



## KOMMUNEREFORMEN – HURUM ALENE - BAKGRUNNSNOTAT

<b>INNLEDNING</b> .....	<b>2</b>
<b>1. NØKKELTALL / INNBYGGERTALL/DEMOGRAFI</b> .....	<b>3</b>
<b>2. TILSTREKkelig KAPASITET</b> .....	<b>3</b>
<b>3. RELEVANT KOMPETANSE</b> .....	<b>4</b>
<b>4. TILSTREKkelig DISTANSE</b> .....	<b>5</b>
<b>5. EFFEKTIV/KOMPLEKS TJENESTEPRODUKSJON</b> .....	<b>5</b>
<b>6. ØKONOMISK SOLIDITET</b> .....	<b>10</b>
<b>7. VALGFRIHET</b> .....	<b>15</b>
<b>8. FUNKSJONELLE SAMFUNNSUTVIKLINGSOMRÅDER/ AREAL/SAMFERDSEL</b> .....	<b>16</b>
<b>9. LOKAL POLITISK STYRING/NÆRDEMOKRATI</b> .....	<b>17</b>
<b>10. SAMFERDESEL/KOLLEKTIVTRANSPORT</b> .....	<b>18</b>
<b>11. LOKAL IDENTITET</b> .....	<b>20</b>
<b>12. FYLKESTILHØRIGHET</b> .....	<b>21</b>
<b>13. VILKÅR FOR EVT SAMMENSLÅING</b> .....	<b>22</b>
<b>14. OPPSUMMERING/KONKLUSJON</b> .....	<b>22</b>



## INNLEDNING

Den 21. juni 2016 skal Hurum kommunestyre behandle spørsmålet om kommunereform. Kommunereformen er en del av Stortingets og regjeringens politikk hvor kommunene innen 1. juli 2016 skal behandle spørsmålet om mulig sammenslåing. Lokal enighet er ifølge regjeringens nettsider ønskelig, men ikke et krav.

Hovedmålene med reformen er:

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

Hurum kommune har tre reelle alternativ:

- Hurum alene-alternativet: Hurum kommune slår seg ikke sammen med andre kommuner.
- Fjordbyalternativet: Hurum kommune kan skape en ny kommune med Drammen, Svelvik og eventuelle andre kommuner i Drammensområdet.
- Vestfjordalternativet: Hurum kommune kan skape en ny kommune med kommunene Røyken og Asker.

Dette notatet har til hensikt å gi en overordnet beskrivelse av de tre alternativene. En endelig saksutredning vil utarbeides i mai 2016 som grunnlag for kommunestyrets behandling av spørsmålet 21. juni 2016. En eventuell sammenslåing skjer ved en felles søknad til kommunal- og moderniserings departementet med endelig behandling i Stortinget våren 2017. Virkningstidspunktet blir 1. januar 2019 eller 1. januar 2020.

Første versjon av dette dokumentet ble skrevet 8. mars 2016. Dette er andre versjon som inneholder enkelte rettinger og oppdateringer.

Hurum, 6. april 2016

Rådmannen

## 1. NØKKELTALL / INNBYGGERTALL/DEMOGRAFI

Kommune	Hurum	Røyken	Asker	Drammen	Svelvik	Vestfjord	Fjordby
Areal	163,26	112,63	100,71	137,01	57,72	357,99	376,60
Antall innbyggere	9 365	21 038	59 571	67 016	6 601	89 974	82 982
Brutto budsjett (1000 kr)	466122	1048688	3069562	3318168	346297	4584372	4130587
Antall kommune-styrerepr	29	27	47	49	25		
Antall innbyggere bak hver politiker	323	779	1 267	1 368	264		

Tabellen har av praktiske årsaker ikke satt opp kommunene Lier, Nedre Eiker, Sande og Øvre Eiker.

## 2. TILSTREKKELIG KAPASITET

### a) Innledning

Kommunene må ha en tilstrekkelig kapasitet både faglig og administrativt for å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Tilstrekkelig kapasitet henger nært sammen med tilgang til relevant kompetanse. Å få én stilling med god fagkompetanse vil ikke gi grunnlaget for et godt fagmiljø. Til det trenger man også kapasitet til å behandle en viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt samt til å utvikle fagområdene. For små fagmiljø vil gjøre tjenesteproduksjonen svært sårbart ved ferie, sykdom og annet fravær.

### b) Hurum alene-alternativet

Hurum alene er sårbar vedrørende administrativ saksbehandling, tilstedeværende ledelse, fagkompetanse og service/informasjonskapasitet. Sårbarheten økes ved fravær. Dersom andre kommuner velger å gå sammen vil disse naturlig nok bygge egne fagmiljø med både bredde- og spisskompetanse. Det vil da trolig være en utfordring både å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse i Hurum.

Dersom kommunene som følge av kommunereformen får flere oppgaver vil det øke sannsynligheten for at det er flere sårbare fagmiljø.

### c) Vestfjordalternativet

Antas å øke stabil tilgang på faglig og administrativ kompetanse, beholde kontinuitet i saksbehandling, tilstedeværende ledelse og drift.

### d) Fjordbyalternativet

Som c)

## **e) Konklusjon**

Sårbarhet generelt, samt ved ferie, sykdom og annet fravær vil reduseres ved alternativ c og d. Det er imidlertid knyttet en viss usikkerhet til konsekvensene siden de ikke er målbare, og konklusjonen bygger derfor på klare antagelser.

## **3. RELEVANT KOMPETANSE**

### **a) Innledning**

I tillegg til tilstrekkelig kapasitet, er også relevant kompetanse avgjørende for å sikre sterke fagmiljøer og en god administrasjon. Dette innebærer også at det må være en bredde i kompetansen. Manglende kapasitet og kompetanse er også fremhevet som utfordringer for at kommunen skal ivareta sine roller som samfunnsutvikler og myndighetsutøver. Innenfor kommunens rolle som demokratisk arena kan en kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte bedre den politiske styringen og utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Av hensyn til lokaldemokratisk styring er det avgjørende at kommunen selv kan sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og ikke er avhengig av samarbeid eller hjelp fra andre.

### **b) Hurum alene-alternativet**

En rekke oppgaver løses i dag gjennom interkommunale samarbeid.

Ved Hurum alene-alternativet vil disse fremdeles måtte løses i samarbeid med omkringliggende kommuner. Dersom kommunene rundt oss slår seg sammen vil de andre kommunene kunne få redusert behov for å delta i interkommunalt samarbeid/selskap. Dette kan gjøre det mer utfordrende for Hurum kommune å sikre tjenesteproduksjon med ønsket kvalitet.

### **c) Vestfjordalternativet**

En større kommune vil ha større og bedre fagmiljø hvor ulik kompetanse kan settes sammen for å løse komplekse oppgaver.

### **d) Fjordbyalternativet**

Som c)

### **e) Konklusjon**

Alternativ c) og d) vil høyst sannsynlig sikre bedre fagmiljø enn Hurum alene kan klare.

## **4. TILSTREKKELIG DISTANSE**

### **a) Innledning**

Kommunene må ha en størrelse som sikrer tilstrekkelig distanse mellom saksbehandlere og innbyggere. Dette for å sikre likebehandling og at det ikke tas utenforliggende hensyn i myndighetsutøvelsen, samt at innbyggerne sikres de rettigheter de har etter loven. I tillegg skal habilitetsreglene sikre tilliten til kommunene og beskytte den enkelte saksbehandler mot utidig press.

