



Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

## **KOMMUNEREFORMEN I BUSKERUD – FYLKESMANNENS OPPSUMMERING OG TILRÅDNING**

Det vises til brev av 30. november 2015 og 7. juni 2016 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

### **1. FYLKESMANNENS TILRÅDNING OM KOMMUNESTRUKTUR I BUSKERUD**

#### **1.1 Innledning**

18. juni 2014 sluttet Stortingets flertall seg til kommunalkomiteens innstilling om kommunereform. I innstillingen het det bl.a.: «Fleirtalet understreker at det er viktig at alle kommunar gjennomfører lokale prosessar knytt til kommunereforma og melder tilbake innan fristen. Fylkesmennene må fylgje opp dei kommunane som ikkje på eige initiativ tar nødvendig lokalt leiarskap. Fleirtalet vil understreke at det er eit utredningsansvar for alle kommunar.»

Fylkesmannen i Buskerud tilskrev også alle kommuner i fylket den 15.01.16 med en rekke spørsmål om prosesser og foreløpige vedtak knyttet til kommunereformen. På bakgrunn av kommunenes svar sendt fylkesmannen den 1.05 ut en foreløpig skisse til kommunestruktur der kommunenes vedtak ble sett opp mot reformens mål. Hensikten var å oppnå en god kommunikasjon med kommunene om de konkrete muligheter til kommunesammenslåinger som forelå. Dokumentet vedlegges.

#### **1.2 Kommunene i Buskerud**

Buskerud har 21 kommuner hvorav 11 har under 5.000 innbyggere. Som mange av kommunene selv har pekt på, skaper dette noen utfordringer knyttet til kompetanse og kapasitet. Bare ansvaret for å overta pasientene tidligere fra sykehusene, ikke minst at alle kommuner må ha akuttplaner for psykiatri og rus, tilsier at kommuner på under 5.000 innbyggere får problemer. Det er vår erfaring at når det gjelder barnevern, barnehage, grunnskole og tilsynsoppgaver, bl.a. på forurensning, gir større miljøer bedre fagkompetanse. Der det er større miljøer får en flere saker til behandling.

Flere av kommunene i Buskerud med få innbyggere har utfordringer med tilstrekkelig kompetansemiljø og vil ikke være robuste nok til å stå alene over tid. Unntaket er kraftkommunene som har større økonomisk robusthet til å klare seg alene. Regjeringens forslag til nytt inntektssystem vil forsterke disse utfordringene for små kommuner. Det fører også til problemstillinger knyttet til habilitet bl.a. ved at få personer har mange roller.

Fylkesmannen registrerer gjennom erfaring fra eget fylke at det blant annet kan være utfordrende for små kommuner å oppfylle kravene til habilitet og samtidig sikre forsvarlig behandling av større plansaker.

Det er svært mange samarbeidsordninger mellom kommunene i Buskerud. Dette kan oppfattes som en bekreftelse på at den enkelte kommune er for liten til å håndtere tjenestespekteret fullt ut på en god måte og at man har vært nødt til å bygge opp et sett av ordninger utenpå det ordinære styringssystemet. Det innebærer ekstra administrasjon, større kostnader og at politikerne kommer på armlengdes avstand slik at det blir et demokratisk underskudd.

### **1.3 Innbyggerundersøkelser og folkeavstemninger**

I de fleste kommuner er det gjennomført innbyggerundersøkelser og/eller folkeavstemninger. Det har gjennomgående vært lav valgdeltakelse på folkeavstemningene. Resultatene har vært meget tydelige enkelte steder, men svært jevne andre steder. Innbyggerundersøkelsene har stort sett vært relativt jevne. Det innebærer at det er svært få innbyggere som utgjør differansen mellom den løsningen kommunestyret har valgt og en alternativ løsning. Se vedlegg.

### **1.4 Kommunenes vedtak**

Fylkesmannen har fulgt opp de lokale prosessene bl.a. ved en rekke møter med kommunene. Både kommunestyrene, formannskapene, ordførere og rådmenn har vært involvert. Fylkesmannen har bistått på folkemøter, informasjonsmøter og andre møter hvor informasjon har vært etterspurt.

De aller fleste kommunene i Buskerud har fulgt opp oppfordringen fra Stortinget. Dette har ført til følgende vedtak i Buskerud:

Kongsberg og Nore og Uvdal har gjort vedtak om at de ønsker å stå alene. Flesberg og Rollag hadde ønsket en videre prosess med Nore og Uvdal, men dette ønsket ikke Nore og Uvdal. Flesberg og Rollag har etter dette ikke truffet vedtak om sammenslåing med andre kommuner.

I Hallingdal har Hemsedal, Ål, Hol, Nes og Flå truffet vedtak om at de ønsker å stå alene, mens Gol har gjort vedtak om sammenslåing.

I midt fylket har Modum, Sigdal og Krødsherad truffet vedtak om at de ønsker å stå alene.

Ringerike har truffet positivt vedtak om sammenslåing med annen/andre kommuner, med Hole og Jevnaker (Oppland), mens disse to kommunene har gjort vedtak om å stå alene.

Drammen kommune og Svelvik kommune (Vestfold) har gjort vedtak om å slå seg sammen og Hurum, Røyken og Asker kommune (Akershus) har gjort vedtak om å slå seg sammen.

Øvre Eiker, Nedre Eiker og Lier har gjort negative vedtak om sammenslåing med andre.

## 1.5 Fylkesmannens tilråding

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i brev av 30. november 2015 lagt til grunn at «..fylkesmennene skal gi et råd om framtidig kommunestruktur i fylket. Dette må baseres på de lokale prosessene, målene for reformen og kriteriene for en god kommunestruktur.»

### Fylkesmannens tilråding er:

- a) *Numedal: Kongsberg og/eller de 3 Numedalskommunene iverksetter/fortsetter en prosess med sikte på kommunesammenslutning på et seinere tidspunkt enn det som følger av dagens reform.*
- b) *Hallingdal: De 6 kommunene iverksetter/fortsetter en prosess med sikte på kommunesammenslutning på et seinere tidspunkt enn det som følger av dagens reform.*
- c) *Ringeriksregionen: Jevnaker (Oppland) er en del av Ringeriksregionen. Ringerike, Hole og Jevnaker slås sammen til en ny kommune nå.*
- d) *Midtfylket: Modum, Sigdal og Krødsherad iverksetter en prosess med sikte på kommunesammenslutning på et seinere tidspunkt enn det som følger av dagens reform.*
- e) *Hurum og Røyken: Hurum, Røyken og Asker slås sammen til en ny kommune nå.*
- f) *Drammensregionen: Drammen, Svelvik, Nedre Eiker, Lier og Øvre Eiker slås sammen til en ny kommune nå.*

## 2. NÆRMERE BEGRUNNELSE FOR TILRÅDNING – VURDERING AV HELHETEN I FYLKET/REGIONEN

Fylkesmennene er bedt om å gjøre en vurdering av lokale vedtak opp mot målene for reformen og kriterier for en god kommunestruktur, herunder også omtale av kommuner som er i en prosess, men som ikke fatter vedtak innen fristen:

- Gode og likeverdige tjenester
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Økonomisk robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

### Kongsberg/Numedal

Innbyggertallene i de 4 kommunene pr. 1.1.2016 er:

Kongsberg 27 013, Flesberg 2 699, Rollag 1 404, Nore og Uvdal 2 548.

Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal er betydelig mindre enn ekspertutvalgets anbefaling. Ved de valgene som kommunene har gjort, å fortsette som egne, selvstendige kommuner, vil det ikke bli foretatt strukturendringer som fører til noen forbedringer for innbyggerne vedrørende de 4 hovedmålene.

### **Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner:**

Kongsberg er en skattesterk kommune, men har allikevel store økonomiske utfordringer. Nore- og Uvdal er en kraftkommune og er økonomisk sterk. Rollag og Flesberg er økonomisk sårbare og dette vil kunne forsterkes i tiden fremover. De trenger en større kommune for å kunne møte innbyggernes forventninger og rettigheter. Nedgangen i innbyggere og endringen i alderssammensetningen fører til ytterligere økonomiske utfordringer.

***Tjenesteyting til innbyggerne:***

Tjenestetilbudet er rimelig bra på mange områder pr. i dag. I de mindre kommunene er administrasjonene små, noe som innebærer sårbare fagmiljøer.

***Samordnet og helhetlig samfunnsutvikling:***

Det er i stor grad et felles arbeids- og boligmarked mellom Kongsberg og Flesberg, og i noen grad mellom Kongsberg, Flesberg og Rollag. En større kommune ville medføre at det ble mindre press på Kongsbergs dyrkede arealer. Særlig vil en sammenslåing med Flesberg kunne avhjelpe denne situasjonen. Numedal har store hytteområder som reguleringsmessig bør sees i sammenheng for å gi en bedre struktur og bærekraft på framtidig hyttebygging.

***Styrket lokaldemokrati***

Det er pr. i dag mange samarbeidsløsninger mellom de tre Numedalskommunene, men også i den mer overgripende Kongsbergregionen. Det bidrar til bedre løsninger for innbyggerne enn kommunene ellers ville hatt. En større kommune ville imidlertid redusert behovet for interkommunale løsninger og styrket lokaldemokratiet. I h.h.t. utredningen av kommunestruktur fra Telemarksforskning deltar Flesberg i 54 kommunesamarbeid, Rollag i 52 og Nore og Uvdal i 45.

**Vurdering**

Både i Kongsberg og i Numedalskommunene har det vært gjennomført utredninger. Med de vedtakene som imidlertid er gjort i disse kommunene kan en ikke se at disse løsningene gir måloppnåelse. Fylkesmannen beklager at det ikke har vært mulig å komme fram til større strukturelle løsninger. Fylkesmannen er særlig bekymret for tjenesteproduksjonen til innbyggerne i Rollag og Flesberg kommuner. Disse kommunene risikerer å komme i en krevende økonomisk situasjon framover. Kongsberg kommune har både kompetanse og kapasitet og vil sikkert klare seg fint som en selvstendig kommune. Kommunen har tradisjonelt tatt et stort ansvar i regionsamarbeidet. Ut fra beliggenhet og størrelse har den et særlig ansvar i regionen, på samme måte som Ringerike og Drammen kommuner har i sine regioner. Dette ansvaret skulle Fylkesmannen gjerne sett at Kongsberg hadde vektlagt ved å invitere de andre kommunene med.

**Fylkesmannens tilråding:**

**Kongsberg og/eller de 3 Numedalskommunene anbefales å iverksette/fortsette en prosess med sikte på kommunesammenslutning på et seinere tidspunkt enn det som følger av dagens reform.**

**Hallingdal**

Innbyggertallene i de 6 Hallingdalskommunene pr.1.1.2016 er:

Hemsedal 2 422, Hol 4 497, Ål 4 711, Gol 4 578, Nes 3 422 og Flå 1 074

Alle kommunene er betydelig mindre enn ekspertutvalget anbefaling.

***Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner:***

Kommunene i Hallingdal har varierende økonomi, ettersom noen har høyere kraftinntekter enn andre. Men alle vil på sikt tape på de foreslåtte endringene i inntektssystemet, og dette vil kunne gå utover tjenestene.

***Tjenesteyting til innbyggerne:***

De resultatene som oppnås i Hallingdal er i hovedsak gode og en antar at samarbeidsordningene i stor grad bidrar til dette.

Kommunene i denne regionen har tidvis utfordringer i forhold til habilitet. Dette skyldes at få personer har mange roller.

***Samordnet og helhetlig samfunnsutvikling:***

Hallingdal består av attraktive hyttekommuner hvor det er avsatt store områder til nåværende, men også framtidige hytteområder. Det er båndlagt omfattende arealer til dette formål.

Hytteområdene i Hallingdal bør reguleringsmessig sees i sammenheng for å gi en bedre struktur og bærekraft på framtidig hyttebygging.

***Styrket lokaldemokrati***

I Hallingdal er det et utstrakt samarbeid mellom kommunene for å kunne løse tjenesteproduksjonen til innbyggerne. I utredningen mellom Hol og Ål, punkt 1.4 heter det at Hol og Ål samarbeider både gjennom formelle og uformelle organ. Den mest vanlige konstellasjonen er samarbeid mellom de seks kommunene. I rapporten fra 2002 står det at det registrert 77 samarbeidstiltak hvorav 15 bare mellom Ål og Hol. Dette har trolig økt de siste 12-15 årene. En oppdatert oversikt er ikke utarbeidet i forbindelse med rapporten.

**Vurdering**

I Hallingdal har det gått flere prosesser. Kommunene hadde på et tidlig tidspunkt oppe til vurdering en utredning av en felles Hallingdals-kommune. Dette ble det ingen tilslutning til. Det ble da iverksatt to prosesser i Hallingdal: En felles utredning mellom Hol og Ål, og etter kommunevalget i fjor høst, en utredning mellom Gol og Nes. I den siste prosessen ble også Flå og Hemsedal invitert med.

Etter folkeavstemninger i Hol og Ål gjorde kommunestyrene vedtak om at kommunene ville fortsette som egne kommuner. Flå og Hemsedal ga på et tidlig tidspunkt uttrykk for at de ikke ville delta i noen prosess med Gol og Nes. Etter innbyggerundersøkelse og folkeavstemning gjorde Nes kommune vedtak om å ville stå alene. Gol gjorde et positivt vedtak om alternative sammenslutninger.

Fylkesmannen var innstilt på å anbefale de to kommunesammenslåingene som det var prosesser for å få til: Hol og Ål og Nes og Gol. Det ville gitt bedre utviklingsmuligheter for 4 av 6 Hallingdals-kommuner. Når kommunene vedtok å stå alene, er det etter Fylkesmannens oppfatning kun to alternativer: Å fortsette som 6 selvstendige kommuner eller å etablere en felles Hallingdals-kommune.

**Fylkesmannens tilrådning:**

**Hallingdal: De 6 kommunene anbefales å iverksette/fortsette en prosess med sikte på kommunesammenslutning på et seinere tidspunkt enn det som følger av dagens reform.**

**Ringerike/Ringerike – Hole – Jevnaker (Oppland).**

Innbyggertallet i Buskerudkommunene pr. 1.1.2016 er:

Ringerike 29 801 og Hole 6 767.

***Bærekraftig og økonomisk robuste kommuner***

Ringerike kommune har vært en ROBEK kommune fram til 2015, men den økonomiske situasjonen er bedret, og det er god økonomikontroll. Ringerike har gode forutsetninger for å bli en robust kommune. Hole har mistet betydelige skatteinntekter og har hatt store underskudd de to siste år. Den er nå en ROBEK kommune.

***Tjenesteyting til innbyggerne***

Både på Ringerike og i Hole oppfattes tjenesteytingen til innbyggerne som god selv om det det nå pågår et stort innsparingsarbeid.

***Samordnet og helhetlig samfunnsutvikling***

Ringeriksregionen står overfor et betydelig utviklingspotensiale: Ny Bergensbane/Ringeriksbane og ny E16 vil forsterke forbindelsen Ringerike-Oslo kraftig og gjøre hele Ringeriksområdet til en del av utviklingen rundt landets hovedstad i langt større grad enn tidligere. Dette dreier seg om både boligutvikling, skoler, barnehager, helseinstitusjoner og næringsutvikling. Behovet for å få helhetlige planprosesser og en samordnet samfunnsutvikling er stort. Det vises f.eks. til at utbyggingen av Ringeriksbanen og E16 i området er så omfattende at det er lagt statlig plan til grunn. Det understrekes at dette ikke er prosesser som vil komme i framtida, men som allerede er godt i gang og krever samlede grep.

***Styrket lokaldemokrati***

Det samarbeides i betydelig grad i regionen. Fylkesmannen har fått oversendt en oversikt fra Ringerike kommune som viser at det er 18 formelle samarbeidsordninger (eierskapssamarbeid eller §§ 27 eller 28- samarbeid). Dette omfatter Ringerike og Hole, men i mange tilfeller deltar også andre kommuner, f.eks. Jevnaker, Modum, Gran og Lunner.

**Vurdering**

Ringerike og Jevnaker har lenge arbeidet med en felles innstilling om ny kommunestruktur. Hole ønsket innledningsvis ikke å delta i denne utredningen, men endret oppfatning på slutten av 2015 og har vært med i arbeidet om en ny kommune siden da. Det har vært gjennomført et godt arbeid fram mot en felles intensjonsavtale.

Ringerike kommune har fattet et positivt vedtak om kommunesammenslåing, mens både Jevnaker og Hole har sagt nei etter folkeavstemning. Om Jevnaker kommune, i Oppland

fylke, hadde sagt ja til en sammenslåing med Ringerike eller Ringerike/Hole, ville Fylkesmannen i Buskerud anbefalt en slik løsning.

Etter et innbyggerinitiativ vil en grensejustering ved Sollihøgda bli anbefalt utredet.

### **Fylkesmannens tilrådning:**

**Ringeriksregionen: Jevnaker (Oppland) er en del av Ringeriksregionen. Ringerike, Hole og Jevnaker slås sammen til en ny kommune nå.**

**Fylkesmannen tilrår at det iverksettes en utredning om en grensejustering ved Sollihøgda**

### **Midt fylket/Modum – Krødsherad - Sigdal**

Innbyggertallene i de 3 kommunene pr. 1.1.2016 er:

Modum 13 794, Krødsherad 2 275 og Sigdal 3 512

### ***Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner:***

Ingen av disse kommunene er økonomisk robuste og er derfor veldig sårbare hvis det oppstår uforutsette utgifter i løpet av året. Modum kommune er en lavinntekstkommune, men har hatt god økonomistyring. Alle de tre kommunene vil tape på det nye inntektssystemet, noe som igjen kan gå utover tjenesteytingen og kreve store innsparinger.

### ***Tjenesteyting til innbyggerne:***

De små kommunene i denne regionen har tidvis utfordringer i forhold til habilitet. Dette skyldes at få personer har mange roller.

Disse kommunene er også sårbare når det gjelder faglig kompetanse ettersom fagmiljøene er små.

### ***Samordnet og helhetlig samfunnsutvikling:***

Sigdal og Krødsherad har et stort press på hytteutbygging og har avsatt store områder til formålet. De har et felles planområde (Norefjell) som sammen med Flå bør utvikles i overensstemmelse mellom kommunene. Hytteområdene bør reguleringsmessig sees i sammenheng for å gi en bedre struktur og bærekraft på framtidig hyttebygging

### ***Styrket lokaldemokrati***

Disse tre kommunene har etablert mange samarbeidsordninger. Modum har 37 interkommunale/regionale samarbeid med disse og andre kommuner. Modum kommune er vertskommune i mange og tunge samarbeid. Krødsherad og Sigdal har i stor grad gjort seg avhengig av Modum, og denne bindingen vil fortsette i framtiden.

### **Vurdering**

I alle de tre kommunene er det gjort vedtak om at de vil fortsette som egne kommuner. Et arbeid der Modum vurderte samarbeid med Øvre Eiker, førte heller ikke fram.

Ved de vedtakene de 3 kommunene har gjort vil det ikke bli gjennomført strukturendringer som fører til noen forbedringer for innbyggerne vedrørende de 4 hovedmålene. De tilfredsstillende heller ikke kravene til god kommunestruktur.

Fylkesmannen beklager at det ikke har vært mulig å komme fram til større strukturelle løsninger. Fylkesmannen er særlig bekymret for tjenesteproduksjonen til innbyggerne i Sigdal og Krødsherad kommuner.

#### **Fylkesmannens tilråding:**

**Modum, Sigdal og Krødsherad anbefales å iverksette en prosess med sikte på kommunesammenslutning på et seinere tidspunkt enn det som følger av dagens reform.**

#### **Drammensområdet/Drammen – Lier – Øvre Eiker – Nedre Eiker – Hurum – Røyken – Svelvik - Sande**

Innbyggertallet i Buskerudkommunene pr. 1.1.2016 er:

Drammen 67 895, Lier 25 731, Øvre Eiker 18 205, Nedre Eiker 24 431, Hurum 9 413 og Røyken 21 492

Hurum kommune og Røyken kommune har gjort vedtak om å etablere en ny, felles kommune med Asker.

#### **Fylkesmannens tilråding:**

**Det etableres en ny kommune av de tidligere kommunene Hurum, Røyken og Asker.**

Når det gjelder de gjenstående kommunene i området er situasjonen slik:

#### ***Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner:***

Drammen og Lier oppfattes som bærekraftige og økonomisk robuste kommuner. Øvre Eiker er en lavinntektskommune, men har hatt god økonomistyring. Nedre Eiker har over lengre tid vært en lavinntektskommune med store økonomiske og sosiale utfordringer. Kommunens økonomiske situasjon er krevende og lite robust for å kunne legge til rette for gode og likeverdige tjenester. Selv om kommunen har en befolkning på om lag 25.000 innbyggere, vil kommunen ikke være økonomisk robust til å stå alene over tid.

#### ***Tjenesteyting til innbyggerne:***

Kommunene har gjennomgående gode tjenester til sine innbyggere

#### ***Samordnet og helhetlig samfunnsutvikling:***

Drammen og kommunene rundt har fysisk sett vokst sammen og er samme bo- og arbeidsmarkedsregion. Drammen, Svelvik, Øvre Eiker, Nedre Eiker og Lier er et av ekspertutvalgets 10 eksempler på kommuner som har vokst sammen.

I denne regionen er det generelt betydelig vekst i befolkning og næring med de konsekvenser det har for utvikling av tilhørende institusjoner og kommunikasjoner. I tillegg til den generelle utviklingen kommer *utviklingen av Lierstrandaområdet med ny fjordby, ny R 23, tilkøpling til E 18, nytt dobbeltspor for tog, ny stasjon og nytt sykehus. Fylkesmannen er kjent med avtalen*



---

*mellom Drammen og Lier kommuner om plansamarbeid i området. Slike avtaler blir nødvendig gjort av at kommunestrukturen ikke er hensiktsmessig.*

Med de vedtakene som er gjort så langt i Asker, Hurum og Røyken, vil det etableres en ny, sterk kommune mellom Drammensdistriktet og Oslo. I Vestfold har kommunene dannet større og sterkere konstellasjoner. Dette vil naturligvis ha påvirkning på Drammens rolle som regionhovedstad ved at innflytelsen på konkrete saker, f.eks. innen samferdsel og helse (sykehus) samt generell samfunnsutvikling og helhetlig og samordnet planlegging i regionen, svekkes relativt sett. Dette vil trolig gi minst problemer til Drammen by, mens distriktene blir skadelidende ved at de aktivitetene man tidligere kunne få i Drammensområdet (eller ville fått i framtiden ved en mer robust Drammensregion), både kan og kommer til å bli tilordnet andre, mer kraftfulle områder. De vertskommunepliktene Drammen kommune har som regionhovedstad, vil bli vanskeligere å opprettholde fullt ut. Det er ikke unaturlig at tjenestene og oppgavene overfor egne innbyggere blir prioritert. For å ivareta de regionale oppgavene og sørge for en helhetlig samfunnsutvikling i kommunene, må det etter Fylkesmannens oppfatning tas strukturelle grep i Drammensregionen.

### ***Styrket lokaldemokrati***

Det er etablert en rekke samarbeidsordninger mellom kommunene i området. Imidlertid har disse kommunene vokst inn i hverandre på en slik måte at samfunnsutvikling i en kommune i større eller mindre grad påvirker de andre kommunene, uten at disse innbyggerne kan påvirke utviklingen gjennom stemmeseddelen.

### **Vurdering**

Det har vært gjennomført flere prosesser og utredninger i området. Det har vært en 8-kommuneutredning ved PWC og Asplan Viak, en fjordbyvurdering, Hurum og Røyken har sammen med Hole deltatt i en vurdering om et østalternativ med Asker og Bærum ved Agenda Kaupang. I tillegg har det vært gjennomført en rekke seminarer, studieturer, møter m.v. Det er også gjennomført en rekke aktiviteter f.eks. film rettet mot ungdom, og den enkelte kommune har gjort egne utredninger/vurderinger i større eller mindre grad.

Når det gjelder kommunene utenfor Buskerud er situasjonen slik:

Sande ønsker å gå inn i en ny kommune sør for Drammen og er ikke aktuell i en eventuell ny kommune rundt Drammen. Asker har, sammen med Hurum og Røyken, vedtak om å etablere en nye felles Asker kommune.

I Drammensområdet har allerede kommunene Drammen og Svelvik gjort vedtak om å slå seg sammen til en ny kommune.

De kommunene som da gjenstår i Drammensdistriktet er:

Øvre Eiker, Nedre Eiker, Drammen, Lier og Svelvik.

