

## **NIVI rapport 2012:6 Kommunesammenslutning Røyken og Hurum – muligheter og konsekvenser**



**Jørund Nilsen, Einar Bowitz og Magne Langset**  
**Desember 2012**

# **Innhold:**

SAMMENDRAG.....	4
1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER.....	9
1.1 Metode og faglige hovedaktiviteter .....	10
1.2 Utredningens oppbygging.....	11
2 KJENNETEGN OG UTVIKLINGSTREKK I KOMMUNENE .....	12
2.1 Befolkningsutvikling .....	12
2.2 Befolkningsutvikling .....	13
2.3 Sammensetning av befolkningen .....	15
2.4 Arbeidsmarked og pendling.....	17
3 ORGANISERING, TJENESTER OG ØKONOMI .....	23
3.1 Politisk organisering .....	23
3.2 Oversikt over en del institusjoner .....	24
3.3 De største kommunale selskaper og foretak .....	24
3.4 Interkommunalt samarbeid – Hurum og Røyken .....	25
3.5 Det kommunale tjenestetilbudet .....	26
3.6 Kommunal økonomi .....	29
4 VIRKNINGER PÅ INNTEKTENE.....	35
4.1 Innledning .....	35
4.2 Komponenter i rammetilskuddet .....	35
4.3 Endring i innbyggertilskuddet .....	36
4.4 Veksttilskudd .....	37
4.5 Samlede effekter på frie inntekter.....	38
4.6 Statlig kompensasjon for engangskostnader.....	39
4.7 Fritak fra statlige avgifter .....	39
5 TJENESTEPRODUKSJON OG SAMFUNNSUTVIKLING.....	40
5.1 Hovedprinsipper.....	40
5.2 Fagmiljøer, kapasitet og kompetanse.....	41
5.3 Publikumsrettede tjenester i institusjoner .....	43
5.4 Potensial for nye oppgaver .....	44
5.5 Utviklingsarbeid og interessehevding.....	45
6 POLITISK ORGANISERING OG DELTAKELSE.....	49
6.1 De politiske institusjoner .....	49
6.2 Innbyggernes deltagelse og tilhørighet .....	54
7 VIRKNING PÅ ADMINISTRASJONSKOSTNADER .....	57
7.1 Metode 1: Dimensjonering av ny kommuneadministrasjon .....	57
7.2 Metode 2: Statistisk analyse av administrasjonskostnader .....	58
7.3 Samlet vurdering av innsparingspotensial i administrasjon .....	59
7.4 Reduserte utgifter til politisk virksomhet .....	60
7.5 Utnyttelse av bygg og annen infrastruktur.....	60
7.6 Samlet innsparing .....	61
8 ANDRE TEMAER.....	62
8.1 Forholdet til regional stat og fylkeskommunen .....	62
8.2 Interkommunalt samarbeid .....	62
8.3 Organiseringen av eiendomsforvaltningen .....	62

8.4	Hurum Energi AS .....	63
-----	-----------------------	----

# Sammendrag

## Bakgrunn og problemstillinger

Kommunestyrene i Røyken og Hurum vedtok i februar 2012 å utrede kommunesammenslutning. Utredningen har som mål å gi et bilde av konsekvenser og muligheter ved en sammenslutning. Hovedspørsmålene i rapporten er hvorvidt en ny kommune med om lag 29.000 innbyggere på Hurumhalvøya styrker mulighetene for å møte dagens og fremtidens utfordringer. Hvilke konsekvenser og muligheter vil en sammenslutning kunne gi for kommunen som lokalpolitisk arena, tjenesteprodusent og samfunnsutvikler? Og hvilke konsekvenser vil en sammenslutning få for kommunens økonomiske evne til å løse sitt samfunnsoppdrag?

Drøftingen har som bakteppe at Røyken og Hurum, som de fleste andre kommuner, står overfor utfordringer. Oppgavenes kompleksitet og forventningene til kvalitet øker, for eksempel innen skole, pleie og omsorg. Samtidig er handlingsrommet når det gjelder rekruttering av personale til kommunene stramt, både på grunn av økonomi og fordi konkurransen om arbeidskraften innenfor mange sektorer er stor i hovedstadsregionen. Kommunene står også overfor betydelige utviklingsutfordringer, ikke minst i arbeidet med å forbedre samferdselstilbudet og å legge til rette for økende befolkningsvekst.

## Kjennetegn ved kommunene

Røyken og Hurum kommuner har henholdsvis rundt 19.900 og 9.300 innbyggere, og samlet over 29.000 innbyggere. Hurum har noe større areal enn Røyken. Begge kommunene har flere tettsteder, men er uten et sterkt dominerende senter og tyngdepunkt. Avstandene innad i kommunene er relativt korte. Det er rundt 12 kilometer eller mindre mellom de største tettstedene i Røyken, mens avstanden mellom Tofte og Sætre i Hurum er i overkant av 20 km. Kommunegrensen går for det meste i lite bebygde områder, med unntak av området Beston i Røyken som er en del av Sætre tettsted.

Pendlingen ut av Røyken er høyere enn i Hurum. Om lag 50 prosent av de sysselsatte i Røyken pendler til kommuner som er en del av Osloregionen, mens pendlingen mot Drammen og Lier utgjør 15 prosent. Om lag 25 prosent av de sysselsatte i Hurum pendler til kommuner i Osloregionen, og i overkant av 10 prosent til Drammen og Lier. Andelen sysselsatte som arbeider i egen kommune er om lag 50 prosent for Hurums del og om lag 25 prosent for Røykens del.

Næringsstrukturene i de to kommunene skiller seg fra hverandre når det gjelder andelen sysselsatte i industri, som er vesentlig høyere i Hurum enn i Røyken. Andelen sysselsatte i privat sektor er relativt lik i begge kommuner.

Røyken har hatt en klart sterkere befolkningsvekst de senere årene enn Hurum. Fra 2000 til 2012 steg folketallet i Røyken med 18 prosent, mot 9 prosent i Hurum. Folketallet i tettstedene sør i Hurum (Tofte, Filtvet) har gått noe ned fra 2000 til 2012. Befolkningsprognosene tilsier fortsatt kraftig befolkningsvekst i Røyken og moderat vekst i Hurum. Befolkningsveksten for Hurums del vil sannsynligvis komme i tettsteder nord i kommunen (spesielt Sætre).

Hurum har i dag gjennomgående en litt eldre befolkning enn Røyken. Ifølge SSBs befolkningsprognosør vil andelen yngre gå ned og andelen eldre gå opp i begge kommuner fremover, men økningen i andelen eldre blir størst i Hurum. Antagelig vil også det faktiske antall personer i yngre aldersgrupper i Hurum gå ned, og dette vil primært gjelde den sørlige delen av kommunen.

## **Det kommunale tjenestetilbudet**

I det store og hele er ressursbruken på de ulike tjenesteområder ganske lik i de to kommunene, men strukturen i tjenestetilbudet innenfor pleie og omsorg er noe forskjellig. Der har Hurum satset på en “bo hjemme-strategi” for eldre, mens Røyken i større grad har eldre med store omsorgsbehov i sykehjem. Tilgjengelige data tyder imidlertid ikke på at forskjellen har store konsekvenser for kostnadene.

Som følge av mer spredt bosetting og færre innbyggere, har Hurum skoler med færre elever enn Røyken. Det trekker kostnadene per elev noe opp. Hurum bruker også mer enn Røyken på barnevern og sosiale tjenester. De noe høyere utgiftene i Hurum enn i Røyken på de to sistnevnte områdene, har sin årsak i at behovet for slike tjenester utgifter er større i Hurum. Det høyere utgiftsbehovet som følge av bosettingsmønster og sammensetningen av befolkningen fanges opp av tildelingskriteriene i rammetilskuddet, slik at Hurum får et noe høyere rammetilskudd per innbygger enn Røyken.

## **Kommunenes økonomi**

For at en kommunenes økonomi skal være i langsiktig økonomisk balanse, bør netto driftsresultat over tid være i størrelsesorden 3 prosent av inntektene, slik at det settes av tilstrekkelig med midler for å finansiere investeringer. Hurum har de siste par årene hatt driftsresultater i nærheten av null, mens Røyken har gjennomført kutt og rettet opp balansen etter underskudd tidligere år, og hadde et netto driftsresultat på 3 prosent i 2011. Røyken har investert mye de siste årene og har som følge av det økt gjelden betydelig. Hurum har investert langt mindre og har mindre gjeld enn Røyken, men står foran betydelige investeringsoppgaver når det gjelder bl.a. skoler.

Begge kommunene har betydelige vedlikeholdsetterslep på de kommunale veiene og sine formålsbygg, noe som framover vil legge press på utgiftene.

Oppsummert har begge kommunene klare utfordringer framover i å sikre innbyggerne et godt tjenestetilbud innenfor de gjeldende økonomiske rammer. Røyken har balanse mellom inntekter og utgifter nå, men har høy gjeld som over tid kan bli belastende for kommunen, særlig med et høyere rentenivå enn dagens. Hurum har lavere gjeld og en ekstra inntektskilde fra Hurum Energi AS, men et svakt driftsresultat som legger klare begrensninger for utgiftsveksten. Dessuten står Hurum foran store vedlikeholds- og investeringsutgifter.

## **Konsekvenser og muligheter ved en sammenslutning**

### *Kapasitet, kompetanse og fagmiljøer*

En sammenslutning vil direkte berøre de fagstabber og støttefunksjoner som i dag er lagt til kommunenes administrasjoner og hvor oppgavene normalt sett ikke utføres i desentraliserte enheter som for eksempel skoler, barnehager eller

omsorgsboliger. Eksempler på slike fagstab er barnevern, NAV og plan og byggsak. Det legges til grunn at fagstabene og støttefunksjonene som bør ses i nærmiljøet blir samlokalisert i en ny kommune.

Kommunene står overfor en betydelig arbeidskraftutfordring og konkurrerer om arbeidskraften med nabokommuner, staten og private. En sammenslutning vil innebære at fagmiljøene blir større, og dette kan bedre kommunens kapasitet, kompetanse og attraktivitet som arbeidsgiver. Dette igjen gir forutsetninger for bedre tjenester og kan støtte opp om politikernes mulighet for å sette saker på dagsordenen overfor omverdenen og ivareta innbyggernes behov. Bedre kompetanse og kapasitet kan også gi grunnlag for forbedring av tjenestene som utføres i de publikumsrettede institusjonene, for eksempel barnehager og skoler. En sammensluttet kommune kan stå bedre rustet til å ivareta kommende oppgaver fra staten eller fylkeskommunen, for eksempel nye helseoppgaver på grunn av samhandlingsreformen. En kommunesammenslutning vil imidlertid kreve at den nye administrasjonen og politikerne setter seg godt inn i begge kommunenes lokale forhold og utfordringer.

#### *Publikumsrettede tjenester*

Kommunenes publikumsrettede enheter blir nødvendigvis ikke endret som følge av en sammenslutning. En sammenslutning gjør det hverken mer eller mindre naturlig å nedlegge for eksempel skoler eller barnehager og legge disse lengre unna innbyggernes bosted. Imidlertid kan en sammenslutning legge til rette for felles utbygging og/eller utvikling av en ungdomsskole for området Åros/Sætre. Dersom for eksempel den eksisterende ungdomsskolen i Sætre utvides til å inkludere ungdommene på Åros, vil reiseveien for Åros-elevene som i dag går på andre skoler i Røyken bli kortere enn i dag. For noen innbyggere kan avstanden til tilbud som gis sentralt bli noe lengre, for eksempel servicetorg, NAV og byggsak, men utviklingen når det gjelder bruk av nettbaserte tjenester gjør at mange innbyggere i liten grad forholder seg til kommunens kontorsteder for disse tjenestene.

#### *Utviklingsarbeid og interessehevdning*

Røyken og Hurum deler mange av de samme utfordringene og har felles interesser når det gjelder lokal utvikling og interessehevdning overfor omverdenen. For eksempel har begge kommuner en klar interesse i å utvikle kommunikasjonsmulighetene mellom Hurumhalvøya og Osloregionen.

En sammenslutning kan gi økt regional gjennomslagskraft overfor fylkeskommunene og regional stat, for eksempel i arbeidet for bedre veier og kollektivtransport. Men fylkesgrensen gjør at en felles kommune fortsatt vil stå utenfor de regionale arenaer som kanskje er viktigst: Prioriteringene til Akershus fylkeskommune, Oslopakke 3 og Statens vegvesen Region Øst.

Det kan imidlertid innvendes at de to kommunene kan få vel så mye gjennomslag når felles interesser skal målbæres overfor omverdenen. En opprettholdelse av kommunene gir for eksempel mulighet for at samme tema kan fremføres av to aktører i stedet for en én.

En sammenslutning gir mulighet for en samordnet mobilisering av utviklings- og plankompetanse for å påvirke utviklingen på Hurumhalvøya. En sammenslutning

kan også motvirke regional konkurranse og kan legge til rette for en helhetlig utvikling av for eksempel Åros og Sætre.

## Konsekvenser for politiske organer og deltagelse

I dag har Hurum kommunestyre 29 representanter, mens Røyken har 27. Det står 318 innbyggere bak hver representant i Hurum og 735 innbyggere bak hver representant i Røyken. En sammenslutning kan innebære at det blir færre kommunestyrerrepresentanter enn de to kommunene samlet har i dag og dermed flere innbyggere bak hver representant. For å illustrere gis følgende eksempler:

- 29 representanter som Hurum har i dag – gir ca 1.000 innbyggere bak hver representant
- 35 representanter – gir 830 innbyggere bak hver representant
- 45 representanter – gir 646 innbyggere bak hver representant

Hvilke konsekvenser har færre folkevalgte per innbygger? Beregninger med utgangspunkt i partienees samlede stemmetall i de to kommunene ved kommunevalget i 2011, viser at kommunestyrets størrelse har liten betydning for bredden i den partipolitiske representasjon. En konsekvens av færre folkevalgte kan imidlertid være at det blir vanskeligere å oppnå bred geografisk representasjon. Det vil primært være en oppgave for de politiske partiene å ivareta dette hensynet ved å nominere representanter fra de ulike deler av kommunen.

Færre folkevalgte kan tenkes å svekke kontakten mellom de folkevalgte og innbyggerne. En mulig positiv konsekvens kan være at konkurransen om vervene til kommunestyret øker, og at de folkevalgtes styringsrolle endrer seg til mer fokus på strategisk og overordnet politikkutvikling. Rekrutteringen til politikken kan også styrkes. En sammenslutning vil også redusere potensielle inhabilitetssaker.

En sammenslutning kan innebære at politikerrollen blir mer interessant og at Hurumhalvøyas innflytelse overfor omverdenen styrkes. En sammenslutning vil innebære avvikling av flere interkommunale samarbeidsordninger mellom kommunene, og ansvaret for de aktuelle områdene blir direkte underlagt kommunestyret.

Når det gjelder innbyggernes deltagelse, viser erfaringer fra tidligere sammenslutninger at det ikke er grunn til å forvente at valgdeltagelsen i nevneverdig grad vil bli påvirket.

En viktig forutsetning for demokrati og deltagelse er at befolkningen opplever tilhørighet til det området som det folkevalgte organet treffer beslutninger om. Kommunesammenslutning innebærer etablering av nye bånd og identiteter, som kan være krevende. Jo sterkere tilhørigheten til kommunen er, desto mer krevende kan det være å etablere identitet og tilhørighet til en ny kommune. Mye tyder på at kommuneidentiteten i begge kommuner er relativt lav. Identitetsmessig skulle det derfor ligge til rette for å utvikle en ny kommuneidentitet, uten at sterke etablerte tilhørigheter til nåværende strukturer bremser en slik prosess.

## Konsekvenser for kommuneøkonomien

### *Kommunenes inntekter*

Med nåværende prinsipper for finansiering av kommunene vil en sammensluttet kommune de første 15 år få en økning i inntekter med 0,9 millioner kroner per år sammenlignet med inntektene Røyken og Hurum har i dag. Hovedgrunnen til at inntektene øker er at kommunene beholder begge kommunenes basistilskudd og at en sammenslått kommune skårer høyere på det såkalte urbanitetskriteriet i rammetilskuddet. Etter 15 år vil basistilskuddet nedtrappes over 5 år. Etter nedtrappingen av basistilskuddet fra år 20 blir kommunen behandlet som én kommune og årlige frie inntekter blir årlig drøyt 10 millioner kroner lavere enn før sammenslutningen.

Staten gir delvis kompensasjon for engangskostnader som er direkte knyttet til sammenslutningsprosessen. Tildelte midler til engangskostnader har variert mellom 5 og 15 mill kroner tidligere på 2000 tallet. De sist sammensluttede kommunene Mosvik og Inderøy fikk 14,5 mill kroner i 2012.

### *Kostnader i kommunene*

Erfaringsmessig er det i administrasjonen at der mulighetene for kostnadsbesparelser ved kommunesammenslutning er størst. Kommuner på størrelse med Røyken og Hurum bruker færre ressurser per innbygger enn mindre kommuner. Vi anslår et potensial for ressursbesparelser på i størrelsesorden 13-15 millioner kroner årlig, eller en reduksjon på om lag 20 prosent i årsverk. Siden sammenslutningen ikke skal innebære oppsigelser, vil det trolig ta 3-5 år å ta ut innsparingen.

En sammenslutning vil innebære omstillingskostnader, bl. a. omlegging av IKT-systemer, tilpasninger av bygg mv, men en god del av disse kostnadene vil dekkes av staten. I tillegg vil en sammenslutning også kreve stor oppmerksomhet og administrativ tidsbruk i en periode.

Når det gjelder de brukerrettede tjenestene, vil de antagelig i liten grad bli påvirket av en sammenslutning, siden disse tjenestene stort sett vil være lokalisert i nærheten av der folk bor. Men det kan hentes ut noen kostnadsbesparelser ved at man i en del tilfeller kan gjøre tjenesteenheter større enn hva man kunne ha gjort i de to kommunene og dermed i større grad kunne utnytte stordriftsfordeler.

### *Samlet innsparing*

Fram til år 15 vil rammetilskuddet øke med omtrent 0,9 mill kroner per år, for deretter å avta i 5 år, til det fra år 20 reduseres med 10 millioner kroner årlig. Da har kommunene kunnet redusere administrasjonskostnadene i lang tid og oppnå et betydelig tilskudd til økonomien. Vi har anslått et potensial på om lag 13-15 millioner kroner årlig i sparte administrasjonskostnader og kostnader knyttet til politisk styringssystem.

# 1 Bakgrunn og problemstillinger

Kommunestyrene i Røyken og Hurum vedtok i februar 2012 å utrede kommunesammenslutning. Utredningen har som mål å gi et bilde av konsekvenser og muligheter ved en sammenslutning av kommunene. Hovedspørsmålene i rapporten er om en sammensluttet kommune med om lag 29.000 innbyggere på Hurumhalvøya styrker mulighetene for å møte dagens og fremtidens utfordringer for kommunene? Hvilke konsekvenser og muligheter vil en sammenslutning kunne gi for kommunen som lokalpolitisk arena, tjenesteprodusent og samfunnsutvikler? Og hvilke konsekvenser vil en sammenslutning få for kommunens økonomiske evne til å løse sitt samfunnsoppdrag?

Drøftingen har som bakteppe at Røyken og Hurum, som alle andre kommuner i landet, står overfor et sett av utfordringer i tiden som kommer. I den sammenheng kan følgende fremheves:

- Velferdsutfordringen: Velferdsutfordringen innebærer at innbyggerne og staten forventer stadig mer av Røyken og Hurum når det gjelder krav til kompetanse og samordning i kommunene, mellom kommuner og mellom forvaltningsnivåene for flere spesialiserte tjenesteområder innenfor for eksempel helse og den kommende opptrappingsplanen innenfor samhandlingsreformen, men også innenfor for eksempel tjenester innenfor sosial, opplæring og barnevern.
- Arbeidskraftutfordringen: Prognosene for, på den ene siden tilgangen på arbeidskraft og på den annen side behovene for mer arbeidskraft i kommunene, peker i retning av stigende rekrutteringsproblemer og voksende konkurransen om arbeidskraft. Det gjelder også i Hurum og Røyken som konkurrerer i en felles arbeidsmarkedsregion både med Drammensregionen og Osloregionen. Arbeidskraftutfordringen peker i retning av at det blir viktig å tilby attraktive fagmiljøer og å unngå unødig lokal konkurranses mellom kommuner innenfor de samme bolig- og arbeidsmarkedsområder.
- Kompetanseutfordringen: Skal kommunene kunne løse voksende og mer komplekse oppgaver, må de ha fagpersonale med riktig kompetanse og som fortrinnsvis inngår i brede fagmiljøer. Det er ikke rasjonelt og antakelig heller ikke mulig å se for seg at den enkelte kommune skal ha all nødvendig kompetanse på alle sektorområder.
- Økonomiutfordringen: En relativt stram kommuneøkonomi både i Røyken og Hurum vil stille store krav til god økonomistyring og utnyttelse av potensialer for effektiv ressursbruk.
- Utviklingsutfordringen: Handler om kommunenes evne til å påvirke befolkningsutvikling og næringsliv og styrke vekstkraften og attraktiviteten til Hurum og Røyken, som også er viktig for kommunene som del av Osloregionen og Drammensregionen. Utviklingsutfordringen krever samordnet mobilisering av utviklingskompetanse og plankompetanse for å påvirke utviklingen.
- Demokratiutfordringen: Handler grunnleggende sett minst om to typer utfordringer. Dels at innbyggerne i Hurum og Røyken har mulighet for

deltakelse og påvirkning i lokalpolitikken og dels om lokalpolitikernes innflytelse og påvirkningskraft i samfunnsutviklingen.