### **b) Hurum alene-alternativet**

Dagens nærhet mellom innbyggere, politikere og kommuneadministrasjon videreføres. For nære relasjoner kan medføre risiko for at det ved behandlingen av en sak blir reist spørsmål ved om det er tatt utenforliggende hensyn og om lovens prinsipper om likebehandling blir fulgt.

Hurum alene-alternativet stiller krav til gode forvaltningsregler i kommunen som følges og dokumenteres. Kommunen har dette i dag.

### **c) Vestfjordalternativet**

Ny kommuneorganisasjon med større avstand mellom innbyggere, politikere og kommuneadministrasjon. Dersom dert er nærhet mellom saksbehandler og innbygger kan saksbehandleren lettere erstattes i den enkelte sak for å forhindre nærhet og mulig inhabilitet.

### **d) Fjordbyalternativet**

Som c)

### **e) Konklusjon**

Med gode forvaltningsregler i kommunen som følges og dokumenteres vil innbyggernes rettigheter og kommunens åpenhet og objektivitet være sikret i alle 3 alternativene.

## **5. EFFEKTIV/KOMPLEKS TJENESTEPRODUKSJON**

Den kommunale tjenesteytingen skjer både direkte fra kommunens ansatte, gjennom interkommunale samarbeidsordninger eller ved at kommunen kjøper tjenester fra andre kommuner eller private aktører. Befolkningsutvikling og økte krav fra brukere vil fremover gi økt behov for kommunale velferdstjenester. Samtidig blir tjenestene i kommunen stadig mer komplekse og krever høyere kompetanse.

For å kunne oppnå stordriftsfordeler og for å løse konkrete fellesoppgaver har kommunene i Norge gjennom tiden hatt samarbeid seg imellom. Dette gjelder både formelle og uformelle samarbeid. Den vanligste formen for samarbeid er å gå sammen om et interkommunalt selskap – IKS (etter IKS-loven) eller interkommunale samarbeid med hjemmel i kommuneloven § 27 (§ 27-samarbeid). En av de kanskje viktigste årsakene til at de interkommunale samarbeidene har blitt styrket de siste årene er blant annet sårbare fagmiljø kombinert med stadig økende krav til kommunene.

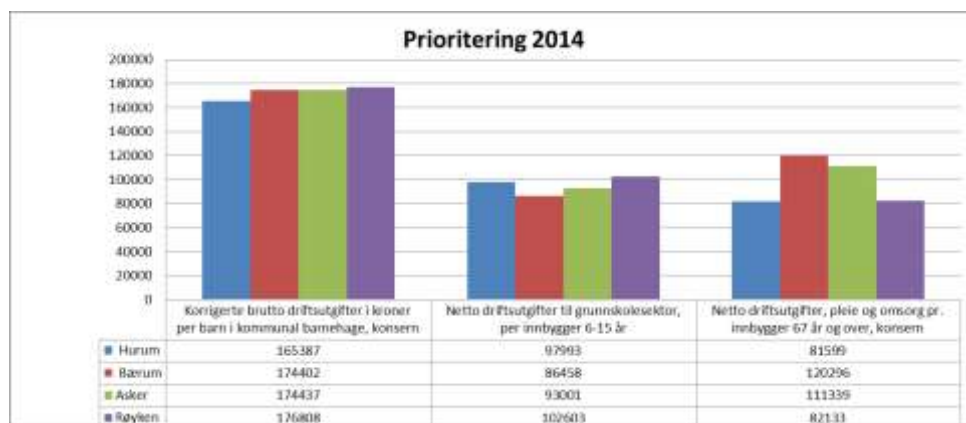
### a) Hurum alene-alternativet

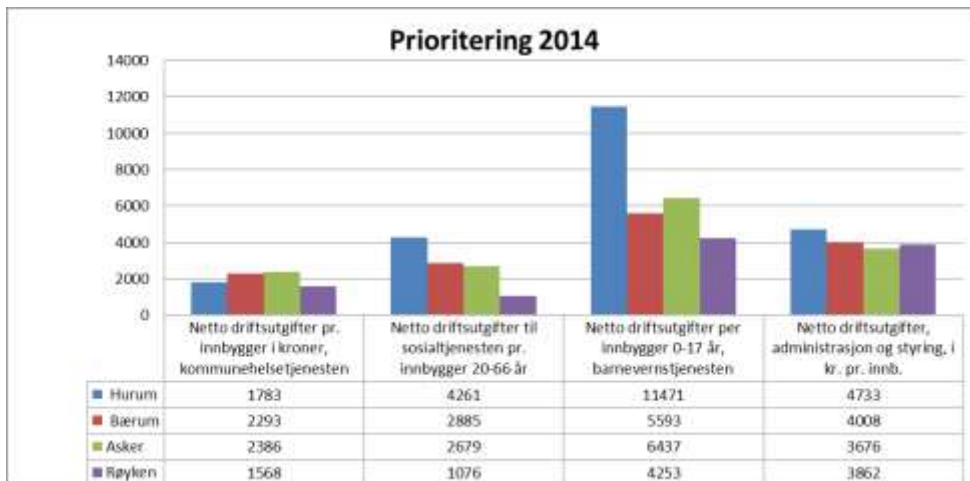
Hurum kommune deltar i dag i en rekke interkommunale selskap og samarbeid for å ivareta viktig velferdstjenester. Spørsmålet som vil reise seg dersom Hurum blir stående alene er om vi vil kunne klare å levere gode tjenester på alle områder. Dette vil i stor grad være avhengig av fremtiden til de interkommunale samarbeidene og selskapene vi i dag er en del av.

Som beskrevet under pkt. 4 vil det av hensyn til lokaldemokratisk styring være avgjørende at kommunen selv kan sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og ikke er avhengig av samarbeid eller hjelp fra andre. Erfaringer viser at dette har vært utfordrende innenfor enkelte fagområder som f.eks. vann og avløp.

### b) Vestfjordalternativet

Dersom man sammenligner netto driftsutgifter til ulike tjenester i Vestfjordalternativet så skiller Hurum kommune seg ut på enkelte områder. Både Hurum kommune og Røyken kommune bruker i dag langt mindre til pleie og omsorg pr innbygger over 67 år. Hvorvidt dette skyldes ulik prioritering og kvalitet, overkapasitet eller effektivitet er usikkert. Hurum kommune skiller seg også ut med å bruke langt mer enn de andre kommunene på sosiale tjenester og barnevernstjenester. Utgifter til administrasjon ligger høyest i Hurum kommune som er den minste kommunene i dette alternativet. Dette underbygger påstanden om at jo mindre kommunen er, jo høyere er utgifter til administrasjon per innbygger.





Hovedtyngden av dagens samarbeidsformer er med Røyken kommune, men i retning Drammensområdet. Hurum og Røyken inngår i dag i overkant av 25 typer samarbeid om ulike tjenester, herav felles brannsjef, legevakt og drift av vei, vann og avløp.

