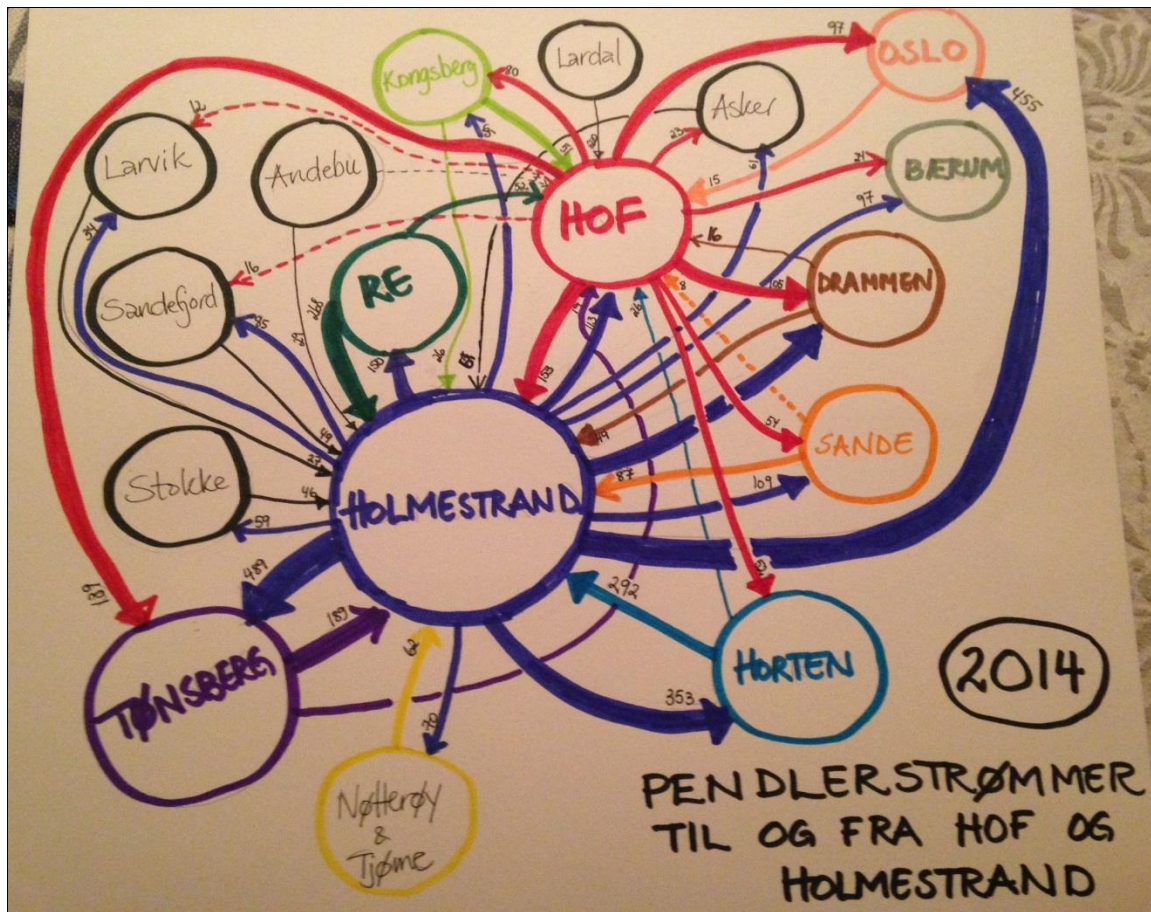


Kartlegging og mulighetsstudie

Konsekvensutredning sammenslåing

Hof og Holmestrand



Kommunereform 2015

Innhold:

- | | |
|---|---------|
| 1. Sammendrag | side 5 |
| 1.1: Reduserer sårbarhet – styrker fagmiljø | |
| 1.2: Avstand – både skremmende og forlokkende | |
| 2. Bakgrunn for utredningen | side 7 |
| 2.1: Noen viktige begreper og forkortelser | |
| 2.2: Temaer og problemstillinger | |
| 2.3: Nasjonale føringer | |
| 2.4: Kommunereformen i Vestfold | |
| 2.5: Organisering av arbeidet med mulighetsstudien | |
| 2.6: Informasjon underveis i prosessen | |
| 3. Demografi, geografi og kommunikasjon | side 12 |
| 3.1: Befolkningsutvikling | |
| 3.2: Geografi – Avstander | |
| 3.3: Kommunikasjoner | |
| 3.4: Handel | |
| 3.5: Lokale medier | |
| 3.6: Identitet | |
| 3.7: Samlet vurdering – demografi, geografi, kommunikasjon og identitet | |
| 4. Konsekvenser for samfunnsutvikling | side 17 |
| 4.1: Status og viktige utviklingstrekk | |
| 4.2: Samfunnsutvikleroppgaver med forbedringspotensiale | |
| 4.3: Ekstern påvirkningskraft | |
| 4.4: Samlet vurdering – samfunnsutvikling | |
| 5. Flersenterkommunen – et funksjonelt samfunnsutviklingsområde | side 24 |
| 5.1: Hof/Holmestrand– del av et større bo- og arbeidsmarked | |
| 5.2: 2K – flere tettsteder, ett sentrum | |
| 5.3: Samlet vurdering flersenterkommunen | |
| 6. Kommunens rolle som tjenesteleverandør | side 26 |
| 6.1: Kort oversikt over tjenesteområdene og lovpålagte oppgaver | |
| 6.2: Skole og barnehage | |
| 6.3: Forebyggende arbeid barn og unge | |
| 6.4: Kommunehelse – fastleger – offentlig allmennmedisinsk legearbeid - samfunnsmedisin | |
| 6.5: Rus og psykiatri | |
| 6.6: Tjenester for mennesker med nedsatt funksjonsevne | |
| 6.7: Eldreomsorg | |
| 6.8: Flyktningarbeid og integrering | |

6.9: Kultur	
6.10: Kommunaltekniske tjenester	
6.11: Plan, bygg og geodata	
6.12: Landbruk, miljø og næring	
6.13: Støttefunksjoner, servicetorg, politisk sekretariat, arkiv mm	
6.14: IKT	
6.15: Økonomi (budsjett, regnskap, lønn)	
6.16: Personal og HMS	
6.17: Kommunene og kirken	
6.18: Nye oppgaver	
6.19: Samlet vurdering - tjenesteproduksjon	
 7. Interkommunalt samarbeid	side 59
7.1: Kommunale tjenesteområder	
7.2: Interkommunalt samarbeid – for å kunne levere tjenester	
7.3: Interkommunalt samarbeid – en fare for lokaldemokratiet?	
7.4: Samlet vurdering - interkommunalt samarbeid	
 8. Konsekvenser for lokaldemokratiet	side 65
8.1: Lokal spørreundersøkelse	
8.2: Valgdeltakelse	
8.3: Antall partier – antall folkevalgte	
8.4: Politisk organisering utover formannskap og kommunestyre	
8.5: Vil utkantene få innflytelse?	
8.6: Erfaringer fra Danmark	
8.7: Samlet vurdering – lokaldemokrati	
 9. Konsekvenser for kommunen som myndighetsutøver	side 72
9.1: Kompetanse	
9.2: Habilitet	
9.3: Samlet vurdering myndighetsutøver	
 10. Kommunereformen i barne- og ungdomsrådene	side 74
10.1: Fordeler og ulemper ved en kommunesammenslåing	
10.2: Tjenester nær – eller samlet?	
10.3: Ønsker mer informasjon	
10.4: Samlet vurdering barne-og ungdomsråd	

11. Konsekvenser for kommunens økonomi	side 76
11.1: Status kommuneøkonomi	
11.2: Drift	
11.3: Fondsbeholdning	
11.4: Eiendomsskatt	
11.5: Gjeld	
11.6: Framtidige forpliktelser	
11.7: Økonomiske insentiver for sammenslåing	
11.8: Samlet vurdering økonomi	
12. Konsekvenser ved å bestå som egen kommune – Hof	side 87
12.1: Hof kommune som tjenesteleverandør	
12.2: Nye oppgaver til kommunene	
12.3: Hof kommune som myndighetsutøver	
12.4: Hof kommune som samfunnsutvikler	
12.5: Hof kommune som lokal demokratisk arena	
12.6: Økonomiske konsekvenser ved å bestå som egen kommune	
12.7: Alternativer til sammenslåing med Holmestrand	
12.8: Samlet vurdering – egen kommune	
13. Grensejustering – Hvitvingfoss og evt andre	side 93
14. Noen viktige tidsfrister	side 96
15. Litteraturliste	

1.Sammendrag

Denne rapporten er en vurdering av ulike sider ved en sammenslåing av Holmestrand og Hof kommuner. Det er en omarbeidet versjon av «Kartlegging- og mulighetsstudie for flersenterkommunen» som ble utarbeidet for Holmestrand, Sande, Re og Hof forsommeren 2015. Sande og Re hadde folkeavstemninger som ga et flertall mot sammenslåing i september 2015. De er derfor ikke lenger med i vurderingene.

Kartlegging- og mulighetsstudien ble til etter en prosess med mange deltakere. Utgangspunktet var å gå «bak tallene», og ikke la gjennomsnittsberegninger på KOSTRA-tall være det eneste som beskriver en eventuelt sammenslått kommune. Dette arbeidet har også relevans for en sammenslåing der bare to av kommunene slår seg sammen. Det er gjort en ny vurdering av hvert enkelt kapittel, og der det er naturlig, har de blitt skrevet om.

Alle rådmennene i 4K understreket behovet for stram økonomistyring i årene framover. Dette gjaldt også rådmennene i Holmestrand og Hof. Det er gjort en vurdering av de økonomiske konsekvensene for kommunene å bestå som egne kommuner. Hof mottar i dag et småkommunetilskudd på 5,5 millioner kroner. Dette faller bort idet kommunen har flere enn 3200 innbyggere. Halvveis i 2015 er innbyggertallet i Hof 3151 – slik at dette kan bli situasjonen relativt raskt. Kommunen må vokse til over 3600 innbyggere før en utligner bortfallet av dette tilskuddet. Dette er selvsagt en viktig økonomisk rammebetingelse som har betydning for valgene en gjør i Hof mht kommunesammenslåing.

Skulle de to kommunene sende en søknad om sammenslåing innen fristene, vil den sammenslåtte kommunen beholde både småkommunetilskuddet på 5,5 millioner og et basistilskudd på ca 12,8 mill i 15 + 5 år. I tillegg vil den sammenslåtte kommunen få 25 millioner i engangsstøtte i forbindelse med sammenslåingen.

Hvittingfoss ligger i dag i Kongsberg kommune. En innbyggerundersøkelse NIVI Analyse gjennomførte på ettersommeren viste at bare 34% av innbyggerne følte tilhørighet til egen kommune. Det er ikke like klart hvilke alternativer innbyggerne ser for seg, men mange peker mot Hof/Holmestrand. En prosess for grensejustering der Hvittingfoss bytter kommune kan skje etter at en beslutning om sammenslåing av Hof/Holmestrand er tatt.

Denne rapporten er kortere enn den opprinnelige mulighetsstudien som ble laget for 4K, ettersom informasjon som inkluderte Re og Sande i stor grad er tatt ut. Samtidig er det skrevet et nytt kapittel som forsøker å belyse konsekvensene for Hof hvis de ikke går inn i en ny kommune. Hvis en har kommunens økonomi og tjenester som utgangspunkt, blir konklusjonen i denne rapporten veldig klar: det vil bli ytterst krevende for Hof å klare å levere tjenester av god kvalitet hvis kommunen fortsetter som nå. Når det gjelder kommunens rolle som lokal demokratisk arena, vil en sammenslåing innebære endringer. Ikke alle vil være positive – i hvert fall ikke på kort sikt, og hvis de ikke møtes med aktive tiltak. Det er en fare for at interessen for lokalpolitikk svekkes når kommunen blir større. Her har de politiske partiene et viktig ansvar for å rekruttere, informere og engasjere.

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

Utgangspunktet for kartlegging og mulighetsstudien har vært kriteriene ekspertutvalget satte opp for en robust kommune: Tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse og riktig distanse. Disse kriteriene har blitt brukt på kommunes ulike roller: samfunnsutvikler, tjenesteleverandør, myndighetsutøver og lokaldemokratisk arena. I prosessen fram til denne rapporten er det særlig kommunens rolle som tjenesteleverandør som har fått fokus. Virksomhetslederne i 4K-kommunene ble bedt om å gi sin vurdering av dagens situasjon – hvilke utfordringer har vi nå og framover – og hvilke muligheter ser en i en sammenslått kommune.

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

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

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

Hof og Holmestrand deltar i flere vertskommunesamarbeid med flere kommuner. De siste årene er det særlig gjennom 3K-samarbeidet der også Re inngår, at det etablert flere slike samarbeid. Disse samarbeidene har relativt lang «oppsigelsestid», slik at en eventuelt sammenslått kommune Hof/Holmestrand vil ha tid til å vurdere hvilke som bør videreføres, og hvilke som kan sies opp.

1.2: Avstand – både skremmende og forlokkende

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

For de folkevalgte representerer ordet «avstand» et mer truende scenario: vil en sammenslått kommune bety at avstanden mellom innbyggere/velgere og de folkevalgte blir for stor? Det er vesentlig færre innbyggere bak hver folkevalgt i Hof enn i Holmestrand. Størrelsen på kommunestyret vil være en faktor når en skal vurdere hvor stor endringen vil bli. Det var ellers stor enighet i arbeidsgruppene i 4K om at større fagmiljøer vil bety at saksbehandling også av politiske saker vil bli bedre, og at dette er en styrke for demokratiet og beslutningene kommunestyret skal ta.

En sammenslått kommune av Holmestrand og Hof (og eventuelt Hvittingfoss) vil ikke bli en så tydelig definert «flersenterkommune» som 4K ville blitt. Holmestrand by vil få en mer tydelig rolle som «motor» og kommunesenter, samtidig som det er flere sentre en vil ønske å videreutvikle og satse

på. Erfaringene fra den danske kommunen Lolland kan derfor være nyttige også her: stedsutvikling handler mer om engasjement og medvirkning enn om økonomi. En sammenslått kommune av Holmestrand, Hof og evt. Hvittingfoss vil ikke tilfredsstille kravene til et «funksjonelt samarbeidsområde», selv om Holmestrand er den kommunen de fleste pendlerne fra Hof reiser på jobb i. Den nye kommunen vil måtte arbeide aktivt mot aktuelle alliansepartnere i flere retninger, spesielt i næringsutviklingsarbeidet.

2. Bakgrunn for utredningen

Denne omarbeidede kartlegging- og mulighetsstudien diskuterer hvordan en kommune slått sammen av Holmestrand og Hof kan bli. Den tar utgangspunkt i innhold og oppbygging av den studien som ble utarbeidet for 4K. For dem som har lest den opprinnelige studien, vil det derfor bli noen gjentakelser. Disse gjelder forhold som gjelder uavhengig av hvor mange kommuner det er som vurderes slått sammen. Det er henvist til den opprinnelige mulighetsstudien noen steder.

Utgangspunktet for 4K var både den nasjonale kommunereformen, og en langvarig lokal prosess. Holmestrand, Hof og Re har et omfattende interkommunalt samarbeid som koordineres i henhold til avtaler som er godkjent i de tre kommunestyrene. De tre kommunene har utarbeidet en felles kommuneplan, der en tydelig slår fast at samarbeidene en er i gang med er forberedelser til en sammenslåing.

Folkeavstemningene i Sande og Re ga flertall for å forbli egne kommuner. I forbindelse med konstituering og forhandlinger etter valget i Hof har det kommet et ønske om å lage en ny vurdering av en sammenslåing av bare disse to kommunene. I tillegg har en ønsket å vurdere hvordan en evt kan endre grensene slik at også Hvittingfoss blir en del av den nye kommunen.



2.1: Noen viktige begreper og forkortelser

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

- 3K = Holmestrand, Hof og Re
- 4K = Holmestrand, Sande, Hof og Re

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

2.2: Temaer og problemstillinger

Temaene og problemstillingene i denne omarbeidede rapporten tar utgangspunkt i den samme prosjektplanen som den opprinnelige studien ble utarbeidet etter. Det er viktig å understreke at dette ikke er en «konsekvensutredning» slik Plan- og bygningsloven (PBL) definerer det. En slik KU vil sprengte rammene for arbeidet – både økonomisk og tidsmessig. I kap. 12 er det likevel gjort forsøk på å vurdere konsekvenser - i første rekke for Hof, hvis kommunen skulle fortsette som egen kommune.

Ordet «mulighetsstudie» brukes for å vise at det i mange av temaene og problemstillingene ikke er fasitsvar. Det vil fortsatt være slik at det er det nye kommunestyret som må gjøre vedtak og prioritere mellom aktiviteter og områder. Ikke alle «muligheter» som foreslås i denne studien kommer til å bli realisert, og det er andre muligheter som vil komme, som studien ikke har tatt med. Det må også understrekes at det vil komme nye pålegg fra statlige og regionale myndigheter - ikke minst i forbindelse med behandlingen av overføring av oppgaver fra stat og fylkeskommune til kommunene. Lokale forhold kan å også komme til å endre seg.

Samtidig tar begge de to studiene utgangspunkt i kriterier gitt gjennom behandling i Stortinget. Disse kriteriene er gjenkjennelige fra tidligere runder med diskusjon om kommunestruktur, og gjør at en kan sammenligne vår utredning med andre – både for sammenlignbare kommuner, og nasjonalt. I en vurdering av «fordeler og ulemper» er også disse kriteriene utgangspunktet.

I prosjektplanen for kartlegging- og mulighetsstudien for 4K sto det:

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

Viktige problemstillinger:

- Kartlegge og gi et presist og dekkende bilde av dagens situasjon – styrker og svakheter.

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

I denne omarbeidede studien er det naturlig at vurderingene om «flersenterkommunen» blir litt annerledes. En sammenslått kommune av Hof og Holmestrand vil ha et naturlig kommune- og handelssenter i Holmestrand by. Samtidig har Hof sentrum, Eidsfoss, Sundbyfoss og Gullhaug senterstatus både i kommuneplanen og i den regionale planen for handel og sentrumsutvikling (kjøpesenterplanen), og det er naturlig at en eventuelt sammenslått kommune har fokus på hvordan disse sentrene skal videreutvikles. Skulle Hvittingfoss bli en del av den nye kommunen, vil det bli ytterligere et tettsted/senter.

2.3: Nasjonale føringer

2.3.1: Regjeringsplattformen «Sundvoldenerklæringen»

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

2.3.2: KMD's ekspertutvalg – to rapporter

Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppnevnte et ekspertutvalg ledet av professor Signy Vabo for å se på kriterier for kommuneinndeling. Deres første rapport forelå 31.mars 2014, og sluttrapporten i desember 2014. (Mer utdypende presentasjon av ekspertutvalgets arbeid i mulighetsstudien for 4K)

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

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

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

2.3.3: Stortingsmelding nr 14 «Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner»

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

- Etter en samlet vurdering mener departementet at generalistkommunesystemet fortsatt skal være hovedmodellen for kommunesektoren, og at nye oppgaver som hovedregel skal overføres til alle kommuner. Hovedbegrunnelsen for dette er at dagens system bidrar til en oversiktlig offentlig forvaltning for innbyggerne, og mindre sektorisering og gråsoner.
- Regjeringen mener at Norges mangfoldige geografi tilsier at det ikke er naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall. Samtidig er ekspertutvalget tydelig på hvilke forutsetninger kommunene bør ha for å sikre gode tjenester til innbyggerne.
- Regjeringen er opptatt av at reformen skal legge grunnlag for at kommunene i større grad skal løse sine lovpålagte oppgaver selv.
- Over tid har utviklingen gått i retning av mer statlig detaljstyring og omfattende interkommunalt samarbeid. Dette har svekket kommunenes handlingsrom. Kommunereformen vil legge et grunnlag for at flere oppgaver kan løses nærmere innbyggerne, og at det lokale selvstyre kan styrkes.
- Større kommuner kan redusere behovet for interkommunalt samarbeid innenfor flere sektorer, og dermed bidra til at flere kommuner kan løse oppgavene selv. Det vil styrke lokaldemokratiet.

2.4: Kommunereform i Vestfold

Alle kommunene i Vestfold har behandlet kommunereformen. Status i skrivende stund (oktober 2015) er følgende:

- Sandefjord, Stokke og Andebu er vedtatt slått sammen. Den nye kommunen etableres 1.1.2017. Fram til kommunevalget i 2019 blir den nye kommunen styrt av et kommunestyre som er satt sammen av medlemmer av de kommunestyrene som ble valgt høsten 2015. Fordelingen av medlemmer i kommunestyret er i henhold til folketallet. Antallet medlemmer i kommunestyret vil bli redusert etter neste ordinære kommunevalg
- Tjøme og Nøtterøy er i prosess for sammenslåing. Muligheter for at søknaden er klar innen fristen 31.12.15. Folkeavstemning på Tjøme i forbindelse med kommunevalget ga flertall for en sammenslåing med Nøtterøy. Storkommunen TNT (Tønsberg, Nøtterøy, Tjøme) ble avvist.
- Lardal og Larvik er i prosess for sammenslåing. En politisk sak om sammenslåing – inkl. formulering av søknad og størrelse på kommunestyret, skal til behandling i november 2015.
- Svelvik har allerede vedtatt å slå seg sammen med Drammen. Drammen er i prosess med flere nabokommuner, og disse vil konkludere innen fristen for løp 2 den 30.6.16. Svelvik vil derfor ikke kunne gå sammen med Drammen før 1.1.20
- Sande og Re hadde folkeavstemninger som begge ga flertall for å forbli egne kommuner. Ingen av disse kommunene er derfor med i videre prosess med Holmestrand og Hof
- Horten og Tønsberg deltar ikke i noen utredninger/prosesser om sammenslåinger p.t.

