	25 %	42 %	31 %
Klokkestua	15 %	9 %	22 %	17 %
Holmsbu	2 %	8 %	6 %	6 %
Kana	5 %	3 %	3 %	3 %
Filtvedt	4 %	5 %	1 %	3 %
<b>% kommune</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>
<b>Antall sysselsatte</b>	<b>236</b>	<b>499</b>	<b>842</b>	<b>1 577</b>

## 8.4 Vedlegg 4. Beregninger av stordriftsfordeler for administrasjon og styring

Det er trolig innenfor administrasjon og styring at det er mulig å høste de største økonomiske gevinstene av en kommunesammenslåing. Slike besparelser kommer imidlertid ikke med en gang, på kort sikt vil en sammenslåing innebære omstillingskostnader og behov for investeringer.

### 8.4.1 Hva inngår i administrasjon og styring<sup>69</sup>

Følgende utgifter regnskapsføres på ulike funksjoner som inngår i kommunens utgifter til administrasjon og styring

#### Politisk styring

Godtgjørelse til folkevalgte, inkl. utgifter som følger med møteavvikling, representasjonsutgifter, befaringer/høringer mm. arrangert av folkevalgte organer (utvalg/nemnder/komiteer), partistøtte og utgifter til valgavvikling. Godtgjørelser til folkevalgte oppnevnt/valgt av bystyret/kommunestyret, eksempelvis byråd/kommunalt råd og byrådssekretær, føres under funksjon 100.

Utgifter til interkommunale/regionale politiske råd og samarbeidstiltak, med mindre slike er entydig knyttet til bestemte funksjoner (f. eks. regional næringsutvikling som føres på funksjon 325 "Til rettelegging og bistand for næringslivet").

#### Kontroll og revisjon

Utgifter og inntekter knyttet til kommunens kontrollutvalg etter kommuneloven § 77 og revisjon etter kommuneloven § 78. Herunder møtegodtgjørelser og andre utgifter knyttet til møteavvikling i kontrollutvalget<sup>70</sup>, utgifter knyttet til kontrollutvalgssekretariatet, og utgifter knyttet til regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon.

Funksjonen omfatter ikke administrative internkontrollsystemer som er underlagt administrasjonssjefen.

<sup>69</sup> Kilde: Regnskapsrapporteringen i KOSTRA Veiledning. (SSB)

<sup>70</sup> Kommunal kontroll i henhold til alkoholoven dersom disse kontrolloppgavene er lagt til kontrollutvalget.

### Administrasjon<sup>71</sup> (Består av 4 deler)

1. Administrativ ledelse
  - a. Lederressurser som etter KOSTRA er definert å være administrative ledere, og som leder andre administrative ledere.
  - b. Administrative ledere er definert til å være ledere som har både økonomiske og administrative fullmakter.
2. Stab/støttefunksjoner
  - c. Stabs-/støttefunksjoner knyttet til planlegging, oppfølging og styring av hele kommunen eller av et administrativt ledernivå knyttet til funksjon 120, er i utgangspunktet en del av funksjon 120. Dette omfatter blant annet oppgaver knyttet til økonomiforvaltning, personalforvaltning, informasjonsarbeid, kommuneadvokat/-jurist, utvikling av lokalsamfunn og næring, samt arbeid knyttet til organisasjonen eller organisasjonsutvikling.
3. Fellesfunksjoner
  - d. Funksjoner for administrative ledere/medarbeidere som er knyttet til funksjonene 100 Politisk styring eller 120 Administrasjon, slik som resepsjon, sentralbord og andre velferdstiltak.
  - e. Felles post- og arkivfunksjon.
  - f. Felles lønns- og regnskapsfunksjon, herunder fakturering og innfordring. Lønns- og regnskapsfunksjoner som ivaretar overordnede oppgaver for hele kommune
  - g. Hustrykkeri
  - h. Felles IKT-løsninger for hele kommunen. Dette inkluderer anskaffelse, drift og vedlikehold inkludert brukerstøtte til fellessystemer. Utgifter knyttet til "fagsystemer" (pleie- og omsorgssystemer, sosialsystemer, system for barnehageopptak, geografiske informasjonssystemer til reguleringsplanlegging og forvaltning av eiendommer og anlegg m.m.) henføres til de funksjonene som systemene betjener.
4. Fellesutgifter er bl.a.:
  - i. Kantine (nettoutgift).
  - j. Sekretariat for politisk ledelse.
  - k. Bedriftshelsetjeneste for kommunens ansatte
  - l. Overordnet HMS-arbeid.
  - m. Kontingent til KS
  - n. Frikjøp av hovedtillitsvalgte. Frikjøp av tillitsvalgte på tjenestestedene føres på aktuell tjenestefunksjon.
  - o. Utgifter knyttet til innføring og administrasjon av eiendomsskatt.

### Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen

Utgifter knyttet til forvaltning av kommunens bygg og eiendom (forvaltning av alle typer bygg og eiendom). Dette omfatter alle utgifter til aktiviteter som defineres som forvaltning, det vil si utgifter knyttet til aktiviteter som ligger i kode 20 i NS3454 om livssyklus-kostnader for bygg. Dette omfatter aktiviteter i eiendomsforvaltningen knyttet til eiendomsledelse og administrasjon, forsikringer av bygg og pålagte skatter og avgifter knyttet til bygg, og som typisk er forbruksuavhengig av om bygg er i drift eller ikke.

### Administrasjonslokaler

Utgifter til drift og vedlikehold av lokaler (med tilhørende tekniske anlegg og utendørsanlegg) som benyttes til oppgaver under funksjonene 100, 110, 120 og 121. (Dette betyr at utgifter til fellesbygg må fordeles - for eksempel må sosialkontorets andel av utgiftene til kontorlokaler i rådhuset knyttes til den aktuelle funksjonen - 242).

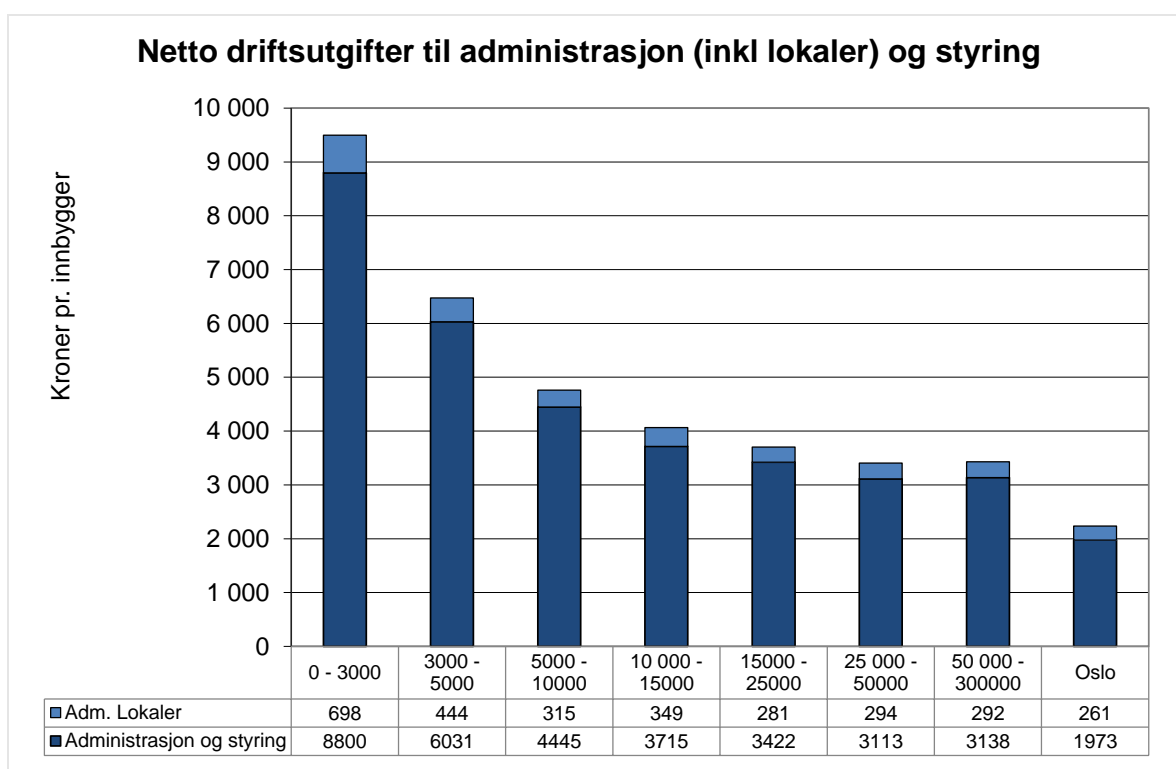
<sup>71</sup> Mer detaljert beskrivelse framgår av veiledningen

Dette omfatter lønn mv. til eget drifts-/vedlikeholdspersonell, innkjøp av materiell og utstyr til drift og vedlikehold, og kjøp av drifts-/vedlikeholdstjenester (eksempelvis vaktmestertjenester, snøryddingsavtaler, renholdsavtaler, serviceavtaler på tekniske anlegg, avtaler om vakthold og tilsyn mv.) som er knyttet til administrasjonslokaler. Avskrivninger av egne bygg omfattes også.

