

Asker, Bærum, Hurum og Røyken kommune

Temanoat

18.02.2016

Temanoat
kommunereform:

Samfunnsmessige
vurderinger



En kommunesammenslåing vil gi samfunnsmessige gevinster, men har også kostnader. Notatet viser hvilke effekter en sammenslåing av Asker, Bærum, Røyken og Hurum, vil ha. Utgangspunktet er blant annet rapporten utformet av Agenda Kaupang. *Gjennomgangen peker kun på virkningene av en samfunnsmessig art, uten at nytte- og kostnadseffekter er tallfestet.*

Sammendrag

En kommunereform med en sammenslåing av Asker, Bærum, Hurum og Røyken kommuner, må baseres på at samordningsgevinstene og nye oppgaver veier opp hensynet til økonomi, for Bærum, og nærdemokrati.

En sammenslått kommune, som er villig til å ta ut gevinstene, vil ha samordningsgevinster på områdene innkjøp, administrasjon, transport, areal. Innen de to største tjenesteproduksjonsområdene, pleie og omsorg og skole, vil samordningsgevinstene være begrenset på kort sikt etter kommunesammenslåingen.

Regjeringen har Stortingets tilslutning til å kunne overføre nye oppgaver til enkelte kommuner. Dersom det skjer, vil den sammenslåtte kommunen være en opplagt kandidat for å overta fylkeskommunale oppgaver som kollektivtransport, fylkesveier og videregående skoler. I tillegg kommer statlige oppgaver som barnevern og distriktpsikiatriske sentre. Nye oppgaver vil også kunne inngå i en forhandlet løsning med staten om selve sammenslåingen.

En sammenslått kommunes økonomi vil være basert på et nytt inntektssystem, men der staten har garantert at inntektene de neste 20 årene ikke vil være mindre enn summen av de fire selvstendige kommunene. Eventuelle økte inntekter som følge av storbymidler og samordningsgevinster vil kunne føre til økt tjenesteproduksjon. Stordriftsulempen, engangskostnader knyttet til sammenslåingen og det faktum at Bærum har høyere inntekter per innbygger, enn spesielt Hurum og Røyken, trekker i motsatt retning.

En ny kommune, med et innbyggertall som i dag ville gjort den til landets tredje største, sannsynliggjør økt nasjonale innflytelse. Når det gjelder fylkeskommunalt gjennomslag er det en avveining mellom økt størrelse og antall like stemmer. At Akershus to største kommuner mener det samme vil kunne veie tyngre enn en stor ny kommune som ved sammenslåing kun vil ha en stemme.

Samordning av areal og transport

Asker, Bærum, Røyken og Hurum inngår i bo- og arbeidsmarkedsregionen vest for Oslo, hvor transportårer, kollektivtransport, kulturtilbud og næringsstruktur bidrar til å knytte regionen sammen. Regionen består av landets mest befolkningsrike områder, har et tilnærmet sammenhengende by- og tettstedsbånd og har omliggende grønne områder og verdifulle jord- og skogsbruksareal.

Befolkningsveksten har vært stor i regionen, og vil fortsatt være en av de viktigste drivkreftene som påvirker utviklingen i årene som kommer. Statistisk sentralbyrå har i sitt midtalternativ antatt en befolkningsvekst på 20 % i disse kommunene i perioden 2015-2040. En befolkningsvekst vil kreve at det opprettholdes en tilstrekkelig boligproduksjon og at arealplanlegging, infrastruktur og kollektivtransport ikke brytes opp på tvers av kommunegrensene. Asker og Bærum vil ha et mer begrenset areal i forhold til Hurum og Røyken.

Boligprisene i Asker og Bærum er høye og har vokst sterkt de siste årene. Dette gjør at mange som har vokst opp i kommunen, ikke har råd til å bosette seg når de skal etablere seg i voksen alder. I tillegg har det vist seg at det er vanskelig for enkelte yrkesgrupper å bo i kommunene de jobber i. Konsekvensen er at det i dag eksisterer et visst press for å bidra til at det bygges rimeligere boliger, noe som er vanskelig å gjennomføre, både politisk og rent praktisk. En sammenslåing med Røyken og Hurum vil kunne gjøre det lettere for politikerne å planlegge rimeligere boligbygging, ettersom tomteprisene i Røyken og Hurum er langt lavere enn i Asker og Bærum. Det vil være med på å forsterke veksten i Røyken og skape vekst Hurum.