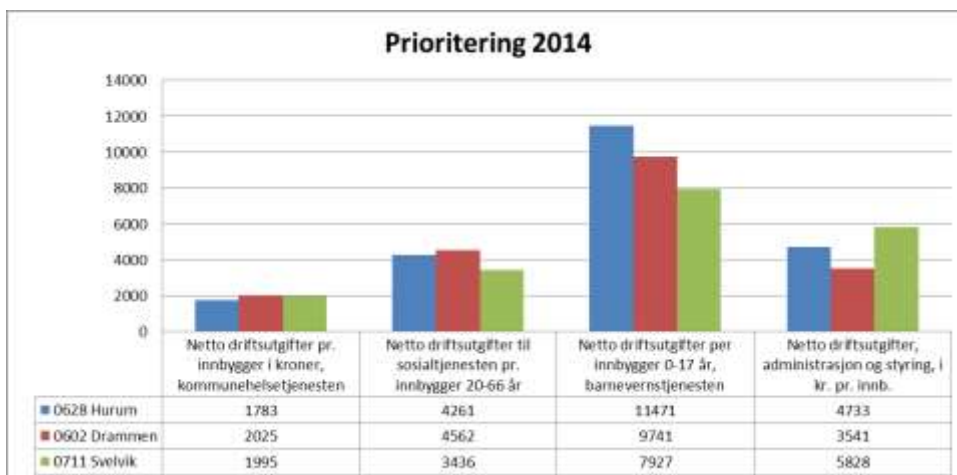
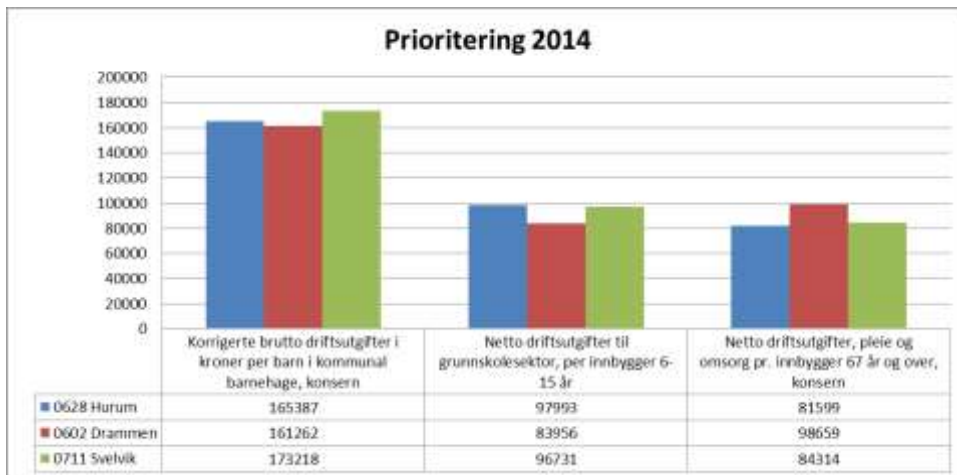
Med unntak av Bråset bo- og omsorgssenter og Glitre vannverk (hvor kun Røyken deltar) og IKT drift (hvor kommunene deltar i hver sin ordning), er begge kommunene i alle samarbeidsordningene.

### c) Fjordbyalternativet

På et overordnet nivå kan vi konstatere at det er relativt små forskjeller mellom kommunene i Fjordbyalternativet når det gjelder netto driftsutgifter pr. innbygger, hvilket tyder på at kommunene har omtrent de samme forutsetningene for å gi innbyggerne likeverdige tjenester. Noen unntak finnes.

Tallene bekrefter antagelsene om at utgifter per innbygger til administrasjon og politisk styring er høyere i mindre kommuner. Dersom utgifter til administrasjon og politisk styring i Hurum og Svelvik reduseres til Drammens-nivå ville dette utgjøre en betydelig effektiviseringsgevinst.

De største forskjellene finner vi på skoleområdet hvor Svelvik og Hurum bruker mer enn Drammen kommune. Det er naturlig å tenke at dette kan ha sammenheng med størrelsen på skolene. Større skoler vil gi grunnlag for lavere kostnader pr. elev. Forskjellen kan også gjenspeiles i ulik politisk prioritering. Når det gjelder utgifter til helse og omsorg bruker Drammen kommune mer per innbygger enn hva både Hurum og Svelvik gjør.



## d) Konklusjon

Når KOSTRA-tall fra 2014 legges til grunn for å sammenligne hvordan kommunene prioriterer så fremgår det at kommunene i Fjordbyalternativet prioriterer veldig likt. Hurum kommune skiller seg noe ut når kommunene i Vestfjordalternativet sammenlignes ved at kommunen er utgiftskrevende på sosial- og barnevernsområdet sammenlignet med de andre kommunene.

Ved overgang til en eventuell storkommune med Fjordby- eller Vestfjord-kommunealternativet vil det på sikt måtte skje en tilpasning til et felles utgiftsnivå innenfor flere av kommunenes tjenesteområder. Det vil fremdeles være noen lokale variasjoner i hvor store ressurser som vil brukes pr. innbygger, særlig når det gjelder ressursbruk til de mer stedbundne tjenestene som skoler, barnehager og hjemmebasert tjenester til eldre og andre med pleie- og omsorgsbehov. Behovet for nærhet til brukerne gjør at det ikke er mulig å jevne ut kostnadsforskjeller i alle deler av en eventuell ny kommune.

### Hvilke gevinster vil en storkommune med Fjordbyalternativet eller Vestfjordalternativet ha kontra det å stå alene?

Større kommuner kan gi bedre utnyttelse av potensielle stordriftsfordeler. Nå er det slik at flere av kommunene i denne utredningen er i dag store i norsk sammenheng og har allerede stordriftsfordeler sammenlignet med mindre kommuner. Bosettingsmønsteret i kommunen og hensynet til innbyggernes ønske om nærhet til



tjenestene kan gjøre det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler på alle tjenester i kommunen, men det vil trolig være effektiviseringsgevinster på flere områder – slik som i den overordnede styringen og planleggingen i sektoren.

Når det gjelder interne tjenester som administrasjon vil det blant annet være stordriftsfordeler knyttet til videreutvikling av fagsystemer og systemutvikling for merkantile systemer. Felles for denne digitaliseringsutviklingen er sentralisering gjennom effektiv håndtering av store datasett. Innenfor innkjøp vil det også kunne være mulig å hente samordningsgevinster. Effektiviseringsgevinstene i kommunal tjenesteproduksjon har i stor grad vært knyttet til kommunal administrasjon. Det er tydelige smådriftsulemper innenfor administrasjon. Erfaringene er imidlertid at stordriftsfordelene for administrasjonen i stor grad er uttømt når kommunene blir større enn 15 000–20 000. På den andre siden viser erfaring at kvaliteten på de administrative tjenestene øker med kommunestørrelse, blant annet gjennom bedre IKT-tjenester, økonomitjenester, innkjøp og mulighet for å drive krevende utviklingsprosjekter. Større fagmiljøer gir erfaringsmessig grunnlag for utvikling av bedre tjenester og reduserer sårbarheten i forbindelse med fravær.

Gevinster kan også hentes ut ved å optimalisere kapasiteten ved eks. optimal utbygging av tjenester som følge av befolkningsvekst, endringer i strukturer som fjerner barrierer og grenser som hindrer økning i produksjonen. Potensialet ligger også i redusert behov for reservekapasitet ved utbygging av infrastruktur. Imidlertid vil rådmannen understreke at en kommunesammenslåing ikke nødvendigvis gir store økonomiske effektiviseringsgevinster da det knyttes usikkerhet til størrelsen på besparelsene.