Det kan også få betydning for sammenslåingen av Holmestrand og Hof at det har vært en innbyggerundersøkelse i Kongsberg kommune. Analyseselskapet NIVI har stilt spørsmål om innbyggernes følelse av tilhørighet, og i Hvittingfoss er det bare rekordlave 34% som svarer at de føler tilhørighet til egen kommune. Det er ikke et entydig bilde når det blir spørsmål om hvilken kommune de føler tilhørighet til, men mange oppgir innlandsnaboene Hof og Lardal.

2.5: Organisering av arbeidet med utredningen

Arbeidet med kartleggings og mulighetsstudien var organisert med en styringsgruppe, en rekke arbeidsgrupper og en referansegruppe. Arbeidsgruppene har vært administrative grupper, der i første rekke virksomhetslederne har deltatt.

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

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

Denne oppdaterte mulighetsstudien er skrevet av Inger Christensen med bidrag fra administrasjonen i Hof og Holmestrand. Den politiske arbeidsgruppa videreføres med fire representanter fra Hof, og tre fra Holmestrand.

Fra Hof: Mette Måge Olsen, Anne Nordby Skarstad, Keith Eikenes og Anne Katrine Skogstad Westby

Fra Holmestrand: Alf Johan Svele, Mette Kalve og Per Harald Agerup

2.6: Informasjon underveis i prosessen

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

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

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

3. Demografi, geografi, kommunikasjon og identitet

Det er omtrent like stor vekst i de to kommunene hvis en har 1990 som utgangspunkt. Ser en bare på situasjonen de siste fem årene, er det derimot større forskjeller kommunene imellom. Siden 2010 har Holmestrand vokst med 5,9%, mens Hof har vokst med 1,6% i samme tidsrom.

3.1: Befolkningsutvikling – kommunevis og samlet

Antall innbyggere – samlet

	1990	2000	2010	2014	2015	1990 - 2015
Holmestrand	9 144	9 384	10 065	10 456	10 661	1 517 – 16,6%
Hof	2 711	2 891	3 064	3 091	3 114	403 – 14,8%
2K	11 855	12 275	13 129	13 547	13 775	1 920 – 16,2%

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

I hht departementets dataverktøy www.nykommune.no vil en sammenslått kommune av Hof og Holmestrand ha 17 500 innbyggere i 2040 (Forutsatt middels nasjonal vekst)

3.1.1 Innbyggere 20-66 år ifht innbyggere 80 år +

Både Hof og Holmestrand får en økning i antall innbyggere over 80 år, både antallsmessig og forholdsmessig. Endringen blir størst i Hof, ettersom Holmestrand har en eldre befolkning pt. Tabellen viser hvor mange personer det er i kommunen i alderen 20-66 år (ofte regnet som årene en jobber og betaler skatt) pr. person over 80 år.

	2014	2020	2040
Holmestrand	13,8	14,9	7,0
Hof	15,3	16,0	6,3
2K samlet	14,1	13,6	6,7

Kilde: www.nykommune.no

I meldingsdelen til kommuneproposisjonen i 2014 kommenteres utfordringene kommunene står overfor i forbindelse med endringene i befolkningssammensetning slik: «De siste femten årene har kommunene vært gjennom en periode der antall eldre har vært relativt stabilt. Veksten i de kommunale omsorgsoppgavene har imidlertid i stor grad skjedd i de yngre aldersgruppene. Dette

stiller andre krav til tjenestene enn tidligere. Fram mot 2040 vil antall eldre over 67 år fordobles. I det offentlige omsorgstilbudet vil presset først og fremst komme på de kommunale tjenestene, og kommunenes evne til å dekke et økende personellbehov, ta ibruk ny velferdsteknologi og utvikle nye innovative løsninger. Samhandlingsreformen stiller, og vil stille, kommunene overfor oppgaver som krever tilstrekkelig kompetanse og kapasitet.» (side 33)

Denne utfordringen kommenteres også i kommunenes budsjetter og økonomiplaner, f.eks som her i økonomiplanen for perioden 2015 – 2018 i Holmestrand: « befolkningsprognosen for Holmestrand viser at spesielt gruppen 67 år og over vil øke. Den yrkesaktive befolkningen i aldersgruppen 16-66 år bidrar med skatteinntekter til kommunen som langt på vei skal dekke kommunens utgifter til disse tjenestene. Denne aldersgruppa øker minst prosentmessig. Dette er en utfordring for kommunen.

3.2: Geografi – Avstander

I norsk sammenheng er det korte avstander mellom Holmestrand og Hof. KMDs ekspertutvalg gjengir NIBRs kart over reiseavstander mellom kommunesentre i Norge. 0-30 minutter er alternativet med kortest avstand, mens 121- 200 minutter er alternativet med lengst. Inndelingen er gjort for å vise hvor langt en eventuelt må reise for å komme til politiske møter. Avstanden mellom Holmestrand og Hof er bare 17 kilometer og dermed innenfor kategorien med kortest avstand.

3.3: Kommunikasjoner

Bussforbindelser -

	Hof - Holmestrand	Holmestrand - Hof
Antall avganger	9	10
Første buss	05.33 (I Holmestrand 06.15. Korresponderer med tog)	07.37 (I Hof 08.15)
Siste buss	15.45 (I Holmestrand 16.15 Korresponderer med tog)	18.45 (I Hof 19.15)
Reisetid	Direktebuss tar 30 min	Direktebuss tar 30 min

Kilde: VKT – ruteplanlegger sept 2015



3.4 Handel

Det er veldig varierende statistikk som kan dokumentere – evt. ikke dokumentere - «annen samhandling» kommunene imellom. I praksis er det antagelig ikke mer komplisert enn at innbyggerne er oftere i nabosentre som ligger nært, enn i de som ligger lenger unna. Spesielle aktiviteter/tilbud – f.eks spesialbutikker, idretts- og kulturarrangementer, stiller seg nok noe annerledes. Handelsstatistikken fra åpne kilder er ikke presis nok til å vise hvordan handelsreisene foregår i detalj. Oversiktene over omsetning sier noe om trender, men ikke nødvendigvis at handel har skjedd ved endring i reisevaner.

3.4.1: Omsetning i varehandel

	2008	2010	2012	2014
Holmestrand	67 143	64 136	65 633	67 667
Hof	26 320	26 298	27 097	28 001

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

Den regionale planen for handel og sentrumsutvikling (Kjøpesenterplanen fra 2009) henviser til «Norsk reisevaneundersøkelse» fra 2005, der det er slått fast at 1/3 av handelsreiser styres av arbeidssted. Når det pendles fra f.eks Re til Tønsberg eller fra Hof til Drammen, får det betydning for handel i tillegg til selve arbeidsreisen. Kjøpesenterplanen har videre opplysninger om at handelsreiser i Vestfold er relativt korte med et gjennomsnitt på 5,8 kilometer. 19% av alle handelsreiser er under 1 km og 35% er under 3 km.

3.5 Lokale medier

Holmestrand og Hof dekkes av samme lokalavis: Jarlsberg Avis. I tillegg har Tønsbergs Blad fra tid til annen enkeltsaker fra de to kommunene. NRK Vestfolds sendinger på TV og radio i tillegg til Facebook-side er også felles.

Kommunene i 4K har litt ulik praksis på sosiale medier. Twitter og Instagram brukes lite, og ikke i kommunal regi. Hof har kommunale Facebookside der det legges ut informasjon og linkes til kommunenes hjemmesider. I Holmestrand har kulturkontoret en FB-side, og i forbindelse med kommunereformen er det opprettet en side som heter «Vi utreder kommunesammenslåing» som har dekket prosessen i 4K, og nå i Holmestrand og Hof.

3.6: Identitet

Spørsmålet om identitet og følelse av tilhørighet til kommunen diskuteres i forbindelse med en vurdering av kommunesammenslåing. I Holmestrand og Hof vil det antagelig være innbyggere som ikke uten videre føler tilhørighet og identitet til hele det geografiske området som det den nye kommunen vil utgjøre. Det er samtidig en kommune som dekker et geografisk område med ganske lik topografi, gjenkjennelig kultur- og naturlandskap og korte avstander mellom sentrene.

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

I 2003 ble det også gjort en utredning for KS kalt «Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-norges utfordringer? Om endringer av kommunestrukturen», der konklusjonen bekrefter at størrelsen på kommunen har lite å si for innbyggernes forankring og identitet med den kommunen de bor i. Forskerne så også på det de kaller «sosial kapital», målt som tillit til andre mennesker og engasjement i frivillige organisasjoner, og fant ingen variasjoner mellom små og store kommuner der.

Det ble registrert en forskjell i oppfatningen av egne påvirkningsmuligheter overfor det politiske systemet i kommunen, der folk i små kommuner i større grad enn i de større, mente de hadde muligheter til å påvirke, men at forskjellene var mindre enn en kanskje skulle tro. Ekspertutvalget sier om dette at *«disse effektene vurderes som overraskende små i forhold til den utbredte forestillingen om at små kommuner er de større helt overlegne som demokratiske institusjoner»*.



Et mål på hvor sterkt tilhørighet innbyggerne føler til hjemstedet sitt, er antallet som deltar i frivillige lag og organisasjoner. Det er ikke veldig god og oppdatert statistikk på antall medlemmer i ulike lag og foreninger. Idretten har kanskje den beste oversikten (i hvert fall som legges på nettet), og ble brukt som eksempel her. Hvis en går inn i oversiktene over medlemmer som legges ut på hjemmesidene til idrettsrådene i Vestfold, er det ingenting som tyder på at det er de minste kommunene som har flest medlemmer i denne delen av frivillig sektor. Ser en på antall klubber som presenteres på disse sidene, gir det heller ingen indikasjon på at det frivillige engasjementet skulle være større i Hof enn i Holmestrand

Klubber tilsluttet idrettsrådene

Holmestrand	Hof
16 klubber	7 klubber

Kilde: Vestfold idrettskrets hjemmeside

3.6.1: Styrke identitetsfølelsen til bosted/bomiljø?

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

aktivitet ved å bevilge penger til ulike prosjekter. Lollandrådmannen mente en der hadde opplevd at nye demokratiformer og innbyggerengasjement hadde blitt sterkere enn det var før, og at dette var en tendens en ønsket å støtte og forsterke.

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

En sammenslått Hf/Holmestrand-kommune ville dekke kyst, landbruksområder, sletter, elver, skog og ha fylkets høyeste fjell. Den vil ha lang kystlinje, og inkludere øyer. Det vil være en sentral landbrukskommune – både skog- og jordbruk.

Kommunene vokser, selv om det er forskjeller i hvor fort det går. I 2014 var Holmestrand den bykommunen i Vestfold med høyest vekst. SSBs middelalternativ indikerer at veksten vil fortsette. Økningen vil i følge framskrivingene bli størst i Holmestrand, særlig etter 2020, mens Hof fortsatt vil ha noe lavere vekst. Det er viktig å understreke at disse framskrivingene ikke tar inn eventuelle større endringer som er planlagt i kommunene, de bygger på historiske tall, og en middel nasjonal vekst. En infrastruktursatsing som f.eks dobbeltspor på jernbanen er ikke hensyntatt, heller ikke nye og store utbyggingsplaner – eller for den saks skyld: bosetting av et høyere antall flyktninger enn før.

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

Hof/Holmestrand er en liten kommune i utstrekning i norsk målestokk. Den subjektive følelsen av avstander kan nok likevel være at dette vil bli en stor kommune rent arealmessig, i hvert fall i vestfoldsammenheng, og sammenlignet med det innbyggerne er vant til. Kommunikasjonene internt innbyr i dag i hovedsak til bilkjøring. Avstanden mellom kommunesentrene er innenfor NIBRs laveste/korteste alternativ i deres inndeling av kommunene i Norge. Administrasjon og utøvelse av myndighet er i liten grad transportkrevende, og de tjenestene som må være nær innbyggerne kommer til å ligge der de ligger i dag, også i fortsettelsen. Behovet for å utbedre eller endre veinett og kollektive transportløsninger vil være knyttet til utviklingen av bo- og arbeidsmarkedet, og det vil skje både innen for den nye kommunens grenser, og ut.

KMDs ekspertutvalg anbefaler at kommunene har minst 15 – 20 000 innbyggere for å kunne løse dagens oppgaver på en tilfredsstillende måte. Hof/Holmestrand vil være i overkant av 14 000 etter en eventuell sammenslåing.



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

4. Konsekvenser for samfunnsutvikling

4.1: Status og viktige utviklingstrekk

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

I hht. RPBA skal byen og tettstedene være viktige nærings- og boområder, samtidig som en skulle finne fram til næringsarealer i fylket som utfylte og støttet opp om hverandre. «En bred og smart meny» av næringsområder og lokaliseringsmuligheter var målsetningen. På den bakgrunn ble det pekt ut en del regionale næringsområder med betydning utover egen kommune. Disse områdene skal innby til klyngedannelse, fornuftig utnyttelse av arealene og samarbeid og samhandling mellom bedriftene som etablerer seg der, kommunene og virkemiddelapparatet. Bentsrud næringsområde på grensa til Re (ved E18) vil være det eneste regionale næringsområdet i den nye kommunen. I tillegg vil en ny godsterminal ved Kopstad/Helland ligge like ved kommunegrensa.

4.1.1: Næringsstatus Vestfold

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

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

Sysselsatte pr. 4 kvartal – begge kjønn, alle bransjer

	2009	2010	2011	2012	2013
Holmestrand	4 880	4 878	4 942	4 949	5 064
Hof	1 590	1 572	1 571	1 574	1 576

Kilde: SSB Statistikkbanken, Tabell 10326

Antallet sysselsatte har økt Holmestrand i den tidsperioden Vestfold har hatt en reduksjon i antall arbeidsplasser i næringslivet. I Hof har det vært en svak nedgang hvis en ser tilbake til 2009, mens antallet arbeidsplasser har økt svakt de siste årene. Fordelingen mellom privat og offentlig sysselsetting har heller ikke variert i denne perioden (Kunnskapsgrunnlaget tabell 2.8.2), men viser at 66-67% av arbeidstakerne i 4K jobber i private bedrifter, mens 33-34% er sysselsatt i det offentlige – slik de også gjorde i 2008. Når en ser på egendekningen av arbeidsplasser er det heller ikke her veldig store utslag i perioden etter finanskrisa. Hof, Sande og Re har en økning i egendekning, mens det er en nedgang i Holmestrand. Siden antallet sysselsatte øker også i Holmestrand, er det grunn til å tro at egendekningen har blitt dårligere fordi det har vært økende innflytting og flere pendlere.

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

4.1.2: Næringsutviklingsarbeidet i 4K

- Holmestrand: Næringssjef i full stilling, men med en forventning om å finansiere prosjekter med ekstern delfinansiering. Til stillingen ligger også å være START-koordinator for Hof og Holmestrand.
- Hof: Ingen stilling på fagfeltet. Kontakt mot næringslivet ivaretas av ordfører. Felles START-koordinator med Holmestrand

4.1.3: Øvrige næringssamarbeid

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

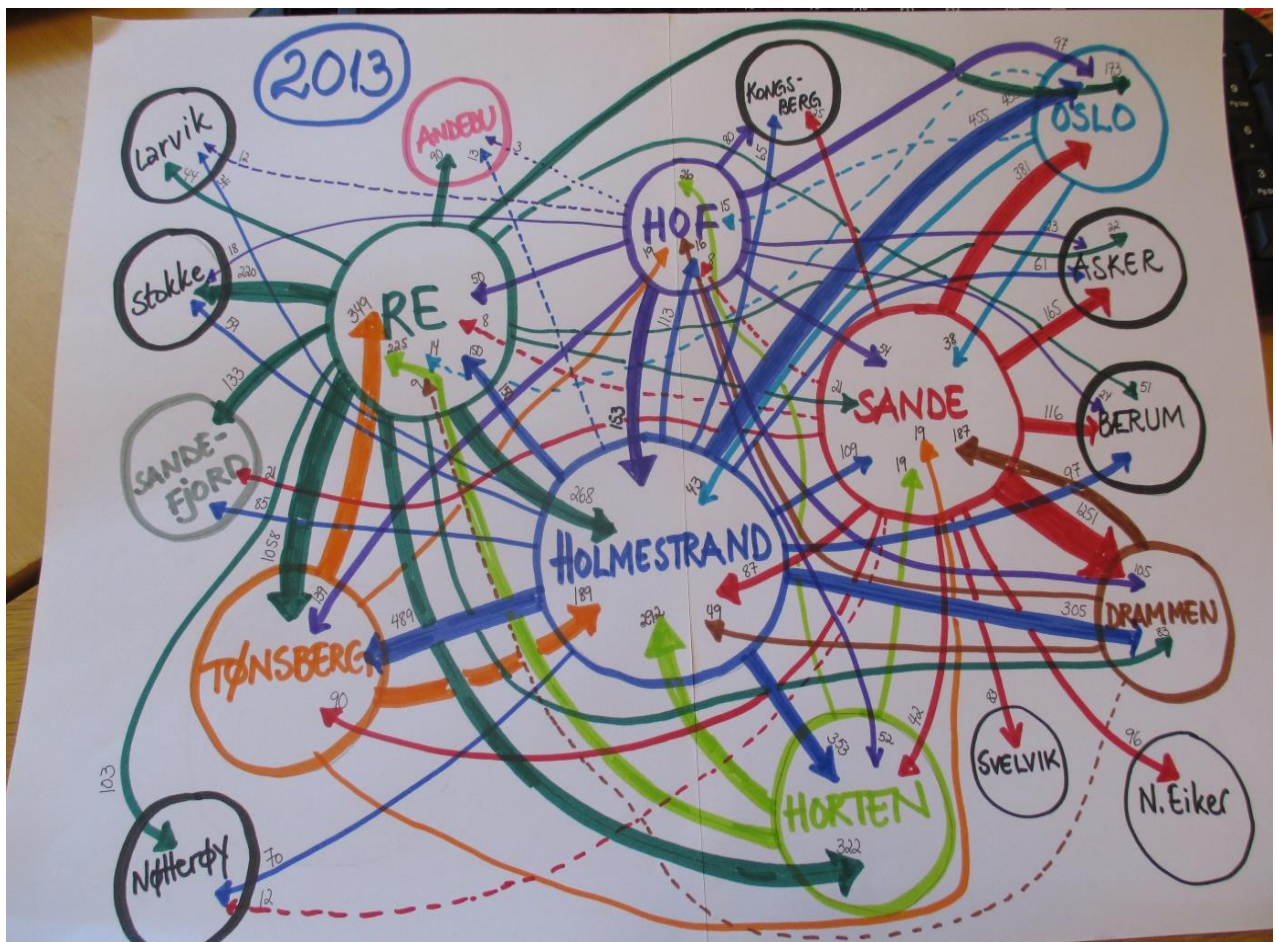
- Kommunesamarbeidet i Vestfold (KIV) er det tidligere 12K-samarbeidet som ble omorganisert i 2013. KIV er et frivillig nettverksbasert utviklingssamarbeid mellom alle 14 kommuner i fylket, i tillegg til fylkeskommunen. Samarbeidet har som formål å utvikle, forbedre og effektivisere deltakerkommunenes tjenestetilbud og oppgaveløsning, med utgangspunkt i lokale forhold. Hver enkelt kommune bestemmer selv hvilke samarbeidsinitiativ de ønsker å delta i. KIV skal evalueres i 2016 (Jfr. KIVs avtale – KS hjemmeside). Som et resultat av et initiativ fra sentrale ordførere i fylket er det etablert et samarbeidsprosjekt der fylkeskommunene og kommunene er med. En ansvarlig for denne fellessatsingen, der markedsføring av regionale næringsområder står sentralt, er nylig ansatt.

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

4.1.4: Pendlerstrømmer

Tegningen nedenfor over pendlerstrømmer viser at 4K er en del av et større arbeidsmarked. Holmestrand viktigste pendlerkommune for arbeidstakere i Hof.

Tegningen over pendlerstrømmer med bare Hof og Holmestrand som utgangspunkt står på forsiden av denne rapporten. Den bekrefter at det pendles i mange retninger fra begge kommuner.



