
Asker, Bærum, Hurum og Røyken kommune

Temannotat

18.02.2016

Temannotat kommunereform:

Virksomhetsøkonomiske konsekvenser



Sammendrag

Dette temanotatet tar for seg virksomhetsøkonomiske konsekvenser av en sammenslåing av Asker, Bærum, Hurum og Røyken kommune, herunder **stordriftsfordeler og -ulemper** og **harmonisering av tjenestenivå**.

Stordriftsfordeler betegner en situasjon innen produksjonen av en vare eller tjeneste hvor kostnadene per enhet synker når antall produserte enheter øker. Stordriftsfordeler som krever endringer av strukturer vil over tid kunne realiseres, men det krever vilje og evne til strategiske omlegginger. Særlig kan slike gevinster hentes ved optimal utbygging av tjenester som følge av befolkningsvekst, endringer i strukturer som fjerner barrierer og grenser som hindrer økning i produksjonen. Potensialet ligger i redusert behov for reservekapasitet ved utbygging av infrastruktur.

Stordriftsfordelene innenfor **forvaltningsoppgaver** vil være begrenset. Innenfor tjenesteyting er mulighetene for stordriftsfordeler større, selv om det observeres variasjoner mellom de ulike tjenesteområdene. Eksempelvis utgjør tjenesteområdene grunnskolen og pleie og omsorg en stor andel av kommunenes utgifter, og det vil derfor være gevinster å hente om man klarer å optimalisere eksisterende og kommende kapasitet på en bedre måte som følge av kommunesammenslåing. I tillegg vil bedre kapasitetsutnyttelse bidra til å redusere investeringsbehovet. Samarbeidet om Bråset bo- og omsorgssenter mellom Asker og Røyken er et tydelig eksempel på dette. Selv med beskjedne ambisjoner er det mulig å frigjøre ressurser for om lag 90 millioner kroner per år.

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 være mulig å hente samordningsgevinster.

Samlet driftsbudsjett for Asker, Bærum, Hurum og Røyken er i overkant av 14 milliarder kroner. Kartlegging av offentlige anskaffelser gjennomført av PwC viser at innkjøp gjennomgående utgjør 1/3 av driftsbudsjettet i offentlig sektor. For de fire kommunene utgjør dette i overkant av 4,5 milliarder kroner. Administrasjonskostnadene varierer mellom kommunene, men utgjør i gjennomsnitt rundt åtte prosent av driftsbudsjettet, noe som tilsvarer en kostnad på 1,2 milliarder kroner. En umiddelbar reduksjon i innkjøpskostnadene etter kommunesammenslåing er ikke mulig. Det samme gjelder reduksjon i de administrative kostnadene. Gjennom systematisk og strategisk arbeid over tid vil det imidlertid være mulig å utnytte effektene av sammenslåingen. En kostnadsreduksjon på én prosent vil utgjøre i overkant av 60 millioner kroner årlig.

Samlet viser dette at det er mulig for den nye kommunen, selv med beskjedne ambisjoner, å **frigjøre ressurser** i størrelsesorden 150 MNOK per år. Disse midlene kan omfordeles til andre formål som for eksempel 150 sykehjemsplasser eller 1000 barnehageplasser. I tillegg vil den sammenslåtte kommunen få 30 millioner kroner i **reformstøtte** og 55 millioner kroner i dekning av **engangskostnader**.

I notatet «*Samfunnsmessige vurderinger*» drøftes også muligheten for at en sammenslått kommunen kan oppnå **storbytilskudd**. Et eventuelt storbytilskudd vil med dagens regler utgjøre i underkant av 80 mill. kroner per år.

Ved en kommunesammenslåing må både de kommunale tjenestene og brukerbetaling **harmoniseres**. Asker, Bærum, Hurum og Røyken har alle ulike praksis og ulike retningslinjer som blant annet kommer til uttrykk gjennom politiske prioriteringer. I utgangspunktet vil en sammenslåing kunne medføre at noen brukere får et dårligere tjenestetilbud, i hvert fall på noen områder. For å unngå dette, og sikre at alle tjenester i en samlet kommune har samme omfang og kvalitet som i den kommunen med størst omfang og høyest kvalitet i dag, må sammenslåingen til en ny og større kommune gi kostnadsreduksjoner som kan benyttes til å harmonisere tjenestene. Etter en kommunesammenslåing er styringslinjen definert, og det vil være mulig å utnytte beste praksis blant dagens kommuner for å fremme kostnadseffektivitet og kvalitetsheving. Siden dagens inntektsnivå er garantert de neste 20 årene har den nye kommunen godt med tid til å gjennomføre de nødvendige harmoniseringene av tjenestenivåene.

