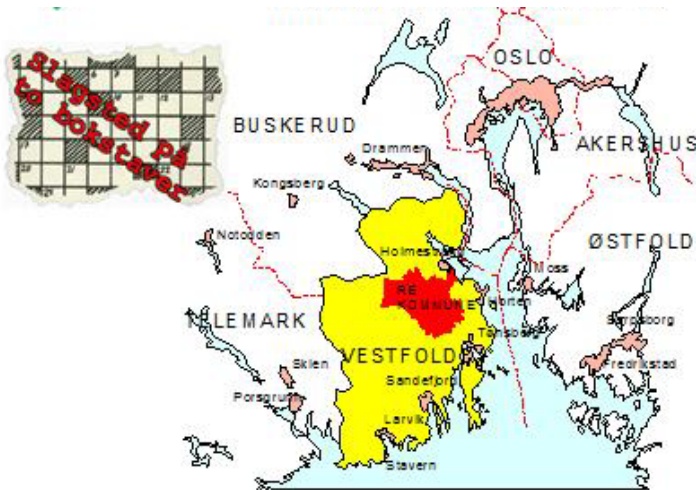




RE KOMMUNE
ny og varm

Konsekvenser dersom Re kommune består som egen kommune

Utredning og vurderinger av rådmannen i Re, våren 2015



Innhold

Innledning	3
Bakgrunn og formål	4
Fakta om Re kommune	5
Fakta om kommunereformen	7
Stortingsmelding om nye oppgaver	9
Grunnlag for vurderingene	10
Grensejustering	12
Interkommunalt samarbeid	13
Scenario for en framtidig kommunestruktur i Vestfold	16
Vurderinger av Re som egen kommune de neste 20-30 årene	18
Vurdering av kommunestørrelse i seg selv	19
Vurdering av kommunen som tjenesteleverandør	21
Vurdering av kommunen som samfunnsutvikler	25
Vurdering av kommunen som lokaldemokratisk aktør	27
Vurdering av økonomi	31
Oppsummering av konsekvenser dersom Re består som egen kommune	36
Avslutning	37

Innledning

Nåværende kommunestruktur ble i stor grad vedtatt av Stortinget på begynnelsen av 1960-tallet, altså over 50 år siden.

Et bredt flertall på Stortinget står bak at det nå er behov for en endring i kommunestrukturen, og alle kommunene har fått i oppdrag fra regjeringen om å vurdere behovet for kommunesammenslåing. Regjeringen har gitt kommunene frist til 30.06.16 med å fatte vedtak om ev. sammenslåing.

Denne utredningen og vurderingene om konsekvenser dersom Re skulle opprettholdes som egen kommune er foretatt av rådmannen i Re og baserer seg på;

- Ekspertutvalgets kriterier for en god kommunestruktur.
- Erfaringer fra sammenslåingen av Ramnes og Våle til Re kommune.
- Erfaringer etter snart 13 år som rådmann i Re kommune.

I tillegg er sentrale dokumenter for reformen som kommuneproposisjonen for 2015 og 2016, samt stortingsmelding 14 om nye oppgaver til kommunene gjennomgått.

I forhold til økonomiske vurderinger har årsberetning for 2014 og forslaget til økonomiplan for 2016-19 dannet grunnlaget.

Konsekvensene av at Re kommune ev. består som egen kommune må også vurderes opp mot innholdet i Kartleggings og mulighetsstudien for flersenterkommunen, som ble offentliggjort 09.06.15. Begge rapportene skal behandles i kommunestyret 08.09.15.

Vurderingene er foretatt i forhold til dagens oppgaver og hvordan Re kommune vil være i stand til å ivareta disse i de neste 30 årene og står kun for rådmannens regning.

I dokumentet siste sider er det foretatt en oppsummering av konsekvensene dersom Re skulle velge å bestå som egen kommune i et 30-års perspektiv.

Revetal, juni 2015

Trond Wifstad
rådmann

Bakgrunn og formål

Kommunestyret fattet i møte 18.12.14, sak 92/14 slikt enstemmig vedtak:

1. *Resultatene av spørreundersøkelsen om tilhørighet og retningsvalg for Re kommune tas til orientering.*
2. *Det foretas ingen andre utredninger om retningsvalg enn alternativet med Re, Hof og Holmestrand, jfr. sak 93/14.*
3. **Utredningen må vise konsekvensene av at Re opprettholdes som egen kommune.**
4. *Ordføreren får i oppdrag å kontakte omkringliggende kommuner med unntak av 3k for å avklare eventuelle grensejusteringer.*
5. *Dersom andre kommuner skulle ønske nærmere kontakt stiller kommunen seg positiv til en slik kontakt og åpner for utredning av andre retningsvalg etter vedtak om dette i kommunestyret.*

Videre ble det fattet slikt enstemmig vedtak i samme møte, sak 93/14:

1. *Fase 2 i arbeidet med kommunereformen i 3K gjennomføres i henhold til prosjektplanen "Kartlegging og mulighetsstudie for flersenterkommunen"*
2. *Rapporten legges fram for kommunestyrene i september 2015*
3. *I påvente av retningsvalg fra Sande, strykes Sande fra prosjektplanen*

Kommunestyret har også tidligere vedtatt at det skal gjennomføres en rådgivende folkeavstemning om sammenslåing sammen med kommunevalget 2015, jfr. k-sak 64/14.

Følgende utredninger vedr. temaet er bestilt av kommunestyret:

- 1: Kartlegging og mulighetsstudie for flersenterkommunen, dvs. Hof, Holmestrand, Re og Sande
- 2: Utredning av konsekvensene dersom Re opprettholdes som egen kommune

Utredningene skal behandles av kommunestyret i møte 08. september 2014.

Fakta om Re kommune

Re kommune ble etablert 01.01.2002 etter en frivillig sammenslåing av kommunene Ramnes og Våle. Kommunen er delt i 5 grender/kirkesogn; Ramnes, Fon, Vivestad, Undrumsdal og Våle. Kommunen har i dag to tettsteder med handelsvirksomhet; Kirkevoll/Brekkeåsen og Revetal.

Revetal som er kommunens sentrum har hatt en rivende utvikling, spesielt etter sammenslåingen i 2002. Revetal har status som områdesenter i fylkeskommunens kjøpesenterplan, men fungerer i dag mer som et regionsenter ettersom Revetal siden siste revisjon av kjøpesenterplanen har utviklet seg til et viktig handels- og servicesenter også for innbyggere i nabokommunene.

Re grenser i nord mot Hof og Holmestrand, i øst mot Horten, i syd mot Tønsberg og Stokke, i vest mot Andebu og Lardal. Dessuten har Re grense mot Sande og Hurum i Holmestrandsfjorden. Langøya er en del av Re.

Kommunens areal er 224 km², hvorav ca 80 km² er dyrket mark og ca. 122 km² produktiv skog.

Navnet Re har historisk sus idet Snorres Heimskringla avsluttes med slagene på Re i 1163 mellom Sigurd Jarl og Erling Skakke og 1177 mellom Kong Magnus og birkebeinerkongen Øystein Møyla. Slagstedet fra 1163 ble funnet høsten 2010.

Kommunen har 9253 innbyggere (pr. 01.01.2015) og har i gjennomsnitt hatt en befolkningsvekst på 1 % hvert år. Re har en relativt ung befolkning sammenlignet med Vestfold og landet for øvrig. Kommunen har hatt store fødselsoverskudd som har stått for inntil 40 % av årlig befolkningsvekst. I to av de siste tre årene har antall fødsler vært vesentlig lavere enn gjennomsnittet siden 2002.

Befolkningsutvikling fra 1998 har vært slik:

År:	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Folkemengde 0101	7768	7949	7936	8038	8172	8111	8194	8182	8243	8321	8443	8527	8710	8821	8936	8994	9144	9253
Fødte	104	99	102	114	80	101	108	91	110	115	119	107	104	116	74	110	90	
Døde	72	65	64	61	67	68	57	61	47	66	76	56	62	59	59	69	67	
Fødselsoverskudd	32	34	38	53	13	33	51	30	63	49	43	51	42	57	15	41	23	
Innflyttinger		644	733	703	529	610	550	562	593	688	588	635	639	648	558	695	684	
Utflyttinger		691	669	622	625	568	613	531	578	615	547	503	570	590	515	596	598	
Netto innflytting	149	-47	64	81	-96	42	-63	31	15	73	41	132	69	58	43	109	86	
Folkemengde 3112	7949	7936	8038	8172	8111	8194	8182	8243	8321	8443	8527	8710	8821	8936	8994	9144	9253	9253
Endring i antall	181	-13	102	134	-61	83	-12	61	78	122	84	183	111	115	58	150	109	0
Endring i %	2,33	-0,16	1,29	1,67	-0,75	1,02	-0,15	0,75	0,95	1,47	0,99	2,15	1,27	1,30	0,65	1,67	1,19	0,00

Kommunen har høy gjeld etter flere store investeringer siden 2002; Røråstoppen skole, Vålehallen, flere barnehager, idrettsanlegg og kommunehus for å nevne noen av de største. Det siste store investeringsprosjektet ble tatt i bruk i desember i 2014; Re helsehus til en byggesum på vel 400 mill. kr. Det er i tillegg vedtatt å bygge ny ungdomsskole. Foreløpige anslag for prosjektet har en totalramme på 193 mill. kr.

Kommunens økonomi er anstrengt, og det vil være behov for å redusere driftsutgiftene framover. Kommunen har ca. 120 mill. kr. til forvaltning i bl.a. obligasjoner, eiendomsfond og

aksjer. Avkastningen går direkte inn til å dekke driftsutgiftene. Pr. 01.01.15 har kommunen ca. 20 mill. i et bufferfond til å dekke svingninger i selve driften.

Kommunen har aldri vært registrert i Robek.¹

Etter sammenslåingen i 2002 har kommunen fått beholde to inndelingstilskudd i en periode på 15 + 5 år med nedtrapping de siste 5 årene. Dette innebærer en reduksjon i driftsinntektene i perioden 2017 – 2021 på ca. 8,5 mill. kr.

Kommunen ble sertifisert som et Trygt Lokalsamfunn av WHO i 2011.

Kommunen hadde et økonomisk merforbruk i 2014, og det er budsjettet med bruk av bufferfondet i 2015 og 2016 for å balansere budsjettet.

Det er vedtatt å innføre eiendomsskatt på alle eiendommer f.o.m. 2016.

Re har et utstrakt interkommunalt samarbeid, og er vertskommune for flere tjenester, se egen oversikt senere i utredningen. I 2009 ble et tettere samarbeid mellom kommunene Hof, Holmestrand og Re formalisert, og det er bl.a. utarbeidet en felles kommuneplan for de tre kommunene.

¹ *Register om betinga godkjenning og kontroll* - er et register over kommuner og fylkeskommuner som må ha godkjenning fra kommunal og moderniseringsdepartementet for å kunne ta opp lån eller inngå langsiktige leieavtaler.

Fakta om kommunereformen

I 1995 vedtok Stortinget at endringer i kommunestrukturen skal være basert på frivillige sammenslåinger. Siden den gang er det gjennomført 7 sammenslåinger.

Behandlingen av Innst. 300 S (2013-2014) om kommuneproposisjonen 2015 viser at det er et bredt politisk flertall (Ap, Frp, H, Krf og V) på Stortinget om at det er behov for en kommunereform. Flertallet er også enige om hovedlinjene i reformen, og at det skal være reell frivillighet for kommunene.

Mål for reformen. Kommunereformen skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen. Færre og større kommuner skal gi bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, gi bedre muligheter til å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn, samt ivareta viktige frivillige oppgaver. Som et generelt prinsipp skal reformen legge grunnlaget for at alle kommuner kan løse sine lovpålagte oppgaver selv.

Regjeringen la våren 2014 frem en "Meldingsdel" om kommunereformen i kommuneproposisjonen 2015 (Prop.95S). Her redegjør regjeringen for bakgrunn, formål, prosess og virkemidler for kommunereformen. Kommunene har fått et utredningsansvar når det gjelder fremtidig kommunestruktur. Alle landets kommuner er invitert til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner.