#### 8.4.2 Beregninger

For å danne et grunnlag for å beregne størrelsen på en eventuell innsparing har vi i neste figur sett på sammenhengen mellom antall innbyggere i norske kommuner og netto driftsutgifter til administrasjon og styring pr. innbygger i 2014.

Fra figuren ser en at kommuner med få innbyggere (under 3 000 innbyggere) har klart høyere utgifter til administrasjon, styring og administrasjonslokaler enn større kommuner. Selv om denne observerte skalaeffekten avtar med økende kommunestørrelse, ser vi at det eksisterer skalaeffekter opp til en kommunestørrelse på 50 000 innbyggere.



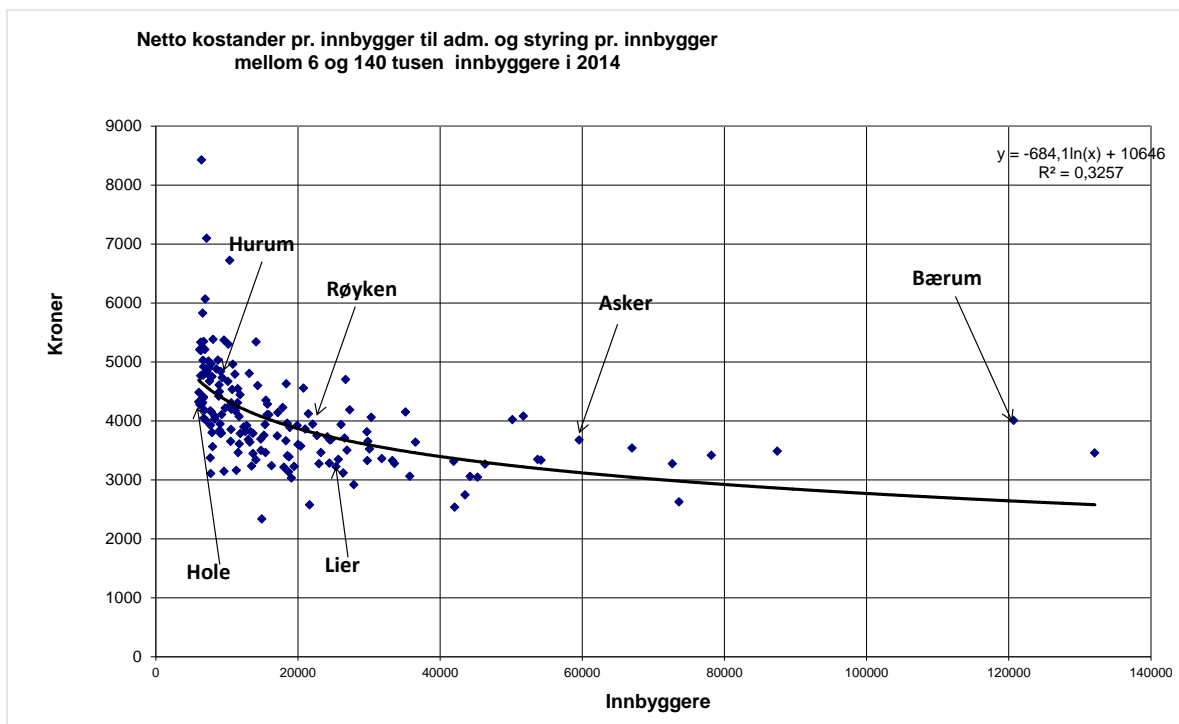
Figur 8.6 Forholdet mellom administrasjon og kommunestørrelse. Basert på tall for alle norske kommuner i 2014. Netto driftsutgifter pr innbygger.

Dette betyr ikke nødvendigvis at det finnes noen direkte sammenheng mellom kommunestørrelse og utgiftsnivå til administrasjon. I neste vises utgifter til administrasjon for alle kommuner i hele landet med folketall fra 6 000 til 140 000 innbyggere er tegnet inn. Kommunene i utredningsregionen er angitt ved navn.

Vi har i denne figuren beregnet de gjennomsnittlige utgiftene til administrasjon for kommunene korrigert for størrelse som en logaritmisk funksjon tilpasset ved regresjon. Fra figuren ser en at sammenhengen mellom utgiftsnivå og kommunestørrelse forklares godt med en logaritmisk funksjon. Den statistiske sammenhengen er relativt god ( $R^2 = 0,32$ ), men likevel langt fra statistisk signifikant. Det kan bety at det også er andre faktorer enn størrelse som bestemmer kostnadene.

