



**FAKTA OG  
VURDERINGER  
OMKRING  
KOMMUNESTRUKTUR  
I BUSKERUD**

**Av**

**Torjus Bolkesjø,  
Bent Brandtzæg, Kjetil Lie og  
Karl Gunnar Sanda**



**Telemarksforsking-Bø**

**TF-notat nr 10/2004  
29 okt 2004**

## **FORORD**

Telemarksforsking-Bø har fått i oppdrag fra prosjektgruppa for prosjektet "Framtidens kommunestruktur" i Buskerud å utarbeide en faktarapport og gjennomføre noen vurderinger i tilknytning til arbeidet som denne gruppa gjennomfører. Leder for prosjektet i Buskerud ordfører Oddvar Grøthe har vært vår hovedkontaktperson i prosjektet.

Ved Telemarksforsking-Bø har Torjus Bolkesjø vært prosjektleder, og har sammen med Bent Brandtzæg, Karl Gunnar Sanda og Kjetil Lie skrevet dette notatet.

Bø, 29 okt 2004

Torjus Bolkesjø  
Prosjektleder

## INNHOOLD

|    |   |    |
|----|---|----|
| 1  | INNLEDNING .....  | 4  |
| 2  | REGIONINNDELINGER I BUSKERUD .....                          | 5  |
| 3  | STORE ELLER SMÅ KOMMUNER? .....                             | 9  |
| 4  | BEFOLKNINGSUTVIKLING .....                                  | 12 |
| 5  | SYSSELSETTING, ARBEIDSPLASSE OG NÆRINGSSTRUKTUR .....       | 15 |
| 6  | PENDLING .....  | 18 |
| 7  | LEVEKÅR .....   | 22 |
| 8  | KOMPETANSENIVÅ .....  | 23 |
| 9  | DEMOKRATI OG RETTSSIKKERHET .....                           | 25 |
| 10 | UTBYGGINGSMØNSTER OG AREALBRUK .....                        | 28 |
| 11 | AVSTANDER .....   | 29 |
| 12 | ANDRE FORHOLD SOM VIL KUNNE PÅVIRKE KOMMUNESTRUKTUREN ..... | 30 |
| 13 | KRD'S GULRØTTER .....                                       | 32 |
| 14 | ALTERNATIVE REGIONINNDELINGER .....                         | 34 |

## **1 INNLEDNING**

Hovedmålene med denne rapporten er å:

- Sammenstille data og informasjon som vurderes som relevant i arbeidet med framtidens kommunestruktur i Buskerud.
- Reise problemstillinger som vi ser som relevante i drøftingen av kommunestrukturen i Buskerud, og som kan bidra til en god diskusjon i kommunene.

Rapporten er utarbeidet innenfor en tidsramme på en måned noe som gjør at vi på enkelte punkter ikke har kunnet gå så grundig inn i materialet som ønskelig. Vi har valgt en lesevennlig og kortfattet framstillingsform med bruk av figurer og kart. Vi forsøker å sette de data som benyttes inn i et kommunestrukturperspektiv, dvs hvorfor er de data som benyttes interessante i kommunestrukturdebatten? Konklusjoner og vurderinger er skrevet på en svært kortfattet måte, og ofte med en punktvis framstilling. Avslutningsvis i rapporten drøftes alternative inndelinger av kommunestrukturen i Buskerud.

Definisjoner og utdypende forklaringer gis i hovedsak i fotnoter på den siden de er referert. Til slutt i rapporten har vi gitt en litteraturoversikt hvor vi også har tatt med enkelte publikasjoner som ikke direkte er referert. Dette for de som ønsker å fordype seg i temaet.