Målene for kommunereformen

Nasjonale mål

Stortinget har vedtatt fire hovedmål for kommunereformen:

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

Ekspertutvalget har pekt på en rekke kriterier som bør være styrende for en ny kommunestruktur. I dette notatet drøftes mulighetene for stordriftsfordeler ved en ny kommune. I den sammenheng anses målsettingene om *gode og likeverdige tjenester til innbyggerne* og *bærekraftige og økonomisk robuste kommuner* som de mest relevante.

Lokale mål og utfordringer

De viktigste kriteriene fra ekspertutvalget som skal ivaretas blir

- Relevant kompetanse
- Formålseffektiv tjenesteproduksjon
- Nok kapasitet
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Kostnadseffektiv tjenesteproduksjon
- Økonomisk soliditet

Det er to hovedtema som skal utredes her; **stordriftsfordeler og -ulemper**, og **harmonisering av tjenestenivå**. Av de fire hovedmålene med kommunereformen er det to som er aktuelle for en vurdering av virksomhetsøkonomiske konsekvenser ved en sammenslåing av de fire kommunene. For å oppnå målet om **gode og likeverdige tjenester for innbyggerne** er det en forutsetning at kommunen har tilstrekkelig kapasitet, formålseffektiv tjenesteyting og tilgang på relevant kompetanse. I tillegg er målet om **bærekraftige og økonomisk robuste kommuner** relevant her. For dette målet er relevant kompetanse i tillegg til kostnadseffektiv tjenesteproduksjon og økonomisk soliditet viktige forutsetninger for å nå de målene som er satt for kommunereformen.

Stordriftsfordeler

Stordriftsfordeler betegner en situasjon innen produksjonen av en vare eller tjeneste hvor kostnadene per produserte enhet synker når antall produserte enheter øker. Fordelene vil være tydeligst dersom en produksjon har stor andel faste kostnader og liten andel variable kostnader. Om stordriftsfordelen er viktig innen kommunal tjenesteyting avhenger av om kostnadene ved å produsere en bestemt tjeneste utgjør en betydelig sum per innbygger. De største utgiftspostene for kommunene er grunnskole inklusive lokaler, helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende og i institusjon, barnehage og administrasjon.

Samtidige stordriftsfordeler

Vår vurdering av stordriftsfordeler baseres på KOSTRA-tall fra SSB. Vurderingene gjelder mulige sammenhenger mellom kommunestørrelse og kostnader for 2014 i nær alle kommunene i Norge (410 av de 429 kommunene). Vurderingen viser blant annet at:

- De største stordriftseffektene gjelder kommuner under ca. 10 000 innbyggere.
- Noen funksjoner har tydelige og åpenbare stordriftsfordeler, men utgjør ofte en beskjeden andel av kommunens kostnader. Eksempelvis utgjør *politisk styring* mellom 220 og 300 kroner per innbygger.
- Noen funksjoner ser tilsynelatende ut til å ha stordriftsfordeler, men mye av ulikhetene i kostnadene har andre forklaringer. Et eksempel på dette er *grunnskole* som utgjør rundt 10 000 kroner per innbygger, men hvor bare halvparten kan forklares med innbyggertall.

- Noen funksjoner har stordriftsulempen når enhetene blir store. *Administrasjon og ledelse* kan for eksempel se ut til å ha noen svake økninger i administrasjonskostnader per innbygger.

Noen funksjoner har tilsynelatende smådriftsfordeler. Spørsmålet er om det heller er et uttrykk for at små kommuner med lave kostnadstall kanskje mangler kapasitet eller kompetanse, slik at tjenesten ikke ytes i den grad som er lovpålagt. Eksempelvis ser *barnevern* ut til å ha lave kostnader for de minste kommunene.

Politisk styring trekkes ofte fram som et viktig innsparingsområde. Teoretisk kan gevinsten ved sammenslåingen være opp mot 45 prosent, noe som kun utgjør rundt 15 millioner kroner årlig.