Lier kommune har gjort vedtak om å stå alene, men kan vurdere saken på nytt om det oppstår nye, sterke konstellasjoner på hver side av kommunen. Det skjer nå på østsiden ved etableringen av nye Asker kommune og vestsiden ved etableringen av Drammen/Svelvik. Nedre Eiker har vedtatt å fortsette som egen kommune etter folkeavstemning. Øvre Eiker

kommune har bl.a. gjennomført forhandlinger med Modum. De har vedtatt å fortsette som egen kommune. Drammen og Svelvik er positive til ytterligere sammenslåing.

Det etableres sterkere kommuner rundt Drammensregionen både i øst og i sør. Fylkesmannen mener derfor at det er helt nødvendig å skape en sterkere kommune rundt Drammen. Dette for å innfri reformens hovedmål i størst mulig grad, og for at man ikke skal få en situasjon der måloppnåelsen på en del områder risikerer å bli dårligere enn før reformen.

En eventuell grensejustering i Lier, som nevnt i Fylkesmannens foreløpige skisse, kan føre til forbedringer, ikke minst på målet om samordnet og helhetlig samfunnsutvikling. Den mest robuste løsningen er etter Fylkesmannens oppfatning å danne en ny kommune av Øvre Eiker, Nedre Eiker, Drammen, Lier og Svelvik. En så omfattende grensejustering som ville vært nødvendig ville trolig omfatte både Lierstranda og Nøste. Dette ville åpenbart svekke Lier kommune i betydelig grad. En ny storkommune er en vesentlig bedre løsning. Dersom Stortingets endelige vedtak ikke innebærer etablering av en ny storkommune rundt Drammen vil dog Fylkesmannen anbefale at det foretas en mindre grensejustering slik at det nye sykehuset blir liggende i Drammen kommune.

#### **Fylkesmannens tilråding:**

**Det dannes en ny kommune av Øvre Eiker, Nedre Eiker, Drammen, Lier og Svelvik.**

#### **DE GJENSTÅENDE UTFORDRINGENE I FYLKET:**

Det er Fylkesmannens oppfatning at det må tas initiativ til videre prosess for kommuner der det er gjenstående utfordringer som følge av kommunestrukturen. Hovedbegrunnelsen er tatt inn i dokumentet der det er aktuelt. Dette dreier seg i Buskerud om tre regioner:

Kongsberg/Numedal: Kongsberg, Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal

Hallingdal: Hol, Ål, Hemsedal, Gol, Nes og Flå

Midtfylket: Modum, Sigdal og Krødsherad.

**Trykte vedlegg:**

- 1. Fylkesmannens foreløpige skisse til kommunestruktur pr. 2. mai 2016**
- 2. Oversikt over folkeavstemninger og innbyggerundersøkelser i kommunene i Buskerud.**

**Utrykte vedlegg: Alle andre kommunale vedtak og utredninger kan fås ved henvendelse til Fylkesmannen i Buskerud.**

Med hilsen

Runar Schau Carlsen  
assisterende fylkesmann

Runar Hannevold

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten underskrift*



**Fylkesmannen  
i Buskerud**

# KOMMUNEREFORMEN I BUSKERUD

Muligheter for kommunene – Fylkesmannens foreløpige skisse



# Forord

Denne foreløpige skissen til nytt kommunekart i Buskerud bygger på kommunenes svar på Fylkesmannens brev av 15.1.2016, med svarfrist 18.3.2016. Noen kommuner svarer at de vil fortsette alene som egne kommuner og vil ikke gå videre med kommunereformen. Fylkesmannen ser at det er flere gode prosesser i gang blant kommunene i Buskerud, og vi håper at denne rapporten kan være et innspill i den videre dialogen.

Kommunenes svar er til dels svært omfattende og er samlet i et eget vedlegg. Vedlegget er lagt ut på Fylkesmannens hjemmesider sammen med denne skissen. Der ligger også henvisninger til utredninger, rapporter og annet materiale som er av betydning for reformen.

Fylkesmannen skal innen 1.10.2016 sende sin innstilling til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Før innstillingen sendes ønsker Fylkesmannen å ha denne dialogen med kommunene om de mulighetene reformen gir.

Skissen er bygget opp slik at den skal vise Regjeringens hovedhensikt med reformen, hvilke kriterier som er lagt til grunn fra ekspertutvalget og en del generelle vurderinger vedrørende Buskerudkommunene fra Fylkesmannen. Fylkesmannen viser til Regjeringens forslag til nytt inntektssystem. Det er flertall på Stortinget for nytt inntektssystem. Resultatet vil foreligge før sommeren. Kommuner som selv velger å være små skal ikke lenger belønnes for det. Dette er viktige signaler fra regjeringen som kommunene må ha med seg i det videre arbeidet.

Når det gjelder selve vurderingene vises først kommunenes vedtak vedrørende hvordan de vil behandle kommunereformen, dernest de alternativer som Fylkesmannen kan se, og til slutt konsekvensen av de vedtakene som er gjort for ny kommunestruktur. Fylkesmannen kommer deretter med sin anbefaling til kommunene.

Fylkesmannen i Buskerud

Besøksadresse:  
Grønland 32  
Drammen

Postadresse:  
Postboks 1604  
3007 Drammen

Telefon: 32 26 66 00

E-post: [fmbupost@Fylkesmannen.no](mailto:fmbupost@Fylkesmannen.no)

[www.Fylkesmannen.no/Buskerud](http://www.Fylkesmannen.no/Buskerud)

## Innhold

1	Innledning/bakgrunn og Regjeringens hensikt med kommunereformen.....	4
2	Utredninger .....	5
3	Generelle vurderinger og forutsetninger .....	6
3.1	Utfordringer for kommunene.....	7
3.2	Forutsetninger i rapporten .....	9
4	Sammendrag.....	11
4.1	Kongsberg og Numedal.....	11
4.2	Hallingdal .....	11
4.3	Ringerike.....	12
4.4	Midt-Buskerud.....	12
4.5	Drammensdistriktet.....	13
4.6	Grensejusteringer .....	14
5	Vurderinger av alternativer med anbefaling .....	15
5.1	Kongsberg og Numedal/Flesberg – Rollag – Nore og Uvdal .....	15
5.2	Hallingdal/Hol – Ål – Hemsedal – Gol – Nes – Flå.....	22
5.3	Ringerike/Ringerike – Hole – Jevnaker .....	29
5.4	Midt-Buskerud/Modum – Krødsherad – Sigdal .....	33
5.5	Drammensområdet/Drammen – Øvre Eiker – Nedre Eiker – Lier – Svelvik – Hurum – Røyken – Sande .....	38
6	Demografi og økonomi .....	49
7	Vedlegg.....	56

# 1 Innledning/bakgrunn og Regjeringens hensikt med kommunereformen

## Fylkesmannens hensikt med foreløpig skisse til nytt kommunekart

Kommunene er pålagt et utredningsansvar i h.h.t. Stortingets vedtak av 18. juni 2014. Fylkesmennene er tillagt et særlig ansvar for å følge opp prosessen. Fylkesmannen i Buskerud vektlegger i denne sammenheng særlig å ha en nær og god dialog med kommunene. Når Fylkesmannen i Buskerud ber kommunene om informasjon pr. 18.3.2016 er dette for at Fylkesmannen skal ha best mulig kunnskapsgrunnlag for å utforme en foreløpig skisse til nytt kommunekart. Denne vil så sendes kommunene før de må treffe sine endelige vedtak innen 1. juli 2016. Hensikten med dette er at kommunene skal ha mulighet til å kommentere og å komme med innspill til Fylkesmannens skisse før den endelige innstilling til Kommunal og Moderniseringsdepartementet utformes.

Alternativet ville vært at Fylkesmannen, etter endelig vedtak i kommunene, sendte innstillingen direkte til departementet. Da ville kommunene fortsatt kunne komme med sine synspunkter, men uten å kunne påvirke innstillingen slik som de kan med den prosedyren Fylkesmannen i Buskerud har valgt.

## Regjeringens hensikt med kommunereformen

Det vises i proposisjonen til at regjeringen vil spre makt, begrense statlig detaljstyring og bygge samfunnet nedenfra gjennom å gi mer handlingsrom til enkeltmennesker, familier, lokalsamfunn og bedrifter. Regjeringen ønsker å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.

Regjeringen vil satse videre på kommunene og styrke velferdstjenestene der folk bor. Nærhetsprinsippet, som innebærer å legge oppgaver og beslutninger så nær dem det gjelder som mulig og en tro på det lokale folkestyret, er grunnlaget for at regjeringen ønsker å gjennomføre en kommunereform der det også tas sikte på å gi kommunene flere oppgaver.

Regjeringen vil forsterke og utvikle det lokale selvstyret. Kommunereformen er en reform for styrket lokaldemokrati, bedret tjenestetilbud og mer rettsriktig og effektiv forvaltning. En hensiktsmessig kommuneinndeling er avgjørende for å sikre og videreutvikle framtidige velferdstjenester og en god og helhetlig lokal samfunnsutvikling. Et sentralt utgangspunkt for kommunereformen er å forenkle, fornye og forbedre styringen av og i kommunene.

Etter regjeringens syn er det viktig at kommunestrukturen gjøres robust også for framtidige oppgaveendringer og reformer. En kommunereform bør innrettes slik at kommunene er robuste i flere tiår framover.

Regjeringen vil i arbeidet med reformen legge stor vekt på god lokal forankring, og inviterer til bredt politisk samarbeid om reformen.

## 2 Utredninger

Siden forrige kommunereform i 1964 har det blitt utarbeidet flere rapporter som har sett på endringer i kommunestruktur, regionstruktur og oppgavefordeling mellom de offentlige forvaltningsnivåene. Fylkesmannen baserer denne vurderingen på ekspertutvalgets (Vabo 1 og 2) rapporter. I ekspertutvalgets rapport er det for øvrig i stor grad vist til andre rapporter/utredninger.

I første delrapport anbefalte utvalget følgende 10 kriterier for en god kommunestruktur rett mot kommunene:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Kriterier for staten:

11. Bred oppgaveportefølje
12. Statlig rammestyring

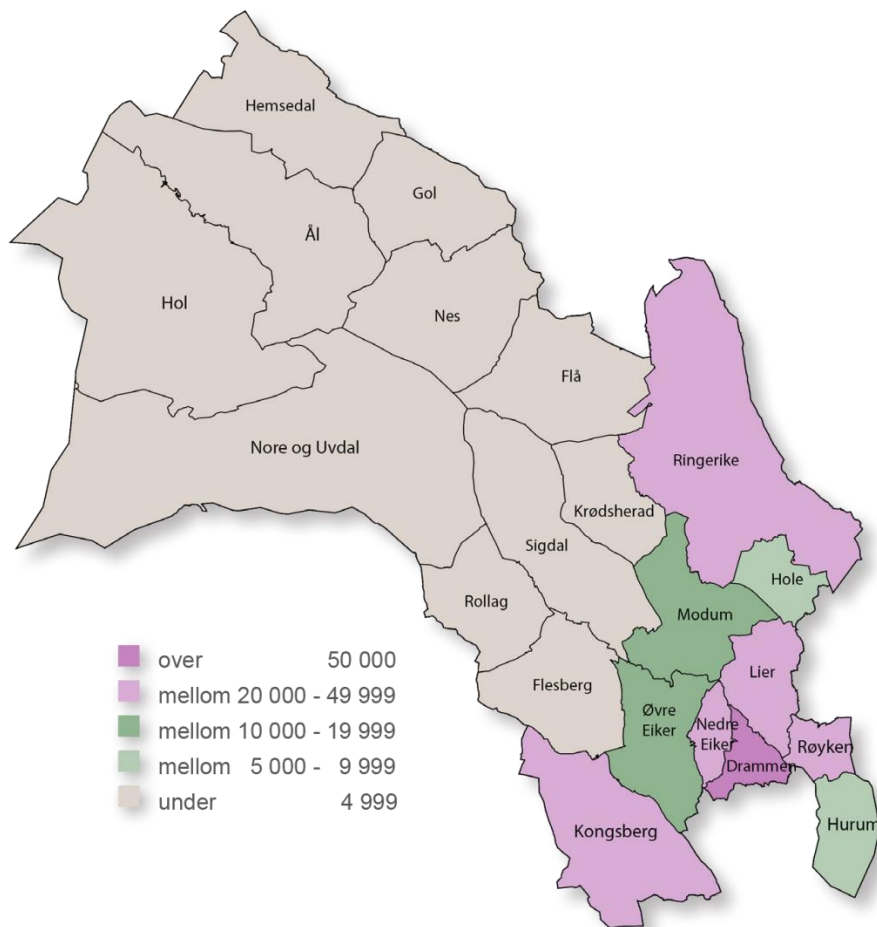
Basert på dette kriteriesettet og gitt dagens kommunale oppgaver ga utvalget følgende anbefaling for en god kommunestruktur:

1. Kommunene bør ha minst 15.000 – 20.000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning.
2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.
3. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.



### 3 Generelle vurderinger og forutsetninger

Dagens kommunekart for Buskerud ser slik ut:

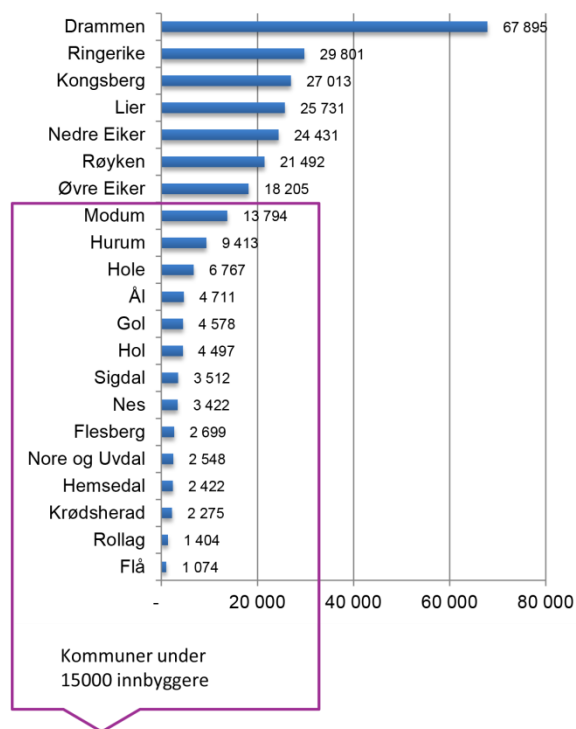


Buskerud har 11 kommuner med under 5.000 innbyggere og kun 7 over 15.000 (6 over 20.000). Ekspertutvalget sier om kommunistørrelse at: Kommunene bør ha minst 15.000 – 20.000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning.

Mer spesifikt er strukturen slik:

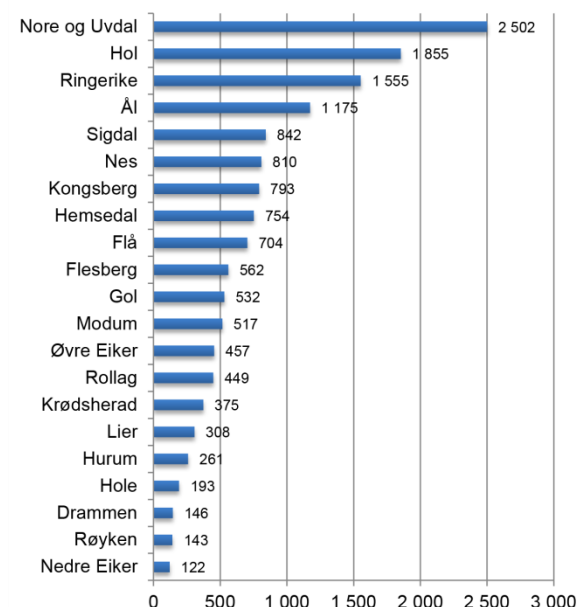
### Dagens kommunestruktur

Innbyggertall per 01.01.2016



### Mange mikrokommuner i areal

Kommunenes areal i kvadratkilometer



### Folkerike kommuner med mikroareal vokser inn i hverandre



### 3.1 Utfordringer for kommunene

I sin endelige innstilling til Kommunal- og arbeidsdepartementet vil Fylkesmannen anbefale løsninger. Fylkesmannen vil bl.a. kommentere om kommunenes vedtak, etter Fylkesmannens vurderinger, oppfyller Stortingets målsetninger eller om det finnes bedre alternativ. Fylkesmannen vil etter egne erfaringer peke på følgende forhold knyttet til konsekvenser/begrensninger med dagens kommunestørrelse:

## Sårbarhet

Fylkesmannen får gjentatte tilbakemeldinger fra kommunene knyttet til ulike utfordringer. Spesielt fremhever små kommuner manglende økonomiske ressurser knyttet til f.eks. ressurskrevende brukere over 67 år med omfattende bistandsbehov. Tilskudd til ressurskrevende brukere faller bort etter fylte 67 år. Dette er en stor ressursmessig utfordring spesielt for små kommuner. Utviklingen går i retning av at det blir flere i denne kategorien i og med at levealderen øker.

Gjennom kommunenes søknad om skjønnsmidler fremgår det at små kommuner har større utfordringer med å håndtere blant annet krevende barnevernssaker (både økonomisk og ressursmessig).

## Interkommunale samarbeid

For å løse utfordringer knyttet til kompetanse, ressurser etc. inngås samarbeid på tvers av kommunegrenser. Dette betyr at kommuner ved å legge samarbeid ut i ulike selskap sier fra seg den direkte styringen. Dette kan gi økonomiske utfordringer ved at den enkelte kommune ikke i like stor grad har påvirkning på kostnadene.

Spesielt stor vil belastningen være for små kommuner som deltar i omfattende interkommunalt samarbeid dersom de velger å stå alene, mens nabokommunene, som de samarbeider med, slår seg sammen.

## Habilitet

Spørsmål om habilitet dukker oftere opp i de mindre kommunene, der enkeltpersoner kan ha flere sentrale roller som politikere, grunneiere, ledere i selskap m.m. De sakene som volder mest problemer er de der en ikke automatisk er inhabil, men der det skal utøves et skjønn «egnet til å svekke tilliten». I plan- og byggesaker kan det være tette bånd mellom politikere og grunneiere/utbyggere. I små kommuner kan det gjelde mange av organets medlemmer. Fylkesmannen ser at det kan gjøre det vanskelig å oppfylle kravene til habilitet og samtidig sikre forsvarlig behandling av større plansaker.

Dersom kommunene blir større er slike koblinger nødvendigvis ikke like synlige, men generelt sett vil det være større avstand mellom politikerne som skal fatte vedtakene og utbyggerne/tiltakshaverne.

## Kompetanse

Fylkesmannen ser at det kan være vanskelig for mange kommuner å opprettholde god faglig kompetanse innenfor ulike fagområder. Dette er etter Fylkesmannens vurdering særlig utfordrende for små kommuner. Manglende fagkompetanse kan ha konsekvenser for de vedtak og beslutninger som gjøres og reiser derfor spørsmål om rettssikkerheten for den enkelte.

Mange kommuner har begrenset med ressurser for å arbeide med kommunal planstrategi, rullere kommuneplanen (samfunnsdel og arealdel), utarbeide kommunedelplaner og områderegeringsplaner ved siden av løpende behandling av reguleringsplaner. Enkelte benytter seg av konsulentfirma til en stor del av planleggingsarbeidet og får da ikke den nødvendige tilhørighet til planen og videre oppfølging av denne. Fylkesmannen ser også at kommuner ikke utnytter potensiale som ligger i plan- og bygningsloven som et

styringsverktøy og hvordan den bør utvikle seg helhetlig, og ikke bare gjennom en utbygging fra enkelte utbyggere. Fylkesmannen registrerer også at små kommuner har problemer med å opprettholde en god faglig kompetanse innenfor byggesaksområdet. Dette er et svært sammensatt fagområde og små kommuner har utfordringer når fagmiljøet er veldig lite og sakstilfanget dessuten er begrenset innenfor de mange ulike sakstypene.

Små fagmiljøer kan delvis avhjelpes med aktivt nettverksarbeid, men dette vil ikke fullt ut erstatte et større fagmiljø innenfor egen organisasjon, som vil være fleksible og mindre sårbare ved endring av ressurser og oppgaver.

## 3.2 Forutsetninger i rapporten

- a) Det vises til kommunenes svar. Det er i dette dokumentet av plassmessige hensyn ikke mulig å ta inn alle svarene m/vedlegg (rapporter f.eks.) i sin helhet. Svarene er derfor samlet og lagt inn i et eget vedlegg. Det er i dokumentet, under vurderingen av det enkelte alternativ, lagt særlig vekt på kommunenes egen bedømmelse av evnen til å innfri innbyggernes behov for tjenester, på kort og lang sikt, slik de uttrykkes i de fire hovedmålene for reformen.
- b) Som vedlegg til denne rapporten følger oversikt over kommunenes økonomiske situasjon basert på KOSTRA-tall. I tillegg legger vi ved beregninger fra KS basert på regjeringens forslag til nytt inntektssystem. I den forbindelse vil vi gjøre oppmerksom på at det vil bli endringer knyttet opp til høringsforslaget.

Det er flertall på Stortinget for et nytt inntektssystem. Kommuner som selv velger å være små skal ikke lenger belønnes for det. Dette er viktige signaler fra regjeringen som kommunene må ha med seg i det videre arbeidet.

Det understrekes fra Regjeringen at det skal tilbys flere og «saftigere» gulrøtter til kommunene som slår seg sammen. Det er viktig at kommunene vektlegger det faktum at kommuner som vedtar å slå seg sammen med andre i reformperioden skal få videreført basistilskuddet på 2016- nivå gjennom en overgangsordning frem til de mottar inndelingstilskudd (15 + 5 år) som en del av en ny kommune.

Alle kommuner skal sikres minimum 50 % basistilskudd, tilsvarende 6,6 mill. kr i 2016-tall. Tilskudd mellom 50 % og 100 % basistilskudd graderes ut fra kommunenes verdi på strukturkriteriet med grenseverdi 25,4 km. Dette innebærer at både tapet og gevinsten vil halveres for alle kommuner sammenliknet med modellen som ble skissert i høringsnotatet.

Fylkesmannen vil oversende nye beregninger på hvilke utslag endringene i inntektssystemet vil medføre for kommunene, så snart beregningene foreligger.

- c) Flere av kommunen vektlegger etiske spørsmål ved å ha fokus på å etablere og følge opp gode rutiner. Mange mindre kommuner framhever at kommunen er så liten at den er meget oversiktlig og det f.eks. blir vanskelig å forskjellsbehandle. Ekspertutvalget peker samtidig på betydningen av nødvendig distanse i saksbehandlingen.
- d) Demokrati. I mange av svarene fra kommunene legges det vekt på at nye, større kommuner får færre kommunestyrerepresentanter enn i dag og at dette ikke styrker lokaldemokratiet. Demokrati betyr folkestyre. I et representativt demokrati, som det norske, er nærhet til folkevalgte viktig. Det er imidlertid også de beslutningene politikerne treffer. Der det står flere innbyggere bak hver politiker kan det enkelte vedtak ha en mer omfattende rekkevidde. Politisk styringsevne er en viktig, selvstendig demokratisk verdi. Det er neppe slik at store

kommuner er mindre demokratiske enn små. I mindre kommuner kan man ha vanskelig for å ha tilstrekkelig kapasitet og/eller kompetanse til å løse alle oppgaver overfor innbyggerne. J.fr. samhandlingsreformen. For i det hele tatt å kunne løse en del oppgaver, må det etableres samarbeidsordninger med andre kommuner. Disse ordningene må ha beslutningsstrukturer som gjør at de folkevalgte ikke har den samme kontrollen og vedtaksmuligheten som ved oppgaver organisert etter ordinær kommunal modell. Dette er neppe problematisk dersom antall samarbeidsordninger er begrenset, men når antall ordninger kommer opp i mange titalls er det uttrykk for både et demokratisk underskudd og for at kommunene er for små til å håndtere oppgavene alene på en hensiktsmessig måte.

- e) Kommunereformen gir muligheter, og økonomisk incitament, til å skape nye arenaer for innbyggerinvolvering og direkte politisk innflytelse gjennom f.eks. lokalutvalg og andre ordninger.
- f) I svarene fra mindre kommuner er det lagt særlig vekt på hvordan de håndterer kapasitet og kompetanse i forbindelse med tjenesteproduksjon. Større kommuner i Buskerud er i mange tilfeller i ferd med å vokse inn i hverandre. I disse kommunene er det lagt særlig vekt på svarene vedrørende helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.