### **Innholdet i rapporten**

I kap 2 gis en oversikt over regionstrukturen i Buskerud ut fra ulike typer inndelinger som er brukt. I denne sammenheng har vi også sett på hvordan regionene i Buskerud kommer ut på landsbasis ut fra nasjonale rangeringer av ulik type. I kap 3 oppsummeres i kortform foreliggende kunnskap om fordeler og ulemper ved store og små kommuner. I kap 4 settes fokus på befolkningsutviklingen og

vurderinger av hvordan folketallet vil utvikle seg framover. Sysselsetting, næringsstruktur og pendling belyses i kapitlene 5 og 6. I kap 7 ser vi på hvordan kommunene i Buskerud kommer ut i forhold til SSBs leveårsindeks sammenlignet med andre kommuner i landet. Kompetanse, tjenestekvalitet og kommunenes attraktivitet som arbeidsplass drøftes i kap 8. Demokrati, deltakelse, identitet og rettssikkerhet er stikkord som ofte dukker opp i debatten om kommunestruktur. Dette ser vi nærmere på i kap 9. Kommunestrukturens betydning for planlegging av arealbruk og utbyggingsmønster drøftes i kap 10. Tilgjengelighet og reiseavstander er en viktig del av diskusjonen i tilknytning til kommunestrukturen. I kap 11 har vi lagd en matrise for reiseavstanden mellom kommunesentrene i Buskerud. Hvordan oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og inntektssystemet for kommunene blir i framtida, er avgjørende viktig for hvordan kommunestrukturen bør se ut. Dette tas opp i kap 12. Kap 13 gir en oversikt over KRDs ”gulrøtter” for kommuner som vil slå seg sammen. I kap 14 drøfter vi noen mulige kommuneinndelinger i Buskerud, og fordeler og ulemper ved disse ut fra ulike kriterier.

## 2 REGIONINNDELINGER I BUSKERUD

Regioninndelinger for Buskerud og landet som helhet varierer avhengig av formål, og over tid oppstår det stadig nye inndelinger. SSBs inndelinger i handelsdistrikter (1960-70 tallet), prognoseregioner (80-90-tallet) og nå økonomiske regioner eller ABS-regioner er eksempler på dette. Nedenfor skal vi se litt på ulike regionale inndelinger, kriterier for disse og hvordan Buskerudregionene kommer ut i ulike former for rangeringer på landsbasis.

Det vi kan kalle en *tradisjonell* regioninndeling i Buskerud er (se fig 2.1)

Hallingdal (Flå, Nes, Gol, Ål, Hol og Hemsedal)

Midt fylket (Modum, Krødsherad og Sigdal),

Kongsberg/Numedal (Kongsberg, Flesberg, Rollag og Nore/Uvdal),

Ringerike (Ringerike og Hole) og

Drammen (Drammen, Nedre Eiker, Øvre Eiker, Lier, Røyken og Hurum)

Ser vi på dagens *interkommunale samarbeidsregioner* (se fig 2.2) i Buskerud omfatter disse i følge høringsutkastet til fylkesplan for Buskerud følgende regioner  
*Regionrådet for Hallingdal*: Samarbeid bestående av kommunene Hol, Ål, Hemsedal, Gol, Nes og Flå.

*Regionrådet for Numedal*: Samarbeid bestående av Nore og Uvdal, Rollag og Flesberg.

*Kongsbergregionen*: Samarbeid bestående av Kongsberg, Rollag, Flesberg, Øvre Eiker samt Tinn og Notodden kommuner i Telemark.

*Regionrådet for Midt fylket*: Samarbeid bestående av kommunene Krødsherad, Modum og Sigdal.

*Samarbeidsrådet for Ringeriksregionen*: Samarbeid bestående av Hole og Ringerike samt Jevnaker kommune i Oppland.

*Rådet for Drammensregionen*:

Samarbeid bestående av kommunene Drammen, Lier, Nedre Eiker, Øvre Eiker,

Røyken og Hurum samt Sande og Svelvik kommuner i Vestfold.

I tillegg til disse regionale samarbeidene er kommunene i Drammensregionen og Ringerike, Hole og Jevnaker med i *Vestregionen*<sup>1</sup> som er en samarbeidsallianse med Asker og Bærum. Kommuner i Øvre Buskerud er også med i Fjellregion-samarbeidet sammen med kommuner i Telemark, Oppland, Hedmark og Sogn og Fjordane.

Vi har i denne sammenheng ikke hatt muligheter på å gå inn på hvor omfattende samarbeidet er innenfor de ulike regionene.

### Nasjonale inndelinger

I tillegg til samarbeidsregionene i Buskerud skal vi ta med to nasjonale inndelinger som ofte benyttes (se fig 2.3 og 2.4).