Regjeringen har følgende mål for reformen:

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

Regjeringen har lagt opp til følgende tidsfrister i forbindelse med reformen:

1. Lokale vedtak om sammenslåing senest innen 31.12.15
Sammenslåing behandles som Kgl. resolusjon våren 2016. Sammenslåinger gjennomføres 01.01.2018.
2. Lokale vedtak om sammenslåing senest innen 30.06.16.
Sammenslåing behandles gjennom en samlet proposisjon med forslag til en ny helhetlig kommunestruktur våren 2017. Sammenslåingene gjennomføres 01.01.2020 eller fra 01.01.2019 dersom det er ønskelig lokalt.

Ekspertutvalg:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet satte 3. januar 2014 ned et ekspertutvalg som på fritt faglig grunnlag skulle foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene.

De lokale og regionale prosessene skal ta utgangspunkt i målene for reformen. Sammen med ekspertutvalgets kriterier for en god kommunestruktur og utvalgets anbefalinger er dette grunnlag for diskusjoner, vurderinger og vedtak lokalt.

Ekspertutvalgets delrapport. Ekspertutvalget leverte første delrapport 31. mars 2014. Her kom utvalget med forslag til kriterier og prinsipper for en god kommuneinndeling - basert på de oppgavene kommunene har i dag. Kriteriene skal benyttes på lokalt, regionalt og sentralt nivå som et grunnlag for å vurdere kommunesammenslåing og ny kommunestruktur. Ekspertutvalget for kommunereformen har satt opp ti kriterier som alle kommunene må vurdere, se side 9.

Meldingsdelen i Kommuneøkonomiproposisjonen for 2015 inneholdt også rammebetingelsene for kommunereformen, framdriftsplanen og de økonomiske virkemidlene for reformen ble klarlagt.

Ekspertutvalgets sluttrapport. Den 1. desember 2014 la ekspertutvalget fram sin sluttrapport: Kriterier for god kommunestruktur. I sluttrapporten har utvalget sett på hvilke kriterier kommunene bør oppfylle for å kunne ta på seg nye oppgaver. Utvalget fant ikke behov for å justere eller fremme nye kriterier i forhold til det som utvalget kom fram til i delrapporten. Utvalget har imidlertid funnet det nødvendig å presisere kriteriet funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Denne tydeliggjøringen er at;

- Et tettsted bør i sin helhet ligge i en kommune
- Et tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre en kommune. Et tett integrert arbeidsmarked defineres som når rundt 25 % eller flere av de sysselsatte bosatt i en kommune jobber i regionens senterkommune

Selv om ett av disse kriteriene blir oppfylt mener utvalget at størrelsen på kommunene blant annet i hovedstadsområdet må balanseres med hensyn til tjenesteproduksjon og lokaldemokrati, og bestå av flere kommuner.

Utvalget vurderte eksempler på oppgaver som det kan være aktuelt å overføre til større og mer robuste kommuner:

Oppgave	Ansvarlig i dag	Utvalgets vurdering
Habilitering og rehabilitering - alt ansvar etter utskrivningsklar	Helseforetakene	Kan overføres/15 000-20 000
Hjelpemidler – varige hjelpebehov og Hjelpemiddelsentralene	NAV	Kan overføres/15 000-20 000
Barnevern – fosterhjem og institusjon	Bufetat	Kan overføres/15 000-20 000
Arbeidsmarkedstiltak	NAV	Bør ikke overføres i sin helhet, vurdere varig tilrettelagt arbeid/15 000 – 20 000
Psykisk helsevern	Helseforetakene	Bør ikke overføres, finansieringsansvar kan utredes/15 000- 20 000

Tverrfaglig spesialisert rusbehandling	Helseforetakene	Bør ikke overføres, finansieringsansvar kan utredes/15 000- 20 000
Videregående opplæring	Fylkeskommunen	Kan overføres/over 100 000, dersom funksjonelt samfunnsutviklingsområde

Stortingsmelding om nye oppgaver

Regjeringen la før påske fram Stortingsmeldingen St 14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner. I meldingen foreslår regjeringen følgende²:

- Noen oppgaver overføres uansett størrelse; vigsler, etableringstilskudd, godkjenning svømmehaller, tilskudd Frivillighetssentral og tilskudd skogsveier!
- Noen oppgaver kan overføres til større kommuner som det står; basishjelpemidler, tannhelse, rehabilitering, arbeids og utdanningsreiser, innlandsfiske forvaltning med mer.
- Noen oppgaver utredes nærmere; familievern, pasienttransport, pleiepenger, VTA og VTO
- Noen oppgaver skal gjennom forsøk; barnevern til større kommuner (2016), DPS til kommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.
- Videregående opplæring til kommuner med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og utgjør geografiske funksjonelle områder, og kan håndtere kommunen utenfor området på en god måte.
- Kollektivtransport til de største kommunene.

Regjeringen vil ikke fastsette en minstestørrelse for kommunene, men fastholder at generalistkommuneprinsippet fortsatt skal ligge til grunn, og at nye oppgaver som hovedregel skal overføres til alle kommuner. Det åpnes ikke for at de største kommunene som får en bredere oppgaveportefølje enn øvrige kommuner, kan utgjøre egne fylker/regioner.

Det skal også utredes en generell regel om pålagt interkommunalt samarbeid. Ekspertutvalget foreslo dette, der hvor geografiske avstander gjør at kommunene vanskelig kan slå seg sammen. I meldingen utvides vurderingene til å gjelde mer enn geografiske avstander. Den framtidige kommunestrukturen og omfanget av nye oppgaver til kommunene vil kunne avgjøre omfanget av slike pålagte samarbeid, sier regjeringen i meldingen.

Det tas sikte på å legge fram en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene våren 2017, samtidig med forslag om ny kommunestruktur og nytt folkevalgt nivå.

² For en fullstendig oversikt over foreslåtte oppgaver vises det til Kartleggings og mulighetsstudie for flersenterkommunen, kap. 6.18.

Grunnlag for vurderingene

Ekspertutvalget trekker fram fire roller eller hensyn som må fylles for at kommunen skal ha den ønskede funksjonen. Rollene er definert som

- ✓ Tjenesteyting
- ✓ Myndighetsutøver
- ✓ Samfunnsutvikler
- ✓ Demokratisk arena

I tillegg er det listet opp en del kriterier som må til for at kommunen skal kunne fylle disse rollene/hensynet. I Ekspertutvalgets sluttrapport er dette gjengitt slik:

Samfunnsmessige hensyn:	Kriterier:
Tjenesteyting	
Kvalitet i tjenesteyting 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 Bred oppgaveportefølje Statlig rammestyring

Ekspertutvalget lister opp følgende grunnleggende tre anbefalinger for faktisk å kunne fylle disse kriteriene på en forsvarlig måte.

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

I sin sluttrapport opprettholder ekspertutvalget sin vurdering om at kommunene bør ha minst 15-20000 innbyggere også for å overta flere oppgaver.

Disse tre anbefalingene gir et godt drøftingsgrunnlag for om Re kommune skal eller må slå seg sammen med andre kommuner, eller om Re vil kunne fortsette med de kommunegrensene som er nå. Utfordringen er å vurdere dette i et langsiktig perspektiv uten at kommunestrukturen rundt oss er fastlagt. I tillegg skal dagens inntektssystem for kommunene revideres med virkning fra 2017, slik at det ikke vil være automatikk i å beregne økonomiske konsekvenser av ulike alternativer for årene framover. Det vi vet er at de kommunene hvor det blir fattet et nasjonalt vedtak om sammenslåing innen utgangen av 2018, vil få de økonomiske virkemidlene³ som gjelder for reformen, dvs.:

- Reformstøtte (3K vil ev. få 20 mill. kr., 4K vil ev. få 25 mill. kr.)
- Engangsstøtte (3K vil ev. få 35 mill. kr., 4K vil ev. få 45 mill. kr.)
- Inndelingstilskudd (12,8 mill. kr.) i 15+5 år beregnet ut fra inntektssystemet som gjelder i 2016. Dette gjelder også småkommunetilskuddet (5,5 mill. kr.).

Dette innebærer at en sammenslåing av 4k vil få beholde $12,8 \times 3 + 5,5$ mill. i 15 + 5 år, dvs. 44 mill. kr. pr. år.

Bakgrunnen for ekspertutvalgets anbefaling om at en kommunene bør ha minst 15-20 000 innbyggere er at en slik kommunestørrelse gjør det mulig for kommunene selv å etablere robuste familjeløser både i tjenesteproduksjon og innen utviklingsoppgaver.

Med stadig større ansvar og økt mengde arbeid innenfor helse, omsorg og sosiale tjenester som legevakt, øyeblikkelig hjelp, barnevern og PP tjenester, mener de at kommuner med innbyggertall under 15000 alene ikke vil ha personalmessige og økonomiske ressurser til å levere tjenestene fullt ut, men være avhengig av grenseoverskridende fellesskapsløsninger og/eller kjøpte tjenester.

Tilsvarende vil det være på områder som samfunnsplanlegging, naturforvaltning, turisme, kulturminnevern og digitale løsninger innen kommunikasjon kommune - innbyggere og arkiv og dokumentasjonstjenester.

Innenfor rollen som myndighetsutøver vil det også kreve en viss størrelse på kommunen om den skal kunne etablere et robust og kompetent miljø som kan fungere over tid, og utvikle seg i takt med krav og forventninger fra overordnet regional og statlig forvaltning og samfunnet for øvrig.

³ Prop. 95 S (2013 – 2014) Kommuneproposisjonen 2015

Utviklingen som nå pågår hvor stadig større del av de kommunale oppgavene ivaretas av interkommunale ordninger, AS er og andre organisasjonsformer er en nødvendighet for å kompensere for de små kommunenes evne til å bygge faglig sterke miljøer på egen hånd. I følge ekspertutvalgets utredning har denne utviklingen to negative sider: For det første er det et demokratisk problem at kommunestyret mister styringsretten over virksomheten utover å vedta deltakelse på de premisser som gjelder. For det andre fratrar det kommunens administrative ledelse mulighet til å se flere virksomhetsområder under ett, og derigjennom muligheten til å bruke ressurser mer effektivt.

I store kommuner kan denne utviklingen reverseres ved at de blir i stand til å etablere kompetente fagmiljøer innen disse områdene selv. Samtidig har større kommuner mer rom for å skape bedre arbeidsvilkår og mulighet for deltakelse for flere folkevalgte, og derigjennom få anledning til en mer direkte demokratisk styring.

Grunnideen er at jo større en kommune er, jo mer ressurser kan den bruke til demokratiske prosesser og tjeneste- og samfunnsutvikling utover den daglige tjenesteproduksjonen

Regjeringen gjentar i kommuneproposisjonen for 2016⁴ de overordnede målene for reformen. Kommunereformen skal gi kommunestyrene økt innflytelse over forhold som er viktige for innbyggerne. Regjeringen vil redusere den statlige detaljstyringen av kommunene og legger til grunn at større kommuner kan få større oppgaver, og ta mer ansvar enn dagens kommuner.

Grensejustering

Ordføreren har vært i kontakt med ordførerne i Tønsberg, Stokke, Horten og Andebu. Konklusjonen fra samtalen er at nødvendige grensejusteringer bør kommunene bli enige om etter at hovedstrukturen for kommunene er vedtatt.

I forhold til Tønsberg ble det ikke funnet noen umiddelbare behov for å foreta grensejusteringer. I forhold til Stokke og Horten ble det pekt på noen konkrete områder hvor grensejustering både er nødvendig og hensiktsmessig.

Når det gjelder Andebu er det forholdet til Vivestad og Høyjord som er et aktuelt tema. Det har tidligere vært et uttrykt ønske fra beboerne i de to kretsene om å tilhøre den samme kommunen i framtida. Det har vært luftet om det bør arrangeres en egen folkeavstemning i Vivestad og Høyjord etter at Re har tatt beslutning om framtidig struktur. Alternativene er at det arrangeres en folkeavstemning i begge de "nye" kommunene eller at kommunestyrene tar stilling til dette selv. Dette må avklares nærmere.

⁴ Prp 121 S (2014-2015) Kommuneproposisjonen for 2016.

