



Notat

Dato: 1. desember 2014

MULIG FELLES UTREDNING AV KUNNSKAPSGRUNNLAG FOR VIDERE ARBEID MED KOMMUNEREFORMEN

Dette notatet er basert på drøftingsnotat av 20. november fra rådmennene i Asker og Bærum om opplegg for felles utredning om kommunereformen, og er oppdatert med konklusjoner og tillegg/presiseringer fra møte 1. desember 2014 mellom ordførere og rådmenn i kommunene Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Lier og Hole.

1. Konklusjon: Hver enkelt kommune utarbeider politisk sak om mulig felles utredning av kunnskapsgrunnlag for videre arbeid med kommunereformen. Eventuelt felles utredningsarbeid baseres på drøftingsnotat av 20. november fra rådmennene i Asker og Bærum om opplegg for felles utredning om kommunereformen, med følgende tillegg/presiseringer:

- a) Lokal identitet og kultur tilføyes som utredningstema
- b) Utredningsrapporten organiseres slik at den kan brukes som vurderingsgrunnlag for mulighetsrom for alle deltakerkommuner samlet, og for grupperinger av kommuner (ikke bestemte, navngitte kommuner) i størrelsesorden 50.000–100.000 innbyggere.

Opplegg for utredningsarbeidet

Vi foreslår at utredningen vinkles mot å se på det eventuelle mulighetsrommet som kan ligge i endret kommunestruktur, og hvilken betydning kommunegrensene har for de deltakende kommuners felles evne til

- å møte egne utfordringer som følger av å være en del av hovedstadsregionen, eksempelvis arealplanlegging og transportløsninger
- å bidra til å løse hovedstadsregionens felles utfordringer

Videre bør utredningen se på kommunegrensenes betydning for kommunale oppgaver, både tjenesteyting og myndighetsutøvelse. Det bør legges særlig vekt på muligheten for nye kommunale oppgaver, med utgangspunkt i ekspertutvalgets forslag (desember 2104) og Regjeringens videre behandling av dette forslaget. Utredningen må også se på dagens kommunale oppgaver, og vurdere om eventuell endring av kommunegrenser kan få betydning for løsningen av disse oppgavene. Det forutsettes at vurderingen omfatter både stordriftsfordeler og eventuelle «stordriftsulemper», og at det vinkles både mot kvalitet og økonomi.

Det bør legges opp til at det eksterne utredningsarbeidet skal tjene som kunnskapsgrunnlag for kommunenes egne vurderinger om vektlegging av ulike momenter og veivalg. Den skal derfor belyse muligheter og konsekvenser av ulike løsninger, men ikke gi råd om konklusjon.

2. Konklusjon: Utredningsoppdraget skal skaffe kunnskapsgrunnlag for kommunenes egne vurderinger og beslutninger, ikke gi råd om valg av løsning eller trekke konklusjoner. Utredningsrapporten organiseres slik at den kan brukes som vurderingsgrunnlag for mulighetsrom for alle deltakerkommuner samlet, og for grupperinger av kommuner (ikke bestemte, navngitte kommuner) i størrelsesorden 50.000–100.000 innbyggere.

I Asker ([formannskapssak 171/14](#)) og Bærums ([formannskapssak 147/14](#)) forberedende arbeid er det lagt opp til at det lages to delrapporter, en med samfunnsperspektiv og en med oppgaveperspektiv. Dette notatet har utgangspunkt i disse to kommunenes sak om opplegg for arbeidet med kommunereformen, med noen tillegg og konkretiseringer. I arbeidet med notatet er det i tillegg hentet inspirasjon fra blant annet Telemarksforsknings rapport «[Kommune- og forvaltningsgrenser. utfordringer i byområder](#)» og Jørn Rattsøs SØF-rapport nr. 02/14 «[Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: Utredninger for kommunereform](#)»

Utredningstemaer

Utredningsoppdraget har to hoveddeler: kommunens rolle som samfunnsutvikler og demokratisk arena, og kommunens oppgaver (tjenesteyting og myndighetsutøvelse). Vi foreslår at utredningen skal ha to hoveddeler, som kan være deler av et felles utredningsoppdrag, eller deles i to separate oppdrag (forslag til valg av løsning omtales senere i notatet).