## 4 Sammen drag

### 4.1 Kongsberg og Numedal

**Fylkesmannen vil vise til punkt to i Kongsberg kommunes vedtak samt vedtakene i Flesberg og Rollags kommunestyre og ber Kongsberg, Flesberg og Rollag kommuner om å vurdere etablering av en ny, felles kommune før endelig vedtak treffes i løpet av juni. Dersom dette ikke fører fram, vil Fylkesmannen anbefale at det dannes en ny kommune av Flesberg og Rollag.**

1. En ny kommune av Kongsberg, Flesberg og Rollag. Dette er det alternativet som etter Fylkesmannens oppfatning skaper den mest økonomisk robuste kommunen samtidig som tjenestetilbudet til innbyggerne blir best. Også når det gjelder samfunnsutvikling mener Fylkesmannen at dette alternativet er best ved at det kan tilrettelegges for en sterk region som allerede har mange fellestrekk og som kan videreutvikle disse betydelig. Når det gjelder styrking av lokaldemokratiet gis det muligheter til dette i stor grad i en ny kommune. Det vises til Fylkesmannens innledende merknader om dette. Svakheten ved denne ordningen er at Nore og Uvdal blir stående alene. Det kommer til å skape utfordringer, men det må forutsettes at samarbeidsopplegg kan fortsette slik at tjenestene til innbyggerne blir ivaretatt. Dessuten har Nore og Uvdal vært helt tydelige gjennom kommunestyrevedtak på at kommunen ønsker å fortsette som en frivillig, liten kommune. Kommunen har i tillegg en rimelig god økonomisk situasjon, bl.a. gjennom store kraftinntekter. En ny kommune bestående av disse tre kommunene og Nore og Uvdal har ikke Fylkesmannen sett noen realisme i. Dels på grunn av vedtaket i Nore og Uvdal og dels på grunn av store avstander og stor forskjellighet mellom ytterkommunene.
2. Dersom alternativ 1) ikke fører fram, vil Fylkesmannen anbefale at det dannes en ny kommune av Flesberg og Rollag. Denne kommune alene vil fortsatt være liten og sårbar og i stor grad være avhengig av samarbeidsordninger med kommunene rundt, men de økonomiske fordelene knyttet til kommunereformen er så store at dersom det ikke er mulig å lykkes med en ny kommune etter alternativ 1), bør Flesberg og Rollag vurdere å etablere en egen kommune sammen.

### 4.2 Hallingdal

**Fylkesmannen vil oppfordre de 6 Hallingdalskommunene til å vurdere om det kan finnes grunnlag for videre samtaler om en ny, felles kommune før tidsfristen går ut. Om kommunene hadde ønsket et alternativ med Hol/Ål og Flå/Nes/Gol/Hemsedal ville Fylkesmannen også kunnet innstille dette.**

1. Fylkesmannen er av den oppfatning at en felles Hallingdalskommune ville gitt den mest robuste kommunen økonomisk sett, den beste løsningen i forhold til tjenesteyting til innbyggerne og til samordnet og helhetlig arealplanlegging. Når det gjelder demokrati (og identitet) antas det at det kan bli forskjellige virkninger. Den samlede virkningen på

demokratiet er helt avhengig av hvordan man gjennomfører reformen. Dagens kommunereform gir muligheter til å styrke demokratiet ved nyetableringer av andre, og flere lokalpolitiske utvalg enn i dag (f.eks. grendeutvalg, oppgaveutvalg m.v.) og også tiltak for innbyggerinvolvering både lokalt og sentralt i kommunen.

I fellesskap oppnår Hallingdalskommunene stort sett gode resultater på mange områder pr. i dag. Det utstrakte samarbeidet som i dag er etablert i Hallingdal tyder på at kommunene allerede har tatt konsekvensen av at de er for små hver for seg til å løse oppgavene for innbyggerne på en tilfredsstillende måte. Også i Hallingdalsregionen samarbeides det godt. Fylkesmannen oppfatter at en felles Hallingdal kommune har vært vurdert, men ikke utredet. Fylkesmannen har imidlertid bedt KS vise økonomien i dette alternativet.

Hallingdalskommunene går i h.h.t. Regjeringens opprinnelige forslag, glipp av svært mye penger ved å samarbeide gjennom egne samarbeidsordninger i stedet for å samarbeide i en felles kommune. Fylkesmannen vil komme tilbake til effekten av Stortingets endelig vedtak så snart det foreligger. Fylkesmannen konstaterer ellers at det har vært gjennomført mange gode prosesser i kommunene, men at prosessene har konsentrert seg om andre alternativer enn en felles Hallingdalskommune. Fylkesmannen vil oppfordre de 6 Hallingdalskommunene til å vurdere om det kan finnes grunnlag for videre samtaler om en ny, felles kommune før tidsfristen går ut.

2. Selv om Fylkesmannen mener at alternativet med en, felles kommune i Hallingdal hadde vært best i forhold til reformens mål, ville alternativet med to: Hol/Ål og Flå/Nes/Gol/Hemsedal vært så godt at Fylkesmannen kunne anbefalt dette til departementet om det hadde vært hva kommunene selv ønsket. Når både Flå og Hemsedal ønsker å være frivillige små kommuner er neppe dette noe alternativ. Fylkesmannen mener vurderingen av felles kommune mellom Nes og Gol er i et meget godt spor, men det er litt tidlig å se om man lykkes.

### 4.3 Ringerike

#### **Om de tre kommune, Ringerike, Jevnaker og Hole velger å danne en ny kommune vil Fylkesmannen anbefale denne løsningen.**

Fylkesmannen er av den oppfatning at det arbeides godt mellom Ringerike, Hole og Jevnaker. Fylkesmannen mener at en ny, felles kommune av de tre kommunene er det alternativet som på best måte sikrer de fire hovedmålene i reformen. Ikke minst vil økonomien styrkes vesentlig i 20-årsperioden i forhold til å fortsette som egne kommuner. Det vises til beregningene fra KS. Om de tre kommune velger å danne en ny kommune vil Fylkesmannen anbefale denne løsningen.

### 4.4 Midt-Buskerud

#### **Fylkesmannen vil oppfordre de 3 kommunene i Midt-Buskerud til å vurdere om det kan finnes grunnlag for videre samtaler om en ny, felles kommune før tidsfristen går ut.**

Med de vedtakene som tidligere er gjort i de tre kommunene, vil Modum, Sigdal og Krødsherad fortsette som 3 egne kommuner. Det er vanskelig å se at reformens hovedmål vil bli innfridd med disse vedtakene. Modum med sine 13 794 innbyggere er nesten på den minimumsstørrelsen som ekspertutvalget anbefaler, men Sigdal, 3 512, og Krødsherad, 2 275, er langt unna. Det er etablert en rekke samarbeidsordninger mellom kommunene, og dette vil fortsatt være en forutsetning for å opprettholde en god og hensiktsmessig tjenesteyting til befolkningen om man velger å fortsette som egne kommuner.

Fylkesmannen er av den oppfatning at det alternativet som best innfrir reformens mål, er en ny kommune bestående av de tre kommunene Modum, Krødsherad og Sigdal. En slik kommune ville vært enda sterkere om Øvre Eiker hadde vært med. Fylkesmannen viser til avsnittet om Drammensdistriktet i denne forbindelse.

I sin endelige innstilling til departementet vil Fylkesmannen trolig kunne bygge på Stortingets vedtak om nytt inntektssystem for kommunene. Dette vil da bli lagt til grunn for innstillingen slik at om disse kommunene, som allerede har et utstrakt samarbeid, går glipp av store midler til skole, helse og omsorg mv. ved å stå alene, så vil Fylkesmannen vurdere å innstille på en ny felles kommune. På denne bakgrunn vil Fylkesmannen vil oppfordre de 3 kommunene i Midt-Buskerud til å vurdere om det kan finnes grunnlag for videre samtaler om en ny, felles kommune før tidsfristen går ut.

## 4.5 Drammensdistriktet

**Fylkesmannen vil anbefale en løsning der de fleste kommunene i området går sammen i en ny kommune. Lier kommune oppfordres til å delta aktivt i arbeidet med å finne en felles plattform sammen med de andre kommunene. Om Lier velger å bli stående alene som kommune, vil Fylkesmannen gjøre departementet oppmerksom på planarbeidene for Lierstrandaområdet med ny fjordby, ny R 23, tilkoplinger på E 18, nytt dobbeltspor for tog, ny stasjon og muligens nytt sykehus og be om at grensejustering vurderes.**

Drammen og Svelvik kommuner har en intensjonsavtale om å fortsette som ny, felles kommune. Denne kommunen vil definitivt klare seg selv som egen kommune, men uten en ytterligere ny og større kommune vil rollen som distriktshovedstad svekkes. Dette er særlig negativt for distriktene rundt som ikke vil nye godt av hverken den kompetansen som en større regionmotor kan gi eller den direkte utviklingsstøtten som kommer større områder til del.

Mens mange små kommuner må samarbeide for å få oppgavene utført, samarbeider kommunene i Drammensdistriktet utstrakt fordi området i realiteten er hva ekspertutvalget kaller funksjonelt samfunnsutviklingsområde. Ikke alle kommuner deltar i alle samarbeidsordninger, men det er mange ordninger. Buskerudbyen kan nevnes særskilt som et stort samferdselssamarbeid der 5 kommuner er med.

Røyken kommune har vedtatt at første prioritet er en ny kommune sammen med Asker og Hurum. Kommunene har forhandlinger for å få til gode løsninger i denne forbindelse. Hurum deltar også i arbeidet med å vurdere ny kommune i Drammensområdet. Kommunereformens mål er å skape best mulig forhold for innbyggerne i kommunen på lang sikt. Fylkesmannen er derfor sikker på at Røyken alene eller Røyken og Hurum sammen, vil være en styrke for den nye kommunen de eventuelt velger å gå inn i og at reformens mål vil innfris enten samarbeidet med Asker lykkes eller om Drammensregionen blir valgt. Dersom Røyken og Hurum kommuner finner en løsning med ny kommune sammen med Asker, vil ikke Fylkesmannen i Buskerud innstille på noe annet.

En ny kommune bestående av innbyggerne fra Øvre Eiker, Nedre Eiker, Drammen, Lier, Røyken, Hurum, Svelvik og Sande vil få vel 180 000 innbyggere og bli en av Norges store kommuner. Det er neppe noe mål i seg selv, men den ville etter Fylkesmannens vurdering stå seg best på de fleste av reformens mål og ha potensiale til å bli best på alle mål. Om Sande velger andre løsninger vil den nye kommunen få vel 170 000 innbyggere. Om både Sande og Røyken gjør andre valg vil den nye kommunen bli på ca. 150 000 innbyggere. Og selv om også Hurum står utenfor en storkommune vil en ny kommune få drøyt 140 000 innbyggere og utgjøre et helt annet tyngdepunkt enn i dag. Om de 5 kommune Drammen, Lier, Svelvik, Øvre Eiker og Nedre Eiker går sammen vil flertallet i den nye kommunen komme fra andre kommuner enn den opprinnelige Drammen kommune.

Drammen, Svelvik, Øvre Eiker og Nedre Eiker kommuner utreder aktivt grunnlaget for et mulig samarbeid i en ny, felles kommune. Hurum er også med i utredningsarbeidet. Fylkesmannen følger



og støtter det pågående arbeidet for å finne en god løsning i Drammensområdet. Dette innebærer også at Lier kommune oppfordres til å delta aktivt i arbeidet med å finne en felles plattform sammen med de andre kommunene. Fylkesmannen vil anbefale en løsning der de fleste kommunene i området går sammen i en ny kommune. Om Lier velger å bli stående alene som kommune, vil Fylkesmannen gjøre departementet oppmerksom på planarbeidene for Lierstrandaområdet med ny fjordby, ny R 23, tilkoplinger på E 18, nytt dobbeltspor for tog, ny stasjon og muligens nytt sykehus og be om at grensejustering vurderes.

## 4.6 Grensejusteringer

Fylkesmannen gjør oppmerksom på at i den endelige innstillingen til Kommunal og Moderniseringsdepartementet vil grensejusteringer i enkelte kommuner bli vurdert.

## 5 Vurderinger av alternativer med anbefaling

### Målene med reformen er:

- **Gode og likeverdige tjenester.** (Kompetanse/kapasitet/form for tjenesteproduksjon)
- **Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.** (Kommuner som gror inn i hverandre krever et sett av prosesser og vedtak for å bli gjennomført – Demokratisk underskudd: Kun påvirkning på egne prosesser, Kollektivtransport/samferdsel)
- **Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner.** (Vurdere økonomi i den enkelte kommune og det enkelte alternativ)
- **Styrket lokaldemokrati.** (Fra kun å ha påvirkning på egne prosesser til påvirkning på langt større: «Enhver som påvirkes av et vedtak skal ha effektiv innflytelse på det». Identitet. Politisk styring. Avstander. Muligheter for å bygge ut nærdemokratiske ordninger som et demokratisk grunnfjell i Norge)

Fylkesmannen har vurdert en rekke alternative muligheter til nye kommuner for å innfri målene på best mulig måte. Etter vurderingen har Fylkesmannen falt ned på at nye strukturer best tar utgangspunkt i de tradisjonelle regionene. Unntaket er Drammensdistriktet som opprinnelig var en region, men som nå er delt i to. Slik utredningene har gått har Fylkesmannen vurdert hele den gamle regionen under ett.

### 5.1 Kongsberg og Numedal/Flesberg – Rollag – Nore og Uvdal

Vedtak/Kommunenes svar

#### Kongsberg kommune

I brev av 9.11.2015 orienterer ordfører og rådmann om Kongsberg kommunes vedtak:

### **Kommunereformen – melding om Kongsberg kommunestyres vedtak.**

Kongsberg kommunestyre behandlet sak 64/15 "Kommunereformen – status pr. august 2015" i møte 9. september 2015. Fylkesmannen i Buskerud orienteres med dette om kommunestyrets beslutning.

Kommunestyret fattet følgende vedtak:

1. Kongsberg kommune utreder ikke kommunesammenslåing videre.
2. Kongsberg kommune er positive til dialog hvis en eller flere kommuner gjør henvendelse til Kongsberg om sammenslåing.
3. Kongsberg kommune er positive til grensejusteringer der det er hensiktsmessig og innbyggerne ønsker det.
4. Kongsberg kommune gjennomfører avtalt møte med Øvre Eiker.

Møtet med Øvre Eiker ble gjennomført 20. oktober og konkluderte med at Øvre Eiker vil ta kontakt med ordfører i Kongsberg når Øvre Eiker har tatt sitt standpunkt.

### **Flesberg kommune**

Flesberg kommune svarte slik i brev av 18.3.2016:

#### **Fylkesmannens forventninger til kommunenes kommunereformvedtak**

Det vises til brev av 15.01.16 vedr. fylkesmannens forventninger til kommunenes kommunereformvedtak.

Formannskapet i Flesberg kommune drøftet innholdet i fylkesmannens brev i sitt møte 17.03.16, og avga følgende omforente svar på henvendelsen:

*«Kommunestyret i Flesberg behandlet 17.09.2015 deltagelse i forprosjekt sammen med kommunene Rollag og Nore og Uvdal.*

*Vedtaket i Flesberg kommunestyre var enstemmig: Flesberg kommune ønsket å gjennomføre et forprosjekt i Numedal med utgangspunkt i KS' tilbud «Bygge en ny kommune». Innbyggerinvolvering ville vært en del av forprosjektet.*

*De øvrige kommunene i Numedal vedtok at de ikke ville gå videre til et forprosjektet. Dermed stoppet hele prosessen opp. Dette beklager Flesberg kommune.*

*Flesberg kommune mener de øvrige Numedalskommunene er naturlige samarbeidspartnere både på tjenesteproduksjon og også i en strukturdiskusjon.*

*Flesberg kommune har forøvrig hatt kontakt med Sigdal og Kongsberg kommunes formannskap, uten resultat.*

*Flesberg kommune har også forsøkt å løfte tema kommunestruktur inn i Kongsbergregionen uten å lykkes.»*

### **Rollag kommune:**

Det vises til Rollag kommunes svar datert 16. mars 2016, vedlagt opplærings- og kompetanseplan.

Kommunestyrets vedtak:

**Kommunereform – sak 30/15****Vedtak i kommunestyret 19.06.15 :**

- Arbeidsgruppens forslag til fremdrift er retningsgivende for den videre prosessen.
- Det kortfattede informasjonsgrunnlaget sendes alle husstander i kommunen.
- Med bakgrunn i forstudierapporten ber kommunestyret rådmannen komme med prosjektbeskrivelse for et felles forprosjekt med hensyn til innhold, omfang og gjennomføring. Herunder kostnader og forslag til finansiering.
- Det forutsettes samsvarende vedtak i de tre Numedalskommunene.
- En avgjørelse om en eventuell sammenslåing med andre kommuner fattes etter en rådgivende folkeavstemming.

**PS 47/15 Kommunereformen – prosjektbeskrivelse forprosjekt****Vedtak i Kommunestyre- 10.09.2015:**

- Rollag kommune deltar i felles forprosjekt i Numedal i tråd med prosjektbeskrivelsen. Rådmannen oppnevnes til prosjektansvarlig.
- Forprosjektet gjennomføres med utgangspunkt i KS tilbud «Bygg ny kommune»
- Kostnadsramme for aktiviteter ut over egeninnsats settes til kr. 380,000,-, som finansieres gjennom skjønnsmidler fra fylkesmannen i Buskerud.

**PS 64/15 Kommunestrukturprosessen i Numedal – videre framdrift****Vedtak i Kommunestyre- 29.10.2015:**

- Rollag kommunestyre erkjenner at trekommunemodellen ikke lenger er aktuell, men samarbeid er fortsatt viktig.
- Rollag kommune vil:
- Invitere Nore og Uvdal og Flesberg til felles møte om felles utfordringer med sikte på å finne hensiktsmessige samarbeidsmåter.

Rollag kommune deltar i en rekke IKS-er og interkommunale samarbeid. Det vises i denne sammenheng til brevet fra Rollag kommune.

**Nore og Uvdal kommune**

Nore og Uvdal kommune svar datert 10.03.2016 er tydelig på at kommunen ikke ønsker å gå videre med kommunereformen. I brevet heter det bl.a.

*«På denne bakgrunn anses det hverken ønskelig eller hensiktsmessig å bruke ytterligere ressurser på videre utredninger i forbindelse med regjeringens kommunereform. Nore og Uvdal kommune ønsker i stedet å videreføre og videreutvikle det interkommunale samarbeidet i Numedal. Nore og Uvdal kommune går ikke videre i et forprosjekt for «Ny kommunestruktur for Numedal»»*

På spørsmålet om hvordan kommunen bedømmer risikoen for å nå målene i reformen som fortsatt egen kommune sett i forhold til en ny og større kommune, sier kommunen:

Nore og Uvdal kommunestyre har på bakgrunn av forstudierapporten konkludert med at en ser seg best tjent med å fortsette som egen kommune.

Målet er å levere gode tjenester til innbyggerne, der de bor. Som egen bo- og arbeidsregion vil en jobbe for å videreutvikle Nore og Uvdal med kvalitative tjenester utført av kompetente fagpersoner med god lokalkunnskap. En vil også videreføre et godt lokaldemokrati der innbyggerne opplever at det er kort avstand til de folkevalgte.

## Alternativer

Fylkesmannen har vurdert 4 muligheter:

- a) Kongsberg som egen kommune som før og en ny, felles Numedalskommune
- b) Kongsberg og Flesberg og Rollag som ny, felles kommune og Nore og Uvdal som før.
- c) Kongsberg og Nore og Uvdal fortsetter som egne kommuner. Ny kommune Flesberg og Rollag.
- d) Vedtakene til nå: Alle kommuner fortsetter som egne kommuner. (Flesberg vil samarbeide, men de andre vil ikke samarbeide med Flesberg).

Flesberg kommune har aktivt forsøkt å gå videre i utredninger mv. knyttet til kommunestruktur, men har ikke fått gjennomslag hos nabokommunene til slikt arbeid. Flesberg kommune er vesentlig mindre enn det ekspertutvalget anbefaler. Kommunen hadde en god økonomiutvikling i 2015, men har en **krevende økonomisk situasjon generelt**. Kommunen er trolig avhengig av relativt utstrakt interkommunalt samarbeid for å løse sine oppgaver overfor innbyggerne.

Rollag kommune er vesentlig mindre enn det ekspertutvalget anbefaler. Kommunen hadde en god økonomiutvikling i 2015, men har også en **krevende økonomisk situasjon generelt**. Kommunen er trolig avhengig av relativt utstrakt interkommunalt samarbeid for å løse sine oppgaver overfor innbyggerne. Kommunen gir selv uttrykk for følgende:

*Med et inntektssystem som tar utgangspunkt i at det skal bo folk i hele landet, og at tjenester fortsatt skal være der folk bor og ikke sentraliseres, så er det ingenting som skulle tilsi at vi ikke fortsatt vil være i stand til det. Kommunene har fått tilført enormt mange nye oppgaver, og har løst dem alle. Det avhenger helt og holdent av de rammer som kommunene får, uavhengig av struktur.*

Fylkesmannens vurdering: Nore og Uvdal kommune er med sine 2 548 innbyggere betydelig mindre i folketall enn det ekspertutvalget anbefaler. I areal er imidlertid kommunen Buskeruds største. Kommunen hadde god økonomi i 2015, og har **en meget god økonomisk situasjon generelt**. Kommunen har et omfattende samarbeid med andre kommuner, ikke minst i Numedal, og er trolig avhengig av relativt utstrakt interkommunalt samarbeid for å løse sine oppgaver overfor innbyggerne.

Kongsberg kommune med sine 27 013 innbyggere innfrir ekspertutvalgets krav til størrelse og burde ha gode muligheter til å innfri kommunereformens 4 hovedmål selv om man ikke foretar endringer i kommunestrukturen. Selv om man på denne måten kan få **gode løsninger** er det ikke gitt at man får **de beste løsningene** for innbyggerne. Nore og Uvdal er som nevnt vesentlig mindre enn ekspertutvalget anbefaler. Kommunen har imidlertid muligheter til å gi innbyggerne gode tjenester med bakgrunn i sin gode økonomi. Flesberg og Rollag er både mindre enn anbefalingen tilsier samtidig som økonomien over tid er krevende. Kommunene har i betydelig grad løst sine oppgaver i forskjellige samarbeidskonstellasjoner. Dette kan oppfattes som et uttrykk for at kommunene isolert sett er for små til å gi innbyggerne tilfredsstillende tjenester på alle områder, men ved å skape større

enheter på en rekke konkrete områder, så klarer man allikevel å gi et godt tilbud. Det vises også til utredningen av kommunestruktur i Numedal v/Telemarksforskning (Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal).

**Alternativ a)** følger punkt 1) i vedtaket i Kongsberg kommune om å fortsette som egen kommune og konklusjonen (videre utredninger) i forstudien «Utredning av kommunestruktur i Numedal». Selv om først Nore og Uvdal, og deretter Rollag, ikke ønsket å gå videre med denne muligheten vil ikke Fylkesmannen fjerne den fra vurderingen.

**Alternativ b).** Alternativet har primært til hensikt å sikre en bedre utvikling i Flesberg og Rollag enn kommunene oppnår ved å stå alene, samtidig som Kongsberg kan bli en enda sterkere motor i regionen. Om kommunereformen gir større og mer robuste kommuner rundt Drammen og Ringerike og generelt i Vestfold er det behov for et sterkt Kongsberg/Numedalsområde.

**Alternativ c).** Både Kongsberg og Nore og Uvdal kommuner har vedtak på at de vil fortsette som egne kommuner. Flesberg vil gjerne samarbeide/fortsette utredning av samarbeid, mens Rollag ønsket å utrede videre samarbeid i Numedal, men gjorde vedtak om ikke å fortsette etter Nore og Uvdals vedtak. Alternativet prøver å belyse om det er noe å hente på en ny kommune der Flesberg og Rollag etablerer den nye kommunen sammen.

**Alternativ d).** Alle 4 kommunene fortsetter alene som i dag.

Et alternativ av alle de 4 kommunene sammen i en ny kommune, er ikke vurdert av Fylkesmannen. KS har imidlertid gjort en økonomisk beregning av dette alternativet. Beregningen er vedlagt.

## Vurderinger etter reformens mål

### Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Rollag kommune mener at økonomisk robusthet er et begrep som er vanskelig å forholde seg til, men det er opplagt at en blir mindre sårbar om en har flere å spille på administrativt i hver enhet.

25 % av Nore og Uvdal inntekter er relatert til vannkraft. Selv om det i de nærmeste årene er utfordringer knyttet til kraftprisen er Nore og Uvdal en kommune med svært god økonomi. Kommunen har pr. i dag ikke innført eiendomsskatt på bolig eller fritidseiendommer.

### Tjenesteyting til innbyggere

Nore og Uvdal kommune peker i sin uttalelse på at demografisk utvikling vil føre til press på de kommunale tjenestene og at det kan bli mer utfordrende å rekruttere til kommunale stillinger. Det heter videre at: «Nore og Uvdal kommune har pr. nå ingen utarbeidet plan for å møte framtidig kompetansebehov», men «... en slik plan vil bli utarbeidet».

Dette er også en problemstilling Rollag kommune nevner spesielt.