Tjenesteområdene grunnskole og helse og omsorg utgjør en stor andel av kommunens utgifter. Dersom man klarer å optimalisere eksisterende og kommende kapasitet på en bedre måte som følge av kommunesammenslåing vil bedre kapasitetsutnyttelse bidra til å kunne redusere investeringsbehovet, da kanskje spesielt innenfor helsesektoren hvor Hurum kommune har et stort behov for økt kapasitet.

På skoleområdet bruker Hurum kommune i dag mer enn de fleste av kommunene som er med oversiktene over. Det er kanskje naturlig å tenke at dette kan ha sammenheng med størrelsen på skolene. Større skoler vil gi grunnlag for lavere kostnader pr. elev. Forskjellen kan også gjenspeiles i ulik politisk prioritering.

Kapasiteten på skoleområdet i Vestfjordkommunealternativet vil kunne optimalisere ved at skoler på grensene mellom kommuner (eks. Sætre/Åros) kunne vært utnyttet bedre dersom man ikke behøvde å forholde seg til eksisterende kommunegrenser.

I Fjordkommunealternativet er det antageligvis noe vanskeligere å få til utnyttelse av kapasitet på tvers av eksisterende kommunegrenser på eksempelvis skoleområdet som ville ligge på grensen mellom dagens kommuner da det er en fjord mellom Hurum og Svelvik.

## 6. ØKONOMISK SOLIDITET

### a) Innledning

En viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester er at kommunene har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom kan i større grad håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne. En kommunes økonomiske status kan måles ved en rekke ulike indikatorer:

En av indikatorene innen kommuneøkonomien som ofte brukes for å vurdere den økonomiske stillingen til en kommune er *netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter*. Indikatoren forteller hvor mye om inntektene som er igjen til å dekke fremtidige engangsbehov, typisk investeringer. Høyt netto driftsresultat er positivt. Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi anbefaler at netto driftsresultat over tid bør ligge på minst 1,75 %.

Indikatoren *netto lånegjeld per innbygger* forteller noe om hvor mye av inntektene som er bundet til å betjene fremtidige renter og avdrag. Høyere lånegjeld betyr at kommunen er mer sårbar for rentøkninger.

*Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter* forteller noe om størrelsen på kommunens frie reserver. Høy verdi betyr at kommunen har en relativt bedre reserve til å håndtere uforutsette hendelser.

Skatteinntekter utgjør, slik inntektssystemet til kommunene er bygd opp, ca. 40 % av kommunenes inntekter. Skatteinntektene utjevnes mellom kommunene gjennom skatteutjevning (også kalt inntektsutjevning).

Formålet er å jevne ut forskjellene mellom kommunenes skatteinntekter. Systemet er bygd opp slik at kommuner med skatteinntekter over 100 prosent av landsgjennomsnittet blir trukket 60 prosent av differansen mellom egen skatteinntekter og landsgjennomsnittet, men kommuner under landsgjennomsnittet blir kompensert 60 prosent av differansen mellom egen skatteinntekter og landsgjennomsnittet. Kommuner som har skatteinntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet blir i tillegg kompensert for 35 prosent av egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. Denne kompensasjonen finansieres av at alle kommunene blir trukket et likt beløp pr. innbygger. Selv om skatteinntektene utjevnes vil det likevel være forskjeller mellom kommunene. De som har høyest skatteinntekter vil fortsatt ha høyest skatteinntekter og de som har lavest vil fortsatt ha lavest.

*Kompensasjoner i reformarbeidet:* Kommuner som slår seg sammen får reformstøtte og dekning av engangskostnader. Denne blir gradert etter antall innbyggere i den sammenslåtte kommunen. Modell for støtten som vist i tabellen under:

#### Dekning av engangskostnader i reformperioden (1000 kr)

Antall kommuner og innbyggere i sammenslåing	0-19.999 innb	20-49.999 innb	50-99.999	Over 100.000 innb
2 kommuner	20 000	25 000	30 000	35 000
3 kommuner	30 000	35 000	40 000	45 000
4 kommuner	40 000	45 000	50 000	55 000
5 eller flere kommuner	50 000	55 000	60 000	65 000

### **Reformstøtte i reformperioden (1000 kr)**

Antall innbyggere i sammenslåing	Reformstøtte
0 - 14.999 innb	5 000
15.000 - 29.999 innb	20000
30.000 - 49.000 innb	25000
Over 50.000 innb	30000

Innbyggertilskuddet i rammetilskuddet inneholder i dag et såkalt basistilskudd, som er det samme for alle kommuner. Når to kommuner slår seg sammen, mister de to kommunene ett basistilskudd. Det eksisterer imidlertid en ordning med et såkalt inndelingstilskudd som gis til den sammenslåtte kommunen i 15 år, fulgt av en 5 års nedtrappingsperiode. Inndelingstilskudd kompensere for bortfall av basistilskudd og en eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskudd.

Forslag til nytt inntektssystem for kommunene har nettopp vært ute på høring. I forslaget ligger det foreslått innføring av et nytt strukturkriterium som skal skille mellom ufrivillige og frivillige smådriftsulemper.