## 1.1 Metode og faglige hovedaktiviteter

Prosjektet er gjennomført i perioden august-desember 2012. Underveis i utredningsarbeidet har det vært gjennomført fire møter med styringsgruppen for prosjektet. Styringsgruppen har bestått av følgende personer:

- Monica Vee Bratlie, ordfører Hurum, leder
- Rune Kjølstad, ordfører Røyken.
- Rebekka Borsch, Venstre i Røyken kommune
- Rune Abrahamsen, Høyre i Hurum kommune.
- Børre Pettersen, Arbeiderpartiet i Røyken kommune
- Tom-Erik Hauger, Varaordfører, representerer FrP i Røyken kommune
- Kent Lipper Olsen, Arbeiderpartiet i Hurum kommune.
- Gudmund Wasmuth Notøy, rådmann i Hurum kommune.
- Randi Dahl Jørgensen, tillitsvalgt Hurum kommune.
- Georg Njargel Smedhus, rådmann Røyken kommune.
- Audun Erlandson, tillitsvalgt Røyken kommune
- Eli-Kristin Nordsiden, fylkesmannen i Buskerud

Styringsgruppens rolle i utredningsarbeidet har vært å komme med innspill til temaer som bør underlegges utredning og å bidra med faktaopplysninger. På møtene har styringsgruppen fått seg forelagt orienteringer om statusbeskrivelsen av kommunene, og våre vurderinger når det gjelder prinsipper for organiseringen av en ny kommune og konsekvenser av en sammenslutning. Det skal imidlertid understrekkes at styringsgruppen har hatt en rådgivende rolle og at innholdet i rapporten er vårt ansvar.

I tillegg til møtene med styringsgruppen, har det vært gjennomført et heldagsseminar med rådmenn og kommunenes ledere innenfor samtlige hovedsektorer og støttetjenester i oktober 2012 (om lag 20 deltakere). Lederne for kommunenes fagadministrasjoner sitter på førstehånds kunnskap om kommunene, og informasjon og vurderinger gjort på seminaret har dannet et informasjonsgrunnlag for utredningsarbeidet. På seminaret ble det gitt innspill til statusbeskrivelsen av kommunene og hovedprinsipper for organiseringen av en ny kommune ble diskutert. På seminaret ble også en sammensluttet kommunens egenskaper og konsekvenser diskutert. Seminaret ble gjennomført dels i plenumssamlinger og dels gjennom gruppearbeider der problemstillingene på forhånd var delt ut fra vår side.

I tillegg til seminar og møter, baserer utredningen seg på dokumentanalyse av budsjett og regnskaper, årsrapporter, strategidokumenter, kommune- og virksomhetsplaner og statlige budsjett dokumentasjon. I tillegg er det innhentet statistikk fra SSB (herunder KOSTRA-data) supplert med annen statistikk utarbeidet av kommunene selv.

## **1.2 Utredningens oppbygging**

I de to følgende kapitlene gjør vi rede for kjennetegn og utviklingstrekk i kommunene både når det gjelder underliggende forhold i Hurum og Røyken som samfunn og når det gjelder kommunenes organisering, virksomhet og økonomi. Deretter drøftes mulige konsekvenser og muligheter en sammenslutning kan få for oppgaveløsningen, samfunnsutviklingen, lokaldemokratiet og kommuneøkonomien.

## 2 Kjennetegn og utviklingstrekk i kommunene

### 2.1 Befolking og bosetting

Røyken kommune er med sine nærmere 19.900 innbyggere omtrent dobbelt så stor som Hurum med om lag 9.200 innbyggere. Arealmessig er begge kommunene mindre enn landsgjennomsnittet (Røyken er nr 163 rangert etter folketall, og Hurum nr 113).

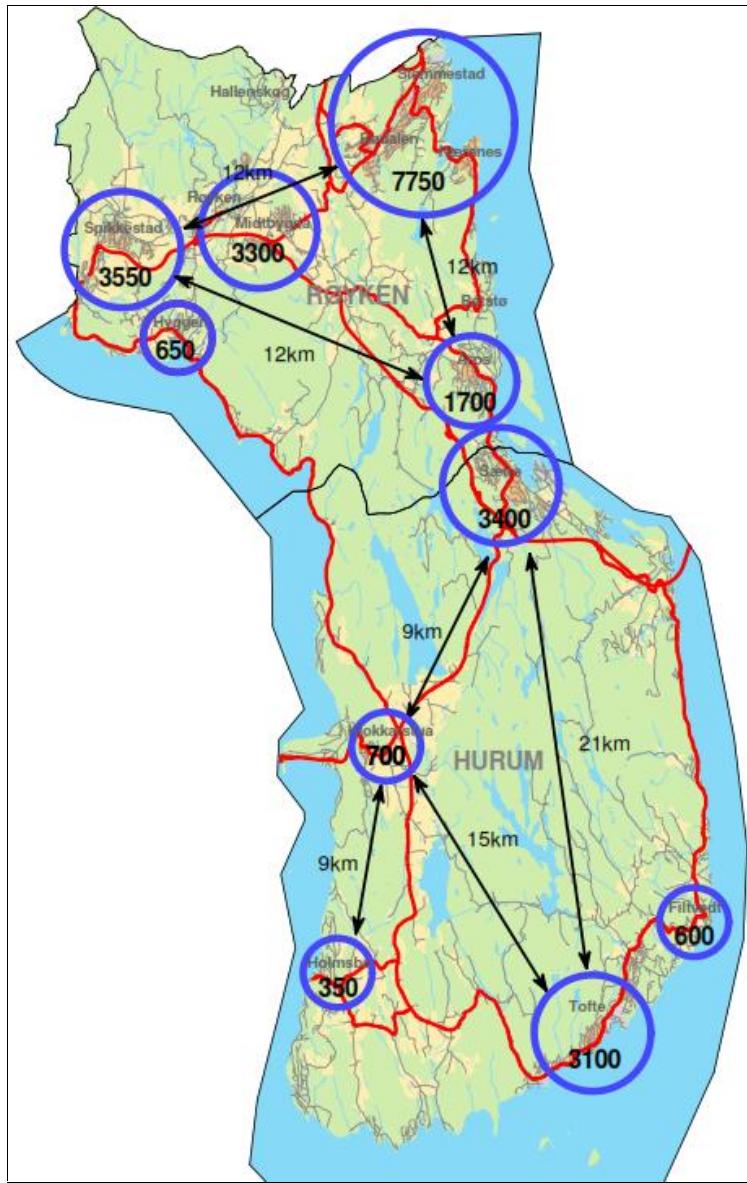
	Røyken	Hurum
Folketall (1/7-12)	19 843	9 227
Areal, kv-km	113	163
Andel bosatt i tettsted	87 %	82 %

Tabell 2.1 Folketall og areal. Kilde: SSB

Hurum har fire tettsteder; Klokkarstua, Holmsbu, Sætre og Tofte, ut fra SSBs definisjon<sup>1</sup>. De største tettstedene i Røyken er Slemmestad, Bødalen, Nærnes, Spikkestad, Båtstø, Åros, Hyggen og Røyken og Midtbygda. SSB kategoriserer bare fire av Røykens tettsteder som egne tettsteder. Beston inngår i Sætre tettsted med om lag 3.500 innbyggere, Spikkestad i Drammen tettsted som har over 100.000 innbyggere og Slemmestad/Bødalen/Nærnes inngår i Oslo tettsted som har 900.000 innbyggere. På kartet nedenfor har vi angitt avrundet antall innbyggere i tettstedene samt omtrentlig avstand mellom disse.

---

<sup>1</sup> SSBs tettstedsdefinisjon: En hussamling skal registreres som et tettsted dersom det bor minst 100 personer der, og avstanden mellom husene skal normalt ikke overstige 50 meter. Det er tillatt med et skjønnsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder som ikke skal eller kan bebygges. Husklynger som naturlig hører med til tettstedet, tas med inntil en avstand på 400 meter fra tettstedskjernen.



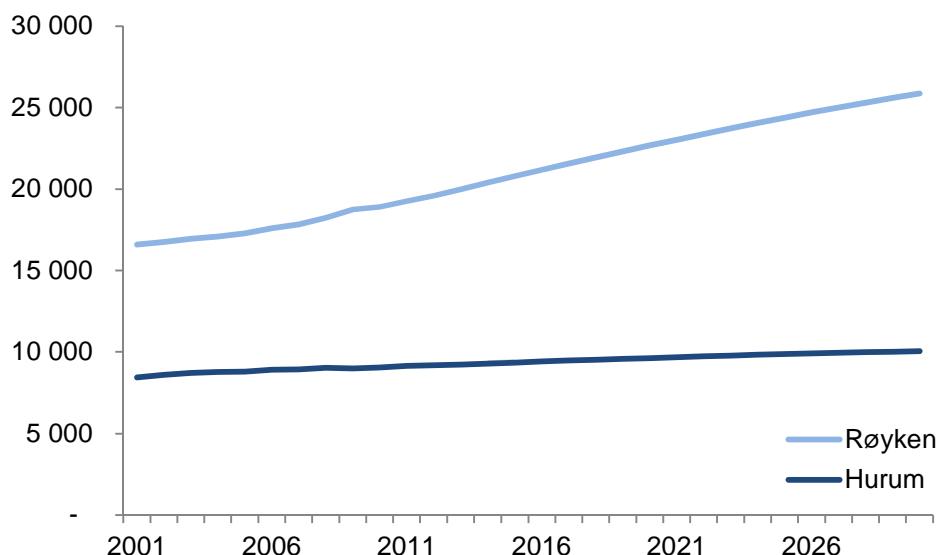
*Figur 2.1 Tettstedsstrukturen, avstander og antall personer (avrundet) som bor i de største tettstedene i kommunene. Kilde: SSB og Gule sider. Kart utarbeidet av Røyken kommune.*

## 2.2 Befolkningsutvikling

Røyken har hatt en klart sterkere befolkningsvekst de senere årene enn Hurum, en tendens som sannsynligvis vil fortsette. Fra 2000 til 2012 steg folketallet i Røyken med 18 prosent, mot 9 prosent i Hurum. Dette gjenspeiler en langt sterkere innflytting til Røyken enn til Hurum. SSBs befolkningsprognosør, som er basert på en videreføring av dagens flytte-, fødsels- og dødelighetsrater, tilsier fortsatt kraftig befolkningsvekst i Røyken, og fortsatt moderat vekst i Hurum. Det skal imidlertid understrekkes at befolkningsutviklingen kan bli større for begge kommuner enn det SSB forventer, bl.a. som følge av vekstdynamikken til kommunene i Oslo-regionen. Røyken alene kan i løpet av en tiårs-periode ha ferdigregulert tomter for om lag 3700 nye boenheter.

Det skal også nevnes at Hurum har et betydelig antall fritidseiendommer (om lag 2.700 eiendommer) som er i bruk i store deler av året. Mange av beboerne er

pensjonister. Til sammenligning har kommunen om lag 3.700 boenheter. Kommunene mottar ikke økonomiske overføringer knyttet til ikke-bosatte innbyggere, men har plikt til å tilby også disse flere velferdstjenester, for eksempel hjemmehjelp.



*Figur 2.2 Folketallsutviklingen i Røyken og Hurum og framskrevne tall. Antall personer. Kilde: SSB (framskrivning MMMM)*

Framskrevet vekst i Hurum er også klart lavere enn i andre kommuner i regionen.

	2001-12	2012-20	2012-30
	Faktisk	Framskr	Framskr
0627 Røyken	18 %	16 %	32 %
0628 Hurum	9 %	5 %	9 %
0220 Asker	14 %	9 %	18 %
0602 Drammen	17 %	16 %	33 %
0626 Lier	12 %	14 %	29 %

*Tabell 2.2 Befolkningsvekst, faktisk og framskrevet. Prosent endring i ulike perioder. Kilde: SSB (framskrivning MMMM)*

Folketalsveksten i Røyken vil antagelig skje geografisk bredt, idet alle hovedområdene for bosetting i kommunen opplever sterkt befolkningsvekst. Denne tendensen vil trolig fortsette. I Hurum har det imidlertid vært en tendens til at befolkningsveksten skjer i tettsteder nord i kommunen (spesielt Sætre), mens tettstedene sør i kommunen (Tofte, Filtvet, Holmsbu) har hatt en svak befolkningsutvikling de senere årene, jf. tabell 2.3. Folketallet på tettstedene sør i Hurum kommune har faktisk gått ned i perioden 2000 til 2012.

	2000-2012	2000-2012
	Endring	% endring
<b>RØYKEN</b>		
Slemmestad, Bødalen, Nærnes	700	10 %
Midtbygda, Røyken sentrum	630	24 %
Spikkestad	470	15 %
Hyggen	340	51 %
<b>Sum av disse områdene</b>	<b>2140</b>	<b>16 %</b>
<b>HURUM</b>		
Klokkarstua med mer	160	15 %
Holmsbu	-10	-2 %
Tofte, Filtvedt	-40	-2 %
Sætre	670	24 %
<b>Sum disse områdene</b>	<b>780</b>	<b>11 %</b>

**Tabell 2.3**      *Endring i folketall i ulike tettstedsområder i Røyken og Hurum, 2000-2012. Kilde: SSB, data for befolkning i grunnkretser, NIVI/Pöyry*

Befolkningsutviklingen framover vil få stor betydning for behovet for å tilrettelegge for boligbygging og for det framtidige tjenestetilbudet. Prognosene for hvordan folketallsutviklingen i de ulike steder i kommunene er usikre, men det er rimelig å anta at folketallet ikke vil stige mye i søndre del av Hurum kommune.

## 2.3 Sammensetning av befolkningen

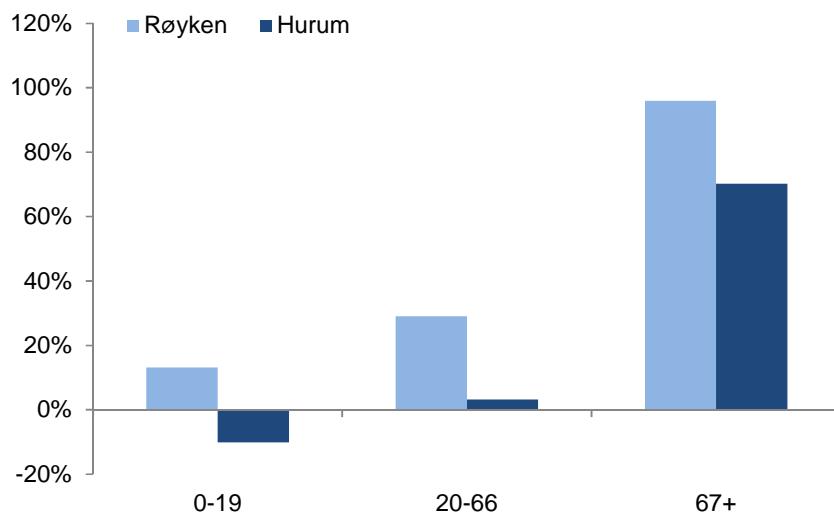
### Alder

Hurum har i 2012 gjennomgående en litt eldre befolkning enn Røyken. Det gjenspeiler den sterke innflyttingen til Røyken. Over tid vil denne forskjellen i innflytting være viktig for at vi ifølge prognosene får sterke befolkningsvekst i Røyken enn i Hurum. Ifølge prognosene vil både i Røyken og Hurum andelen yngre gå ned og andelen eldre øke. Økningen i andelen eldre og nedgangen i andelen yngre blir størst i Hurum, og gjenspeiler at nettoinnflyttingen, som altså er størst i Røyken, i hovedsak vil skje i midlere og yngre aldersgrupper.

Aldersgruppe	2012		2020		2030	
	Røyken	Hurum	Røyken	Hurum	Røyken	Hurum
0-19	28 %	25 %	25 %	21 %	24 %	20 %
20-66	61 %	61 %	61 %	60 %	60 %	58 %
67-79	8 %	10 %	10 %	15 %	11 %	14 %
80+	3 %	4 %	3 %	4 %	5 %	8 %
Folketall	19 594	9 185	22 676	9 624	25 852	10 047
Folketall, 2012=100	100	100	116	105	132	109

*Tabell 2.4 Endringer i alderssammensetningen i de to kommunene. Kilde: SSB*

Men selv om andelen eldre går mer opp i Hurum enn i Røyken fram til 2030, vil prosentvis økning i antall personer i alle aldersgrupper øke mer i Røyken enn i Hurum. Særlig interessant er det å notere at SSBs framskrivning gir nedgang i antall personer i yngre aldersgrupper i Hurum. Selv om det ikke foreligger framskrivninger for de enkelte delene av kommunene, må det dessuten forventes at nedgangen i antall personer i yngre aldersgrupper vil være sterkest i den sørlige delen av Hurum, siden den generelle befolkningsveksten også må forventes å bli minst der.



*Figur 2.3 Prosentvis endring i antall personer i ulike aldersgrupper, 2012-2030 (SSBs MMM-alternativ)*

## Sosioøkonomiske forhold

Befolkingen i de to kommunene skiller seg fra hverandre også når det gjelder en del andre kjennetegn. En del av forskjellene har betydning for kommunens skatteinntekter, mens andre har betydning for kommunens utgiftsbehov for å kunne yte den enkelte likeverdige tjenester. Vi presenterer nedenfor en del variabler som sier noe om utgiftsbehovet for kommunen. Kriteriesystemet for tildeling av rammetilskudd søker å ivareta at kommuner med større utgiftsbehov fordi befolkningen trenger mer tjenester enn i andre kommuner, tildeles større rammetilskudd. Kommuner med en høyere andel enn andre når det gjelder bl. a. andel personer med lav inntekt, andel enslige, andel uføretrygdede får således

tildelt mer i rammetilskudd (alt annet likt) enn andre kommuner. Et utvalg av indikatorer er vist i tabellen nedenfor.

	Røyken	Hurum
Standardisert dødelighetsrate (døde/100.000 innb)	685	732
Andel barn med enslig forelder	22.9 %	24.6 %
Uføreandel 18-49	2.4 %	3.1 %
Andel med høyere utdanning	26.6 %	21.6 %
Andel sosialhjelpsmottakere	1.7 %	4.2 %
Andel med lav inntekt	3.1 %	3.8 %
Andel innvandrere 6-15 år	3.7 %	5.5 %
Ledighetsrate	2.2 %	2.3 %
Skatt i % av landsgjennomsnitt (per innbygger)	103 %	93 %

*Tabell 2.5 Indikatorer for sosioøkonomiske forhold. Kilde: KRD (Grønt hefte), Folkehelseinstituttet. Dødelighetsraten er korrigert for alder, slik at forskjeller i aldersfordelingen mellom kommunene ikke forklarer forskjeller i dødelighetsraten*

Det er en gjennomgående tendens til at Hurum skårer dårligere på flere sosiale indikatorer, noe som tilsier høyere utgiftsbehov enn i Røyken. Det gjelder dødelighet, som er høyere enn i Røyken (noe som motsvares av at forventet levealder er lavere). Dødelighet påvirker ikke utgiftsbehovet direkte, men gjenspeiler at høyere dødelighet (korrigert for alder) i en befolkningsgruppe går sammen med generelt dårligere helse, noe som innebærer høyere behov for en rekke kommunale tjenester. Videre er det en høyere andel uføre, flere sosialhjelpsmottakere og flere med lave inntekter i Hurum enn i Røyken. Dette er kjennetegn som også er funnet å påvirke behovet for kommunale tjenester. Andel innvandrere i skolealder er dessuten høyere i Hurum.

Alle disse faktorene tilsier høyere utgiftsbehov i Hurum, og slår dessuten ut i høyere rammetilskudd per innbygger i Hurum enn i Røyken.

Andelen med høyere utdanning, og erfaringsmessig derfor også gjennomsnittlig inntektsnivå, er høyere i Røyken enn i Hurum. Kommunens skatteinntekter blir dermed høyere i Røyken. At skatteinntekt per innbygger er vesentlig høyere i Røyken enn i Hurum, reflekterer også at andelen av befolkningen som er yrkesaktiv er høyere.

På grunn av at inntektssystemet utjewner kommunale forskjeller i skatteinntekter, er det ikke noen entydig sammenheng mellom skatteinntekt per innbygger og kommunens evne til å yte gode tjenester til sine innbyggere. Dette drøftes nærmere i et eget underkapittel om kommunenes økonomi.