Grunnskole utgjør den største posten i brutto driftskostnader og om lag halve forskjellen i kostnader per innbygger kan forklares med innbyggertallet. For de fire kommuner utgjør grunnskolen rundt 1,9 milliarder kroner i 2014. Et enkelt regnestykke kan illustrere det teoretiske potensialet for stordriftsgevinst. Om den nye kommunen har samme kostnad per innbygger som en kommune av tilsvarende størrelse (ca. 210.000 innbyggere), vil gevinsten kunne være opp mot 100 millioner eller rundt seks prosent. Om vi derimot legger til grunn at den nye kommunen vil ha samme kostnad per innbygger som den av de fire nåværende kommunene med lavest kostnad, vil gevinsten i stedet være i størrelsesorden 40 millioner, eller rundt to prosent.

I mange kommuner pågår det et kontinuerlig arbeid for riktig dimensjonering av investeringer og mer effektiv drift med sikte på stadig høyere grad av måloppnåelse med samme ressursinnsats, eller samme måloppnåelse med mindre ressursinnsats. Om det etableres en ny storkommune i Vestregionen, viser analysene at det neppe kan realiseres betydelige stordriftsfordeler selv om en ny kommune vil bli betydelig større enn dagens fire kommuner. Likevel kan en oppnå gevinster om en gjennom kontinuerlig arbeid klarer å senke enhetskostnadene og på den måten realisere gevinster på lang sikt – strategiske gevinster.

Barnehage ser ikke ut til å ha vesentlige stordriftsfordeler. Årsaken er at barnehagedrift i liten grad har vesentlige overhead kostnader. **Helsetjenester i institusjon** har store investeringskostnader for å øke kapasiteten. Som følge av dette har ledig kapasitet også en høy kostnad, siden dårlig kapasitetsutnyttelse binder ressurser. For Asker, Bærum, Hurum og Røyken kommune er ikke ledig kapasitet et stort problem, siden plassene stort sett utnyttes maksimalt. **Hjemmesykepleien** krever derimot ikke store investeringskostnader, siden kapasiteten kan endres relativt raskt (opp eller ned) og de variable kostnadene er stabile med stigende pasientgrunnlag. En optimal balanse mellom institusjonspleie og hjemmepleie vil gi de laveste samlede driftskostnadene. Innsparinger innenfor pleie og omsorg vil derfor ikke skje momentant, men krever en optimalisering over tid som følge av at barrierer og flaskehals fjernes og en bedre balanse mellom institusjonspleie og hjemmepleie etableres. Samlede driftsutgifter innen pleie- og omsorgstjenester utgjør om lag fire milliarder kroner. Om vi legger til grunn et innsparingspotensial på én prosent er det over tid mulig å frigjøre 40 millioner kr. Økes ambisjonsnivået med 2-3 prosent vil økningen i frigjøringen av ressursene være tilsvarende.

En sammenslåing av kommunene kan redusere investeringsbehovet per innbygger, blant annet ved bedre utnyttelse av eksisterende formålsbygg, teknisk infrastruktur og sosial infrastruktur. Særlig vil potensialet raskt kunne realiseres der det i dag er underoptimal utnyttelse av eksisterende bygg og infrastruktur nær kommunegrensene. Det største potensialet er imidlertid på lengre sikt gjennom en mer optimal investeringsportefølje i bygg og infrastruktur som er tilpasset bosetning og arealutvikling i den nye kommunen

Innenfor dagens struktur er det fire parallelle funksjoner. Når disse skal slås sammen til en enhet, vil det være muligheter for å redusere den nye kommunens kostnader til interne og **merkantile funksjoner**. Større enheter vil ha mulighet til ytterligere profesjonalisering av personalforvaltningen og til rekruttering av et mangfold av kompetanse i bemanningen. Ut fra dette kan det være muligheter for kvalitetsforbedringer. Det kan imidlertid være en utfordring om en ikke er bevisst faren for byråkratisering og stivbeint regelstyring. Merkantile enheter har gjerne en tydelig startkostnad i form av etablering av systemer, programvare og støttefunksjoner. Å utføre en ekstra enhet kreves normalt beskjedne ressurser.