- *LA-regioner*. NIBR (Juvkam 2002) har i tilknytning til forrige stortingsmelding om regionalpolitikken laget en inndeling av landet i 161 bo- og arbeidsmarkedsregioner. Selstad m fl (2004) kaller dette lokale arbeidsmarkedsregioner (LA-regioner). Denne regioninndelingen er, som vist nedenfor, uavhengig av fylkesgrensene. Hovedprinsippet i denne inndelingen er at hvis en kommune har minst 10% pendling til en senterkommune, regnes den som omland til senterkommunen. For at dette kriteriet skal ha gyldighet må reisetiden være under 75 minutter.
- *ABS-regioner*. En annen inndeling er SSBs inndeling fra 1999 av landet i 90 økonomiske regioner (nå 89 på grunn av at søndre Sunnhordland ble oppløst med Ølens skifte av fylke). Denne inndelingen som bygger på flere kriterier, bl a reisetid til nærmeste senter, har blitt kalt ABS-regioner, dvs arbeidsmarkeds-, bolig- og service-

<sup>1</sup> Vestregionsamarbeidet startet i 1992 med kommunene Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Lier, Drammen og Nedre Eiker. I høst har Jevnaker, Ringerike, Hole, Sande, Svelvik og Øvre Eiker gått inn i det samme samarbeidet.

regioner. Disse regionene har ganske stor grad av likhet med de gamle handelsdistriktene.

LA-regioner hvor det inngår kommuner i Buskerud:

**Drammen:** Drammen, Nedre Eiker, Sande (Vestf), Svelvik (Vestf), Øvre Eiker, Modum, Sigdal, Lier

**Kongsberg:** Kongsberg, Flesberg, Rollag

**Ringerike:** Ringerike, Hole, Jevnaker (Oppland), Krødsherad

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

**Nore og Uvdal:** Nore og Uvdal

Kommunene **Røyken og Hurum** inngår i Oslo-regionen<sup>2</sup> ut fra Juvkams inndeling.

ABS-regionene i Buskerud er (i motsetning til LA-regionene følger disse fylkes-grensene):

**Drammen:** Drammen, Nedre Eiker, Øvre Eiker, Modum, Sigdal, Lier, Røyken og Hurum

**Kongsberg:** Kongsberg, Flesberg, Rollag, Nore og Uvdal

**Ringerike:** Ringerike, Hole, Krødsherad

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

Felles for begge disse inndelingene er følgende:

*Hallingdal* er en region i begge inndelingene.

*Midt fylket* utgjør ikke noen egen region i noen av tilfellene

Med unntak av Hallingdal er det ingen av de nasjonale regioninndelingene som samsvarer fullt ut med de frivillige samarbeidsregionene (jfr ovenfor). Dette illustrerer at det er vanskelig å trekke regiongrenser, og at inndelingene vil være avhengig av det formål regionen konstrueres for.

<sup>2</sup> Regionen består av 30 kommuner. Vest for Oslo utgjør dette kommunene Asker, Bærum, Røyken og Hurum.

Alle kommunene i Buskerud er med i et eller annet frivillig interkommunalt samarbeid.

Selstad m fl (2004) har rangert ABS-regionene etter "Robusthet"<sup>3</sup>, "Livskraft"<sup>4</sup>, "Konkurranseskraft"<sup>5</sup> og "Kompetanse" (kompetente regioner).<sup>6</sup> I en rangering av alle de 89 ABS-regionene i landet kommer Buskerud-regionene ut som vist i tabell 2.1.

**Tabell 2.1** Buskeruds ABS-regioners plassering i et landsperspektiv (I alt 89 regioner)

| Region            | RANG nr     |             |                        |              |
|-------------------|-------------|-------------|------------------------|--------------|
|                   | "Robusthet" | "Livskraft" | "Konkurransedyktighet" | "Kompetanse" |
| <b>Drammen</b>    | <b>19</b>   | <b>10</b>   | <b>37</b>              | <b>19</b>    |
| <b>Kongsberg</b>  | <b>22</b>   | <b>31</b>   | <b>8</b>               | <b>15</b>    |
| <b>Ringerike</b>  | <b>25</b>   | <b>33</b>   | <b>19</b>              | <b>33</b>    |
| <b>Hallingdal</b> | <b>42</b>   | <b>41</b>   | <b>36</b>              | <b>54</b>    |

I en rapport som Telemarksforsking (Vareide 2004) har utarbeidet for NHO er det gjennomført en rangering av 81 "politiske regioner" eller samarbeidsregioner etter næringslivets vekstkraft og lønnsomhet ("NæringsNM"). Buskerud-regionene kommer ut på følgende måte

<sup>3</sup> "Robusthet" sier noe om i hvilken grad regionene tåler opp- og nedgangstider, basert på størrelse til regionene og største senter, og i hvilken grad senteret har både tradisjonell og ny, forretningsmessig tjenesteyting.