## 2.4 Arbeidsmarked og pendling

I Røyken er det en høy andel av befolkningen som pendler ut av kommunen for å arbeide, i stor grad til Oslo, Asker og Bærum. I Hurum er det en vesentlig høyere andelen av de sysselsatte som arbeider i egen kommune. I følge NIBRs inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner inngår Røyken og Hurum i Osloregionen som

arbeidsmarkedsregion (Juvkam 2002<sup>2</sup>). Bo- og arbeidsmarkedsregionene danner geografiske områder med begrenset intern reiseavstand, der avgrensningen er knyttet til forholdet mellom bosted og arbeidsplasser.

## Hurum

Desidert største arbeidsstedskommune blant sysselsatte bosatt i Hurum, er Hurum, deretter følger Oslo, Røyken og Drammen. Pendlingen til kommuner som er del av Osloregionen (utenom Røyken) er på 1.125 personer (24,5%), mens pendlingen mot Drammen og Lier utgjør 556 personer (12%). I alt 735 personer pendler inn til Hurum kommune.

Arbeidsstedskommune	Antall sysselsatte	Prosent av sysselsatte
Hurum	2123	46,5
Oslo	541	12
Røyken	369	8
Drammen	359	8
Asker	337	7,5
Bærum	247	5,5
Lier	197	4,5
Øvrige kommuner	401	9
Totalt antall sysselsatte Hurum	4574	

*Tabell 2.6 Pendlingsstrømmer for sysselsatte bosatt i Hurum. Kilde: SSB, sysselsatte per 4. kvartal 2011 etter arbeidssteds- og bosettingskommune*

## Røyken

Andelen som arbeider i egen kommune er langt lavere i Røyken enn i Hurum. Det motsvares av at langt flere av dem som bor i Røyken pendler ut av kommunen, særlig innover mot Oslo. Største arbeidsstedskommune blant dem som bor i Røyken, er Røyken, deretter følger Oslo og Asker. Pendlingen til kommuner som er del av Osloregionen er på 5015 personer (48,5%), mens pendlingen mot Drammen og Lier utgjør 1.499 personer (14,5 %). I alt 2.213 personer pendler inn til Røyken kommune (kilde SSB 2011), en noe høyere andel enn innpendlingen til Hurum.

---

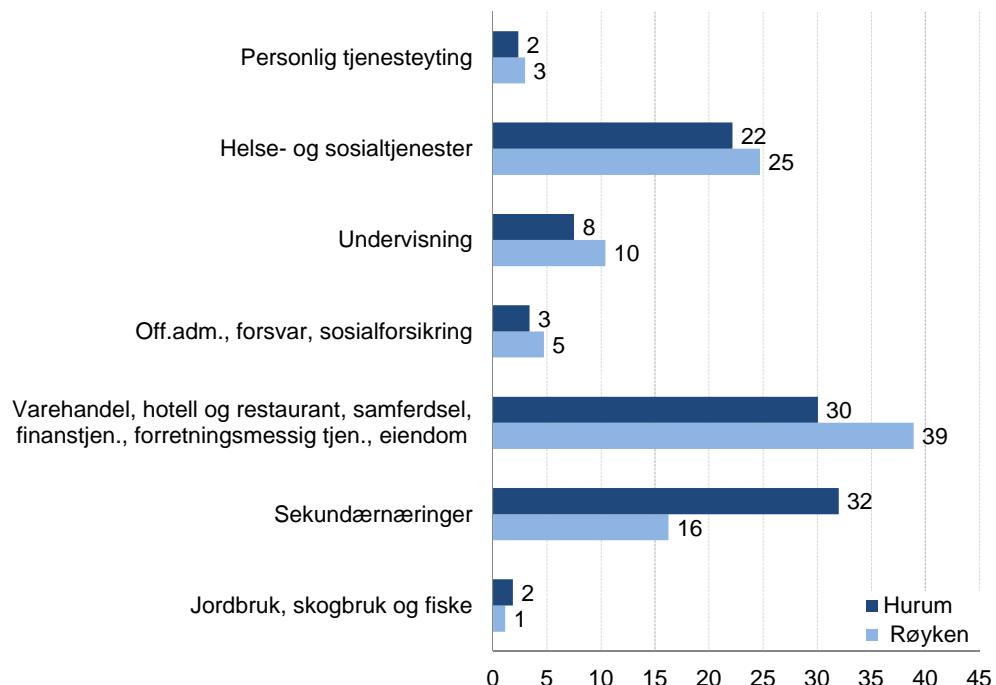
<sup>2</sup> Juvkam, Dag: Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner. NIBR-rapport 2002:20.

Arbeidsstedskommune	Antall sysselsatte	Prosent sysselsatte
Røyken	2803	27
Oslo	2020	19,5
Asker	1715	16,5
Bærum	1280	12,5
Drammen	984	9,5
Lier	515	5
Hurum	239	2,5
Øvrige kommuner	793	7,5
Totalt antall sysselsatte Røyken	10 349	

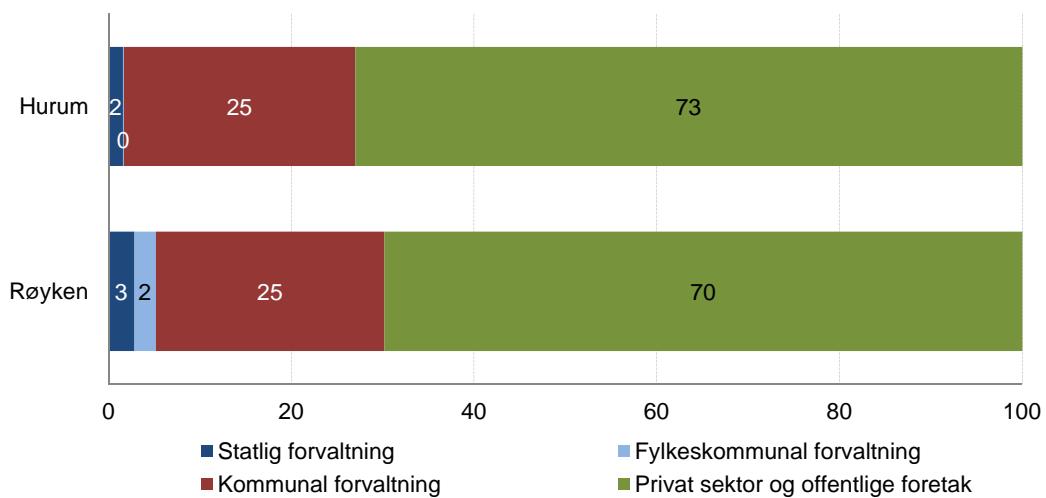
*Tabell 2.7 Pendlingsstrømmer for sysselsatte bosatt i Røyken. Kilde: SSB, sysselsatte per 4. kvartal 2011 etter arbeidssteds- og bosettingskommune*

## Næringsstruktur

Andelen i industri og andre sekundærnæringer er vesentlig høyere i Hurum enn i Røyken (32 % mot 16 %). Et speilbilde av dette er at andelen innen tjenesteyting er lavere. Det gjenspeiler blant annet tilstedeværelsen av industri på Tofte, men også andre større industribedrifter.



*Figur 2.4 Næringsstruktur i Røyken og Hurum. Prosent sysselsatte personer etter arbeidssted og næring. 4. Kvartal 2011. Kilde: SSB*



*Figur 2.5 Sysselsetting etter sektor i prosent av sysselsatte. 4. kvartal 2011. Kilde: SSB*

Kommunens andeler i prosent er relativt like når det gjelder ansatte i privat sektor og offentlig forvaltning.

## **Punkter fra kommuneplanene**

I sakspapirene til forslag til kommunal planstrategi for Hurum (vedtatt 11. desember 2012) heter det bl.a. følgende om fokusområder for arbeidet med revisjon av den nåværende kommuneplanens samfunns- og arealdel, som er fra 2007:

- Hurum ønsker å tilrettelegge for økt befolkningsvekst. Kommunen vil videreføre mål om en befolkningsvekst på 1,5 % pr år (1 % i søndre del, 2 % i nordre del).
- Dersom Hurum skal lykkes med sine vekstambisjoner, bør disse bygge på utviklingspotensialet som er knyttet til kommunens nordre del, men samtidig skal det sikres at det er rom for vekst og videreutvikling i kommunens søndre del.
- Utviklingspotensialet for områdene Engene - Kongsdelene bør vurderes nærmere i kommuneplanen. Basert på arealbruksanalyse og samlet vurdering av konsekvenser for kommunens utvikling, vil det kunne utarbeides forslag til områderegulering.
- Ønsket videreutvikling og styrking av eksisterende sentrumsområder forutsetter gode og tydelige rammer. Planforutsetningene må sikre rom for fleksibilitet som ivaretar mindre prosjektutbygginger, herunder tilrettelegging for rimeligere boliger og selvbyggere.
- Hurum ønsker å framstå som attraktiv ved å være nyskapende og fremtidsrettet, preget av kunnskap, teknologi, kultur og opplevelse. Ønsket vekst og utvikling bør bygge på potensialet som er knyttet til områdene langs RV 23, næringsarealene ved Kana («Maxbo-området»), Oredalen. I dette arbeidet har kommunenesamfunn og -organisasjon en vertskapsrolle for næringslivet. Tilrettelegging må sikre at det gis rom for mangfold, dvs. også tilrettelegging for etablering og utvikling av små og mellomstore bedrifter. Viktige næringsgrener vil være maritimt relaterte virksomheter, forsknings-/teknologibedrifter, samt virksomheter knyttet til reiseliv.

Røyken kommune har foreløpig ikke utarbeidet kommunal planstrategi eller revidert samfunnssdelen av kommuneplanen, men kommunen har utarbeidet planprogram for ny kommuneplan (datert 20. mai 2011). Det heter i dokumentet at en må en regne med at befolkningsveksten i årene framover vil ligge et sted mellom 1,5-2 %. Kommunen skal legge til rette for at det kan oppføres boliger i tråd med forventet vekst. I planprogrammet er bl.a. følgende satsningsområder/utrednings temaer angitt:

- Røyken kommune ønsker å ha fokus på merkevarebygging og en utvikling av de fire tettstedene Slemmestad, Spikkestad, Røyken/Midtbygda og Åros, med en helhetlig tilnærming til hvert tettsted. Kommunen er i ferd med å bli en del av et større forstadsområde, et ”boligteppe” rundt hovedstaden uten et eget sær preg og identitet annet enn forstad - ”suburbia”. Røyken kommunen oppleves i dag som svært anonym, uten et eget, klart definert sentrum. Mye av nyetableringen av arbeidsplasser skjer i kunnskapsbasert næringsliv. Av hensyn til faglig/sosiale nettverk og kontaktflater, ønsker slike bedrifter ofte å være lokalisert i eller i nærhet av større sentra. I og med at Røyken ikke har noen slike sentra, vil kommunen ha mindre tiltrekningskraft overfor slik virksomhet.

- Utarbeide bestemmelser og retningslinjer for etablering av detaljhandel og kundeintensiv næringsvirksomhet, slik at disse plasseres sentralt nær/i lokale sentra og nær offentlig transport. I hovedsak bør det ikke tilrettelegges for kundeintensiv næringsvirksomhet utenfor lokalsentrene, da det er viktig å bygge opp under sentrumsetableringen.
- Næringsarealer og anlegg for plasskrevende varer kan legges til enkelte næringsområder utenfor tettstedene dersom det er god tilgang til transportsystemet. Arealkrevende og bilbasert næringsvirksomhet skal i hovedsak kanaliseres til allerede regulerte arealer, så som Follestad. Her er det lagt til rette for plasskrevende, bilbasert virksomhet med god tilknytning til riksvei-systemet.
- Kommuneplanarbeidet vil fokusere på tilrettelegging for den overordnede infrastrukturen for vei, buss og tog, syklister og fotgjengere, samt å tilrettelegge for den lokale infrastrukturen i tettstedene. Dette vil ta utgangspunkt i å bygge opp under de etablerte kollektivakser og kollektivknutepunkt.

# 3 Organisering, tjenester og økonomi

## 3.1 Politisk organisering

Hurum kommunestyre har 29 medlemmer mens Røyken har 27 medlemmer. Røyken kommune har ikke representasjon fra KrF og SP. Begge kommunene har et borgerlig flertall i kommunestyrrene.

	Høyre	AP	FrP	Venstre	KrF	SV	SP
Hurum	12	9	3	2	1	1	1
Røyken	13	8	3	2	0	1	0

Tabell 3.1 *Oversikt over de politiske partienes representasjon i kommunestyrrene*

Foruten formannskapene har kommunene følgende politiske utvalg:

Hurum	Røyken
1. Administrasjonsutvalget	1. Administrasjonsutvalget
2. Planutvalget	2. Bygningsråd
3. Tjenesteutvalget	3. Helse- og omsorgsutvalget
4. Natur og landbruksnemnd	4. Oppvekstutvalget
5. Eldrerådet	5. Eldrerådet
6. Funksjonshemmedes råd	6. Funksjonshemmedes råd
7. Klagenemnd	7. Klageutvalget
8. Kontrollutvalget	8. Kontrollutvalget
	9. Kulturutvalget

Tabell 3.2 *Oversikt over utvalg i kommunene.*

Kommunenes inndeling av råd og utvalg er relativt like. Den kanskje største forskjellen mellom kommunene er at Røyken er to utvalg for tjenestesektorene, mens Hurum har ett.

## 3.2      Oversikt over en del institusjoner

	Hurum	Røyken
Barneskoler	Filtvet Folkestad (Kana) Sætre Tofte Klokkarstua (Steinerskole)	Torvbråten (Bødalen) Frydenlund (Åros) Hyggen Midtbygda Spikkestad Slemmestad Nærnes
Ungdomskoler	Grytnes (Sætre) Hurum (Tofte)	Røyken Slemmestad Spikkestad
Videregående skole	Ingen	Røyken videregående skole Røyken videregående steinerskole
Barnehager	9 kommunale og private barnehager	27 kommunale og private barnehager
Pleie og omsorg	Klokkarstua helsetun Filtvedt helsetun	Bråset bo- og omsorgssenter
Bibliotek	Tofte	Slemmestad Midtbygda
Kompetansesenter for kvalifisering for arbeid og utdanning – voksne,	Sætre	Drammen
Kulturskole	Sætre	Slemmestad
Nav	Sætre	Røyken
Helsestasjon	Sætre	Røyken
Psykiske helsetjenester	Sætre	Slemmestad
Tannhelse	Sætre	Røyken Slemmestad Åros
Legevakt, øyeblikkelig hjelp senger	Bråset (Røyken)	Bråset (Røyken)

Tabell 3.3      *Oversikt over en del institusjoner i kommunene*

## 3.3      De største kommunale selskaper og foretak

### Hurum Eiendomsselskap KF

Det kommunale foretaket Hurum Eiendomsselskap KF ble etablert i 2011. Etableringen innebar at Hurum kommunes eiendommer ble samlet under ett foretak. Eiendomsselskapets formål er å være redskap for gjennomføring av Hurum kommunes bolig- og eiendomspolitikk og å sikre at kommunen har hensiktsmessige bygg for sin virksomhet og tjenesteyting. Selskapet har ansvaret for drift, vedlikehold, forvaltning og utvikling av eiendomsmassen, og å ivareta eierrollen.

## **Hurum Energiverk AS**

Hurum kommune er eneier av Hurum energiverk AS som eier og driver det elektriske fordelingsnettet i Hurum for transport av elektrisk kraft. Hurum energiverk driver også omsetning av elektrisk kraft til kunder. Hurum Energiverk eier 100 % av krafthandelskapet Hurum Kraft AS og 34 % av fibernettselskapet Ring 4 Røyken Hurum AS der også Røyken kommune er medeier.

## **Jobbhuset AS**

Hurum kommune eier Jobbhuset Hurum AS som er en attføringsvirksomhet. (tidligere Hurum produkter). Jobbhuset Hurum AS eier Jobbhuset Røyken AS sammen med Røyken kommune.

## **Røyken eiendom AS (REAS)**

Røyken kommune eier Røyken Eiendom AS (REAS). REAS har ansvaret for å forvalte, drifte og utvikle Røyken kommunens formålsbygg. Byggene leies i hovedsak ut til Røyken kommune og andre offentlige leietakere. Selskapet har ansvaret for bygging og utvikling av investeringsprosjekter knyttet til disse. Disse investeringene framkommer således ikke i kommunens investeringsregnskap. Røyken kommune har stilt garanti for hele låneporteføljen til kredittinstitusjoner.

## **Røyken eiendomsutvikling AS (REU)**

Røyken kommune eier Røyken eiendomsutvikling AS. Selskapets formål er å drive eiendomsutvikling (primært næringseiendom) herunder kjøp og salg knyttet til dette. I motsetning til REAS har REU i utstrakt grad et kommersielt formål med driften.

## **3.4 Interkommunalt samarbeid – Hurum og Røyken**

Røyken og Hurum deltar i nærmere 25 samarbeidsordninger. 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. Det er etablert 5 bilaterale samarbeidsordninger mellom kommunene. Oversikten nedenfor gjengir de fleste av de formaliserte samarbeidsordningene som kommunene deltar i. Fagnettverk og kjøp - salg av tjenester for eksempel avtaler for eksempel om bruk av renseanlegg i Svelvik og Røyken for Hurums del, er ikke tatt med i oversikten.

Navn og oppgaveområde	Samarbeidsparter
Osloregionen, strategisk samarbeidsallianse	56 kommuner i regionen
Vestregionen, strategisk samarbeidsallianse	13 kommuner i Akershus og Buskerud
Regionråd	Røyken, Lier og Hurum
Skatteoppkrever	Drammen, Sande, Svelvik, Røyken og Hurum
Kommuneadvokat	8 kommuner i Drammensregionen
Renovasjonsselskap	9 kommuner i Drammensregionen
Legevakt	Røyken og Hurum
Glitre – vannverk	Drammen, Lier, Nedre Eiker og Røyken
Landbrukskontor	Drammen, Lier, Røyken og Hurum
IKT-drift	Lier og Hurum
IKT-drift	Røyken, Drammen, Røyken, Sande og Svelvik
Barnevernvakt	Drammen, Nedre Eiker, Lier, Hurum, Røyken, Svelvik og Sande
Fritidsklubb og ungdomsarbeid	Røyken, Lier og Hurum
Interkommunalt styre Oredalen, medeiere i Lindum Oredalen AS, avfallsdeponi	Røyken og Hurum
Kreftkoordinator (4-årig prosjekt)	Røyken og Hurum
Frisklivskoordinator (4-årig prosjekt)	Røyken og Hurum
Slukkeavtale brann	Røyken og Hurum
Krisesenter	Kommunene i Drammensregionen
Tilsyn byggsak	Røyken, Hurum, Lier, Asker og Bærum
Innkjøpssamarbeid	Øvrige kommuner i Buskerud, Vestfold og Telemark samt fylkeskommunene
Bråset bo- og omsorgssenter	Røyken og Asker
Godkjenning av tillatelse til spredt avløp	Kommunene i Drammensregionen
Drammen havn	Kommunene i Drammensregionen

*Tabell 3.4      Oversikt over formaliserte interkommunale samarbeidsordninger*

### **3.5 Det kommunale tjenestetilbudet**

Vi redegjør i dette underkapitlet for viktige kjennetegn ved tjenestetilbudet i de to kommunene. Indikatorer som benyttes er i hovedsak fra KOSTRA. Vi fokuserer både på indikatorer for omfang av tjenestetilbudet og for kostnadsnivået i tjenesteproduksjonen, særlig i de tjenestene der det er forskjeller mellom kommunene. Den i utgangspunktet mest hensiktsmessige indikatoren på ressursbruk, er netto driftsutgifter per innbygger, per innbygger i den aldersgruppen som mottar tjenestene, eller per bruker (elev, mottaker av hjemmetjenester osv.). På grunn av ulik regnskapspraksis og vurderingsprinsipper ved innrapportering av data til SSBs KOSTRA-database, må vi imidlertid gjøre en del tillempinger av dette

prinsippet. Ulikhetene i føringsspraksis gjelder særlig husleiekostnader. Vi fokuserer dermed som hovedregel på utgifter utenom husleiekostnader.

Grunnskole og pleie og omsorg er de to største tjenestesektorer i kommunene, med omrent like store utgifter på hver. Vi går derfor noe mer i detalj på kostnader og tjenestenivå for disse sektorene enn for de øvrige.

## Grunnskole

På skolesektoren er Hurum kjennetegnet ved å ha færre elever på hver skole enn Røyken. Dette er et resultat av en noe mer spredt befolkning med færre innbyggere på hvert sted og ønske om å unngå lange reiseavstander, men fører til høyere kostnader for kommunen per elev. Kommunen har et langsiktig ønske om endringer i form av nye og større skoler, med en annen lokalisering enn dagens. Dette vil kunne gi lavere driftskostnader, men krever investeringer. En utfordring for Hurum kommune er at det eksisterer en privat Steinerskole i kommunen, noe som trekker elevtallet ved de kommunale skolene ned.