Interkommunalt samarbeid

For å sikre gode tjenester, ivareta rollen som myndighetsutøver og for å kunne bidra til en utvikling av lokalsamfunnet Re og regionen Vestfold, har kommunen inngått en rekke interkommunale samarbeid. Nedenfor er listet opp alle kommunens selskaper, eierandeler og verstkommunesamarbeid, samt enkelte andre større samarbeid:

Selskaper mm (Res eierandel i parentes);

Type virksomhet:	Deltakere:
Vestfold Avfall og Ressurs AS	Andebu, Hof, Holmestrand, Horten, Larvik, Nøtterøy, Re (4 %), Sandefjord, Stokke, Tjøme, Tønsberg
Gigafib AS	Andebu, Hof, Holmestrand, Horten, Nøtterøy, Re (5,27 %), Stokke, Tjøme, Tønsberg, Høgskolen i Buskerud og vestfold, Studentsamskipnaden i Vestfold, Uninett
Vestfold Festspillene AS	Re (2 %) og alle øvrige kommuner i Vestfold samt fylkeskommunen.
ASVO Revetal AS	Re (66,7 %) og Hof
Velle Utvikling AS	Bedrifter, foreninger og kommunene; kommunene Tønsberg, Re (3 %), Andebu, Stokke, Nøtterøy og Tjøme.
Vestfold Vann IKS	Andebu, Hof, Holmestrand, Horten, Nøtterøy, Re (0,6 %), Sandefjord, Stokke, Tjøme, Tønsberg
Tønsberg renseanlegg IKS	Tønsberg, Nøtterøy, Re (4,1 %), Tjøme, Stokke
Vestfold Interkommunale Brannvesen IKS	Tønsberg, Nøtterøy, Horten, Holmestrand, Re (8 %), Tjøme
Vestfoldmuseene IKS	Tønsberg, Larvik, Sandefjord, Horten, Holmestrand, Sande, Svelvik, Re (1,5 %), Hof
IKA Kongsberg IKS (arkiv)	Re (2,48 %), 36 øvrige kommuner samt Buskerud fylkeskommune og Vestfold fylkeskommune
Vestviken 110 sentral IKS	RE (1,7 %), 30 øvrige kommuner samt Vestfold Interkommunale Brannvesen
Nordjarlsberg Avfallsselskap IKS	Horten, Holmestrand, Re (9 %), Hof
Vestfold Interkommunale Kontrollutvalgssekretariat IKS	Tønsberg, Horten, Sande, Andebu, Nøtterøy, Hof, Tjøme, Holmestrand, Larvik, Re, Lardal og Vestfold fylkeskommune
Vestfold kommunerevisjon KL § 27 selskap	Horten, Holmestrand, Re, Hof og Vestfold fylkeskommune
START i Vestfold KL §27 selskap m Sandefjord som vertskommune	Sandefjord, Andebu, Stokke, Larvik, Lardal, Tønsberg, Re, Nøtterøy, Tjøme, Horten, Holmestrand, Hof

Biblioteksentralen Samvirkeforetak (SA)	417 kommuner, 14 fylkeskommuner, KS og Norsk Bibliotekforening
KLP Gjensidig selskap	Re har en andel egenkapitalinnskudd
Bygdehuset Sagatun	Re har 26 andeler
Ramnes private barnehage	Re har aksjer med bokført verdi 4000,-
Hybelleilighet på Sogn	1 leierett

Vertskommunesamarbeid:

Type virksomhet:	Deltakere:	Vertskommune:
Sensitiv driftssentral	Andebu, Hof, Stokke, Re	Re
PP-tjeneste	Andebu, Hof, Holmestrand, Re	Re
Miljørettet helsevern	Andebu, Hof, Holmestrand, Horten, Lardal, Nøtterøy, Re, Sande, Stokke, Svelvik, Tjøme, Tønsberg	Re
Veterinærvakt for stordyr i nordre Vestfold	Andebu, Hof, Holmestrand, Horten, Lardal, Nøtterøy, Re, Sande, Stokke, Svelvik, Tjøme, Tønsberg	Re
Skatteinnkrevingskontor	Hof, Holmestrand, Re	Re
Kulturskole	Hof, Holmestrand, Re	Hof
Kommuneplanleggerfunksjon	Hof, Holmestrand, Re	Holmestrand
Landbrukskontor	Hof, Holmestrand, Re	Re
Plan, byggesak og geodata	Hof, Holmestrand, Re	Holmestrand
Korttidslager for tekniske hjelpemidler	Hof, Holmestrand, Re	Holmestrand
Legevakt m/ politisk nemnd	Andebu, Nøtterøy, Re, Stokke, Tjøme, Tønsberg	Tønsberg
Barnevern	Re, Hof	Re
Kreftkoordinator	Re, Hof, Andebu	Re
Voldtekstmottak	Andebu, Hof, Holmestrand, Horten, Lardal, Larvik, Nøtterøy, Re, Sandefjord, Stokke, Tjøme, Tønsberg	Sandefjord
Krisesenter	Andebu, Hof, Holmestrand, Horten, Lardal, Larvik, Nøtterøy, Re, Sandefjord, Stokke, Tjøme, Tønsberg	Tønsberg

Incestsenter	Andebu, Hof, Holmestrand, Horten, Lardal, Larvik, Nøtterøy, Re, Sandefjord, Stokke, Tjøme, Tønsberg	Tønsberg
Barnevernvakt	Andebu, Hof, Holmestrand, Horten, Lardal, Larvik, Nøtterøy, Re, Sandefjord, Stokke, Tjøme, Tønsberg	Tønsberg
Ungdomstrinnet i utvikling. (utviklingsveiledere)	Kommunene i Vestfold	Re
VOIS, innkjøpssamarbeid	Vestfoldkommunene, Høgskolen, Vestfold Fylkeskommune	Sandefjord

Øvrige samarbeid:

Type virksomhet:	Deltakere:	Form:
Den kulturelle spaserstokken	Andebu, Hof, Holmestrand og Re	Samarbeidsprosjekt
Ungdommens kulturmønstring	Andebu, Stokke, Re	Samarbeidsprosjekt om arrangement
Oslofjordens friluftsråd, bl.a. skjærgårdstjeneste		Frivillig samarbeidsorgan med medlemskontingent
Alkoholkontroll	Andebu, Hof, Re, Nøtterøy og Tjøme	Kjøp av tjenester, adm. av Re
Voksenopplæring	Tønsberg, Nøtterøy, Tjøme, Andebu, Stokke, Re	Kjøp av tjenester, adm. av Tønsberg
Kartportalløsning	Alle Vestfoldkommunene unntatt Sandefjord og Larvik	Felles løsning, adm. av Tønsberg
KIV	Alle Vestfoldkommunene	Samarbeid via KS
3K	Hof, Holmestrand og Re	Samarbeid basert på vertskommuneløsninger
Diverse forum, nettverk, plattformer mm	Ulik kommuner i Vestfold, statlige og fylkeskommunal virksomheter, partene i arbeidslivet og næringslivet	Frivillig

Scenario for en framtidig kommunestruktur i Vestfold

Når denne rapporten skrives er det bare Sandefjord, Andebu og Stokke (SAS-kommunene) og Svelvik som har fattet vedtak om sammenslåing. SAS-kommunene var de første i landet som vedtok å slå seg sammen etter at regjeringen satte i gang kommunereformen. Svelvik har vedtatt å slå seg sammen med Drammen.

Videre i dette kapitlet er det beskrevet en mulig ny kommunestruktur i Vestfold med utgangspunkt i de prosessene som pågår i fylket. Utgangspunktet for scenarioet er at alle de små og mellomstore kommunene i Vestfold kommer til å gjennomføre en sammenslåing, med unntak av Re.

Sande kommune utreder også et alternativ hvor de inngår i en ny kommune i Drammensregionen. Dersom Sande skulle velge Drammen kan det være et alternativ at det er Hof og Holmestrand danner en kommune. Et ytterligere alternativ er at Hof, Holmestrand og Horten⁵ danner en ny kommune.

Horten kommune er i dag den eneste av Vestfoldkommunene som ikke er i reelle prosesser om sammenslåing. Kommunestyret i Horten vedtok dog 27.04.15 med en stemmes overvekt å foreta sonderinger mot 3/4K. Konklusjonen etter et møte mellom de fem kommunene 07.05.15 ble at ev. nye samtaler først avholdes etter valget høsten 2015. Hovedscenarioet er derfor i denne vurderingen at Horten vil bestå som egen kommune.

I et møte mellom den politiske ledelse i Tønsberg og Re kommuner 16.03.15 gir Tønsberg kommune klart uttrykk for at de oppfatter Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme som et naturlig og sammenfallende bo og arbeidsmarked, og at dette fortsatt er hovedsporet for Tønsberg. Det ser ikke ut til at en slik sammenslåing vil skje i første omgang, jfr. behandlingen av spørsmålet i Nøtterøy kommunestyret våren 2015. Alternativet som synes mest nærliggende på kort sikt er en sammenslåing av Nøtterøy og Tjøme.

Larvik og Lardal utreder sammenslåing, og kommunene har opprettet et politisk forhandlingsutvalg som skal drøfte en politisk plattform.

⁵ Det betinger i tilfelle en grensejustering da Horten ikke har grense, verken til Hof eller Holmestrand

Innbyggertall i en mulig framtidig kommunestruktur i Vestfold:

Kommune:	Innb 2015	Innb 2020	Innb 2040
Re	9200	9800	11600
Horten	27000	28500	36000
Hof, Holmestrand, Sande	23000	25000	31000
Tønsberg, Nøtterøy, Tjøme	68000	72000	84000
Sandefjord, Andebu, Stokke	63000	67000	78000
Larvik, Larvik	46000	47500	51000
Alternativt:			
Hof, Holmestrand, Horten	41000	43000	53500
Hof, Holmestrand	13800	15200	19500
Tønsberg	41500	44500	54000
Nøtterøy, Tjøme	26500	27500	30000

(Kilde; SSB middels vekst)

Oversikten viser at Re vil bli den desidert minste kommunen i et nytt kommunevestfold med disse forutsetningene lagt til grunn.

Alternativene til at Re består som egen kommune er pr. i dag en sammenslåing sammen med Hof, Holmestrand og ev. Sande. Når det gjelder innbyggertall og areal vil dette innebære disse størrelsene i årene fram til 2040:

Kommune/år:	Innbyggere			Areal
	2015	2020	2040	km ²
Hof	3 114	3 284	3 750	163,14
Holmestrand	10 661	11 354	13 788	86,07
Re	9 253	9 730	11 543	224,64
Sande	9 149	10 139	13 194	178,51
Sum	32 177	34 507	42 275	652,36
Sum 3K	23 028	24 368	29 081	473,85

(Kilde; SSB middels vekst)

Vurderinger av Re som egen kommune de neste 20-30 årene

Generelt:

”Det er svært at spå – især om fremtiden” – Storm P

Det er ikke hvorvidt kommunen er stor nok i 2015 som skal vurderes og tillegges vekt. Det er om Re i 2035-2045 er i stand til å ivareta sine ulike roller på en god nok måte. Dersom man går 30 år tilbake, dvs. til 1985 kan man på egenhånd gjøre noen vurderinger om hvordan situasjonen var den gang, før mobiltelefoner, pc'er og internett var helt naturlige arbeidsverktøy.

De siste års generelle utviklingstrekk som antas bare vil bli ytterligere forsterket i årene framover, og som Re kommune må forholde seg til er:

- Sentraliseringen fortsetter
- Pendling og endrede flyttemønstre som følge av endret infrastruktur/ nye kommunikasjonsmuligheter
- Internasjonalisering
- Utvidelse av individuelle rettigheter
- Sammensatte og komplekse hjelpebehov
- Statlige velferdsreformer
- Aldrende befolkning
 - doubling antall 67 + fram mot 2040
- Økte forventninger fra innbyggere, andre offentlige og private instanser

En generell utvikling de senere årene er at kravene til kompetanse og kapasitet til den kommunale saksbehandlingen øker. Flere og flere saker krever spisskompetanse, og ikke minst juridisk kompetanse. Forventningene er allerede i dag at tjenestene skal være tilgjengelig 24/7, og at positivt svar helst kan forventes dagen etter.

Det er ikke bare store reformer som legger press på kommunenes ressurser. Det er også en kontinuerlig utvikling i hvilke oppgaver det kommunale apparatet forventes å ta ansvar for. Oppgavemangfoldet sammen med en utstrakt statlig styring og kontrollvirksomhet, fører til at norske kommuner er av verdens desidert mest komplekse organisasjoner.