Størrelsesforskjellen mellom de fire kommunene i dag, gjør at en ny kommune vil måtte å unngå en «nord versus sør» problematikk. Utviklingen i boligprisene taler for at de sørlige deler kan fremstå mindre attraktive. Samtidig kan økonomiske argumenter bidra til at lokalisering av kommunale boliger primært gjøres der tomteprisene er lavest. Det kan være en fornuftig ressursallokering, men kan også skape uønskede skjevheter.

Bedre utnyttelse av arealer har som oftest en positiv effekt og vil kunne gi en mer effektiv arealdisponering. En overordnet tilnærming til arealplanlegging og disponering i regionen kan også gi større muskler i dialog med

andre aktører og skape en mer effektiv arealdisponering. Samtidig kan det bidra til vern av de mest produktive jordbruksområdene, da alternativene til fortetting blir flere.

Transportpolitikken og klimaforliket stiller forventninger til at areal- og transportplanleggingen bidrar til at fremtidig trafikkvekst tas av andre transportmidler enn bil. Boligområder og arbeidsplasser skal ses i sammenheng for å begrense transportveksten. En befolkningsvekst kan komme i konflikt med målsetninger om vern av grønne områder og at trafikkveksten skal skje kollektivt. Arealplanleggingen må derfor skje i nær sammenheng med transportplanleggingen, og fremfor utbygging i Hurum og Røyken, kan det som følge av en helhetsvurdering være mer fordelaktig å gjennomføre andre grep i Asker og Bærum. Dette vil det være bedre forutsetninger for å gjøre i et felles kommunestyre.

En sammenslått kommune vil i større grad kunne se areal og transport i sammenheng. Det betyr at den nye kommunen vil kunne planlegge hvor det skal fortettes, hvor det skal vernes og hvordan transporten skal planlegges gjennom kommunen og internt i kommunen på en ny måte og med helt nye muligheter. En ny storkommune vil styrke regionen i forhandlinger med fylkeskommunen og staten om midler til kollektivtransport. Dette gir kommunen en mulighet til å planlegge lavere utslipp og senke det totale klimaavtrykket til innbyggerne i kommunen samtidig som kommunen øker tilbudet til innbyggerne. Store kommuner har tradisjonelt et lavere klimaavtrykk per innbygger enn mindre kommuner. Dette forutsetter sterke lokale sentra, godt utbygd kollektivtilbud og fortetting rundt kollektivknutepunktene.

I 2014 var det om lag 34 000 personer som pendlet fra Asker og Bærum til Oslo. Bosatte i Asker og Bærum har sine arbeidsplasser mer konsentrert til Oslo vest/nord enn bosatte fra andre deler av Akershus¹. Areal- og transportplanene for Oslo og Akershus er viktige drivere for utviklingen av transportsystemet. Planene legges opp til fortetting langs jernbane- og T-banenettet, siden kollektivtransporten her er særlig kapasitetssterk og konkurransedyktig. Dette vil i stor grad si at befolkningsveksten skal skje langs Fornebubanen, Kolsåsbanen, Spikkestadbanen, Drammensbanen og store busstopp som Bærums verk og Blakstad.

Dette krever økt samarbeid om senterstruktur, transportforbindelser og sammenhenger i bystrukturen. En ny kommune kan føre til en omprioritering av kollektivknutepunkt. De respektive kommuner har alle definert egne knutepunkt, og samme prioritering er ikke gitt i en sammenslått kommune. Det trenger ikke nødvendigvis bety et svakere tilbud. For eksempel er det grunn til å anta at rushtidstilbudet opprettholdes, mens tilbudet utover dette utfordres. Dimensjoneringen vil baseres på behov etter et helhetlig hensyn.

Drammensregionen er i utvikling med befolkningsvekst på nivå med Asker, Bærum, Hurum og Røyken kommuner. Hvis Drammensregionen velger kommunesammenslåing vil det kunne forrykke balansen med Asker, Bærum, Hurum og Røyken kommuner uten en kommunesammenslåing. Uavhengig av eventuelle kommunesammenslåing i Drammensregionen vil innpendling til Asker, Bærum, Hurum og Røyken kommuner og pendling videre inn mot Oslo øke.