	Røyken	Hurum
Elever per årsverk, grunnskole	9.0	7.8
Netto driftsutgifter per elev:		
- Undervisning (lønn, kjøp av varer og tjenester)	64 800	72 100
- Skoleskyss	1 800	3 200

Tabell 3.5      *Nøkkeltall kommunal grunnskole, 2011. Kilde: SSB (KOSTRA)<sup>3</sup>*

Hurum har som vi ser færre elever per årsverk i grunnskolen, som følge av færre elever per skole. Det innebærer drøyt 10 prosent høyere driftsutgifter per elev enn i Røyken, hovedsakelig i form av høyere lønnskostnader. Utgiftene til skoleskyss er også noe høyere i Hurum, noe som gjenspeiler mer spredt bosetting enn i Røyken.

## Pleie og omsorg

Hurum og Røyken har valgt ulik tilnærming når det gjelder organisering av tjenestetilbudet innen pleie og omsorg. Hurum har valgt en linje med sterkt fokus på hjemmebasert omsorg, mens Røyken i større grad enn Hurum har valgt å prioritere sykehjemsplasser. Dette uttrykkes bl. a. ved at andelen av befolkningen i ulike aldersgrupper som mottar hjemmetjenester gjennomgående er høyere i Hurum enn i Røyken. Røyken har derimot en høyere andel av dem som mottar pleie og omsorgstjenester i institusjon.

---

<sup>3</sup> Utgifter til lokaler er holdt utenfor, fordi dataene for denne kostnadskomponenten ikke er sammenlignbare.

	Røyken	Hurum
Mottakere av hjemmetjenester, per 1000 innb i ulike grupper		
0-66 år	15	22
67-79 år	62	73
80+ år	324	388
Andel hj. tjenestemottakere med omfattende bistandsbehov, 67+	10 %	24 %
Plasser i institusjon som andel mottakere av P O-tjenester	17 %	8 %
Netto driftsutgifter, pleie omsorg, per innbygger 67+	88 100	88 100

Tabell 3.6 Nøkkeltall pleie og omsorg, 2011. Kilde: SSB (KOSTRA)<sup>4</sup>

Nøyaktig hvordan disse forskjellene i bruk av hjemmetjenester og institusjon slår ut i kostnadene, er ikke enkelt å avgjøre. Det er forskjeller i pleiebehov vi ikke har gode data for. Dessuten er det mange mottakere av pleie- og omsorgstjenester som er yngre enn 67 år. Ser vi utgiftene i forhold til befolkningen eldre enn 67 år, dvs. de aldersgrupper som i størst omfang har behov for pleie- og omsorgstjenester, får vi inntrykk av at kostnadsnivået er omtrent like høyt i de to kommunene.

## Øvrige tjenester

Nivået for øvrige tjenester har vi oppsummert i form av samletall.

	Røyken	Hurum
Barnehager. Nto driftsutgift per innb 1-5 år	114 500	103 800
Sosialtjeneste. Netto driftsutgift per innb 20-66	900	3 300
Barnevern. Netto driftsutgift per innb 0-17	5 300	11 200
Adm og styring. Nto driftsutgift per innb	3 800	4 700
Kommunehelse, netto driftsutgift per innb	1 300	1 600
Kultur, netto driftsutgift per innb	840	920
Samferdsel, netto driftsutgift per innbygger	790	750
Inntekt fra avfallsgebyr per innb	950	1 200
Inntekt fra avløpsgebyr per innbygger	1 600	1 600
Inntekt fra vanngebyr per innbygger	1 400	1 500

Tabell 3.7 Nøkkeltall for kommunenes ressursbruk på ulike kommunale tjenester. Kr/innb i 2011. Kilde: SSB (KOSTRA)

Røyken bruker 10 prosent mer per barn i barnehagealder enn Hurum. Dette til tross for at andelen barn 1-5 år med plass i barnehage var høyere i Hurum (93 prosent mot 90 prosent i Røyken). Igjen kan det være forskjeller mellom kommunene i måten kostnadene til lokaler beregnes som vanskeliggjør sammenligning.

Hurum har vesentlig høyere utgifter til sosialtjenesten (inkl. økonomisk sosialhjelp) og barnevern enn hva som er tilfellet i Røyken. Dette må for en stor del

<sup>4</sup> For å få sammenlignbarhet i kostnadstallene, er KOSTRA-tallet for netto driftsutgifter til pleie og omsorg i Røyken nedjustert fordi husleiene i Røyken omfatter et renteelement, mens dette ikke er tilfellet for Hurum.

tilskrives at de sosiale forholdene i Hurum er slik at behovet for slike tjenester er større i Hurum, jf. omtalen av sosiale indikatorer foran.

Hurum har 900 kroner høyere netto driftsutgifter til administrasjon og styring enn Røyken. Det må ses på bakgrunn av at Røyken har dobbelt så mange innbyggere, og at det er en klar tendens til at utgiftene til administrasjon og styring per innbygger er lavere desto flere innbyggere en kommune har. Når det gjelder kommunehelse, kultur og samferdsel, er det relativt små forskjeller. Det samme gjelder nivået på de gebyrbelagte tjenestene.

## **Generelt**

Denne typen regnskapstall forteller selvsagt langt fra alt om omfang og kvalitet på kommunenes tjenestetilbud. Vedlikeholdsstandard på bygg og infrastruktur, samt personalets kompetanse er viktige for brukerne, men er ikke lett å måle. Begge kommunene har et betydelig vedlikeholdsetterslep på sine kommunale bygg, og dessuten på de kommunale veiene, men det foreligger ikke tallmateriale som kan benyttes til å tallfeste forskjeller mellom kommunene når det gjelder disse forholdene.

## **3.6 Kommunal økonomi**

### **Kommunale inntekter**

Rammetilskudd og skatt på inntekt og formue utgjør størstedelen av de kommunale inntektene. Vi har tidligere sett at skatt per innbygger er vesentlig høyere i Røyken enn i Hurum, men effekten av dette motvirkes i stor grad gjennom inntektsutjevningen. Videre er kommunenes rammetilskudd tildelt etter indikatorer for befolkningens tjenestebehov.

Frie inntekter per innbygger var i 2011 knapt 4 prosent høyere i Hurum enn i Røyken. Andelen av inntektene som er skatteinntekter, er lavere i Hurum enn i Røyken, mens rammetilskudd motsatt står for en høyere andel av denne kommunens inntekter. Kategorien øvrige inntekter i tabellen er øremerkede tilskudd, skjønnstilskudd samt salgs- og leieinntekter.

	Røyken	Hurum
Frie inntekter, kr/innbygger	39 600	41 100
Skatt på inntekt og formue, % av brutto driftsinntekt	41,4	35,1
Statlig rammeoverføring, % av brutto driftsinntekt	31,5	35,3
Øvrig inntekt, % av brutto driftsinntekt	27,1	29,6
Netto driftsutgifter, kr/innbygger	40 600	43 200
Indeks for utgiftsbehov (landsgjennomsnitt = 1)	0,972	1,012
Frie inntekter, kr/innbygger, justert for utgiftsbehov	40 700	40 600

Tabell 3.8

*Nøkkeltall kommunale inntekter (2011). Kilde: Alle variabler unntatt indeks for utgiftsbehov: SSB (KOSTRA, konserntall). Indeks for utgiftsbehov: "Grønt Hefte" 2012 fra KRD. Frie inntekter per innbygger, justert for utgiftsbehov er definert som frie inntekter per innbygger, dividert på indeksen for utgiftsbehov.*

Netto driftsutgifter per innbygger lå i 2011 drøyt 6 prosent høyere i Hurum enn i Røyken, mens frie inntekter i Hurum lå knapt 4 prosent høyere enn i Røyken. Grunnen til denne forskjellen er den svakere økonomiske balansen i Hurum; netto driftsresultat lå om lag 2 prosentpoeng lavere i Hurum enn i Røyken i 2011.

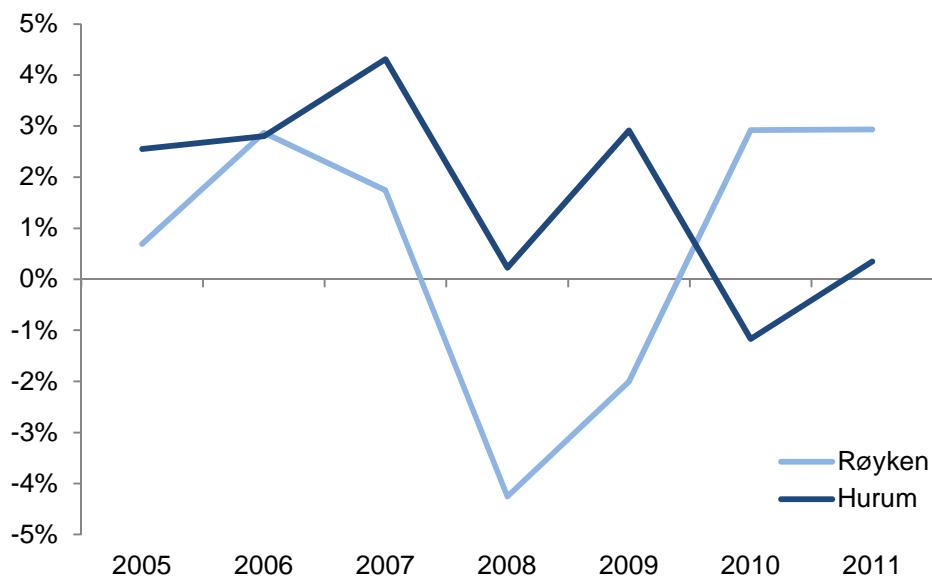
Kommunal- og regionaldepartementet beregner hvert år en indeks for utgiftsbehovet per innbygger, der effektene av de ulike kriterievariablene i inntektsystemet som ivaretar utgiftsforskjeller er benyttet. Kommuner med høyere andel eldre enn gjennomsnittet skårer for eksempel høyt på denne indeksen. Tilsvarende effekter oppstår for andre kriterievariableler som ivaretar utgiftsbehov. Beregningene for 2012 viser at Hurum har 1,2 prosent høyere utgiftsbehov per innbygger enn landsgjennomsnittet, mens Røyken har 2,8 prosent lavere utgiftsbehov per innbygger. Justert for denne beregnede forskjellen i utgiftsbehov (vi antar at dette har endret seg marginalt siden 2011), får Røyken og Hurum omrent samme nivå på frie inntekter per innbygger, jf siste linje i tabell 3.8.

## Netto driftsresultat

Hvor godt de to kommunene klarer å tilpasse utgiftene til inntektene, og samtidig ha en bærekraftig økonomi, kan måles på ulike måter. Netto driftsresultat for en kommune er differansen mellom driftsinntekter og driftsutgifter, og hvor netto renteutgifter og lånearvdrag er medregnet. Denne regnskapsstørrelsen viser hvor mye som kan avsettes til framtidig bruk og til egenfinansiering av investeringer, etter at de løpende utgiftene er betalt. Netto driftsresultat kan dermed sies å være et uttrykk for en kommunens økonomiske handlefrihet. Ifølge Teknisk Beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, bør netto driftsresultat over tid være om lag 3 prosent av inntektene, for at økonomien skal kunne sies å være i balanse. Netto driftsresultat på i størrelsesorden 3 prosent av driftsinntektene, anses å gi rom for tilstrekkelig egenfinansiering av nødvendige kommunale investeringer. Lavere driftsresultat enn dette, vil over tid føre til økende gjeld, som over tid vil føre til økende utgifter til rente- og avdragsbetalinger. Det vil ramme det framtidige tjenestetilbudet.

Nedenfor vises netto driftsresultat for de to kommunene de senere årene. Tallene er konserntall fra KOSTRA, dvs. at inntekter og utgifter i kommunale foretak og

interkommunale selskaper er inkludert. Helt eller delvis kommunalt eide aksjeselskaper er imidlertid ikke omfattet av KOSTRA-tallene. Tallene for netto driftsresultat er i utgangspunktet ikke påvirket av at Røyken forvalter sin eiendomsmasse i regi av Røyken Eiendom AS, og ikke som del av kommunen. AS-organiseringen fører bare til at kommunens utgift og Røyken Eiendoms inntekter blåses opp med samme beløp (husleiene).



*Figur 3.1 Netto driftsresultat, prosent av driftsinntekter. Konserntall.  
Kilde: SSB (KOSTRA)*

Begge kommunene har eller har nylig hatt en anstrengt økonomi. Røykens driftsresultat de siste to årene har ligget på et nivå forenlig med langsiktig balanse (i størrelsesorden 3 %), mens den økonomiske balansen i Hurum har vært svakere de to siste årene. Hurum kommune budsjetterer i sin økonomiplan på netto driftsresultat fram til 2015 på mellom 2 og 3 prosent i 2012, men ikke høyere enn 1 prosent fram til 2015. Dette er lavt og altså lavere enn en balansert økonomisk utvikling over tid krever.

Røyken kommune anser også at økonomien er svært stram, selv om kommunen har driftsresultat på om lag 3 prosent i 2010 og 2011. Kommunen har gjennomført store nedskjæringer de senere årene for å gjenopprette den økonomiske handlefriheten.

Begge kommunene har vedlikeholdsetterslep som ikke fullt ut dekkes inn i økonomiplanene.

## Verdier og 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.

## Gjeld

Ved en eventuell sammenslåing vil den samlede kommunen overta de to kommunenes gjeld og fordringer. En kommune med høy gjeld vil over tid måtte betale en høyere andel av sine inntekter i framtiden i renter og avdrag, enn hva en kommune med lav gjeld må gjøre. Høy gjeld i en kommune tilsier således lavere forventet vekst i tjenestetilbudet enn i en kommune med lav gjeld (alt annet likt).

En nøkkelvariabel for å sammenligne gjeldsnivået er gjeldsvariabelen “netto lånegjeld”, som omfatter langsiktige gjeldsforpliktelser fratrukket kommunens pensjonsmidler og kommunens utlån til andre, men fratrukket ubrukte lånemidler. Variabelen netto lånegjeld er vanlig å benytte i analyser av kommunal økonomi. Begge kommunene har tatt opp lån i Husbanken, som er lånt ut videre til innbyggere i kommunen (startlån mv.). Kommunene har dessuten en del utlån til selskaper og stiftelser de selv eier eller har økonomisk ansvar for. Blant annet har Hurum kommune et ansvarlig lån til Hurum Energiverk, mens Røyken har betydelige fordringer på Røyken Eiendom og Røyken kommunale boligstiftelse. Disse utlånene omfattes altså ikke av den gjeldsvariabelen vi benytter.

En sammenligning av kommunenes gjeld kan ikke gjøres ved bare å benytte KOSTRAs konserndata, siden gjeld i aksjeselskap eid av kommunene ikke er omfattet av disse tallene. Det viktigste selskapet i denne sammenheng er Røyken Eiendomsselskap AS. Som nevnt tidligere, omfatter ikke kommuneregnskapene den gjeld som Røyken kommune indirekte står ansvarlig for gjennom den gjelden som er tatt opp i Røyken Eiendom (REAS). Kommunens samlede gjeldsforpliktelser er kommunekonsernets gjeld tillagt REAS sin langsiktige gjeld. Disse forholdene er vist i tabellen nedenfor.

	Røyken	Hurum
Netto lånegjeld, kommunen som konsern, mill kr	227	237
Gjeld Røyken Eiendom, mill kr	808	0
Samlet gjeld	1 034	237
- kr/innb	52 800	25 800
- % av brutto driftsinntekter	97 %	44 %

*Tabell 3.9 Gjeldsnivå i Røyken og Hurum (2011). Kilde: SSB (KOSTRA) og Røyken kommune. Gjeld i Røyken Eiendom er samlet gjeld fratrukket kortsiktige fordringer.*

Vi har valgt å ikke inkludere Hurum energiverks gjeld (og heller ikke fordringene) i oversikten over. Grunnen til det er at vi anser energiverket, i motsetning til REAS, som et kommersielt foretak og som derfor investerer og tar opp lån ut fra kommersielle vurderinger. Låneopptak i selskapet er ikke garantert av kommunen slik lån i REAS er, men basert på forventet inntjening i energiselskapet. Også gjelden i det kommersielt orienterte Røyken Eiendomsutviklingsselskap AS (REU) holdes av samme grunn utenfor denne oppstillingen.

## Netto pensjonsforpliktelser

En stor post i kommunenes balanser er kommunens pensjonsmidler (fond), bygget opp for å finansiere kommunenes pensjonsforpliktelser. Pensjonsforpliktelser er beregnet nåverdi av forventede framtidige pensjonsutbetalinger til kommunens nåværende og tidligere ansatte. Over tid har pensjonsfondsoppbyggingen økt

mindre enn pensjonsforpliktelsene, noe som peker i retning av at kommunene må foreta større avsetninger av sine løpende inntekter til fondsoppbygging i framtiden. Differansen mellom pensjonsforpliktelsene og pensjonsmidlene (netto pensjonsforpliktelse) er i realiteten en netto gjeldspost for kommunen. Målt per innbygger er denne høyere i Hurum enn i Røyken.

	Mill kr Røyken	Mill kr Hurum	kr/innb Røyken	kr/innb Hurum
(1) Påløpt pensjonsforpliktelse	962	592	49 100	64 500
(2) Pensjonsmidler	755	450	38 500	49 000
(3) = (1)-(2)Netto pensjonsforpliktelse	207	143	10 600	15 500

Tabell 3.10 Pensjonsmidler og pensjonsforpliktelser. Kilde: SSB (KOSTRA)

## Hurum Energiverk

Hurum kommune eier som beskrevet i tidligere underkapittel Hurum Energiverk. Balansetallene som er publisert for dette selskapet er delvis basert på bokførte verdier, som i liten grad gir uttrykk for markedsverdien av selskapet. Basert på data fra Hurum kommune kan verdien av Hurum energiverk skjønnsmessig anslås til om lag 170 millioner kroner, eller drøyt 18.000 kroner per innbygger. Hurum kommunes inntekter fra selskapet var i 2011 utbytte på 4 millioner kroner og renteinntekter på ansvarlig lån på 3,5 millioner, til sammen 7,5 millioner kroner.

## Røyken Eiendomsutvikling (REU)

Bokført egenkapital i selskapet i 2011 var ca 135 millioner kroner. Det er usikkert i hvor stor grad dette reflekterer markedsverdien av selskapet. Sikkert er det at dette representerer betydelige verdier. Selskapet er utsatt for kommersiell risiko, noe som et negativt årsresultat i 2011 må ses på bakgrunn av. Selskapet må på sikt forventes å gi grunnlag for utbytte ved utvikling av de betydelige verdiene som selskapet eier.

Hurum kommune har ikke noe tilsvarende selskap der slike verdier er regnskapsført, men driver også utvikling og salg av eiendommer i regi av kommunen. Det må derfor antas at også Hurum har (underliggende) verdier knyttet til eiendom og utvikling av denne, selv om disse ikke er synliggjort i et eiendomsselskap slik som i Røyken.

Størrelsen på de to kommunenes verdier knyttet til eiendom og eiendomsutvikling må ut fra dette antas å være betydelig, men vi har ikke grunnlag for å sammenligne disse verdiene kvantitativt.

## Andre verdier

I kommunenes balanser inngår verdien av bygg og eiendommer verdisatt i stor grad til pålydende (aksjer) eller basert på regnskapsmessig verdsetting. Det samme gjelder verdiene i Hurum Eiendomsselskap KF og Røyken Eiendom AS (REAS). Eventuelle vedlikeholdsetterslep på bygg og infrastruktur gjenspeiles dårlig i disse tallene. Røyken har gjennomført en analyse der de har beregnet størrelsen på dette vedlikeholdsetterslepet, men det foreligger ikke slike tall for Hurum kommunes formålsbygg. Ut fra kommunenes beskrivelser i økonomiplaner og årsmeldinger, har begge kommunene betydelige vedlikeholdsetterslep,

både når det gjelder de kommunale veiene og formålsbyggene. Men det er altså ikke grunnlag for å tallfeste størrelsen på dette, eller å tallfeste eventuelle forskjeller mellom kommunene.

Røyken kommune har de siste årene investert mye i rehabilitering av skoler. De største prosjektene var rehabilitering og utvidelse av Midtbygda skole og Slemmestad ungdomsskole, samt nytt bygg med bibliotek og idrettshall ved Midtbygda skole. Dette har bidratt til å øke kommunens gjeld.

Hurum kommune har i 2012 gjennomført en omfattende investering i nytt administrasjonsbygg, men har de siste årene ikke gjennomført større investeringer i skolebygg. Hurum har derfor stort behov for slike investeringer. Man er i gang med Sætre barneskole og gjør også utbedringer på Hurum ungdomsskole. Kommunen har vedtatt en ny sammenslått Tofte/Filtvet skole. Den er antatt å koste ca 200 millioner kroner (ekskl. mva.), noe som må forventes å øke kommunens gjeld omtrent like mye, siden kommunen erfaringmessig har finansiert det aller meste av investeringene med lån. Bare dette prosjektet må således forventes å øke kommunens gjeld med i størrelsesorden 20.000 kroner per innbygger, men altså først om noen år. Dette er et betydelig beløp sett i forhold til dagens situasjon.