<sup>4</sup> "Livskraft" sier noe om grunnlaget for befolkningsutviklingen i de enkelte regionene basert på bl a alders- og kjønnsfordeling, fruktbarhet og innvandring.

<sup>5</sup> "Konkurranseskraft" sier noe om evne til jobbskapingen og dermed indirekte om verdiskapingen i privat næringsliv i en region, basert på data om sammensetning av og utvikling i sysselsetting og næringsstruktur.

<sup>6</sup> Indeksen er sammensatt av 10 delindekser der bl a utdanningsnivå, FoU, undervisningstilbud mv inngår (Selstad m fl 2004:177).

(gjennomsnittsrangering for perioden 1997-2002)<sup>7</sup>:

- Kongsberg nr. 5
- Drammen nr. 7
- Ringerike nr. 31
- Hallingdal nr. 32

**Vurderinger:**

Sett i et komparativt perspektiv for landet som helhet har Buskerud relativt sterke regioner, som bør være godt rustet til å møte framtidige utfordringer.

Byregionene i Buskerud kommer høyt opp på listen over robuste regioner, og også Hallingdal er blant den beste halvdel.

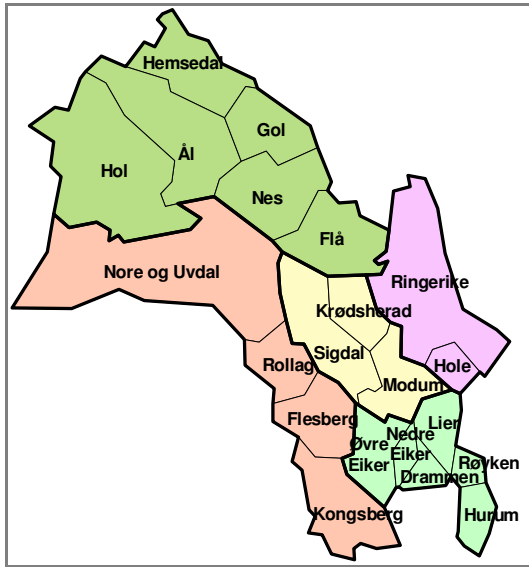
Drammen scorer særlig høyt på livskraft, men kommer litt lengre ned på listen når det gjelder konkurransedyktighet.

Kongsberg kommer svært høyt opp både på konkurransedyktighet og kompetanse. Ringerike har også et konkurransedyktig næringsliv. Med unntak av for kompetanse er Hallingdal blant den halvdel av regionene som kommer best ut.

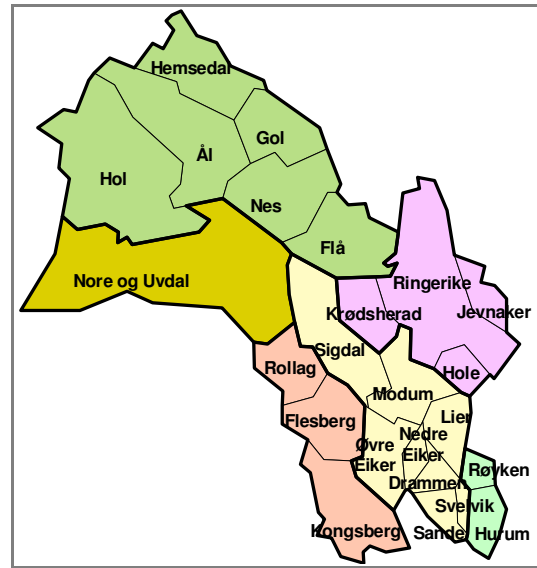
Ut fra indikatorene i "Nærings NM" scorer Kongsberg og Drammen svært høyt.