Delrapport 1 - Kommunestrukturens betydning for samfunnsmessige utfordringer. Her er det særlig vekt på befolkningsutvikling, næringsutvikling, arealdisponering (vekst/vern), samferdsel og kollektivknutepunkter, boligbygging, fortetting og stedsutvikling, samt eventuelle andre problemstillinger («samfunnsfloker») som kan være relevante i vår region (både internt i de samarbeidende kommuner og i regionen som et hele, dvs. hovedstadsregionen). Vinklingen vil være kommunen som samfunnsutvikler. På dette området foreligger en rekke aktuelle utredninger. Rapporten skal sammenfatte eksisterende kunnskap, vinkle det mot kommunestruktur og tilføre ny kunnskap der det er nødvendig for å belyse temaene.

I debatten om kommunestruktur er det reist forslag om at de største sammenslåtte kommunene bør kunne få «byfylkestatus». En vurdering av utvidet kommunalt ansvar og myndighet på områder som omfattes av denne rapporten bør være en sentral del av utredningsarbeidet.

Vi foreslår at kommunen som demokratisk arena også inngår i denne delrapporten, med vekt på temaene:

- Lokal identitet og kultur
- Nærhet mellom folkevalgte og innbyggere
- Innbyggernes engasjement og deltakelse
- Politisk handlingsrom
- Innbyggernes påvirkningskraft på samfunnsutviklingen

Delrapport 2 - Kommunestrukturens betydning for hvilke oppgaver kommunen bør ha i fremtiden og hvordan disse skal løses. Med oppgaver menes her både kommunens oppgaver som tjenesteproducent/tjenestetilbyder og kommunens oppgaver som myndighetsutøver.

Rapporten bør se på nye oppgaver som blir foreslått av regjeringens ekspertutvalg (desember 2014) og i Stortingsmelding (våren 2015).

Siden de deltakende kommuner har svært forskjellig størrelse målt i antall innbyggere, må også dagens oppgaver inngå i denne delrapporten. Kan endrede kommunegrenser innebære stordriftsfordeler? Vil endring introdusere «stordriftsulemper» på noen områder? Endringen kan oppleves forskjellig sett fra en stor og en liten kommunes perspektiv. Begge perspektivene må belyses i rapporten.

3. Konklusjon: Med bakgrunn i innholdet i dette notatet utarbeides det konkurransegrunnlag for eksternt felles utredningsoppdrag for kommunene Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Lier og Hole. Lokal identitet og kultur tilføyes som utredningstema.

Mulighet for lokale tillegg

Det kan være at den enkelte kommune ønsker mulighet til å bestille tilleggsrapporter ut fra egne behov, enten en det er tilleggstemaer som er særlig aktuelle for den enkelte å få utredet, eller det dreier seg om å se de temaer som er utredet felles mer ut fra den enkelte kommunes eget perspektiv. Bestilling av eventuelle tilleggsutredninger for enkeltkommuner fra samme leverandør som fellesrapporten kan være både rimeligere og samtidig bedre forankret i fellesutredningen enn om de skulle bestilles som et frittstående utredningsoppdrag. Av anskaffelsestekniske årsaker kan det by på problemer å inkludere denne muligheten i anskaffelsen. Det vil bli vurdert nærmere om det er mulig å ha med en opsjon på slike tilleggsutredninger i anskaffelsen, eller om tillegg eventuelt må anskaffes av den enkelte kommune selv.

Styring og oppfølging

Det bør opprettes en felles styringsgruppe som kan følge utredningsarbeidet underveis, og som uten unødvendig tidsbruk kan ta stilling til eventuelle spørsmål utrederne har behov for å avklare mens utredningsarbeidet pågår.

4. Konklusjon: Det opprettes en felles styringsgruppe som består av ordførerne i de samarbeidende kommunene.

Ekstern bistand

Det er forutsatt at det innhentes ekstern bistand til å gjennomføre utredningsarbeidet. Det er mulig å legge opp anskaffelsen slik at tilbyderne kan velge om de vil levere tilbud på bare en av delrapportene, eller et samlet tilbud på begge rapporter. Det kan også stilles krav om at det bare kan gis tilbud på hele utredningsarbeidet (med begge delrapporter) samlet.

Et felles oppdrag kan gi fordeler ved å se de to delrapportene/utredningsområdene i sammenheng, sikre en felles tilnærming og gi gjenbruk av grunnlagsdata. Det må også forventes at arbeid med kommunenes felles styring og oppfølging av utredningsarbeidet blir mindre ressurskrevende med en utfører enn med to utførere med ansvar for hver sin delrapport. Vi anbefaler derfor en løsning med et samlet utredningsoppdrag, uten mulighet til å dele oppdraget mellom flere tilbydere. Dette utelukker ikke at flere aktører kan levere et felles tilbud (f.eks. et konsultantselskap og en forskningsinstitusjon som samarbeider).