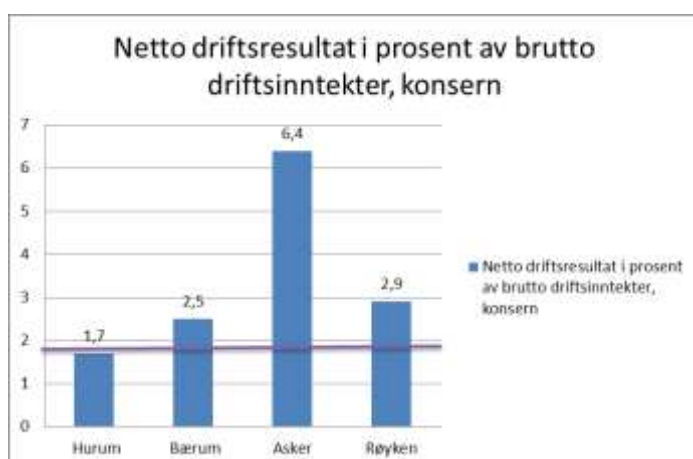
#### **b) Hurum alene-alternativet**

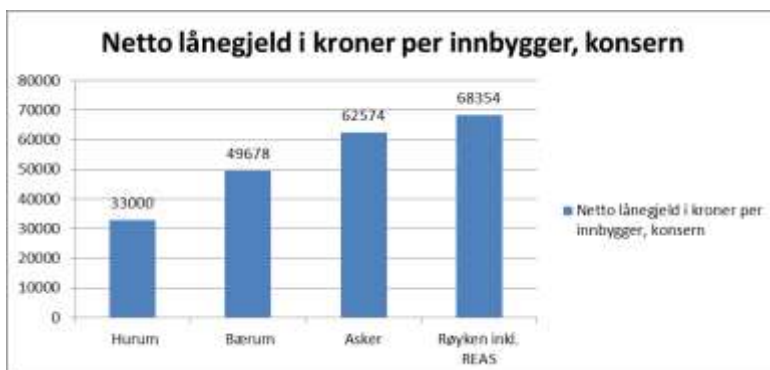
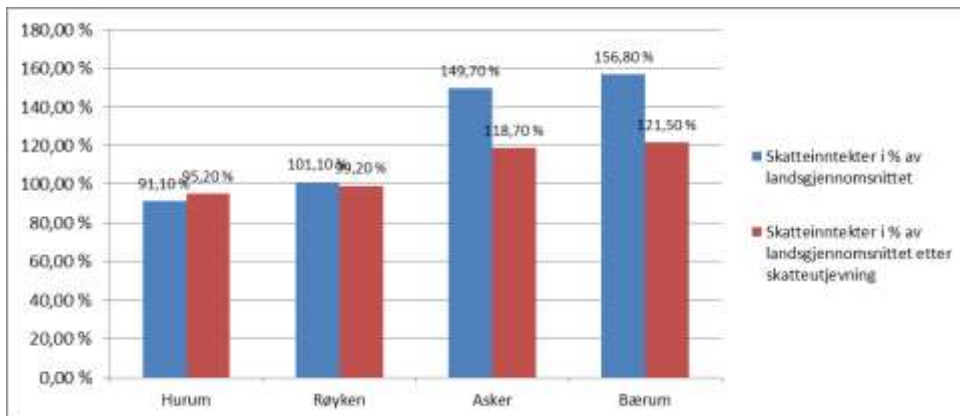
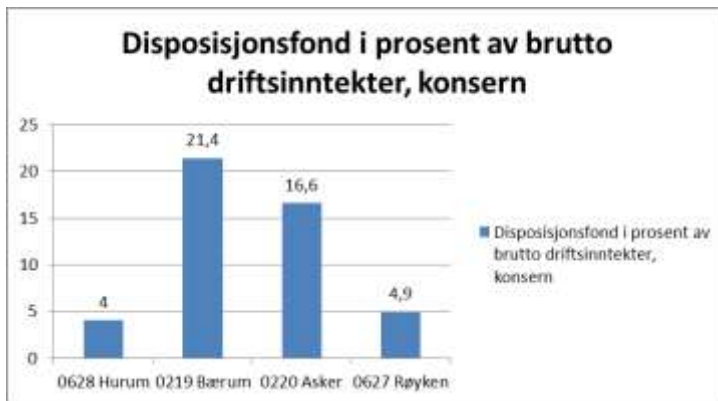
Dersom høringsforslag for nytt inntektssystem for kommunene blir vedtatt vil det for Hurum kommune bety en reduksjon i rammetilskuddet på 5,6 mill.kr. som følge av innføring av nytt strukturkriterium (ved grenseverdi på 25,4 km).

Det er også naturlig å kunne tenke seg at innbyggertilskuddet til kommunene reduseres for å finansieres reformstøtten. Små kommuner er mer sårbare enn større kommuner i slike situasjoner, fordi de har et mindre budsjett å omdisponere innenfor.

#### **c) Vestfjordalternativet**

Tabellene oppsummeres under konklusjon

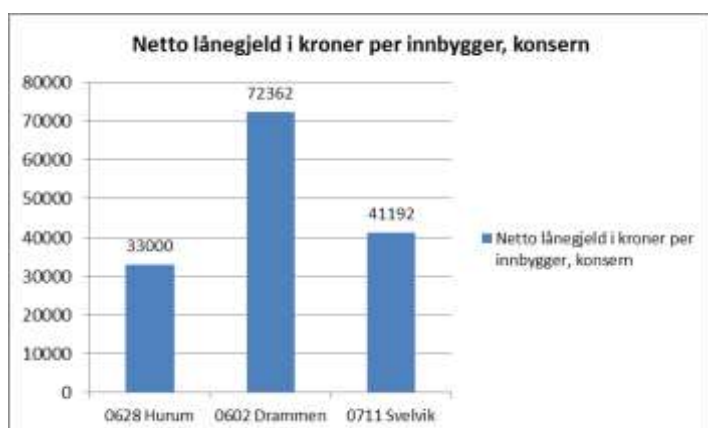
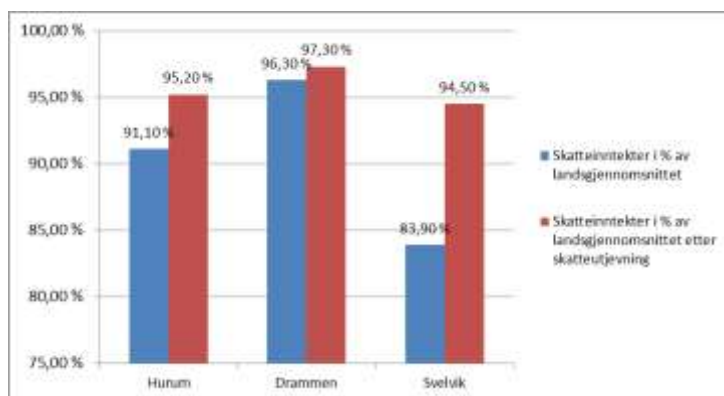
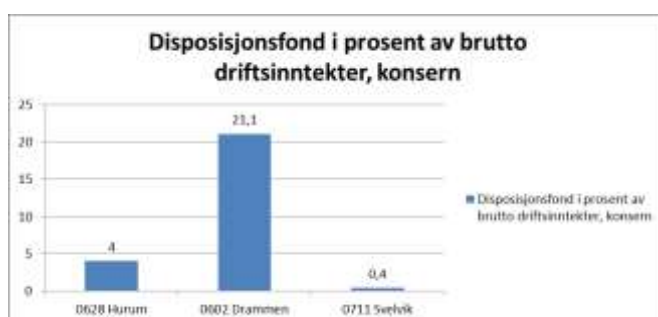




- Tall for Røyken kommuner er korrigert slik at gjeld i REAS er tatt med (jf. Årsmelding for 2014)

## d) Fjordbyalternativet

Tabellene oppsummeres under konklusjon



## e) Konklusjon

Netto driftsresultat:

Faktagrunnlaget presentert ovenfor viser at kommunene i 2014 hadde netto driftsresultat tilnærmet i tråd med anbefalt nivå. Hurum og Svelvik har de har svakeste resultatene, mens Asker har et netto driftsresultat på 6,4 %.

Gjeld:

Kommunene "har med" seg ulikheter i gjeld, fordringer og eiendeler inn i en eventuell sammenslått kommune. Dessuten er kvaliteten på bygninger og infrastruktur som kommunene har ansvar for, ulik. I varierende grad kan disse forskjellene kvantifiseres.

Netto lånegjeld er en måte å sammenligne kommunene på. Netto lånegjeld per innbygger varierer noe mellom kommunene.

Gjennomsnittlig gjeld per innbygger på landsbasis ligger i 2014 på 54 000,-. Korrigert for gjeld i REAS så har Røyken kommune høyest gjeld per innbygger i Vestfjordalternativet. Asker kommune har også gjeld som ligger over landsgjennomsnittet, men har samtidig god økonomi til å møte eventuelle renteøkninger. Drammen kommune ligger høyest på netto lånegjeld per innbygger i begge alternativene. Det er gjort betydelige investeringer i Drammen kommune de siste årene.