4.1.5 Egendekning arbeidsplasser

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

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

Egendekning arbeidsplasser – 2013

	Sysselsatte personer bosatt i kommunen	Sysselsatte personer med arbeidssted i kommunen	Egendekning arbeidsplasser i kommunen	Utpendling i % av antall sysselsatte bosatt i komm	Innpendling i % av antall syss. Bosatt i kommunen
Holmestrand	5 064	3 725	73,5%	55,9%	29,4%
Hof	1 576	952	60,4%	63,8%	24,2%

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

4.1.6: Videregående skole – hvor går elevene fra Holmestrand og Hof?

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

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

	Holmestrand vgs	Re vgs	Melsom vgs	Sande vgs	Sande-fjord vgs	Horten vgs	Færder vgs	Greve-skogen vgs
Holmestrand	226	50	2	10	10	50	9	10
Hof	15	49	12	4	5	6	9	11

Kilde: Oversikt fra Vestfold Fylkeskommune (Epost 150414)

Elevene fra Holmestrand velger i stor grad å gå på skole i egen kommune. De som velger skole utenfor kommunen reiser i første rekke til Re eller Horten. For Hofelevene er det Re videregående skole som er førstevalget, med Holmestrand og Melsom med nest flest elever.

4.1.7: Planlegging

«Ekspertutvalget» påpeker i flere sammenhenger at kommunene må være så store at de har den nødvendige kapasitet og kompetanse på planleggingsområdet. Utvalget sier at «Dersom kommunereformen skal styrke lokaldemokratiet må den føre til en kommunestruktur hvor kommunene fremdeles har råderett over eget areal, og samtidig ivaretar helhetlige areal- og

transportløsninger». Det understrekes at dagens kommunestruktur gjør det vanskelig for kommunene å ta tilstrekkelig hensyn til klima og miljø i sine planer. Det pekes på at det er et økende konfliktnivå mellom regional stat og kommunene på planområdet, og at fylkeskommunene har fått en viktigere rolle som samordner enn tidligere. Utvalget stiller spørsmål ved om det er en god utvikling at regionale og statlige myndigheter i økende grad vedtar retningslinjer og bestemmelser som binder opp kommunenes arealplanlegging, et tema som også ble diskutert i kommunene i Vestfold ifbm. behandlingen av RPBA.

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

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

4.2: Samfunnsutviklingsoppgaver med forbedringspotensiale

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

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

Noen av disse oppgavene blir kommentert andre steder i rapporten.

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

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

være større, er gruppas oppsummering. Disse vurderingene gjelder også for en kommune sammensatt av bare Hof og Holmestrand.

4.2.1: Oppfølging av klima- og energiplaner.

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

Klimaplanene i de to kommunene er i ferd med å nå sine utløpsdatoer. I forbindelse med utarbeidelse av ny planstrategi (innen ett år etter konstituering av de nye kommunestyrene) må kommunene vurdere om disse planene skal revideres, og om det er aktuelt å gjøre dette på tvers av dagens kommunegrenser – f.eks sammen med Re og/eller Sande. I 3Ks felles kommuneplan er samarbeid om rullering av klimaplanene omtalt.

4.2.1: Folkehelse

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

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

4.3: Ekstern påvirkningskraft

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

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

4.3.1: Erfaringer fra Lolland

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



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

4.4: Samlet vurdering – Samfunnsutvikling

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

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

2K har ett regionalt og en rekke lokale næringsområder. I tillegg skal det satses på å utvikle næring, handel, service og opplevelser i byen og tettstedene i regionen. Det regionale næringsområdet er behovet for samhandling over dagens kommunegrenser åpenbar, men også for den øvrige del av næringsutviklingsarbeidet vil det være nytteverdi i å ha bredere fagmiljøer både målt i antall mennesker og i faglig utdanning og erfaring.

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

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

5. Flersenterkommunen – et funksjonelt samfunnsutviklingsområde?

Ekspertutvalget introduserte begrepet «funksjonelt samfunnsutviklingsområde» som et premiss for tegning av kommunegrensene. Utvalget mener alle kommuner bør: «*uavhengig av størrelse, gjøre en særskilt vurdering av hvorvidt de utgjør et funksjonelt samfunnsutviklingsområde*». Dette begrunner de slik: «*Manglende samsvar mellom administrative og funksjonelle enheter, altså mellom kommunegrenser og bo- og arbeidsmarkedsregioner, gjør at innbyggerne kun får anledning til å*

påvirke beslutninger i sin bostedskommune, og ikke i den kommunen de pendler til arbeid i. Beslutningene i arbeidskommunen kan imidlertid være vel så viktig å ha innflytelse på. En flerkommunal hverdag for innbyggerne kan også kreve en flerkommunal identitet.»

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

5.1: Holmestrand og Hof er del av en stor bo- og arbeidsregion

En sammenslått kommune av Holmestrand og Hof er ikke et funksjonelt samfunnsutviklingsområde slik ekspertutvalget beskriver det. De to kommunene inngår i en vesentlig større bo- og arbeidsregion som strekker seg fra Oslo til Kongsberg og inkluderer hele Vestfold. 2K og innbyggerne her påvirkes av beslutninger som tas i flere kommuner rundt oss.

5.2: 2K – flere tettsteder, ett sentrum

2K består av en by, flere tettsteder og næringsområder. Verdiskapingen vil skje flere steder, og det vil være arbeidsplasser spredt over hele kommunen. Holmestrand by får en sentral rolle som senter og «motor» i den sammenslåtte kommunen. En sammenslåing gir uansett større muligheter for å bidra til positiv utvikling både for næringsliv og innbyggere.

- Det vil være et større geografisk område å planlegge boliger, næring og transportløsninger for. Internt i den nye kommunen kan en plassere nye bolig- og næringsområder der transportårer og øvrige næringsklynger tilsier det, uten å være redd for å plassere skatteinntekter hos «naboene» slik en til en viss grad kan komme til å gjøre i dag.
- Planlegging av transportløsninger vil den eventuelle nye kommunen i midtre/nordre Vestfold fortsatt måtte gjøre sammen med andre. De to viktigste transportårene gjennom kommunen er E18 og Vestfoldbanen, og ingen av dem er kommunens ansvar. Det er for øvrig en styrke for den eventuelle nye kommunen at både jernbanen og E18 (gjenoppbyggingen av Skjeggestadbrua holdt utenom) om kort tid er ferdig utbygd her.
- Kommuneorganisasjonen vil bestå av større fagmiljøer der den kompetansen som nå sitter spredt, kommer til nytte for flere. Erfaringene med utarbeidelsen av 3Ks nye kommuneplan er at den samlede kompetansen kan stilles til rådighet for fellesskapet på en god måte.
- Kommunen vil bestå av en by og flere tettsteder som alle har potensiale for vekst. En ny kommune i midtre/nordre Vestfold vil være en kommune med stor variasjon i natur, topografi, kultur og fritidsaktiviteter.
- Det vil fortsatt være korte avstander til kommuneadministrasjon, politisk og administrativ ledelse. Kjøreavstander til politiske møter er godt innenfor grensene som trekkes opp i ekspertutvalgets rapport, og kommunen vil framstå som «handterbar» når det kommer til lokal styring. Utfordringene i form av økende antall eldre, ulikhet i helse, klimatilpasning osv. er omtrent like i hele området, og kan møtes med de samme virkemidler.

På sidene 30-32 i den opprinnelige mulighetsstudien er det gjengitt en diskusjon om flersenterkommunen fra referansegruppas temasamling. Der er også en del erfaringer fra sammenslåingen til Lolland kommune tatt inn. Det er elementer herfra som også kan få betydning for en sammenslått kommune av Hof og Holmestrand.

5.3: Samlet vurdering - flersenterkommunen

En sammenslått kommune av Hof og Holmestrand blir ikke en «flersenterkommune» slik 4K kunne blitt. Deler av tankegangen bak flersenterkommunen kan imidlertid tas inn også her: målsetninger om at det skal satses på stedsutvikling flere steder i kommunen, nærhetsprinsippet som utgangspunkt for plassering av kommunale brukerrettede tjenester, engasjement og tilhørighet som viktige premisser for å lykkes osv.



6. Kommunens rolle som tjenesteleverandør

Dette kapitlet er det viktigste i mulighetsstudien som ble utarbeidet for 4K. Over 100 virksomhets- og tjenesteledere i de fire kommunene gikk igjennom sine respektive fagområder, og vurderte status, utfordringer på kort og lang sikt – for så å se på hvilke muligheter (positive og negative) en ville ha i en sammenslått kommune.

Det er ikke verken tid eller ressurser til å ha en tilsvarende prosess for en sammenslått Hof/Holmestrand-kommune. Det er antagelig heller ikke behov for det. Arbeidet som allerede er gjort har relevans også for de to kommunene. Det vil være noen av de konkrete forslagene som kanskje ikke kan realiseres for kommunen blir for liten. Når arbeidet med å etablere en ny kommune starter opp, vil disse detaljene bli vurdert.

Dette kapitlet er derfor i all hovedsak likt det som står i 4Ks mulighetsstudie. Det er tatt bort en del avsnitt som bare handler om Sande og/eller Re, og i noen tilfeller er teksten skrevet om og oppdatert.

6.1: Kort oversikt over tjenesteområder og lovpålagte oppgaver

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

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

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

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

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

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

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

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

6.1.2: Rådmennenes vurderinger

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

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

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

6.1.3: Kriterier for robuste fagmiljøer

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



Kjennetegn på/kriterier for et robust fagmiljø:

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

Kilde: 3Ks kommuneplan, samfunnsdelen

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

Under 3Ks virksomhetsledersamling diskuterte rådmenn og kommunalsjefer områder der kommunene ikke leverer slik de ønsker (Jfr. pkt. 4.2) Dette gjelder kanskje i hovedsak områder som hører inn under kommunens rolle som samfunnsutvikler, men ikke bare. Ansvar for disse

oppgavene er – og må være – plassert i en virksomhet, slik at dette er et tema også når en vurderer kommunens rolle som leverandør av tjenester.

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

6.1.4.1: Næringsutvikling

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

6.1.4.2: Beredskap

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

6.1.4.3: Klima- og miljøarbeid

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

6.1.4.4: Internkontroll

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

6.1.4.5: Informasjon

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

6.1.4.6: «Selvbetjening» og ny teknologi

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

6.2: Skole og barnehage

6.2.1: Status skole

Hof har en skole (1-10kl). Holmestrand har en ungdomsskole. Der er det tre kommunale og en privat barneskole. I Hof gikk 100,7% av kommunens innbyggere mellom 6 og 15 år i grunnskolen i kommunen, mens det tilsvarende tallet i Holmestrand er 90,7%. Det er en privat Montessoriskole i Holmestrand der de fleste som ikke går i den kommunale skolen går. Det er også en privat skole i regi den evangelisk-lutherske menighet som driver en skole i Re, og tar imot elever fra nabokommunene.

Det er videregående skoler i Sande, Re og Holmestrand.

Fra kunnskapsgrunnlaget: gruppestørrelser, gjennomsnitt skolepoeng - 2014

	Gjennomsnitt gruppestørrelse 1-10 årstrinn	Andel elever med direkte overgang fra gr.skole til vgs	Gjennomsnitt grunnskolepoeng
Holmestrand	14,7	96,1	42,1
Hof	14,1	97,6	39,4

Kilde: SSB Statistikkbanken Tabell 04897

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

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

	2013	2020	2040
Holmestrand	15,6	15,3	16,4
Hof	23,2	21,4	19,3
2K samlet	17,3	16,6	17,0

Kilde: www.nykommune.no



6.2.2: Status barnehager

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

Barnehagedekning 2013

	Dekning 1-2 år	Dekning 3-5 år	Dekning 1-5 år	Andel barn i kom bhg ifht alle barn i bhg
Holmestrand	82,3	98,9	91,0	39,3
Hof	88,1	93,6	88,4	47,1

Kilde: SSB Barnehager etter region, variabel og tid - og www.nykommune.no

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

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

	2013	2020	2040
Holmestrand	22,4	21,9	21,8
Hof	18,4	16,3	15,9
2K samlet	21,5	20,6	20,5

Kilde: www.nykommune.no Utgangspunktet for framskrivningen er den dekningsgrad og standard på tjenestene som kommunene rapporterte til KOSTRA i 2013.

Administrasjon

Hof har en felles rådgiver for skole og barnehager direkte underlagt rådmannen, mens det i Holmestrand er en kommunalsjef med hovedansvar for fagfeltene i tillegg til en rådgiver for skole og en for barnehage i hver kommune

6.2.3: Utfordringer:

Den korte gjennomgangen av dagens situasjon er delt for skole og barnehage. Utfordringer og muligheter er satt opp for hele fagfeltet samlet – og inkluderer også SFO. Utfordringene er delvis knyttet til skoleeierrolle og det daglige utviklingsarbeidet, delvis i forbindelse med komplekse saker og behov for spesialiserte tjenester.

- Vanskelig å ha tilstrekkelig og relevant kompetanse i komplekse saker
- Beslutningsmyndigheten sitter ofte for tett på brukerne
- Oppbygging og utvikling av barnehagestruktur
- Kompetansestrategi for barnehageansatte generelt og pedagogiske ledere spesielt
- Struktur og organisering av spesialpedagogiske tjenester både i skole og barnehage
- Forbyggende og systemrettet arbeid.
- Utfordrende å ha tilstrekkelig støttefunksjoner: HR/lønn
- GNO (grunnleggende norskopplæring) er utfordrende å takle på små skoler, det samme gjelder lavfrekvente elevgrupper

6.2.4: Muligheter:

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

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

- Samarbeid om innføringsklasse for minoritetsspråklige elever
- Kapasitet og kompetanse i administrasjonen blir bedre. Flere vil kjenne til oppgavene som skal løses. Spesielt viktig at det blir flere som kan – og deltar i – myndighetsutøvelsen. Sammenlignet med dagens situasjon i de tre kommunene samlet sett, bør det være mulig å redusere administrasjonen noe.
- Synliggjøring av kompetanse – erfaringsutveksling blir lettere (Medarbeiderundersøkelser og –samtaler, nettverk, kollegabasert veiledning, personalstøtte osv.)
- Større forskningsgrunnlag SFO for å vurdere kvaliteten på tilbudet som gis
- Tilbud om – og organisering av – leksehjelp
- Enklere å rekruttere fagfolk fordi større fagmiljøer er mer spennende
- En sammenslått kommune – spesielt hvis også Sande kommer med – vil gi en riktig distanse til brukerne. Det formelle vil bli mer ryddig.
- En større kommune er mer systemrettet og mindre personavhengig. Kunnskap og faglige styrker blir i organisasjonen selv om enkeltpersoner slutter.

- Økonomiske stordriftsfordeler er det ikke gått grundig inn i foreløpig. Det er et potensiale for innsparinger på organisering av samkjøring og skyss, og det er et bredere fagmiljø vil gi økte muligheter til å søke om prosjektmidler og deltakelse i ulike utviklingsprosjekter.
- Teknologi – særlig innenfor IKT – er viktig for skoler og barnehager. En større IKT-avdeling i en ny kommune vil være viktig både for å kunne investere i – og drifte – ny teknologi. Det savnes relevant kompetanse på dette feltet i dag.
- Større fagmiljøer rundt elever med spesielle behov, mer fleksibilitet og høyere kvalitet på tilbudet til disse.
- Ny barnehageadministrasjon og tilsynsmyndighet vil heve kvaliteten på barnehagene.

6.3: Forebyggende arbeid barn og unge

6.3.1: Status – forebyggende arbeid barn og unge

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

I årsmeldingen for 2014 for Re/Hof pekes det på at året har vært krevende med høyt sykefravær

Fra kunnskapsgrunnlaget: antall tiltak i barnevernet 2013

	Tiltak i alt	Omsorgstiltak	Hjelpetiltak
Holmestrand	140	20	120
Hof	53	10	43

Kilde: SSB – tabell 09073 Tiltak i barnevernet

6.3.2: Utfordringer – forebyggende arbeid barn og unge

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

- De ulike aktørene må kjenne til – og samarbeide med hverandre
- Folkehelse, også for barn og unge, må inn i forhold til skadeforebyggende arbeid, rus og kriminalitetsforebyggende arbeid
- I flersenterkommunen blir det viktig å vurdere hvilke tiltak og aktiviteter som skal være lokale, og hvilke som krever spisskompetanse og bør samles.

- Holmestrand peker på behovet for å ha fokus på barn og unge som vokser opp i hjem med rusproblemer, som blir utsatt for vold eller har psykisk syke foreldre, fordi disse barna har høyere risiko enn andre barn til å utvikle psykiske og fysiske plager selv (Økonomiplanen)

5.3.3: Muligheter – forebyggende arbeid barn og unge

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

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



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

6.4: Kommunehelse – fastleger – offentlig allmennmedisinsk legearbeid – samfunnsmedisin

- For lite tid og ressurser til det offentlige allmennmedisinske legearbeidet, er en felles oppsummering fra kommuneoverlegene i 4K. Sande kjøper tjenesten «kommuneoverlege» fra Holmestrand v/Ole Johan Bakke.

	Legeårsverk i kommunen totalt	Legeårsverk totalt pr. 10 000 innbyggere	Næringsdrivende fastleger	Kommunalt tilsatte leger/-tur.kandidater
Holmestrand	11,5	11,0	8,7	1,9/1,0
Hof	1,9	6,1	1,5	0,4/0,0

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

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

6.4.1: Utfordringer – kommunehelse – fastleger osv.

Generelt er det en utfordring å rekruttere fastleger utenfor de største byene. Det varierer fra utlysning til utlysning hvor mange søkere det er på fastlegehjemlene. Hof lyste ut en hjemmel og fikk få søkere på første forsøk. Ved annengangs utlysning var antallet tilfredsstillende.

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

6.4.2: Muligheter kommunehelse – fastleger osv.

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

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

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

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

6.5: Rus og psykiatri

6.5.1: Status – rus og psykiatri

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

6.5.2: Utfordringer – rus og psykiatri

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

Noen konkrete problemstillinger:

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

6.5.3: Muligheter – rus og psykiatri

Hovedgevinsten ved en eventuell sammenslåing er etableringen av større og større fagnettverk. Det vil bli flere muligheter til å løse de kompliserte og sammensatte sakene. Kvalitetssikring av

beslutninger og felles kompetanseheving er også to viktige momenter som framheves av arbeidsgruppa på rus/psykiatri. Gruppa har også konkretisert nye muligheter slik:

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

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

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

6.6: Tjenester for mennesker med nedsatt funksjonsevne

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

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

6.6.1: Utfordringer

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

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

- Det er behov for juridisk kompetanse på dette tjenesteområdet.
- Dagtilbud er ikke lovpålagt, og prioriteres kanskje derfor for lavt. Disse tilbudene trenger bred kompetanse, f.eks aktivitører, fysio/ergoterapeuter, vernepleiere og sykepleiere. Det må tenkes bredt nok – her trengs det kreative personer.
- Det er ikke nok boliger til denne brukergruppa i kommunene i dag. Det betyr at ikke alle får den hjelpen de trenger. Fra Sande pekes det på at boligmangel vil komme, og at en må forvente at brukerne vil ønske å ha et tilbud i nærmiljøet.
- Det er behov for bedre kartleggingsverktøy, som også brukerne er fortrolige med og godtar. Brukermedvirkning er viktig.
- Det må være korte avstander mellom tjenestekontoret og den som skal utføre tjenesten, samtidig som en må sikre riktig distanse/habilitet ifht brukerne
- De ulike enhetene trenger relevant kompetanse slik at det kan ytes spisset hjelp tilpasset den enkeltes behov. Det trengs ulik kompetanse for å legge til rette for en multifunksjonshemmet eller en person med lett psykisk utviklingshemming – dette må tilpasses.
- Det trengs gode (bedre?) IKT-systemer, og tilstrekkelig med ansatte i stab/støtte-funksjoner.

6.6.2: Muligheter – tjenester for mennesker med nedsatt funksjonsevne

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

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

Det understrekes at det også i en sammenslått kommune vil være utfordringer mht. behov for transport mellom de ulike delene av en evt. ny kommune. Det er ønskelig at det er kort avstand

mellom tjenestekontor og de som utfører tjenestene. En sammenslåing gir muligheter til å se på dagens rutiner, og eventuelt gjøre endringer der en i dag ikke har optimale løsninger.

6.7: Eldreomsorg

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

De to kommunene har oppgraderte og moderne institusjoner, men opplever på litt ulikt vis at det er krevende å ha tilstrekkelig med personale med relevant kompetanse. I økonomiplanen for Sande pekes det på at det i perioder har vært høyt sykefravær, og med det, store utfordringer for ledere og øvrige ansatte. I økonomiplanen for Hof sies det at *«Innen helse- og omsorgssektoren er det kuttet både i plasser og stillinger i budsjettene i 2014 og 2015... Det kan ikke forsvares ytterligere kutt i 2015 med fokus på lovpålagte forsvarlige tjenester»*. I Holmestrand viser en til at økningen i andelen eldre (67-90 år) er høyere i kommunen enn i landet for øvrig i de nærmeste årene. En forventer derfor at andelen med demens også vil øke, og at *«den høye økningen vil medføre et ekstra press på behovet for heldøgnsomsorg»*.