Rollag kommune uttrykker i brevet at kommunens kompetanse er tilpasset de oppgavene som skal løses, men at det på enkelte fagfelt har vært en utfordring med å skaffe kompetent og tilstrekkelig arbeidskraft. Fellesfunksjoner som FØNK (felles økonomifunksjon i Numedalskommunene) bidrar til å fremskaffe kompetent arbeidskraft.

Rollag nevner også at i følge SSBs prognoser antas det å være kun 3,1 arbeidsfør pr. eldre innbygger. Dette er en utfordring kommunen tar på alvor, bl.a. gjennom omstillingsarbeid.

Flesberg kommune uttrykker at både kommunen og innbyggerne mener at tjenestene er gode og likeverdige pr. i dag. I Telemarkforsknings rapport heter det bl.a. at kommunene i Numedal er små og sårbare og at de har utfordringer med å følge opp økende krav til tjenesteproduksjon og kvalitet.

### **Samordnet og helhetlig samfunnsutvikling**

Om samfunnsutvikling sier Telemarkforskning i sin rapport at:

*«Kommunene har utfordringer knyttet til samfunnsutvikling når det gjelder befolknings- og næringsutvikling, men utfordringene varierer.*

*Noen av kommunene har også lite ressurser til å drive samfunnsutviklingsarbeid og har nok med å klare å håndtere de lovpålagte tjenestene.*

*Flesberg satser på å bli en attraktiv bokommune. Kommunen har ikke noen sentral rolle i å skape arbeidsplasser, og kommunen har ikke noe næringsapparat, etablererkontor eller tilsvarende.*

*Flesberg og til dels Rollag, kan hente ut effekter ved å være en del av bo- og arbeidsmarkedsområde med Kongsberg.*

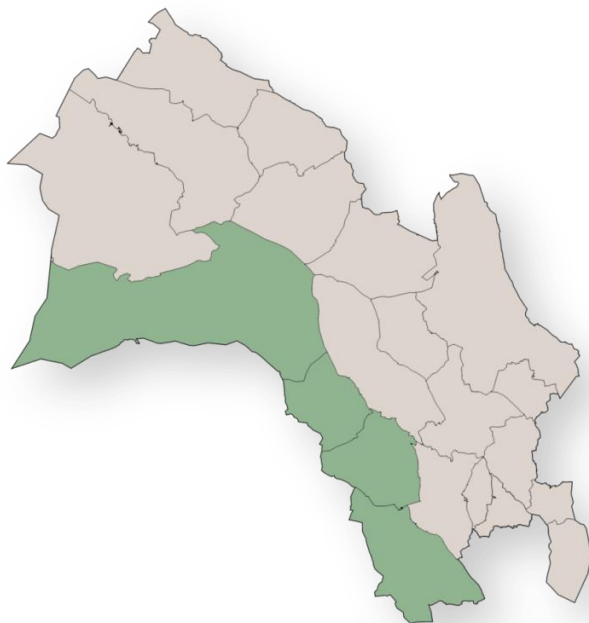
*For Nore og Uvdal er avstanden til Kongsberg så lang at kommunen ikke har mulighet til å dra vesentlige vekslers på arbeidsmarkedet der.»*

### **Styrking av lokaldemokratiet**

Rollag kommune skriver at det er vanskelig å se at en oppnår en styrking av lokaldemokratiet ved å redusere antall politikere til det halve. Derimot vil man ved sammenslåing kunne redusere noen IKS-er og derigjennom styrke politikernes innflytelse. Dette representerer en styrking av lokaldemokratiet.

Det vises også til Telemarkforsknings vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på økt interesse for økt lokalpolitisk arbeid samt økt innflytelse på regionale og nasjonale saker.

## Fylkesmannens anbefaling i foreløpig skisse



Slik som vedtakene foreligger for de 4 kommunene, har Flesberg vært positiv til etablering av en ny og større kommune, mens de andre kommunene har vært negative (Rollag dog positiv til videre utredninger av felles Numedalskommune).

Alternativ d). Konsekvensene av de foreliggende vedtak i kommunestyrene er at det blir fortsatt 4 kommuner i Kongsberg/Numedal hvorav 3 er vesentlig mindre enn ekspertutvalget anbefaler.

Dette vil ikke føre til strukturendringer som gir forbedringer på noen av reformens hovedmål.

De alternativene som gir forbedringer i forhold til alle, eller noen av reformens hovedmål er a) og særlig b).

- a) En ny kommune av Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal vil fortsatt være liten, i sum 6 651 innbyggere pr. 1.1.2016, altså vesentlig mindre enn ekspertutvalgets anbefaling. Numedalskommunene har, som det framkommer av kommunenes svar til Fylkesmannen, en rekke samarbeid for å løse oppgavene overfor innbyggerne. Samtidig er samfunnsutviklingsperspektivet relativt forskjellig. Flesberg, og til dels Rollag kan ta ut effekter ved å være en del av bo- og arbeidsmarkedet i Kongsberg. For Nore og Uvdal er avstanden for stor. Samlet sett vil imidlertid økonomien styrkes ved å etablere en ny felles Numedalskommune.
- b) En ny kommune av Kongsberg, Flesberg og Rollag. Dette er det alternativet som etter Fylkesmannens oppfatning skaper den mest økonomisk robuste kommunen samtidig som tjenestetilbudet til innbyggerne blir best. Også når det gjelder samfunnsutvikling mener Fylkesmannen at dette alternativet er best ved at det kan tilrettelegges for en sterk region som allerede har mange fellestrekk og som kan videreutvikle disse betydelig. Når det gjelder styrking av lokaldemokratiet gis det muligheter til dette i stor grad i en ny kommune. Det vises til Fylkesmannens innledende merknader om dette. Svakheten ved denne ordningen er at Nore og Uvdal blir stående alene. Det kommer til å skape utfordringer, men det må forutsettes at samarbeidsopplegg kan fortsette slik at tjenestene til innbyggerne blir ivaretatt. Dessuten har Nore og Uvdal vært helt tydelige gjennom kommunestyrevedtak på at kommunen ønsker å fortsette som egen kommune. Kommunen har i tillegg en god



økonomisk situasjon, bl.a. gjennom store kraftinntekter. En ny kommune bestående av disse tre kommunene og Nore og Uvdal har ikke Fylkesmannen sett noen realisme i. Dels på grunn av vedtaket i Nore og Uvdal og dels på grunn av store avstander og stor forskjellighet mellom ytterkommunene.

- c) En ny kommune skapt av Flesberg og Rollag alene vil i stor grad være avhengig av samarbeidsordninger med kommunene rundt for å ha noen forbedringer, bl.a. på økonomi, men vil fortsatt være liten og sårbar. De økonomiske fordelene knyttet til kommunereformen kan se ut til å være så store at dersom det ikke er mulig å lykkes med en ny kommune etter alternativ b), bør Flesberg og Rollag vurdere å etablere en egen kommune sammen.

Fylkesmannen vil på denne bakgrunn vise til punkt to i Kongsberg kommunes vedtak og ber Kongsberg, Flesberg og Rollag kommuner om å vurdere etablering av en ny, felles kommune før endelig vedtak treffes i løpet av juni.

Dersom dette ikke fører fram vil Fylkesmannen anbefale Flesberg og Rollag kommuner å søke å danne en ny felles kommune.

## 5.2 Hallingdal/Hol – Ål – Hemsedal – Gol – Nes – Flå

Vedtaket/Kommunenes svar

### Hol kommune

Hol kommunes svar datert 3.3.2016 oppsummerer prosessen slik:

Det vises til tilsendt dokument «Fylkesmannens forventninger til kommunenes kommunereformvedtak» datert 15. januar 2016. Hol kommune har sammen med Ål kommune arbeidet med en utredning om mulig kommunesammenslåing mellom kommunene siden begynnelsen av 2015. I fellesmøtet mellom kommunene den 8. juni 2015, ble det bestemt at det skal avholdes en rådgivende folkeavstemning i begge kommuner innen 20. april 2016 med vedtak i kommunestyrene innen utgangen av juni 2016. Dette for å holde den fremdriftsplanen Stortinget bestemte for kommunereformarbeidet i juni 2014. I forbindelse med dette arbeidet er det avholdt tematiske folkemøter i begge kommunene høsten 2015. Et eget arbeidsdokument «Kommunereform- mulig kommunesammenslåing mellom Hol kommune og Ål kommune» er blitt utarbeidet høsten 2015. Arbeidsdokumentet ble ferdigstilt den 8. januar 2016. Sammendrag og oppsummering i forbindelse med dette arbeidet, er blitt innarbeidet i et eget innbyggerhefte «Kommunereform- mulig kommunesammenslåing mellom Hol og Ål. Fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing». Dette innbyggerhefte er utarbeidet, behandlet og godkjent av Partsammensatt utvalg i begge kommunene. Innbyggerhefte blir sendt ut til alle husstander i begge kommunene innen den 10. mars 2016. Begge disse to dokumentene, arbeidsdokumentet og innbyggerhefte, ligger vedlagt denne forsendelsen.

Det ble gjennomført avsluttende folkemøte i Hol kommune den 16. mars i år.

Arbeidsdokumentet om mulig kommunesammenslåing mellom Hol og Ål kommuner er etter Fylkesmannens oppfatning et meget grundig dokument som både er prinsipielt og konkret, og hele tiden relevant. Dokumentet burde være et godt grunnlag for beslutninger om eventuell ny kommune.

Det har vært en rådgivende folkeavstemning i Hol fra 21. mars til 8. april 2016. Endelig vedtak treffes i Hol kommunestyre 1. juni 2016.

### Ål kommune

Ål kommunes svar er datert 3.3.2016 og bygger på den samme rapporten som det er vist til i svaret fra Hol kommune over. Det avsluttende folkemøtet i Ål var 14. mars i år.

Det har vært en rådgivende folkeavstemning i Ål fra 00. xxx til 00. xxx 2016. Endelig vedtak treffes i Ål kommunestyre 19. mai 2016.

### Hemsedal kommune

Hemsedal kommunes svar datert 17.3.2016 er slik:

**Melding om vedtak: Kommunereforma - vedtak Hemsedal kommune  
10.03.2016**

**Kommunestyret har behandlet saken i møte 10.03.2016 sak 11/16**

**Vedtak**

Hemsedal kommunestyre ser ingen grunn til å endre kommunestrukturen då grunnlaget for å vidareutvikle seg som eigen kommune fullt ut er til stades.

Vedtaket blir kun sendt per epost til [fbupost@fylkesmannen.no](mailto:fbupost@fylkesmannen.no)

### Nes kommune

Nes kommunes svar er datert 18.3.2016:

**Kommunereformen – fylkesmannens forventninger til kommunen**

Viser til Fylkesmannens brev av 15.1.2016 (2014/4681).

Nes kommune er i prosess med Gol kommune for å utarbeide intensjonsavtale for sammenslåing av de to kommunene. Vedtatt framdriftsplan legger opp til vedtak i de to kommunestyrene i juni.

Nes kommune stiller seg noe undrende til innholdet i fylkesmannens brev. Kommunen er godt kjent med de premisser departementet har lagt til grunn for reformprosessen, og forholder seg til dette.

Når det gjelder siste avsnitt i brevet vises til avsnitt 1.b) i dette notatet vedrørende Fylkesmannens hensikt med brevet av 15.1.2016.

I dokumentet «Kommunereform – Nes og Gol. Å skape grunnlag for en NY KOMMUNE» heter det bl.a. i avsnittet om bakgrunn:

Nes og Gol kommuner har deltatt i samtaler med Hallingdal kommunene Gol, Nes, Hemsedal, Flå, Hol og Ål om muligheter for utredning om kommunesammenslåing. Det har vært gjennomført møter mellom rådmenn og ordførere i samtlige av Hallingdal kommunene. Det har imidlertid ikke vært vilje i de andre Hallingdal kommunene til å gjennomføre en samla utredning av Hallingdal som en kommune. Høsten 2015 besluttet kommunestyrene i Hol og Ål kommuner at de ønsket at en utredning konsekvenser ved en kommunesammenslåing. Prosessen for å utrede sammenslåing mellom kommunene Hol og Ål er godt i gang.

De gjenværende fire kommunene vurderte deretter om de skulle starte en prosess ved å se på muligheter for kommunesammenslåing i nedre Hallingdal. 28.januar 2016 ble det gjennomført et møte hvor rådmenn og ordførere i de fire kommunene kom sammen for å vurdere en felles utredning. Etter møtet ble konklusjonen at Hemsedal og Flå ønsker å se på et utvida samarbeid, men ønsker ikke å utrede kommunesammenslåing. Nes og Gol var positive til å gå videre med en utredning.

Erfaringer fra andre kommuner er at når en skal utrede en framtidig sammenslutningsmodell bør kommunene opprette et forhandlingsutvalg, der ordførerne har en sentral rolle. Arbeidet bør ende opp i en intensjonsavtale og denne bør være drevet av en politisk prosess. Å sette mål for en ny kommune er ikke en sak administrasjonen alene kan utrede seg frem til. For å lykkes med en sammenslåing, er det viktig at sentrale politikere fronter forhandlingene.

Det er lagt opp til en bred samarbeidsprosess sammen med Gol kommune. Samtidig er det tilrettelagt for en bred involveringsprosess for innbyggerne i Nes med folkemøte, eventuell innbyggerundersøkelse og folkeavstemning før saken avgjøres i kommunestyret innen 30.06.2016.

Når det gjelder de spørsmålene Fylkesmannen stilte i sitt brev av 15.1.2016 er i realiteten innholdet i disse til behandling i 4 arbeidsgrupper. Dette kommer vi tilbake til i den endelige innstillingen fra Fylkesmannen.

### **Gol kommune**

Gol kommunes svar er datert 18.3.2016. Gol og Nes kommuner går videre med felles utredninger og mye av det som er nevnt ovenfor gjelder også for Gol.

Gol og Nes arbeider med en utredning om kommunesammenslåing. Det som er hentet fra arbeidsdokumentet om utredningen, gjelder begge kommuner.

### **Flå kommune**

Flå kommunes svar er datert 14.3.2016.

I kommunestyremøte 18.2.2016 ble Kommunereformen – status videre arbeid behandlet.

Det ble gjort slikt vedtak:

Kommunesammenslåing vil føre til sentralisering av administrative ressurser bort fra Flå. På sikt kan man også frykte at tjenester som i dag blir gitt lokalt kan bli sentralisert.

Flå kommunes primære mål er å bestå som egen kommune. For å oppnå dette, er samarbeid med kommunene rundt oss og da spesielt i Hallingdal viktig.

Med bakgrunn i rådmannens utredning av økonomiske og administrative forhold ved kommunesammenslåing, takker Flå kommunestyre foreløpig nei til å delta i utredning og intensjonsavtale om Nedre-Hallingdal kommune. Vi ønsker derimot å delta i utredning om videre og utvida samarbeid med de andre kommunene i Hallingdal.

Kommunestyret må også ta stilling til politikken og demokratispørsmålet når det gjelder kommunereformen. Vil vi som en større kommune bli mer slagkraftig, vil arealpolitikken bli mer samordnet, vil en større kommune tjene inn innbyggerne i Flå kommune? Dette er diskutert tidligere men det bør settes ned et utvalg med følgende medlemmer: Formannskapet og med rådmann som sekretær. Utvalget utreder de politiske konsekvensene av en sammenslåing til Nedre Hallingdal kommune. Utvalget legger utredningen fram til politisk diskusjon på kommunestyremøte i mars.

I løpet av mars avholdes det møter med eldreråd og ungdomsråd for å klargjøre disse gruppenes syn.

I april avholdes det et folkemøte med tema kommunestruktur.

Flå kommunestyre gjør endelig vedtak om kommunestruktur i møte 26. mai.

Enstemmig vedtatt.

## Alternativer

- a) Hallingdal kommune
- b) Hol/Ål og Gol/Nes/Hemsedal/Flå
- c) Prosessene og vedtakene til nå: Hol/Ål og Gol/Nes og Hemsedal og Flå.

## Vurderinger etter reformens mål

### Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Hemsedal kommunestyre ser ingen grunn til å endre kommunestrukturen da grunnlaget for å videreutvikle seg som egen kommune fullt ut er til stede.

Hol og Ål er begge kommuner som forvalter et høyt inntektsgrunnlag i forhold til antall innbyggere.

Gol kommune gir uttrykk for at:

*Gol kommune har som Fylkesmannen er kjent med gjort store låneopptak for å finansiere bygging av ny skole. Dette har vært nødvendig. Alternativkostnadene med å bygge ut og rehabilitere gamle skolebygg var høyere enn kostnadene til nybygg. Driftsmessig ligger det stor innsparing i å drifte en skole istedenfor 3. Låneopptaket merkes, men Gol har gjennom svært god budsjett disiplin likevel*

*kontroll på utgiftene. Vi har et forholdsvis stort disposisjonsfond som vi har latt stå urørt inntil videre. Dette kan brukes til nedbetaling av lån dersom rentesatsen skulle stige. I tillegg skal vi nå selge ut en del eiendom, som vil styrke egenkapitalen. Men, vi må både administrativt og politisk være villig til å gjøre ytterligere innstramminger.*

### **Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne**

Når det gjelder kapasitet og kompetanse i Hol viser dokumentet (utredningen) hvor i organisasjonen det er stabil og god bemanning og på hvilke områder det er utfordringer med rekruttering. Det påpekes at Hallingdal er et felles arbeidsmarked og at konkurransen om fagfolk er lønnsdrivende. Der har f.eks. Hol sett seg nødt til å yte rekrutteringstillegg som et incitament.

I tillegg til det som er nevnt over i fellesrapporten mellom Hol og Ål, heter det at «Ål kommune har god fagdekning i alle sektorer». «De største utfordringene i forhold til rekruttering i framtiden vil være behovet for fagpersonell i helse og omsorgssektoren». Det vises også til at «Turnover i kommunesektoren er 12 %. Ål kommune har en turnover mellom 6-8 % de siste årene».

Gol har vedtatt en strategisk opplæringsplan i 2015 og har god oversikt over kompetanse og kompetansebehov innenfor skole og barnehage. Det er også utarbeidet kompetanseplan for grunnskolen. De andre avdelingene skal starte arbeidet med avdelingsvise opplæringsplaner i 2016.

Flå kommune har ikke hatt store utfordringer med rekruttering av kompetent arbeidskraft de siste årene. Kommunen har kompetanseplaner innen fagområdene. Behovet i et 10-års perspektiv er vurdert i en detaljert oppstilling på fagområder. Konklusjonen er i det alt vesentlige at det antas å være lett å rekruttere. Det heter videre at Flå kommune har god kompetanse, men selvsagt ingen store fagmiljø. Samtidig pekes det på at Flå kommune med sin størrelse er en oversiktlig og enkel kommune å styre økonomisk.

### **Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling**

Vedrørende areal og utbygging heter det i utredningsdokumentet mellom Hol og Ål at «Utformingen av arealplanene skaper inntrykk av at Ål og Hol generelt er samkjørte i arealbestemmelsene, men hvor Ål er noe mer restriktiv enn Hol». «Det er antagelig flere grunner til at det er noen forskjeller mellom Hol og Ål kommuner. En viktig årsak kan være at landbruket er en større næring i Ål enn i Hol kommune».

Det heter videre i dokumentet om areal og utbygging at:

*«Det er også verd å minne om at arealkonflikter ofte er blant de vanskeligste å løse. Et utvidet samarbeid om arealpolitikken kan derfor komme til kort. En sammenslått kommune vil være bedre rustet til å fatte beslutninger i konfliktfylte spørsmål.*

*Begge kommuner har relativt små fagmiljøer knyttet til areal-, miljø- og utbyggingssaker. En sammenslåing eller et tettere samarbeid, vil derfor kunne legge forholdene til rette for et større fagmiljø i forhold til kommunal saksbehandling. En eventuell sammenslåing vil også kunne føre til en større grad av helhetlig forvaltning av arealbruk.»*

At det i noen sammenhenger blir større avstander er ikke noe problem for Gol kommune. Fordi mye av det administrative arbeidet i dag løses elektronisk. Avstand er dermed et underordnet spørsmål. Innenfor mange fagområder har vi et utstrakt regionalt samarbeid og vi møtes fysisk flere ganger i året. Dersom det blir kommunesammenslåing kan helt sikkert dette arbeidet foregå på en annen måte. Vi slipper å samordne rutiner og retningslinjer, men kan isteden fordele oppgaver mellom oss og bruke de arenaene vi har til å samle disse delene til en helhetlig forvaltning innenfor fagområdet.

Når det gjelder hvordan kommunen vil bidra til en helhetlig og samordnet arealforvaltning og samfunnsutvikling i egen region ønsker kommunen å gjøre dette ved gode kommuneplanprosesser. I Gol er både bolig og næringsområder lagt til sentrumsnære områder.

Flå mener at samordning og koordinering av arealforvaltning og samfunnsutvikling i egen region ivaretas så langt det er mulig gjennom et godt fungerende regionråd. Regionrådet i Hallingdal har bestått siden 1952 og har vært et svært godt forum i så måte.

Mens samordnet helhetlig samfunnsutvikling er et av målene for reformen gir Flå uttrykk for at kommunen er usikker på om det er formålstjenlig med en total og helhetlig areal- og samfunnsutvikling. Det minnes om at Flå kommune alene har ca. 700 km<sup>2</sup> areal og Hallingdal har et samlet areal på 5 828 km<sup>2</sup>. Det er 14 mil fra Flå grense i øst til Hol grense i vest (2 timer en vei i bil). Det kan stilles spørsmål om hvor skal det være handel, hvor skal det være hytteutvikling, skiheiser osv. Det pekes på at i dag er det en konkurranse mellom kommunene i Hallingdal. Den konkurransen er kanskje sunn for regionen. I Valdres samordnes det, sies det i brevet fra Flå, og folketallsutviklingen i Hallingdal og Valdres går hver sin vei.

### **Styrke lokaldemokrati**

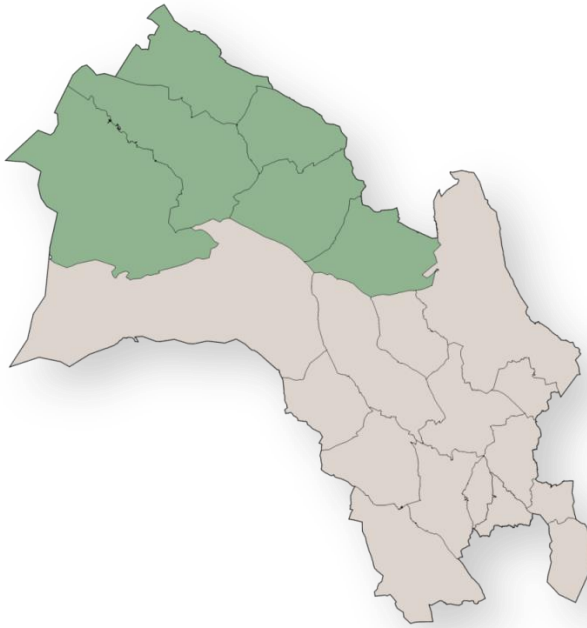
Hol og ÅL kommuner gir uttrykk for at det er viktig at kommunestrukturen er slik innrettet at hensynet til demokrati og deltagelse blir ivaretatt. Et levende lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret, og en forutsetning for tillit og legitimitet til folkestyret på nasjonalt nivå.

Vårt politiske system bygger på det representative demokratiet, der velgerne gjennom valg velger representanter som skal treffe beslutninger på sine vegne. Etter fire år tar velgerne stilling til om representantene skal få fornyet tillit. Valgdeltakelsen, samt at alle grupper i samfunnet deltar, er viktig i den normative debatten om demokratiet. Også partiene og måten de fungerer på, er sentrale i et representativt demokrati.

Demokrati handler også om å skape arenaer for deltakelse og meningsytring mellom valg. I tillegg til det representative demokratiet, vil derfor tilrettelegging av deltakelsesformer som omfatter politisk diskusjon inngå i kommunenes rolle som demokratisk arena. For å oppnå dette forutsettes et aktivt lokalt organisasjonsliv, så vel som en oppegående lokal presse.

Dersom en større kommune får større reell innflytelse over lokalpolitisk viktige spørsmål, vil dette styrke lokaldemokratiet.