---

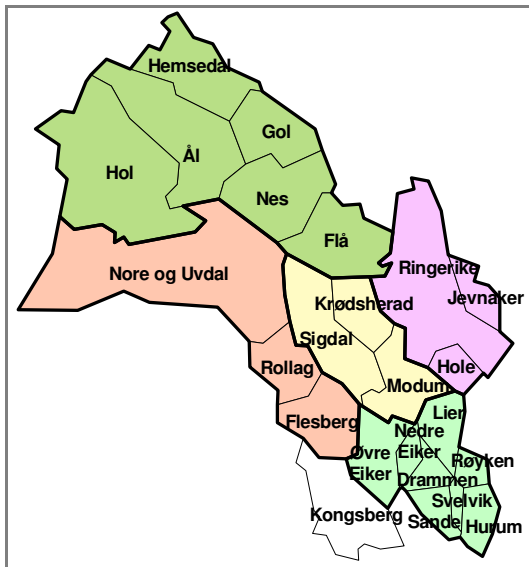
<sup>7</sup> Bygger på rangering i en rapport TF-Bø (Vareide 2004) har utarbeidet for NHO. Rangeringen er basert på fire delindikatorer: Lønnsomhet (andel med positivt resultat før skatt), Vekst (andel foretak med mer enn 10% vekst i omsetning), Nyetablering (andel nyregistrerte foretak) og Størrelse (arbeidsplasser i forhold til befolkningen).



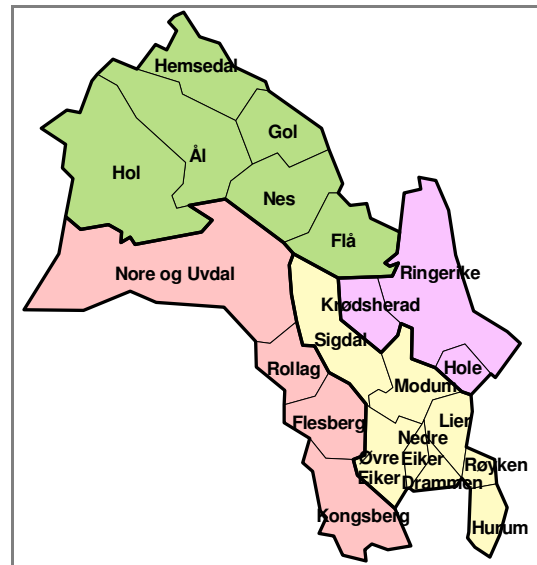
Figur 2.1 Tradisjonell regioninndeling



Figur 2.3 Lokale arbeidsmarkedsregioner (NIBRs inndeling av landet i 161 regioner, også kalt bo- og arbeidsmarkedsregioner). Omfatter også Jevnaker i Oppland og Svelvik og Sande i Vestfold. Røyken og Hurum inngår i en stor Oslo-region.



Figur 2.2 Dagens interkommunale samarbeidsregioner<sup>8</sup>. Omfatter også Jevnaker i Oppland og Svelvik og Sande i Vestfold.



Figur 2.4 ABS-regioner. Landet er inndelt i 89 ABS-regioner som bygger på SSBs inndeling i økonomiske regioner.

<sup>8</sup> "Kongsbergregionen" som omfatter Kongsberg, Rollag, Flesberg, Øvre Eiker samt Tinn og Notodden i Telemark er ikke illustrert på kartet. Rollag og Flesberg er også medlemmer i Regionrådet for Numedal, og Øvre Eiker er medlem i Rådet for Drammensregionen.



### 3 STORE ELLER SMÅ KOMMUNER?

En drøfting av dette spørsmålet kan ikke frikobles fra spørsmålet om hvilke oppgaver vi vil at kommunene skal løse. Jørn Rattsø – en markert debattant i kommunestruktursammenheng – har spissformulert seg omtrent slik i et foredrag:

*”Store kommuner kan ha store oppgaver, mens små kommuner må nøye seg med små oppgaver. I Norge har vi til nå hatt råd til å gi små kommuner store oppgaver”.*

Han pleier å følge opp med historien om borgermesteren i en av Frankrikets 36.700 kommuner, hvis viktigste oppgave er å passe på nøkkelen til den kommunale tennisbanen.