Et virkemiddel for å styrke gevinstrealiseringen er å utnytte **digitaliserte løsninger**. Ved å sette strøm på interne arbeidsprosesser vil dette forenkle ansattes arbeidsdager. Samtidig vil den elektroniske dialogen med brukerne av kommunens tjenester øke. Erfaringer fra digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor viser at gevinsten ligger i å samle data for videre bruk. En ny kommune muliggjør en slik utvikling. I tillegg vil

kommunen være mer robust for å ta i bruk digitalisering på nye områder som for eksempel velferdsteknologi. Utstrakt innføring av velferdsteknologi kan være en løsning for å avhjelpe behovet for bemanning innen den kommende eldreomsorgen.

Som oftest er det en fordel med større enheter ved gjennomføring av utviklingsoppgaver. Det vil være muligheter for å fordele utviklingskostnader på en større økonomisk enhet. En utfordring kan være at utviklingsoppgavene kan bli for komplekse og dermed unødige kostnadskrevende, og at utviklingsarbeidet strekker ut i tid.

For å kunne realisere gevinster innenfor **innkjøp og innkjøpsavtaler** kreves systematisk arbeid med å utarbeide innkjøpsstrategier. Dette innebærer blant annet tydeligere styring av innkjøpsområdet med fordeling av roller og ansvar, herunder kategoristyring og resultatmåling av oppnådde resultater. Ved kommunesammenslåing økes muligheten for å få til dette. Imidlertid er dette en krevende prosess, og det startes ikke på bar bakke. Mest sannsynlig handler det om å videreutvikle profesjonaliseringen av dagens innkjøpsfunksjon i kommunene. Imidlertid utgjør kommunenes kjøp av varer og tjenester en betydelig del av det samlede driftsbudsjettet. Ut fra dette vil selv en liten reduksjon i kommunenes kostnader ved kjøp av varer og tjenester bidra til å styrke kommunenes økonomi.

Samlet driftsbudsjett for Asker, Bærum, Hurum og Røyken er i overkant av 14 milliarder kroner. Kartlegging av offentlige anskaffelser gjennomført av PwC viser at innkjøp utgjør 1/3 av driftsbudsjettet, eller noe over 4,5 milliarder kroner for de fire kommunene. Administrasjonskostnader varierer, men utgjør i gjennomsnitt om lag åtte prosent av driftsbudsjettet. Det tilsvarer i underkant av 1,2 milliarder kroner for de fire kommunene. En umiddelbar reduksjon i innkjøpskostnadene etter kommunesammenslåing er ikke mulig. Det samme gjelder reduksjon i de administrative kostnadene. Gjennom et systematisk, strategisk arbeid over flere år er det imidlertid mulig å utnytte effektene av sammenslåingen. En kostnadsreduksjon på én prosent vil utgjøre i overkant av 60 millioner kroner årlig.

Basert på vurderingene over, om gevinster og innsparinger, vil det over tid være mulig for den nye kommunen å realisere gevinster. Selv med beskjedne ambisjoner er det mulig å frigjøre ressurser i størrelsesorden 150 MNOK per år som kan omfordeles til andre formål som for eksempel 150 sykehjemsplasser eller 1000 barnehageplasser.

Kvalitative gevinster

Større kommuner vil gjennom sin rekrutteringspolitikk kunne få bredere og mer differensiert kompetanse i sin stab på de enkelte fagområdene. Samvirke mellom ulike fag gir som oftest muligheter til større spisskompetanse og dermed også muligheter for riktigere løsninger. Dersom hver kommune i dag har mellom to og fem saksbehandlere på et område, vil det i en ny kommune kunne være ti personer på samme sakfelt, noe som kan bidra til større mangfold i personalgruppen.

Utøvelse av myndighet består i å anvende lover og regler overfor enkeltindivider eller bestemte grupper av individer. Forvaltning er sterkt styrt av prinsipper for **rettssikkerhet og likebehandling** av like tilfeller. Derfor er det lite handlingsrom for utøvelse av skjønn og det vil normalt være små forskjeller mellom kommunene. Normalt vil derfor en overgang til ny kommune medføre beskjedne muligheter for større endringer i forvaltningens innhold. Utøvelse av myndighet kan ha ulik karakter. Det er som regel lite rom for skjønn når innbyggerne skal gis tillatelser – slike beslutninger er i utgangspunktet sterkt styrt av lover og regler om når tillatelse skal gis og ikke. På den annen side fattes det vedtak om nivå på tjenester der det åpenbart er rom for skjønn og ulike vurderinger av behov uten at lover brytes. Saksbehandling som munner ut i enkeltvedtak har liten eller ingen fast kostnad og liten mulighet for stordriftsgevinst. Gevinster må komme som følge av organisering av arbeidet og personalets erfaring og kompetanse, og er dermed uavhengig av kommunestørrelse.