Mange fenomener som det tidligere ikke ble snakket høyt om, som familievold, ensomhet og fattigdom, har alltid vært der. Først de siste ti-årene har de blitt definert som problemer som kommunene må gjøre noe med. Både omfang og karakter på mange av utfordringene kan variere fra kommune til kommune.⁶

Regjeringen har foreslått det de kaller den største samlede overføringen av oppgaver til kommunene i historien, jfr. St.meld. 14 (2014-2015). Dette medfører helt sikkert riktighet, men det kan stilles spørsmål om de nye oppgavene i seg selv er av en slik art at det betinger en økt kommunestørrelse. Det er de siste års generelle utviklingstrekk og oppgavene knyttet til dagens oppgaver som er Re kommunes største utfordring i forhold til å bestå som egen kommune.

⁶ Oppgaver uten grenser, problemnotat fra KS BTV 2010

Regjeringen og Stortinget har ikke fastsatt en generell minstepørrelse på innbyggertall i kommunene, slik de gjorde i Danmark. Med dagens kommunestruktur hvor over halvparten av kommunene har under 5000 innbyggere og bare 55 kommuner har over 20000 innbyggere åpnes det opp for mange mulige tolkninger om hva regjeringen mener med større kommuner. Målt i antall innbyggere er Re pr. 01.01.15, Norges 120. største kommune.

Uansett hva som skjer ellers i landet de kommende årene vil Re med ca. 10000 innbyggere i et tett befolket område og med korte avstander, være en liten kommune med de utfordringer det bringer med seg.

Re har på forholdsvis kort tid etablert en egen organisasjonskultur, og satt i gang en rekke prosjekter spesielt innenfor arbeidet med barn og unge. En sammenslåing vil kunne medføre at vi må starte på nytt "nok en gang," og igangsatt arbeid må nedtones eller avvikes i en ny kommune. I tillegg vil det være ressurskrevende å gjennomføre nok en sammenslåing på forholdsvis kort tid. På en annen side har vi en særskilt erfaring på dette området, og erfaringene vil være nyttige i en ev. ny prosess.

Vurdering av kommunestørrelse i seg selv

Ekspertutvalget er meget tydelige på at en kommune bør være 15-20000 innbyggere for å løse dagens oppgaver på en god måte i framtida. Dette i første rekke for å ha tilstrekkelig kapasitet, stor nok kompetanse og kunne ha tilstrekkelig distanse i forhold til å utøve myndighetsoppgaver.

Agenda⁷ som gjennomførte en evaluering av sammenslåing mellom Ramnes og Våle konkluderte i 2006 med at sammenslåingen mellom Ramnes og Våle hadde medført store positive endringer for kommunens ulike roller, dvs. at størrelsen i seg selv hadde gitt positive effekter. Det vil være sannsynlig at disse effektene ikke er uttømt i en kommune med 9253 innbyggere.

Evalueringen viser at den overordnede styringen av kommunen har blitt mer profesjonell og mer utviklingsorientert, bl.a. i forhold til ledelse og eksternt samarbeid. Selv om funnene viser en mer profesjonell ledelse er det fortsatt slik at ingen har rene lederstillinger i Re i dag. Arbeidet og rollene i en større kommune vil nødvendigvis gjøre enda større grad av profesjonalitet både i administrasjonen, men også i det politiske miljøet. Større vektlegging på ren ledelse vil være avgjørende for å ivareta økte krav både innenfor tjenesteyting og samfunnsutvikling.

En større organisasjon vil ha bedre muligheter for å drive systematisk internopplæring, og på den måten arbeide aktivt med å utvikle og oppdatere tjenestene og rutinene. Dette vil være positivt mhp å bygge organisasjonskulturen. I tillegg vil økt satsing på internopplæring også ha en økonomisk gevinst i forhold til å engasjere eksterne foredragsholdere.

Oversikten i forrige kapittel viser at sjansen vil være stor for at Re kommune vil bli den desidert minste kommunen i en mulig ny kommunestruktur i Vestfold. Ut fra en generell betraktning vil

⁷ Agenda AS (2006) – Reeffekter, etterundersøkelse av sammenslåingen mellom Ramnes og Våle

dette være negativt for kommunens posisjon både når det gjelder konkurransen om bedrifter, innbyggere og arbeidskraft i framtida.

Generelt kan man si at en større enhet vil kunne oppnå en større økonomisk soliditet, gi større rekrutteringskraft, gi større og bredere fagmiljøer med mer kompetanse, større mangfold og muligheter for erfaringsutveksling og synergieffekter, gi større påvirkningsmulighet overfor regionale og statlige instanser, gjøre hele kommuneorganisasjonen mer profesjonell og utgjøre en mer funksjonell enhet enn Re kommune alene.

Økt størrelse gir både større mulighet og større mot til å prioritere, og til å ta de ubehagelige valgene.⁸

En kommunestørrelse på 10- 11000 innbyggere som Re vil være, vil generelt medføre behov for mer interkommunalt samarbeid for å kunne ivareta oppgavene. Rådmannen deler ekspertutvalgets vurderinger at et stadig økende interkommunalt samarbeid er et demokratisk problem ved at kommunestyret mister styringsretten over virksomheten utover å vedta deltakelse på de premisser som gjelder. For det andre fratar det kommunens administrative ledelse mulighet til å se flere virksomhetsområder under ett, og derigjennom muligheten til å bruke ressurser mer effektivt. Dersom det er behov for innsparingstiltak vil disse i første rekke måtte tas fra tjenesteområder hvor kommunestyret alene har all styring.

Selv om en større kommune ikke vil innebære at alle interkommunale samarbeid opphører, vil en større kommune få ressurser til å følge opp det samarbeidet en deltar i på en bedre måte. Dette kan bidra i større grad til utvikle tjenesten det samarbeides om. En stor kommune vil være en mer aktiv partner som har kapasitet til å forankre beslutninger bedre, også politisk.

Hovedkonklusjon vurdering av kommunestørrelse i seg selv:

Økt størrelse gir i seg selv større muligheter på de fleste områdene som en kommune skal ivareta. Opprettholdelse av Re som en liten kommune sammenlignet med de øvrige kommunene i Vestfold vil etter all sannsynlighet medføre ytterligere behov for interkommunalt samarbeid. Dette reduserer både kommunestyrets styringsmuligheter og en helhetlig administrativ styring og oppfølging av ressursene.

Påvirkningskraften overfor andre kommuner, regionale og statlige myndigheter vil øke dersom Re inngår i en større enhet.

⁸ Rådmann Thomas Knudsen, Lolland kommune, foredrag for referansegruppa for Kartleggings og mulighetsstudien for flersenterkommunen 08.04.15.

Vurdering av kommunen som tjenesteleverandør

Generelt sett vurderes tjenestene i Re å være gode. Alle som trenger barnehageplass får det innen rimelig tid, vi har den laveste gjennomsnittlige gruppestørrelsen i skolene i 4k, det er mange barn som får bistand både i skolene og fra barnevernet, det er flere innbyggere som mottar hjemmetjenester, vi har høyest dekningsgrad når det gjelder antall plasser med heldøgnsbemanning i % av befolkningen over 80 år, og vi har flere som mottar støttekontakt og omsorgslønn sammenlignet med de øvrige kommunene.⁹ Det arbeides aktivt med å utvikle metodikken i smArt oppvekst som gjennomgående for alt arbeid i forhold til barn og unge. Kommunen har samlet all eldreomsorg under ett tak i Helsehuset på Revetal, og det er vedtatt å bygge ny ungdomsskole. Kommunen har i flere år hatt skolestrukturen oppe til behandling, og det er vedtatt å opprettholde dagens struktur med fire barneskoler. Det er få formelle klager på tjenestene.

I negativ retning kan trekkes fram høye tall om mobbing i elevundersøkelser blant skoleelever på ungdomsskolen, vi har lav dekning av fysioterapeuter/ergoterapeuter, har lange ventelister på omsorgsleilighet og klart svakest resultat på gjennomsnittlig grunnskolepoeng blant de aktuelle kommunene.

I sin evaluering av sammenslåingen i 2002 trekker Agenda fram følgende effekter knyttet til rollen som tjenesteleverandør:

- Kommunen ble mer profesjonell med bredere kompetanse og positive fagmiljøeffekter, spesielt innenfor smale tjenesteområder
- Kommunen tilbyr mer bredere og mer spesialiserte tjenester
- Innbyggerne ble mer fornøyde med tjenestetilbudet
- Et flertall av befolkningen har fått bedre tilgjengelighet til kommunens administrasjon og tjenestetilbud
- Sammenslåingen har gitt grunnlag for større fagmiljø og tjenestene utfører mer spesialisert oppgaver sammenlignet med tidligere
- Større fagmiljø har medført fordeler ved rekruttering

Ved å stå alene som kommune vil vi gå glipp av muligheten til å hente ut ytterligere effekter som dette. Igjen er det lite sannsynlig at effektene er uttømt ved en kommune på vel 9200 innbyggere.

Det er framtidens tjenestebehov kommunen skal dekke. Utviklingen er at behovene blir mer og mer sammensatt, mer komplekse, innbyggerne stiller sterkere krav både til innhold og til hurtig svar. Kommunen må i stadig større grad være villig til å tilpasse seg innbyggernes behov, ikke motsatt. Dette krever ytterligere kapasitet og kompetanse, mer spesialisering og mer systemarbeid. Det innebærer at kommunen må ha en attraktivitet som gjør det mulig å tiltrekke seg ny kompetent arbeidskraft, og fagmiljøer som er store nok til å beholde og utvikle den kompetansen som allerede er i organisasjonen.

I morgendagens samfunn er det grunn til å tro at innbyggerne i enda mindre grad enn i dag er avhengig av personlig oppmøte på et kontor. Tjenestene utvikles på nett og kommer til å bli tilgjengelig 24/7. Tjenester med behov for personlig oppmøte bør uansett kommunestruktur

⁹ Kilde: Kunnskapsgrunnlaget 2015 – Kartleggings og mulighetsstudie for flersenterkommunen

være tilgjengelig der folk bor. I verste fall vil ikke avstandene i Vestfold heller utgjøre en stor utfordring for de aller fleste. Fra Revetal til de øvrige rådhusene i de omliggende kommunene er avstandene¹⁰ slik:

Hof	Holmestrand	Sande	Tønsberg	Horten
23 km	18 km	31 km	16 km	20 km
22 min	22 min	30 min	17 min	22 min

Et av motargumentene for en sammenslåing er risikoen for sentralisering av tjenestene. Re kommune har sentralisert tjenestene innen pleie og omsorg ved å samle eldreomsorgen i nytt Helsehus på Revetal, og de øvrige tjenestene innen pleie og omsorg i og rundt Brårsenteret.

Skolestrukturen har vært gjenstand for jevnlige vurderinger, senest i 2014. Barnehagene er store, og lokalisert der folk bor; Revetal, Skjeggestadåsen, Brekkeåsen, Bergsåsen, Linnestad, Fon og Vivestad. En ev. sentralisering av tjenestene vil etter min vurdering i første rekke berøre skolestrukturen og de administrative funksjonene. De gjentakende vurderingene om en ideell skolestruktur viser at dette er en diskusjon som må tas uavhengig av en kommunestrukturdebatt eller ikke.

Rådmannen i Lolland kommune i Danmark var i sitt foredrag for referansegruppa for utredningsarbeidet 08.04.15 veldig tydelig på at prisen for å hente ut en økonomisk effekt var en sterk sentralisering, bl.a. av skolene. Han påpekte også at det i dag brukes 25 % mer ressurser pr elev i skolene i nye Lolland enn i den gamle Lolland kommune.

Utfordringene er i dag kanskje størst overfor grupper som har spesielle behov, grupper som er de mest sårbare i vårt samfunn. Det er overfor disse gruppene en sammenslåing har størst potensial til å bli bedre ved å etablere større enheter enn det Re er i dag. En større kommune må også antas å gi større mulighet til å etablere alternative tilbud.

For å kunne løse de vanskelige og komplekse sakene må man skaffe seg erfaring. Dess oftere en organisasjon må løse de samme eller nærliggende problemstillinger, dess større er sjansen for at behandlingen og resultatet blir bedre. Dette gjelder også for de tjenestene kommunen skal levere til sine innbyggere. Et større befolkningsgrunnlag vil derfor være en fordel fordi vi får flere saker av samme kategori.

Re alene har meget begrensede muligheter for å ha egne stillinger eller avsette ressurser som kan arbeide med tjenesteutvikling, søke eksterne midler med mer. Denne type arbeid er helt avgjørende for å kunne levere gode og effektive tjenester i framtida. En større organisasjon vil ha langt større muligheter til slikt arbeid.