Hurum kommune ligger lavest på gjeld per innbygger, dette gjør oss mindre utsatt ved en renteoppgang. Det at en kommune har lav lånegjeld kan også bety at kommunen står foran store investeringer, mens høy gjeld kan bety at kommunen har gjennomført nødvendige investeringer. Hurum har et stort vedlikeholdsetterslep, men det er ikke vurdert om Hurum kommune skiller seg spesielt ut sammenlignet med de andre kommunene.

Disposisjonsfond:

Størrelsen på disposisjonsfond i Drammen og Asker er langt over anbefalt nivå. Tall for 2014 viser at reservene i Røyken og Hurum ligger noe under anbefalt nivå på 5 %. Svelvik kommune er en ROBEK-kommune, men har gjennom stram økonomistyring klart å levere et godt økonomisk resultat i 2015.

Skatteinntekter og rammetilskudd:

I Fjordbyalternativet har alle kommunene skatteinntekter under landsgjennomsnittet. Drammen har de høyeste skatteinntektene med 97,7 % av landsgjennomsnittet etter skatteutjevning.

I Vestfjordalternativet er det kun Hurum kommune som har skatteinntekter under landsgjennomsnittet og dermed blir kompensert i skatteutjevningsordningen.

Asker har betydelig høyere skatteinntekter og blir dermed trukket i skatteutjevningsordningen, men beholder allikevel 118,7 % av skatteinntektene sammenlignet med landsgjennomsnittet etter utjevningsordningen.

Ser man kun på skatteinntektene så gir Vestfjordalternativet høyest skatteinntekter samlet sett.

Reformstøtte:

En sammenslått kommune med Hurum, Røyken og Asker vil få 30 millioner kroner i **reformstøtte** og 40 millioner kroner i dekning av **engangskostnader**.

En sammenslått kommune med Hurum, Drammen og Svelvik vil få 30 millioner kroner i **reformstøtte** og 40 millioner kroner i dekning av **engangskostnader**.

## 7. VALGFRIHET

### a) Innledning

Innbyggerne vil i større grad kreve flere valgalternativer innenfor tjenestene. Større kommuner kan tilby en større bredde i tilbudet til sine innbyggere, som vil være vanskelig å tilby i små kommuner, selv om mindre kommuner ofte vil ha en nærhet til tjenestene.

### b) Hurum alene-alternativet

Hurum kommune alene vil ikke kunne tilby den bredde av ulike tjenester som vil være og er nødvendig. Et utstrakt samarbeid etter kommuneloven § 27 vil være nødvendig innenfor flere tjenesteområder. Dersom andre kommuner slår seg sammen og Hurum står alene utenfor er det usikkert om dagens samarbeidsmodeller vil kunne opprettholdes. Det er en mulighet at Hurum kan miste tilgangen til ulike interkommunale samarbeid. Hurum alene vil ikke ha hverken kompetanse eller økonomi til å kunne tilby det mangfold av tjenester som kommunene ønsker eller er pålagt å løse, dette gjelder spesielt innenfor helse- og omsorg, men også innenfor oppvekst og tekniske tjenester.

### c) Vestfjordalternativet

En større kommune vil kunne gi et mangfold av tjenester og valgalternativer produsert i og av egen kommune.

### d) Fjordbyalternativet

En større kommune vil kunne gi et mangfold av tjenester og valgalternativer produsert i og av egen kommune.

### e) Konklusjon

Valgfriheten for våre innbyggere vil være størst i en større sammenslått kommune. Hurum alene-alternativet vil forutsette at nåværende samarbeidsstrukturer opprettholdes, og det er usikkert hvordan dette vil være dersom andre kommuner velger å gå sammen.

## **8. FUNKSJONELLE SAMFUNNSUTVIKLINGSOMRÅDER/ AREAL/SAMFERDSEL**

### **a) Innledning**

Kommunene må ha en inndeling som er mest mulig funksjonell for de områder det er nødvendig å se i sammenheng for å sikre helhetlige løsninger, særlig på areal- og transportområdet. De siste tiårene har det vært en vedvarende regional integrasjon gjennom pendling og tettstedsutvikling, slik at kommunene i stadig mindre grad utgjør en funksjonell enhet. Denne utviklingen vil fortsette. Særlig i byområder gjør behovet for mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder at kommunene bør vurdere sammenslåing. Erfaring tilsier at kommunene hver for seg har sterke insentiver for å ivareta egne behov og at de felles løsningene ikke blir optimale, verken i planleggingen eller i implementeringen av planene. I mindre sentrale strøk vil kriterier som kapasitet og kompetanse om samfunnsutvikling være viktigere når kommunesammenslåing skal vurderes.

### **b) Hurum alene-alternativet**

Kommunenes egen planlegging er forutsatt å bygge på fylkesplaner, mv. Fylkesplaner har begrenset styringsfunksjon.

Kommunene bestemmer selv mål om lokal utvikling. Utviklingsmål har en tendens til å bygge på lokale forutsetninger siden det er få insitamenter for å inkludere nabo-kommuner i planarbeidet. Konsekvensen av dette er at regional helhet utvannes og samordningsgevinster vil bortfalle.

Lokale mål om likeverdig utvikling i kommunedelene gir en spredning av bebyggelse og tettsteder som over tid kan hindre utvikling av et hensiktsmessig tjenestetilbud (butikker, skole, barnehage, kollektivtrafikk, mv).

Spredt utbygging gir et dårligere kollektivtrafikktilbud og medfører økt bilbruk.

Kommunens prioriterte utviklingsmål vil ofte være avhengig av andre parters samhandling (finansiering av bedre kollektivtrafikk, infrastrukturtiltak, mv). Slik samhandling vil forutsette at kommunens mål sammenfaller med statlige eller regionale planer, mv.

### **c) Vestfjordalternativet**

Storkommunen vil nødvendigvis se areal- og transportplanlegging i en større sammenheng enn kommunene hver for seg. En storkommune hvor bosetting bygger opp under en balansert senterstruktur vil gi bedre grunnlag for et godt tjenestetilbud, handel og service.

Utbygging som styrker senter og kollektivtrafikkakser vil gi innbyggerne et bedre kollektivtrafikktilbud og ivareta nasjonale miljø- og klimamål.

Storkommunen vil ha en større påvirkningskraft i forhold til statlige og regionale myndigheter. Befolkningsveksten sprer seg i et stjerneremønster ut fra stor-Oslo. Hurum vil i denne sammenheng ha en klar fordel i et lengre perspektiv. Alle kommunene i Vestfjordalternativet er gjensidig avhengige av hverandre for å etablere



gode kollektivløsninger. Dette vil sikre en god utvikling av kollektivløsninger på Hurumlandet.

#### **d) Fjordbyalternativet**

Storkommunen vil nødvendigvis se areal- og transportplanlegging i en større sammenheng enn kommunene hver for seg.

Utbygging som styrker bystrukturen og kollektivtrafikkakser vil trolig legges der man får størst mulig utbytte og best mulig kollektivtrafikktilbud for flest personer.

Dersom ikke storkommunen har sammenhengende areal vil utkantarealene kunne oppleve utfordringer i fremtidig kollektivtilbud.

Dersom en slik kommune består av Drammen, Svelvik og Hurum kommuner vil arealet være mindre hensiktsmessig når det gjelder helhetlig planlegging enn vestfjordalternativet da arealet ikke utgjør et naturlig geografisk område.

#### **e) Konklusjon**

I Vestfjordalternativet er kommunene geografisk sammenhengende og er gjensidig avhengig av hverandre for å oppnå gode transport og kollektivløsninger.