Barrierene for et utvidet samarbeid innenfor dagens kommunegrenser, som kan skape samordningsgevinster, er at det kun finnes moderate insitamenter til å inkludere nabokommunene i de respektive kommuners utviklingsarbeid. Konsekvensen er at beslutninger i regionen ivaretas av organer som ikke har ansvar for helhetsvirkningene for regionen. Fordelingen av kostnader og gevinster ved befolkningsvekst og næringsutvikling, kan dermed bidra til konkurranse og uenighet mellom kommunene, med forsinkede og dårligere løsninger enn optimalt.

Et felles kommunestyre og fagadministrasjon, vil samle politikk, prioriteringer og oppgaveutførelse for regionen hos én organisasjon. Det vil bidra til at tettsteder og arealer ses i sammenheng, og at det tilrettelegges for boliger, næringsarealer, grøntområder, tettstedsutvikling og infrastruktur.

Samordning av tjenester

Befolkningsveksten frem mot 2040 vil legge et større press på de kommunale tjenestene i alle fire kommuner. En ny struktur kan skape fleksibilitet og bedre planlegging. Det er grunn til å forvente at dette samlet vil gi muligheter for å bedre kapasitetsutnyttelsen innen skole og pleie og omsorgstjenester, selv om disse

¹ http://statistikk.akershus-fk.no/webview/index/no/StatistikkServer/Statistikk-Akershus.c.StatistikkServer/Naeringer-sysselsetting-og-pendling.d.7/Pendling.d.25/Pendlingsstroemmer-mellom-kommuner/fCube/AFKpendlingsstromny_C1

tjenesteområdene allerede i dag har en god bruk av kapasitet. På sikt vil dette være med på å dempe kommende investeringsbehov.

En samordning vil innebære omstillinger og omrokkinger. Godt samkjørte fagmiljø vil måtte splittes og bygges opp på nytt og en umoden organisasjon skal ta imot nye oppgaver. Det kan også ramme muligheten til lokale tilpasninger, ved at det påvirker graden av fleksibilitet. Det som kan anses som viktige lokale aspekter kan bli overkjørt. Samtidig vil en ny administrasjon bli et mer robust fagmiljø, som kan håndtere flere transaksjoner, og som vil ha fagkunnskap på flere områder enn i dag. Dette gjelder spesielt for de minste kommunene Røyken og Hurum.

Dersom tjenestetilbudet i de fire kommunene skal bli likeverdige, kan det innebære en reduksjon i tjenestetilbudet for innbyggerne i Bærum, og en økning i Røyken og Hurum. I notatet *Virksomhetsøkonomiske vurderinger* pekes det på mulige samordningsgevinster og tilskuddsmuligheter som kan være alternativer til redusert tjenestetilbud. Bærum bruker i dag deler av sine høyere inntekter til økt satsing på kultur og pleie og omsorg. Potensielle gevinster er i første omgang knyttet til administrasjon, kultur og innkjøp, men det er mulig å redusere kostnadene innenfor tjenesteområder som for eksempel skole og pleie og omsorg. Disse vil være beskjedne, men på grunn av sektorenes størrelse vil selv beskjedne kostnadsreduksjoner frigjøre ressurser² som tilsvarer rundt 150 sykehjemsplasser eller 1000 barnehageplasser.

Nye oppgaver

Kommunereformene kan skape endringer i ansvarsforholdet mellom stat, fylke og kommune. Stortinget åpner for at nye oppgaver kan overføres til kommunene. En ny kommune vil være i stand til å overta oppgaver fra Akershus og Buskerud innenfor transport, kollektiv og opplæring. I tillegg kan det bli aktuelt å overta oppgaver fra staten innen barnevern, tannhelse og psykiatri (DPS).

En betydelig fylkeskommunal oppgave er ansvaret for kollektivtransport. Etter visse vilkår, kan dette i fremtiden ivaretas av enkelte kommuner. I tillegg vil det utredes omklassifisering av fylkesveger til kommunale veier. Det innebærer en samling av flere transportpolitiske oppgaver og virkemidler til ett ansvarlig organ. Kravet er at innbyggergrunnlaget må sikre et tilstrekkelig markedsgrunnlag, som avhenger av antall innbyggere, men også hvordan boliger, arbeidsplasser og servicetilbud er lokalisert i forhold til hverandre. For de fire kommunene vil det bety bedre samordning og bedre planlegging av tverrgående kollektivtransport, pendlerparkeringer og matebusser. I dag er det en utfordring at mange som bor langs Spikkestadbanen og Drammensbanen kjører bil til Asker og tar toget derfra, og dette skaper utfordringer for Askers politikere som ønsker at parkeringen skal være forbeholdt Askerbøringene. En sammenslåing vil gjøre det lettere for de fire kommunene å planlegge langsiktig kollektivtransport.