# **4 Virkninger på inntektene**

## **4.1 Innledning**

Vi presenterer nedenfor beregninger av hvordan kommunenes frie inntekter vil påvirkes av en eventuell sammenslåing, gitt kriteriene i inntektssystemet slik det er i dag (2012). Vi legger til grunn data for 2012 (eller det året som legges til grunn for tildeling av rammetilskudd for 2012). Imidlertid blir inntektssystemet, både hvilke variabler som inngår og hvilken betydning de har for rammetilskuddet, og hvordan kommunene skårer på de ulike kriterievariablene, endret over tid. De følgende beregningene må således ikke ses som noen nøyaktig fasit, men mer som en indikasjon på størrelsesordenen på de endringer som kan forventes.

### **Inntektsutjevning**

Det er videre en inntektsutjevning i inntektssystemet. I inntektsutjevningen kompenseres kommuner med skatteinntekt per innbygger på minst 90 prosent av landsgjennomsnittet, med 60 prosent av avviket mellom inntekten i egen kommune og landsgjennomsnittet. Røyken hadde i 2011 en skatteinntekt på 103 prosent av landsgjennomsnittet, mens dette tallet for Hurum var 93 prosent (Grønt Hefte for 2012). En eventuell sammenslåing av de to kommunene vil dermed ikke påvirke skatteinntektene for disse to kommunene sett under ett.

### **Øremerkede tilskudd**

Øremerkede tilskudd må benyttes i tråd med formål og tiltak som er angitt for bevilgningen. Både Hurum og Røyken mottar øremerkede tilskudd. En sammenslutning vil neppe ha betydning for omfanget av øremerkede tilskudd.

### **Skjønnstilskudd**

Skjønnstilskuddet blir brukt til å kompensere kommuner for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet. Fylkesmannen forvalter skjønnstilskuddet etter retningslinjer gitt av Kommunal- og regionaldepartementet. Vi regner ikke med at behovet for skjønnstilskudd påvirkes av om Hurum og Røyken er organisert som en eller to kommuner. Vi antar derfor at dette tilskuddet ikke endres ved en sammenslutning.

## **4.2 Komponenter i rammetilskuddet**

Rammetilskuddet framkommer som summen av innbyggertilskudd, veksttilskudd og en del andre tilskudd som ikke er relevante for Røyken og Hurum.

### **Innbyggertilskudd**

Innbyggertilskuddet i rammetilskuddet fordeles etter et kriteriesystem med kriterier som gjenspeiler kommunenes utgiftsbehov. Kriteriene er andeler av befolkningen i ulike aldersgrupper og indikatorer for bosettingsmønsteret og for sosiale forhold i kommunen. Noen av disse vil endre seg ved en sammenslutning

på en slik måte at en sammenslått kommune vil få tildelt et annet beløp i innbyggertilskudd enn hva de to kommunene ville fått hver for seg.

## Basistilskudd og inndelingstilskudd

Innbyggertilskuddet inneholder også 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 inndelings-tilskudd som gis til den sammenslåtte kommunen i 15 år, fulgt av en 5 års nedtrappingsperiode. Inndelingstilskudd kompenserer for bortfall av basistilskudd og en eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskudd (det siste er uaktuelt i tilfellet Røyken-Hurum).

I 2012 er basistilskuddet ca. 11,2 millioner kroner. Inndelingstilskuddet blir dermed 11,2 millioner kroner de første 15 årene. Fra år 16 til 20 trappes det gradvis ned. Fra år 20 gis det ikke inndelingstilskudd.

## 4.3 Endring i innbyggertilskuddet

Ser vi bort fra effekten via basistilskuddet, vil som hovedregel en sammenslått kommune motta like mye i rammetilskudd som de to kommunene ville fått hver for seg. Variablene for andelen av befolkningen i ulike aldersgrupper og de fleste andre kriterievariablene vil nemlig i en sammenslått kommune bare bli et (veid) gjennomsnitt av disse andelene i hver av de to kommunene.

Men for enkelte av kriterievariablene vil gjennomsnittsverdien for den sammenslåtte kommunen ikke bli lik gjennomsnittsverdiene for de to kommunene før sammenslåing. Det fører til at rammetilskuddet vil blir noe annerledes i en sammenslått kommune enn i de to kommunene separat. Følgende variabler kan i prinsippet endres ved en sammenslåing:

- Reiseavstand innen sone
- Reiseavstand til nærmeste nabokrets
- Opphopningsindeks
- Urbanitetskriteriet
- Veksttilskuddet

*Sone:* Reiseavstand innen sone ("sonekriteriet") er innbyggernes summerte avstander fra senter i egen grunnkrets til senteret i den såkalte "2000-sonen" grunnkretsen ligger i. Senteret i sonen er definert som kretsen med høyest innbyggertall. Om det er flere soner med minst 2.000 innbyggere innen en kommune, summeres beregnede avstander for de respektive sonene.

*Nabo:* Reiseavstand til nærmeste nabokrets ("nabokriteriet") er innbyggernes avstand fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste nabokrets innenfor samme sone summert for alle kommunens innbyggere. Om grunnkretsene er store av omfang blir også avstanden mellom grunnkretsene tilsvarende store.

*Opphopning:* En såkalt opphopningsindeks skal ivareta forskjeller mellom kommuner i ulike sosiale problemer som genererer utgiftsbehov. Den sammenveier variablene antall skilte og separerte, arbeidsledige og personer med lav inntekt. Opphopningsindeksen blir beregnet ved i telleren å multiplisere antall

skilte og separerte, antall arbeidsledige og antall med lav inntekt, og i nevneren ha innbyggertallet multiplisert med seg selv, jf. følgende formel:

$$\frac{\text{Antall skilte og separerte} \cdot \text{Antall arbeidsledige} \cdot \text{antall med lav inntekt}}{\text{Folketall} \cdot \text{Folketall}}$$

Formel 4.1      *Urbanitet: Folketall opphøyd i 1,2*

For sone, nabo og opphopningsindeksen viser det seg at kriterieverdiene knapt påvirkes av en sammenslåing. En sammenslått kommune vil imidlertid skåre noe høyere på urbanitetskriteriet enn de to kommunene hver for seg. Det har sammenheng med at urbanitetskriteriet er definert som folketallet opphøyd i 1,2, noe som medfører en ekstra belønning i inntektssystemet for et høyt folketall<sup>5</sup>.

Samlet gir dette en økning i innbyggertilskuddet i rammetilskuddet på 0,9 millioner kroner årlig.

#### 4.4 Veksttilskudd

Et tilskudd som gis som kompensasjon til kommuner med ekstra høy befolkningsvekst, for å kompensere for økte utgifter med å tilpasse tjenestetilbudet til en økende befolkning. Tilskuddet gis til kommuner som de siste tre år har hatt en gjennomsnittlig befolkningsvekst på mer enn 175 prosent av gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst på landsbasis. Tilskuddet var i 2012 på i underkant av 44.000 kroner per innbygger utover vekstgrensen. Tilskuddet gis bare til kommuner med skatteinntekter under 140 prosent av landsgjennomsnitt.

Hvis begge kommunene hver for seg i framtiden alltid får vekst mindre enn 175 prosent av nasjonal vekst eller begge alltid får vekst mer enn 175 prosent av nasjonal vekst, vil ikke en sammenslåing påvirkes av vekstkriteriet. Da vil antall innbyggere som overstiger kriteriet enten alltid bli null, eller det samme enten kommunene beregnes hver for seg eller samlet. Vi ser nærmere på muligheten for at denne forutsetningen ikke er oppfylt.

Det var 5 år på 2000-tallet at Røyken hadde mye sterkere vekst enn Hurum, og også så mye mer enn veksten på landsbasis, at Røyken ville fått veksttilskudd (dersom tilskuddet hadde eksistert da; det ble innført i 2011), mens Hurum med sin lavere vekst ikke ville fått. Heller ikke den hypotetisk sammenslåtte kommunen hadde da så sterk vekst at den ville fått veksttilskudd, dersom det hadde eksistert. I befolkningsframskrivningen som vi i utgangspunktet har lagt til grunn (middelalternativet, MMMM) er heller ikke befolkningsveksten i noen av de to kommunene over 175 prosent av nasjonal vekst i noe år. Røyken har gjennomgående en framskrevet befolkningsvekst som er i størrelsesorden 150 prosent av landsgjennomsnittet, mens Hurums vekst er i størrelsesorden 40-50

<sup>5</sup> Indeksverdien for urbanitetskriteriet blir i den sammenslåtte kommunen 0,0138, mens gjennomsnittet for de to kommunene sett hver for seg blir 0,0122. Det er neglisjerbare endringer for de øvrige kriterievariablene.

prosent. Dette tilsier at vi i utgangspunktet ikke har stor grunn til å anta at en sammenslutning vil ha konsekvenser for denne komponenten av rammetilskuddet.

Men befolkningsveksten trenger ikke bli som i denne framskrivningen. Vi har derfor sett på befolkningsutviklingen i alternative framskrivninger (SSB har laget en rekke framskrivninger med andre forutsetninger om inn/utflytting, fruktbarhet og innvandring). I framskrivningsalternativer med sterkest befolkningsvekst, øker veksten mer i Røyken enn nasjonalt, og befolkningsveksten i Røyken kommer da i enkelte år over 175 prosent av veksten på landsbasis. I de 9 framskrivningene SSB har publisert på kommunenivå, hadde Røyken en vekst på mer enn 175 prosent av vekstraten på landsbasis i 23 år. Per framskrivning blir dette 2,6 år per framskrivning (i høyvekstframskrivningene er det selvsagt langt flere år der dette kriteriet er oppfylt).

Siden usikkerheten må antas å gå i begge regninger sammenlignet med MMMM-alternativet, anser vi det således relativt lite sannsynlig at en samlet kommune vil tape ved at muligheten til å få veksttilskudd i praksis faller bort ved sammenslåing. Muligheten er imidlertid til stede, siden det er mulig at befolkningsveksten både i Norge som helhet og da særlig i Røyken blir større enn det som ligger til grunn i SSBs middelframskrivning. Beløpene som Røyken som separat kommune, og som en samlet kommune ville gått glipp av, blir uansett moderate. I alternativet med høy nasjonal vekst kan beløpene dreie seg om gjennomsnittlig 3 millioner kroner årlig fra midt på 2020-tallet.

Med den usikkerheten som ligger i framtidig befolkningsutvikling, anser vi dermed betydningen av sammenslåingen for veksttilskuddet som lite for kommunene.

## 4.5 Samlede effekter på frie inntekter

Vi anslår at en sammenslått kommune de første 15 årene etter en sammenslutning vil få en isolert økning i frie inntekter på 0,9 millioner kroner per år. Dette er nettoeffekten av bortfall av ett basistilskudd, motvirket av det tidsbegrensed inndelingstilskuddet, samt økt innbyggertilskudd som følge av endrede kriterieverdier ved sammenslutning. Vi har lagt til grunn at sammenslutning ikke påvirker veksttilskuddet (intet tilskudd hverken med eller uten sammenslutning). Resultatene er oppsummert i tabell 4.1. Etter nedtrappingen av inndelings tilskuddet fra år 20 blir årlige frie inntekter drøyt 10 millioner kroner lavere ved sammenslutning.

	År 1-15	Fra år 20
Mill kr	0,9	-10,3
-% av driftsinnt.	0,1 %	-0,6 %

Tabell 4.1 Beregnede effekter på frie inntekter av sammenslåing av Hurum/Røyken

Med brutto driftsinntekter på om lag 1,6 mrd kroner i 2011 for de to kommunene (konserntall, KOSTRA), utgjør økningen i frie inntekter de første 15 årene knapt 0,1 prosent av driftsinntektene. Inntektsnedgangen etter at inndelingstilskuddet er falt bort etter 20 år på drøyt 10 millioner kroner årlig, utgjør om lag 0,6 prosent av brutto driftsinntekter.

## **4.6 Statlig kompensasjon for engangskostnader**

En sammenslåing vil føre til engangskostnader. Inndelingslovens § 15 sier at staten gir delvis kompensasjon for engangskostnader som er direkte knyttet til sammenslåingsprosessen. I kommuneproposisjonen for 2010 heter det at mellom vedtak om sammenslåing og fram til iverksettelsen, vil staten dekke 100 prosent av engangskostnader som departementet vurderer som nødvendige for å få etablert den nye kommunen (tidligere har staten dekket 40-60 prosent av slike kostnader).

I proposisjonen heter det videre at typen kostnader som etter søknad kan dekkes, er lønn og drift av en felles folkevalgt nemnd, lønn til prosjektleder, eventuelt prosjektmedlemmer og hovedtillitsvalgt. Videre kan harmonisering av IKT-utstyr, mindre tilpasninger og tilrettelegging av servicekontor og intern og ekstern informasjon dekkes. Departementet vil foreta en skjønnsmessig vurdering av hva som vil bli dekket i hvert enkelt tilfelle.

Ved tidligere sammenslåinger har det vært store variasjoner i tildelte beløp for engangskostnader, samt hvilke typer kostnader det er gitt støtte til. Tildelte midler til engangskostnader har variert mellom 5 og 15 millioner kroner (Kaupang, 2004 og Asplan/Telemarksforskning 2006). Mosvik og Inderøy kommune som ble sammenslått fra 2012, mottok 14,6 mill kroner i støtte. Hvilke kostnader som er omfattet av disse tallene varierer noe, men omfatter ikke i noen av tilfellene infrastruktur (bygninger, veier eller IKT) eller spesielle prosjekter. Flere av disse kommunene fikk likevel tildelt midler til bygg og infrastruktur utover de nevnte beløpene. Departementet strammet etter 2005 inn støtteordningene til infrastruktur ved kommunesammenslutninger, og etter dagens regelverk skal det ikke gis støtte til infrastruktur ved sammenslutninger, jf. St.prp. nr. 60 (2004-2005) Kommuneproposisjonen.

Ut fra det foregående er det således ikke mulig å si nøyaktig hvor store engangskostnader Hurum og Røyken selv må dekke ved en sammenslutning. Det synes imidlertid klart at Staten vil dekke lønn og drift av en felles folkevalgt nemnd, lønn til prosjektleder, eventuelt prosjektmedlemmer og hovedtillitsvalgt. Det synes videre sannsynlig med en viss kostnadsdekning knyttet til harmonisering av IKT-systemer og informasjonstiltak, men på forhånd er det usikkert i hvor stor grad.

## **4.7 Fritak fra statlige avgifter**

Kommunesammenslåinger medfører overføringer av eiendommer og materiell fra en kommune til en annen. Dette vil utløse visse statlige avgiftskrav som omregistreringsavgift for kjøretøyer og dokumentavgift ved tinglysning av hjemmelsoverføring av fast eiendom. Av inndelingsloven § 14 fremgår det blant annet at kommuner som slår seg sammen ikke skal betale dokumentavgift, tinglysningsgebyr eller omregistreringsavgift i forbindelse med disposisjoner som er en direkte følge av sammenslåingen. Kommunene har selv ansvar for at alle nødvendige overføringer av eiendommer og materiell gjennomføres.

# **5 Tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling**

Røyken og Hurum står overfor betydelige utfordringer i arbeidet med å ivareta kommunenes samfunnssoppdrag. Oppgavenes kompleksitet øker, staten gir rettigheter som ressurssterke innbyggerne er kjent med og omgivelsenes forventer stadig mer av Røyken og Hurum når det gjelder krav til kompetanse og samordning. Et åpenbart utfordrende oppgaveområde er den pågående samhandlingsreformen. Samhandlingsreformen innebærer bl.a. at kommunene allerede har fått et større ansvar for pasienter som tidligere var innlagt på sykehus. Frem mot 2016 skal kommunene gradvis etablere et tilbud om døgnopphold for øyeblikkelig hjelp. Det kommunale tilbuddet med øyeblikkelig hjelp døgntilbud, skal være minst like godt som det sykehustet kan tilby, og tilbuddet skal bli til gjennom et samarbeid mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. Det tiltenkte pasientgrunnlaget for øyeblikkelig hjelp døgntilbud, er pasienter hvor behovet for en utredning eller overvåking er påtrengende nødvendig. I samme periode vil kommunenes ansvar for oppgaver knyttet til rus, psykisk helse og folkehelse også trappes betydelig opp. Tidlig i reformlopet ble det klart at den faglige anbefalingen om befolkningsgrunnlag for de nye oppgavene lå i størrelsesorden minimum 20 000 innbyggere og Røyken og Hurum samarbeider allerede om disse oppgavene (lagt til Bråset). Også innenfor andre velferdssektorer som for eksempel NAV/sosialhjelp og barnevern står kommunene overfor betydelige utfordringer. Også utviklingsoppgavene blir mer komplekse og kommunene blir stilt opp overfor profesjonelle utviklere. For eksempel stiller plan- og bygningslov og naturmangfoldsloven helt andre krav til prosess og kunnskap enn for få år tilbake.

## **5.1 Hovedprinsipper**

På bakgrunn av møter med politisk og administrativ ledelse i de to kommunene legges det til grunn noen prinsipper for organiseringen av en ny kommune. Hensikten er å etablere visse lokalt tilpassede forutsetninger for konsekvensanalysen. Konsekvensanalysen bygger på følgende hovedprinsipper:

- En ny kommune vil ha tilnærmet det samme antall politiske råd og utvalg som i dag
- Kommunens administrasjon og fagstab vil lokaliseres på Sætre og i Røyken der kommende og nåværende administrasjonsbygg er lokalisert. Hovedprinsippet vil være at oppgaveområder som bør ses i nært sammenheng lokaliseres til samme sted.
- En kommunesammenslutning er å anse som en virksomhetsoverdragelse. Arbeidsmiljøloven kapittel 16 vil regulere arbeidstakers rettigheter i en ev omstillingsprosess og i den sammensluttede kommunen.

Det skal imidlertid påpekes at en ev sammenslutningsnemnd etter inndelingslovens bestemmelser, kommunestyrene og et nytt kommunestyre vil stå fritt til å prioritere og organisere kommunens virksomhet. Det vil gjelde så vel de områder som er berørt ovenfor, men også for eksempel institusjonsstruktur, prioriteringer mellom tjenester og nivået på tjenestene.

Kommunal- og regionaldepartementet henviser til følgende artikkel på sine nettsider om kommunestruktur. Artikkelen av Brit-Toril Lundt hentet fra Juskontakt nr. 6 2003:

### **Rettigheter ved endret kommuneinndeling?**

Det snakkes stadig om at den kommunen jeg arbeider i kan bli slått sammen med nabokommunen. Ikke minst har den dårlige kommuneøkonomien satt fart i spekulasjonene. Hvilke rettigheter har jeg som ansatt ved en eventuell sammenslåing?

Utgangspunktet er at de ansattes rettigheter og plikter er regulert i arbeidsavtalen, samt av sentrale og lokale tariffavtaler. Lønns- og arbeidsforhold er regulert på to nivåer – det individuelle (arbeidsavtalen) og det kollektive (lover, forskrifter, samt sentrale og lokale avtaler). Det er den enkelte og kommunen som er part i arbeidsavtalen. Sentral tariffavtale er inngått mellom KS og organisasjonene sentralt, mens lokale tariffavtaler er inngått mellom den enkelte kommune/fylkeskommune og representanter for organisasjonene lokalt.

Endring i kommunestruktur skal i forholdet til de ansatte behandles som en såkalt virksomhetsoverdragelse. Den individuelle arbeidsavtalen vil i utgangspunktet bestå, jfr. arbeidsmiljøloven § 73 B (rettigheter og plikter som følger av arbeidsavtale eller arbeidsforhold overføres til ny arbeidsgiver). Den nye sammenslattede kommunen vil imidlertid komme inn som ny arbeidsgiver (avtalepart), og nye arbeidsavtaler må inngås med hver enkelt arbeidstaker. Endringer utover dette skal skje etter avtale mellom den enkelte arbeidstaker og den nye kommunen.

Når det gjelder lokale tariffavtaler, vil disse løpe til de blir sagt opp av en av partene eller faller bort av seg selv. De aller fleste avtaler inneholder et punkt om varighet, eventuelt oppsigelsesfrist. Det er viktig å merke seg at de lokale tillitsvalgte skal delta i slike prosesser, jfr. Hovedavtalens §§ 1-4-1 og 3-4. Sentrale landsomfattende avtaler vil fortsatt gjelde hvis den nye kommunen er medlem av KS. Sammenslåing av kommuner vil nok oftest være motivert av effektiviserings- og rasjonaliseringssbehov. Dette kan føre til at stillinger faller bort eller får endret innhold. I så fall gjelder bestemmelsene i arbeidsmiljøloven § 60 nr 2 (tilbud om annet passende arbeid), jfr. nr 1 (saklighetskrav) og Hovedavtales del B § 3-4. Se også aml. § 67 (fortrinnssrett til ny stilling). Det finnes eksempler på at enkelte kommuner begrenser seg til å slå sammen én eller flere funksjoner (f.eks. kemnerkontorene). Ovenstående vil ha samme gyldighet i disse tilfellene.