6.7.1: Utfordringer

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

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

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

6.7.2: Muligheter – eldreomsorg

Prosjekter som har vært gjennomført – eller pågår – i den enkelte kommune, gir muligheter for erfarings- og kompetanseoverføring til de andre.

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

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

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

6.8: Flyktningarbeid og integrering

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

- Holmestrand: Skal bosette 16
- Hof: 1 familie på inntil 5 personer

Familie- og integreringsdepartementet har nylig sendt en ny henvendelse til kommunene, og bedt om at det tas imot flere flyktninger, blant annet på grunn av situasjonen i Syria og flyktningene i Middelhavet. I skrivende stund er det ikke klart om – og hvor stor – økningen i antall flyktninger vil bli i 2K de nærmeste årene. Private aktører har signalisert planer om å etablere seg i de to kommunene med mottak for asylsøkere.

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

Innvandring/utflytting til/fra utlandet

	2010	2011	2012	2013	2014
Holmestrand	87 - 61	85 - 20	90 - 40	61 - 36	102 - 40
Hof	18 - 7	22 - 8	28 - 8	20 - 8	23 - 6

Kilde: SSB Statistikkbanken – tabell 01223

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

6.8.1: Utfordringer

Arbeidsgruppa som jobbet med dette temaet under 3Ks samling i mars-15, pekte på utfordringer med boliger til flyktninger. De problematiserer også at det kjøpes mye tjenester fra fagmiljøer utenfor kommunen, og at det ikke alltid er tjenester tilpasset behovet den enkelte er. Det pekes også på språkutfordringer, og at det er vanskelig for mange brukere at f.eks alle vedtak oversendes på norsk

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

6.8.2: Muligheter

Det er erfaring med ulike flyktningegrupper i kommunene i 4K. En eventuell sammenslåing vil dermed gi en bredere felles kompetanse, og bidra til erfaringsoverføring. Større fagmiljøer gir muligheter til spesialisering. Ulik/komplementerende kompetanse er viktig.

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

6.9: Kultur

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

Kultur – diverse utgifter - 2014

	Netto driftsutg kultur i % av tot.dr.utg	Netto dr.utg for kultur-sektor i kr pr. innbygger	Netto dr.utg til idrett i kr pr. innbygger	Netto dr.utg museer i kr pr. innbygger	Netto dr.utg folkebibliotek i kr pr innbygger
Holmestrand	2,0	910	73	55	215
Hof	5,1	2 856	48	99	300

Kilde: KOSTRA Tabell 04909 2014

6.9.1: Status og utfordringer

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

- Holmestrand har vedtatt bygging av nytt bibliotek i privat regi, der kommunen skal leie lokaler til selve biblioteksdriften. Hof har kjøpt bygningen der biblioteket ligger i dag.
- Kulturskolen i 3K er slått sammen i den forstand at den har felles ledelse, og lærerne ansattes på tvers av kommunegrensene. Det har gitt positive utslag i form av større stillingsstørrelser, og mindre utskifting av lærere. Undervisningen skjer i den enkelte kommune, og det er noen utfordringer mht lokaler. En samlokalisering med biblioteket bør vurderes.
- Idrett: i alle kommunene er kompetanse og tid en utfordring. Dette gjelder særlig på anlegg og forvaltning av anlegg, vedlikehold av stier, grøntområder, friluftsanlegg, kyststi, skilting og skjøtsel.
- Tilbudet for barn og unge er forskjellig fra kommune til kommune. «Ung i Vestfold» ga mange svar, og der kommer det bl.a fram at den tradisjonelle ungdomsklubben ikke er ønsket av de unge selv. Viktig å utvikle tilbud som er bærekraftige - ikke personavhengige.
- Kunst og kulturformidling er en viktig del av virksomhetenes ansvar. Det er god arrangørkompetanse i kommunene, og det gjennomføres en rekke aktiviteter i løpet av året. (Stikkord: Biorama, Eidsfoss, kulturfestival, Hof-toppers, Holmestrand maraton)
- Museumsaktiviteter er lagt til Vestfoldmuseene. Museene gjør mye bra, men det er ikke alltid god nok respons på ønskene som kommer fra kommunene

6.9.2: Muligheter – kultur

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

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

- En litt større distanse mellom kommunen som myndighetsutøver på kulturområdet og brukere av ulike slag vil ha flere fordeler enn ulemper.

6.10: Kommunaltekniske tjenester

Holmestrand og Hof har innledet et interkommunalt samarbeid om ingeniørtjenestene innefor VA-området med Holmestrand som vertskommune. Begge kommuner er i tillegg knyttet til større interkommunale samarbeid som innenfor renovasjon der de er med i Vestfold Avfall og Ressurs (VESAR).

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

	Vann	Avløp	Renovasjon	Brannvern
Holmestrand	Er knyttet til Vestfold Int.Vannverk (ViV)	Kommunalt renseanlegg (Holmestrand renseanlegg)	Vestfold Avfall og Ressurs (VESAR) samler inn avfall på vegne av kommunen	Vestfold Interkommunale Brannvern (VIB)
Hof	ViV	1 avløpsrenseanlegg i kommunen. Vike, Eidsfoss og Sundbyfoss	VESAR	Kongsberg brann og redningstjeneste (Med Kongsberg og Lardal)

Kilde: kommunenes hjemmesider

6.10.1: Utfordringer – kommunaltekniske tjenester

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

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

6.10.2: Muligheter – kommunaltekniske tjenester

Det er betydelige stordriftsfordeler ved en sammenslåing av de kommunaltekniske avdelingene. Et bredere og større fagmiljø vil redusere sårbarhet og øke driftssikkerhet. Det vil også gi bedre utnyttelse av eksisterende – og muligheter for å utvide egen – maskinpark. Ulempene er at det i hvert fall i begynnelsen vil være ulik lokalkunnskap hos de ansatte. Akkurat denne ulempen er antagelig mindre i en sammenslått kommune med bare Hof og Holmestrand enn den ville vært i 4K. Økt spesialisering har en bakside i at «generalistene» som er opptatt av helhet mer enn enkeltfag, blir færre. Den økonomiske handlingsfrihet vil bli omtrent som dagens. Fordelene/mulighetene er likevel klart i flertall. Noen eksempler:

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

6.11: Plan, bygg og geodata

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

6.11.1: Utfordringer

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

- Vekst er en usikkerhetsfaktor, kanskje særlig for denne avdelingen. Holmestrand og Hof har hatt ganske jevn vekst rundt 1 prosent pr. år de siste årene. For Holmestrand er dette endret de siste par årene, og veksten er nå større. Dette påvirker både antall saker, og behovet for å informere om behandlingsprosedyrer.
- Avdelingene i de tre kommunene har i utgangspunktet vært riktig dimensjonert, og det har vært viktig å fylle alle stillingene, fordelt på den kompetansen en trenger.
- En del av etterslepet har bestått av saker som har vært nesten ferdige, og det har vært det «usynlige» etterarbeidet som ikke har vært prioritert tidligere. Det har vært viktig for de som har fått disse sakene å få forståelse for at det har vært nødvendig å sette av tid til dette, selv om det ikke nødvendigvis har resultert i «produksjon» av nye saker.
- Den nye avdelingen har erfart at selv om en har det samme saksbehandlingssystemet, betyr ikke det at en har samme måte å handtere sakene på. Saker skrives ikke helt likt, det er forskjeller i måten maler er bygd opp, en taklet produksjonspress på forskjellige måter osv. Vertskommunesamarbeid er krevende, kanskje særlig for dem som kommer inn fra de andre kommunene. Det er naturlig at en forventer at en sammenslått avdeling skal bruke tid på å etablere nye rutiner der en henter inn erfaringer fra alle deltakende kommuner, men i praksis har en ikke alltid tid til å ha slike prosesser. Vertskommunen skal levere tjenester til alle kommuner fra første dag, og vil derfor bruke de systemene og rutinene en allerede har, og det blir de som kommer fra de andre kommunene som må tilpasse seg. Det har kanskje vært underkommunisert at å etablere et vertskommunesamarbeid ikke er det samme som å etablere en ny, sammenslått virksomhet.
- Det vil forenkle arbeidet i avdelingen hvis antallet kommuner en saksbehandler til reduseres fra tre til to.

- Plan, bygg og geodata-virksomheten har saker der også saksbehandlere på kommunalteknikk også skal gjøre sine vurderinger. Dette tverrfaglige arbeidet vil bli enklere nå når kommunalteknikk for både Hof og Holmestrand er i samme fagmiljø som plan/bygg og geodata.



6.11.2: Muligheter – plan, bygg og geodata

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

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

6.12: Landbruk, miljø og næring

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

6.12.1: Status landbrukskontorene

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

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

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

6.12.2: Erfaringer med vertskommunesamarbeidet i 3K

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

6.12.3: utfordringer

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

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

6.12.3: Muligheter landbrukskontoret

Det er allerede gjort et betydelig arbeid for å få de tre kommunenes landbruksavdelinger til å fungere godt sammen, og tilbakemeldingen fra avdelingen er at de ser fram til å bli en kommune.

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

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

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

6.13.1: Status støttefunksjoner

Holmestrand	Hof
7,2 årsverk fordelt på 8 personer -Sentralbord -Fakturering inkl. støttefunksjoner byggesak - Systemansvar ACOS - Skjenkesaker - Adgang til rådhuset - Post/arkiv - Hjemmeside - Politisk sekretariat Mange generalister, få spesialister	6 stillingshjemler fordelt på 7 personer - Sentralbord - Post/arkiv - Utleie - Politisk sekretariat - Barnehageopptak - Personal Ansvar for informasjon inkl hjemmeside ligger hos Kultur

Kilde: arbeidsmøte med virksomhetene

6.13.2: utfordringer støttefunksjoner

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

- Det er behov for mer spesialisert kompetanse, særlig på post/arkiv. Kan ikke tillate seg å ha «spesialister» i dag – folk må kunne doble for å dekke opp for andre ved sykdom/fravær, og det krever at alle må kunne noe om det meste.

- Støttefunksjonene merker det godt når det gjøres endringer i andre deler av organisasjonen. For Hof har flyttingen av plan/bygg/geodata-avdelingene betydd avlastning og mindre press, mens situasjonen i Holmestrand er motsatt.
- Bemanning har i seg selv ikke vært det største problemet, mens mangel på riktig kompetanse er vesentlig større.

6.13.3: Muligheter støttefunksjoner

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

- Bedre mulighet til å gjøre mer enn de daglige oppgavene når fagmiljøet blir større, og en kan ha flere spesialister enn i dag. Dette vil særlig ha betydning for arkivtjenestene.
- Informasjonsarbeidet kan bli mer proaktivt enn i dag – det er lite tid til å oppsøke virksomhetene og være i forkant med informasjon. Utviklingsarbeidet på informasjonsområdet vil måtte inkludere å forbedre mulighetene for «selvbetjening» med utgangspunkt i kommunens hjemmeside.
- Avdelingen kan/bør rigges slik at veilederne på websak kan bidra mer ute i virksomhetene.
- Mindre sårbarhet, bredere fagmiljø, mindre personavhengighet. Utviklingsarbeid og nye saker vil være mindre utfordrende enn i dag.
- Ressursene kan utnyttes bedre – en er på et vis «overbemannet» dag når en har riktig antall personer, men ikke alltid nødvendig og relevant kompetanse.
- Det vil bli en riktigere distanse mellom saksbehandlere og innbyggere – særlig i de sakene der det forventes svar «der og da», og der enkeltsaksbehandlere til tider opplever press i dag. Ved å ha en gruppe som tar avgjørelser i slike saker, kan belastningen på den enkelte reduseres. Et eksempel er tildeling av parkeringskort.
- Kunne hatt felles sentralbord allerede nå
- Stor fordel å få ryddet i alle de små og større samarbeidene en har i dag – de tar tid.
- Et stort ønske at en sammenslåingsprosess ikke trekker for lenge ut i tid – kanskje starte med en gang?

6.14: IKT

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

Holmestrand	Hof
Kapasitet til daglig drift (3 stillinger), i tillegg vurderer skolene å opprette en IKT-stilling sammen.	1 full stilling som IKT-ansvarlig + en 40% på skolen. 1 lærling
Mangler kompetanse på nettverk	Personavhengig og sårbart.
	Samarbeider godt med Re. Holmestrand ikke

Lite kapasitet til utviklingsarbeid	vært like tett, fordi det har manglet fiber til rådhuset. Dette er på plass nå.
Ansatte som ikke kan mye om IKT selv, er frustrerte over at de ikke får hjelp fort nok	

Kilde: Arbeidsgruppemøter i 3K og Sande

6.14.1: Utfordringer IKT

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

- Krevende når nye systemer skal innføres. Dag-til-dag oppgavene tar mesteparten/all tid
- Fagmiljøene på IKT er sårbare i enkeltkommunene, og det er for dårlig «brukskompetanse» i avdelingene. Veiledning ut til virksomhetene blir dermed ikke alltid god nok.

6.14.2: Muligheter IKT

Virksomhetslederne på IKT i er samstemte i at en kommunesammenslåing har store fordeler, og at det er å foretrekke framfor interkommunalt samarbeid. En viktig forutsetning for å realisere de mulighetene en ser, er at en allerede har mange av de samme systemene. En sammenslåing vil gi effekter i form av bedre kvaliteter på tjenestene, men det er viktig å være klar over at det betyr kostnader i en oppstartsfase. Anbefalingen er at det virkelig «startes på nytt». Det vil gi bedre resultater enn om en skulle forsøke å samordne dagens ordninger. Andre muligheter:

- Det vil gi en mye mer effektiv drift om en hadde et felles datasystem, framfor samarbeidsløsningene en har i dag.
- En sammenslåing vil gi muligheter for spesialisering på hver sine fagfelt. Samlet sett vil kompetansenivået stige.
- Et større fagmiljø kan drive aktivt utviklingsarbeid, ikke bare oppgradere.
- Bedre systemer for oppfølging ute i virksomhetene. Det bør vurderes å opprette «ute-team» slik en ser andre større kommuner har. (Usikkert om dette er realiserbart når 4K er redusert til 2K)
- Samordnet holdning til/og praksis på innkjøp eller leie av lisenser.

6.15: Økonomi (Budsjett, regnskap, lønn)

Økonomiavdelingene i de fire kommunene dekker budsjett, regnskap og lønn. Fakturering er lagt til servicekontorene i 3K. Kommunene i 3K har felles skatteoppkrever (vertskommune Re), der Stokke også har vært med, men har sagt opp avtalen etter beslutningen om å slå seg sammen med Sandefjord og Andebu.



6.15.1: Utfordringer – Økonomiavdelingene

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

6.15.2: Muligheter – Økonomiavdelingene

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

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

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

6.16: Personal og HMS

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

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

	2013	2020	2040
Holmestrand	35,9	38,3	54,1
Hof	56,8	56,5	91,3
2K samlet	40,6	42,2	62,8

Kilde: www.nykommune.no *) Utgangspunkt i samme dekningsgrad og standard på tjenestene som kommunene rapporterte til KOSTRA i 2013

6.16.1: Utfordringer – personal og HMS

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

6.16.2: Muligheter – personal og HMS

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

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

6.17: Kommunene og kirken – innspill fra kirkevergene

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

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

	Administrasjon	Stillinger totalt	Frivillige	Statlig finansiert
Holmestrand		9,5 årsverk, fordelt på 15 personer	1 gjennom givertjenesten	
Hof	1,3	4,0		0,3

Kilde: Møte med kirkevergene i 4K

I Hof er kirkelig fellesråd og menighetsrådet de samme personene. Denne sammenslåingen er også planlagt i Holmestrand.

6.17.1: Utfordringer kommunene og kirken

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

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



6.17.2: Muligheter kommunene og kirken, kirkevergene osv.

Kirkevergene i 3K har hatt felles møter også før arbeidet med kommunereformen startet. Nå er også Sande invitert inn i samarbeidet, noe som oppleves som nyttig for alle. De fire kommunene er alle del av samme prosti. (Sammen med Horten og Svelvik). Kirkevergene antar at prostiet vil tilpasse seg fylkesgrensene, slik at det vil være naturlig at Svelvik skifter prosti når de slår seg sammen med

Drammen kommune. Uten å foregripe diskusjonen om en eventuell ny kommunes navn, uttrykker kirkevegene stor tilfredshet med navnet «Nord-Jarlsberg prosti». Mulighetene ved en sammenslåing er satt opp i tilfeldig rekkefølge:

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

6.18: Nye oppgaver (jfr. Stortingsmelding 14)

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

Lovhjemmel	Oppgavebeskrivelse	Hvem utfører nå?	Forslag i Stortingsmelding 14 (2014-2015)	Relevans for 2K?
Lov av 10/12-04 Arbeidsmarkedsloven	Finansiering og forvaltning av skjermet arbeidsmarkedstiltak VTA og VTO	Arbeids- og velferdsdirektoratet via sine fylkesledd	Overføring av VTA og VTO er aktuelt, og utredes nærmere	Ja
Folkehelseloven kap. 10	Ansvar for basishjelpemidler. (Søknad til- og kompetanse rundt)	Kommunen bestiller, staten betaler. Kommunen er 1.linje og ansvar for hjelpemidler til kortvarig behov. 18 NAV-hjelpemiddel-sentraler ansvar for statens del.	Overføring av ansvar for basis-hjelpemidler til kommunene. Skal gjennomføre en helhet-lig gjennomgang av hele fagområdet.	Ja

Arbeids- markedsloven (10/12-04)	Arbeids- og utdannings- reiser	Staten v/ Arbeids- og velferds-etaten	Ordningen med arbeids- og utdanningsreiser overføres til kommunene	Ja
Tannhelse- loven	Tannhelsetjeneste – inkl. spesialisthelsetjenester	Fylkeskommunen	Allmenntjenesten, spesialist- helsetjenesten og FKs ansvar etter tannhelseloven overføres til større og mer robuste kommuner. Utredes nærmere når en overføring kan skje.	Usikkert?
Helse- og omsorgs- tjenestelov og Spesialist- helselov	Habilitering og rehabilitering	Regionale helse- foretak (RHF)	Større kommuner kan få et større ansvar for rehabili- teringstjenester som RHF har i dag Utredes nærmere hvilke	Ja
Lov om psykisk helsevern	Psykisk helse – distrikts- psykiatriske sentre	DPS i regi RHF	Forsøksordning med overføring av driftsansvar for DPS til kommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse	Usikkert?
Lov av 26/4-02 §1 – Notarius Publicus	Notarialforretninger (Bekreftelse av underskrifter og kopier i tillegg til vigsler)	Tingretten, dommerne v/embetene, sysselmannen på Svalbard og norske utenrikstj. menn	Kommunene får vigselsrett og annen notarialmyndighet	Ja
Forurensings- lovens §11	Utslippstillatelse etter forurensingslovens §11 (Grønnsaksvaskerier) Diverse støykilder mm	Fylkesmannen	Kommunen får myndighet til å gi utslippstillatelse etter forurensingslovens § 11, pålegg ifht støy mm	Ja
Innenlands- fiskeforskriften	Vurdering/avgjørelse på evt. forbud mot fiske av spesielle arter	Fylkeskommunen	Kommunen får ansvar for å vurdere forbud av fiske av enkelte arter	Ja
Sosialtjeneste- loven av 18/12 2009	Det boligsosiale området – tilskudd til etablering i egen bolig, og tilpasning av bolig	Husbanken (kommunen søker HB, og videre-formidler til enkeltpersoner)	Midlene til tilskudd til etablering og den personrettede delen av tilpasning av bolig innlemmes i rammetilskuddet til kommunen	Ja
Pengespilloven av 28/8-92	Idrettsfunksjonell for- håndsgodkjenning av svømmehaller	Kulturdeparteme ntet	Idrettsfunksjonell forhånds- godkjenning av svømmehaller overføres til kommunene.	Ja
Vedtak i Stortinget – innstilling Snr 99 – 93/94	Tilskudd til frivillighets- sentraler	Fylkeskommunen	Ansvar for å gi tilskudd til frivillighetssentralene overføres til kommunene	Ja
Opplærings- loven § 13-3	Videregående opplæring	Fylkeskommunen	Overføring av ansvar for de vgs til de største kommunene er aktuelt – må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Utredes nærmere i etterkant av behandlingen av kommunereformen	Nei
Opplærings- loven	Skoleskyss	Fylkeskommunen	Overføres til kommuner som får ansvar for vgs og kollektivtransport	Nei
Fellesprosjekt	Utvalgte kulturlandskap i	Fylkesmannen	Forvaltningen av utv kultur-	Ja