5. Konklusjon: Det utlyses et samlet utredningsoppdrag for hele utredningsarbeidet, uten mulighet til å dele oppdraget på flere tilbydere.

Administrativ arbeidsgruppe

Det bør opprettes en administrativ koordineringsgruppe som gis ansvar for å utarbeide konkurransegrunnlag for anskaffelse av utredningsbistand, gjennomføre anskaffelsen og bistå styringsgruppen i oppfølging av utredningsarbeidet.

6. Konklusjon: Det opprettes en administrativ koordineringsgruppe bestående av rådmennene i de samarbeidende kommunene.

7. Konklusjon: Den administrative koordineringsgruppen gis fullmakt til å gjennomføre anskaffelse og inngå kontrakt for felles utredningsoppdrag.

Fremdriftsplan

Kommunestyrene skal fatte vedtak om kommunens forhold til kommunereformen i løpet av første halvår 2016. Forut for vedtaket bør det være god tid til både lokale og eventuelle felles vurderingsprosesser med bakgrunn i blant annet det felles utredningsarbeid som er utført. Utredningene bør derfor foreligge i løpet av høsten 2015.

Dersom en tenker seg at det tar seks måneder fra kontrakt er inngått til utredninger legges frem, betyr det at kontrakt om utredningsarbeidet bør inngås før 1. april 2015. Det betyr igjen at det nå er i underkant av fire måneder til å gjøre de forberedelser som er nødvendige for å sikre at utredningene dekker de behov kommunene har.

Forberedelsene består i å utarbeide konkurransegrunnlag for anskaffelse av bistand til utredningsarbeidet, sikre at kommunene er omforent om konkurransegrunnlaget og gjennomføre anskaffelsen. En slik anskaffelse tar minimum tre måneder (utlysning med rimelig frist til å levere tilbud, vurdering av tilbudene, kontraktsinngåelse, klagefrist og tid til rigging og igangsetting av arbeidet).

8. Konklusjon: Det fastsettes følgende milepæler for felles utredningsarbeid:

01.02.2015: Konkurransgrunnlag utarbeidet og konkurranse utlyst

01.05.2015: Oppstart utredningsarbeid

01.10.2015: Endelig rapport fremlagt

Det bør avsettes tid til møter i styringsgruppen ved oppstart av utredningsarbeidet, underveis og før sluttrapport legges frem.

9. Konklusjon: Det planlegges for møter i styringsgruppens på følgende tidspunkter

Mandag 9. februar 2015 kl. 9–12 i Røyken rådhus

Mandag 11. mai 2015 kl. 9–11, Asker rådhus

Mandag 22. juni 2015 kl. 9–12, Lier rådhus

Tirsdag 22. september 2015 kl. 9–12 i Hole rådhus

Økonomi

Utredningsarbeidet er et omfattende oppdrag som kan løses på mange måter, avhengig av ambisjoner, ressursramme og tid til rådighet. Det vil være hensiktsmessig å avklare ambisjoner og forventninger på forhånd.

Tidsrammen må angis i konkurransegrunnlaget. Konkurransegrunnlagets beskrivelse av forventninger og utredningstemaer vil også være avklarende for oppdragets omfang. Det vil likevel være en fordel om den økonomiske rammen er avklart i konkurransegrunnlaget, slik at valg av utfører handler om utførers opplegg for gjennomføring, og ikke om valg av helt forskjellig ressursbruk og ambisjonsnivå. Vi foreslår at det settes av en økonomisk ramme på 1,5 mill. kroner, og at den fordeles mellom kommunene etter innbyggertall per 01.01.2014. Fordelingsnøkkelen blir da:

Kommune	Innbyggere	Andel	Beløp
BÆRUM	118 588	49,69 %	745 350
ASKER	58 338	24,45 %	366 750
RØYKEN	20 621	8,64 %	129 600
HURUM	9 330	3,91 %	58 650
LIER	25 175	10,55 %	158 250
HOLE	6 595	2,76 %	41 400
SUM	238 647	100,00 %	1 500 000

10. Konklusjon:

- 1) Det fastsettes en økonomisk ramme på kr 1.500.000 for utredningsarbeidet.
- 2) Kostnadene til ekstern utredningsbistand fordeles forholdsmessig mellom de deltakerne på grunnlag av folketall per 01.01.2014.