En sammenslåing mellom de fire kommunene, vil øke sannsynligheten for en utvidet tjenesteportefølje. Den nye kommunens kapasitet og kompetanse, kombinert med en naturlig bo- og arbeidsmarkedsregion, vil gjøre det mulig å overta ansvaret for kollektivtrafikk og transport.

Stortinget åpner også for at det kan gjennomføres forsøk med videregående opplæring som kommunalt ansvar. Om for eksempel Asker, Bærum, Hurum og Røyken kommuner overtar ansvaret for videregående skole gir det et betydelig større handlingsrom for å optimalisere porteføljen av skolekapasitet. Behov for skolekapasitet er i kontinuerlig endring som følge av demografisk utvikling. Ved å ha ansvar for alle 13 trinn i skolen er det mulig å forvalte porteføljen på en ny måte og følge eleven i hele opplæringsløpet. For eksempel kan videregående skole konverteres til barneskoler. Tilsvarende kan man tenke helt nytt ved å etablere 8-13 skoler, noe som kan gi en annen distribusjon av videregående skoler, nærmere der for eksempel folk bor i Røyken og Hurum. Oslo har praktisert slike løsninger lenge som følge av sin fylkeskommunale status.

En annen oppgavefordeling vil gjøre det mulig å løse utfordringer i et regionalt perspektiv, ettersom det fjerner institusjonelle grenser som det ikke lenger er behov for. Dette gjelder blant annet ansvaret for videregående skole, som Bærum tidligere har arbeidet med. Mange elever i Asker går på videregående i Bærum, og noen i Bærum går på videregående i Asker. For Hurum og Røykens del, vil dette bety at en trer ut av Buskerud fylkeskommunes skolekretser, og deres tilknytning vil endres mer enn for Asker og Bærum. Utfordringen vil

² For nærmere begrunnelse, se temanotat om virksomhetsøkonomiske konsekvenser

ligge i at skolene i Hurum og Røyken i dag er tilpasset Buskerud fylkeskommunes struktur, mens skolene i Asker og Bærum er tilpasset Akershus fylkeskommunes struktur.

Økonomi

De fire kommunene har i dag ulik økonomi. Variasjonen i skatteinntekter blir delvis utjevnet gjennom inntektssystemet. Asker og Bærum har høyere inntekt pr innbygger, grunnet en høyere skatteinngang. Røyken og Hurum har en noe høyere statlig overføring. Summen av de statlige overføringene og skatt på inntekt og formue utgjør de fire inntektene. Ved kommunesammenslåing vil de frie inntektene per innbygger for den sammenslåtte kommunen være omtrent på nivå med dagens frie inntekter i Asker, og to prosent lavere enn dagens inntektsnivå i Bærum. Sammenliknet med dagens nivå i Røyken og Hurum vil det bli en økning.

Kommunens overføringer vil, i tråd med regjeringens signaler, ligge fast de neste 15 år etter en sammenslåing, og deretter en gradvis nedtrapping de neste 5 år. De fire basistilskuddene vil reduseres til ett, men dette vil beholdes ved en sammenslåing i form av et inndelingstilskudd. I de fem inndelingsalternativene som er beregnet, vil en sammenslått kommune få en økt samlet inntekt de neste 15 årene. På lengre sikt vil det ikke være en vesentlig endring i frie inntekter sammenlignet med dagens struktur.

Storbytilskuddet som i dag gis til de fire største kommunene for å kompensere for særlige utfordringer som følge av høy befolkningstetthet (sosiale forhold, levekår, rus, psykiatri, infrastruktur og arealbruk), er ikke foreslått endret. Selv om den nye kommunen i innbyggertall vil være blant de største kommunene i landet (forutsatt dagens struktur for de øvrige kommunene), er det ikke gitt at en ny kommune vil motta storbytilskudd siden det er de særlige utfordringene som er utslagsgivende mer enn selve innbyggertallet.

Imidlertid er det i høringen til KMD om nytt inntektssystem, signaliserer departementet at de vil vurdere endret omfang og innretning på tilskuddet, slik at det kan knyttes opp mot andre forhold enn bare innbyggertall. I januar uttalte Jan Tore Sanner at en sammenslåing av fem Kristiansand-kommuner («K5») vil kvalifisere til storbytilskudd³.