div. departementer	landbruket		landskap i jordbruket overføres til kommunene. Endelig beslutning etter Jordbruksavtalen 2015	
Jfr. jordbruksavtalene etter 2008	Tilskudd til verdensarvområdene	Fylkesmannen	Større kommuner kan overta forvaltning av tilskudd til verdensarvområder	Nei
Skogbrukslov med forskrift 4/2 2004	Nærings- og miljøtiltak i skogbruket	Fylkesmannen	Forvaltning av tilskudd til veibygging og drift av taubaner overføres til kommunene	Ja
Jordloven §3 og §18 av 12.5.95	Tilskudd til tiltak i beiteområder	Fylkesmannen	Større kommuner med bedre landbruksfaglig kompetanse overtar forvaltningen av ordningen Endelig beslutning når resultatene av gj.gang av miljøvirkemidlene foreligger	Ja
Yrkestransport-loven 21/6-02	Kollektivtransport	Fylkeskommunen	Kollektivtransport inkl TT-ordning overføres til de største kommunene. (Med noen forutsetninger ifht funksjonelt utviklingsområde, geografi) Konkret gjennomføring utredes nærmere	Nei
Ikke lovhjemlede oppgaver ifbm samf.utv rolle	Lokal nærings- og samfunnsutvikling	Flere aktører: fylkeskommune, fylkesmann, Innovasjon Norge	Større kommuner har et bedre utg pkt for innsats rettet mot lokal nærings- og samfunnsutv enn mange av dagens kommuner. Utredes nærmere. Tas opp i lovprop om nye oppgaver vår-17	Usikkert
NOU 2011: 17 Kaasa-utvalget	Pleiepenger, hjelpestønad og omsorgslønn	Staten v/NAV	Utredning konkret forslag til endringer pågår. Høringsnotat sendes ut våren 2015	Ja
Barnevernsloven	Oppgaver og finansiering i barnevernet	Staten v/BUFETAT (Statlig regional familievernmyndighet)	Overføring av nye oppgaver til større kommuner i barnevernet utredes. Lovprop om nye oppgaver våren 2017	Usikkert
Lov om ekteskap §26 og barnevernslov § 51	Familievernstjenesten	Staten v/BUFETAT	Som en del av kommunereformen utreder BLI-dep familievernstjenesten med sikte på overføring til kommunene	Ja
Div helselover	Framtidas primærhelsetjenester	RHF og kommunene	Stortingsmelding under arbeid	Ja
	Opptappingsplan på rus- og rehabiliteringsfeltet	Flere aktører	Opptappingsplanen legges fram for Stortinget i løpet av 2015	Ja
St.behandling i 2004	Finansieringsansvar for pasienttransport	RHF	Forslag til endringer sendt på høring i 2014. Planlegges iverksatt i 2016	Ja
NOU 2013:9	Politireformen Mulige oppgaver til	Staten v/Justisdepartementet	Godkjenning av brukthandlere og forvaltning av hittegods til	Ja

	kommunene	og politiet	kommunene utredes. Oppstart utredningsarbeid i 2015	
Tverrfaglig departements-gruppe 7/7-14	Forenkling av utmarksforvaltning	Fylkesmannen, fylkeskommune, div. særorganer	Rapport var klar i 2014. Regjeringen ennå ikke tatt stilling til forslagene derfra	Ja
PBL	Forenklinger i PBL	Fylkesmann, fylkeskommune, andre regionale myndigheter, kommunene	Noen forenklinger allerede iverksatt. Pågående forskningsbasert evaluering (NIBR) oppstart i 2014 – fireåring prosjekt.	Ja
Lovverk knyttet til utmark – flere forhold	Endringer i lov om motor-ferdsel i utmark og vassdrag mm	Fylkesmannen	Kommunen kan fastsette snøscooterløyper til fritidskjøring. Vannscooterregelverk til kommunene	Delvis
Vannressurs-loven	Konsesjonsbehandling av mikro/mini/småkraftverk	Norges Vassdrags- og elektrisitetsverk (NVE)	Foreslås overført til større kommuner. Implementeres ikke før hovedtyngden av søknader NVE har inne nå er behandlet. (Antydet 2017)	Delvis
Vegloven	Ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene for det offentlige vegnettet i Norge	Fylkeskommunen	Overføring av fylkesveger til de største kommunene vurderes i neste Nasjonal Transportplan (NTP) Omklassifisering av enkelte fylkesveger til kommunale veger kan bli vurdert uavhengig av dette – antagelig seinere	Antagelig ikke aktuelt

Kilde: Stortingsmelding 14 (2014 – 2015)

6.19: Samlet vurdering – kommunens rolle som tjenesteleverandør

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

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

6.19.1: Effekt for hvem?

Hvis en skal forsøke å oppsummere hvor – og for hvem – en kommunesammenslåing vil få størst effekt, er «sammensatte saker» et sentralt stikkord. De sakene kommunene får lite erfaring med, de brukerne som har de mest sammensatte behovene, og de fagfeltene der en ikke har anledning til å

plassere hele stillinger, men setter av en viss del av arbeidstiden til den ansatte som har den kompetansen som «matcher best».

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

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

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

6.19.2: Fordelene fler enn ulemper

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

6.19.3: Muligheter ved en sammenslåing – i kortform

Det understrekes at dette er kortversjonen av mulighetene som ble listet opp for en sammenslått kommune av 4K. Det må vurderes fra fagområde til fagområde om disse mulighetene er like sannsynlige når den nye kommunen blir betraktelig mindre. Dette vil være en del av arbeidet når den nye kommunen skal etableres.

Fagområde	Muligheter – i stikkordsform
Skole og barnehage	Kompetanse og kapasitet i adm blir bedre – spesielt ifht myndighetsutøvelse. «Riktigere» avstand mellom beslutningsmyndighet og brukere. Større fagmiljøer – enklere å rekruttere – mindre personavhengig – bedre

	merkantile støttefunksjoner – styrket kompetanse (relevant for skoler og barnehager) i kommuneledelsen.
Forebyggende arbeid barn og unge	Bredere fagmiljø, bedre muligheter til å kvalitetssikre arbeidet, og å utnytte (spiss)kompetansen enn i dag. Dele på de spesialistene vi har – bedre muligheter til å jobbe forebyggende – enklere å lage gode tiltak rundt barn/unge med spesielle behov
Kommunehelse – fastleger – samfunnsmedisin	Sårbarhet ved fravær reduseres, og fagmiljøene blir sterkere. Vil være bedre rustet til å takle uventede situasjoner. Vanskelige avgjørelser kan gjøres av kollegiet – vil redusere presset på den enkelte kommuneoverlege. NB! Understreker behovet for å beholde Miljørettet helsevern som idag
Rus og psykiatri	Bedre muligheter til å løse de kompliserte og sammensatte sakene. Kvalitetssikring av beslutninger og felles kompetanseheving, bedre muligheter til å styrke samarbeidet med frivillige, større fagmiljø med muligheter til å utvikle bruk av ny teknologi
Tjenester for mennesker med nedsatt funksjonsevne	Muligheter til bredere fagmiljøer, slik en har sett etter sammenslåingen av barnevernet i Hof og Te. Ledelsesfunksjonene kan styrkes, slik at det kan jobbes målrettet både med ledelse og fag. Kan utnytte ulike støtte/prosjektordninger bedre enn i dag. Flere konkrete forslag til bedring av tilbud: avlastning, kartlegging, rekruttering av støttekontakter
Eldreomsorg	Overføringsverdi på en rekke prosjekter som pågår i den enkelte kommune i dag, f.eks på velferdsteknologi, boligsosial handlingsplan, hverdagsrehabilitering, og digitalt innsyn. Sikre bedre IKT-løsninger, inkl beredskap. Kompetanseheving – lærlinger – juridisk kompetanse – merkantile støttefunksjoner. Flytte ressurser fra administrasjon til operativ tjenesteproduserende nivå.
Flyktningarbeid og integrering	Ulike erfaringer i utg.pkt vil bety bredere felles kompetanse, og muligheter for erfaringsoverføring og spesialisering. Vil redusere sårbarhet. Ha mulighet til å utnytte bl.a Husbankens ordninger bedre enn i dag. Bør kunne handtere introduksjonsordning og norskopplæring selv. En større kommune vil ha et mer variert tilbud om boliger.
Kultur	Mindre samlet bruk på administrasjon og byråkrati – mer spesialisering, jobbe med færre oppgaver samtidig. Kan satse mer aktivt på friluftsliv og turisme. Utvikle bibliotekene som hjertet i sentrene. Bedre forhold for kulturskolen. Kan bruke utstyret en har mer effektivt. Felles booking av ulike arrangementer - tidsbesparende
Kommunaltekniske tjenester	Betydelige stordriftsfordeler. Bredere og større fagmiljø vil redusere sårbarhet og øke driftssikkerhet. Bedre muligheter til å utnytte eksisterende – og kanskje utvide – maskinpark. Økt spesialisering er en fordel, samtidig som det må sikres at noen fortsatt har oversikt over helheten.
Plan, bygg og geodata	Større fagmiljø betyr bedre utnyttelse av medarbeidernes samlede kompetanse, og gir mulighet for spesialisering. 3K f.eks blitt styrket med juridisk kompetanse. Sårbarhet ifbm fravær er redusert etter sammenslåing av fagmiljøene i 3K. Vil bli en endring i oppgaver når PBL forenkles – og en er klar til å handtere det.
Landbruk og miljø	Kan se på maler, rutiner og systemer med friske øyne i en sammenslåingsprosess – gjøre endringer det blir lite tid til å ta nå. Ser fram til å bli en kommune – en frustrasjon å saksbehandle til tre ulike politiske utvalg. Vertskommunesamarbeidet i 3K gir fortsatt en såpass liten avdeling at en må ha «generalister» som kan doble for hverandre
Støttefunksjoner –	Får anledning til å gjøre mer enn de daglige oppgavene når fagmiljøet blir

servicetorg, politisk sekretariat, informasjon mm	større. Større spesialisering viktig særlig for arkivtjenestene. Veilederne på websak kan komme mer ut i organisasjonen. Informasjonsarbeidet kan og bør bli mer proaktivt. Stor fordel å kunne «rydde» i alle samarbeidene en er med i nå – de tar tid.
IKT	Kvaliteten på tjenestene vil bli bedre. Mer effektiv drift med et felles datasystem enn de samarbeidsløsningene en har i dag. Et større fagmiljø kan drive aktivt utviklingsarbeid, ikke bare oppgradere systemene. For Sande: større innflytelse i egen kommune enn i dagens IKT-samarbeid.
Økonomi (Budsjett, regnskap, lønn)	Større fagmiljø gir tyngde og kompetanse til å ta upopulære beslutninger. Spisskompetanse og erfaringsutveksling. Bedre rustet kompetansemessig på områder som pensjon og innkjøp.
Personal og HMS	Personalavdelingene vil kunne gi bedre støtte til de ulike virksomheter/-tjenesteområder. Det kan drives lederopplæring i egen organisasjon og med egne lærekrefter. Reduserer sårbarhet, bedre kompetanse, mer spesialisering og større økonomisk handlefrihet.
Kommunene og kirken	Bedre og mer effektiv kirkegårdsforvaltning. Mindre sårbar ved sykefravær, styrke organisasjonen på HR og personal. En større kommune vil gjøre det enklere å gjennomføre kirkereformen. Statlige og andre støtte- og prosjektordninger kan utnyttes bedre enn i dag. Kan styrke egen kompetanse innenfor kulturminnevern
Nye oppgaver	Avventer Stortingets behandling av St.meld 14 og nye oppgaver til kommunene.
Områder som dekkes mangelfullt idag	Rapporten angir noen tjenesteområder der det fra arbeidsgruppa som så på det (rådmenn og kommunalsjefer) ikke leveres gode nok tjenester i dag. Det vurderes som mer sannsynlig at en større kommune kan ha medarbeidere med ansvar for disse områdene, enn det enkeltkommunene kan i dag. Fagområdene som nevnes er næringsutvikling, beredskap, klima- og miljøarbeid, internkontroll, informasjon, selvbetjening og utnyttelse av ny teknologi.

7. Interkommunalt samarbeid

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

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

7.1: Kommunale tjenesteområder

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

7.1.1: «Store» tjenesteområder

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

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

Kilde: Ekspertutvalgets rapport – side 19

Det er få interkommunale samarbeid i Hof/Holmestrand på de store tjenesteområdene. De fleste er på de spesialiserte/små tjenestene. Det er en del forskjeller i organisasjonsform på de ulike samarbeidene. Der hvor det er mange kommuner med har en ofte valgt IKS eller AS-formen, mens det er samarbeid etter kommunelovens § 28 (vertskommuneordningen) som er mest vanlig der noe færre kommuner er med. De fleste samarbeidene som 3K har inngått siden 2009 har vært vertskommunesamarbeid. Hof har tatt initiativ til flere av samarbeidene som er etablert de siste årene pga akutte utfordringer med å levere tjenestene.

7.1.2: Spesialiserte/små tjenester

Fagområde	Navn	Deltakere
Barnevern	Vertskommune Re	Hof og Re
Pedagogisk-psykologisk tjeneste	Vertskommune Re	Holmestrand, Hof, Re og Andebu
Legevakt	Horten Legevakt – er sagt opp Felles legevakt Tønsberg – i ferd med å bli etablert	Holmestrand, Hof og Horten Holmestrand, Hof, Re, Tønsberg, Nøtterøy, Tjøme (Salg av plasser til «Nye Sandefjord» kommune)
Alarmsentral	Vestviken 110	32 kommuner i Vestfold, Buskerud og Oppland
Spesialundervisning	Kjøp av tjenester	Elever på forsterket avdeling på Kirkevoll skole/Re fra andre kommuner
Brann- eksplosjonsvern	Vestfold Interkommunale Brannvern	Holmestrand, Re og 8 kommuner i Vestfold

	Kongsberg Interkommunale brannvern	Hof, Lardal og Kongsberg
Renovasjon	Vestfold Avfall og Ressurs AS (VESAR)	Dekker alle kommuner i fylket bortsett fra Sande og Svelvik
Kulturskole	Nord-Jarlsberg Kulturskole Vertskommune Hof	Holmestrand, Hof og Re
Krisesenter	Krisesenteret i Vestfold	Dekker alle kommuner i fylket bortsett fra Sande og Svelvik
Sivil beredskap	Beredskapsnettverk i regi Fylkesmannen i Vestfold	Dekker alle kommuner i fylket
Vann	Vestfold interkommunale vannverk IKS (ViV)	Dekker alle kommuner i Vestfold bortsett fra Sande og Svelvik
Kommunalteknikk Ingeniørtjenester	Vertskommune Holmestrand	Holmestrand og Hof

Kilde: Respektive hjemmesider – informasjonsinnhenting v/Inger Christensen

7.1.3: Utviklingsoppgaver

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

Kilde: Respektive hjemmesider – informasjonsinnhenting v/Inger Christensen

7.1.4: Øvrige tjenester

Fagområde	Navn	Deltakere
Revisjon	Vestfold kommunerevisjon	3K og kommuner i Vestfold
Arkiv	IKA Kongsberg	Kommunene i Vestfold og Buskerud, fylkeskommunene
Innkjøp	Vestfold off. innkjøpssamarbeid (VOIS). Vertskommune Sandefjord	Samtlige kommuner i Vestfold, fylkeskommunene i Vestfold og Buskerud
Miljørettet helsevern	Vertskommune Re	Kommunene i Vestfold
Hjelpemiddellager	Vertskommune Holmestrand	Holmestrand, Hof og Re
Varig tilrettelagt arbeid (VTA)	ASVO Revetal	Re og Hof
Museum	Vestfoldmuseene	Kommunene i Vestfold Vestfold fylkeskommune
	Nord-Jarlsbergmuseene	4K, Svelvik og Vestfold fylkeskommune
Kulturopplevelser	Vestfoldfestspillene AS	Kommunene i Vestfold, VFK
Begravelser	Vestfold og Telemark krematorium	Kommunene i de to fylkene
Integrering av flyktninger	Vertskommune Tønsberg	KIV-prosjekt
Innkrevning av skatt	Skatteoppkreverkontoret	Holmestrand, Hof, Re og Stokke

	Re vertskommune	(sistnevnte sier opp avtale)
Kontrollutvalgssekretariat	Vestfold interkommunale kontrollutvalgssekretariat § 27-samarbeid – kontor på Revetal	11 kommuner i Vestfold (Ikke Stokke, Svelvik og Sandefjord) og Vestfold fylkeskommune
IKT	Giga-Fib (Bredbåndsutbygging og datatjenester)	3K og 6 kommuner i Vestfold, Høyskolen, Uninett og Studentsamskipnaden

Kilde: Respektive hjemmesider Informasjonsinnhenting v/Inger Christensen

7.1.5: Kontakt mellom det interkommunale samarbeidsorganet og kommunene

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

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



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

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

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

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

Er det interkommunale samarbeid som mangler?

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

(NB: Etter at intervjuet ble gjort er det inngått samarbeid om ingeniørtjenestene innenfor kommunalteknikk med Holmestrand som vertskommune for Hof.)

7.3: Interkommunalt samarbeid – en fare for lokaldemokratiet?

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

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

7.3.1: Innsyn og offentlig debatt

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

journalistene prioriterer. Det blir dermed en viss fare for at viktige samfunnsområder ikke får den oppmerksomhet og debatt som det burde.

7.3.2: Interkommunalt samarbeid – en økonomisk utfordring?

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

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

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

7.4: Samlet vurdering – interkommunalt samarbeid

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

Ekspertutvalget er opptatt av at et interkommunalt samarbeid kan gjøre samarbeid på tvers av tjenestene innad i en kommune vanskeligere, og bruker barnevernets behov for å samarbeide med skoler, barnehager og helsestasjon som eksempler.

En sammenslått kommune av 2K vil fortsatt delta i interkommunale samarbeid. Det vil antagelig i første rekke gjelde de samarbeidene som er organisert som aksjeselskap eller interkommunale selskap, og som omfatter alle – eller de fleste – kommunene i fylket som videreføres. Vannverk, avløp, renovasjon, innkjøp, revisjon, arkiv, IKT-infrastruktur, museum og festspill vil høyst sannsynlig fortsatt være interkommunale samarbeid også etter en kommunereform. Fordelen for disse selskapene vil være at de får færre og mer robuste kommuner som inngår i samarbeidet, og at disse kan være mer aktive og styrende eiere. Vertskommunesamarbeid som bare inkluderer de kommunene som eventuelt slås sammen kan avvikles. Det kan bli endrede kommunegrenser flere steder enn i 4K, noe som kan få betydning også for andre interkommunale samarbeid.

8. Konsekvenser for lokaldemokratiet

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

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

Referansegruppa for 3K hadde kommunereformens betydning for lokaldemokratiet som tema for sin første samling (januar 2015). Under samlingen ble det gjennomført en spørreundersøkelse som både lokalpolitikerne og de tillitsvalget svarte på. Undersøkelsen gir et inntrykk av hvilke temaer og aktiviteter de lokale aktørene mener vil påvirke demokratiet i en sammenslått kommune.

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

8.1: Lokal spørreundersøkelse

Nr		1	2	3	4	5	6	3K Gj. snitt
1	Flere oppgaver til kommunene betyr en styrking av lokaldemokratiet	1 /1	1/1	8/0	5/3	9/3	3/2	4,1
2	En ny 3K-kommune vil bety større avstander mellom innbyggere og folkevalgte	6/0	5/3	6/2	3/3	4/2	2/0	3
3	Lokalpolitikere får mer oppmerksomhet i media og blant innbyggere i en sammenslått kommune	0/1	8/2	6/2	8/0	4/5	0/0	3,2
4	Valgdeltakelsen vil gå ned i sammenslått kommune	3/0	7/0	6/7	5/2	4/1	1/1	3,1
5	Overføring av utvalgsmøter er et tiltak som styrker lokaldemokratiet	0/0	1/0	5/2	4/2	11/3	7/3	4,8
6	Det er viktig for lokaldemokratiet at innbyggerne i en kommune leser samme lokalavis	2/0	4/1	7/4	6/1	4/2	3/2	3,6
7	Kompetansen hos saksbehandlerne er viktig for at kommunestyrene kan gjøre gode vedtak	0/0	1/0	1/0	0/0	6/4	19/6	5,5
8	Det vil bli lettere for flere partier å stille lister ved kommunevalget i en sammenslått kommune	0/0	0/1	2/1	3/1	14/6	8/1	5,0
9	De politiske partiene får en sentral rolle i å utvikle demokratiet i en ny kommune	0/0	2/0	1/2	5/4	8/4	11/0	4,9
10	Det blir færre tilfeller av inhabilitet (saksbehandlere og folkevalgte) i en ny kommune	0/0	2/0	0/2	6/1	9/3	9/3	5,0
11	Større fagmiljøer med bredere kapasitet er viktig for det lokale demokratiet	0/0	0/0	4/0	5/2	11/6	7/2	4,8

12	En sammenslått kommune vil føre til etablering av «bygdelister»	2/0	2/2	11/3	6/2	5/2	1/1	3,7
13	En sammenslått kommune vil bety flere underskriftslistor, fakkeltog og innbyggerprotester	2/0	3/2	11/4	4/1	5/3	2/0	3,5
14	Medvirkning av tillitsvalgte i kommunale prosesser vil bli bedre enn i dag	0/1	8/3	13/3	3/3	3/0	0/0	2,9
15	«Åpen post» er et viktig tiltak for å minske avstand mellom folkevalgte og innbyggere	3/1	0/0	2/1	6/2	10/2	6/4	4,4
16	Grendeutvalg vil være et tiltak som minsker avstanden mellom folkevalgte og innbyggere	3/1	2/0	6/2	1/1	10/2	5/4	4,0
17	En sammenslåing vil styrke kommunens eget informasjonsarbeid	0/0	1/0	8/1	6/2	8/4	3/3	4,0

Kilde/Opptelling Inger Christensen

8.1.1: Størst enighet

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

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

8.1.2: Rekruttering til politisk arbeid

3Ks referansegruppe hadde gruppearbeid på bl.a rekruttering til politisk arbeid. Samtlige grupper mente det var flere ting som talte for at det ble lettere å rekruttere til politisk arbeid i en ny kommune, enn de forholdene som talte imot. Viktigste argument for at det blir lettere å rekruttere, er at det blir en større befolkning å velge fra, og at selve politikerrollen blir mer spennende og interessant. Dette poenget ville også gjelde for 2K, om enn i noe mindre grad – siden antallet innbyggere å rekruttere til politikk fra blir mindre enn i 4K. På den annen side var flere av gruppene opptatt av at det er krevende å rekruttere til politisk arbeid også i dagens kommuner, og at ikke alt vil bli løst ved at kommunen blir større. Større oppgaver vil kreve endringer i politikerrollen – og det var ulike syn på om det er en fordel eller en ulempe om det blir muligheter for å frikjøpe folkevalgte i større grad enn i dag.