I Fjordbyalternativet er kommunene ikke geografisk samlet og bystrukturen har ingen klar nytte og effekt av en satsning på kollektiv og utvikling på søndre del av Hurum.

Vestfjordalternativet har klare fordeler for Hurum knyttet til utvikling/arealer og samferdsel.

## **9. LOKAL POLITISK STYRING/NÆRDEMOKRATI**

### **a) Innledning**

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 stor 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.

Rådmannen mener imidlertid at det vil kunne oppleves større avstander til lokalpolitikere i en større kommune. Det foreslås derfor en utredning av en nærdemokratiordning, som flere kommuner har etablert både i Norge og Danmark.

Det er avgjørende for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Kommunene bør ha mulighet for en hensiktsmessig lokal organisering og prioritering, og ikke være nødt til å organisere sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester.

I følge regjeringen er kommunereformen også begrunnet med å styrke lokaldemokratiet siden oppgavene interkommunale selskap utfører i større grad kan

fastsettes gjennom vedtak i kommunestyresalen og ikke i representantskap og generalforsamlinger, som er beslutningsorganene i interkommunale selskap og aksjeselskap.

Ekspertutvalget for kommunereformen peker på hensynet til politisk deltakelse, lokal politisk styring og lokal identitet som viktige kriterier kommunestrukturen bør vurderes i lys av.

#### **b) Hurum alene-alternativet**

Hurum alene vil måtte inngå i en rekke interkommunale samarbeider og den direkte påvirkningen vil flyttes fra kommunestyresalen og ut i det enkelte selskap.

Hurum alene vil opprettholde den lokale forankringen og det vil være få innbyggere bak hver kommunestyrerepresentant.

#### **c) Vestfjordalternativet**

Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil ifølge regjeringen kunne gi økt makt og myndighet til kommunene, og dermed økt lokalt selvstyre.

Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og å tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov, jfr.

Kommuneproposisjon 2015 – Prop. 95.

#### **d) Fjordbyalternativet**

Som c)

#### **e) Konklusjon**

Hurum alene-alternativet har færre innbyggere pr kommunestyrerepresentant enn en større kommune vil ha. På den annen side vil det kunne oppleves som et demokratisk underskudd at viktige beslutninger om offentlige tjenester ikke fattes av kommunestyret, men at interkommunale eller andre selskap.

En større kommune, som vestfjord-alternativet eller fjordbyalternativet, vil ha flere innbyggere pr kommunestyrerepresentant enn Hurum alene. En større kommune kan møte denne utfordringen ved etablering av gode nærdemokratiske ordninger.

En større kommune vil ha større mulighet til å produsere tjenester selv, og beslutninger om tjenesteproduksjon og tjenestekvalitet fattes av kommunestyret som direkte demokratisk valgt organ.

## **10. SAMFERDESEL/KOLLEKTIVTRANSPORT**

### **a) Innledning**

Kommunikasjon og samferdsel har stor betydning for utviklingen av Hurum som et bærekraftig lokalsamfunn. Vekst i transportsektoren skal etter kommuneplanens samfunnsdel hovedsakelig tas ved kollektivtransport, sykkel og gange.

Regionalt har Hurum tradisjonelt hørt til Drammensregionen. Storregionen rundt Oslofjorden har imidlertid hatt en betydelig befolkningsvekst, og Hurum har i dag en stor andel pendlere som reiser innover mot Oslo.

Statens vegvesen har ansvar for planlegging og drift av riksveiene (RV 23).

Buskerud fylkeskommune har ansvar for planlegging av fylkesveiene mens Statens vegvesen har ansvar for driften på vegne av fylkeskommunen.

Buskerud fylkeskommune har ansvar for planlegging av kollektivtrafikken. Brakar drifter kollektivtilbudet på vegne av Buskerud fylkeskommune. Det er lite samordning med Ruter som drifter kollektivtilbudet på vegne av Akershus fylkeskommune.

Kommunen har i dag en bosettingsstruktur som gir svakere forutsetninger for et velfungerende og godt utbygd kollektivtrafikktilbud. Rutenettet består av lange busslinjer med mange stoppunkter med stedvis lavt kundeunderlag. Rutenettet skal betjene både lokalt og regionalt reisebehov.

### **b) Hurum alene-alternativet**

Hurum kommune har begrensede muligheter til å påvirke i hvilken grad det skjer en utvikling av kommunikasjon og samferdselslinjer som har betydning for ønsket utvikling og vekst. Kommunen alene har mindre mulighet til å påvirke Statens vegvesen/fylket m h t prioritering av drifts- og vedlikeholdsbudsjett for vei og kollektivtrafikk, utvikling av kollektivtrafikktilbud.

### **c) Vestfjordalternativet**

En storkommune kan legge til rette for utvikling av nærings- og boligarealer som støtter opp om transport- og klimapolitiske mål. En storkommune vil bedre kunne tilrettelegge for utvikling av flere lokalsentre med tilhørende knutepunkt for kollektivtrafikken og annet tjenestetilbud. Dette vil skape grunnlag for et bedre og mer kostnadseffektive kollektivtrafikktilbud.

En storkommune har større mulighet til å påvirke utviklingen av det regionale kommunikasjons- og samferdselsnettet i samsvar med egen ønsket utvikling.

Storkommunen kan bli gitt ansvar for kollektivtransport og deler av fylkesveinettet. Dette vil styrke kommunens kontroll over en viktig premiss for samfunnsutviklingen, dette gir kommunen grunnlag for helhetlige løsninger og kan gi kommunene forutsigbarhet fordi en i mindre grad er avhengig av fylkeskommunens prioriteringer.

Hurum, Røyken og Asker er gjensidig avhengige av godt kollektivtilbud. Et dårlig kollektivtilbud i Hurum medfører mye biltrafikk i Asker.

### **d) Fjordbyalternativet**

Storkommunen kan bli gitt ansvar for kollektivtransport og deler av fylkesveinettet. Dette vil styrke kommunens kontroll over en viktig premiss for samfunnsutviklingen. Kommunegrenser som ikke henger sammen med Drammensområdet vil kunne bli utfordrende.

Storkommunen er ikke gjensidig avhengig av gode kollektivløsninger i Hurum. Det er ikke synlig noe klart insitament som tilsier at kollektivløsningene skal bli bedre enn det de er i dag.

### **e) Konklusjon**

I Vestfjordalternativet vil kommunens regiontilhørighet kunne medføre et større fokus knyttet til utvikling av et kollektivtrafikktilbud som bedre ivaretar arbeidspendling inn mot Oslo. Kommunen er gjensidig avhengige av hverandre for å få til gode løsninger, og det er sannsynlig at det sikres helhetlige løsninger. Endrede kollektivløsninger vil trolig komme før en befolkningsvekst.

Fjordbyalternativet vil trolig ikke medføre endret kollektivløsninger utover det Hurum har i dag. Endrede kollektivløsninger vil trolig komme etter at økt befolkningsvekst er etablert.