Det framkommer at de kommunene som inngår i utredningsregionen bruker både mer og mindre til administrasjon og styring enn det beregnet kostnad for deres størrelse skulle tilsi. Hole og Lier

ligger under kurven, og har dermed lavere administrasjonsutgifter enn gjennomsnittet for sin størrelse. Hurum ligger på kurven. Asker, Bærum og Røyken ligger over og har dermed høyere administrasjonsutgifter enn gjennomsnittet for sin størrelse.



Figur 8.7 Sammenheng mellom antall innbyggere og netto driftsutgifter til administrasjon og styring pr. innbygger i 2014 men angivelse av nivået for. Kilde: KOSTRA, bearbejdet av Agenda Kaupang.

Med dette som utgangspunkt har vi gjort følgende forutsetninger for beregning av mulig innsparingseffekt:

- Det er bare beregnet innsparing knyttet til kommuner som i dag har et innbyggertall som er mindre enn 50 000 innbyggere som er det nivået hvor den beregnede skalaeffekten bortfaller. Det betyr at vi ikke har tatt med eventuelle stordriftsfordeler for Asker og Bærums del.
- Vi har antatt at utgiftene pr. innbygger til administrasjon og styring for de fire kommunene Lier, Hurum, Røyken og Hole bringes ned til gjennomsnittet for kommuner med 50 000 innbyggere på kr 3 400, dersom kommunen inngår i en ny kommune med flere enn 50 000 innbyggere.
- Siden alle de 5 kommunestrukturalternativene gir en ny kommune med mer enn 50 000 innbyggere, betyr dette i praksis at den beregnede effekten for hvert kommunestrukturalternativ er summen for de 4 minste kommunene.

Beregningene er gjort på to måter. Ut fra kommunens faktiske utgifter pr. innbygger og ut fra den statistiske sammenhengen som framgår av kurven i forrige figur. Faktisk og statistisk nivå med dagens kommunestruktur framgår av neste tabell for de fire kommunene innenfor utredningsregionen som har mindre enn 50 000 innbyggere.

I henhold til regresjonslinjen tegnet i figur 8.7 skulle Hole kommune ut fra sitt innbyggertall hatt et utgiftsnivå på kr 4 619 pr. innbygger til administrasjon og styring i 2014. Lier skulle hatt kr 3 708, Røyken kr 3 836 og Hurum kr 4 390. Dette er angitt som «beregnet nivå ut fra statistisk sammenheng» i tabellen som følger.

Tabell 8.24 Utgifter pr. innbygger til administrasjon og styring 2014. Faktisk nivå og beregnet nivå ut fra statistisk sammenheng for kommunene med mindre enn 50 000 innbyggere i utredningsregionen.

Kommune/ Strukturalternativ	Utgifter pr innbygger til adm. og styring	
	Faktisk nivå	Beregnet nivå ut fra statistisk sammenheng
Hole	4386	4619
Lier	3225	3708
Røyken	3862	3836
Hurum	4733	4390

I neste tabell har vi beregnet stordriftsfordelen av å inngå i en kommune med mer enn 50 000 innbyggerne for kommunen Hole, Lier, Røyken og Hurum.

Tabell 8.25 Beregnet stordriftsfordel innenfor administrasjon og styring ved kommunesammenslåing. Pr. kommune (effekten av å inngå i en kommune med minst 50 000 innbyggere) og pr. strukturalternativ. To alternative beregningsmetoder. Millioner kroner. 2014.

Kommune/ Strukturalternativ	Beregnet innsparing adm og styring (millioner kroner)	
	Ut fra dagens utgiftsnivå	Ut fra statistisk samm. heng
Hole	6,4	8,0
Lier	0,0	7,1
Røyken	9,1	8,6
Hurum	12,2	9,0
Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Lier, Hole	27,7	32,6
Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Hole	27,7	25,5
Røyken, Hurum, Lier	21,3	24,6
Asker, Bærum, Hole	6,4	8,0
Asker, Røyken, Hurum	21,3	17,5

Fra tabellen ser vi at de beregnede årlige stordriftsfordelene innenfor administrasjon og styring ved en kommuneslutning ut fra de gitte forutsetningene er:

- ca. 30 mill. kr for alternativet Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Lier, Hole
- ca. 27 mill. kr for alternativet Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Hole
- ca. 23 mill. kr for alternativet Røyken, Hurum, Lier
- ca. 7 mill. kr for alternativet Asker, Bærum, Hole
- ca. 20 mill. kr for alternativet Asker, Røyken, Hurum