Norske ordførere har mer enn en tennisbane å bestyre! Den norske kommunemodellen er nemlig bygget opp av generalistkommuner, dvs kommuner med et stort antall oppgaver innen tjenesteproduksjon, samfunnsutvikling og demokrati. Velferdsstaten er i realiteten heller ”velferdskommunen”. Kommunene har dessuten i prinsippet ansvaret for akkurat de samme oppgavene uansett om folketallet er 200 eller 200.000.

Spørsmålet blir om dette er en kommune-modell vi ser oss tjent med og råd til å beholde også i fremtiden?

#### Sentrale momenter i debatten

Argumenter for sammenslåing av kommuner kan være:

- Sterkt presset kommuneøkonomi - behov for å utløse stordriftsfordeler særlig innenfor administrasjon, spesialisttjenester og utviklingsoppgaver.
- Kompetanseutfordringen i små kommuner – tjenestekvalitet og rettssikkerhet
- Rekrutteringsproblemer - behov for større fagmiljøer

- Den ”integreerte” bo-, arbeidsmarkeds- og serviceregionen er, pga kommunikasjonsrevolusjon, langt større i dag enn for 40 år siden. Dette fører bl a til følgende:
  - Innbyggerne har ikke innflytelse over tjenester de benytter i nabokommunen
  - Gratispassasjerproblematikk, dvs at det innenfor en region med flere kommuner ikke er samsvar mellom skattegrunnlag og påførte utgifter som kommunene har.
- Behov for robuste kommuner som har kapasitet og kompetanse til å ta på seg nye oppgaver
- Kommunene må bli større for å kunne overta oppgavene ”i midten” hvis fylkeskommunen forsvinner uten å bli erstattet med et nytt regionalt nivå.

Argumenter for opprettholdelse av mindre kommuneenheter kan være:

- Nærhet og identitet
- ”Bedre” lokaldemokrati, (men mindre mektig lokaldemokrati?)
- Små enheters fleksibilitet og effektivitet
- Folk er mer fornøyd med tjenestene i små kommuner<sup>9</sup>.
- Kostnadene for folk flest vil øke pga økt reiseavstand i en større kommune.

<sup>9</sup> En brukerundersøkelse som Gallup (Gallup 2003) gjennomførte i 2003 viste at det er store forskjeller i hvor fornøyd innbyggerne er med tjenestene avhengig av kommunestørrelse. Innbyggerne i mindre kommuner er langt mer fornøyd med oppvekstmiljø, barnehagedekning og eldreomsorgstilbudet enn større kommuner. Små kommuner scorer også høyt på trygghet og forurensingssituasjonen i kommunen, mens innbyggerne i store kommuner er langt mer fornøyd når det gjelder muligheter for arbeid, utdanning, vareutvalg, kollektivtilbud og kulturtilbud enn de som bor i små kommuner. Til tross for klare forskjeller på enkeltområder er det relativt lik oppfatning når det gjelder helhetlig tilfredshet med kommunen, opplevelse av sosialt miljø og tilhørighet.

- Kommunestrukturen er mange steder en konsekvens av et spredt bosettingsmønster og lange avstander.

Erfaringer fra interkommunalt samarbeid som alternativ løsning er:

- Snart har hele kommune-Norge frivillig regionalisert seg i kommunegrupper (regionråd) som kan danne base for interkommunalt samarbeid på bred front.
- Noen regioner har kommet langt i å utvikle praktisk og pragmatisk samarbeid.
- Vanskelig å finne gode og stabile samarbeidseksempler som både gir bedre kvalitet og samtidig innsparing.
- Samarbeid innebærer fare for demokratisk underskudd, dvs at beslutninger tas utenfor direkte valgte organer
- Samarbeid har en økonomisk kostnad i seg selv

### **Om tjenesteproduksjon og administrasjon**

Innen administrasjon er det klare stordriftsfordeler. Kalseth og Rattsø (1994) viste at en må minst opp i en kommune-størrelse på 5000 innbyggere for at mesteparten av disse stordriftsfordelene skal være hentet ut. Andre områder hvor det trolig er stordriftsfordeler er (Sanda 2002, med angivelse av primær datakilde):

- Barnehagetjenester (Ringstad og Løyland 1998).
- Grunnskolen (KAD 1995)
- Institusjonsbasert eldreomsorg (KAD 1995)
- Kommunaltekniske tjenester (KS 2004)
- Større bredde i kultursatsing (KS 2004)
- Legetjenester (KS 2004)

Distriktskommisjonen (NOU 2004:19) trekker fram at det spesielt er stordriftsfordeler innenfor en del spesialisttjenester, utviklingsoppgaver og administrasjon.