## **5.2 Fagmiljører, kapasitet og kompetanse**

Vil en større kommune gi forutsetninger for å styrke kommunenes kompetanse, kapasitet og fagmiljører? Med fagkompetanse menes at kommunene bør ha personale med den nødvendige formalkompetanse innenfor de ulike oppgaveområder, for eksempel ingeniører, planleggere, psykologer og leger. Samtidig må det understrekkes at arbeidserfaring og muligheten for etterutdanning og kurs kan ha minst like stor betydning som medarbeiderens formalkompetanse. Med kapasitet menes at kommunene bør kunne ivareta alle oppgaver og den saks mengden kommunene står overfor. For det første dreier dette seg om de løpende oppgaver som kommunene skal ivareta, for eksempel innenfor barnevern eller bygggesak. For det andre omfatter kapasitet kommunens evne til å utvikle seg og

arbeide med nye satsnings- og oppgaveområder, nye tjenester, forebygging og/eller nye arbeidsformer. Med fagmiljø menes at kommunene bør ha attraktive fagmiljøer som stimulerer til å beholde og utvikle fagmiljøene, rekruttering og som reduserer avhengigheten av enkeltpersoner. Kommunene bør kunne tilby attraktive arbeidsplasser og lykkes med rekruttering av fagfolk med relevant kompetanse.

Hvordan kan en eventuell sammenslutning få konsekvenser for kommunenes fagmiljø, kompetanse og kapasitet? En sammenslutning vil direkte berøre de fagstaber og støttefunksjoner som i dag er lagt til kommunenes administrasjoner, og hvor oppgavene normalt sett ikke utføres i den enkelte institusjon. Det legges til grunn at oppgavene og funksjonene som bør ses i nær sammenheng blir samlokalisert i en ny kommune. Disse funksjonene dekker både administrative støttefunksjoner, tjenesteoppgaver og utviklingsoppgaver: Eksempler på oppgaver er arkiv og dokumentsenter, lønn og regnskap, personalfunksjoner, barnevern, plan- og miljøvernoppgaver og NAV-kontor. Innenfor samtlige av de berørte oppgaveområdene vil fagmiljøene bli større.

Fagmiljøene som tilhører institusjoner, for eksempel skoler, barnehager eller pleie- og omsorgshjem vil bli mindre direkte berørt av en sammenslutning. Imidlertid vil bedre kompetanse og kapasitet i de sentrale fagstaber for eksempel knyttet til skoleutvikling eller bedre IKT-systemer også gi grunnlag for mer kompetanse og forbedring av tjenestene som utføres i de publikumsrettede institusjonene.

Fra administrativt hold i kommunene pekes det på at kommunene i hovedsak har kapasitet, kompetanse og fagmiljøer til å ivareta både løpende og lovpålagt oppgaver. Kommunen står generelt ikke overfor en prekær situasjon når det gjelder kompetanse og kapasitet, slik situasjonen ofte er når det gjelder små kommuner. Imidlertid påpekes det også at flere tjenesteområder er preget av høy turnover, rekrutteringsvansker, sårbarhet og for lite utviklingskapasitet. Spesielt kan dette gjelde de mindre og spesialiserte fagtjenestene i kommunene. Det legges også til at kommunene står foran en betydelig arbeidskraftutfordring og konkurrerer om arbeidskraften med nabokommuner, statlige institusjoner og private. Selv om begge kommunene i nasjonal målestokk er relativt store, er også konkurransen om arbeidskraften stor mellom kommuner i sentrale strøk der mobiliteten er høy og der også private bedrifter og et tungt innslag av statlig virksomhet etterspør arbeidskraften.

Fagmiljøene virker relativt klare og samstemte om at en sammenslutning vil styrke kommunenes attraktivitet som arbeidsgiver og legge forutsetninger for bedre tjeneste- og utviklingsmiljøer. Styrkede fagmiljøer vil også kunne støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen og ivareta innbyggernes behov. Følgende muligheter framheves:

- Bedre betingelser for rekruttering og opprettholdelse av fagmiljøer. Spesielt viktig er dette i forhold til den krevende situasjonen kommunene opplever innenfor spesialiserte oppgaveområder med krav til spesialkompetanse og høyere utdanning. En sammenslutning vil kunne skape rammer for mer slagkraftige kompetanseområder.
- Rom for utviklingsorientering, nye satsninger og arbeidsformer
- Rom for faglig spesialisering og arbeidsdeling.

- Stabilitet, mindre avhengighet av enkeltpersoner og mindre sårbarhet for endringer internt og i omverdenen
- Mer lærende organisasjoner
- Styrket kommunal tyngde og gjennomslagskraft i forhold til private aktører, fylkeskommunen og staten
- Økt mulighet til å redusere bruk av deltidsstillinger
- Mindre rekrutteringskonkurranse mellom kommunene.

En sammenslutning vil også kunne redusere habilitetsproblematikk ved behandling av enkeltsaker fordi fagmiljøene vil bestå av flere medarbeidere med kompetanse innenfor de ulike områder. Eksempler på oppgaveområder som kan få styrket habiliteten kan være barnevernet eller byggsaker. Også innbyggernes rettsikkerhet og rett til lovpålagte tjenester kan bli styrket som følge av redusert habilitetsproblematikk, men også som følge av styrket formell fagkompetanse og kapasitet.

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

### **5.3 Publikumsrettede tjenester i institusjoner**

Kommunenes institusjonsstruktur blir nødvendigvis ikke endret som følge av en sammenslutning. Dagens antall og lokalisering av barnehager, skoler, omsorgsenheter mv kan i hovedsak videreføres også etter en sammenslutning. En sammenslutning gjør det ikke mer naturlig å nedlegge for eksempel skoler eller barnehager og legge disse lenger unna innbyggernes bosted. Imidlertid kan to eksempler på mulige direkte konsekvenser fremheves:

For det første vil en sammenslutning legge til rette for felles utbygging og/eller utvikling av skoler i området Åros/Sætre. I dag er situasjonen slik at både Åros og Sætre har egne barneskoler (Frydenlund og Sætre skoler). Sætre har egen ungdomsskole (Grytnes skole), mens ungdommene på Åros som regel går på Slemmestad eller Røyken ungdomsskole. Dersom for eksempel eksisterende ungdomsskole i Sætre utvides til å omfatte ungdommene på Åros vil reiseveien for disse elevene bli en del betydelig kortere enn i dag. I den sammenheng skal det nevnes at Røyken har regulert om lag 100 boliger i Bestonåsen som ligger rett ved kommunegrensen til Hurum.

For det andre vil en sammenslutning innebære at den geografiske avstanden for noen innbyggere til visse tilbud i kommunene blir lengre. Spesielt vil dette gjelde de tjenester som er organisert og utøves i sentrale fagstab for eksempel NAV, servicetorg og byggesak. De berørte tjenestene er i dag lokalisert til hhv. Røyken og Sætre og en sammenslutning vil dermed for en del av innbyggerne kunne gi en mindre avstandsøkning for noen tjenester. I den sammenheng skal det imidlertid nevnes at utviklingen når det gjelder bruk av IKT og internett gjør at mange

innbyggere i liten grad forholder seg til kommunens kontorsteder for disse tjenestene.

I tillegg kan det nevnes at innbyggerne i kommunene kan få større valgmuligheter når det gjelder tjenestetilbudet på de områder der det er flere institusjoner og virksomheter som yter de samme tjenestene. Et eksempel på at valgfriheten kan øke er innenfor barnehager der en sammenslutning vil legge til rette for felles barnehageopptak, eller større frihet til å velge for eksempel omsorgsbolig.

## 5.4 Potensial for nye oppgaver

En sammensluttet kommune kan ved siden av å stå bedre rustet til å løse de nåværende kommunale oppgaver også ha bedre forutsetninger for å ivareta kommende oppgaver fra staten eller fylkeskommunen. Flere nåværende opposisjonspartier på Stortinget har programfestet nedleggelse av fylkeskommunen, og ved en ev tonivåmodell i landet vil et samlet Røyken og Hurum ha bedre forutsetninger for å ivareta for eksempel videregående opplæring, landbruk og miljø og tannhelse, hvor fylkeskommunen har et ansvar i dag.

Også ev øvrige oppgaver som følge av andre reformer kan vil det være lettere å overta for en sammensluttet kommune som følge av forsterket kompetanse og kapasitet. I den sammenheng skal opptrappingsplanen for samhandlingsreformen spesielt fremheves, men også nye oppgaver eller krav som følge av for eksempel desentralisering av oppgaver fra BUF-etat (barnevern), miljøvern eller klimatilpasningsoppgaver kan lettere møtes i en større kommune.

Boks 5.2

*Erfaringer fra kommunesammenslutninger (Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund)*

- Førstelinjetjenester som skoler, barnehager og sykehjem er lokalisert videreført som tidligere. For øvrig har man i alle kommunene, om enn i noe varierende grad, også valgt en desentralisert lokalisering av en del andre tjenester
- I og med at man i relativt stor grad har etablert desentraliserte løsninger for større publikumsrettede tjenester, synes det ikke som at tilgjengeligheten til tjenestene har blitt vesentlig svekket.
- De sammenslalte kommunene har fått større og sterkere fagmiljøer på områder der hvor tjenestene er slått sammen, f.eks. innen tekniske tjenester, planlegging, landbruk, barn, familie og helse. Innenfor administrative tjenester, som økonomi og personal, meldes det også om at man har fått en sterkere og mer robust tjeneste, og at man spesielt i de minste kommunene ikke lenger er så avhengig av enkeltpersoner for gjennomføring av kritiske oppgaver.
- Samtidig ser vi også at noen av kommunene i større grad enn andre, har valgt å lokalisere en og samme type tjeneste flere steder, noe som gjør at man bevarer tilgjengeligheten til brukerne, men det bidrar til at man ikke får utnyttet potensielle stordriftsfordeler fullt ut.
- Helhetsintrykket er at kommunesammenslutningene ikke har medført store endringer i folks opplevelse av tjenestetilbudet.

Kilde: Telemarksforskning<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. TF-rapport nr. 258-2009.

## **5.5 Utviklingsarbeid og interessehevding**

Har kommunegrensene betydning for kommunenes evne til å drive samfunnsutvikling, styrke vekstkraft og attraktiviteten til Hurum og Røyken? Viktige kommunale samfunnsutviklingsfunksjoner er å fastlegge utbyggingsmønster, sikre miljøhensyn, ivareta naturressurser, tilrettelegge for næringsutvikling og samferdselsoppgaver.

Kommunenes utviklingsrolle dreier seg om å legge til rette og regulere betingelsene for viktige utviklingstrekk i kommunene. Dette innebærer at kommunene ikke ”styrer” all utvikling i egen kommune direkte, men at de fastlegger viktige rammer for innbyggernes og næringslivets handlingsrom, som så i sum avgjør hvordan ”utviklingen” i den enkelte kommune faktisk blir. Slik sett er det samspillet mellom markedsmessige utviklingstrekk og kommunal regulering og tilrettelegging som avgjør om for eksempel boligbyggingen blir stor eller liten, om det blir vekst, fornyelse eller stagnasjon i lokalt næringsliv.

Kommunenes utviklingsrolle omfatter også muligheten for å påvirke regionale utviklingstrekk som fastlegges på andre arenaer enn de kommunale. Kommunenes mulighet for å ivareta sine samlede interesser overfor nabokommuner, fylkeskommunene og statlige myndigheter er dermed en viktig side ved samfunnsutbyggingsrollen.

### **Kommuner med felles interesser og klare likhetspunkter**

Røyken og Hurum er i noenlunde samme situasjon når det gjelder geografi. Kommunene kan ha en felles interesse i å plassere Hurumhalvøya på kartet. De viktigste nasjonale og regionale transportårer, næringsklynger og FoU-miljøer ligger utenfor halvøya, men i geografisk nærhet. Kommunene deler i stor grad de samme utfordringene og har felles interesser når det gjelder lokal utvikling og interessehevding overfor omverdenen. For eksempel har begge kommuner relativt høy utpendling og felles interesse i å utvikle transportkommunikasjonene mot Osloregionen, men også mot Drammen og Follo. Bedre kommunikasjoner kan tiltrekke seg arbeidskraft og næringsvirksomhet på Hurumhalvøya og bedre egne innbyggeres pendlingshverdag for reiser ut av regionen.

I forhold til nabokommunene og da spesielt inn mot Osloregionen har kommunene også viktige fortrinn. Kommunene har en lang og attraktiv kystsone, mye uberørt mark, og en nærhet til både Drammensregionen og Osloregionen som gjør dem attraktive. Hurumhalvøya har store ubrukta arealer og betydelig med plass til å romme fremtidig vekst for innbyggere og næringsliv, samtidig som friluftsliv og naturverdier kan ivaretas.

### **Mer kraft og bedre koordinert utviklingsarbeid?**

Relativt korte avstander og integrasjonen på Hurumhalvøya, kan skape avhengighet og gjensidig påvirkning mellom kommunene. Et nytt kjøpesenter i én kommune, vil kunne få virkninger for handelsstrømmer, trafikkutvikling og lokaliséringsbehov i den andre kommunen. Klargjøring av nye boligfelt i én av kommunene, vil kunne påvirke muligheten til boligvekst i den andre kommunen. Fellesgoder som rent vant, uberørt natur, grønne korridorer og tilgjengelig strandsone langs fjorden, ivaretas gjennom summen av de tilretteleggende og regulerende beslutninger som kommunene treffer hver for seg. Utfallet av slike

gjensidige påvirkninger kan både være positive og negative, noe som stiller krav til koordinering og samordning på tvers av kommunene.

I Hurum og Røykens kommuneplaner er stedsutvikling og videre utvikling av nåværende tettsteder fremhevet som et viktig arbeidsområde for kommunene framover. Røyken har spesielt pekt på utvikling av Slemmestad, Spikkestad, Røyken/Midtbygd og Åros i sitt planprogram, mens Hurums planstrategi angir at kommunen fremover vil bygge på utviklingspotensialet som er knyttet til kommunens nordre del, men samtidig skal det sikres at det er rom for vekst og videreutvikling i kommunens søndre del. En sammenslutning gir mulighet for en samordnet mobilisering av utviklings- og plankompetanse for å påvirke utviklingen på Hurumhalvøya. Kommunens plan- og utviklingsfaglige miljøer vil kunne få mer kapasitet og kompetanse, og et felles kommunestyre vil kunne se tettsteder og arealer i sammenheng med siktet på tilrettelegging for boliger, næringseiendom, hytteutbygging, tettstedsutvikling og infrastrukturen mellom tettstedene. En sammenslutning vil kunne gi mulighet for en mer helhetlig regional planlegging og utvikling enn tilfellet er i dag dersom perspektivet for utvikling er Hurumhalvøya. En sammenslutning kan også motvirke sub-optimalisering og regional konkurransen og legge grunnlag for at de ulike stedene på halvøya utfyller hverandre og fordeling av vekst. Større areal og mer handlingsrom kan også gi grunnlag for utvikling av nye sentre på halvøya gitt at den fremtidige veksten vanskelig kan legges til de nåværende tettstedene. Større fagmiljøer og bedre utviklingskompetanse kan også styrke dialogen med private utviklere og investorer med siktet på etableringer på Hurumhalvøya.

Kommunegrensen mellom Røyken og Hurum skjærer stort sett gjennom uberørt mark, med unntak av Sætre hvor en mindre del tettstedet (Beston) ligger i Røyken kommune. På Bestonåsen er det regulert for 100 nye boliger, og Sætre-området har hatt en betydelig vekst de senere årene. Noen få kilometer unna ligger Åros. Tettstedsutviklingen splittes i dette tilfellet opp av kommunegrensen. En sammenslutning kan legge til rette for en helhetlig utvikling av de to tettstedene uavhengig av kommunegrensene, herunder felles tilrettelegging for boliger, næringsarealer, utvikling av samferdselsinfrastruktur, skoler og /eller friområder.

## **Interessehevdning og påvirkningskraft**

Som nevnt deler Røyken og Hurum mange utfordringer, og har dermed felles interesser når det gjelder regional utvikling og interessehevdning overfor omverdenen. Ikke minst gjelder dette transport og overordnet arealpolitikk. Imidlertid er det andre aktører enn kommunene som sitter med ansvaret for drift og investeringer i samferdselsinfrastruktur. Akershus fylkeskommune og Buskerud fylkeskommune har ansvaret for investeringer og utbedringer av begge fylkesveiene fra Hurumhalvøya og innover mot Asker (Røykenveien og Slemmestadveien). Fylkeskommunene har også ansvaret for å bevilge midler til kollektivtransporten som administreres av Ruter (eies av Oslo kommune og Akershus fylkeskommune) og Buskerud Kollektivtrafikk AS (Brakar) som eies av Buskerud fylkeskommune og 18 kommuner i fylket. En forbedring og utvidelse av rutebåtilbudet fra Hurumhalvøya mot Oslo er også primært et fylkeskommunalt anliggende. Samferdselsdepartementet har ansvaret for den statlige veginfrastrukturen herunder Riksvei 2, jernbaneinfrastrukturen og kjøp av tog-tjenester. I tillegg styres og utvikles mye av samferdselspolitikken (både veg og

kollektivtransport) i Osloregionen av Oslopakke 3 der Akershus fylkeskommune og Oslo kommune har det regionale politiske lederskapet.

Eksempler på andre regionale aktører som har betydning for rammebetingelsene for Hurum og Røyken er Innovasjon Norge Buskerud, felles forskningsfond-region mellom Vestfold, Østfold, Buskerud og Telemark og fylkesmannsembetet.

En sammenslutning kan innebære at et omforenet Hurumhalvøya får større regional gjennomslagskraft til å påvirke og arbeide for en endring i samferdselstilbudet og øvrige utviklingsoppgaver. En felles kommune på Hurumhalvøya ville sammen med Ringerike være nest største kommune i Buskerud. En større kommune kan få potensial for flere fylkestingsrepresentanter, men kanskje viktigere vil det være at kommunen kan få større politisk tyngde i fylkespartiene og i forhandlinger og påvirkningsarbeid opp mot regionale myndigheter og i samarbeidsalliansene som kommunene i dag deltar i (for eksempel Vestregionen og Osloregionen.)

Imidlertid vil en felles kommune fortsatt stå utenfor de regionale arenaer som kanskje er viktigst for Røyken og Hurum, nemlig prioriteringene til Akershus fylkeskommune, Oslopakke 3 og Statens vegvesen Region Øst.

Flere partier på Stortinget har programfestet nedleggelse av fylkeskommunen. En ev nedleggelse vil antagelig innebære at flere oppgaver legges til kommunene direkte eller gjennom formelle kommunale samarbeidsorganer. Det er ikke unaturlig at et slikt scenario vil innebære at Hurum og Røyken vil måtte samarbeide med Vestregionen i Akershus om ev fylkeskommunale oppgaver og således kan en sammenslutning styrke Røyken og Hurums kraft i Vestregionen, selv om en sammensluttet kommune fortsatt vil være betydelig mindre enn Asker og Bærum.

Det kan imidlertid innvendes at de to kommunene kan ha vel så mye gjennomslag når felles interesser skal målbæres overfor omverdenen. En opprettholdelse av kommunene gir for eksempel mulighet for at samme tema kan fremføres av to aktører i stedet for en én.

- Å styrke kommunenes handlingsrom, slagkraft og tyngde som lokal og regional utviklingsaktør, har vært en sentral målsetning for alle de fire kommunesammenslutningene.
- Erfaringene fra Ølen og Vindafjord viser at man så langt har fått en kommune som bedre samsvarer med et integrert bo- og arbeidsmarked, noe som gir muligheter for å ta et mer helhetlig grep i forhold til framtidig utvikling.
- Fra Aure og Tustna har sammenslutningen bidratt til at Imarsundforbindelsen kom på plass (samferdselsprosjekt). Imarsundforbindelsen har bidratt til at man har blitt en del av et større bo- og arbeidsmarked, slik at det har blitt lettere å bo i Aure og jobbe andre steder.
- I de kommunene som har slitt med fraflytting og befolkningsnedgang, har den negative befolkningsutviklingen bremset opp eller fått en mer positiv utvikling etter sammenslutningen. Som følge av kommunesammenslutningene er det gjennomført tiltak, og gitt signaler om tiltak, som typisk kan virke positivt i forhold til nærings- og befolkningsutvikling.

Kommunenes forutsetning for å påvirke lokal og regional utvikling har blitt bedre, og slik sett kan man si at kommunenes rolle som samfunnsutvikler har blitt styrket.