Interkommunale samarbeid må vurderes på minst to ulike måter. Noen vil i form av tjenestens art være hensiktsmessig nesten uavhengig av kommunestørrelse, i alle fall den kommunestørrelsen vi diskuterer i Re. For Vestfoldsamfunnet vil eksempler på slike hensiktsmessige interkommunale samarbeid, uansett kommunestørrelse være brann, vann, renovasjon og legevakt.

¹⁰ Kilde: Google maps

Andre områder kan være aktuelt å samarbeide om for å få robuste nok fagmiljøer; for eksempel skatt, administrasjon av miljørettet helsevern og innkjøp. Områder som er rent administrative eller hvor myndigheten fortsatt tilligger den enkelte kommune er mulig å tenke seg videreført. Miljørettet helsevern er et godt eksempel på dette, hvor myndigheten ikke overføres til vertskommunen, men ligger hos den enkelte kommuneoverlege.

På en rekke andre tjenesteområder vil det være nødvendig, men mindre ønskelig å samarbeide. Dette gjelder spesielt på områder hvor myndighet overlates til for eksempel en vertskommune eller et annet formelt organ. Eksempler er plan, byggesak, geodata og ppt, barnevern, hvor disse tjenestene i noen grad løsrives fra en helhetlig administrativ og politisk styring.

Dersom Re fortsetter som egen kommune må en regne med at det er økende behov for å etablere interkommunale samarbeid om flere og flere tjenester. Det er en fordel å være vertskommune. Selv om det er en interkommunal tjeneste vil vertskommunen ha lettere tilgang til tjenesten, og de er en naturlig del av den interne organisasjonen. Re er vertskommune for flere samarbeid i dag, se egen oversikt. Forutsatt at det skjer en sammenslåing av de øvrige kommunene i Vestfold vil det være Re som den desidert minste kommunen som vil ha behov for å etablere slike samarbeidsløsninger. Det kan derfor være grunn til å spørre om de andre kommunene vil være interessert i et slikt samarbeid for å løse Re kommunes utfordringer, spesielt dersom Re kommune først har takket nei til å være med på en sammenslåing. Sjansene for at Re skal kunne fortsette som vertskommune, som den minste kommunen, og den som har størst behov for samarbeid vurderes å være liten.

Tilbakemeldinger bl.a. fra interkommunale løsninger som landbruk og plan, bygg og geodata viser at det er tungvint å forholde seg til ulike saksbehandlingssystemer og at det er utfordrende å forholde seg til flere forskjellige politiske styringssystemer. Kommunene er ulikt organisert og praksis og politikken er ikke alltid samsvarende mellom kommunene.

Ekspertutvalget trekker fram tre kriterier som er avgjørende for at kommunene skal kunne fylle sin rolle i framtida; tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse og tilstrekkelig distanse. I forhold til disse er begrepet robuste fagmiljøer blitt brukt.

I Kartleggings og mulighetsstudien for flersenterkommunen defineres følgende kjennetegn på et robust fagmiljø:

- Det er tilfredsstillende søkning på ledige stillinger.
- De ansatte har den formelle og reelle kompetanse som kreves for stillinger og tjenester. De ansatte får brukt sin utdanning i arbeidet som utføres.
- Rettssikkerhet for brukere og ansatte/saksbehandlere er 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.

Et robust fagmiljø kan også vurderes opp mot antall ansatte, hvor mange med generell kompetanse, hvor mange med spesialkompetanse, aldersfordeling i avdelingen, ventelister og antall brudd på lov og forskrifter, for eksempel etter statlige tilsyn.

Et eksempel på at Re kommune alene ikke greide å opprettholde et robust fagmiljø var utviklingen innen plan, byggesak og oppmåling. Resultatet, som også medførte økte utgifter ble etableringen av felles kontor med Holmestrand som vertskommune. Tilbakemeldinger også fra politisk hold viser at den faglige kvaliteten er vesentlig bedret, og i tillegg er ventelistene på behandling av saker er redusert til det akseptable.

Et annet område hvor 3K har utredet interkommunalt samarbeid er innenfor barnevern og barn og unge. Ved siste gangs utredning av et samarbeid innenfor tjenestene til barn og unge ønsket verken Holmestrand eller Re å legge en så stor og viktig del av sine tjenester til en annen kommune. Bakgrunnen for dette var det ville medføre store utfordringer og endringer i forhold til det helhetlige arbeidet mot denne viktige innbyggergruppen. En interkommunal løsning ble ansett å gjøre samarbeid på tvers innad i kommunene vanskeligere, for eksempel mot skoler, barnehager og helsestasjon.

I et framtidig kommunevestfold der Re kommune er den desidert minste er det grunn til å tro at kommunen kan få utfordringer med rekrutteringen. I denne kampen om framtidens arbeidskraft vil det være større og mer spennende fagmiljøer i kommunene rundt oss.

En fordel med å være forholdsvis liten er at ulike forhold er oversiktlige eller gjennomsiktlige om man vil. God lokalkunnskap gir større muligheter til å utøve et fornuftig skjønn. På en annen side vil en liten kommune lettere komme i situasjoner hvor forholdene blir for tette mellom saksbehandler og innbyggere eller utbyggere og politikere. En lengre distanse mellom aktørene vil prinsipielt sikre likebehandling, og at det ikke tas utenforliggende hensyn i myndighetsutøvelsen. Med de generelle utviklingstrekkene i samfunnet, med stadig utvikling av rettighetsbaserte tjenester er kommunene avhengig av tilstrekkelig juridisk kompetanse. En større kommune enn Re vil ha muligheter til etablere et juridisk miljø som også kan bidra til et bedre systemrettet arbeid for å ivareta rettssikkerhet og likebehandling.

Kommunen har allerede i dag utfordringer knyttet til gode nok systemer for internkontroll. Krav om internkontroll finnes på en rekke områder, for eksempel etter HMS-lovgivingen, helse- og omsorgslovgivningen, barnevernloven og etter lovgivning om personvern og informasjonssikkerhet.

Hovedkonklusjon vurdering av kommunen som tjenesteleverandør:

Dersom Re opprettholdes som egen kommune vurderes sjansene for å kunne i vareta innbyggerens behov, og sikre tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse og riktig distanse til å være dårligere i forhold til å inngå i en større enhet. Alternativet vil være å inngå stadig flere interkommunale samarbeid, for å bli store nok til å etablere gode og effektive tjenester overfor alle kommunens innbyggere. Dette vil være negativt både for den politiske og administrative styringen og prioriteringen av tjenestene.

Vurdering av kommunen som samfunnsutvikler

Rollen som samfunnsutvikler er kanskje den rollen som er minst i fokus hos innbyggerne. Tradisjonelt er innbyggerne mest opptatt av tjenestetilbudet, som barnehage, skole og pleie og omsorgstjenester. På mange måter er rollen som samfunnsutvikler også den rollen som er mest utfordrende for små og mellomstore kommuner. Erfaringene viser at dette også er utfordringer for de største kommunene i dagens kommunevestfold. Dette har bl.a. sammenheng med at Vestfoldkommunene har lavere inntekter pr. innbygger sammenlignet med landet for øvrig.

Sammenslåingen til Re i 2002 ga utvilsomt effekt i forhold til denne rollen. Utviklingen av Revetal til det senteret det er i dag ville ikke skjedd uten sammenslåingen i 2002. Det hadde selvfølgelig skjedd en utvikling basert på et initiativrikt næringsliv, men i mindre målestokk og ikke så raskt. Etter sammenslåingen har kommunen gjennomført flere reguleringsplaner for Revetal sentrum samt investert inntil 20 mill. kr. i infrastruktur for å legge til rette for utviklingen. I tillegg ble nytt kommunehus, og nå senest nytt helsehus lokalisert til Revetal, noe som helt klart har bidratt til å løfte stedets betydning.

I sin evaluering av sammenslåingen i 2002 trekker Agenda fram følgende effekter knyttet til rollen som samfunnsutvikler:

- Den overordnede styring ble mer profesjonell og utviklingsorientert
- Kommunen har et bedre utgangspunkt for overordnet planlegging og styring av utbyggingsmønsteret
- Kommunen har fått større tyngde overfor næringsliv og regionale myndigheter

Innenfor fagfeltet plan, byggesak og geodata ble det nødvendig å etablere et interkommunalt kontor mellom kommunen Hof, Holmestrand og Re fra 01.07.2014. Bakgrunnen var en negativ utvikling i restanser og stor sårbarhet ved å være få ansatte med den type kompetanse. Det var en økende tendens til klager fra innbyggere som ikke fikk behandlet sin sak. Etter etableringen er klagen avtagende og de er nå avløst av positive tilbakemeldinger fra innbyggerne. Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse innenfor disse fagfeltene er avgjørende for at kommunen skal ivareta sine oppgaver innen samfunnsutvikling.

En annen viktig oppgave innenfor samfunnsutvikling er beredskap. Re kommune har pr. i dag ikke avsatt egne ressurser til å arbeide med beredskap. Funksjonen som beredskapskoordinator er tillagt teknisk sjef som må ivareta dette i tillegg til alle øvrige oppgaver som ligger til stillingen. En nylig granskingsrapport fra kommunerevisjonen i forbindelse med en brann på Revac 21.07.15 påpeker mangler både i det systematiske og det konkrete arbeidet med beredskap. I en større kommune vil det være større muligheter til å avsette ressurser for å arbeide mer systematisk med dette området. For Re alene vil det være mye mer utfordrende å avsette tilstrekkelige ressurser til denne oppgaven.

Også innenfor samfunnsutvikling vil størrelse i seg selv ha betydning. En større enhet vil ha større muskler til å kunne påvirke regionale og sentrale myndigheter, den vil ha større muligheter til å gjennomføre satsinger som monner, for eksempel innen klimaarbeid og kollektivtrafikk.

Består Re kommune alene reduseres mulighetene for å ta viktige og nødvendige grep, fordi vi blir helt avhengige av hva kommunene rundt oss vedtar å gjennomføre.

Funksjonelt samfunnsutviklingsområde

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.

Ekspertutvalget har i sin sluttrapport presisert hva de legger i et funksjonelt samfunnsutviklingsområde, og sier at et tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre en kommune. Et tett integrert arbeidsmarked defineres som når rundt 25 % eller flere av de sysselsatte bosatt i en kommune jobber i regionens senterkommune. De største pendlerstrømmene¹¹ fra Re er slik:

Til kommune	% av sysselsatte
TNT	24,4
SAS	9,3
4K	7,1
Horten	6,7
Drammen til Oslo	5,2

Skulle Re fulgt opp ekspertutvalget på dette punktet burde en sammenslåing med Tønsberg vært det riktige. Pendlerstrømmene viser at en større kommune i nordre Vestfold ikke kan sies å bli et funksjonelt samfunnsutviklingsområde etter ekspertutvalgets definisjon. Dersom Re fortsetter som egen kommune vil begrepet funksjonelt samfunnsutviklingsområde ikke få noe nytt innhold, og innbyggerne i Re vil i meget stor grad være avhengig av beslutninger i omliggende kommuner som har betydning for innbyggernes hverdag når det gjelder kulturtilbud, vegløsninger, kollektivløsninger og arbeidsplasser.

Hovedkonklusjon vurdering av kommunen som samfunnsutvikler:

Re kommune alene vil ha begrensede muligheter til å løse alle utfordringene og oppgavene innenfor samfunnsutvikling. Kommunen vil være prisgitt hva nabokommunene fatter av vedtak og er villig til å inngå interkommunalt samarbeid om.

Kommunens regionale påvirkningskraft vil bli svekket dersom øvrige kommuner blir minst inntil 3 ganger så store.

¹¹ Kilde: Kunnskapsgrunnet for Kartlegging og mulighetsstudie for flersenterkommunen

Vurdering av kommunen som lokaldemokratisk aktør

I sin evaluering av sammenslåingen i 2002 trekker Agenda fram følgende effekter knyttet til rollen som lokaldemokratisk aktør:

- Sammenslåingen ikke har gått på bekostning av sentrale kvaliteter ved lokaldemokratiet som tilhørighet, deltakelse og påvirkningsmuligheter

Ulike rapporter, bl.a. fra KS¹² viser at det er registrert en forskjell i oppfatningen av egne påvirkningsmuligheter overfor det politiske systemet i kommunen, der folk i små kommuner i større grad enn i de større, mente de hadde muligheter til å påvirke. Ekspertutvalget sier om dette at «disse effektene vurderes som overraskende små i forhold til den utbredte forestillingen om at små kommuner er de større helt overlegne som demokratiske institusjoner».