En rapport fra NIBR (Hansen m fl 2003) hevder at det ikke kan påregnes stordrifts- eller kvalitetsgevinster ved tjenester der kostnadene i det alt vesentlige er knyttet til tjenester overfor enkeltindivider og husholdninger (eks hjemmehjelps-tjenester). NIBR-forskerne hevder at kvalitetsgevinstene først og fremst oppstår ved tjenester rettet mot små befolknings-grupper. Dette både på grunn av kompetanseheving og bredde i tilbudet.

Undersøkelser rettet mot kommunenes innbyggere viser at disse er mer fornøyde med store deler av tjenestetilbudet i mindre enn i større kommuner (jfr fotnote 9). Korrigerer man for at de små kommunene ofte har bedre råd, finner enkelte undersøkelser at brukertilfredsheten ikke lenger er høyest i disse kommunene (Dræge, Løyland og Ringstad 1997), mens andre undersøkelser (Håkonsen m fl 2004) viser at brukertilfredsheten er høyere i små kommuner også når en korrigerer for inntektsnivået.<sup>10</sup>

Høyser m fl (2004) finner med utgangspunkt i eksempler fra kommuner i Nordfjord- og Ålesund-regionen at kommunesammenslåinger fører til kostnadsbesparelser for kommunene på en del områder, men samtidig vil dette føre til store økninger i kostnader for innbyggerne i form av lengre reiser, økt tidsbruk mv.

### **Samfunns- og næringsutvikling**

Amdam m fl (2003) har intervjuet 50<sup>11</sup> personer i Sarpsborg, Fredrikstad,

<sup>10</sup> Håkonsen m.fl. (2004) har undersøkt nivået på brukertilfredshet for 15 forskjellige kommunale tjenester, samt tilfredsheten med kommunens tjenestetilbud totalt sett. Både for totalinntrykket av kommunens tjenester og i 11 av tjenestesektorene er tilfredshetsnivået lavere jo større innbyggertallet er. Dette også når det er korrigert for kommunens inntektsnivå. De eneste unntakene er innenfor kultur og samferdsel, der det er en signifikant positiv sammenheng mellom innbyggertall og tilfredshetsnivå.

<sup>11</sup> Gruppeintervjuer med ledende politikere og administrasjon

Nordfjord og Ålesund. Erfaringer fra denne studien viser at det ikke er mulig å trekke generelle erfaringer, men at forskjeller i situasjon, utfordringer og struktur er avgjørende for om kommunesammenslåinger vil gi bedre resultater på disse områdene. I et oppsummeringshefte på grunnlag av denne rapporten skilles det mellom:

- *Materielle konsekvenser*
- *Institusjonelle konsekvenser*
- *Prosessuelle konsekvenser*

For *materielle konsekvenser* finner en følgende:

- Sammenslåing synes å gi positive konsekvenser for natur- og arealplanlegging i sentrumsorienterte og tettbygde områder (erfaringer fra Fredrikstad og Sarpsborg)
- I regioner med flere sentra, som Nordfjord, kan det oppstå konflikter i forhold til lokalisering, og ved endring av offentlig virksomhet som sykehus mv.
- Mer slagkraft på kulturfronten
- Større kommuner kan miste grepet på de nære tiltak som ofte små kommuner har.

*Institusjonelle konsekvenser* defineres som:

- Kunnskapsressurser (læring, kompetanse, innovasjon)
- Relasjonsressurser (partnerskap, nettverk, samarbeid)
- Mobiliseringsevne (entreprenører, arenaer, mobiliseringsmetoder og felles oppfatning om og tilslutning til visjoner og muligheter etc)

Det konkluderes med at de større kommunene har bedre forutsetninger til å møte disse utfordringene. Erfaringene er da også at det er etablert mange samarbeidsfora på disse områdene. Videre er det en klar konklusjon at evnen til å møte utfordringene er klart større i sammenslåtte kommuner enn i regionale samarbeid.