Større enheter gir som regel sunn og solid økonomisk basis og større evne til å bære økonomiske løft eller til å tåle ekstraordinære økonomiske belastninger. Slik sett vil en kommune med over 200.000 innbyggere være mer robust til å møte uforutsette hendelser og risiko.

Forutsetninger for gevinster

En realisering av potensielle virksomhetsøkonomiske gevinster ved kommunesammenslåing forutsetter både vilje og evne til endringer. Dette vil kreve endringer som vil være negative for enkelt grupper, og vil kunne bli krevende.

Analyser av KOSTRA-tall for driftskostnader viser til dels store ulikheter mellom kommuner uten at det kan tilskrives innbyggertallet, også for de fire kommunene som inngår i analysen. For eksempel er samlede kostnader til helse- og omsorgstjenester i og utenfor institusjon varierende fra knapt 12.000 kroner til nær 18.000 kroner per innbygger i disse kommunene. For denne funksjonen har Røyken det laveste kostnadsnivået, mens Asker og Bærum har de høyeste. Rett nok må det korrigeres for ulike demografiske strukturer, men hovedårsaken må finnes utenfor demografi og aldersstruktur. Ulikhetene kan skyldes ulike prioriteringer som kommer til uttrykk i ulike målsettinger. Ulikheter kan også skyldes ulik kostnadseffektivitet eller ulik utnyttelse av infrastruktur. En nærmere analyse bør avklare om det er ulikheter i prioriteringer eller om det er ulikheter i kostnadseffektivitet.

Den viktigste forutsetningen for å realisere langsiktige, strategiske samordningsgevinster er at det framtidige kommunestyret for den sammenslåtte kommunen fatter andre beslutninger enn hva de fire enkeltstående kommunestyrene ville ha gjort.

Det kan oppnås ved at en har en enhetlig beslutningsstruktur - ett og ikke fire kommunestyre. Ikke bare vil selve beslutningsprosessen bli enhetlig; det er også grunn til å gå ut fra at vedtakenes innhold blir bedre koordinert. Særlig vil det kunne gjelde politikkområder der kommuner har myndighet, men der de eksterne virkningene utover egen kommunegrense kan være betydelige. Investering i næringsarealer kan være et slikt politikkområde der det kan være muligheter for eksterne virkninger. Om flere nabokommuner foretar investeringer som hver for seg kunne dekket eget og deler av regionens behov, er mulighetene for overinvesteringer til stede. Dermed bindes ressurser uten at kapasiteter utnyttes.

Videre vil nevnte gevinster kreve vilje til å gjennomføre strukturelle endringer over tid. En fortsettelse av tidligere strukturer vil neppe gi stordrifts- eller samordningsgevinster av vesentlig omfang - selv ikke på lang sikt. Det kan forventes befolkningsvekst i regionen og det vil være behov for å investere i nye institusjoner; skoler, barnehager og sykehjem. Der hvor store enheter gir mest kostnadseffektiv drift (f.eks. sykehjem), vil mulighetene til en utbygging i tråd med voksende behov uten midlertidig overkapasitet være større i ny kommune enn i fire kommuner. For å få til dette vil det ved enkelte tilfeller være nødvendig å øke reiseavstanden for brukerne av tjenestene eller endre skoletilhørighet.

En utfordring vil være å unngå stordriftsulempen. Særlig bør en sette søkelyset på byråkrati og hierarki. Om en for eksempel ved kommunesammenslutning fusjonerer fire skoleadministrasjoner ved å etablere overbygninger av seksjonsledere og kommunaldirektør i tillegg til alle funksjoner som var i de opprinnelige kommunene, vil gevinster fort bli spist av flere (topp)nivåer i ledeshierarkiet. Viljen til delegering av myndighet kan være avgjørende for å unngå stordriftsulempen. Mindre organisasjoner kan være mer fleksible og kan lettere endre kurs.