## Fylkesmannens anbefaling i foreløpig skisse



### Alternativer

- a) Hallingdal kommune
  - b) Hol/Ål og Gol/Nes/Hemsedal/Flå
  - c) Prosessene og vedtakene til nå: Hol/Ål og Gol/Nes og Hemsedal og Flå.
- 
- a) Hallingdal kommune. I utredningen som er gjennomført mellom Gol og Nes heter det at det har vært gjennomført møter mellom rådmenn og ordførere i samtlige av Hallingdalskommunene. Det har imidlertid ikke vært vilje i de andre Hallingdalskommunene til å gjennomføre en samlet utredning av Hallingdal som en kommune. Fylkesmannen er av den oppfatning at en felles Hallingdalskommune ville gitt den mest robuste kommunen økonomisk sett, den beste løsningen i forhold til tjenesteyting til innbyggerne og til samordnet og helhetlig arealplanlegging. Når det gjelder demokrati (og identitet) antas det at det det kan bli mange virkninger i forskjellige retninger. Den samlede virkningen på demokratiet er helt avhengig av hvordan man gjennomfører reformen. Kommunereformen gir muligheter til å styrke demokratiet ved nyetableringer av andre, og flere politiske utvalg enn i dag, og tiltak for innbyggerinvolvering både lokalt og sentralt i kommunen. I fellesskap oppnår Hallingdalskommunene stort sett gode resultater på mange områder pr. i dag. Det utstrakte samarbeidet som i dag er etablert i Hallingdal tyder på at kommunene allerede har tatt konsekvensen av at de er for små hver for seg til å løse oppgavene for innbyggerne på en tilfredsstillende måte. Også i Hallingdalsregionen samarbeides det godt. Fylkesmannen oppfatter at en felles Hallingdal kommune har vært vurdert, men ikke utredet. Fylkesmannen har imidlertid bedt KS vise økonomien i dette alternativet. Hallingdalskommunene går glipp av svært mye penger ved å samarbeide gjennom egne samarbeidsordninger i stedet for å samarbeide i en felles kommune.
  - b) Hol/Ål og Gol/Nes/Hemsedal/Flå. Dette alternativet har vært forsøkt, men var ikke ønsket av Hemsedal og Flå. Fylkesmannen vil vise til den økonomiske robustheten i alternativet.
  - c) Prosessene og vedtakene til nå:  
Hol/Ål og Gol/Nes og Hemsedal og Flå.

Hol/Ål vil få et folketall på 9 208. Det er gjennomført en folkeavstemning som viser stemmetall i Hol på 75,4 % nei, 23,5 % ja, valgdeltakelse på 37,2 %. I Ål viser stemmetallene 70,4 % nei, 27,8 % ja, valgdeltakelse på 36,7 %. Kommunestyrene vil treffe endelig vedtak i Ål 19.mai og i Hol 1. juni.

Gol/Nes vil få et folketall på 8 000 og Hemsedal og Flå som før hhv. 2 422 og 1 074. Fortsatt er kommunene et godt stykke unna ekspertutvalgets kriterium vedrørende størrelse. Det pågår fortsatt et arbeid mellom Gol og Nes.

Dersom det hadde vært mulig å danne to kommuner slik som det har blitt vurdert: Hol/Ål og Flå/Nes/Gol/Hemsedal, så ville Fylkesmannen anbefalt dette, til tross for at vurderingen tilsier at en Hallingdal kommune ville vært best i forhold til reformens mål. Fylkesmannen konstaterer at kommunene i prosessen har konsentrert seg om andre alternativer enn en felles Hallingdal kommune. Hadde Fylkesmannen sett noen realisme i det, ville kommunene blitt anmodet om å vurdere en slik felles kommune før kommunestyrene treffer sine endelige vedtak i mai/juni.

Fylkesmannen er imidlertid usikker på hvilket alternativ som vil bli anbefalt overfor departementet i september.

### 5.3 Ringerike/Ringerike – Hole – Jevnaker

Vedtak/Kommunenes svar

#### Ringerike kommune

Ringerike kommunes svar er datert 1.3.2016.

Den 25.2.2016 gjorde Ringerike kommunestyre slikt vedtak vedrørende kommunereformprosessen

#### Kommunereformen

##### Vedtak i Kommunestyret:

1. Ringerike kommune følger tidligere vedtatt program for utredning av kommunereformen med innbyggerundersøkelse og folkeavstemning våren 2016 og endelig kommunestyrevedtak i juni 2016 (Alternativ 1).
2. Det velges en arbeidsgruppe som skal utarbeide intensjonsplan (et grunnlagsdokument for innbyggerundersøkelse/ folkeavstemming) og kriterier for deltagelse og vektlegging av innbyggerundersøkelsen og folkeavstemningen. Dette legges frem for vedtak i kommunestyrets mars møte.
3. Til arbeidsgruppen velges følgende personer:
  - Ordfører
  - Varaordfører
  - Hans-Petter Aasen (Sp).
4. Rapportene "Den nye kommunen", utarbeidet av KS-Konsulent, og "Plan for kommunikasjonsstrategi og medvirkningsprosess" tas til etterretning.

Innledningsvis i brevet gjøres det oppmerksom på følgende forhold:



Ringerike kommunes program for kommunereformarbeidet involverer nabokommunene Hole og Jevnaker. Utredningsarbeidet er gjort sammen med de to kommunene og det foreligger en felles sluttrapport. Sluttrapporten ble presentert på et felles møte for kommunestyrene i de tre kommunene 4. februar 2016. Det er ikke gjort utredning for Ringerike kommune alene.

## Hole kommune

Hole kommunes svar er datert 7.3.2016.

Om selve prosessen heter det:

Hole kommune har fra årsskiftet 2014/15 fram til november 2015 deltatt sammen med Asker, Bærum, Hurum, Lier og Røyken i et utredningsarbeid for å framskaffe et kunnskapsgrunnlag mht. egen bærekraft. Dette for å bedre kunne vurdere å ta stilling til det videre kommunereformarbeidet. Kommunen valgte å ikke gå videre i utredninger med en eller flere av de nevnte kommunene. Fra årsskiftet 2015/2016 har Hole kommune deltatt i utredningsarbeid med Ringerike og Jevnaker kommuner. Det er i fellesskap utarbeidet fire delrapporter innen: tjenesteutvikling, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og lokaldemokrati. KS-Konsulent har bistått og skrevet en samlerapport (sluttrapport) med bakgrunn i delrapportene. Rapportene er tilgjengelig på [www.formdinframtid.no](http://www.formdinframtid.no).

Med bakgrunn i kommunestyrevedtak skal Hole kommunes formannskap i løpet av den neste halvannen måned ferdigstille en egevaluering av Hole kommune. Denne vil kunne være utfyllende i forhold til sluttrapporten for Hole, Jevnaker og Ringerike.

Kommunens egevaluering utarbeides jf. vedtak av kommunens formannskap og skal behandles og vedtas i kommunestyret 25.4.2016. Egevalueringen vil være et utfyllende supplement til kommunens tilsvarende på Fylkesmannens spørsmålsstillinger her .

Jevnaker kommune ligger i Oppland fylke og er ikke spesielt vurdert av Fylkesmannen i Buskerud.

## Alternativer

- a) Felles kommune av alle tre
- b) Ringerike og Jevnaker som ny kommune og Hole for seg
- c) Hver for seg

## Vurderinger etter reformens mål

### Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Ringerike kommune anfører at:

*«Ringerike kommune er fra 2016 ute av ROBEK. Med det omstillingsarbeidet som er gjort de to siste årene vil kommunen kunne opprettholde de gode resultatene i årene framover.*

*I Handlingsplan for 2016-2019 legges det opp til å investere i infrastruktur for å legge til rette for den kommende befolkningsveksten samt bolig- og næringsutvikling. Investeringsprogrammet vil kreve effektive tjenester på et driftsnivå som står i forhold til kommunens inntekter.*

*Kommunen har i dag en gjeld som er lav i forhold til sammenlignbare kommuner. De foreslåtte investeringene i handlingsprogrammet vil gi kommunen en lånegjeld fra 2020 som vil ligge på gjennomsnittet av kommuner som har eller har hatt høy vekst.*

*(.....)*

*Eventuelle endringer i inntektssystemet for kommunene vil gi Ringerike kommune noe økte inntekter.»*

Rådmannen i Hole vurderer kommunens nye underskuddssituasjon og konsekvensen av et eventuelt nytt inntektssystem, kommunenes høye gjeldsnivå og usikkerheten om framtidens rentenivå som bekymringsfulle.

### **Gode og likeverdige tjenester**

Det framkommer i svaret fra Ringerike at de som landets 33. største kommune er en organisasjon som har god oversikt over eget kompetansebehov. Kommunen er også godt forberedt på den demografiske utviklingen som skjer og på utviklingen i tjenestetilbudet. Kommunen er stor og robust nok til å oppnå målene i reformen som egen kommune.

På bakgrunn av kommunens sentrale struktur og beliggenhet har ikke Hole de samme avstandsproblemene som en del andre kommuner sies det i brev fra Hole kommune. Små fagmiljø er imidlertid ikke robuste og heller ikke lette å rekruttere til. Kommunen mangler spisskompetanse på mange av fagfeltene eller opplever stor gjennomtrekk.

Hole kommune vil få en betydelig økning av antall personer over 67 år, men har ingen bevisst strategi for å møte denne utfordringen. Det vises til at dette er et nasjonalt problem.

### **Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling**

Ringerike: Ringeriksområdet står overfor en omfattende utvikling når ny Bergensbane og ny E16 kommer på plass. Om helhetlig og samordnet samfunnsutvikling i regionen sammenfatter kommunen slik:

*Ringeriksregionen har et stort potensiale for vekst framover. Bygging av ny E16 og Ringeriksbanen, framtidsrettet næringsutvikling, gunstige boligpriser, god tilgang på boligarealer, nær tilknytning til natur- og rekreasjonsområder samt urbanisering av sentrumsområder er gode vekstfaktorer.*

*Alle kommunene i Ringeriksregionen satser på sentrumsnær utbygging. I Ringerike satses det sterkt på fortetting i Hønefoss med omegn. Hønefoss er en naturlig regionhovedstad, samtidig som det skal være et tett og godt samspill mellom byen og lokalsamfunnene rundt.*

*I regionen er tettstedene Vik og Nesbakken sammen med Hønefoss by viktige for å styrke kommunene i et framtidig utviklingsperspektiv. Hønefoss vil være handelssenter og vil måtte fylle urbane funksjoner for å fremme den bokvaliteten og næringstilbudet som dagens befolkning etterspør. Kulturtilbudet og andre fritidstilbud vil være en svært viktig faktor i den videre tilretteleggingen, både sentralt i Hønefoss og lokalt i de mindre tettstedene.*

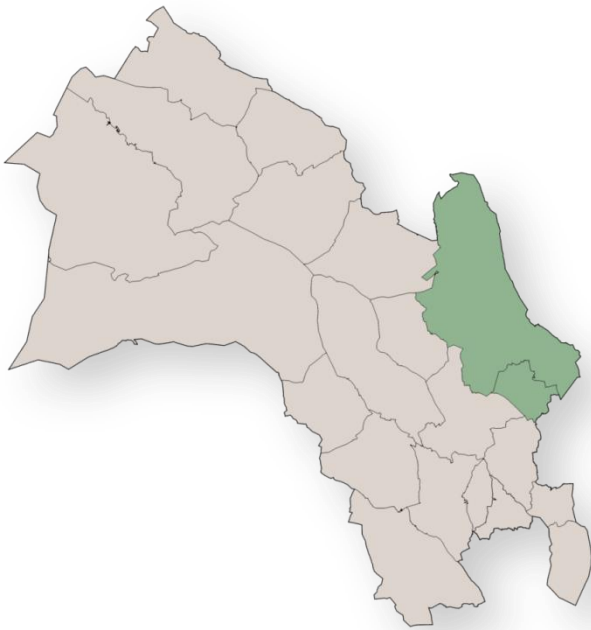
*Det er et stort potensiale for en bærekraftig og miljøvennlig utvikling i tettstedene. Med økt bosetting sentrumsnært må areal- og transportplanlegging ta høyde for at kollektivtransporten i aksene Nesbakken, Hønefoss og Vik styrkes. Her vil Ringeriksbanen spille en viktig rolle, i tillegg en mulig intercity-løsning til Jevnaker.*

*Samtidig vil den lokale trafikken være avhengig av gode og trygge gang- og sykkelveier. Det er en målsetting at biltrafikken reduseres, og at flest mulig benytter aktiv transport, som å gå eller sykle, dit de skal. Det er tilsvarende viktig å sikre nær tilgang til aktivitets- og rekreasjonsområder fra sentrumsområdene.*

*Ringerike og Ringeriksregionen har et godt utgangspunkt for å møte framtidens næringsutvikling. Eggemoen er et høyteknologisk næringsområde med store muligheter og visjoner og på Hvervenkastet er det etablert mye kunnskapsbasert næring. Ringerike sykehus og Kartverket krever høykompetanse og rekrutterer mange ansatte utenfor regionen. Landbruk er en vesentlig næringsvirksomhet i regionen og det er bygd opp høykompetanse både innen tradisjonelt landbruk og mer spesialisert virksomhet.*

*Ringerike, Hole og Jevnaker utgjør en felles bo- arbeids- og serviceregion. Graden av intern pendling mellom kommunene utgjør over 25 %, hvor Ringerike har den største graden av interpendling både på grunn av størrelse og arbeidsmarked.*

### Fylkesmannens anbefaling i foreløpig skisse.



Ringerike, Hole og Jevnaker arbeider med en utredning om ny, felles kommune. Fylkesmannen er av den oppfatning at med ny E16 og ny Bergensbane i tillegg til den utviklingen som allerede er i gang i Ringeriksregionen, vil det være en fordel for alle innbyggerne om man klarer å etablere en ny, felles kommune. Dette vil være fordelaktig både når det gjelder tjenester til innbyggerne, robust økonomi og samordnet og helhetlig samfunnsutvikling. Demokraturverdingen er som for Hallingdal over.

Fylkesmannen er av den oppfatning at det arbeides godt mellom Ringerike, Hole og Jevnaker. Fylkesmannen mener at en ny, felles kommune av de tre kommunene er det alternativet som på best måte sikrer de fire hovedmålene i reformen. Ikke minst vil økonomien styrkes vesentlig i 20-årsperioden i forhold til å fortsette som egne kommuner. Det vises til beregningene fra KS. Om de tre kommune velger å danne en ny kommune vil Fylkesmannen anbefale denne løsningen.

## 5.4 Midt-Buskerud/Modum – Krødsherad – Sigdal

Vedtak/Kommunenes svar

### Modum kommune

Modum kommunes svar er datert 30.3.2016.

- Det er nedsatt en styringsgruppe for kommunereformen i Modum.
- Styringsgruppen er gruppeledere i de respektive kommunestyrepartiene, samt gruppelederne i de politiske partiene som ikke sitter i formannskapet.
- Styringsgruppen har vedtatt å utrede tre ulike alternativer:
  - 1 Sigdal – Krødsherad – Modum – Øvre Eiker
  - 2 Sigdal – Krødsherad – Modum
  - 3 Bestå som i dag
  - 4 Modum og Øvre Eiker
- 5. februar 2016 var det felles formannskapsmøte mellom Sigdal, Krødsherad og Modum, hvor kommunereform sto på sakslisten
- 24. februar var det et åpent debattmøte på Modum bibliotek med ordførerne i Modum, Sigdal, Øvre Eiker og Krødsherad
- Styringsgruppen har vedtatt at det skal holdes kretsvisе folkemøter for å involvere og informere innbyggere og næringsdrivende i Modum

Kommunestyret skal fatte endelig beslutning 20.6.2016.

### Krødsherad kommune

Krødsherad kommunes svar er datert 17.3.2016.

Innledningsvis reises følgende problemstilling:

Krødsherad kommunestyre forholder seg til fristen om kommunestyrebehandling innen 30.6.2016 og holder på med en prosess som skal gi kommunestyret et grunnlag for beslutning. Kommunen er midt i prosessen og analyser og rapport er ikke klar til fristen 18. mars som fylkesmannen har satt i sitt brev. Ordfører i Krødsherad stiller spørsmål om fylkesmannens hjemmel i forhold til å be om «svar på delspørsmål» før fristen 30.6.16 samt fylkesmannens hjemmel i forhold til å foreslå kommunestrukturen i Buskerud på et grunnlag som ikke engang er klart i kommunene. Slik ordfører i Krødsherad har oppfattet saken er det snakk om en eventuell frivillig kommunestrukturendring.

Det pågår som nevnt arbeid med rapport og det vil bl.a. bli gjennomført folkemøte der fylkesmannen i Buskerud er en av innleiderne 5.4.16. Nedenfor gis en kort tilbakemelding på spørsmålene som er stilt, men som nevnt på et grunnlag som ennå ikke på noen måte er ferdig utredet i kommunen.

Krødsherad kommunes spørsmål er i det vesentlige besvart i innledningens punkt 1.b. Fylkesmannen minner om at det på svartidspunktet for kommunene er ett år og ni måneder siden Stortinget påla kommunene utredningsplikt, og vel 3 måneder til endelig vedtak må foreligge. I den situasjon har Fylkesmannen i Buskerud valgt å gå i dialog med kommunene på det grunnlag som foreligger, og som Fylkesmannen vet mange steder både er godt og grundig, men ikke fullt ut gjennomarbeidet. Det gir kommunene mulighet til å spille inn synspunkter til Fylkesmannens endelige innstilling til KMD, noe

alternativet ikke ville gjort. Fylkesmannen skal sende sin endelige innstilling til Kommunaldepartementet innen 1.10.2016 og ønsker best mulig dialog med kommunene før dette.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan kommunen bedømmer risikoen for å nå målene i reformen som fortsatt egen kommune sett i forhold til en ny og større kommune så svarer kommunen slik:

## Sigdal kommune

Sigdal kommunes svar er datert 10.3.2016.

I oversendelsesbrevet heter det:

Det vises til fylkesmannens brev av 15.01.2016 (deres ref 2014/4681) vedr forventninger til kommunens prosess i forkant av et vedtak på spørsmål om kommunereform. I brevet listes en rekke spørsmål som fylkesmannen ønsker belyst fra kommunens side. Det oppfattes at anmodningen kommer for at fylkesmannen bedre skal kunne danne seg et bilde av situasjonen, innen fylkesmannen på selvstendig grunnlag skal gjøre sine vurderinger knyttet til kommunestruktur i Buskerud. Sigdal kommune har forsøkt å besvare disse spørsmålene i følgende oversikt. Dette er imidlertid gjort relativt kortfattet og overordnet, på bakgrunn av den grunnleggende innstilling og status spørsmålet om kommunereform har, etter behandling i Sigdal kommune sitt kommunestyre.

Sigdal kommune viser til vedlagte protokoll fra kommunestyrets møte den 10.09.2015, saksnummer 69/15. Kommunestyret vedtok enstemmig følgende uttalelse.

*Endring i kommunestruktur må ikke skje under tidspress og usikkerhet om rammebetingelsen etter et vedtak. Det er ingen grunn til at alle kommuner skal presses til å drive denne prosessen samtidig. Endringer i kommunestruktur må komme nedenfra og være reelt frivillig. Prosesser som er i gang gjennomføres, det igangsettes ikke nye utredninger.*

Sigdal kommune har følgelig ikke hatt noen særskilte tiltak, utredninger eller andre aktiviteter knyttet til kommunereform, siden vedtaket høsten 2015. Det var imidlertid allerede planlagt aktiviteter i regionrådet for Midt-Buskerud (Modum, Sigdal og Krødsherad) som det var naturlig å stille opp på, når dette var klart. Dette ledet frem til felles formannskapsmøte for de tre kommuner, arrangert på Sole Hotell den 04.-05.02.16. Hovedtema på denne samlingen var arbeid med kommunereform, og det var hentet inn ekstern veilederkompetanse og ble gjennomført et arbeidsverksted hvor man drøftet fordeler og ulemper, muligheter og trusler

knyttet til å bestå som egne kommuner, eller å gå videre i drøftinger av en større enhet. Denne samlingen, og diskusjonene derfra er selvsagt del av grunnlaget for å søke å besvare fylkesmannens spørsmål.

Fra tidligere har Sigdal kommune imidlertid gjennomført en prosess knyttet til kommunereform. Det ble senhøsten 2014 behandlet en egen sak om en slik prosess. Formannskapet ble utpekt som arbeidsgruppe, det ble vedtatt å ta kontakt med nabokommuner, og det ble i starten av 2015 holdt flere møter, både i arbeidsgruppen og også med noen av nabokommunene. Det var i første rekke kommunene Rollag, Nore og Uvdal, Flå, Nes og delvis Krødsherad som responderte på initiativene. Oppsummert er konklusjonene fra samtlige samtaler at det ikke var grunnlag for videre arbeid og mer inngående prosesser. Ordfører tok våren 2015 også initiativ til å arrangere folkemøte i Prestfoss, mandag 11.05.2015. Møtet samlet om lag 200 deltagere som overvar og deltok under paneldebatt og plenumsdiskusjon med spørsmål og refleksjoner fra inviterte deltager og publikum i salen.

Parallelt med prosessen beskrevet ovenfor ba arbeidsgruppen rådmannen om å gjennomføre en analyse med «SWOT» i de ulike sektorer, for å sammenfatte spørsmål og analyser knyttet til problemstillingen; «å bestå som egen kommune», versus å inngå i en ny og større kommune.

Svarene på spørsmålene i «Fylkesmannens forventninger» er i første rekke basert på prosessene som beskrevet over, samt administrasjonens analyser, og tilhørende politisk behandling av dette.

Det er på det rene, også etter siste del av dette arbeidet, med to dagers felles formannskapsmøte mellom Sigdal, Modum og Krødsherad på nyåret 2016, - at vedtaket og innstillingen til spørsmålet om kommunereform fra kommunestyrets behandling i september 2015 opprettholdes. Det er så langt ingen avgjørende endringer i spørsmålet om kommunereform, i prosesser i kommuner rundt oss, i nye føringer fra statlig hold, eller andre forhold som tilsier at man politisk har endret syn. Sigdal kommune kan gå videre som egen kommune også i årene som kommer, gitt kjente forutsetninger pr i dag.

Dette utgangspunktet ligger til grunn når fylkesmannens spørsmål i brev av 15.01.2016 besvares. Dette er også bakgrunn for at det hele gjøres kort og overordnet. For øvrig bygger altså svarene på arbeid med administrasjonens «SWOT» våren 2015.

## Alternativer

- a) Ny, felles kommune av Modum, Sigdal og Krødsherad
- b) Prosess/Vedtak: Tre kommuner

## Vurderinger etter reformens mål

### Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Modum:

Når det gjelder risikoen for å nå målene i reformen som fortsatt egen kommune sett i forhold til en ny og større kommune, svarer kommunen slik:

*Vi er opptatt av å kunne gi innbyggerne gode tjenester. Økonomi ser ikke ut til å gi insitamant til sammenslåing. Modum kommune har et voksende innbyggertall og er allerede en mellomstor kommune med relativt stor geografisk utbredelse. Vi mener kommunen gir gode tilbud i dag og tror den har mulighet til det også i et fremtidig perspektiv. Med vekst i Østlandsområdet regner vi med at Modum er en attraktiv kommune som naturlig vil vokse i innbyggertall. Vi mener kommunen er*

*så stor at den oppleves som en mulig attraktiv arbeidsplass og kommunen har svært gode kvaliteter som bokommune.*

Krødsherad gir uttrykk for at kommunen har god økonomisk styring og satt tæring etter næring. Man mener også at det i en sammenslått kommune er forhold som kan vanskeliggjøre en god økonomisk politikk.

### **Gode og likeverdige tjenester**

Modum kommune har utarbeidet en plan for helse- og sosialetaten. Denne skal bli en mal for tilsvarende planer for de andre etatene. Kommunen har medarbeidere med en allsidig kompetanse og kompetansen er godt kjent i organisasjonen. Det er imidlertid ikke utarbeidet noen langsiktige planer.

Krødsherad har innenfor helse- og omsorgstjenestene satset aktivt på en økt andel fagarbeidere og ansatte med høyskoleutdanning. Sektoren har minimum en årlig gjennomgang av kompetansebehovet i forhold til behov for videre- og etterutdanning.

Kommunen mener at dersom tilbudet på denne (og andre) sektorer skal ivaretas av en større kommune er det grunn til å tro at rekrutteringssituasjonen vil svekkes og ikke styrkes da lokalsamfunnet blir tappet og det blir færre lokale søkere/arbeidstakere over tid.

Sigdal kommune har ikke gjort gjennomgående kompetanseplanlegging siden 2009. Dagens situasjon håndteres gjennom årlig rullerte opplæringsplaner.

### **Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling**

Modum viser til at kommuneplanen er deres verktøy for samfunnsutvikling. Kommunen deltar i samarbeid med nærliggende kommuner for å ivareta en helhetlig og samordnet arealforvaltning i sin region. I tillegg gir kommunen innspill til andre kommuneplaner og fylkesplaner.

Krødsherad uttrykker at mange av de utfordringene man har er knyttet til samfunnsutvikling på tvers av kommunegrenser og ikke vil bli løst selv med en kommunereform. Utfordringene ligger ofte på andre nivå enn i kommunene.