Kilde: Telemarksforskning

# **6      Politisk organisering og deltakelse**

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

## **6.1      De politiske institusjoner**

Det første perspektivet gjelder mulige konsekvenser av en sammenslutning for de institusjonelle byggesteinene i lokaldemokratiet. Med det menes de ordninger som skal transformere innbyggernes preferanser slik de kommer til uttrykk i valg til faktisk politikkutøvelse. Det representative demokratiet som lokaldemokratiet er tuftet på vil sentrale byggesteiner være partiorganisering, nominasjon, valg og sammensetningen av de politisk styrende organer. I det følgende er det lagt særlig vekt på konsekvenser av en sammenslutning for kommunestyrets størrelse og sammensetning.

### **Størrelsen på dagens kommunestyre**

Vurderinger av kommunestyrets størrelse skjer i skjæringen mellom to hensyn. På den ene siden står hensynet til et bredt sammensatt og representativt kommune-styre, både partipolitisk og geografisk. På den andre siden står hensynet til et beslutningseffektivt (og kostnadseffektivt) organ. Det første hensynet vil trekke i retning av et kommunestyre med mange medlemmer, det andre hensynet peker i motsatt retning. Kommunestyrene står fritt til å vedta størrelsen på kommunestyret så lenge antallet medlemmer overstiger noen minimumstekler som kommuneloven fastsetter. I henhold til kommuneloven skal kommunestyrets medlemstall skal være et ulike tall innenfor følgende intervaller:

- a. ikke over 5.000 innbyggere, minst 11
- b. over 5.000, men ikke over 10.000 innbyggere, minst 19
- c. over 10.000, men ikke over 50.000 innbyggere, minst 27
- d. over 50.000, men ikke over 100.000 innbyggere, minst 35
- e. over 100.000 innbyggere, minst 43.

I dag er størrelsen på kommunestyrrene henholdsvis 29 i Hurum og 27 i Røyken. Sett i relasjon til innbyggertallet står det 318 innbyggere bak hver representant i Hurum og 735 innbyggere bak hver representant i Røyken. Det nasjonale gjennomsnittet etter valget i 2011 er 1:460. Både i Hurum og Røyken er antallet mandater redusert i løpet av de siste drøye 10 årene. Røyken reduserte senest foran valget i 2011 fra 35 til 29 representanter. Utviklingen her føyer seg inn i et mer generelt bilde av at kommunestyrrene blir mindre i størrelse i hele landet.

	Mandater 1999-2003	Mandater 2003-2007	Mandater 2007-2011	Mandater 2011-2015
Hurum	33	29	29	29
Røyken	35	35	35	27

Tabell 6.1 *Kommunestyrets størrelse i Hurum og Røyken 1999-2011*

## Erfaringer fra andre kommunesammenslutninger

Det samlede innbyggertallet i Hurum og Røyken er drøyt 29.000 og i henhold til kravene i kommuneloven må et fremtidig felles kommunestyre bestå av minst 27 medlemmer, det samme som Røyken har i dag. Dette alternativet ville innebære mer enn en halvering av antall lokalpolitikere sammenlignet med dagens situasjon, og kanskje lite realistisk? Et kanskje like lite realistisk alternativ kunne være at man tok utgangspunkt i at antall politikere ikke skulle reduseres som følge av en sammenslutning, noe som ville innebære et kommunestyre på 56 representanter.

Mellan disse ytterpunktene er det store valgmuligheter og vi skal se på erfaringene fra tidligere kommunesammenslutninger. Størrelsen på kommunestyret i ny kommune fra de 6 siste kommunesammenslutningene her til lands er oppsummert i tabellen under:

År	Kommune 1	Kommune 2	Første valg i ny kommune	Valg 2011
2002	Ramnes	25	Våle	31
2005	Skjerstad	13	Bodø	39 <sup>7</sup>
2006	Tustna	17	Aure	23
2006	Ølen	21	Vindafjord	33
2008	Frei	23	Kristiansund	45
2012	Mosvik	13	Inderøy	31
2013	Harstad	35	Bjarkøy	37 <sup>8</sup> (35)

Tabell 6.2 *Størrelsen på kommunestyret i gamle kommuner og i ny sammensluttet kommune*

Tabellen viser at resultatet gjerne blir at det nye kommunestyret får tilsvarende, eller noe høyere antall representanter enn det den av de tidligere kommunene som hadde flest representanter hadde. Erfaringene viser videre at antall representanter har blitt redusert fra kommunesammenslutningstidspunktet fram til i dag. Det varierer om sammenslutningen har skjedd samtidig med valg. I noen tilfeller har det vært gjennomført i forbindelse med ordinært kommunestyrevalg, andre ganger er det gjennomført ekstraordinært valg til nytt kommunestyre i forbindelse med stortingsvalg. En overgangsløsning har også vært at sammenslutningen gjennom-

<sup>7</sup> Sammenslutningen ble ikke gjennomført i forbindelse med valg. I stedet ble Bodø kommunestyre utvidet med to representanter fra gamle Skjerstad kommunestyre fram til første ordinære valg i 2007.

<sup>8</sup> Kommunestyret i den nye kommunen skal ha 35 representanter. Fra sammenslutningstidspunktet 01.01.2013 og fram til konstituering etter ordinært kommunestyrevalg i 2015 blir kommunestyret i Harstad utvidet med to representanter fra kommunestyret i Bjarkøy.

føres uten valg, men at eksisterende kommunestyre i en av kommunene utvides med representanter fra kommunestyret fra den andre kommunen.

En hovedkonklusjon er uansett at kommunesammenslutninger fører til færre folkevalgte per innbygger. Hvilke konsekvenser har det? Her kan det pekes på både potensielle fordeler og ulemper:

Potensielle positive konsekvenser ved færre folkevalgte pr innbygger:

- Reduserer utgifter til politisk virksomhet
- Færre representanter kan styrke de folkevalgtes styringsrolle gjennom større grad av konsentrasjon om strategiske spørsmål og overordnet politikk-utvikling? Gir bedre forutsetninger for å fatte politiske vedtak med strategisk innvirkning på den framtidige utviklingen av hele Hurumlandet.
- Reduserer potensielle inhabilitetssaker med politikere involvert.

Potensielle negative konsekvenser ved færre folkevalgte pr. innbygger:

- Vanskligere å oppnå bred geografisk representasjon når det er færre mandater til fordeling.
- Når antallet innbyggere bak hver representant øker kan også den direkte kontakten mellom velger og valgt bli svekket? Gitt at personlig kontakt er en viktig kilde til informasjon om lokalsamfunnet kan det svekke muligheten for å ivareta ombudsrollen.
- Vanskligere å komme gjennom nåløyet for mindre partier.

Disse antatte konsekvensene er i varierende grad undersøkt i gjennomførte evalueringer av de senere års kommunesammenslutninger. I Telemarksforsknings evaluering av fire kommunesammenslutninger i perioden 2005-2008 blir det pekt på at med hensyn til geografisk representasjon har partiene lagt vekt på å tenke på hele kommunen når de har utarbeidet valglistene for de nye kommunene. Det pekes også på at kommuner som har slått seg sammen med større bykommuner, har god representasjon i henhold til folketallet i de nye kommunene.<sup>9</sup>

## **Alternativer for kommunestyrets størrelse – konsekvenser for partipolitisk og geografisk representasjon**

### *Partipolitisk representasjon*

Vi skal nå se nærmere på hvilke konsekvenser ulike tenkte størrelser på et fremtidig kommunestyre kan ha for den partipolitiske sammensetningen i en felles kommune. Vil en kommunestyrestørrelse ned mot minimumskravet begrense bredden i den partipolitiske representasjonen? Etter valget i 2011 har kommunestyrene følgende partisammensetning:

---

<sup>9</sup> Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. Bent Aslak Brandtzæg. TF-rapport nr. 258 – 2009.

	Høyre	AP	FrP	Venstre	KrF	SV	SP
Hurum	12	9	3	2	1	1	1
Røyken	13	8	3	2	0	1	0

*Tabell 6.3 Politisk sammensetning av kommunestyrene i dag*

Med utgangspunkt i partienees samlede stemmetall i valget i 2011 i de to kommunene gir tabellen under en beregning av partirepresentasjonen med utgangspunkt i tre alternativer for kommunestyrets størrelse i en sammensluttet kommune<sup>10</sup>. Tre alternativer illustreres:

- 29 representanter som Hurum har i dag - gir ca 1000 innbyggere bak hver representant
- 35 representanter - gir 830 innbyggere bak hver representant
- 45 representanter - gir 646 innbyggere bak hver representant

	Kommunestyrestørrelse		
	29	35	45
Ap	9	11	14
Høyre	12	15	19
FrP	3	4	5
SV	1	1	2
Sp	1	1	1
KrF	1	1	1
Venstre	2	2	3
Rødt	0	0	0
Andre	0	0	0

*Tabell 6.4 Mandatfordeling i tre alternativer for kommunestyrestørrelse med utgangspunkt i partienees samlede stemmetall 2011. Antall mandater. Kilde: SSB og NIVI*

Tabellen gir grunnlag for flere observasjoner. For det første viser den at det ikke ville ha vært forskjell i antall partier representert i et kommunestyre med 45 representanter og i et kommunestyre med 29 representanter. Hverken Rødt, Pensjonistpartiet eller Miljøpartiet De Grønne som alle stilte lister ved valget i 2011, ville blitt representert selv i et kommunestyre med 45 representanter. Videre ser vi at de mindre partiene som SP, KRF og SV ville relativt sett fått svakere representasjon i alternativene med 35 og 45 representanter enn i et alternativ med

<sup>10</sup> Representantplassene fordeles forholdsmessig mellom partiene/gruppene etter stemmetallet som tilfaller den enkelte valgliste. Mandatfordelingen mellom de ulike listene foretas ved hjelp av den samme matematiske metode både ved stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg (St. Laguës modifiserte metode). Den innebærer at den enkelte listes stemmetall først divideres med talet 1,4 og deretter med tallene 3-5-7-9 osv. Ved disse divisjonene fremkommer en rekke tall, såkalte kvotienter. Representantplassene fordeles til de listene som har de største kvotientene. Det første mandatet går til den partilisten som har den største kvotienten. Før dette partiet kan være med i kampen om neste mandat, blir det opprinnelige stemmetallet delt igjen, denne gang med 3 (deretter 5, 7, 9 osv.). Så går mandat nummer 2 til partiet med høyest tall.

29. De øvrige partiene er relativt sett noenlunde likt representert i alle tre alternativene.

På bakgrunn av dette kan det synes som om at kommunestyrets størrelse i en sammensluttet kommune har relativt liten betydning for bredden i den parti-politiske representasjonen. Det skal imidlertid understrekkes at dette er en øvelse basert på ett valgresultat (2011). Hvilke partier som hadde kapret mandatene i valget til et nytt felles kommunestyre er umulig å forutsi. Det kan skje store endringer i partioppslutningen i løpet av en fireårsperiode uansett, og et spørsmål om mulig kommunesammenslutning vil i seg selv kunne sterkt påvirke innbyggernes partioppslutning.

#### *Geografisk representasjon*

Når det gjelder geografisk representasjon fra de ulike deler av en kommune er dette et hensyn som de politiske partiene må ivareta i sine nominasjonsprosesser.<sup>11</sup> Det er ingen mekanismer i valgloven for kommunene som sikrer en geografisk balanse i et fremtidig kommunestyre. Som nevnt viser erfaringene fra tidligere sammenslutninger at partiene i stor grad har vektlagt å sørge for en balansert geografisk representasjon, selv om dette kanskje er et hensyn som avtar i tid. I tillegg til partienes nominasjoner vil også velgernes oppføring av slengere og kumuleringer påvirke den geografiske representasjonen.

Røyken og Hurum er begge kommuner med flere tettsteder uten et sterkt dominerende senter og tyngdepunkt. En undersøkelse fra 2005<sup>12</sup> for Røyken kommune tyder på at Røyken kjennetegnes av sterke lokale identiteter kombinert med en relativt lav kommunetilhørighet sammenlignet med andre kommuner i Østlandsområdet.<sup>13</sup> Ut fra de opplysninger vi har fått gjennom samtaler med representanter fra Hurum kommune synes situasjonen også der å være preget av at innbyggerne har sterk tilhørighet til tettstedet. En sammensluttet kommune vil følgelig få en rekke befolkningsentre, men ikke noe åpenbart kommunesenter. Det er derfor grunn til å anta at legitimiteten til en ny kommune, i alle fall på kort sikt, i stor utstrekning vil være knyttet til hvor godt innbyggerne i det enkelte tettsted opplever seg ivaretatt og representert i en ny kommune.

Kommunestyrets størrelse har åpenbart betydning for muligheten for bred geografisk representasjon. Jo flere mandater til fordeling jo større er muligheten for å nominere og velge inn kandidater fra alle deler av den nye kommunen. Isolert sett vil hensynet til geografisk representasjon derfor kunne trekke i retning av et kommunestyre av maksimumsvarianten (45) som er skissert over. Men også dette hensynet må avveies mot andre hensyn, og her vil bl.a. voksende utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig antall personer som er villige til å påta seg lokalpolitiske verv/stå på valgliste, trekke en annen retning.

---

<sup>11</sup> Partiene kan evt. samarbeide og gjøre avtaler som sørger for bred geografisk representasjon i sine nominasjoner. En slik mulighet gjelder primært de store partiene som har mange mandater ”å spille på”.

<sup>12</sup> Agenda og Opinion analyse (2004): Røyken kommune: Borgerundersøkelse om framtidig utbyggingsmønster og kommunestruktur

<sup>13</sup> Tallene for de lokale bostedsområdene i Røyken viste at tilhørigheten til det lokale bostedet var spesielt sterk i Røyken øst (81%), hvor bl.a. Slemmestad inngår. Tilsvarende tall for Røyken vest og Røyken midtre lå på hhv. 64 og 68%. Tallene for tilhørighet til kommunen viser at bare 37% av innbyggerne opplever at de har stor tilhørighet til kommunen. Landsgjennomsnittet var rundt 60%, mens mange kommuner lå opp mot 70-80% stor tilhørighet til kommunen.

## **6.2 Innbyggernes deltagelse og tilhørighet**

### **Deltagelse**

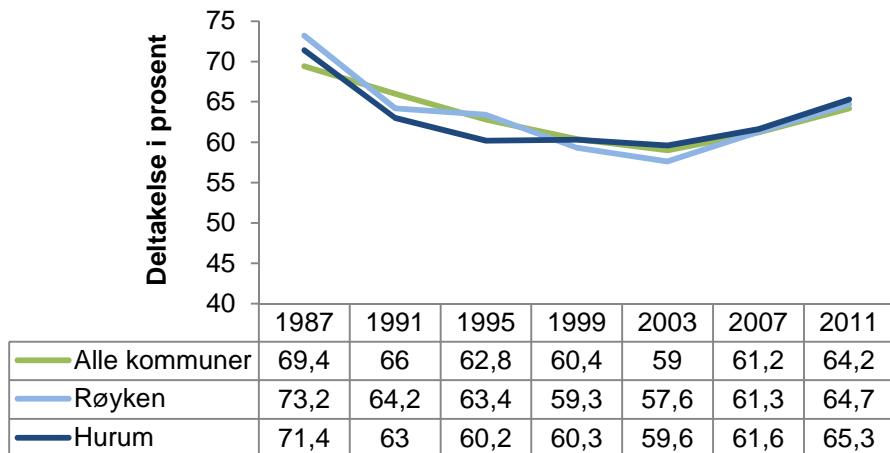
Det er en betydelig statsvitenskapelig litteratur om sammenhengen mellom demokratisk deltagelse og kommunestørrelse. To konkurrerende perspektiver dominerer. På den ene siden antas det at demokratiet og muligheten for deltagelse best blir ivaretatt i små kommuner. Argumentet er at innbyggerne har en sterkere følelse av tilhørighet og identifiserer seg sterkere med lokalsamfunnet i små homogene kommuner. Det fremheves også at tilgjengeligheten til beslutnings-takerne er bedre i små kommuner. På den andre siden antas det at deltagelsen vil bli bedre i store kommuner fordi disse har større handlingsrom og kapasitet, og at det i neste omgang vil stimulere interessen for kommunal politikk og dermed deltagelsen i valg eller på andre måter. Et tredje syn kan være at kommune-størrelse i seg selv har liten eller ingen selvstendig effekt på valgdeltagelsen

Valgstatistikken viser at valgdeltakelsen fram til midten av 1970-tallet var høyest i store kommuner, og lavest i små kommuner. I dag er situasjonen motsatt. Det er de aller minste kommunene som har høyest valgdeltakelse. Ved valget i 2011 var deltagelsen i de minste kommunene (under 3000) 6 prosent høyere enn i de største kommunene (over 10.000). En antagelse om at dette skyldes kommunestørrelse er imidlertid problematisk. En kontroll for ulik aldersfordeling i små og store kommuner viser eksempelvis at store kommuner har en yngre befolkning enn små kommuner, samtidig som valgdeltagelsen er relativt lav blant yngre velgere.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> I en analyse utført av Institutt for samfunnsforskning i 2003 pekes det på at modellen som best forklarer variasjonene i valgdeltakelsen er modellen som tar utgangspunkt i sosiale egenskaper ved kommunene – en modell som forklarer over 40 prosent av variasjonene i valgdeltakelsen. Det er i kommuner som har et aktivt religiøst liv, er store bidragsytere til nasjonale innsamlingsaksjoner for humanitære forhold, som har en lav skilsmisseprosent og med en aldrende befolkning – altså kommuner der tradisjonelle verdier synes å stå sterkt – som har den høyeste valgdeltakelsen. Dette er gjerne også små kommuner, men analysen viser at kommunestørrelse i seg selv ikke har noen egeneffekt på deltakelsen, jf.: Bernt Aardal (red.): Valgdeltakelse og lokaldemokrati, Kommuneforlaget, Oslo, 2002.

Valgdeltagelsen i hhv. Hurum og Røyken har tett fulgt valgdeltagelsen på landsbasis de sju siste lokalvalg:



*Figur 6.1 Valgdeltagelse i kommunevalgene 1987-2011. Kilde: SSB*

Det er små forskjeller på deltagelsen mellom de to kommunene. Fram til valget i 1995 lå den noe høyere i Røyken enn i Hurum, mens det motsatte har vært tilfelle siden.

Er det så noen grunn til å anta at valgdeltagelsen vil bli påvirket den ene eller andre veien som følge av en sammenslutning. I henhold til Telemarksforsknings evaluering av fire kommunesammenslutninger er svaret på det spørsmålet nei<sup>15</sup>. I undersøkelsen ble det gjennomført en innbyggerundersøkelse hvor det bl.a. ble stilt spørsmål om interessen for å avgive stemme ved kommunevalget har blitt større eller mindre som følge av kommunesammenslutningen. Resultatet viste at interessen i gjennomsnitt hadde økt litt i fem av de gamle kommunene, mens den hadde gått litt ned i tre. Dette inntrykket bekreftes også av SSBs statistikk over valgdeltakelse. Tre av de fire sammenslakte kommunene hadde en valgdeltakelse ved kommunevalget i 2007 som var høyere enn det de gamle kommunene samlet sett hadde ved valget i 2003. Dette var imidlertid en trend for hele landet. Det ble konkludert at valgdeltagelsen samlet sett ikke syntes å ha blitt påvirket av kommunesammenslutningene.

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

<sup>15</sup> Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. Bent Aslak Brandtzæg. TF-rapport nr. 258 – 2009.

## **Tilhørighet**

En viktig forutsetning for demokrati og deltagelse er at befolkningen opplever tilhørighet til det området som det folkevalgte organet treffer beslutninger overfor. Det kan hevdes at kommunen i dag utgjør et naturlig politisk rom som folk føler seg knyttet til og som det i utgangspunktet er naturlig å engasjere seg i forhold til. Kommunesammenslutning innebærer etablering av nye bånd og identiteter som kan være krevende. Jo sterkere identiteten blant innbyggerne er til dagens kommuner jo mer krevende vil det være å etablere identitet og tilhørighet til en ny kommune. Er derimot situasjonen i dag preget av lav kommunetilhørighet vil det tale for at de identitetsmessige konsekvensene av en overgang til en eventuell ny kommune blir mindre.

Som nevnt kan tidligere undersøkelser tyde på at kommuneidentiteten er relativ lav i Røyken og Hurum. Identitetsmessig skulle det derfor ligge til rette for å utvikle en ny kommuneidentitet uten at sterke etablerte tilhørigheter til gamle strukturer bremser en slik prosess. Innbyggerens tilhørighet må uansett forstås i et dynamisk perspektiv der det over tid skjer endringer. Ved en evt. sammenslutning kan ulike typer tiltak og prosesser bidra til oppbygging av en ny kommune-tilhørighet, ikke minst gjennom felles institusjonsbygging, symbolbruk og markedsføring av den nye kommunen i offentligheten.

## **Påvirkningskraft**

Lokaldemokrati handler også om å målbære innbyggerne og næringslivets interesser. Som poengtert i foregående kapittel, kan en sammenslutning bidra til at Hurumhalvøya får større regional gjennomslagskraft til å påvirke og arbeide for halvøyas og de ulike tettstedenes interesser overfor statlige og fylkeskommunale myndigheter. Økt påvirkningskraft og en mer innflytelsesrik kommune kan også styrke den politiske deltagelsen og engasjementet om lokalpolitikken.