Andre viktige momenter fra gruppediskusjonene:

- Flere og større oppgaver kan gi økt tidsbruk blant politikerne

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

8.1.3: Partienes ansvar og oppgaver

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

Viktige momenter fra gruppediskusjonene:

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

8.1.4: Sammenheng kommunestørrelse og lokaldemokrati

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

8.2: Valgdeltagelse

Den neste tabellen viser valgdeltakelsen i kommunene ved lokalvalgene fra 1991 til 2011. Tabellen viser at det er variasjon mellom kommunene, og fra valg til valg.

	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Holmestrand	66,8	63,1	55,3	59,1	58,0	63,4	59,7
Hof	71,3	66,3	62,2	63,1	64,4	66,6	63,1

Kilde: SSB Statistikkbanken

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



Viktige momenter fra gruppediskusjonene:

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

8.3: Antall partier – antall folkevalgte

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

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

Kommune	Innbyggertall (2015)	Medlemmer i kommunestyret	Antall innbyggere per folkevalgt (2011)
Holmestrand	10 661	27	395
Hof	3 114	17	183
2K Samlet	13 775	27 - 35-37-39	510 – 475 – 417 - 393
Tønsberg	41 920	39	1 074
Sandefjord	45 281	39	1 161
SAS/Nye Sandefjord	62 647	57 – 45	1 099 – 1 392
Nøtterøy	21 483	39	551
Horten	26 903	41	656
Larvik	43 506	35	1 243

Kilde: SSB Statistikkbanken Tabell 06913 – Folkemengde. Kommunenes hjemmesider

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

8.4: Politisk organisering utover formannskap/kommunestyre

Kommunelovens minstestandarder for kommuner mellom 10 og 50 000 er at formannskapet skal minst ha 5 medlemmer, og faste underutvalg kommunestyret velger å opprette må ha minst 3. (§8 og 10). I tabellen nedenfor er det satt opp hvilke underutvalg kommunene har, uten å beskrive deres ansvarsområder utover det selve utvalgsnavnet antyder.

8.4.1: Kommunestyrer og formannskap

	Kommune /bystyret	Formannskapet	Hovedutvalg	Valg av utvalg
Holmestrand	27	9	Utvalg for regulering og kommunalteknikk – 7 medl. Utvalg for oppvekst og omsorg 7 medl. Kontrollutvalg	Medl. og vara velges blant bystyrets medlemmer. Ingen kan velges som fast medl. i mer enn ett utvalg
Hof	17	7	Utvalg for helse, kultur og oppvekst - 7 medl. Utvalg for teknikk, landbruk og miljø – 7 medl. Kontrollutvalg	Leder og nestleder velges blant K-styrets medlemmer.

Kilde: Kommunenes hjemmesider og reglementer

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

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

8.6 : Erfaringer fra Danmark

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

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

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

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

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

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

8.6.1: Annen kontakt mellom kommunene og innbyggerne

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

- Begge kommunene er med på ordningen «Innbyggerinitiativ» via kommunens hjemmesider. Her kan innbyggere stille spørsmål, samle underskrifter og ha rett til å få sin sak behandlet av kommunens organer. Nylige saker som har vært fremmet på denne måten er f.eks. krav om ny behandling bevilgninger til leirskole i Holmestrand, og stopp av salg av en kommunal eiendom i Hof.
- Begge kommunene overfører kommune/bystyremøter over web-TV. Holmestrand overfører også møtene i formannskap og faste utvalg.
- Ordførernes ukeplaner offentliggjøres i lokal presse, og deres mobilnumre ligger på kommunens hjemmesider. «Ordførers hjørne» arrangeres etter litt ulike modeller.
- I forbindelse med kommunereformen har lag og foreninger blitt oppfordret til å sette saken på dagsorden, og at kommunen gjerne stiller med informasjon.
- Kommunene inviterer til ulike former for folkemøter og «verksteder» jevnlig. I alle fire kommuner er kommuneplanprosessen brede og åpner for innspill direkte fra innbyggerne.
- I varierende grad bruker kommunene og ordførerne og andre folkevalgte sosiale medier som lavterskel-kommunikasjonskanal. Det er i første rekke Facebook som brukes av politikerne i 2K, mens det i andre kommuner også er tatt i bruk Instagram og Twitter.

8.7: Samlet vurdering – lokaldemokrati

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

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

Erfaringer fra norske sammenslåinger og den danske kommunalreformen viser at lokaldemokratiet endres etter en sammenslåing, og ikke alle endringer er positive. Dette er forhold den nasjonale reformen som er under arbeid i Norge må ta inn over seg, og søke å finne avbøtende tiltak på. En erfaring er at innbyggerne synes det blir en større avstand til de folkevalgte. En slik utvikling vil en kunne forvente også i en eventuell ny kommune Hof/Holmestrand, selv om det grunn til å tro at denne effekten ville vært enda større i 4K. Det blir færre lokalpolitikere, og sjansen til at enhver «kjenner en» blir dermed mindre. Tiltak som nye og bedre muligheter for å komme i dialog med kommunen blir derfor viktig, og nye sosiale medier og datateknologi kan være verktøyene som kan brukes i så måte.

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

9. Konsekvenser for kommunen som myndighetsutøver

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

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

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

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



9.1: Kompetanse

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

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

Kilde: Ekspertutvalgets rapport side 78

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

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

9.2: Habilitet

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

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

å fatte rettsriktige avgjørelser vil dette medføre press om økt statlig overprøving, og kan føre til et økt antall klagesaker for fylkesmennene og Stortingets ombudsmann for forvaltningen»

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

9.3: Samlet vurdering

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

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

10.Kommunereformen i barne-og ungdomsrådene

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



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

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

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

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

10.1: Fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing?

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

Fordeler	Ulemper
• Flere ansatte kan det samme, ikke så farlig om noen er syke • Bedre busstilbud til flere steder • En større kommune får en sterkere stemme • Det blir lettere for Sande å bli med i kulturskolen • Større kompetanse • Bedre ungdomsråd – det beste fra alle • Samarbeide mellom ungdomsskolene • Flere arbeidsmuligheter • Mer penger • Bedre tilbud til lokalsamfunnet pga kompetansen til de ansatte i kommunen • Større barnevern • Bedre helsesøstertilbud • Kan få MOT i hele 4K • Det vil ikke lønne seg å kjenne en politiker • Mindre byråkrati • Lettere å hjelpe de som trenger ekstra hjelp.	• Kan bli langt å reise til aktiviteter • Større avstand mellom innbyggere og politikere • Redd for at bibliotek og skoler skal forsvinne • Hvis tilbudene i kommunen blir for dårlige, kan folk like gjerne flytte til byen, og så blir vi enda mindre • Redd for store skoler (noen i gruppa) • Kan bli krangel om hvor sentrum skal ligge – de gamle kommunene vil holde på sitt

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

10.2: Tjenester nært – eller samlet?

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

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

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

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

10.3: Samlet vurdering – barne- og ungdomsrådene og kommunereform

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

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

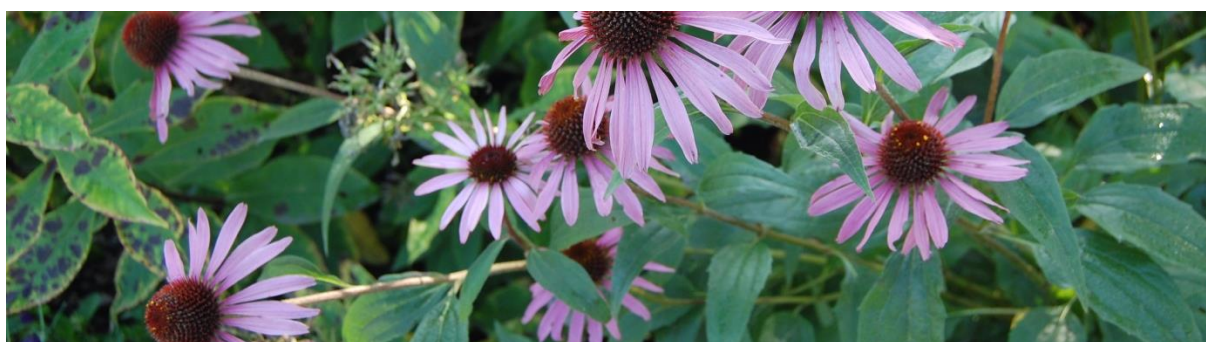
11 .Konsekvenser for kommunens økonomi

Økonomiske utfordringer og muligheter ved en kommunesammenslåing er et omfattende tema. Det vil sprengte rammene for denne rapporten å gå i dybden på alle økonomiske forhold en kommune berøres av. Det er viktig å understreke at det bildet som tegnes i denne rapporten, ikke dekker hele det omfattende økonomiområdet. Det er tabeller her som viser resultat, drift, investeringer og gjeld, og disse gir et inntrykk av dagens situasjon. Skal en få en fullgod oversikt over hva som er «balansen» i den enkelte kommune, er det behov for ytterligere utredninger og vurderinger. Det mangler en god oversikt over hva kommunene eier i form av eiendommer, bygninger, veier og infrastruktur som vann, fiber, renseanlegg osv – og hva slags verdier de representerer. Det er heller ikke gode nok oversikter over tilstanden til veier og eiendomsmasse, selv om økonomiplanene som siteres i kapitlet her, sier noe om vedlikeholdsetterslep. Det har ikke vært tid og ressurser til å gå i dybden på alle

disse spørsmålene, og de må en derfor komme tilbake til etter et eventuelt vedtak om sammenslåing.

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

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



11.1: Status for kommuneøkonomien – i svært kort versjon.

11.1.1: Holmestrand

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

11.1.2: Hof

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

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

11.2: Drift

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

Netto driftsresultat i % av brutto driftsutgifter

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Holmestrand	1,4	6,3	1,6	6,0	8,0	4,8
Hof	1,2	2,4	1,3	-0,8	0,4	-2,5

Kilde: SSB Statistikkbanken tabell 04901

Felles utfordring for de to kommunene er at samhandlingsreform og økningen i antallet eldre i befolkningen vil være krevende å handtere i årene som kommer. Siden dette er et dokument som er bestilt spesielt for det nye kommunestyret i Hof, er det tatt inn noen vurderinger fra rådmann og økonomisjef rundt budsjettet for 2016.

11.2.1: Situasjonen i budsjettarbeidet for 2016 - kostnadssiden

Oppvekst: Innenfor barnehagesektoren vil man da måtte redusere ytterligere på barnehageplasser og se på organisering. Innenfor skole er den eneste muligheten å kutte ytterligere på lærerårsverk/ og eller assistenter. Læringer er sterkt ønskelig innenfor oppvekstsektoren og kutt her vil kunne føre til at vi kan ta inn færre enn det kommunen har «forpliktet» seg til.

Kultur: Innenfor kultursektoren vil det være nødvendig å kutte ytterligere i tilbud som ikke er lovpålagt. Det er avsatt kr 400.000 til prosjektet på Eidsfoss og det vil være svært uheldig å kutte på dette området.

Helse: Det er sterkt press på ansatte innenfor helsesektoren. Kutt i vikarer og på bemanning generelt vil kunne generere økt sykefravær igjen. Sykefraværet i sektoren er redusert til godt under 10%, noe som er svært bra. Kutt i helse vil kunne medføre at det ikke vil være muligheter for å sette inn ekstra ressurser på skolehelsetjenesten eller andre steder hvor det er behov. Læringer er sterkt ønskelig innenfor helsesektoren og kutt her vil kunne føre til at vi kan ta inn færre enn det kommunen har «forpliktet» seg til.

Tekniske tjenester: Ytterligere kutt vil måtte være på vedlikehold av bygninger og infrastruktur. Dette kan kun være kortsiktig. På teknisk drift er det redusert 200% årsverk de siste 2 årene. Ytterligere reduksjon vil være vanskelig med den organiseringen vi har nå i forhold til beredskap og vaktjeneste.

Fellestjenester: Her sitter den en person på den enkelte oppgave. Noe som er svært sårbart og det vil være umulig å kutte ytterligere her uten at vi inngår flere vertskommunesamarbeid. Vi har allerede altfor stor sårbarhet på områder som IKT, Økonomi og lønn, HR og Politisk sekretariat.

11.2.2: Budsjett 2016: Inntektssiden

KMD har et krav til kommunal sektor på netto driftsresultat på 1,75 %. For Hof vil dette utgjøre ca 4,2 mill kr. Dette skal bidra til å gi kommunen den nødvendige kraft til å tåle noe dårligere tider og til at man kan bygge opp igjen fond som sikrer en stabil drift og vekst. Hof kommune er svært langt unna å få dette til. Selv ved eiendomsskatt vil vi ikke kunne nå et slikt krav pr i dag. Det som bekymrer i en liten kommune som Hof er også hva som vil skje når småkommunetilskuddet forsvinner.

11.2.3: Inntekter og utgifter

Driftsinntekter – målt i hele 1000 kr - 2013

Kommune	Pr. innbygger	Sum for kommunen
Holmestrand	64	668 170
Hof	74	227 335

Kilde: www.nykommune.no – Kommuneøkonomi

Brutto driftsinntekter i kr. pr. innbygger

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Holmestrand	53 273	55 794	57 902	62 452	63 754	64 310
Hof	60 171	66 171	70 501	72 950	73 296	76 091

Kilde: SSB Statistikkbanken tabell 04901

Kommunaldepartementet og Statistisk sentralbyrå har valgt å sette opp tabellene over brutto driftsinntekter for kommunene på litt ulikt vis. De viser uansett det samme bildet: Holmestrand og Sande er kommuner som kommer dårlig ut mht statlige overføringer, og ligger også lavest på disse tabellene. Hof ligger høyest fordi de får det s.k «småkommunetilskuddet». Det tilskuddet forsvinner når kommunen får fler enn 3200 innbyggere.

Som det framgår av det som redegjøres for angående eiendomsskatt vil dette kunne dekke opp noe på tap av småkommunetilskuddet, men Hof kommunes utfordring er at kommunen allerede i dag med småkommunetilskuddet har store utfordringer med å saldere budsjettet og at det ikke på noen som helst måte vil kunne kompensere for bortfallet når man også tar høyde for at det skal legges inn et positivt driftsresultat.

Brutto driftsutgifter i kr. pr. innbygger

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Holmestrand	53 347	52 497	55 273	58 069	59 965	61 786
Hof	60 830	65 689	70 599	74 393	73 861	78 904

Kilde: SSB Statistikkbanken tabell 04901



11.3: Fondsbeholdning

	Disposisjonsfond	Bundne disposisjonsfond	Ubundne investeringsfond	Bundne investeringsfond
Holmestrand	99 195	29 147	157 074	4 387
Hof	6 868	5 961	12 713	334

Kilde: SSB Statistikkbanken, tabell 06425, Hovedoversikt balanse

11.4: Status eiendomsskatt

Når en kommune innfører eiendomsskatt, må en starte på laveste skattesats som er 2 promille av den skattlagte eiendommens ligningsverdi. Det er deretter lov å trappe opp til en maksimal sats på 7 promille (Eiendomsskattelovens § 11). Holmestrand har en sats på 6 promille for 2015 som er en videreføring av samme sats som i 2014. Holmestrand budsjetterer med 10,5 millioner i eiendomsskatt. Hydro står for det desidert største bidraget.

11.4.1: Eiendomsskatt – muligheter

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

Ulike modeller	Muligheter - konsekvenser
Skatt på boliger	Rådmann/Økonomisjef: Alternativ til å kutte i tjenestene for 2016 og fremover er å innføre skatt på eiendom. I tillegg kan det innføres skatt på fritidsboliger og på næringsvirksomhet. Hvis vi tar utgangspunkt i det arbeidet som Re kommune har gjort i forhold til vanlige boliger og vi antar at det er relativt likt i Hof vil en gjennomsnittlig verdi på 1,6 mill kr for en bolig og med 2 promille i skatt gi en skatt pr bolig på kr 3.200 og vi har ca 1250 boliger som kan beskattes får vi en eiendomsskatt pr år på ca 4.000.000. Dette vil ikke løse problemene for 2016 hvor vi tidligst vil kunne innføre eiendomsskatt som gir halvårseffekt. Videre vil det være kostnader forbundet med å både utrede, regne ut og kvalitetssikre og saksbehandle. I Holmestrand er det ikke gjort beregninger på hva en kan få inn i eiendomsskatt på private boliger og fritidsboliger. Hvis den nye kommunen velger å ikke ha eiendomsskatt, betyr det at det enten må finnes andre inntektskilder, eller gjennomføres effektiviserings-tiltak tilsvarende beløpet som er budsjettert tatt inn via denne skatten. For Hof/Holmestrand er dette beløpet i inneværende år på 10,5 millioner
Holmestrands-modell – bare skatt på verker, bruk og næringseiendom	Her blir det flere usikkerhetsmomenter når en skal vurdere mulige inntekter. Holmestrand har budsjettert med 10,5 millioner pr. år, med en skattesats på 6 promille. Vanskelig å antyde hva beløpet vil bli i Hof. En vil heller ikke kunne starte så høyt som 6 promille første året.

Kilde: Vedtatte økonomiplaner

11.5: Gjeld

Kommunenes gjeld har vært en del framme i debatten om kommunereform. Det er i den forbindelse viktig å være klar over at det er «forskjeller på gjeld». Når en kommune investerer i vann- og avløp, er dette utgifter som skal dekkes inn 100% over gebyrer til innbyggerne. Kommunene tar også av og til opp lån som andre skal betale tilbake. START-lån er eksempler på dette. Holmestrand har tatt opp lån til opprusting av båthavna, og disse lånene skal betales av det selskapet som drifter båthavna. Holmestrand vil også få gjeld til «heis i fjell» ført opp sin sin, mens det er Vestfold fylkeskommune som skal betale ned dette lånet. Tabellene til SSB og KMD gir med andre ord ikke et presist nok bilde av kommunenes gjeldssituasjon. De tallene som antagelig er av størst interesse, er de tallene som viser hvor stor del av gjelden som belaster de årlige driftsbudsjettene.

Netto lånegjeld i % av brutto driftsinntekter

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Holmestrand	70,6	75,4	86,1	85,1	85,6	91,5
Hof	30,2	39,2	39,7	37,2	35,3	34,4

Kilde: SSB Statistikkbanken tabell 04901

Netto lånegjeld pr. innbygger

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Holmestrand	37 626	42 071	49 834	53 170	54 553	58 840
Hof	18 148	25 949	27 994	27 139	25 877	26 201

Kilde: SSB Statistikkbanken Tabell 04901

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

- Holmestrand - samlet gjeld: 402, 9 mill (Pr. innbygger 37 774 kr)
- Hof – samlet gjeld: 83, 4 mill (Pr. innbygger 26 679 kr)

11.6: Fremtidige forpliktelser

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

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

	2015	2016	2017	2018
Holmestrand	182 630	110 695	148 970	34 970
Hof	12 050	3 750	1 250	1 000

Kilde: Vedtatte økonomiplaner 2015-2018

Investeringsbudsjett innenfor selvkostområdet (VAR) – i 1000 kr

	2015	2016	2017	2018
Holmestrand	25 000	20 000	20 000	20 000
Hof	1 000	-	-	-

Kilde: Vedtatte økonomiplaner 2015-2018

Lista nedenfor er ikke komplett, men inneholder de mest kostnadskrevende satsingene. Tallene er summer - i 1000 kr - for hele fireårsperioden.