### **Styrket lokaldemokrati**

Krødsherad gir uttrykk for at det er en betydelig risiko for at en større kommune vil gi færre politikere og mindre innflytelse for innbyggerne i Krødsherad på lokale saker. Hvorvidt det vil oppleves som økt lokaldemokrati å kunne delta i valg av et kommunestyre som skal forvalte et større geografisk område, mener kommunen det vil være ulike oppfatninger av hos den enkelte.

## Fylkesmannens anbefaling i foreløpig skisse



Det arbeides nå med en vurdering av et samarbeid mellom Modum og Øvre Eiker om en ny, felles kommune. Dette vurderes som et godt alternativ for begge kommuner og særlig for Modum. Med de vedtakene som tidligere er gjort i de tre kommunene, vil Modum, Sigdal og Krødsherad fortsette som 3 egne kommuner. Det er vanskelig å se at reformens hovedmål vil bli innfridd med disse vedtakene. Modum med sine 13 794 innbyggere er nesten på den minimumsstørrelsen som ekspertutvalget anbefaler, men Sigdal, 3 512, og Krødsherad, 2 275, er langt unna. Det er etablert en rekke samarbeidsordninger mellom kommunene og dette vil fortsatt være en forutsetning for å opprettholde en god og hensiktsmessig tjenesteyting til befolkningen om man velger å fortsette som egne kommuner.

Når det gjelder økonomien i en felleskommune mellom disse tre, og tre selvstendige kommuner, viser Fylkesmannen til KS sine beregninger. Også Øvre Eiker kommune kunne diskuteres i sammenheng med en ny kommune i Midt-Buskerud. En mulighet er å utvikle seg sammen med Modum. En annen er å gå sammen med de tre kommunene i Midt-Buskerud. Fylkesmannen viser i denne forbindelse til sine merknader vedrørende Øvre Eiker under Drammensregionen.

Fylkesmannen er av den oppfatning at det alternativet som best innfrir reformens mål, er en ny kommune bestående av de tre kommunene Modum, Krødsherad og Sigdal. En slik kommune ville vært enda sterkere om Øvre Eiker hadde vært med. Fylkesmannen viser til avsnittet om Drammensdistriktet i denne forbindelse.

I sin endelige innstilling til departementet vil Fylkesmannen trolig kunne bygge på Stortingets vedtak om nytt inntektssystem for kommunene. Dette vil da bli lagt til grunn for innstillingen slik at om disse kommunene, som allerede har et utstrakt samarbeid, går glipp av store midler til skole, helse og omsorg mv. ved å stå alene, så vil Fylkesmannen vurdere å innstille på en ny felles kommune.



## 5.5 Drammensområdet/Drammen – Øvre Eiker – Nedre Eiker – Lier – Svelvik – Hurum – Røyken – Sande

Vedtak/Kommunenes svar

### Drammen kommune

Drammen kommunes svar er datert 15.3.2016

Drammen kommunes svar er relativt kortfattet, men med omfattende henvisninger til relevante utredninger eller andre dokumenter.

I svarbrevet heter det blant annet:

*Svar på Fylkesmannens spørsmål om status kommunereform*

*Fylkesmannens forventninger til kommunene er å starte utredninger, ha nabosamtaler og gjøre vedtak som viser at kommunene tar konsekvenser av utredningene.*

*Drammen kommune har jobbet systematisk med kommunereformen siden 2014. Ordfører Tore Opdal Hansen tok tidlig initiativ (2014) til å starte nabopraten med kommunene Øvre Eiker, Nedre Eiker, Sande, Svelvik, Lier, Røyken, Hurum og Asker. Allerede i desember 2014 vedtok Svelvik og Drammen en intensjonsavtale om å slå seg sammen. Begge kommunene har uttalt at de ønsker flere kommuner med på laget.*

*Våren 2015 ble en utredning bestilt av PWC og Asplan Viak, som så på mulige sammenslåingsalternativer i regionen ("Fellesutredningen"). Utredningen inkluderte kommunene Øvre Eiker, Nedre Eiker, Sande, Svelvik, Lier, Drammen, Røyken og Hurum. Utredningen konkluderte med at sammenslåing vil gi sterkere fagmiljøer og muligheter for mer helhetlig samfunnsutvikling, samt stordriftsfordeler på de øverste administrative nivåene.*

*Svelvik og Drammen har hatt drøftinger om en politisk plattform. I tillegg har kommuner som ønsket det, deltatt i en seminarserie for å øke kunnskap om viktige tema i forbindelse med kommunereform. Dette er temaer som Hvordan bygge lokal stedsidentitet, Hvordan er fremtidens næringsliv og samferdsel, Hvordan styrke lokaldemokratiet, Kommunen som arbeidsgiver. I tillegg til Svelvik og Drammen, har Lier, Røyken og Hurum deltatt.*

*I februar har kommunestyrene i Hurum og Nedre Eiker vedtatt å føre samtaler/forhandlinger med Drammen/Svelvik. Disse kommunene skal samtale med flere og legge resultatene fram til en folkeavstemming til våren.*

### Øvre Eiker kommune

Øvre Eiker kommunes svar er datert 17.3.2016.

I brevet heter det:

## Fylkesmannens forventninger til kommunenes kommunereformvedtak

Vi viser til fylkesmannens brev 15.1.2016. Øvre Eiker kommunes svar på fylkesmannens spørsmål følger som vedlegg til brevet. Formannskapet i Øvre Eiker behandlet svaret i møte 9.3.2016.

Øvre Eiker kommunestyre behandlet kommunereformen i møte 17.2.2016 og gjorde følgende enstemmige vedtak:

1. Øvre Eiker kommune har utredet kommunereformen ferdig.
2. Øvre Eiker kommune er positiv til videre utredning om kommunesammenslåing hvis nabokommuner ønsker dette.
3. Øvre Eiker kommune vil utrede grensejustering i samarbeid med nabokommuner.

Det er etter denne behandlingen kommet invitasjon til samtaler om kommunereformen fra ordfører i Nedre Eiker kommune og ordfører i Drammen kommune. I formannskapets møte 9.3.2016 ble det oppnevnt et sonderingsutvalg bestående av ordfører og gruppelederne som skulle ivareta disse invitasjonene. Slike innledende møter er gjennomført med Nedre Eiker kommune 14.3.2016 og med kommunene i Drammensområdet 16.3.2016. Det er avtalt oppfølgende samtaler med kommunene i Drammensområdet.

### Nedre Eiker kommune

Nedre Eiker kommunes svar er datert 14.3.2016.

I Nedre Eiker utgjør formannskapet politisk styringsgruppe for arbeidet.

For Nedre Eiker vurderes følgende mulige alternativer:

- Nedre Eiker og Øvre Eiker
- Nedre Eiker og Drammen/Svelvik og eventuelt flere kommuner i Drammensregionen
- Nedre Eiker som egen kommune

Felles utredning i Drammensregionen

Nedre Eiker har sammen med Drammen, Øvre Eiker, Lier, Svelvik og Sande gjennomført et felles utredningsarbeid. I denne utredningen ser man på alternative muligheter for eventuelle kommunesammenslåinger.

Mulighets- og sårbarhetsanalyse

Nedre Eiker har fått PWC til å gjennomgå muligheter og utfordringer/sårbarhet i forhold til å fortsette som egen kommune, sett opp mot alternativet om å bli en del av en ny og større kommune.

### Lier kommune

Lier kommunes svar er datert 18.3.2016.

Det vises til kommunestyrets vedtak av 15.3.2016.

Kommunestyret i Lier fattet sitt vedtak om kommunereformen 15.3.2016.

Vedtaket lyder som følger:

1. Følgende utredninger og innbyggerundersøkelse tas til orientering:
  - a. Kommunereform i drammensregionen – fellesutredning for retningsvalg mot en ny kommune. Lier, Drammen m.fl. Juni 2015
  - b. Konsekvenser og muligheter ved alternativ kommunestruktur. Lier, Asker m.fl. Oktober 2015.
  - c. Lier 2040. Muligheter og utfordringer som egen kommune. November 2015.
  - d. Innbyggerundersøkelse om dagens og fremtidens kommune. Sammendrag for Lier kommune. Juni 2015.
2. Lier kommune ser seg best tjent med å fortsette som egen kommune ut ifra de fakta som fremkommer av utredningene og de vedtak Stortinget har fattet
3. I og med at kommunen fortsetter som egen kommune faller spørsmålet om folkeavstemning bort, ref. vedtak i kommunestyret sak 50/2015 om at det skulle avholdes en rådgivende folkeavstemning i forkant av en eventuell realitetsbehandling om kommunesammenslåing
4. Dersom forutsetningene endrer seg i det videre arbeidet med kommunereformen ved at det etableres ulike konstellasjoner av kommune – «regionkommuner» - på begge sider av Lier, eller en fjordkommune bestående av Hurum, Røyken, Svelvik og Drammen, vil spørsmålet kunne reises på nytt

Vedtaket ble fattet med 40 mot 8 stemmer avgitt for et alternativt forslag. En person var fraværende på stemmetidspunktet (kommunestyret i Lier kommune har 49 medlemmer).

## Hurum kommune

Hurum kommunes svar er datert 18.3.2016.

Når det gjelder helhetlig og samordnet samfunnsutvikling påpeker Hurum kommune følgende:

### **Hvordan sikre en samordnet utvikling innenfor bo- og arbeidsområder?**

Hurum har et utstrakt samarbeid med nabokommuner og omkringliggende kommuner for å sikre en utvikling i regionen som er helhetlig og samordnet. Imidlertid oppnår man bare gode løsninger mellom to kommuner der løsningen har klar nytte for begge kommune.

Kommune deltar på regionale fora og samarbeidsarenaer, og det er utstrakt samarbeid med nabokommunen.

### **Hvordan sikre areal- og transportløsninger som gir reduserte klimagassutslipp, ivaretar nasjonale arealhensyn og som legger til rette for folketallsvekst og næringsutvikling?**

Hurum har i sine langsiktige planer konsentrert veksten rundt sentrumsområdene for å kunne etablere gode kollektivløsninger og transportløsninger som vil kunne ivareta vekst, utvikling og klimamål. Kommunen har arealer for stor vekst, men trenger å utvikle infrastrukturen.

### **Hvordan har kommunen vurdert helhetsperspektivet i egen region?**

Hurum ligger ytterst på en halvøy og har utfordringer knyttet til dette. Kommunen har en sentral beliggenhet på Østlandet og har store arealer som kan sikre en langsiktig utvikling av regionen. Den sentrale beliggenheten kan gi klare fordeler for transport, næring og klimamål for regionen.

## Røyken kommune

Røyken kommunes svar er datert 18.3.2016.

Det vises til vedtak om prosess.

I desember 2015 vedtok kommunestyret i Røyken å utrede fem alternativer til fremtidig kommunestruktur. Hole kommune har imidlertid sagt at de vil orientere seg mot Ringerike, og derfor er det fire alternativer som nå blir utredet:

- Røyken, Hurum, Asker og Bærum
- Røyken, Hurum og Asker
- Røyken og Hurum
- Røyken alene

## Tidsfrister

Innen 1. juli 2016 skal kommunestyret vedta om Røyken skal slå seg sammen med andre kommuner eller stå alene som i dag. Sommeren 2017 skal Stortinget vedta ny kommunestruktur. En eventuell sammenslåing mellom Røyken og nabokommuner kan skje fra 1. januar 2020.

## Folkemøter

Før politikerne våre fatter en beslutning om fremtidig kommunestruktur, skal innbyggerne i Røyken involveres gjennom folkemøter, innbyggerundersøkelser og informasjonsbrosjyre.

## Alternativer

- a) En større kommune rundt Drammen
- b) Særlige merknader

## Vurderinger etter reformens mål

### Gode og likeverdige tjenester

Drammen kommune har ikke problemer med å få besatt kompetent personell i ledige stillinger. Det er god søkning til ledige stillinger. Kommunen dels har og dels er i gang med en oppdatert kartlegging av kompetanse- og kapasitetsbehov.

Øvre Eiker har generelt ikke store utfordringer med å rekruttere kompetente medarbeidere. Det er gjennomført utredninger av kompetansebehov i de ulike tjenestestedene i organisasjonen. Det er likevel slik at mange tjenester gir uttrykk for at det ville kunne være fordeler med å være en del av et bredere fagmiljø, spesielt for å få større kraft i det utviklingsrettede arbeidet.

Øvre Eiker kommune har en overordnet kompetanseplan fra 2011 og har generelt god oversikt over kompetansebehovet.

Øvre Eiker er en vekstkommune som gjennom en lengre periode har vist at den er i stand til å gi innbyggerne gode tjenester med tilgjengelige ressurser.

Nedre Eiker kommune har i stor grad kompetanseplaner og har pr. i dag god tilgang på relevante søkere når ledige stillinger lyses ut.

Lier kommune mener at kommunens plassering sentralt på Østlandet gir både fordeler og ulemper når det gjelder kompetanse og rekruttering. Lier er et attraktivt sted å jobbe på grunn av sin nærhet til store byer som Oslo og Drammen. Lier har god tilgang på relevant kompetanse i sine

ansettelsesprosesser. Samtidig vil det alltid finnes konkurrerende jobbtillbud i regionen som kan gjøre det vanskelig å holde på attraktiv kompetanse.

Hurum kommune uttrykker at kommunen generelt har en proaktiv holdning til kompetansebehov og kompetanse. En stilling med god fagkompetanse vil imidlertid ikke gi grunnlag for et godt fagmiljø. Kommunen er sårbar vedrørende administrativ saksbehandling, tilstedeværende ledelse, fagkompetanse og service/informasjonskapasitet.

I Røyken kommune er det utarbeidet kompetanseplaner for de store sektorene Helse og Omsorg og Oppvekst. Kompetanseplanene brukes aktivt ifht utvikling av ansattes ferdigheter og rekruttering til stillinger. Kommunen har ikke utarbeidet en helhetlig kompetanseplan.

Røyken kommunes beliggenhet og kommunikasjoner gjør kommunen svært attraktiv som bokommune for en befolkning som har bo- og arbeidsmarkedet i kommunene Oslo, Bærum, Asker og Røyken.

### Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

**Drammen** kommune mener at Drammen og Svelvik sammen vil bidra til en mer effektiv areal- og transportplanlegging i det som blir ny kommune. Her vil man begynne å arbeide med kunnskapsgrunnlag for felles kommuneplan når Stortingsproposisjonen har vedtatt nye kommunegrenser.

Drammen deltar i Buskerudbyen for å bidra til en helhetlig og bærekraftig samfunnsutvikling i området mellom Lier og Øvre Eiker. Buskerudbyen blir utvidet dersom Svelvik og Drammen blir én kommune. Drammen deltar i prosjektorganisasjonen som leder arbeidet med Fjordby på Lierstranda. På denne måten bidrar kommunen til en helhetlig utvikling i området på grensen mellom Drammen og Lier. Drammen og Lier jobber sammen med å regulere nytt sykehus på Brakerøya. Drammen bidrar også inn i fylkeskommunens arbeid med strategisk næringsplan for regionen og er vertskommune for et uformelt regionalsamarbeid kalt D5. Det er Drammens oppfatning at grensen mellom Lier og Drammen er uheldig plassert, pga. omfattende byutvikling som foregår i området.

Kommunegrensene mellom Drammen, Lier og Nedre Eiker deler hva som er en naturlig hverdagsregion, altså ett bo- og arbeidsmarked. Dersom det ikke blir sammenslåing mellom disse kommunene, mener kommunen at man må jobbe videre med felles areal- og transportplanlegging, for eksempel i forbindelse med Buskerudbyen.

**Øvre Eiker** uttrykker at det generelt kan uttales at kommunen har lagt stor vekt på overordnet planlegging gjennom kommuneplanen. By- og stedsutvikling har vært det bærende element i kommuneplanene i Øvre Eiker i snart 20 år. Kommuneplanene for Øvre Eiker har også reflektert den store oppmerksomheten det har vært og er om å utvikle det regionale samarbeidet i sitt område. Øvre Eiker kommune har derfor vært en pådriver for regionalt samarbeid i Samarbeidsalliansen for Osloregionen, Vestregionen, Drammensregionen (i dag D5) og tidligere også i Kongsbergregionen.

Utredningene som er gjort i f m kommunereformen bekrefter at Øvre Eiker kommune er en del av et tett integrert bo- og arbeidsmarked i Osloregionen. Området Hokksund og østover langs Drammenselva er en del av "Tettstedet Drammen" (SSB). Mot sør og vest oppleves tilknytningen mot Kongsberg noe sterkere, mens områdene mot på nord har sterkere tilknytning mot Modum/Midtfylket.

Situasjonen for Øvre Eiker kommune er sammenfattet slik i utredningsarbeidet til kommunereformen:

Stedsstrukturen i Øvre Eiker kommune er vel definert. Stedsstrukturen og utbyggingsmønsteret i kommunen følger skolestruktur og historisk utvikling.

Kommunegrensen er slik at den ikke hindrer en naturlig by- og stedsutvikling i nabokommunene. Dette anser Øvre Eiker kommune som et vesentlig poeng i vurderingen av de arealmessige vurderingene som skal gjøres i f m kommunereformen.

**Nedre Eiker** sier at felles utredninger gir følgende beskrivelse: Drammensregionen er en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. 180 000 mennesker bor og arbeider konsentrert i sentrum og langs hovedferdselsåre og trafikknutepunkt. Det gjelder både dagens vegger og jernbane, men også de historiske ferdslsårene som Drammenselva og fjorden.

Befolkningen arbeider både i egen kommune, men også i de andre kommunene i analyseområdet. Pendlingen mellom bolig og arbeidssted innenfor regionen, fra regionen og til regionen, er vesentlig. Gode kommunikasjoner er derfor viktig både for innbyggerne og næringsliv.

Kommunereformen handler bl.a. om bedre organisering i områder der både innbyggere og næringsliv daglig krysser flere kommunegrenser, og der større kommuner vil kunne gi en mer helhetlig og god planlegging av infrastrukturen og mer effektivitet i beslutninger som er tjenlig både for innbyggere, næringsliv, investorer, organisasjoner og besøkende.

Nedre Eiker har gode virkemidler gjennom regional planlegging med spesielt fokus på regional areal- og transportplan (ATP) og ved å sørge for at prinsippene og intensjonene blir fulgt i egne, kommunale planer. Dette arbeidet forsterkes ytterligere gjennom utstrakt regionalt samarbeid i Buskerudbyen.

Buskerudbysamarbeid med felles areal- og transportplan, samferdselstiltak og felles mål for klimagassutslipp, er svaret på noen av disse utfordringene. Samarbeidet er en sterk og handlekraftig aktør med tilgang på store ressurser.

**Lier** gir uttrykk for at viktige kommunale samfunnsutviklingsoppgaver er å legge til rette for hensiktsmessig areal-, bo- og transportutvikling. Kommunene har en utviklingsrolle som handler om å legge til rette og regulere betingelsene for viktige utviklingstrekk i kommunene.

Lier inngår i to sentrale utviklingsprosjekter; Fjordbyen og Buskerudbyen. Dette er prosjekter som bidrar til en helhetlig og samordnet arealforvaltning og samfunnsutvikling i området nedre Buskerud. I tillegg er det godt beskrevet i gjeldende kommuneplan hvordan Lier kommune legger til rette for helhetlig og samordnet arealforvaltning og samfunnsutvikling i egen region.

#### Fjordbyen

Lier og Drammen kommune inngikk i 2010 avtale om plansamarbeid for å utvikle området på Lierstranda og Brakerøya til en fjordby. Avtalen er basert på et felles ønske om utvikling av et attraktivt byområde i overgangen mellom Drammensfjorden, kulturlandskapet i Lier og Drammen sentrum. Ønsket er at området skal gå fra å være et industri- og næringsområde til et urbant og bærekraftig byområde som binder sammen land og sjø.

Lier og Drammen utgjør et felles arbeidsmarked med de øvrige kommunene i søndre Buskerud, nordre Vestfold og Asker, Bærum og Oslo. Arbeidspendlingen er stor; innpendlingen til Lier er 63 % mens utpendlingen er 62 %. En næringsanalyse utført i forbindelse med Fjordbyen-prosjektet beskriver Oslo-regionen som en stor funksjonell nærings- og arbeidsmarkedsregion med Drammensregionen som en underregion. Analysen påpeker også at integrasjonen innen Osloregionen må forventes å øke etter som befolkningen vokser og med utviklingen av et bedre transporttilbud.

## Buskerudbyen

Buskerudbysamarbeidet ble etablert i 2010 og besto opprinnelig av ni partnere. Samarbeidet har til hensikt å legge planer og koordinere tiltak for hvordan befolkningsvekst og trafikkvekst kan møtes på best mulig måte.

Samarbeidspartene har inngått et forpliktende og langsiktig samarbeid for å løse felles utfordringer innen arealutvikling, transport og miljø. Samarbeidet skal legge til rette for forventet befolknings – og næringsvekst i byområdet. Dette vil kunne avlaste andre pressområder på Østlandet, men også bidra til styrket kollektivtransport, effektiv næringstransport og mer attraktive byer og tettsteder i Buskerudbyen.

**Hurum** kommune har et utstrakt samarbeid med nabokommuner og omkringliggende kommuner for å sikre en utvikling i regionen som er helhetlig og samordnet. Imidlertid oppnår man bare gode løsninger mellom to kommuner der løsningen har klar nytte for begge kommunene.

Kommunen deltar på regionale fora og samarbeidsarenaer, og det er utstrakt samarbeid med nabokommunen.

Hurum har i sine langsiktige planer konsentrert veksten rundt sentrumsområdene for å kunne etablere gode kollektivløsninger og transportløsninger som vil kunne ivareta vekst, utvikling og klimamål. Kommunen har arealer for stor vekst, men trenger å utvikle infrastrukturen.

Hurum ligger ytterst på en halvøy og har utfordringer knyttet til dette. Kommunen har en sentral beliggenhet på Østlandet og har store arealer som kan sikre en langsiktig utvikling av regionen. Kommunen mener at den sentrale beliggenheten kan gi klare fordeler for transport, næring og klimamål for regionen.

**Røyken** kommune gir uttrykk for at rullering av kommunens planstrategi samt kommuneplanens arealdel og samfunnsdel sikrer kommunen styring for samfunnsutviklingen. Her gjennomgås både lokale, regionale og statlige utviklingstrekk og analyser av fag-temaplaner sikrer utvikling av tjenesteproduksjonen.

Ved å gjennomføre en arealpolitikk som styrker sentrumsområdene/ knutepunktene i kommunen legger Røyken kommune opp til at nasjonal politikk følges og at klima- og miljømål kan nås. Kommunen arbeider med rullering av klimaenergiplan og følger en aktiv boligpolitikk hvor energieffektive løsninger velges.

Mht. klima, miljø og samferdselsutfordringer har Røyken kommune etablert et nytt politisk utvalg hvor nevnte områder har et særlig fokus. I samarbeid med Asker kommune er Spikkestadutvalget gitt et fornyet mandat. Målet er å etablere gode, miljøvennlige løsninger innenfor bane, sykkel, gange og vei. Det er etablert en nær dialog med fylkeskommunalt nivå i dette arbeidet

Røyken kommune har gjennom felles utredning med kommunene Lier, Hurum, Asker, Bærum og Hole fått en bred og god analyse av kommunens bo- og arbeidsmarkedsregion. Kommunen uttrykker at denne klart og tydelig viser at Røyken kommunes innbyggere har sterke relasjoner mot Asker, Bærum og Oslo hvor to tredjedeler pendler. Kommunens hovedvegssystemer mot nord går gjennom 2 vegregioner noe som skaper problem rundt helhetlig planlegging og satsninger, det samme gjelder i forhold til kollektivreisende. Ved en sammenslått storkommune vil en kunne få en mer helhetlig politikk og samfunnsutvikling innenfor areal, samferdsel og kollektiv.

## Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Drammen kommune gir uttrykk for at kommunen har tilstrekkelig politisk og administrativ økonomisk kompetanse. Det vises blant annet til økonomiplan 2016-2019, som uttrykker at Drammen har en sunn og bærekraftig økonomisk styring.

Drammen kommunes økonomistyring er i henhold til anbefalte rammer fra KS. Det er vedtatt og fulgt opp, at investeringsprosjekter skal ha en høyre grad av egenfinansiering enn tidligere for å hindre for stor gjeldsøkning. Økonomiplanen viser et langtidsbudsjett for å møte utfordringer knyttet til gjeldsvekst og demografi.

Når det gjelder Regjeringens forslag til endringer i inntektssystemet er dette en fordel for Drammen, da kommunen vil få større inntekter. Regjeringens formål med reformen er gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og robuste økonomiske kommuner og styrket lokaldemokrati. Det er kommunens vurdering at både i dag, og som en ny kommune sammen med Svelvik eller flere, vil kommunen oppfylle tre av fire formål. Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling vil i tillegg kreve samarbeid med ytterligere nabokommuner.