# **7 Virkning på administrasjonskostnader**

Erfaringsmessig er det administrasjonskostnadene som i størst grad kan reduseres ved en kommunesammenslutning. Antall ansatte og øvrig ressursbruk for å gjennomføre kommunens oppgaver knyttet til byggesaksbehandling, landbruksaker og planlegging, vil i liten grad påvirkes av sammenslutning, da driveren for denne ressursbruken i all hovedsak er antall byggsaker og andre saker som skal behandles. Men innen kommunens sentrale administrasjon er det en del stillinger som enhver kommuneadministrasjon må ha, og hvis antall ikke eller i liten grad øker når kommunestørrelsen øker. Dette er stillinger som ordfører, rådmann og ledere for de ulike sektorene i kommunen, men også en del andre stillinger. En sammenslutning vil medføre en større administrasjon enn i den største av de to kommunene, men mindre enn summen av antall ansatte i hver av de to kommuneadministrasjonene i dag.

For å anslå hvor mye ressurser som kan spares inn, har vi gjort to typer beregninger. Den ene beregningen (metode 1) er basert på vurderingene i en arbeidsgruppe med representanter for administrasjonen i de to kommunene, som ble gjennomført som ledd i denne utredningen. Den andre tilnærmingen (metode 2) er basert på en statistisk analyse av sammenhengen hvordan administrasjonskostnadene per innbygger faller med økt kommunestørrelse blant kommuner av lignende størrelse som Hurum og Røyken.

## **7.1 Metode 1: Dimensjonering av ny kommuneadministrasjon**

Gjennom en gruppeprosess gikk representanter for de to kommunenes sentrale administrasjon gjennom ansatte i den sentrale kommuneadministrasjonen, for å identifisere mulige innsparinger ved en sammenslutning. Antall identifiserte stillinger i hver av kommunene ble telt opp, og deretter anslått etter en sammenslutning. Resultatene er vist Tabell 7.1 nedenfor.

Det anslås altså at det er en rekke lederstillinger som kan bli overflødige ved en sammenslutning. Antall i ledergruppen i en sammenslått kommune er forutsatt å være like stort som i Røyken i dag. Ansatte i politisk sekretariat vil være noe høyere enn i dagens Røyken, mens ansatte innen dokumentsentre i en sammenslått kommune antas ikke å behøve å være større enn antall ansatte i dagens Røyken. Innen informasjon, IKT og regnskap antas det å være mindre muligheter til innsparing, da dette er tjenester som i stor grad avhenger av antall ansatte i kommunen.

	Før	Etter	Endring
Ledergruppen/Stab	16	9	7
Politisk sekretariat	3	2	1
Dokumentsenter	9,6	7	2,6
Sentralbordtjeneste	4,6	2,6	2
Informasjon	3	3	0
IKT	2,5	2,5	0
Regnskap	7,5	7,5	0
Controller	4	3	1
Lønn	4	4	0
Personal	4	4	0
Innkjøp	1,5	1,5	0
Eiendom	4	4	0
Juridiske rådgivere	1,5	1,5	0
Ordfører	2	1	1
<b>Sum</b>	<b>67,2</b>	<b>52,6</b>	<b>14,6</b>

*Tabell 7.1 Identifiserte årsverk i sentral kommuneadministrasjon i Røyken og Hurum, før og etter eventuell sammenslutning*

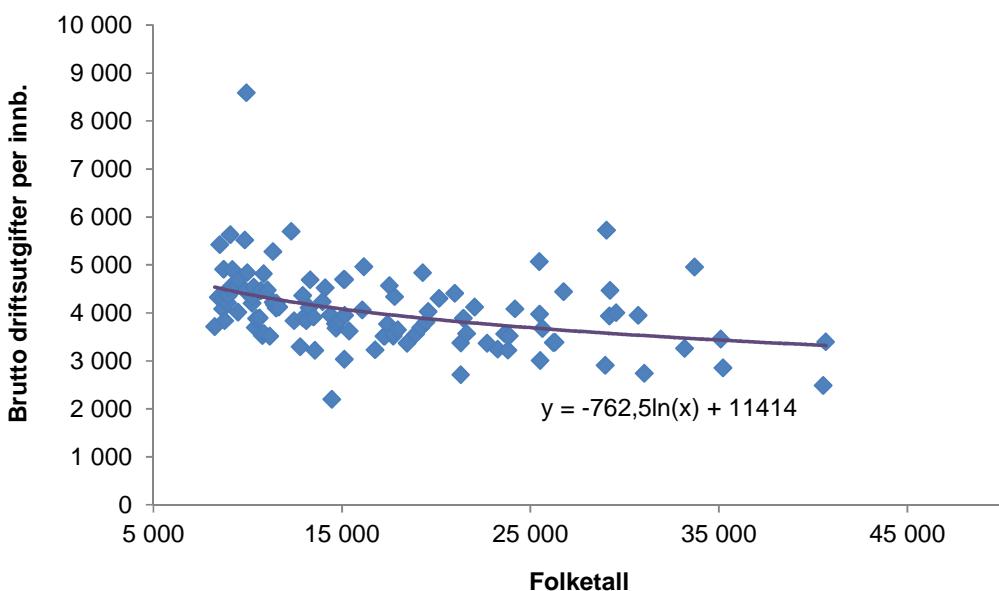
Samlet gir dette en innsparing på nesten 15 årsverk. Med forutsetningene i Tabell 7.2 nedenfor, kan dette gi en årlig innsparing i driftskostnader på 13,5 millioner kroner.

Innsparte årsverk	14,6	
Gjennomsnittslønn per årsverk	700 000	kr
Pensjonskostnad per årsverk	175 000	kr
Kontorkostnad per årsverk	50 000	kr
Samlet kostnad per årsverk	925 000	kr
Redusert adm kostnad	13 505 000	kr

*Tabell 7.2 Nøkkeltall for beregning av sparte driftskostnader som følge av færre årsverk innen sentral administrasjon*

## 7.2 Metode 2: Statistisk analyse av administrasjonskostnader

Det er en sterk tendens til at kostnadene til administrasjon per innbygger er høyest for små kommuner, og lavere for større kommuner. Sammenhengen er sterkest for kommuner som er mindre enn Hurum og særlig Røyken, men fortsatt ser det ut til at kostnadene per innbygger er fallende for kommuner av Røyken og Hurums størrelse, og at en sammenslutning innebærer potensial for kostnadsreduksjoner. Figuren nedenfor viser sammenhengen mellom administrasjonskostnader per innbygger og kommunestørrelse for kommuner i intervallet 8.000 til 40.000 innbyggere.



*Figur 7.1 Brutto driftsutgifter til administrasjon og styring i 2011, kr/innb.  
Kilde SSB (KOSTRA)*

Den fallende kurven i figuren viser en statistisk estimert sammenheng mellom folketall og administrasjonskostnad per innbygger. Ifølge denne sammenhengen er beregnet administrasjonskostnad 4.400 kroner per innbygger i en kommune med 10.000 innbyggere, mellom 3.800 og 3900 kroner ved 20.000 innbyggere og drøyt 3.500 kroner ved 30.000 innbyggere. Til sammenligning var disse tallene for Hurum med sine knapt 10.000 innbyggere på 4.900 kroner og for Røyken med sine nesten 20.000 innbyggere på 4.030 kroner.

En måte å anslå innsparingene ved å slå sammen to kommuner på, er å se på kostnadene i en kommune med 30.000 innbyggere i forhold til i to kommuner, en med 10.000 ("Hurum") og en med 20.000 ("Røyken"), basert på den estimerte statistiske sammenhengen i figuren.

Nedgang i administrasjonskostnad ved sammenslutning kan ut denne beregningsmåten anslås til i størrelsesorden 15 millioner kroner per år.

### 7.3 Samlet vurdering av innsparingspotensial i administrasjon

De to beregningsmåtene gir relativt like resultater for hvor mye ressurser som realistisk kan spares inn innenfor administrasjon ved en sammenslutning. Den ene tilnærmingen – gruppeprosess med konkret dimensjonering gav 13,5 millioner, mens den statistiske tilnærmingen gav som resultat 15 millioner.

Resultatene gir indikasjoner for hvor mye som kan spares på lang sikt. Hvor mye kommunen faktisk sparer, avhenger av de valg som gjøres. Velger man å realisere et slikt innsparingspotensial, representerer dette en kostnadsbesparelse som kan benyttes til å øke tjenestetilbudet. Velger man en mindre innsparing, kan man oppnå bedre kvalitet innenfor administrasjonen, men altså mindre ressurser til brukerrettede tjenester.

De første 15 årene vil en sammenslått kommune ha litt mer inntekter enn uten sammenslutning, i hovedsak på grunn av inndelingstilskuddet. I denne perioden vil all innsparing man klarer å realisere innen administrasjon være et tillegg til de tilgjengelige ressursene, som kan benyttes til å styrke tjenestetilbudet. Etter 15 år vil frie inntekter reduseres med i størrelsesorden 10 millioner kroner. En besparelse på 15 millioner er altså større enn den inntektsreduksjonen en sammenslått kommune må antas å få på lang sikt.

Disse beregnede gevinstene er langsiktige effekter. På kort sikt vil ikke kommunen si opp noen ansatte som følge av sammenslutningen, men noen må få andre oppgaver. Det vil derfor ta noe tid før antall ansatte vil kunne reduseres så mye som indikert i beregningene over. Gjennom normal turnover, må det antas at etter en overgangsperiode på 3-5 år vil en slik omstilling være gjennomført.

## 7.4 Reduserte utgifter til politisk virksomhet

Utgiftene til politiske virksomhet inkluder møtegodtgjørelse, godtgjørelse til gruppeledere, diett mv (med unntak av godtgjørelse til ordfører og politisk sekretariat som er dekket ovenfor) utgjør om lag 3,5 mill kroner samlet for de to kommunene årlig. En sammenslutning vil innebære en betydelig reduksjon av antall kommunestyrerrepresentanter og ledende politikere, og vil innebære at også utgiftene til politisk virksomhet vil reduseres betydelig. Samtidig skal det tas høyde for at det kan bli noe større aktivitet for politikerne i en sammensluttet kommune, som får ansvaret for et betydelig antall innbyggere. Gitt om lag en halvering av antall representanter kan et samlet innsparingspotensial ligge i størrelsesorden 1,5 mill kroner årlig.

## 7.5 Utnyttelse av bygg og annen infrastruktur

En sammenslutning vil kunne gi økte muligheter for kostnadsbesparelser ved at infrastruktur på tjenesteområdene kan utnyttes bedre.

Et eksempel er at en sammenslått kommune også i enkelte grenseområder, for eksempel området Åros-Sætre, vil kunne gi grunnlag for større enheter enn hva man realistisk vil kunne oppnå i to kommuner. Slike enheter kan være omsorgsboliger for eldre med bemanning og boenheter for psykisk utviklingshemmede, som gjerne krever nattevakter. En økning i institusjonsstørrelsen innebærer økt bemanning på dag og kveldstid, men sjeldent på nattestid. Større enheter vil dermed gi reduserte lønnsutgifter til nattevakter. Imidlertid følger det nødvendigvis ikke av en sammenslutning at for eksempel boenheter og institusjoner blir større.

La oss likevel som eksempel se på en tenkt boenhet med beboere (psykisk utviklingshemmede) som krever nattevakt året gjennom. Timekostnaden per nattevakttime kan grovt anslås til 400 kroner<sup>16</sup>. Gitt 10 timers nattevakt 365 netter per år, gir det en årlig lønnskostnad på omtrent 1,5 millioner kroner. Hvis man ved en sammenslutning av kommunene velger å etablere én boenhet med eksempelvis 30 beboere istedenfor 2 boenheter med 15 beboere hver, vil man

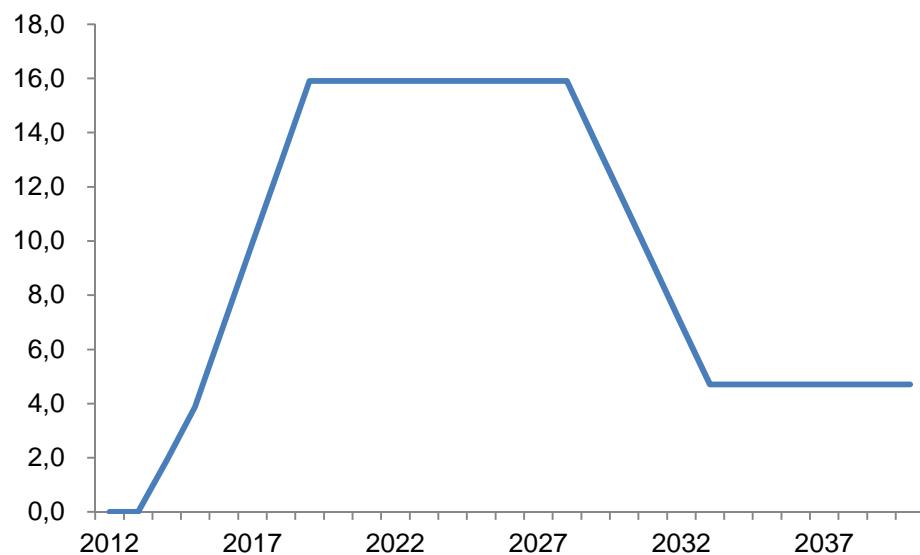
---

<sup>16</sup> Basert på en årlønn på 375.000 kr/år, 1.750 arbeidstimer per årsverk, 50 prosent lønnstillegg for nattarbeid, samt 25 prosent sosiale kostnader (arbeidsgiveravgift, pensjonspremie med mer) på lønn.

således kunne realisere en årlig besparelse i denne størrelsesordenen. Da er ikke mulige innsparinger i husleiekostnader inkludert.

## 7.6 Samlet innsparing

Av kapittel 4 framgår at fram til år 15 etter sammenslutningen vil rammetilskuddet øke med omtrent 0,9 mill kroner per år, for deretter å avta til det fra år 20 reduseres med omtrent 10 millioner kroner årlig. Da har kommunene kunnet redusere administrasjonskostnadene i lang tid og oppnå et betydelig tilskudd til økonomien. På basis av beregningene i avsnitt 7.2 til 7.4 kan det anslås et langsiktig potensial på om lag 15 millioner kroner i sparte administrasjonskostnader og kostnader knyttet til politisk styringssystem. Figuren nedenfor illustrerer hvordan den samlede effekten av overgangsregler for basistilskuddet, varige effekter på rammetilskudd og innsparing av administrasjonskostnader, virker på kommunens økonomi. Effektene vil komme gradvis, for så å avta etter 15-20 år. Vi har lagt til grunn en innsparing i administrasjonskostnader mv på 15 millioner kroner, som fases gradvis inn i løpet av 5 år. Vi har altså forutsatt at på grunn av overallighet vil det ta noe tid før potensialet for innsparingene i administrasjon finner sted. Hvor raskt dette skjer, er selvsagt usikkert, men vi mener denne forutsetningen er et rimelig anslag.



Figur 7.2 Illustrasjon av netto innsparing, forutsatt sammenslutning fra 2014

Denne pukkelformede innsparingen kan oversettes til et fast, årlig beløp (annuitet) på i størrelsesorden 11-13 millioner kroner årlig.

Engangskostnader som ikke refunderes av staten er ikke inkludert i figuren. Disse er usikre, men vil trolig ikke bli store, og dermed ikke spille noen merkbar rolle for de sammenfattende vurderingene av størrelsen på potensialet for økonomiske innsparinger for de nærmeste 10-20 år.

## **8      Andre temaer**

### **8.1     Forholdet til regional stat og fylkeskommunen**

En sammenslutning vil ikke endre innbyggernes, næringslivets eller kommunenes forhold til den regionale statsforvaltning eller fylkeskommunen. Røyken og Hurum er begge del av Buskerud fylke. Innbyggerne og kommunene vil dermed fortsatt forholde seg til Fylkesmannen i Buskerud, NAV Buskerud, Innovasjon Norge Buskerud og Buskerud fylkeskommune. Den øvrige regionale statsforvaltningen er i hovedsak organisert i fylkesoverskriddende regioner og begge kommuner inngår også her i samme forvaltningsområdet for den regionale statsforvaltningen. Feks inngår kommunene i samme region når det gjelder for eksempel Statens vegvesen, BUF-etat med forsterkingsteam, Kystverket og Helseregion. Under fylkesnivået har kommunene felles lensmannskontor og inngår i samme politidistrikt

Kommunene har hver sitt NAV kontor og en konsekvens av en sammenslutning vil bli felles NAV kontor. En felles kommune må antagelig gjøre visse tilpasninger i kommunens avtale med NAV. I forbindelse med samhandlingsreformen vil avtalen med helseforetaket og kommunen måtte justeres noe, men det samme helseforetak er i dag avtalepart med begge kommunene.

### **8.2     Interkommunalt samarbeid**

En sammenslutning vil innebære at det nåværende bilaterale samarbeidet mellom kommunene avvikles og ansvaret legges til én kommune. 5 ordninger blir dermed avviklet (disse er omtalt nærmere i kap 4).

En sammenslutning vil ikke berøre kommunenes deltakelse i øvrige samarbeidsordninger med flere andre kommuner med mindre en ny kommune opplever behovet for samarbeid som redusert som følge av for eksempel økt kompetanse og kapasitet.

Når det gjelder de få ordninger der kun en av kommunene deltar, vil dette måtte vurderes nærmere i en ny kommune. Dette gjelder Glitre Vannverk hvor kun Røyken i dag deltar og IKT driftssamarbeidet hvor kommunene samarbeider med ulike kommuner. Når det gjelder Glitre er det ikke noe i veien for at kommunen viderefører samarbeidet for å sikre vanntilførselen i Røykendelen av en ny kommune, men når det gjelder IKT må en ny kommune antagelig ta et valg når det gjelder ev fremtidig samarbeidspartner.

### **8.3     Organiseringen av eiendomsforvaltningen**

Ved en sammenslutning vil spørsmålet om hvordan kommunene skal organisere eiendomsforvaltningen melde seg. I dag er hovedansvaret lagt til henholdsvis Hurum Eiendomsselskap KF og Røyken Eiendom AS (REAS).

Hurum Eiendomsselskap KF ble etablert i 2011. Et kommunalt foretak er ikke et eget rettssubjekt, men del av kommunen. Kommunen er med andre ord hjemmelshaver til eiendommene. Formålet til Hurum Eiendomsselskap KF er å samle alle

Hurum kommunes eiendommer i et kommunalt foretak. Selskapet har ansvaret for drift, vedlikehold, forvaltning og utvikling av kommunens eiendomsmasse.

Røyken Eiendom AS forvalter og vedlikeholder formåls- og næringsbygg i Røyken kommune. Aksjeselskapet er et eget rettssubjekt og er hjemmelshaver til eiendomsmassen. Byggene leies i hovedsak ut til Røyken kommune og andre offentlige leietakere. Selskapet har ansvaret for bygging og utvikling av investeringsprosjekter knyttet til disse.

Ved en ev sammenslutning er det naturlig å se forvaltningen, utviklingen og driften av eiendommene i den nye kommunen i sammenheng. En ny kommune står overfor tre hovedalternativer:

- Fristilling av eiendomsforvaltningen til et aksjeselskap (tilsvarende REAS modell i Røyken)
- Legge ansvaret for eiendomsforvaltningen i et KF etter modell fra Hurum
- Ivareta ansvaret i kommunen

Det vil være et kommende felles kommunestyre som må vurdere organiseringen av eiendomsforvaltningen. Imidlertid vil en ev modell der eiendomsforvaltningen og hjemlene til eiendommene legges til kommunen selv eller et KF, innebære at verdistigningen fra 2002 til i dag på de eiendommer som i dag ligger i REAS, vil skattlegges. Antagelig vil beløpet være av betydelig størrelse. For å unngå et ev skattekav vil en løsning derfor være at REAS fortsetter som hjemmelshaver for eiendommene. Likevel vil utviklings- og forvaltningsoppgavene knyttet til eiendommene kunne overføres til kommunen eller et KF. REAS oppgave vil dermed ikke være annet enn å være hjemmelshaver for eiendommene. Eieren av REAS vil være den nye sammenslakte kommunen. Motsatt kan REAS tillegges ansvar for all eiendomsdrift selv om en del hjemler fremdeles står på kommunen.

## **8.4 Hurum Energi AS**

Når det kommer til spørsmålet om sammenslutning er det ingen prinsipielle forskjeller mellom verdiene som ligger i Hurum energi og øvrige verdier i kommunene, for eksempel verdien av næringseiendom i Røyken eller formålsbyggene i begge kommuner (skoler, pleie og omsorgsinstitusjoner mv.). Ved en sammenslutning vil eierskapet til Hurum Energi på linje med øvrig kommunal eiendom i Hurum og Røyken tilfalle den nye kommunen.