En av hovedinnvendingene til sammenslåinger i forhold til demokratispektet er at antall lokalpolitikere blir redusert. Hvor stor reduksjon i antallet folkevalgte en kommunesammenslåing vil medføre, er imidlertid avhengig av flere forhold, blant annet hvor mange representanter den nye kommunen ønsker i kommunestyret. Kommuneloven angir kun en nedre grense for kommunestyrets medlemstall. I praksis har alle gjennomført sammenslåinger siden 2002 medført en reduksjon. I Re ble antallet redusert fra 50 kommunestyre-representanter i Ramnes og Våle til 25 representanter i dagens Re. Spørsmålet er om det er antall lokalpolitikere som er avgjørende for om vi har et godt og levende lokaldemokrati? Er det slik at et stort antall folkevalgte pr. innbygger er avgjørende for hvor godt demokratiet er? Omtrent 75 % av befolkningen bor i dag i de 100 største kommunene (11000 og oppover). Dersom antall innbyggere pr. folkevalgt er avgjørende betyr det i så fall at lokaldemokratiet har store svakheter for 75 % av befolkningen pr. i dag?

Det viktigste spørsmålet er hva er det dagens lokalpolitikere bestemmer over, eller hva bør de bestemme over? En av antagelsene i den klassiske litteraturen¹³ om demokrati og størrelse er at små enheter gir gode muligheter for innbyggerne til å delta i de lokale beslutningene som fattes. Større enheter gir større muligheter for å påvirke beslutninger fattet av et politisk system som er stort nok til å kontrollere de forholdene som vesentlig påvirker deres situasjon. Det er i denne sammenhengen funksjonelle samfunnsutviklingsområder blir lansert av ekspertutvalget.

En stadig økende bruk av interkommunale samarbeid styrker ikke lokaldemokratiet da dette flytter makten vekk fra kommunestyret. Denne veksten gjør at innbyggerne lett mister oversikten og ikke helt vet hvem som skal stilles til ansvar, når politikere fra andre kommuner eller styrerepresentanter som ikke er valgt av innbyggerne er like mye eller kanskje mer ansvarlig for hva de interkommunale organene foretar seg.

Lokaldemokratiet er avhengig av å ha legitimitet hos innbyggerne. Det viktigste for å skaffe denne legitimiteten er at kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på alle nødvendige områder, og at den har «tyngde» nok til å utnytte lokale og regionale muligheter for næringsutvikling.

¹² KS 2003: Er sammenslåing av kommuner svaret på kommune-Norges utfordringer?

¹³ Beskrevet i Ekspertutvalgets delrapport, Kriterier for god kommunestruktur mars 2014.

Like viktig som et godt fungerende representativt demokrati, er bred deltakelse lokalt. Det sikrer innflytelse og politisk aktive innbyggere, som er grunnleggende i et demokrati. Innbyggerne engasjerer seg på noe ulikt vis i store og små kommuner. Aksjoner og protester er mest omfattende i store kommuner, og det må legges til rette for medvirkning i ulike typer av formelle medvirkningsorgan. Faste eller midlertidige utvalg knyttet til kommunestyrets arbeid kan også benyttes for å inkludere innbyggere i politisk arbeid. I framtida vil kommunene bli enda mer utfordret til å etablere ordninger for innbyggermedvirkning i kommunale beslutningsprosesser mellom de ordinære valgene. Bruk av brukerundersøkelser og rådsordninger hvor særskilte grupper er representert vil bli mer vanlig enn i dag.

Større kommuner har sin styrke i det representative demokratiet, med flere partier og valgmuligheter for innbyggerne. Re er gunstig stilt slik sett, da det er hele 8 forskjellige partier som stiller liste til kommunevalget i 2015. Større kommuner har også vist seg å være bedre på andre typer innbyggermedvirkning enn små kommuner. Dette kommer fram både i ekspertutvalgets delrapport og i kommuneproposisjonen for 2016.

Åpenhet og tilgang til informasjon er en viktig forutsetning for at innbyggerne skal kunne delta i debatten, og ta stilling til hvordan kommunestyret ivaretar sitt mandat. Re kommune var tidlig ute med å overføre kommunestyremøtene direkte via nettet. Fra høsten legges det også opp til at hovedutvalgsmøtene og formannskapet skal overføres direkte. Generalforsamlinger, representantskapsmøter og styremøter i interkommunale selskaper er i mye mindre grad tilgjengelige enn møter i folkevalgte organer som kommunestyre, formannskap og hovedutvalg. I aksjeselskap eller som interkommunalt selskaper (IKS) gjelder ikke kommuneloven direkte, men møteoffentlighet kan følge av praksis eller av selskapets vedtekter.¹⁴ Møter i aksjeselskaper og interkommunale selskaper overføres ikke så langt på nettet eller ligger tilgjengelig for innbyggerne på nettet i etterkant av møtet på samme måte som for kommunestyremøtene. Ytterligere interkommunalt samarbeid vil derfor kunne gi redusert innsyn.

I en godt fungerende styringskjede er det nødvendig med godt fungerende rapporteringsmekanismer slik at kommunestyret kan kontrollere om resultatene er i samsvar med vedtatte mål. Kommuner av Res størrelse har i dag utfordringer knyttet til det å avsette ressurser til denne type arbeid. I økonomiplanen for 2016-19 er det foreslått å avsette midler til en egen stilling for å arbeide med Internkontroll og beredskap.

Demokratiet i små kommuner har åpenbart sin styrke i at det er relativt mange som ivaretar kommunestyreverk, og det er enkelt for innbyggerne å ta opp spørsmål med de folkevalgte og kommunens administrasjon. Dette kjennetegner også Re i dag. Men vil innbyggerne la være å engasjere seg politisk fordi om vi blir en kommune på 23000 eller 32000 innbyggere?

¹⁴ Kilde; Pressens offentlighetsutvalg

Valgdeltakelsen ved de seks siste valgene har vært slik i Re og noen av de omliggende kommunene:

På landsbasis lå valgdeltagelsen i 2011 i aldersgruppen 18-29 år på 44 %, mens den i aldersgruppen 50-79 år var 77 %. På oppdrag av KMD ble det foretatt en analyse om hva kjennetegn ved kommunene betyr for valgdeltagelsen. Denne viste at sett alle kommunene under ett, betyr verken kommunestørrelse, om kommunen har to-dagersvalg eller om det er konkurranse om stemmene mellom partier, noe for valgdeltakelsen ved kommunestyrevalgene. Størst betydning har individuelle trekk ved velgerne.

Valgdeltakelse i %			
Kommunestyrevalg:			
Kommune/år:	2003	2007	2011
Re	61,2	62,3	63,8
Holmestrand	59,1	58,0	63,4
Horten	59,5	59,2	65,4
Tønsberg	63,0	56,7	62,3
Stortingsvalg:			
Kommune/år:	2005	2009	2013
Re	79,7	78,2	79,8
Holmestrand	79,1	76,3	78,0
Horten	77,9	76,6	78,0
Tønsberg	78,7	77,5	79,0

I undersøkelsen¹⁵ påpekes det at de folkevalgte har et ansvar for å sørge for at vedtakene i kommunestyret eller fylkestinget er i tråd med innbyggernes ønsker og behov, og dette krever god kontakt. Medvirkningen må imidlertid ikke legges opp slik at de folkevalgtes mandat pulveriseres, eller at de lokale partilagene svekkes. Folks innspill kan ikke alltid tas til følge, for det er kommunestyret som er valgt til å foreta avveiningene og ta beslutninger.

God innbyggermedvirkning kan også gi politikken bedre forankring blant innbyggerne og gi dem tillit til at de folkevalgte lytter og tar hensyn til deres behov, og at de blir representert på en god måte. Det viser seg at folk som bor i kommuner med mange muligheter for deltakelse, i større grad opplever at de folkevalgte lytter til dem, og selv om de ikke nødvendigvis bruker tiltakene mer enn andre. Gjennom god innbyggermedvirkning kan de folkevalgte få muligheten til å synliggjøre dilemmaer og avveininger, og begrunne politiske prioriteringer overfor innbyggerne. Folk kan lettere akseptere beslutninger som de i utgangspunktet er uenige i, hvis de føler seg hørt og opplever at de har fått en god begrunnelse.

Dersom Re inngår i en større kommune vil rollen som lokalpolitiker måtte bli endret, og det vil antagelig bli færre lokalpolitikere totalt i kommunestyret.

I forbindelse med kommunereformen har både ekspertutvalget og kommunaldepartementet påpekt at kommunereformen vil påvirke lokaldemokratiet. Bl.a. sier ekspertutvalget at; *det er sannsynlig at en omfattende reform vil føre til noe lavere forståelse av lokalpolitikken og lavere sannsynlighet for at innbyggerne tar på seg politiske verv. Mens antallet lokalpolitikere blir færre, er det samtidig å forvente at administrasjonen blir større og mer profesjonalisert. Det kan gjøre at politikerne opplever at makten forskyves fra politisk til administrativt nivå. Dette må både kommunene og statlige myndigheter ta med i beregningen*¹⁶

Et mulig tiltak for å kompensere for de sannsynlige negative konsekvensene er å opprette lokale eller andre utvalg. Utvalg basert på geografisk tilknytning kan bidra til å sementere de gamle kommunene og skape indre stridigheter i den nye kommunen. Et annet alternativ kan være å nedsette utvalg for bestemte oppgaver eller tjenesteområder, hvor kvalitet og utvikling

¹⁵ "Medvirkning med virkning" – samarbeidsrapport NIBR/UNI Rokkansenteret 2013

¹⁶ Kriterier for god kommunestruktur – ekspertutvalgets delrapport mars 2014

av brukertilpassede tjenester er oppdraget. Dette kan for så vidt også opprettes i Re i dag, men det krever ressurser til oppfølging.

For å få til systematisk og god innbyggermedvirkning er det viktig å utforme prosedyrer for når man skal ha det, hvordan man skal gjøre det, hvordan medvirkning skal kobles til det representative demokrati, hvordan innspill bringes videre fra tiltak til politiske vedtak, hvordan man gir innbyggerne tilbakemelding på hvor saken står, og hvordan man gir innbyggerne tilbakemelding på hvordan innspillet ble hensyntatt.

Det er viktig at det settes av ressurser til arbeidet med innbyggermedvirkning. Å ha en administrativt ansatt som har spesielt ansvar for temaet kan gi økt bevissthet og et vedvarende fokus på temaet. Dette er vanlig i svenske og danske kommuner, men ikke så vanlig i norske, ei heller i Re. Utviklingen av sosiale medier som en betydelig informasjons og kommunikasjonskanal understreker behovet for ressurser.

En større kommune vil ha bedre muligheter til å avsette slike ressurser og til å etablere et knippe av enkelttiltak rettet mot bestemte målgrupper, heller enn å bruke ett bredt tiltak som skal favne alle, jfr. for eksempel folkemøter. Det ligger et særskilt og ekstra ansvar på politikere og administrativt ansatte for å prøve å trekke med de gruppene som vanligvis ikke møter opp for sin sak, for eksempel unge og ressursvake grupper.

Godt forberedte saker er også et viktig premiss for lokaldemokratiet. At kommunen har tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse er derfor viktig også for at kommunen skal ivareta rollen som lokaldemokratisk aktør.

Ut fra statistikken over valgdeltakelse kan man ikke si at valgdeltakelsen i større kommuner er lavere enn i mindre kommuner som Re.

Den største utfordringen for lokaldemokratiet er imidlertid en generell nedgang i medlemstallet i de politiske partiene. Mens 15,4 % av velgerne var medlemmer i et politisk parti i 1980 var det kun 4,5 % som var medlemmer i 2012.¹⁷

Fokus må være å legge til rette for ivaretagelse av lokaldemokratiet på flere og andre måter enn det å sitte som kommunestyremedlem.

Representativt demokrati forutsetter utvelgelse av kandidater, og evalueringen av kommunereformen i Finland viser at det blir større konkurranse mellom kandidatene etter kommunesammenslåinger. Hvem som er de beste kandidatene, og mest kompetente til å ivareta de lokalpolitiske vervene, er det opp til lokale nominasjonsprosesser og velgerne å avgjøre. Det gjelder enten Re består alene eller inngår i en større kommune.