**Øvre Eiker** kommune skriver at kommunen er en lavinntektskommune og at likeverdighet i tjenestetilbudet er en utfordring. Kommunen driver effektivt i dag, men det er økende gjeld og sårbarhet for uforutsette hendelser og endringer i rentenivå mv.

En større kommune, skriver Øvre Eiker, vil trolig kunne effektivisere administrasjonen på enkelte områder. En større kommune vil også kunne bygge sterkere fagmiljøer for å drive utviklingsrettet arbeid og ha beredskap for nye og utvidede oppgaver. Øvre Eiker oppfatter seg også som sårbar for endringer i inntektssystemet.

**Nedre Eiker** viser til fellesutredningen på dette punkt. Her står det bl.a.:

*”Kommunene i regionen i dag har svært stramme økonomiske rammer og utgangspunktet for kommunene er ganske likt på inntektssiden. Kun to av kommunene har eiendomsskatt. De fleste kommunene har hatt en positivt økonomisk utvikling fram mot 2014, kanskje med unntak av Nedre Eiker. Samlet sett ville regionen hatt et nettodriftsresultat i 2014 på ca.1,9 %, noe som er ca.0,8 % bedre enn landsgjennomsnittet og gjennomsnittet for kommunene i Buskerud.*

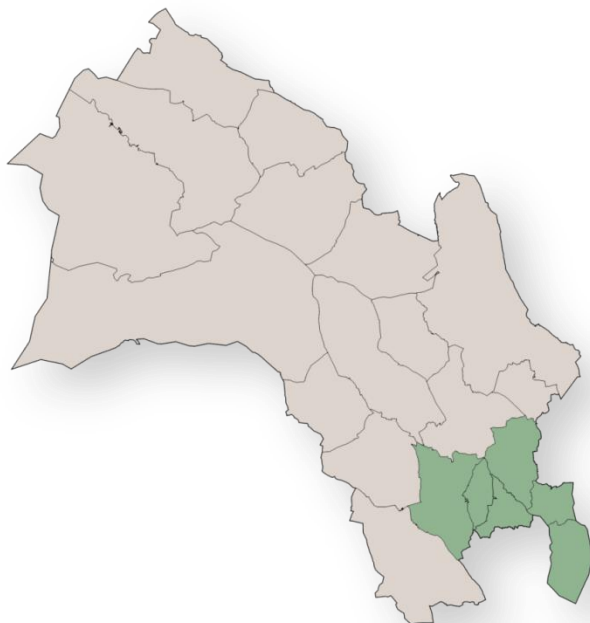
*Når det gjelder gjeldssituasjonen til kommunene, er variasjonen mellom kommunene noe større. KOSTRA viser her at Drammen har høyest gjeldsnivå, men en stor del av dette er knyttet til Drammen Eiendom KF. De øvrige kommunene i regionen ligger stort sett på samme nivå som landsgjennomsnittet per 2014. Svelvik og Nedre Eiker kommuner er begge registrert i ROBEK.”*

### **Styrket lokaldemokrati**

**Øvre Eiker** har i mange år arbeidet med innbyggerinvolvering. Det er fem aktive grendeutvalg som sammen med befolkningen skal medvirke til at kommunen blir et bedre sted å bo, vokse opp i og bli gammel i. Kommunen har sterke lokalsamfunn og ivaretagelsen av stedsutvikling er viktig. Nærheten mellom innbyggerne og politikerne er sentralen og mange opplever at en kommunesammenslåing kan gjøre noe med identiteten og opplevelsen av tilhørighet til kommunen, heter det videre.



## Fylkesmannens anbefaling i foreløpig skisse



### a) En større kommune rundt Drammen

I dette området er det så mange alternativer at Fylkesmannen ikke ser det hensiktsmessig å vurdere alle hver for seg på det nåværende tidspunkt. Når det gjelder tjenesteyting og demokrati ser ikke Fylkesmannen det vanskelig å finne gode ordninger ved en rekke alternativer.

Når det gjelder samordnet og helhetlig samfunnsutvikling burde flesteparten av disse kommunene gå sammen i en ny, felles kommune. Det henger sammen med at kommunene nærmest vokser inn i hverandre slik at vedtak i en kommune påvirker innbyggerne i en annen, eller flere andre kommuner.

Også når det gjelder robust økonomi er det fordelaktig å være størst mulig. Fylkesmannen viser i denne sammenheng til KS-beregningene i vedlegget. I tillegg har Fylkesmannen vektlagt at Drammensdistriktet er landets 5. største. Drammen er imidlertid landets 9. største by og det innebærer at i mange sammenhenger får «regionhovedstadsområdet» mindre midler til disposisjon enn det burde hatt. Dette er penger som ikke bare Drammen kommune, men hele distriktet mister. Dette gjelder ikke minst innen samferdsel og særlig kollektivtrafikk. Det er således et særlig poeng at Drammensregionen styrkes. Det vises i denne sammenheng til ekspertutvalget som eksplisitt peker på denne regionen.

### b) Særlige merknader

Røyken kommune har vedtatt at første prioritet er en ny kommune sammen med Asker og Hurum. Kommunene har forhandlinger for å få til gode løsninger i denne forbindelse. Hurum deltar også i arbeidet med å vurdere ny kommune i Drammensområdet. Hensikten er å avklare hva som tjener kommunen best før endelig vedtak treffes.

Kommunereformens mål er å skape best mulig forhold for innbyggerne i kommunen på lang sikt. Fylkesmannen er derfor sikker på at Røyken alene eller Røyken og Hurum sammen, vil være en styrke for den nye kommunen de eventuelt velger å gå inn i og at reformens mål vil innfris enten

samarbeidet med Asker lykkes eller om Drammensregionen blir valgt. Om kommunene blir stående alene er det derimot vanskelig å se at man kan nå reformens mål.

Øvre Eiker kommune er kan hende den kommunen som står overfor flest fundamentale retningsvalg. Øvre Eiker er med sine 18 205 innbyggere en kommune som er i det området ekspertutvalget angir som minimumskriterium for en kommune. Fylkesmannen mener dog at andre valg enn å stå alene, vil gi bedre løsninger på lang sikt for innbyggerne. Kommunen ville utvilsomt kunne utvikle en spennende, ny kommune sammen med Modum (og eventuelt Sigdal og Krødsherad). Det samme gjelder en ny kommune sammen med Kongsberg (og eventuelt Flesberg og Rollag), selv om dette er mindre aktuelt etter de prosesser og undersøkelser som er gjennomført. Etter Fylkesmannens oppfatning er det beste alternativet etter reformens 4 hovedmål, å gå inn i en større kommune rundt Drammen.

Lier kommune er stor nok til å stå alene etter ekspertutvalgets størrelseskriterium, men det er ikke gitt at å stå alene er det best alternativet for innbyggerne. Lier er et eksempel på en kommune som vokser inn i andre kommuner. Blant annet innebærer et større Drammensdistrikt uten Lier at målet om en samordnet og helhetlig samfunnsutvikling ikke vil bli tilfredsstillt i forbindelse med planarbeidene for Lierstrandaområdet med ny fjordby, ny R 23, E 18, nytt dobbeltspor for tog, ny stasjon og muligens nytt sykehus, selv om Fylkesmannen er kjent med avtalen om plansamarbeid i området. Om Lier kommune velger å stå alene vil Fylkesmannen gjøre departementet oppmerksom på dette og be om at grensejustering vurderes.

Dersom Røyken og Hurum kommuner finner en løsning med ny kommune sammen med Asker, vil ikke Fylkesmannen i Buskerud innstille på noe annet. Det vises til resonnementet vedrørende dette over. Dersom Asker og Røyken går sammen i en felles kommune, mens Hurum velger å rette seg mot en ny felles kommune i Drammensområdet vil Fylkesmannen be departementet vurdere en grensejustering i Røyken slik at man får til en felles Fjordbykommune rundt Drammensfjorden.

Nedre Eiker kommune er også i og for seg stor nok i forhold til innbyggertall, men vokser inn i særlig Drammen og Øvre Eiker. Det er vanskelig å se at ikke en stor og robust kommune rundt Drammenselva og eventuelt Drammensfjorden vil gi best måloppnåelse for Nedre Eikers innbyggere.

Sande kommune i Vestfold har vurdert ny kommune og konkludert med å stå alene etter folkeavstemning. Forholdene rundt Sande er imidlertid i ferd med å endre seg etter avstemningen. Fylkesmannen følger derfor Sande kommunes vedtak med stor interesse.

Nye Drammen og Svelvik kommune vil definitivt klare seg som egen kommune, men uten en ytterligere ny og større kommune vil rollen som distriktshovedstad svekkes. Dette er særlig negativt for distriktene rundt som ikke vil nye godt av hverken den kompetansen som en større regionmotor kan gi eller den direkte utviklingsstøtten som kommer større områder til del.

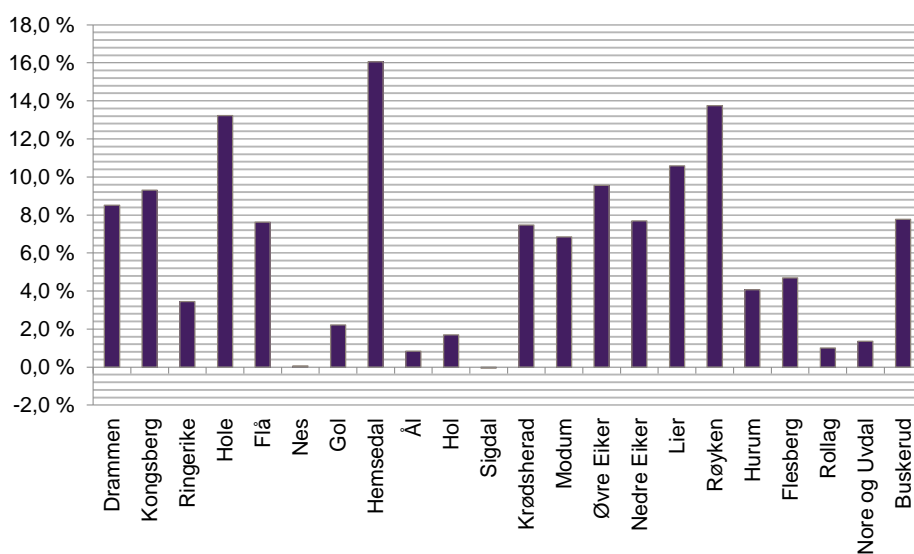
Mens mange små kommuner må samarbeid for å få oppgavene utført, samarbeider kommunene i Drammensdistriktet utstrakt fordi området i realiteten er hva ekspertutvalget kaller funksjonelt samfunnsutviklingsområde. Ikke alle kommuner deltar i alle samarbeidsordninger, men det er mange ordninger. Buskerudbyen kan nevnes særskilt som et stort samferdselssamarbeid der 5 kommuner er med.

En ny kommune bestående av innbyggerne fra Øvre Eiker, Nedre Eiker, Drammen, Lier, Røyken, Hurum, Svelvik og Sande ville få vel 180 000 innbyggere. Den ville stå seg best på de fleste av reformens mål og ha potensiale til å bli best på alle mål. Om Sande velger andre løsninger vil den nye kommunen få vel 170 000 innbyggere. Om både Sande og Røyken gjør andre valg vil den nye kommunen bli på ca. 150 000 innbyggere. Og selv om også Hurum står utenfor en storkommune vil en ny kommune få drøyt 140 000 innbyggere og utgjøre et helt annet tyngdepunkt enn i dag. Om de 5 kommunene Drammen, Lier, Svelvik, Øvre Eiker og Nedre Eiker går sammen vil flertallet i den nye kommunen komme fra andre kommuner enn den opprinnelige Drammen kommune. Fylkesmannen følger og støtter det pågående arbeidet for å finne en god løsning i Drammensområdet.

Med bakgrunn i det ovenstående vil Fylkesmannen anbefale en løsning der flest mulig av kommunene i Drammensområdet danner en ny kommune. Fylkesmannen viser til de økonomiske vurderingene fra KS som også viser at dette er det mest økonomisk robuste alternativet.

## 6 Demografi og økonomi

### Folketallsutviklingen i Buskerud 2010 – 2015



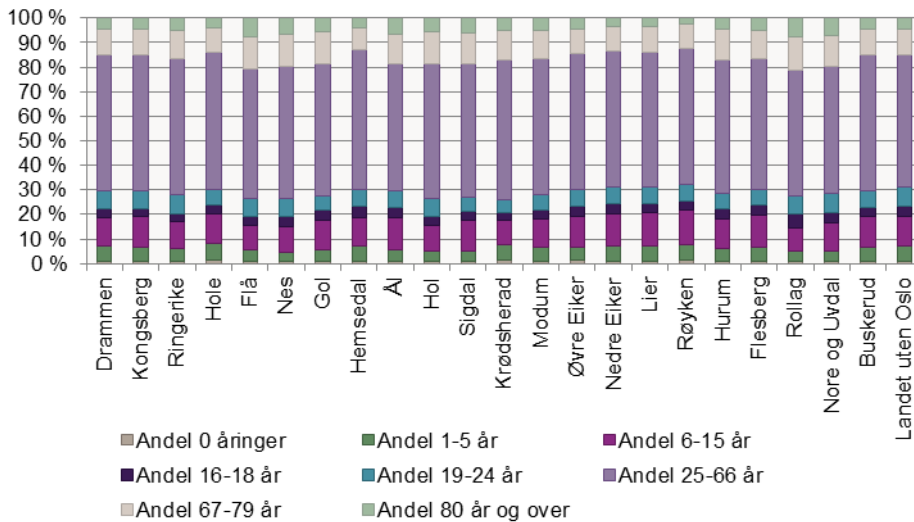
*Vekst i de fleste kommunene med unntak av 1 kommune i perioden.*

Diagrammet viser folketallsutviklingen i kommunene i Buskerud i perioden 2010 – 2015.

I denne perioden har folketallet i Buskerud økt med 7,8 %. 4 av kommunene, Hemsedal, Røyken, Hole og Lier har alle en betydelig vekst på over 10 %. Øvre Eiker, Kongsberg og Drammen har en vekst på over 8 %. Kun Sigdal kommune har en negativ utvikling på 0,1 %.

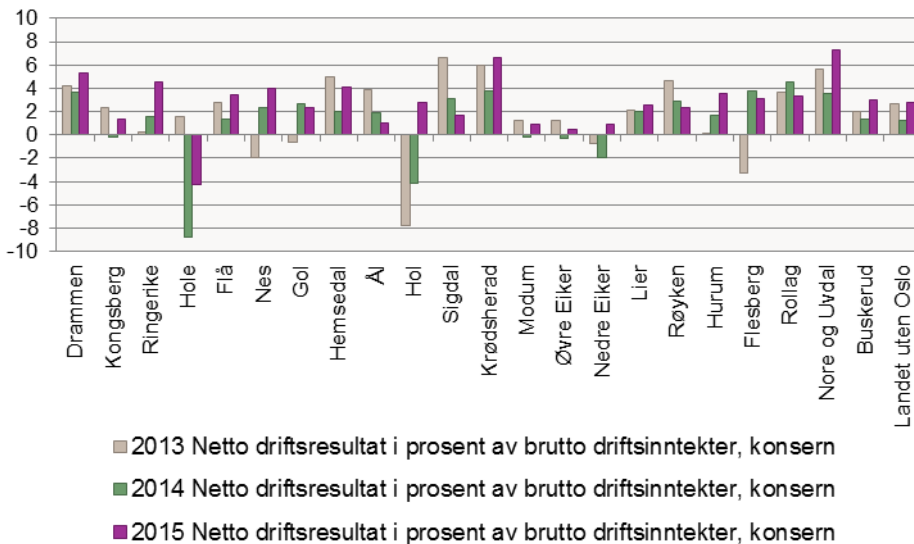
## Andel av befolkningen i de ulike aldersgruppene 2015

Felles for kommuner med høy befolkningsvekst er at de har en befolkningsstruktur der andelen av befolkningen i de yngre aldersgruppene ligger over gjennomsnittet for landet. Som det fremgår av diagrammet har Røyken kommune den yngste befolkningen i Buskerud. Deretter følger Lier og Nedre Eiker. Rollag og Flå har en høy andel eldre.



## Netto driftsresultat i % av driftsinntekter

Netto driftsresultat er hovedindikator for mål på økonomisk balanse. Netto driftsresultat viser driftsoverskudd etter at renter og avdrag er betalt, og er et uttrykk for hva kommunene sitter igjen med til avsetninger og investeringer.



Det er generelt anbefalt at kommunene bør ha et netto driftsresultat i regnskapet på minimum 1,75 % av driftsinntektene.

Netto driftsresultat på landsbasis viser en økning fra 1,2 % i 2014 til 2,8 % i 2015. For kommunene i Buskerud er resultatet økt fra 1,4 % i 2014 til 3 % i 2015.

Ved utgangen av 2015 er Ringerike og Nedre Eiker kommune registrert i ROBEK (register over betinget kontroll).

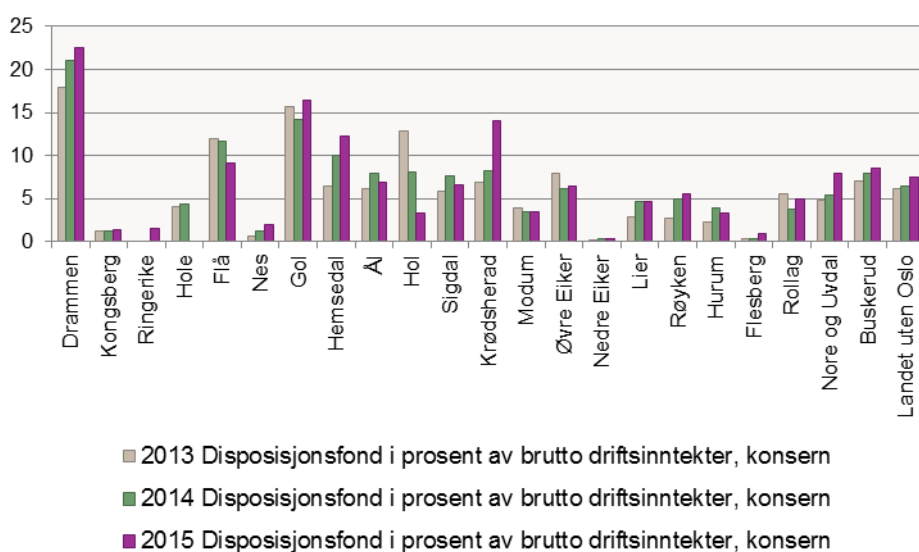
Ringerike kommunes resultat er betydelig forbedret og kommunens målsetting om å komme ut av ROBEK ved fremleggelsen av regnskapet for 2015 innfris. Kommunen vil formelt meldes ut av ROBEK når regnskapet for 2015 er godkjent.

Nedre Eiker kommunes resultat ble forbedret med 1,1 prosentpoeng fra et negativt resultat på 2 % i 2014 til et positivt resultat på 0,9 % i 2015.

Hole kommune er den eneste kommunen i Buskerud med et negativt resultat i 2015. Det er bekymringsfullt med betydelige negative resultat 2 år på rad. Til tross for at kommunens resultat ble negativt i 2015 fikk imidlertid kommunen en resultatforbedring fra 2014 på 4,5 prosentpoeng.

Driftsbalansen og netto driftsresultat er det beste uttrykket for om en kommunes gjeldsnivå er for høyt. For kommunene i Buskerud er spesielt Nedre Eiker og Hole svært utsatt.

## Disposisjonsfond



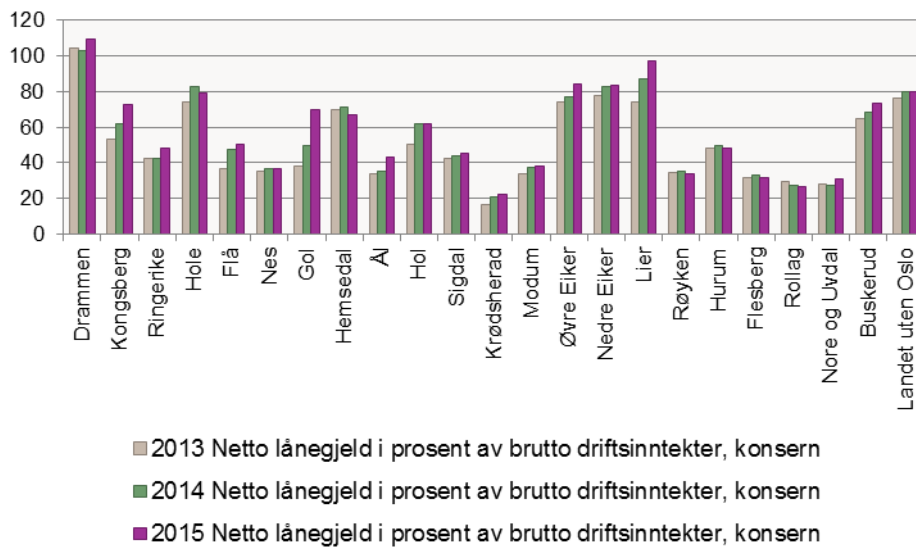
*Disposisjonsfond er oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering både i drifts- og investeringsregnskapet.*

Oversikten viser at kommunene i Buskerud samlet har et disposisjonsfond på under 10 % av brutto driftsinntekter. Det er generelt anbefalt at kommunene bør ha et disposisjonsfond over 5 pst. 10 av kommunene i Buskerud ligger over dette nivået. Drammen kommune har et disposisjonsfond på over 20 %.

6 av kommunene har en reduksjon i disposisjonsfondet. Hol kommunes disposisjonsfond er redusert fra 12,9 pst. i 2013 til 3,4 pst. i 2015. Hole kommune har ikke midler tilgjengelig på disposisjonsfond og Nedre Eiker har kun 0,2 %.

## Netto lånegjeld

Netto lånegjeld gir uttrykk for hvor mye av kommunens langsiktige gjeld som skal betjenes av kommunens ordinære driftsinntekter. Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld fratrukket formidlingslån, utlån av egne midler og ubrukte lånemidler. Kommunens pensjonsforpliktelser er holdt utenom. I likhet med nivået på arbeidskapitalen er netto lånegjeld et resultat av den økonomiske utviklingen i kommunen gjennom flere år. Utviklingen i langsiktig gjeld bestemmes av forholdet mellom nye låneopptak som kommunen tar opp til investeringer og avdrag på tidligere opptatte lån. Sammen med arbeidskapitalen uttrykker langsiktig lånegjeld kommunens finansielle handlefrihet.



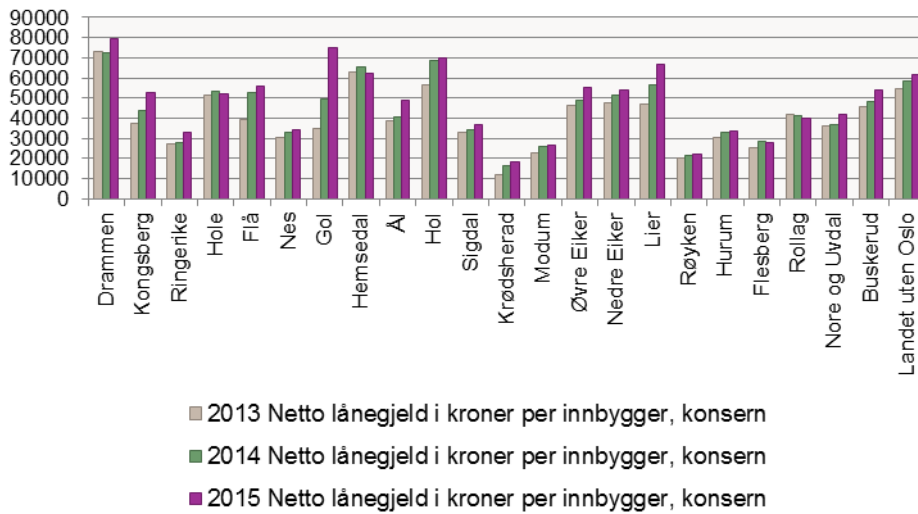
På landsbasis utgjør kommunenes gjeldsbelastning 79,7 % av driftsinntektene og er uforandret fra 2014. For kommunene i Buskerud er gjeldsbelastningen økt med 5,2 prosentenheter fra 2014 til 2015 og utgjør 73,4 %. 5 av kommunene har en gjeldsbelastning på over 75 %, Drammen, Lier, Øvre Eiker, Nedre Eiker og Hole.

En netto lånegjeld som ligger over 75 % av driftsinntektene vurderes som høy, men sammensetningen av gjelden må også tas med i en slik vurdering. Med høy gjeldsbelastning reduseres kommunenes økonomiske handlefrihet. Spesielt de av kommunene som har en svak driftsbalanse er svært utsatt. Dette gjelder først og fremst Hole og Nedre Eiker.