Harmonisere tjenester

Det er i dag forskjeller mellom kommunene når det gjelder nivået på tjenester og brukerbetaling. Ved en sammenslåing må tjenestene og brukerbetaling naturligvis harmoniseres. Uten tilstrekkelig ressurser til å heve nivået for samtlige tjenester vil det være noen innbyggere som vil få et dårligere tjenestetilbud som følge av sammenslåingen, i hvert fall på noen områder. Dersom sammenslåingen samtidig frigjør ressurser vil det kunne brukes for å heve kvaliteten og/eller omfanget av tjenestetilbudet til en del av innbyggerne, mens andre fortsatt vil ha det samme gode tjenestetilbudet som i dag. Her vurderes kort mulige kilder for omdisponering av ressurser.

Skjønn i forvaltningen

Utøvelse av skjønn og ulike vurderinger av behov kan føre til at kommuner har ulike retningslinjer eller effektmålsettinger som kan gi ulike vedtak fra en kommune til en annen, uten at viktige prinsipper for likebehandling brytes. Selv om det i liten grad finnes lovmessige minstenivåer innen kommunal forvaltning, vil ressurstilfang og politiske prioriteringer føre til ulik praksis fra kommune til kommune. Ved en ny kommune

må alle innbyggerne sikres lik behandling i mye større grad enn ved tidligere struktur. Det kan bety både utvidelser og innskjerpinger av muligheter overfor innbyggerne.

Inntektssystemet for kommunene

I kommuneproposisjonen for 2017 vil et nytt inntektssystem for kommunene legges fram. Det er nå forslag til endringer i inntektssystemet ute på høring, men det er fremdeles usikkert hvordan det vil bli fra 2017. Regjeringens mål er at systemet skal være mest mulig strukturnøytralt. Her presenteres kort de endringer som er foreslått i høringsnotatet og hvordan det vil slå ut for Asker, Bærum, Røyken og Hurum som fire kommuner eller som en samlet kommune.

De største endringene gjelder de minste kommunene og er derfor ikke relevant for Asker, Bærum, Røyken eller Hurum. Gradering av kompensasjon for kostnadsulempen for små kommuner er foreslått basert på «strukturkriteriet», som skal erstatte dagens småkommunetilskudd og distriktstilskudd. Der står det blant annet at «kommuner med gjennomsnittlig reiselengde over et visst nivå har ufrivillige kostnadsulempen»¹ og også i framtiden skal få full kompensasjon for smådriftsulempen som i dag. Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere er i dag 2,1 km for Asker, 1,4 km for Bærum, 3,3 km for Røyken og 6,5 km for Hurum, og ingen av kommunene vil derfor kvalifisere for kompensasjon for smådriftsulempen med det nye systemet. Grenseverdien er ikke satt, men det er i høringsnotatet indikert at den kan ende på et sted mellom 13 og 25 kilometer.

Veksttilskuddet er foreslått videreført som i dag. Det tildeles kommuner med særlig høy befolkningsvekst og er begrunnet med at kommuner med høy befolkningsvekst på kort og mellomlang sikt kan ha problemer med å tilpasse tjenestetilbudet til en raskt voksende befolkning. Veksttilskuddet tildeles kommuner som har hatt en gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst høyere enn 1,5 prosent de siste tre årene. I tillegg må kommunen ha skatteinntekter som er lavere enn 140 prosent av landsgjennomsnittet.

For 2016 får Røyken kommune vel ti millioner kroner. Asker og Bærum har for høyt skattenivå, mens Hurum har for lav vekst. En nye kommune vil kunne få en befolkningsvekst som tilfredsstillende kravet til vekst, men vil samlet sett ha for høyt skattenivå. Dermed vil tilskuddet falle bort.