Med basis i lokaldemokratiundersøkelsen¹⁸ har det blitt sett nærmere på utvikling i fem ulike former for ensaksdeltakelse; signere opprop, delta i aksjoner, ta opp saker, henvende seg til administrasjonen eller ta kontakt med politikerne. De minste kommunene er i tet når det gjelder de tre konvensjonelle deltakelsesformene – kontakte politikerne, henvende seg til kommunen eller ta opp saker. Deltakelsen avtar med økende folketall i kommunene, og

¹⁷ Kilde: Prop. 121 S Kommuneproposisjonen 2016, s. 48

¹⁸ Ekspertutvalgets delrapport – Kriterier for god kommunestruktur, mars 2014

underbygger at det er lettere å ta opp enkeltsaker som berører den enkelte innbygger i små kommuner. I noen sammenhenger kan det være en fare for at enkeltsaker gis for mye fokus og at resultatet er uheldig for helheten.

Det kan således være en fordel i flere sammenhenger at ikke alle kjenner alle politikere og ansatte i administrasjonen. For å sikre en uhildet likebehandling vil tilstrekkelig distanse mellom søker og beslutningstaker være en fordel både samfunnsmessig og for lokaldemokratiet.

Undersøkelser viser at kommunestørrelse har lite å si for innbyggernes forankring og identitet. Sammenlignet med andre land identifiserer befolkningen i Norge seg i betydelig grad med sitt bosted enten det er i byen, bygda eller boligfeltet. Dette gjelder i høyeste grad også for Re, jfr. bl.a. mange års diskusjoner om felles 17. mai tog.

Den generelle samfunnsutviklingen med økte rettigheter, økt saksmengde og økt kompleksitet i saker som kommunestyrepolitikere skal ta stilling til, gjør det utfordrende å være politiker på si. Det har derfor vært en tendens i retning av flere heltidspolitikere. En større kommune vil etter alt å dømme medføre økt frikjøp av politikere.

Hovedkonklusjon vurdering av kommunen som lokaldemokratisk aktør:

Dersom Re kommune består som egen kommune øker sjansene for at kommunestyrets myndighetsområde svekkes fordi det kan bli nødvendig å etablere ytterligere interkommunale løsninger for å ivareta kommunens oppgaver.

Re kommune vil i begrenset grad ha muligheter til å avsette nok ressurser til å utvikle et sett av virkemidler for å øke innbyggermedvirkningen.

Vurdering av økonomi

Når det gjelder økonomi er det ikke her sett på beregninger fra ulike forskningsmiljøer på hva ulike gjennomsnittsberegninger ville kunne gi av innsparinger. I stedet er det foretatt en vurdering basert på den faktiske økonomiske situasjonen for kommunen.

Re kommune er som de fleste av dagens kommuner uten særskilte inntekter i en økonomisk situasjon hvor det må kuttes i driftsutgiftene for å få budsjettene til å balansere. I årsberetningen for 2014 står det følgende om de sterke og svake sidene ved dagens økonomiske situasjon:

Sterke sider

- *Regnskapsresultatet ble tross alt 0 uten samlet netto bruk av bufferfondet. Disposisjonsfond utgjør 3,3 % av driftsinntektene.*
- *Finansavkastningen av langsiktige plasserte midler ble 6 % og gav merinntekter på 1 mill.kr.*
- *Renteinntektene og avkastningen på pensjonsmidler i KLP var gode.*
- *Det ble brukt 20,8 mill.kr av premiefond fra avkastning i KLP til å betale premie. Det sparte kommunen for tilsvarende utlegg fra kommunekassen. Det sparte i tillegg 14,1 %*

arbeidsgiveravgift på dette, ca 2,9 mill.kr, som hadde kommet i tillegg når premien betales av kommunen.

- Skatteinntangen for Re kommune økte med 2,4 % og dermed mer enn landets vekst på 1,9 %.
- Premieavvikene KLP/SPK i 2014 ble nær 9 mill. kr for lite innbetalt iht. pensjonskostnad. Akkumulert innbetalt for mye ble dermed redusert til 12,2 mill. kr.

Svake sider

- Netto driftsresultat er minus tre mill.kr. Det inneholder øremerkede inntekter utover selvkost på netto 3,8 mill. kr fra vann, avløp, renovasjon og feiing som ble avsatt til bundne fond.
- Det ble nødvendig å stryke en budsjettert avsetning til bufferfondet med 3,4 mill. kr.
- Skatteanslaget for landet sviktet selv etter å ha blitt nedjustert flere ganger gjennom året.
- Formidlingslån med risiko for tap for kommunen er på 17,4 mill. kr. Disse lånene har lavest pantesikkerhet ved fall i boligprisene.
- Investeringsgjelden har steget til et høyt nivå, 640 mill. kr.
- I tillegg har kommunen et byggelån på 174 mill. kr som skal innfris med Husbanktilskudd og salg av bygninger budsjettert med 51 mill.kr
- Netto investeringsgjeld som belaster kommunens drift er kommet opp i 381 mill. kr etter å ha steget over flere år. Den stiger med 19 mill.kr i 2014 til 61 % av de samlede inntekter.
- I et år med svært lave renter ble resultatet bare 0. Merforbruket på virksomhetene på 12,6 mill. kr trekker ned resultatet.

Økonomiplanen for 2016 – 19 er nylig presentert for kommunestyret. I de innledende kommentarene står det bl.a. følgende om utgangspunktet for arbeidet med planen;

- Kommunens økonomi er stram. Foreliggende økonomiplaner viser at kommunen ikke har særlig økonomisk handlingsrom, og at selve driften av virksomhetene over år har hatt et til dels betydelig merforbruk. Flere og flere tjenester etableres og løses via interkommunalt samarbeid.
- Utviklingen av rettighetsbaserte tjenester og andre forhold som kommunen ikke har styring på, for eksempel utskrivning av pasienter fra sykehuset i Vestfold setter ytterligere press på kommunens tjenestetilbud..
- Kommunen mister ca 8,5 mill. i overføringer fra staten over perioden 2017-2021 (inndelingstilskudd som Re har to av etter sammenslutningen i 2002)
- Det er et stort etterslep på vedlikehold av bygninger og veger.
- Det er vedtatt å bygge ny, ev. rehabilitering ungdomsskolen.
- Det er vedtatt å innføre eiendomsskatt på alle eiendommer f.o.m. 2016.
- Strukturelle grep innen flere områder er allerede foretatt; bl.a. er all eldreomsorg samlet i et nytt helsehus på Revetal, barnehagene er store og er samlet i to virksomheter.

Hovedtrekkene ved økonomiplanen er at den inneholder innsparingsforslag på 11,4 – 13,9 mill. kr. i perioden, for bl.a. å kunne styrke bemanningen i helsehuset som er den største enkeltsatsingen i tillegg til ny ungdomsskole. Forslaget inneholder ingen kutt i driftsutgiftene for bygninger og veger, og dette området er slik sett skjermet i forhold til de øvrige tjenestene.

Kommunen har allerede høy gjeld. Det interessante tallet er hvor mye av kommunens gjeld som belaster driften. Følgende oversikt vises i økonomiplanen:

INVESTERINGSGJELD I PERIODEN	2 015	2 016	2 017	2 018	2 019
Gjeld pr. 1.1	639,6	705,3	771,4	780,8	765,1
Avdrag eksist. lån :	-18,6	-18,6	-18,6	-18,6	-18,6
Nye låneopptak budsjet (eksl. VAR fra 2016)	17,1	86,8	84,3	7,4	6,2
Midlertidig byggelån i påvente av salg- 7.11.16	35,0				
Nytt lån i 1.budsjettrevisjon -15	32,2				
Bygningssalg - til ekstraordinære avdrag			-52,0		
Nye avdrag eksl. VAR		-2,2	-4,3	-4,5	-4,6
Investeringsgjeld pr. 31.12	705,3	771,4	780,8	765,1	748,1
Langsiktig plasserte midler	-119,7	-119,7	-119,7	-119,7	-119,7
Investeringsgjeld minus langsiktige midler	585,6	651,7	661,1	645,4	628,4
Derav gjeld vann/avløp	-48,6	-48,6	-48,6	-48,6	-48,6
Derav gjeld med rentekompensasjon	-74,0	-70,0	-66,0	-62,0	-58,0
Netto gjeld som belaster driften	463,0	533,1	546,5	534,8	521,8

I planen er det foretatt en vurdering av i hvor stor grad den enkelte tjeneste er lovstyrt eller ikke. Det foreligger ingen offisiell eller standardisert vurdering av dette, slik at vurderingen i sin helhet står for rådmannens regning. Rådmannens skjønnutøvelse i kategoriseringen av tjenestene kan selvfølgelig diskuteres, men vurderingen viser at de tjenestene som samlet sett utgjør 88,5 % av de frie inntektene vurderes å være i stor grad eller helt regelstyrt. Bildet som framtrer er en tjenesteproduksjon som i svært stor grad er lov, forskrift og regelstyrt.

Tjenester som vurderes som helt frie utgjør samlet 1,3 % av frie inntekter, eller 6,3 mill. kr. En stor del av dette er drift og vedlikehold av idrettsanlegg.

Dette viser at handlingsrommet kommunestyret i Re har, er begrenset. Alternativene som vil skaffe til veie økt handlingsrom av betydning vil være å sentralisere skolestrukturen eller å øke eiendomsskatten.

I økonomiplanen for 2016-19 er det også foretatt en økonomisk risikoanalyse for perioden. De største risikoene for en negativ økonomisk utvikling gjelder forhold som er utenfor lokalpolitisk styring. Dette gjelder:

- Svikt i skatteinngangen på landsbasis
- Nytt inntektssystem for kommunene
- Økning i antall pleietrengende som skal behandles i kommunene, jfr. samhandlingsreformen

Disse områdene er utenfor kommunal kontroll og avgjøres av Stortinget, og av praksis i helseforetakene vedrørende utskrivning av pasienter.

Nytt inntektssystem har den høyeste risikofaktoren for kommunen da den regulerer samlet sett 73 % av Re kommunes inntekter, eller 463 mill. kr i 2016. Dette er problemstillingene for frie inntekter:

- Fordelingen innen frie inntekter for Re er 44 % fra skatt og 56 % fra rammetilskudd. Snitt for landet er 40/60 skatt/ramme. Regjeringen har økt skatteandel til vurdering. Bare i forhold til snittet i Vestfold taper Re i dag 2,4 mill. kr og 14 mill.kr ift landet. Større vekt på skatt øker tapet for Re.
- Ny omfordeling av skatt fra selskaper fra 2017. Det tilsier at Re får et trekk i rammetilskuddet på 4,3 mill.kr i 2017 som kommunen kan få igjen i dette nye tilskuddet dersom en har gjennomsnittlig vekst i privat utlønning. Det vil

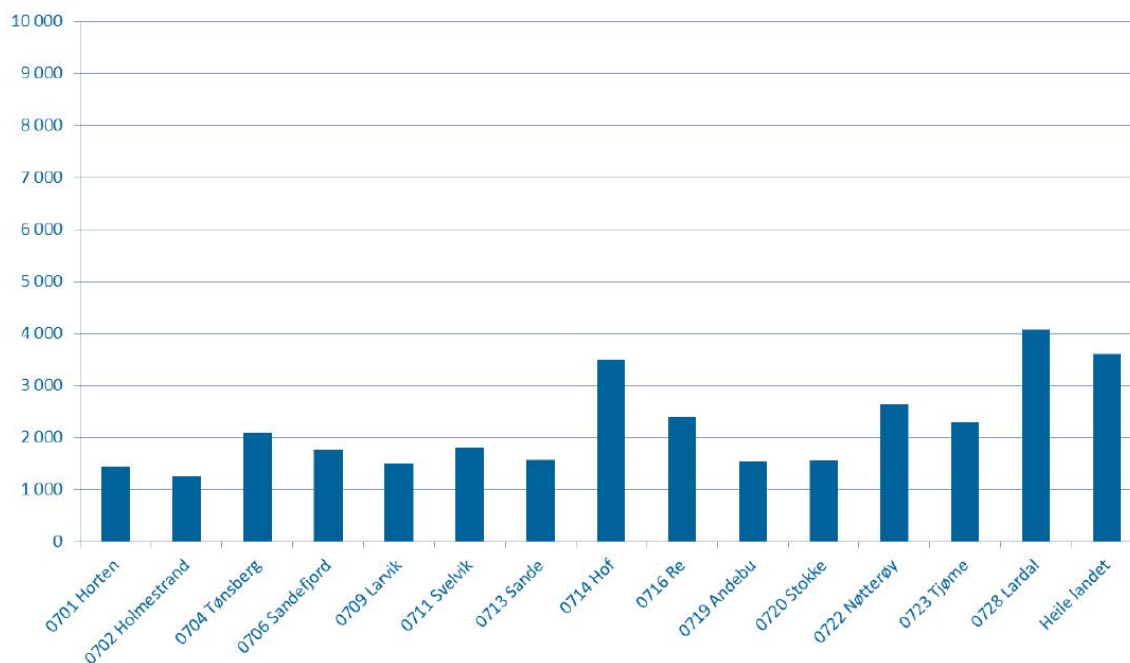
antagelig gi en svikt for Re kommune da urbaniserte kommuner vil tjene på dette.