Den nye kommunen etter sammenslåingen vil være landets tredje største og vil slik sett kunne bli definert slik at den vil kunne falle inn under statens storbyordninger. Det vil øke sannsynligheten for innlemmelse i ordninger som storbytilskuddet. Storbytilskuddet som gis i dag til de fire største byene og er i 2016 et tilskudd på 371 kroner pr innbygger. Dersom en sammenslått kommune kvalifiserer til dagens storbytilskudd, tilsvarer det i underkant av 80 millioner kroner.

Et felles budsjett på om lag 14 milliarder kroner vil øke det politiske handlingsrommet. Større enheter taler for en sentralisering av kompetanse, koordinering og investeringsbeslutninger. Økt kompetanse på planlegging bør gi bedre dimensjonering av tilbudene som utvikler. Større enheter gir som regel en større evne til å bære økonomiske løft eller ekstraordinære belastninger.

Demokrati og innflytelse

En sammenslåing i dag ville bety at den nye kommunen ble landets tredje største etter Oslo og Bergen. Konsekvensen av dette vil være at kommunen blir en viktigere rikspolitisk aktør som det er vanskelig å overse. I tillegg vil det gi tilgang til felles møteplasser for de store byene.

Samtidig vil det være en stor kommune som ikke har et naturlig maktsentrum, slik som Oslo og Bergen har. Det kan redusere viktigheten av størrelsen på den nye kommunen. Sandvika og Asker sentrum er omtrent like store med tilsvarende like servicetilbud, og ingen av tettstedene fremstår som et naturlig midtpunkt for en storkommune.

En sammenslått kommune kan styrke innflytelsen inn mot nasjonale myndigheter. Kun en stemme vest for Oslo, er imidlertid ikke udelt positivt. Noen ganger er det en klar fordel å være flere som kjemper for samme sak. Den politiske logikken tilsier at én enkelt kommune, uavhengig av størrelse, kan tilsidesettes dersom denne er alene om sitt standpunkt. Det er mer krevende å avvise fire.

³ Aftenposten 28.01.16

Dersom Akershus innbefatter en større region vest for Oslo enn i dag, vil det kunne gi større innflytelse i regionen. En samlet stemme bestående av 210.000 innbyggere kan gi større innflytelse i fylket. Det er imidlertid en avveining mellom økt størrelse og antall like stemmer. At Akershus to største kommuner mener det samme vil kunne veie tyngre enn en stor ny kommune.

En sammenslått Drammensregion vil trolig øke sin innflytelse på bekostning av blant annet Asker, Bærum, Hurum og Røyken, dersom de fire kommunene velger å ikke slå seg sammen. Drammen konkurrerer i dag om lederrollen på Østlandet utenfor Oslo. Dersom Asker, Bærum, Hurum og Røyken slår seg sammen vil den nye kommunen ha så mange innbyggere at den naturlig blir det økonomiske og politiske tyngdepunktet utenfor Oslo.

De forskjellige kommunene; Asker, Bærum, Hurum og Røyken, har i dag svært forskjellige størrelser på sine kommunestyre og forskjellig antall stemmer bak hver representant. En kommunesammenslåing vil, på et prinsipielt og overordnet nivå, ha den funksjonen at det vil bli en demokratisk utjevning i en region med mye til felles. Hver stemme i regionen vil ha like stor innflytelse.

Dette kan innebære en maktforskyvning fra de små kommunene til de to store. Hvis velgerne i Bærum og Asker utelukkende stemmer inn politikere i kommunestyret fra Bærum og Asker, kan det føre til en skjevhet i hvor investeringene kommer, hvor det satses på skoler, hvor det kommer arbeidsplasser og hvor det skal bygges idrettsanlegg.

Denne skjevheten kan på kort tid motvirkes gjennom å sikre et tilstrekkelig høyt antall kommunestyrerepresentanter. I et lengre tidsperspektiv vil denne problemstillingen bli mindre aktuell ettersom tilhørigheten til de individuelle kommunene vil bli mindre. Dette vil sannsynligvis partiene hensyn ta i nominasjon av valglister.

Dialog og gode rammer som gir både fleksibilitet og gode beslutninger, vil gi en virkning også utover eget geografisk område. I sin tur kan det styrke regionens attraktivitet og legge grunnlaget for ytterligere tilflytning og næringsetablering.