Holmestrand	Hof
Oppfølging IKT-plan 15 800	Eidsfoss kirke – 250
Tilskudd kirken 11 000	IKT-utstyr – 800
Flerbrukshall Botne 60 000	IKT-utstyr til skolen 600
2 nye barnehager 35 000 (Satt av tilsvarende i 2019)	Bil til hjemme-sykepleien – 500
Vei Sjøskogen – Kleivan 30 500	Kunstgressbane 9 800
Turvei mot Sande 12 000	
Backe Gabrielsens pl 10 000	
Heisinnretning og heishus - 11 875	
Heissjakt 34 000	
Egenkapitaltilskudd KLP – 4 800	

Kilde: Vedtatte økonomiplaner 2015 - 2018



Kleiverud barnehage under bygging – ble åpnet våren 2015

11.6.2: Pensjoner

Pensjonsforpliktelse i % av brutto driftsinntekter

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Holmestrand	104,6	105,6	121,3	121,4	133,1	136,6
Hof	98,3	96,4	102,4	107,7	119,6	125,9

Kilde: SSB Statistikkbanken tabell 04901

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

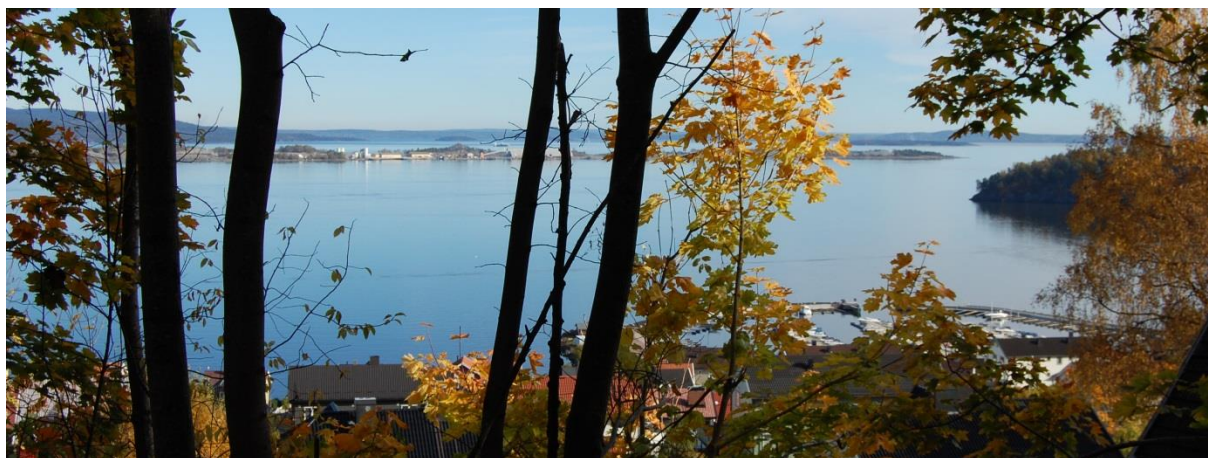
11.6.3: Vedlikehold – etterslep

Prosjektplanen for mulighetsstudien har «vedlikehold» som et stikkord for områder som skal vurderes. Det er ikke alle kommunene som har tallfestet sitt vedlikeholdsbehov, og det er derfor vanskelig å være helt konkret og presis når en skal se på utfordringer og muligheter.

Økonomiplanene for 2015 – 2018 som ble behandlet rett oppunder jul i 2014, beskriver problemstillingen slik:

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

Hof: Vedlikehold er som i 2013 redusert kraftig. Kun ytterst nødvendig vedlikehold som vil rette skader som gjør skade på bygningsmassen vil bli gjort. I forbindelse med budsjettet for 2016 sier rådmannen at på det tekniske området er det få steder igjen å kutte – vedlikehold av bygninger og infrastruktur er en av få muligheter.

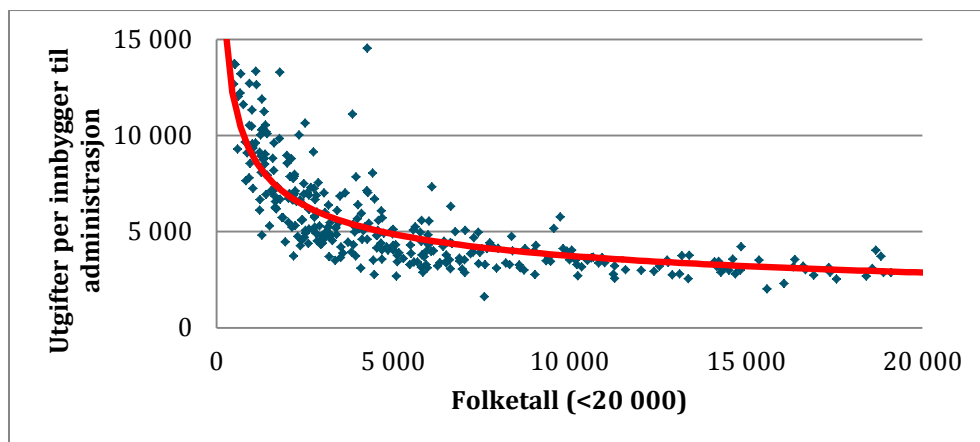


11.6.4: Utgifter til administrasjon

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

De minste kommunene har klart høyere utgifter pr. innbygger, noe som viser at det er et klart effektiviseringspotensial i forhold til å slå sammen små kommuner. Når man nærmer seg

kommunestørrelser på 15-20 000 tusen innbyggere, ser vi at stordriftsfordelene knyttet til administrasjon i stor grad er realisert.



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

Det ble gjort beregninger på innsparingspotensialet på administrasjon og politisk ledelse hvis en slo sammen kommunene i 4K. De beregningene er relativt teoretiske, og passer ikke for en eventuell sammenslåing av Hof/Holmestrand. Tallene viser at Hof har omtrent 12 millioner i administrasjonsutgifter, mens Holmestrand har ca 39 millioner. Her er det et betydelig innsparingspotensiale. Hvor stort avhenger av hvordan en velger å organisere den nye kommunen politisk og administrativt.

11.7: Økonomiske incentiver for sammenslåing

Kommuneproposisjonen som ble lagt fram 14.mai 2014 har i meldingsdelen om kommunereformen gått igjennom forskjellige økonomiske virkemidler som skal stimulere til sammenslåinger. Et hovedgrep regjeringen gjør, er at disse virkemidlene bare gjelder kommuner som slås sammen i «reformperioden» - dvs i stortingsperioden fram til 1.1.2018.

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

For Holmestrand og Hof vil inndelingstilskuddet inkludere:

- Et ekstra basistilskudd: 12,8 mill pr. år – til sammen ca 220 millioner
- Småkommunetilskuddet: 5,47 mill pr. år – til sammen ca 88 millioner
- Samlet vil den nye kommunen få i overkant av **300 millioner** i inndelingstilskudd,

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

- Ved kongelig resolusjon (dvs. behandling i regjeringen). Det gjelder kommuner som sender søknaden innen utgangen av 2015. Samtlige virkemidler vil gjelde – og

basistilskuddet vil være på det nivået det er i 2015. Den nye kommunen vil bli etablert fra 1.1.2018

- Etter behandling og vedtak i Stortinget. Det vil bli utarbeidet en stortingsmelding som kommer våren 2017. Den utarbeides etter fylkesvise oppsummeringer av fylkesmennene. Kommunenes frist for å bli med i denne runden er 30.juni 2016. Den nye kommunen vil være etablert fra 1.1.2020

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

11.7.1: Tilskudd i reformperioden

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



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

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

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

Kilde: Tabell 4.2 – Meldingsdel Kommuneproposisjonen – side 53

Skulle Holmestrand og Hof slå seg sammen til en ny kommune, ville den kommunen få i overkant av 14 000 innbyggere. **Engangsstøtten vil dermed bli på 20 millioner kroner**

Det er ikke gjort en omfattende vurdering av om dette engangstilskuddet vil være tilstrekkelig for å dekke kostnadene ved selve sammenslåingen. Dette vil avhenge av hvor omfattende prosess de deltakende kommuner vil mene de trenger, og hvor mange og store systemer f.eks innenfor IKT som

ikke er sammenfallende i dag. I 3K er det allerede gjort et arbeid med samkjøring av rutiner og systemer for enkelte virksomheter – f.eks landbruk og plan, bygg og geodata.

11.7.3: Reformstøtte

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

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

Kilde: Melding til kommuneproposisjonen 2014

For 2K betyr dette en reformstøtte på 5 millioner. Skulle Hvittingfoss komme med i den nye kommunen, ville reformstøtten øke til 20 millioner.

11.8: Samlet vurdering økonomi

Rådmennene understreker at de to kommunene har en utfordrende økonomisk situasjon. Det er litt forskjeller kommunene imellom i hvor akutte disse utfordringene er. Budsjett og økonomiplan for Hof viser behov for å redusere driftsutgifter umiddelbart, mens rådmannen i Holmestrand la fram et budsjett for 2015 med noen forsiktige økninger på enkelte tjenesteområder. Holmestrand har større gjeld enn Hof, men har også betydelig større reserver i form av ulike fond. Hof har bekymringsverdig lite disposisjonsfond, og vil slite med uforutsette utgifter.

Netto driftsresultat i % av brutto driftsutgifter

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Holmestrand	1,4	6,3	1,6	6,0	8,0	4,8
Hof	1,2	2,4	1,3	-0,8	0,4	-2,5

Kilde: SSB Statistikkbanken tabell 04901

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

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

- Ulik praksis for hvordan en dekker inn premieavvik til pensjonskostnader
- Samtlige kommuner har et etterslep på vedlikehold av egen bygningsmasse og kommunale veger.
- Gjeldsbelastningen er ulik i kommunene. Det er tatt inn tall i mulighetsstudien som viser hvor stor del av gjelden som påvirker driftsbudsjettet.

Kommunene har valgt hver sin løsning mht. eiendomsskatt: Hof har ikke eiendomsskatt overhodet. Holmestrand har i flere år hatt eiendomsskatt på «verker, bruk og næringseiendommer» - dvs. en skatt for næringsdrivende. Hvilken modell en eventuelt sammenslått kommune vil velge, vil bli avgjort av det nye kommunestyret. Her er det store forskjeller i partienes syn, og det bør antagelig bli et tema allerede i de første rundene i oppbyggingen av en ny kommune. Det kan spille en rolle at det er gode overgangsordninger i forbindelse med en sammenslåing. Disse gjør kanskje at spørsmålet om eiendomsskatt ikke er like akutt de første årene.

Statlige støtte til sammenslåingsprosessen

Skulle Holmestrand og Hof slå seg sammen til en ny kommune, ville den kommunen få i overkant av 14 000 innbyggere. Det vil utløse en engangsstøtte på 25 millioner kroner. (40 millioner hvis Hvittingfoss inngår) Dette er et tilskudd som skal gå til å dekke kostnader ved en sammenslåing, samt reformstøtte.



12. Konsekvenser ved å bestå som egen kommune – Hof

Dette kapitlet er nytt, og utarbeidet etter valget i september 2015. Bakgrunnen er samarbeidsavtalen mellom Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Felleslista Rødt/Miljøpartiet, der de har flere spørsmål enn mulighetsstudien for 4K svarer på. I avtalen sies det at det skal tas med «muligheter for å fortsette

Når det er gjort vurderinger av konsekvenser for Hof hvis de fortsetter som egen kommune, er det det tatt utgangspunkt i de samme kriteriene som er fulgt for en sammenslått kommune. (Se kap 2) Kommunens fire roller: samfunnsutvikler, tjenesteleverandør, myndighetsutøver og lokal demokratisk arena – og kriteriene tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse og riktig distanse. I tillegg er det gjort en vurdering av noen økonomiske konsekvenser – i første rekke knyttet til småkommunetilskuddet – hvis Hof skulle bestå som egen kommune.

Det er flere av momentene i dette kapitlet som også er behandlet andre steder i rapporten.

12.1 Hof kommune som tjenesteleverandør

Hof har en skole, god barnehagedekning og et opprustet sykehjem. Disse kjerneoppgavene løses i dag i egen organisasjon. Det samme gjør en med tjenester som kultur, kirke og støttefunksjoner (IKT, politisk sekretariat, arkiv, sentralbord, budsjett/regnskap osv.).

Når tjenestetilbudet måles mot kriteriet «tilstrekkelig kapasitet», er vurderingen at kommunen har tilstrekkelig med stillingshjemler, men at det forutsetter at det ikke er fravær, permisjoner osv. Mange tjenester er personavhengige og svært sårbare. Kriteriet «relevant kompetanse» er det vanskeligere å møte. Når ulike oppgaver løses av få – kanskje bare en – ansatt, er det utfordrende å ha relevant kompetanse i alle saker. De spesialiserte tjenestene – og de komplekse sakene – er de

som lider mest under dette. Kommunen har løst dette ved å ta initiativ til å kjøpe tjenestene fra nabokommunene gjennom vertskommuneavtaler.

Hof deltar i en rekke interkommunale samarbeid (se kap 7) som belaster kommunens budsjett. Gjennom 3K-samarbeidet er det etablert en del nye vertskommunesamarbeid de siste årene. Disse er listet opp i tabellen nedenfor. Dette er samarbeid som er regulert i avtaler mellom de deltakende kommunene. Skulle en kommune ønske å si opp avtalen, må oppsigelse sendes innen 1.september, og så løper oppsigelsestida ut inneværende år pluss ett år. Oppsigelsestida er så lang av hensyn både til vertskommune og de øvrige deltakende kommuner.

Interkommunale samarbeid er en form for «outsourcing» av arbeidsoppgaver, der en kommune betaler en annen for å få levert tjenestene. Innholdet i tjenestene reguleres gjennom avtalen som godkjennes i kommunestyrene, gjennom eiermøter og i årsmelding og budsjett. Vertskommunen har «fordelen» det er å ha det aktuelle fagmiljøet i egen organisasjon, mens avstanden fra de andre kommunene kan oppleves som lengre. Kommunestyret i Hof har muligheter til å påvirke innholdet i tjenestene når de behandler årsmelding og budsjett, og når ordfører eller rådmann møter i eiermøter. Den daglige drift og utvikling av tjenestene er det vertskommunen som står for.

Tjenesteområde	Deltakere pr. 010715	Vertskommune
Skatteopprekker	Hof, Holmestrand, Re og Stokke (Stokke vil gå ut i fbm sammenslåingen SAS)	Re
Plan/bygg/geodata	Hof, Holmestrand og Re	Holmestrand
Landbruk	Hof, Holmestrand og Re	Re
Barnevern	Hof og Re	Re
PPT	Hof, Holmestrand, Re og Andebu (andebu vil gå ut i fbm sammenslåingen SAS)	Re
Kommunalt hjelpemiddellager	Hof, Holmestrand og Re	Holmestrand
Kulturskole	Hof, Holmestrand og Re	Hof
Kommuneplanlegger	Hof, Holmestrand og Re	Holmestrand (Sagt opp av Holmestrand – vil inngå i ordinær planavdeling)
Kommunalteknikk (Ingeniør-tjenester VA)	Hof og Holmestrand	Holmestrand

Hof har vært en pådriver for å få på plass flere av de pågående samarbeidene. Kommunen har hatt utfordringer med å fylle stillingene, og ha fagmiljøer som kan levere tjenester også ved sykdom, ferier og annet fravær. Det har vært antydning behov for å se på enda fler fagområder for vertskommunesamarbeid – IKT og kultur er aktuelle å vurdere.

Skulle Hof fortsette som egen kommune, vil kommunen i betydelig grad være avhengig av interkommunale samarbeid som dette. Økonomisk betyr det at finansieringen av samarbeidene låser en stadig større del av budsjettet, og gir kommunen tilsvarende mindre handlingsrom. Dette er diskutert nærmere i kapitlet om interkommunalt samarbeid tidligere i rapporten.

12.2: Nye oppgaver til kommunene?

Tidligere i rapporten er det listet opp hvilke nye oppgaver som kan bli overført til kommunene. I tabellen er det markert om disse tjenestene er aktuelle for en sammenslått kommune. En kommune på størrelse med dagens Hof vil antagelig være for liten til å bli vurdert ifht flere av disse oppgavene. Så langt er det ikke gjort omfattende vedtak i Stortinget om overføring av oppgaver fra enten stat eller fylkeskommune til kommunene, men det pågår flere utredninger som vurderer dette. I stortingsmeldingen er det en rekke fagområder som gjennomgås og vurderes, og det gjentas for mange av fagfeltene at forutsetningen for at kommunene kan overta tjenestene, er at det er tilstrekkelig robuste – både mht kapasitet og kompetanse. Det settes ikke en nedre grense for hvor store kommunene bør være, men det henvises ofte til ekspertutvalgets anbefaling om en minstestørrelse på 15 – 20 000 innbyggere. Det kan dermed komme nye oppgaver til kommunene som Hof ikke vil få, men som kommunen vil måtte inngå samarbeid med andre om. Dette vil øke graden av interkommunalt samarbeid ytterligere.

12.3: Hof kommune som myndighetsutøver

I mulighetsstudien for 4K er det understreket fra flere faggrupper at den enkelte kommune oppleves som for liten til å kunne sikre at en utøver myndighet på en riktig og rettferdig måte. Vurderingene som er gjort der, gjelder også for Hof kommune. Flere virksomhetsledere pekte særlig på utfordringer der det var bare en person som utøver myndighet. Belastningen dette er for den enkelte ansatte ville bli mindre om det var en gruppe/et kollegium som diskuterte sakene og fattet avgjørelsene. Ubehaget ved å være den eneste som kan besvare klager fra innbyggerne er en side av dette, ansattes bekymring for å ta uriktige eller urettferdige avgjørelser er en annen.

Saksbehandlerne i de ulike virksomhetene i Hof har fordeler av at kommunen er liten, og at det dermed er enklere å få oversikt enn i en større kommune. Det bør derfor være et godt grunnlag for å utøve skjønn. Ulempen er at den enkelte saksbehandler ikke alltid har kollegaer å diskutere med, og må dekke store fagfelter alene – også fagområder den enkelte ikke har utdanning i. En annen ulempe er at forholdet til innbyggere/brukere kan bli for nært – særlig for ansatte som selv bor i kommunen. I arbeidsgruppene ble det pekt på dette som en utfordring på flere fagområder. (Se kap 6)

Hof kommune har ikke egen kommuneadvokat, men kjøper juridiske tjenester ved behov. Da avdelingen for plan/bygg/geodata i Holmestrand fikk ansvar får Re og Hof, ble en ansatt en medarbeider med juridisk kompetanse som bl.a har fått ansvar for ulovlighetsoppfølging og utbyggingsavtaler.

12.4: Hof kommune som samfunnsutvikler

Hof kommune har ikke ansatte med særskilt ansvar for næringsutvikling, klima- og miljøarbeid, beredskap eller informasjon (internt i organisasjonen eller utad mot publikum). Kommunen har en klimaplan som har gått ut på dato. I kommuneplanens handlingsdel er rullering av klimaplanen satt opp som felles 3K-prosjekt. Det samme er utarbeidelse av en strategisk næringsplan. Hof har ikke en slik næringsplan i dag.

Allerede i rapporten som ble utarbeidet i fase 1 i arbeidet med kommunereformen, ble det konkludert med at kommunens rolle som samfunnsutvikler ville få flere ressurser og mer

kompetanse i en sammenslått kommune. I tabellen nedenfor antydes det noen muligheter på noen samfunnsutviklingsområder hvis Hof forblir egen kommune

Fagområde	Egen kommune	Sammenslått med Holmestrand
Næringsutvikling	A: prioriteres ikke – som i dag B: interkommunalt samarbeid med Holmestrand C: næringsutvikling som spesielt ansvar for ordfører	Felles næringssjef
Klima- og miljøarbeid	A: prioriteres ikke – som i dag B: tas inn i vertskommune-avtalen med Holmestrand – med de kostnader det innebærer	Ansaret legges i felles kommunalteknisk og/eller planavdeling
Beredskap	Utgjøre del av kommunalsjefens ansvarsområde som idag	Utgjør (større) del av kommunalsjef eller beredskapsansvarliges stilling. Må vurderes om kommunen er stor nok til å øremerke en full stilling til beredskap
Informasjon	Utgjøre del av kulturkonsulentens ansvarsområde som i dag	Felles informasjonsansvarlig

Rådmannen kommenterer mulighetene for å være en aktiv samfunnsutvikler slik: «Kommunens rolle som samfunnsutvikler er svært vanskelig å oppfylle i en liten kommune med svært begrensede administrative ressurser. Vi har inngått vertskommunesamarbeid på en rekke av områdene hvor kommunen skal utøve både samfunnsutviklingsrollen og myndighetsrollen. For Hof kommune vil det fortsatt være svært vanskelig å prioritere områder som næringsutvikling, klima og energiarbeid på overordnet nivå, helhetlig beredskapsarbeid med planverk, kompetanseplaner og øvelser, informasjonsarbeid overfor kommunens innbyggere og brukere.»