- Re kommune har 7,7 mill.kr i mertilskudd i rammetilskudd grunnet overhyppighet på 13 personer registrert som psykisk utviklingshemmede. Staten har varslet avvikling av dette kriteriet.
- Skjønnsmidler der Re får 2,2 mill. kr har blitt nedtrappet årlig og Re får i dag mer enn folketallet tilsier. Bortfall gir et nettotap.
- Økt vekt på urbanisering i kriteriene gir tap for Re.
- Endring av befolkningssammensetning gir tap dersom Re' s større andel befolkning i 1-16 år blir lavere og mer lik snittet i Vestfold.

En risikoanalyse med lenger tidshorisont hadde gitt andre resultater. En viktig faktor her er en ev. sterk økning i rentenivået. 1 % økning i flytende renter gir økte utgifter på 5 mill.kr årlig basert p gjeldsnivået i 2015.

Samtidig som inntektssystemet skal gjennomgå har Vestfoldkommunene over tid påpekt skjevheter i dagens inntektssystem hvor Vestfoldkommunene kommer dårlig ut når det gjelder inntekter pr. innbygger til dekning av forhold som ikke dekkes gjennom inntektssystemet. Eksempler på slike tjenester er bl.a. brann, kultur og veivedlikehold. Av de større kommunene i Vestfold er det Nøtterøy og Tønsberg som har de høyeste inntektene.

Oversikt over frie inntekter minus utgiftsbehov pr. innbygger i Vestfold 2015.^{19 20}



Hovedutfordringen rent økonomisk dersom Re består som egen kommune er å få en robust nok økonomi. Robust i den forstand at det er økonomisk rom til å håndtere endringer i rammebetingelsene. Som risikoanalysen viser er det skatteinngang på landsbasis, nytt inntektssystem og samhandlingsreformen som utgjør de største risikofaktorene. Alle disse er

¹⁹ Kilde: Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2015 - Grønt hefte

²⁰ Re kommune ligger høyt da vi har et ekstra inndelingstilskudd som vi mister i perioden 2017-2021

utenfor kommunal kontroll og avgjøres av Stortinget og av praksis i helseforetakene vedrørende utskrivning av pasienter. Det er opplysninger som tyder på at sykehusene har fått effektiviseringskrav knyttet til å redusere antall liggedøgn etter kirurgiske inngrep. Antall liggedøgn har allerede blitt redusert kraftig, og en ytterligere reduksjon vil gi kommunene betydelige utfordringer.

Re kommune er selv med et driftsbudsjett på i underkant av 600 mill. kr. sårbar for endringer som oppstår i driften. Bare en ny bruker med stort pleiebehov vil påvirke kommunens bunnlinje sterkt, da egenandelene for kommunene nå er 1,1 mill. kr.

En framtidig utvikling der økt interkommunalt samarbeid på nye tjenesteområder begrenser også kommunens mulighet til å redusere utgiftene. Nye kutt må derfor i stor grad tas av de tjenestene som kommunen råder fullt og helt over. Kutt i interkommunale virksomheter er avhengig av en felles aksjon hos eierkommunene. Er samarbeidet organisert som et IKS er utfordringen enda større. Et styreverv det være seg i et aksjeselskap eller interkommunalt selskap er et personlig verv. Det betyr at man ikke representerer verken partier eller, kommunen eller andre interessenter, men skal ivareta bedriftens interesser på en best mulig måte sammen med resten av styret og ut fra selskapets formål. På denne måten trenger ikke styrerepresentanter ta direkte hensyn til helheten i en kommunes økonomiske utfordringer. Dette kan lett medføre at IKS'er blir *"levende sitt eget liv ved siden av kommunen."* Dersom Re velger å bestå som egen kommune går kommunen glipp av de økonomiske virkemidlene knyttet til kommunereformen. Dette gjelder engangsstøtte som for 4k utgjør 45 mill. kr. Dette er midler for å kunne rigge den nye organisasjonen. I tillegg gjelder det ren reformstøtte på kr. 25 mill. kr. som den nye kommunen får som gave fra staten.

I forbindelse med reformen har også regjeringen avklart at de kommunene som gjennomfører en sammenslåing med bakgrunn i et nasjonalt vedtak om sammenslåing før 01.01.18 er garantert å få beholde inndelingstilskuddet slik det gjelder i 2016, i 15 + 5 år, med en nedtrapping de siste fem årene. Inndelingstilskuddet utgjør i dag 12,8 mill. kr. Regjeringen har varslet at inntektssystemet vil bli endret f.o.m. 2017. Hvorvidt inndelingstilskuddet da vil bli fjernet eller justert gjenstår å se. Det er imidlertid mulig å tolke regjeringens økonomisk virkemidler i forbindelse med kommunereformen på en slik måte at inndelingstilskuddet vil bli vesentlig endret.

En sammenslåing er også en gyllen mulighet til å gjennomgå og fornye kommuneorganisasjonen. Dette går Re kommune i tilfelle glipp av dersom vi består som egen kommune. Erfaringene fra sammenslåingen av Ramnes og Våle viser også at det er mulig å hente ut en besparelse eller vri ressursinnsatsen fra administrasjon til tjenesteyting. Utfordringen er å finne den rette balansen mellom å benytte frigjorte ressurser til å styrke tjenestene, øke ressursinnsatsen på system/støttefunksjoner/samfunnsutviklingsoppgavene og å hente ut en ren økonomisk effekt.

En analyse ²¹ av kommunale regnskapsdata fra KOSTRA viser at administrasjonskostnadene pr. innbygger synker kraftig med økende kommunestørrelse opp til ca. 5000 innbyggere, men effekten gjør seg gjeldende for kommuner opp til 15- 20000 innbyggere. Re ligger lavt i administrasjonskostnader men vil altså fortsatt kunne hente ut en økonomisk stordriftsfordel ved en sammenslåing.

²¹ Regnskapsdata for 2012 fra KOSTRA. SSB og Telemarksforskning.

Hovedkonklusjon vurdering av kommunens økonomi:

Re kommune med 9 - 10000 innbyggere vil ha et begrenset økonomisk handlingsrom de nærmeste årene, dersom det ikke tas spesielle grep for å redusere utgiftene eller øke inntektene. Kommunen vil være meget sårbar overfor endringer i de årlige forutsetningene for budsjettet og endringer i inntektssystemet for kommunene.

Ved å stå alene går kommunen glipp på av betydelige midler til å gjennomføre en ny ”re-start” som en sammenslåing gir mulighet til.

Oppsummering av konsekvenser dersom Re består som egen kommune

Med i underkant av 10000 innbyggere er det all grunn til å tro at Re kommune vil kunne løse mange av sine oppgaver også i framtida. Spørsmålet er hvordan, og om alternativet ved å inngå i en større enhet vil innebære at oppgavene ivaretas på bedre, mer effektiv og en mer demokratisk måte. Det er mange ukjente faktorer, slik at dette vil være vurderinger gitt ut fra visse forutsetninger om framtida. Hovedløsningen dersom Re består som egen kommune vil være økt interkommunalt samarbeid.

I forhold til de vurderingene som er gjort i denne utredningen, kan konsekvensene av at Re består som egen kommune de neste 30 årene oppsummeres slik:

- For å sikre likeverdighet og kvalitet på tjenestene må kommunen inngå stadig flere interkommunale samarbeid.
- Kommunen vil være helt prisgitt at øvrige kommuner i Vestfold er interessert og ønsker å inngå samarbeidsløsninger.
- Kommunens konkurransekraft og muligheter for å opprettholde og rekruttere relevant kompetanse i egen organisasjon for egne tjenestetilbud vil bli svekket, fordi det finnes større og mer spennende fagmiljøer i andre kommuner
- En helhetlig administrativ styring og oppfølging av ressursene vil bli redusert. Kommunen vil ha en begrenset kapasitet og kompetanse til å følge opp alle interkommunale samarbeid, og å være en god og aktiv eier
- Kommunens regionale påvirkningskraft vil bli redusert
- Kommunen vil ikke utgjøre et funksjonelt samfunnsutviklingsområde. En stor del av innbyggerne vil ikke ha direkte demokratiske påvirkningsmuligheter på viktige forhold av betydning for deres hverdagsliv
- Kommunestyrets reelle myndighet og styringsmuligheter blir svekket pga økt interkommunalt samarbeid
- Det blir mindre interessant å være lokalpolitiker da myndighetsområdet og påvirkningsmulighetene reduseres
- Kommunen går glipp av 70 mill. kr. i omstillingsmidler²²
- En sammenslåing sikrer at hver av kommunene vil få beholde inndelingstilskuddet slik det gjelder i 2016 i 15 + 5 år – Re kommune alene vil ikke få en slik garanti, men kan

²² Forutsatt en sammenslåing av Hof, Holmestrand, Re og Sande

risikere økonomisk tap som følge av endret inntektssystem og endring ev. bortfall av inndelingstilskuddet.

- Kommunen vil gå glipp av en antatt stordriftsfordel og reduserte administrasjonskostnader
- Alternativene for å sikre tilstrekkelig økonomisk soliditet og større økonomisk handlefrihet er ytterligere kutt i tjenestene kommunen selv råder fullt ut over eller økte inntekter. I hovedsak antas dette å ville gjelde endringer i tilbudet innen skoler, barnehager, kultur og økt eiendomsskatt.

Er det så ingen positive sider ved å bestå som egen kommune? Fra et rent administrativt ståsted, og i et 30-års perspektiv er svaret på dette nei, dersom kommunen skal ivareta sine oppgaver og roller på en god nok måte.

Avslutning

Det kan argumenteres med at det er en ulempe at antall kommunestyremedlemmer reduseres og at antall innbyggere pr. folkevalgt vil øke. Dette må settes opp mot hva en framtid med utstrakt interkommunalt samarbeid faktisk innebærer i forhold til kommunestyrets myndighet og påvirkningsmuligheter. En ev. ny og større kommune vil også i større grad evne å gjennomføre tiltak som gir innbyggerne bedre muligheter for å komme i dialog med kommunen, og innta en aktiv holdning til utvidet innbyggermedvirkning. Bruk av nye sosiale medier og utnyttelse av teknologiske muligheter er stikkord i så måte.

Det kan også argumenteres med at kommunen allerede har vært igjennom en sammenslåing, og at det er en stor energilekkasje med stadige endringer og omstillinger og at det er behov for ro. Samfunnsutviklingen vil imidlertid fortsette. Det vil bli et økende krav til endringer og innovasjonstakt i alle næringer, også i offentlig sektor. En fundamental kompetanse blir derfor omstillingsevne i seg selv. Endringer blir hverdagen for å løse oppgavene i framtida.

Det kan også argumenteres med at ja, det er mulig vi må igjennom en sammenslåing på sikt, men behovet er ikke til stede nå. Forutsatt at kommunene for øvrig i Vestfold slår seg sammen til større enheter, vil disse være interessert i nye sammenslåingsprosesser dersom de nettopp har gjennomført en sammenslåing? Det kan i alle fall være en stor risiko for at Re ikke kan velge fritt ved en senere anledning, og at en senere sammenslåing bærer mer preg av en innlemming, enn at Re deltar i et fellesskap som skal bygge en ny kommune.

Det alternativet som kommunestyret skal ta stilling til nå, er en større kommune i nordre Vestfold, i utgangspunktet bestående av Hof, Holmestrand, Re og Sande. Denne kommunen vil ikke være for stor, verken i antall innbyggere eller i geografi. Dette innebærer at avstandene ikke vil utgjøre en stor utfordring. Erfaringsmessig tilsier ikke kommunestørrelsen at det vil oppstå stordriftsulemper i en slik kommune.