## **11. LOKAL IDENTITET**

### **a) Innledning**

Det er etter ekspertutvalgets vurdering to dimensjoner som spiller inn på dette området, og som kommunene bør vurdere i spørsmålet om sammenslåing: opplevd tilknytning til et område og felles identitet med andre områder. Antakelsen om at noe av dagens nærhet vil forsvinne ved større kommuner, enten det gjelder til kommunehuset, lokalpolitikere eller tjenester. Mindre nærhet vil med stor sannsynlighet bli opplevd som problematisk og utfordrende av de mange innbyggere. En slik opplevelse vil kunne bli forsterket dersom dagens politiske og administrative system ikke tilpasses nye forutsetninger. Resultatet vil kunne bli et svekket lokalt demokrati. Utvalget tar også som utgangspunkt at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger med kommuner som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har det.

### **b) Hurum alene-alternativet**

Den lokale identiteten i Hurum varierer fra sted til sted. Mange innbyggere er bundet til eget tettsted og opplever seg som innbygger der fremfor i Hurum kommune. Tilhørigheten er høyere til nærmiljøet enn til kommunen. En videreføring av kommunen vil innebære at lokalpolitiske institusjoner med en lang historie videreføres. Kommunen er i så måte en kjent institusjon innbyggerne har et forhold til og opplever tilhørighet til. Ingen av de nåværende kommunens steder og bygder har en total dominans og det kan legges til rette for en balanse innad i kommunene i dag som legger til rette for at samtlige deler av kommunen blir ivare tatt og har «sine» representanter.

### **c) Vestfjordalternativet**

Avstanden mellom innbyggere og folkevalgte vil bli større enn i dag, og den personlige kunnskapen og kontakten det kan legges til rette for i en mindre kommune vil kunne reduseres. De folkevalgtes ombudsrolle for innbyggerne og overfor kommunestyret og den kommunale administrasjonen kan bli mer krevende å ivareta. En innvending mot et slikt perspektiv er imidlertid at det ligger i enhver

kommunestyrerepresentants mandat å ivareta samtlige innbyggere og steder sine interesser innenfor en kommune.

Kommunesammenslåing kan aktualisere innføring av nærdemokratiske ordninger. Det viser erfaringene bl.a. fra Danmark etter kommunereformen, men også mange kommuner i Norge har utviklet slike ordninger. Innholdet i dette kapittelet er basert på erfaringer og evalueringer av kommunereformen i Danmark, blant annet slik det ble presentert for Hurum kommune ved studiebesøk i Danmark i februar 2016.

Nærdemokratiske organer er en fellesbetegnelse på organer som omfatter et avgrenset område som er mindre enn kommunen og som fungerer som plattform for deltagelse og engasjement for befolkningen i dette avgrensede område. Modeller for lokalstyre kan variere med hensyn til om de formelt skal få delegert myndighet fra kommunestyret eller om lokalstyrene skal ha en rådgivende funksjon, hvilke oppgaver styrene skal ivareta, sammensetning og hvem som skal ha ansvar for å peke ut/velge representantene til styrene. Et annet aspekt er også ordninger hvor det gjøres lettere for innbyggere å få kontakt med kommunens politiske og administrative ledelse.

#### **d) Fjordbyalternativet**

De samme argumenter som over gjelder også for Fjordbyalternativet. Mange innbyggere i Hurum opplever Drammen som «sin» kommune og føler tilhørighet til Drammen og Buskerud.

#### **e) Konklusjon**

Det er vanskelig å trekke noen konklusjon på dette punktet. Lokal identitet handler for mange om følelser og tilknytning. For noen betyr tettsted og nærhet mye mens det for andre kan være mer urbane faktorer og storsamfunn som har betydning. Utdanning, jobb og livsfase vil være faktorer som spiller inn på opplevelsen og betydningen av den lokale identiteten.

## **12. FYLKESTILHØRIGHET**

Regjeringen la den 5. april 2016 frem en stortingsmelding om den varslede regionreformen hvor det foreslås at 19 fylker erstattes med anslagsvis 10 regioner.

*- Tiden er moden for større og mer funksjonelle regioner. Regioner som henger sammen, hører sammen. De bør møte både utfordringer og muligheter samlet, sier kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner. Dette kan resultere i at dagens fylkeskommuner erstattes med større regioner, og fylkes-/regiontilhørighet vil kunne endres når Stortinget har ferdigbehandlet regionspørsmålet.*

Det er ennå usikkert hvordan fremtidig regionstruktur blir. Ved Hurum alenealternativet har ikke spørsmålet så høy relevans da Hurum i dag tilhører Buskerud fylke, og Hurum sannsynligvis vil følge Buskerud inn i en ny region.

I vestfjordalternativet vil en mulig sammenslåing skje mellom kommuner i de to fylkeskommunene Buskerud og Akershus, og det må derfor avklares hvilket fylke en slik kommune skal tilhøre. Det er naturlig at spørsmålet om fylkestilhørighet avklares i

samtalene med de øvrige kommunene i vestfjordalternativet. Dersom Hurum kommune blir en del av Akershus fylke vil elever i videregående skole kunne gå på videregående skole i hele Akershus, herunder Røyken, Asker og Frogn. Elevene kan ikke gå på skole i Drammen dersom det ikke inngås avtale om dette mellom fylkeskommunene Akershus og Buskerud. Det er også en mulighet at Buskerud og Akershus havner i samme region.

I Fjordbyalternativet hører alle kommunene til Buskerud fylkeskommune, og spørsmålet om fylkestilhørighet vil ikke være relevant.

### **13. VILKÅR FOR EVT SAMMENSLÅING**

Dersom Hurum kommune slås sammen med en eller flere kommuner bør det vurderes å stille vilkår som forutsetning om en mulig søknad om sammenslåing slik at innbyggernes interesser ivaretas i den nye kommunen. Følgende vilkår vil kunne være aktuelle:

- 1) Utviklingen av Tofte og Sætre fortsetter og videreutvikles som attraktive steder for boliger og næring.
- 2) Nærhet til tjenestene. Innbyggerne bør få kommunale publikumsrettede tjenestene i nærheten av der de bor så langt det er praktisk mulig.
- 3) Det bør garanteres at ingen ansatte mister jobben som følge av kommunesammenslåingen. Vilkåret kan begrunnes med at kommunesektoren får flere eldre og flere kommunale oppgaver. En effektivisering bør skje ved naturlig avgang.
- 4) Samferdsel: Hele den nye kommunen sees under ett når det gjelder satsning på samferdsel. Det er viktig å ha langsiktige planer om utvikling av bedret infrastruktur, som f.eks. støtte til god kollektivtransport, hovedferdselsårer samt støtte til prosjektet med elektrisk hurtigbåt fra Sætre.
- 5) Det må legges til rette for nærdemokratiske ordninger, som f.eks. lokaldemokratiutvalg.

### **14. OPPSUMMERING/KONKLUSJON**

Dette notatet har hatt som utgangspunkt å se Hurum alene opp mot de to alternative retningene: Fjordbyen og Vestfjorden.

Det legges frem sak om kommunestruktur til kommunestyret 21. juni hvor en mulig søknad om sammenslåing og eventuelt retningsvalg blir vurdert. Det gis derfor ikke en anbefaling om retningsvalg nå.

Når tjenestekvalitet, økonomi, demografi, administrativ kompetanse og muligheten til å påvirke samferdselspolitikken legges til grunn anbefaler rådmannen at Hurum kommune av hensyn til sine innbyggere søker sammenslåing med andre kommuner med sikte på å etablere en mer robust kommune sammen med en eller flere nabokommuner.