Løsningene på samfunnsutviklerområdet vil enten være å fortsette å nedprioritere dette, eller å inngå vertskommunesamarbeid med andre kommuner. Hof har pr. oktober 2015 verken egen kommunalteknisk eller plan/byggesaksavdeling, siden dette er tjenester som kjøpes fra Holmestrand. Hvis Hof ønsker å legge f.eks klimaarbeid inn som et prioritert område innenfor noen av de tekniske tjenestene, må dette tas inn i avtalene en har inngått med Holmestrand. Prisen på tjenesten vil justeres deretter.

12.5: Hof kommune som lokaldemokratisk arena

Det er ikke et enkelt mål som definerer kommunens rolle som lokaldemokratisk arena. Lokalt engasjement, lokal debatt og lokal medvirkning skjer på forskjellige måter og arenaer. Noen ting er det likevel mulig å måle/telle: deltakelse ved valg, antall partier som stiller til valg, antall innbyggere bak hver folkevalgt og antall/omfang av leserbrev, debatter på sosiale medier og på møter. Kommunen som organisasjon er ikke alltid arena for disse aktivitetene, men det er ofte kommunen som geografisk område som utgjør rammene for aktivitetene.

Hof har færre politiske partier enn Holmestrand. I perioden fra 2011 – 2015 var det tre partier som var representert i kommunestyret. I perioden som startet høsten 2015 er det fire lister som fikk inn representanter. Siden en av listene var et samarbeid mellom to partier, er det nå fem partier som har representanter i kommunestyret. I Holmestrand var det i forrige periode sju perioder i bystyret, og i denne perioden er det åtte.

Kommune	Kommunestyrets sammensetning 2015-19
Holmestrand	H: 12, Ap: 8, FrP: 2, V:1, KrF:1, SP: 1, MdG: 1, SV: 1 (27)
Hof	H: 7, Ap: 6, SP: 2, FL: 2 (17)

Kilde: KMDs valgresultatside

Valgdeltakelsen har vært høyere i Hof enn i Holmestrand ved alle lokalvalg siden 1991. Basert på erfaringer fra andre sammenslåinger, er det grunn til å tro at valgdeltakelsen vil kunne gå noe ned i en sammenslått kommune, i hvert fall til å begynne med. Dette skjedde f.eks i de første valgene i Re etter at Våle og Ramnes ble slått sammen. Deltakelsen tar seg opp igjen når velgerne har blitt kjent med alle politikerne i den nye kommunen. Utfra disse erfaringene, kan en kanskje gå ut fra at nedgangen i valgdeltakelse vil bli mindre i en sammenslått Holmestrand/Hof- kommune, enn den ville blitt i en stor 4K-sammenslåing.

Valgdeltakelse ved lokalvalg	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Holmestrand	66,8	63,1	55,3	59,1	58,0	63,4	59,7
Hof	71,3	66,3	62,2	63,1	64,4	66,6	63,1

Kilde: SSB Statistikkbanken

Antallet innbyggere bak hver folkevalgt har vært problematisert i diskusjonene om kommunereformen. Antallet innbyggere bak hver kommunestyrerepresentant fra Hof vil bli flere enn det er i dag, hvis kommunen slår seg sammen med Holmestrand. Antallet avhenger av hvor stort kommunestyre en velger å ha. Med 35 medlemmer i kommunestyret, vil det være like mange velgere bak hver folkevalgt i den sammenslåtte kommunen som det er i Holmestrand i dag. Det omtrent det samme antallet som det også vil være i Re og Sande. (Se kunnskapsgrunnlaget)

12.5.1: «Nye demokratiformer»

I sin oppsummering av den danske reformen sa rådmann Thomas Knudsen fra Lolland at det lokale demokratiet var utviklet og endret i årene etter 2007. (Besøk på 4K samling i Hof.....). Dette hadde skjedd både fordi innbyggere, frivillige organisasjoner og næringslivet hadde organisert seg og fremmet sine saker og synspunkter, men også fordi kommunen hadde tatt initiativ for å stimulere til ulike former for medvirkning. Folkemøter var blitt en arbeidsform i flere saker enn tidligere.

I Hof blir kommunestyret overført på nettet, og ordføreren har hatt trefftid på biblioteket en gang i måneden. Holmestrand overfører også alle sine utvalgsmøter. Det har vært arrangert folkemøter (med og uten gruppearbeid) i forbindelse med kommunereformen og utarbeidelse av kommuneplanen de siste årene i Hof. I Holmestrand har det vært halvårslige folkemøter der også andre aktuelle temaer har vært tatt opp.

Kontakt mellom innbyggere og kommune – også mellom valg – er en oppgave for alle kommuner i Norge. Både Stortingsmelding og ekspertutvalg peker på at sammenslåtte kommuner må bruke tid

og ressurser på dette, og understreker at de politiske partiene har et viktig ansvar. Dette siste ble understreket på den samlingen de folkevalgte i 4K hadde vinteren 2015. Selv om Hof har hatt noe høyere valgdeltakelse enn Holmestrand, vil det også her være nødvendig å ha fokus på disse problemstillingene – sammenslått eller ikke.

12.6: Økonomiske konsekvenser av å forbli egen kommune

Dette avsnittet er utarbeidet av administrativ ledelse i Hof (Rådmann og økonomisjef):
Budsjettarbeidet for 2016 og økonomiplan 2016-2020 er krevende. Selv med relativt lav lønnsvekst i kommunal sektor i inneværende år vil ikke veksten i frie inntekter kompensere for dette.

Tidligere år har Hof kuttet ned årsverk i en rekke sektorer: skole, barnehage, kultur, kjøkken og teknisk. I tillegg til kutt i årsverk har vi jobbet for å redusere øvrige driftskostnader, husleiekostnader, kostnader knyttet til sommervedlikehold og vikarer på teknisk, kostnader på teknisk drift, abonnementer, kurs, reiser, kulturprosjekter. Kostnadsreduksjon og effektiv drift har hatt og har fortsatt fokus, men vi ser at det ikke har løst de utfordringene vi står overfor uten å gjøre ytterligere grep.

Det er områder i kommunens virksomhet som ikke er lovpålagt og hvor vi i dag leverer tjenester som det er mulig å kutte ytterligere i. Dette vil medføre både et tilbud til færre brukere og det vil kunne oppleves som uheldig av innbyggerne og brukerne. Videre er det mulig å øke kommunens inntektsside ved å innføre skatt på eiendommer. En ytterligere reduksjon av kostnader må fordeles på hver sektor på alt som kan kuttet uten at det går utover det lovpålagte og forsvarlighet i den enkelte tjeneste. Tjenesteproduksjon innenfor helse, omsorg, sosial og oppvekst gjøres i kommunal regi. Vi har imidlertid også vertskommunesamarbeid på tjenesteområder som barnevern, krisesenter, incestsenter, PPT, voksenopplæring for innvandrere, flyktningetjenester mm.

Når vi har en budsjettssituasjon med svært stramme rammer vil det alltid være en kamp om å få på plass det som er lovpålagt og som skal være forsvarlig. Det som da blir skadelidende vil være utviklingsoppgaver og alle de andre driftsoppgavene som man kan utsette eller redusere noe på. Dette vil være svært uheldig i det lange løp.

12.6.1: Småkommunetilskuddet

Hof og Lardal er de eneste kommunene i Vestfold som mottar «småkommunetilskudd». Det er et tilskudd som skal gå til å dekke kostnader kommunene får fordi de er små – dekkes «smådriftsulempene». Tilskuddet er på 5 475 000 kroner årlig.

Befolkningsframskriving

Med utgangspunkt i SSBs «middelalternativ» er befolkningsveksten i Hof sånn ut:

2015	2016	2017	2018
3 134	3 168	3 194	3 251

(Kilde SSB Statistikkbanken – tabell 10 213, Framskrevet folkemengde etter kjønn og alder i 9 alternativer)

Det er viktig å understreke at SSB ikke tar høyde for ekstraordinære ting som skjer i kommunene. Utbygging av infrastruktur som veier eller jernbane, åpning av nye store boligfelt, bosetting av mange flyktninger osv. er ikke hensyntatt.

Økonomisjefen i Hof understreker at kommunen må vokse til 3 627 innbyggere før en får så mye mer rammetilskudd at det tilsvarer det småkommunetilskuddet en har mistet. Bortfall av dette tilskuddet vil med andre ord merkes i mange år om Hof forblir egen kommune.

12.7: Alternativer til sammenslåing med Holmestrand

Det er bare sammenslåing med de 3-4K, og nå med Holmestrand alene som er utredet for Hof. Er det så ingen andre alternativer? Det første svaret på det er at kommunestyret i Hof ikke har sett behov for å utrede andre alternativer. I første fase av kommunereformen ble en kommune der også Lardal, Stokke og Andebu var med, vurdert. De tre kommunene valgte etter hvert andre løsninger, og samarbeidet med 3K ble avsluttet. Kongsberg har ikke ønsket å utrede sammenslåing mot Hof. De har hatt en utredning der en rekke alternativer ble vurdert – ingen av dem så mot Vestfold.

Det er derfor ingen åpenbare andre alternativer enn Holmestrand når det kommer til kommunesammenslåing for Hof. Grensejustering mot Kongsberg ifbm Hvittingsfoss og Øvre Sandsvær er behandlet i neste kapittel.

12.7.1: «Fakturakommunen»

Interkommunalt samarbeid har blitt diskutert flere steder i denne rapporten. Også i kommunestyret i Hof har en tidligere vurdert om det er en mulighet å bestå som egen kommune, men fortsette å kjøpe tjenester fra andre kommuner gjennom vertskommuneavtaler. I teorien er det et alternativ. Tjenestene utføres av andre kommuner – kommunestyret i Hof følger opp avtalene. Utfordringene med denne løsningen er flere. Kommunestyret vil bare ha indirekte påvirkning på en rekke tjenester. Hof vil være prisgitt at andre kommuner faktisk ønsker å tilby et slikt samarbeid, og at de er «greie» når de priser tjenestene.

Både Stortingsmelding, ekspertutvalg og fylkesmann advarer mot denne løsningen. Den innebærer at kommunens budsjett i stadig større grad blir låst opp i avtaler med andre kommuner. Avtaler som dette kan ikke være veldig fleksible – bl.a av hensyn til de ansatte i vertskommunen – så det vil være relativt sjelden en kan endre på rammebetingelsene. Det betyr at den delen av budsjettet kommunestyret i Hof kan «styre», blir mine mindre, og eventuelle kutt vil måtte tas i de tjenestene kommunen fortsatt har i egen regi – selv om en kanskje heller burde kutte andre steder. «Faktura-kommunen» har tilsynelatende styring over egne tjenester. I praksis er en prisgitt de kommunene en samarbeider med, og har bare indirekte påvirkning. Dette er en utfordring både ifht økonomi og demokrati.

Et annet alternativ vil være å gjøre det en i økende grad har gjort de siste årene: konsentrert seg om de lovpålagte oppgavene, og overlate oppgaver kommunen ikke må utføre til private og frivillige. Det vil kreve en grundig gjennomgang av dagens oppgaver og organisering, og antagelig også av partienes programmer. Den største utfordringen med denne modellen er at det er mange av de ikke-lovpålagte oppgavene som er – og oppfattes som – svært viktige i en kommune. Mange av disse oppgavene er plassert under overskriften «samfunnsutvikler» og er kommentert tidligere. Over tid vil en slik strategi være lite engasjerende for lokalpolitikkerne, og vil antagelig skape mye frustrasjon blant innbyggerne.

12.8: Samlet vurdering: Hof som egen kommune

Det vil være svært krevende for Hof å fortsette som egen kommune. Kommunen har i dag liten økonomisk handlefrihet, og det er kuttet etter «ostehøvel»-prinsippet i mange år. Rådmannen understreker at det for flere sektorer nærmer seg et punkt der det er uansvarlig å kutte mer. Innbyggertallet midtveis i 2015 viser at det nå bare mangler 50 innbyggere før en er over grensa for småkommunetilskudd på 3200. Med de utbyggingsplanene som nå er under utarbeidelse, og ønsket om å bosette flere flyktninger, er det mye som tilsier at folketallet om kort tid vil være over 3200. Da blir altså overføringene fra staten redusert med 5 475 000. Etter hvert som kommunen fortsetter å vokse, vil en ta igjen det tapte småkommunetilskuddet ved økte rammeoverføringer. Utfordringen er at dette iflg økonomisjefens beregninger ikke vil skje før kommunen har over 3600 innbyggere, noe som vil ta mange år.

Med utgangspunkt i kommunens økonomi er det derfor vanskelig å anbefale å forbli egen kommune. En sammenslått kommune vil motta ca 300 m og millioner kroner i inndelingstilskudd over 20 år. I tillegg vil en få 25 millioner i engangsstøtte i forbindelse med sammenslåingen. Viktigere er det antagelig at den sammenslåtte kommunen får et vesentlig større økonomisk handlingsrom enn det Hof vil ha alene.

Når det gjelder Hof muligheter til å bevare og utvikle sterke fagmiljøer som leverer forutsigbare og gode tjenester, vises det til alle de interkommunale samarbeidene Hof selv har tatt initiativ til de siste årene. Det er nå svært mange viktige tjenester som leveres av andre kommuner og styres gjennom vertskommuneavtaler. Skulle Hof velge å forbli egen kommune, er det grunn til å tro at antallet interkommunale samarbeidsløsninger vil øke ytterligere, noe som er uheldig både for kommunens muligheter til å ha styring med egen kommune, og for de folkevalgtes muligheter til å ha direkte kontroll med tjenestene.

Det vil bli endringer for kommunens rolle som lokaldemokratisk arena etter en sammenslåing. Det vil bli noe flere innbyggere bak hver folkevalgt, og kommunestyret vil ha medlemmer som ikke bor i, eller kjenner godt, den geografiske delen av kommunen som er Hof kommune i dag. Dette er en utfordring for kommunen som helhet, for det nye kommunestyret og for de politiske partiene. Erfaringene fra Danmark viser at det utvikles nye former og arenaer for kontakt mellom kommune og innbyggere etter en sammenslåing. Medvirkning i plansaker, folkemøter, overføring av kommunale møter på nettet, ordførerhjørne, åpen post i kommunestyret... - lista er lang over tiltak en har hatt suksess med andre steder, og som har vært viktige for å sikre at demokratiet fungerer også mellom valg.

Kanskje er den største ulempen ved en sammenslåing av Hof og Holmestrand den følelsen enkelte beskriver som at Hof blir «enda mer utkant». Det hevdes at den følelsen blir sterkere når det er bare to kommuner slår seg sammen, enn den ville vært om Sande eller Re også var med. Det nye kommunestyret i en eventuelt sammenslått kommune får en viktig oppgave i å vise at det en skal bygge opp er en ny organisasjon, ikke en innlemmelse av Hof i Holmestrands eksisterende. Tallenes tale indikerer at Hof får større innflytelse i et kommunestyre sammen med Holmestrand, enn de ville fått om Re eller Sande også var med. Samtidig er følelsen av «å være utkant» utbredt, og den må møtes ved å vise at tjenestene en sammenslått kommune vil levere, vil være gode og trygge – i hele kommunen.

13: Grensejusteringer – Hvittingfoss og andre?

NIVI Analyse gjennomført en innbyggerundersøkelse for Kongsberg kommune på ettersommeren 2015. Målet med undersøkelsen var bl.a å undersøke innbyggernes følelse av tilhørighet til egen kommune. Resultatene for Hvittingfoss var overraskende for forskerne, ettersom bare 34% svarte at de følte tilhørighet til egen kommune. Ifølge Geir Vindsand er dette en lavere prosentsats enn det en vanligvis finner i tilsvarende undersøkelser.

I etterkant av denne undersøkelsen har kommunetilhørighet blitt ivrig debattert i lokalmiljøet på Hvittingfoss, og det har kommet spørsmål om tettstedet bør skifte både kommune og fylke. Fra Hvittingfoss reiser folk for å jobbe, handle eller drive fritidsaktiviteter i flere retninger: Drammen, Kongsberg, Tønsberg og Holmestrand er alle byer som brukes. Når det kommer til kommunetilhørighet trekkes lokalsamfunnet i tre retninger. Noen har ønsket å etablere en innenlandskommune sammen med Lardal (og kanskje Hof), andre vil forbli i Kongsberg, mens en tredje retning peker mot en eventuelt sammenslått Hof/Holmestrand-kommune. Når det nå ser ut til at Lardal har gjort sitt valg (skal behandle sammenslåing med Larvik i sine novembermøter) gjenstår to alternativer: bli i Kongsberg, eller søke overføring til Vestfold – forutsatt at Hof og Holmestrand slår seg sammen.

13.1: Kommunesammenslåing først

Et av målene med kommunereformen er å justere kommunegrenser som er uhensiktsmessige. En endring av grensa mellom Hof og Kongsberg som flytter Hvittingfoss fra en kommune til en annen, er noe mer enn det. Signalene fra KMD og Fylkesmannen er at en slik mer omfattende grenseendring også kan behandles som en del av kommunereformen, men at det må skje etter at selve strukturendringen er gjort. Rekkefølgen er derfor at først må Hof og Holmestrand avklare om de skal sette i gang en sammenslåingsprosess. Når vedtakene om det er gjort, kan en starte et arbeid med å justere grensene parallelt med prosessen for sammenslåing. Det understrekes også at en overføring av et helt lokalmiljø fra en kommune til en annen, må ha støtte i det miljøet det er snakk om. Det vil med andre ord være nødvendig å gjennomføre en innbyggerundersøkelse eller en folkeavstemning i Hvittingfoss, sånn at de som bor der kan få gi uttrykk for hva de mener. Den innbyggerundersøkelsen som er gjennomført så langt gir ikke disse svarene.

Det understrekes også at en grensejustering/kommunedeling som det en overføring av Hvittingfoss vil være, bare kan skje hvis den bidrar til å realisere intensjonene med kommunereformen. Det innebærer at det må kunne dokumenteres at en endring bidrar til å styrke kommunens fagmiljøer, at den gjør det enklere å planlegge for næringsutvikling og boligbygging, og at det er et positivt grep for lokaldemokratiet. Det innebærer at å slå sammen bare Hof og Hvittingfoss, eventuelt med tillegg av Lardal, antagelig ikke vil få støtte. En slik kommune vil fortsatt være liten, streve med å ha sterke fagmiljøer, og ha krevende økonomi (liten kommune, men uten småkommunetilskudd). I realiteten er det derfor bare hvis Hof og Holmestrand slår seg sammen, det vil være aktuelt å vurdere en overføring av Hvittingfoss.

Skulle Hvittingfoss inngå i den nye kommunen, vil den bli på over 15 000 innbyggere. Det får betydning for reformstøtten en mottar ved oppstart, og det kan kanskje få betydning ved tildeling av eventuelle nye oppgaver til kommunen.

13.2: Andre grensejusteringer

Det er også andre områder som kan være aktuelle å vurdere grensejusteringer i: Mulvika, Langøya – og Vivestad. Sistnevnte lokalmiljø var det eneste i Re der det var flertall for kommunesammenslåing ved folkeavstemningen, og det har tidligere vært ytret ønske om kommuneskifte. Mulvika og Langøya har geografisk tettere tilknytning til Holmestrand enn til Re, og er også aktuelle å vurdere når en ser på grensene for en ny kommune Hof/Holmestrand.

13.3: Samlet vurdering grensejusteringer

Det er flere aktuelle grensejusteringer å vurdere for en sammenslått Hof/Holmestrand-kommune. Slik kommunereformen er lagt opp, vil dette være spørsmål som ikke kan behandles før etter at det er besluttet at en sammenslåing vil skje. Skal Hvittingfoss «bytte kommune» må det være etter ønske fra innbyggerne der. Dette må dokumenteres i forkant av en søknad.

14. Noen viktige tidsfrister

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

- Hvis en skal ha søknaden avgjort ved Kongelig resolusjon (dvs. behandlet i regjeringen) er søknadsfristen 31.12.15. Da vil den nye kommunen være etablert 01.01.18. Kommunen kan selv avgjøre om det skal være valg samtidig med stortingsvalget i 2017, eller om de politikerne som ble valgt i 2015 inngår i det nye kommunestyret etter en fordelingsnøkkel.
- De som ikke rekker denne søknaden, men ønsker å slå seg sammen, må ende søknad via Fylkesmennene innen 30.6.2016. Fylkesmennene skal utarbeide fylkesvise rapporter som skal inngå i stortingsmeldingen om reformen som legges fram våren 2017. Når stortinget behandler meldingen behandler de også de konkrete sammenslåingene som er omtalt i fylkesmennenes rapport. For disse kommunene blir det kommunevalg etter ordinært mønster i september 2019, og den nye kommunen vil være etablert pr. 1.1.2020.

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

14. Litteraturliste

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

Ekspertutvalgets sluttrapport (des 2014)

Meldingsdel kommuneproposisjonen 2015 – Prop.15S

Stortingsmelding 14 «Kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner»

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

Regional plan for bærekraftig arealpolitikk

Regional plan for verdiskaping og innovasjon (Høringsutkast)

Regional plan for handel og sentrumsutvikling i Vestfold (Kjøpesenterplanen)

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

Folkehelseprofiler for Holmestrand, Sande, Hof og Re