Inndelingstilskuddet er en kompensasjonsordning for kommuner som slår seg sammen. Ordningen skal sikre at kommuner ikke får reduserte rammeoverføringer som følge av kommunesammenslutninger. Inndelingstilskudd kompensere for bortfall av basistilskudd og eventuelt reduksjon i regionalpolitiske tilskudd. De kommuner som slås sammen i denne stortingsperioden vil imidlertid få beregnet inndelingstilskudd basert på inntektssystemet for 2016, og vil beholde både regionalpolitiske tilskudd og basistilskuddet de mister som følge av sammenslåingen i en periode på 15 år og deretter nedtrapping over 5 år. Det betyr at Asker, Bærum, Røyken og Hurum som samlet kommune vil motta basistilskudd på vel 50 millioner kroner per år fram til nedtrappingen starter. Regionalpolitiske tilskudd i Sør-Norge består i dag av småkommunetilskuddet og distriktstilskudd, og verken Asker, Bærum, Røyken eller Hurum kvalifiserer for disse tilskuddene i dag. Av tilskudd som kommunene får i 2016 vil veksttilskuddet på vel ti millioner kroner til Røyken mest sannsynlig falle bort etter en sammenslåing, fordi den samlede kommunen vil ha for høy skatteinntekt. Tilskuddene for en sammenslått kommune anslås derfor til å utgjøre 40 millioner per år de første 15 årene. Nivået på tilskuddene de neste 15 årene *uten* kommunesammenslåing, vil bli fremmet i kommuneproposisjonen for 2017.

Kommuner som slår seg sammen vil også få dekket engangskostnader og reformstøtte. For Asker, Bærum, Røyken og Hurum vil engangstilskudd i forbindelse med en kommunesammenslåing utgjøre 30 millioner kroner i reformstøtte og 55 millioner kroner i dekning av engangskostnader.

Brukerbetaling

I tillegg til kvalitet og omfang av tjenestene må også brukerbetaling harmoniseres. En justering av brukerbetaling kan også brukes som finansieringskilde. Dette vil imidlertid medføre at deler av befolkningen vil få en økning i prisen på enkelte tjenester.

¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015): Høring – forslag til nytt inntektssystem for kommunene, side 58. 16.12.2015. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene/id2467858/>

Kostnadseffektivitet

Stordriftsfordeler omfatter gevinster som følge av at man får en større kommune. Det vil eksempelvis være lavere enhetskostnader knyttet til skole som følge av at man kan ha en mer effektiv struktur. Det kan for eksempel være ved at man kan ha mer gunstige klassestørrelser, ved at elever som i dag er bosatt på hver sin side av kommunegrensen vil kunne plasseres i samme klasse i en sammenslått kommune. Generelt er det lite å hente av stordriftsfordeler for kommuner av den størrelsen som Asker og Bærum er på. De største effektene gjelder kommuner under 10 000 innbyggere. Dette er i tråd med beregninger i Agenda Kaupangs rapport som er basert på kvantitative analyser av sammenhenger mellom kommunestørrelse (målt i folketall) og gjennomsnittlige kostnader per innbygger eller bruker per tjenesteområde. Det er imidlertid en rekke andre faktorer som vil kunne påvirke kostnadsstrukturen til en kommune. Ikke minst vil geografi og bosettingsstrukturen i kommunen ha betydning. Andre gevinster som følge av at man effektiviserer driften, som er uavhengig av kommunestørrelse, vil være mer krevende å få til. Gitt de ressurser som er tilgjengelig må man da legge om driften slik at man øker omfang, kvalitet eller begge deler på de kommunale tjenestene uten å øke innsatsfaktorene.

Beredskap brann og ulykker

Beredskap for brann og ulykker utgjør i størrelsesorden 600 til 900 kroner per innbygger, men har beskjedne stordriftsfordeler utover kommuner med 4000 til 5000 innbyggere.

Ulikt nivå på frie inntekter

Som påpekt i rapporten fra Agenda Kaupang har Asker og Bærum høyere frie inntekter per innbygger korrigert for behov enn Røyken og Hurum. Ved kommunesammenslåing vil de frie inntektene per innbygger for den sammenslåtte kommunen være omtrent på nivå med dagens frie inntekter i Asker, og to prosent lavere enn dagens inntektsnivå i Bærum. Sammenliknet med dagens nivå i Røyken og Hurum vil det bli en økning. Dette vil samlet gi noe mindre handlingsrom enn Bærum har i dag, og det er derfor nødvendig å få til endringer-som bidrar til å redusere kostnadene.

Notatet peker på at med beskjedne ambisjoner er det mulig å redusere kostnadene med 150 millioner kr pr år. Kommuner som slår seg sammen vil også få dekket engangskostnader og reformstøtte. Dette utgjør for den nye sammenslåtte kommunen 30 millioner kroner i reformstøtte og 55 millioner kroner i dekning av engangskostnader.