10 av kommunene har en netto gjeldsbelastning under 50 % av driftsinntektene. I tillegg har 7 av kommunene i fylket redusert netto gjeldsbelastning i 2015.

Når man hensyntar Røyken kommunes totale lånegjeld inkl. REAS, utgjør lånegjelden over 100 % av driftsinntektene.

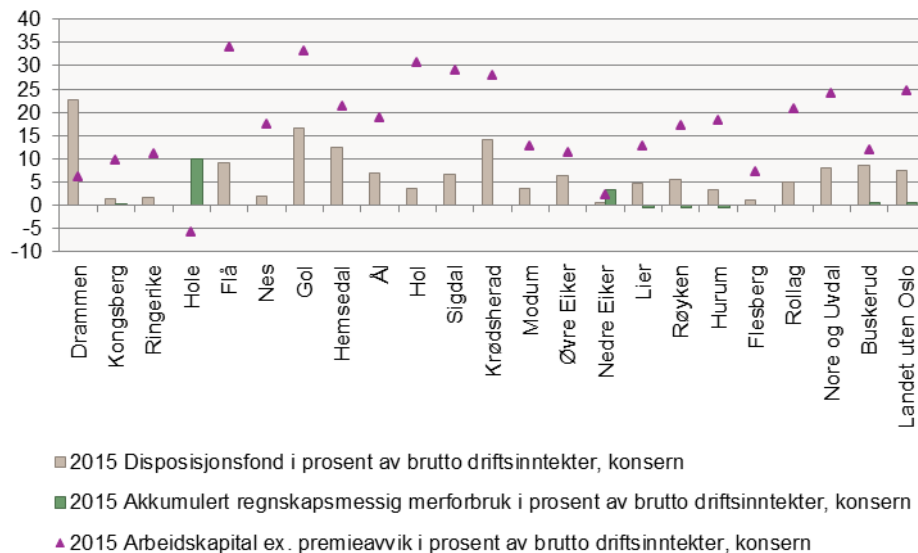
## Netto lånegjeld i kroner per innbygger



Diagrammet viser netto lånegjeld i kr pr innbygger. Lånegjelden pr innbygger har økt fra 2014 til 2015 på landsbasis. Lånegjelden på landsbasis utgjør om lag kr 61.400 pr. innbygger.

Drammen, Gol og Hol har en lånegjeld på over kr 70.000 pr. innbygger. Lier, Hemsedal, Flå, Øvre Eiker, Nedre Eiker, Kongsberg og Hole har alle en lånegjeld pr innbygger på over kr 50.000. Inkl. REAS ligger lånegjelden for Røyken kommune over kr 65.000 pr. innbygger.

## Finansiell stilling

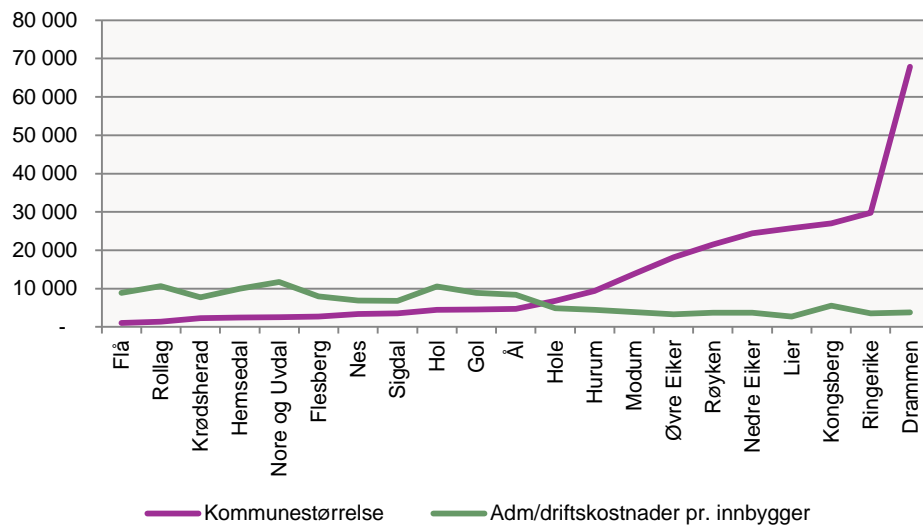
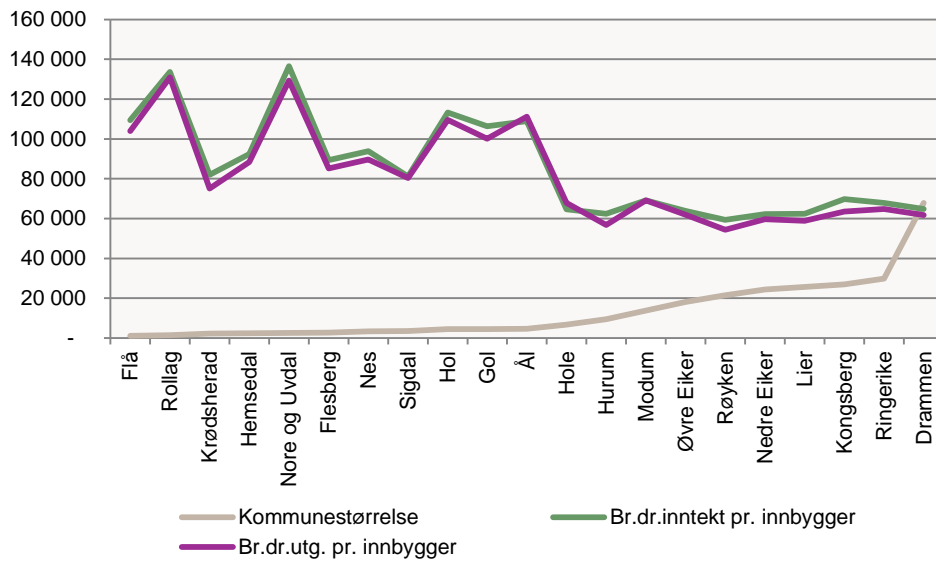
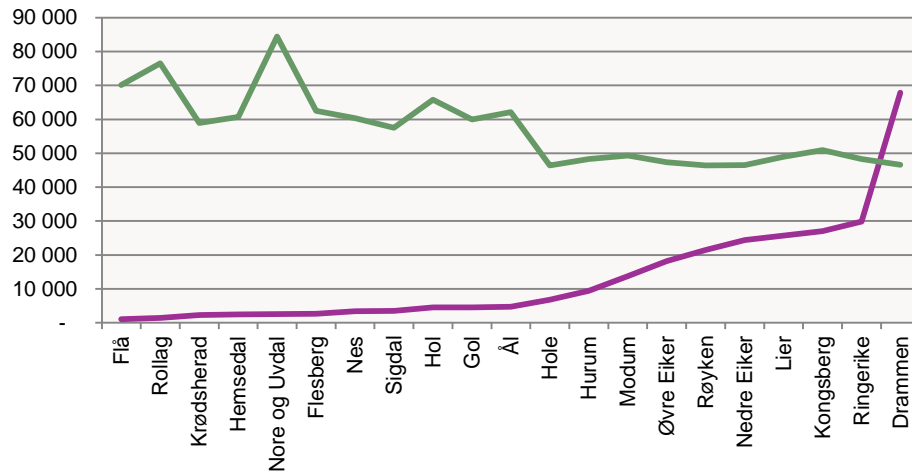


Akkumulert resultat indikerer behovet for tilpasninger i driften og hvilke utfordringer kommunen står overfor. Arbeidskapital viser kommunens evne til å betale forpliktelsene etter hvert som de forfaller. Disposisjonsfond viser tilgjengelige midler til å takle svingninger.

Ved å sette sammen disse indikatorene kan man få en indikasjon på om kommunenes økonomi er bærekraftig og kan takle svingninger. Det vil være nødvendig å se utviklingen over flere år. Den finansielle stillingen til Nedre Eiker og Hole er svært utfordrende og viser at disse kommunene må gjøre store tilpasninger i driften for å få en bærekraftig økonomi over tid. I tillegg har de også stor gjeldsbelastning. Med et akkumulert negativt resultat over tid vokser utfordringene.

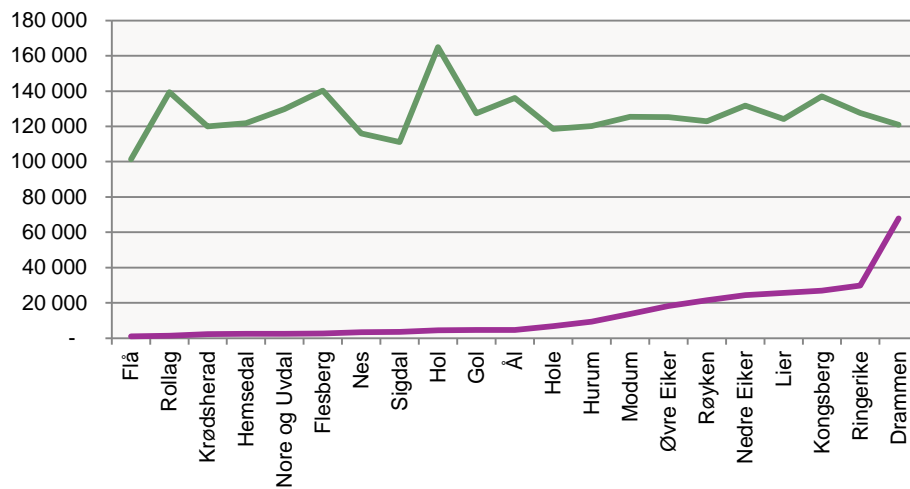


### Frie inntekter sortert etter innbyggertall

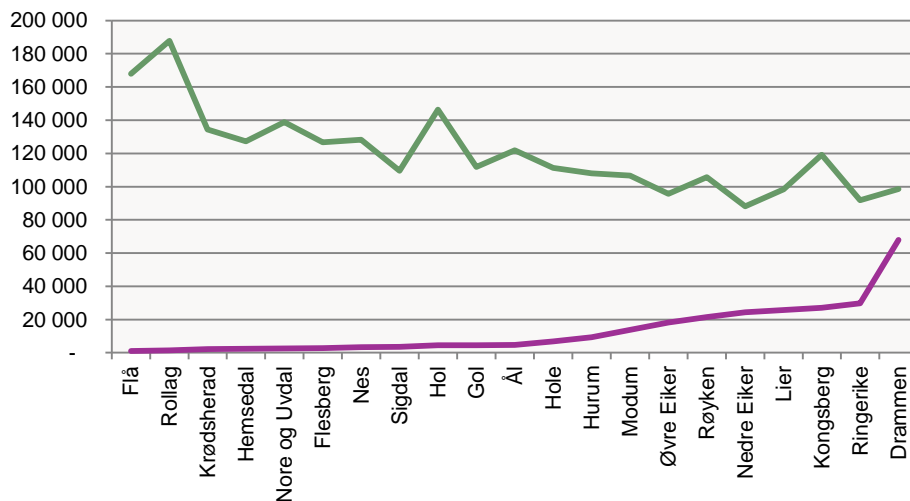


## Prioritering

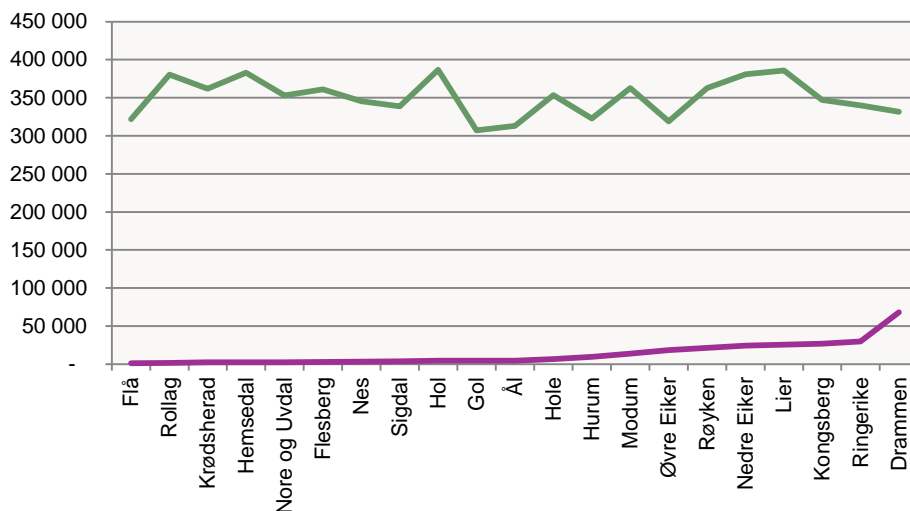
Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kroner, barnehager, konsern



Netto driftsutgifter til grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), per innbygger 6-15 år, konsern



Netto driftsutgifter, pleie og omsorg pr. innbygger 80 år og over, konsern



## 7 Vedlegg

### Beregninger fra KS

Nedenfor følger beregninger fra KS over hvordan forslaget til nytt inntektssystem påvirker de økonomiske rammebetingelsene for kommunesammenslåing. Beregningene er en illustrasjon av hvordan en kommunesammenslåing vil kunne påvirke de frie inntektene. Det er for mange usikkerhetsmomenter til å kunne gjøre eksakte beregninger. Tallstørrelsene må derfor ses som en indikasjon. Ved beregningene er det tatt utgangspunkt i strukturkriteriet med grense 25,4 km.

#### Kongsberg, Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal

<b>Inndelingstilskudd</b>		
	<b>Vedtak om sammen- slåing før 1.7.2016</b>	<b>Senere vedtak om sammenslåing</b>
Basistilskudd ny kommune	39 539	35 373
Småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge	16 425	16 425
<b>Inndelingstilskudd</b>	<b>55 964</b>	<b>51 798</b>
<b>Tilskudd engangskostnader og reformstøtte</b>		
	<b>Vedtak om sammen- slåing før 1.7.2016</b>	<b>Ordinære regler</b>
<b>Engangstilskudd og reformstøtte</b>	<b>70 000</b>	<b>0</b>

#### Kongsberg, Flesberg og Rollag

<b>Inndelingstilskudd</b>		
	<b>Vedtak om sammen- slåing før 1.7.2016</b>	<b>Senere vedtak om sammenslåing</b>
Basistilskudd ny kommune	26 359	22 214
Småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge	10 950	10 950
<b>Inndelingstilskudd</b>	<b>37 309</b>	<b>33 164</b>
<b>Tilskudd engangskostnader og reformstøtte</b>		
	<b>Vedtak om sammen- slåing før 1.7.2016</b>	<b>Ordinære regler</b>
<b>Engangstilskudd og reformstøtte</b>	<b>60 000</b>	<b>0</b>

## Flesberg og Rollag

Inndelingstilskudd		
	Vedtak om sammenslåing før 1.7.2016	Senere vedtak om sammenslåing
Basistilskudd ny kommune	13 180	12 413
Småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge	10 950	10 950
<b>Inndelingstilskudd</b>	<b>24 130</b>	<b>23 363</b>
Tilskudd engangskostnader og reformstøtte		
	Vedtak om sammenslåing før 1.7.2016	Ordinære regler
<b>Engangstilskudd og reformstøtte</b>	<b>25 000</b>	<b>0</b>

## Flå, Nes, Gol, Hemsedal, Ål og Hol

Inndelingstilskudd		
	Vedtak om sammenslåing før 1.7.2016	Senere vedtak om sammenslåing
Basistilskudd ny kommune	65 898	45 498
Småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge	18 491	18 491
<b>Inndelingstilskudd</b>	<b>84 390</b>	<b>63 989</b>
Tilskudd engangskostnader og reformstøtte		
	Vedtak om sammenslåing før 1.7.2016	Ordinære regler
<b>Engangstilskudd og reformstøtte</b>	<b>75 000</b>	<b>0</b>

## Flå, Nes, Gol og Hemsedal

Inndelingstilskudd		
	Vedtak om sammenslåing før 1.7.2016	Senere vedtak om sammenslåing
Basistilskudd ny kommune	39 539	30 176
Småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge	13 678	13 678
<b>Inndelingstilskudd</b>	<b>53 218</b>	<b>43 855</b>
Tilskudd engangskostnader og reformstøtte		
	Vedtak om sammenslåing før 1.7.2016	Ordinære regler
<b>Engangstilskudd og reformstøtte</b>	<b>45 000</b>	<b>0</b>

## Hol og Ål

Inndelingstilskudd		
	Vedtak om sammenslåing før 1.7.2016	Senere vedtak om sammenslåing
Basistilskudd ny kommune	13 180	7 571
Småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge	1 777	1 777
<b>Inndelingstilskudd</b>	<b>14 957</b>	<b>9 348</b>
Tilskudd engangskostnader og reformstøtte		
	Vedtak om sammenslåing før 1.7.2016	Ordinære regler
<b>Engangstilskudd og reformstøtte</b>	<b>25 000</b>	<b>0</b>

**Ringerike, Jevnaker og Hole**

<b>Inndelingstilskudd</b>		
	<b>Vedtak om sammen- slåing før 1.7.2016</b>	<b>Senere vedtak om sammenslåing</b>
Basistilskudd ny kommune	26 359	10 135
Småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge	5 154	5 154
<b>Inndelingstilskudd</b>	<b>31 513</b>	<b>15 289</b>
<b>Tilskudd engangskostnader og reformstøtte</b>		
	<b>Vedtak om sammen- slåing før 1.7.2016</b>	<b>Ordinære regler</b>
<b>Engangstilskudd og reformstøtte</b>	<b>60 000</b>	<b>0</b>

**Sigdal, Krødsherad og Modum**

<b>Inndelingstilskudd</b>		
	<b>Vedtak om sammen- slåing før 1.7.2016</b>	<b>Senere vedtak om sammenslåing</b>
Basistilskudd ny kommune	39 539	22 094
Småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge	5 475	5 475
<b>Inndelingstilskudd</b>	<b>45 014</b>	<b>27 569</b>
<b>Tilskudd engangskostnader og reformstøtte</b>		
	<b>Vedtak om sammen- slåing før 1.7.2016</b>	<b>Ordinære regler</b>
<b>Engangstilskudd og reformstøtte</b>	<b>70 000</b>	<b>0</b>

**Drammen, Øvre Eiker, Nedre Eiker, Lier, Røyken, Hurum, Svelvik og Sande**

<b>Inndelingstilskudd</b>		
	<b>Vedtak om sammen- slåing før 1.7.2016</b>	<b>Senere vedtak om sammenslåing</b>
Basistilskudd ny kommune	92 258	15 447
Småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge		
<b>Inndelingstilskudd</b>	<b>92 258</b>	<b>15 447</b>
<b>Tilskudd engangskostnader og reformstøtte</b>		
	<b>Vedtak om sammen- slåing før 1.7.2016</b>	<b>Ordinære regler</b>
<b>Engangstilskudd og reformstøtte</b>	<b>95 000</b>	<b>0</b>





## **Fylkesmannen i Buskerud**

Telefon sentralbord: 32 26 66 00  
E-post: [imbupost@Fylkesmannen.no](mailto:imbupost@Fylkesmannen.no)

Besøksadresse:  
Statens Hus,  
Grønland 32,  
Drammen

Postadresse:  
Postboks 1604,  
3007 Drammen

Internett: [www.Fylkesmannen.no/Buskerud](http://www.Fylkesmannen.no/Buskerud)



## Vedlegg 2

### Kommunene i Buskerud og kommunereformen

#### Folkeavstemninger og innbyggerundersøkelser

Det er gjennomført folkeavstemninger og innbyggerundersøkelser i en rekke kommuner i Buskerud. I dette vedlegget oppsummeres hovedresultatene.

Voteringstemaene ved folkeavstemningene er noe forskjellig fra kommune til kommune. Her er det forsøkt å fange opp det viktigste resultatet. Innbyggerundersøkelsene er stort sett meget omfattende og gir et vell av informasjon om innbyggerne og deres holdninger. Det vises derfor til kommunenes hjemmesider for å få mer presis innsikt i all dokumentasjon.

#### Folkeavstemninger:

##### Hol kommune:

Frammøte:	37,2 %
Ja til sammenslutning med annen kommune:	23,46 %
Nei til sammenslutning med annen kommune:	75,36 %
Blank/Vet ikke:	1,17 %

##### Ål kommune:

Frammøte:	36,7 %
Ja til sammenslutning med annen kommune:	27,79
Nei til sammenslutning med annen kommune:	70,43
Blank/Vet ikke:	1,78 %

##### Nes kommune:

Frammøte:	41 %
Ja til sammenslutning med annen kommune:	25,3 %
Nei til sammenslutning med annen kommune:	73,5 %
Blank/Vet ikke:	1,2 %

##### Ringerike kommune

Frammøte:	13,5 %
Ja til sammenslutning med annen kommune:	52,4 %



Nei til sammenslutning med annen kommune: 46,3 %

Blank/Vet ikke: 1,3 %

#### **Hurum kommune**

Frammøte: 36,73 %

Ja til sammenslutning med annen kommune: 63,68 %

Nei til sammenslutning med annen kommune: 34,88 %

Blank/Vet ikke: 1,44 %

#### **Nedre Eiker kommune**

Frammøte: 30 %

Ja til sammenslutning med annen kommune: 44,18 %

Nei til sammenslutning med annen kommune: 55,18 %

Blank/Vet ikke: 0,62 %

Nedre Eiker kommune har også gjennomført en innbyggerundersøkelse.

#### **Generell holdning**

54 % av innbyggerne er for kommunesammenslutning

29 % av innbyggerne er mot kommunesammenslutning

17 % vet ikke

#### **Hvis aktuelt - Retning**

49 % Øvre Eiker (minimum)

30 % Drammen (minimum)

16 % Både Drammen og Øvre Eiker

#### **Innbyggerundersøkelser:**

##### **Kongsberg kommune**

#### **Generell holdning**

42 % av innbyggerne er for kommunesammenslutning

33 % av innbyggerne er mot kommunesammenslutning

25 % vet ikke

#### **Hvis aktuelt – Retning**

48 % Øvre Eiker:

28 % Flesberg

17 % Notodden

15 % Rollag

11 % Nore og Uvdal

#### **Gol kommune**

##### **Generell holdning**

42 % av innbyggerne er for kommunesammenslutning (Nes – Gol)

47 % av innbyggerne er mot kommunesammenslutning (Nes – Gol)

11 % vet ikke (Nes – Gol)

#### **Hvis aktuelt – Retning**

71 % av innbyggerne er for initiativ for en sammenslåingsprosess for hele Hallingdal

25 % av innbyggerne er i mot initiativ for en sammenslåingsprosess for hel Hallingdal

#### **Hole Kommune**

##### **Generell holdning**

34 % av innbyggerne er for kommunesammenslutning

59 % av innbyggerne er mot kommunesammenslutning

7 % vet ikke

#### **Hvis aktuelt – Retning**

16 % Ringerike og Jevnaker

14 % Ringerike alene

5 % annen

#### **Modum kommune**

##### **Generell holdning**

35 % av innbyggerne er for kommunesammenslutning

47 % av innbyggerne er mot kommunesammenslutning

18 % vet ikke

#### **Hvis aktuelt - Retning**

60 % Modum alene

29 % Øvre Eiler

6 % annen

6 % vet ikke

#### **Røyken kommune**

#### **Generell holdning**

59 % av innbyggerne er for kommunesammenslutning

11 % av innbyggerne er mot kommunesammenslutning

23 % hverken/eller

6 % vet ikke

#### **Hvis aktuelt – Retning**

48 % Asker og Hurum

24 % Hurum

14 % Asker, Hurum og Bærum

13 % ingen sammenslåing

1 % annen

#### **Øvre Eiker**

#### **Generell holdning**

32 % av innbyggerne er for kommunesammenslutning

52 % av innbyggerne er mot kommunesammenslutning

16 % vet ikke

#### **Hvis aktuelt - Retning**

52 % Modum

19 % Nedre Eiker, Svelvik, Drammen og Sande

2 % andre løsninger

9 % vet ikke

### **Lier kommune**

#### **Generell holdning**

35 % av innbyggerne er for kommunesammenslutning

32 % av innbyggerne er mot kommunesammenslutning

32 % verken positiv eller negativ

2 % vet ikke

#### **Hvis aktuelt – Retning**

45 % Drammen og andre kommuner rundt

20 % Røyken og Hurum

19 % Asker mv

11 % Ingen sammenslåing

5 % vet ikke

### **Drammen kommune**

#### **Generell holdning**

59,9 % av innbyggerne er for kommunesammenslutning

21,4 % av innbyggerne er mot kommunesammenslutning

18,6 % vet ikke

#### **Hvis aktuelt - Retning**

66 % Lier

38 % Nedre Eiker

22 % Sande

11 % Røyken

10 % Øvre Eiker

7 % Hurum

5 % Andre