Med *prosessuelle konsekvenser* menes lokale myndigheters evne til å planlegge

og gjennomføre tiltak som styrker regionen. Forutsatt at sammenslåing er en frivillig prosess som det ligger god felles forståelse bak, hevdes det at regionen styrker sin posisjon gjennom en kommunesammenslåing.

### **Demokrati, tilhørighet og rettssikkerhet**

Dette temaet er drøftet i et hefte fra KS som bygger på flere forskningsprosjekter. Vi skal ikke i detalj gå gjennom alle momentene som er nevnt i heftet, men vil særlig peke på følgende:

- Innbyggernes tilknytning til kommunen varierer lite med kommunestørrelsen, men folk i mindre kommuner føler en sterkere tilknytning til nærmiljøet.
- Folks engasjement i frivillige organisasjoner varierer lite med kommune-størrelse.
- Selv om folk i mindre kommuner er mer fornøyd med kommunale tjenester, er det lite som tyder på at denne fornøydheten omsettes i større vilje til aktiv deltakelse.
- Folk i mindre kommuner har større tro på at de har påvirkningsmuligheter overfor lokale myndigheter enn folk i større kommuner.
- Folk flest stiller seg negativt til at deres kommune skal slås sammen med andre, men andelen har avtatt over tid.

Oppfatningen av hva slags oppgaver som er viktige, er omtrent de samme for motstandere og tilhengere av sammenslåing.

De fire viktigste tjenesteområdene er:

1. Effektiviteten i kommunal tjenesteyting
2. Omfanget av det kommunale tjenestetilbudet
3. Rettferdig fordeling av offentlige midler
4. Mulighetene for å tilpasse tjenestetilbudet til innbyggernes behov

## 4 BEFOLKNINGSUTVIKLING

### Hvorfor er befolkningsstørrelse og -utvikling viktig i diskusjonen om kommunestruktur?

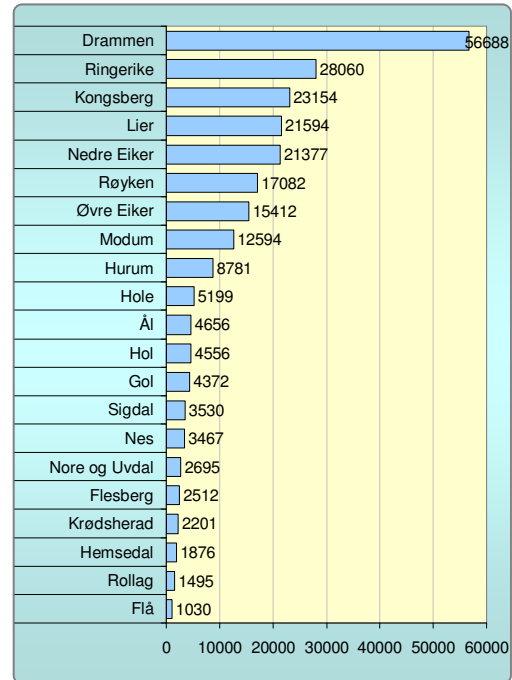
Det er flere grunner til at kommunens befolkningsstørrelse og -utvikling er viktig i diskusjonen om kommunestruktur:

- Erfaringer viser at kommunene bør være på minst 5000 innbyggere for å hente ut mesteparten av stordriftspotensialet innen administrasjon.
- Små kommuner som har hatt befolkningsnedgang og fortsatt forventes å få nedgang i befolkningen, opplever overkapasitet som innebærer at det blir vanskeligere å sørge for tjenesteproduksjonen uten at enhetskostnadene øker.
- Små kommuner med nedgang i folketallet står dårlig rustet til å møte framtida på mange områder. Dette gjelder både spesialiserte tjenester som krever relativt store befolkningsunderlag, og det gjelder nærings- og samfunnsutviklingsoppgaver.
- Små kommuner er mer sårbare enn større når det gjelder å beholde og ansette nøkkelpersoner i sentrale stillinger.
- Framtidige utfordringer gjør det enda vanskeligere å være liten framover enn i dag.

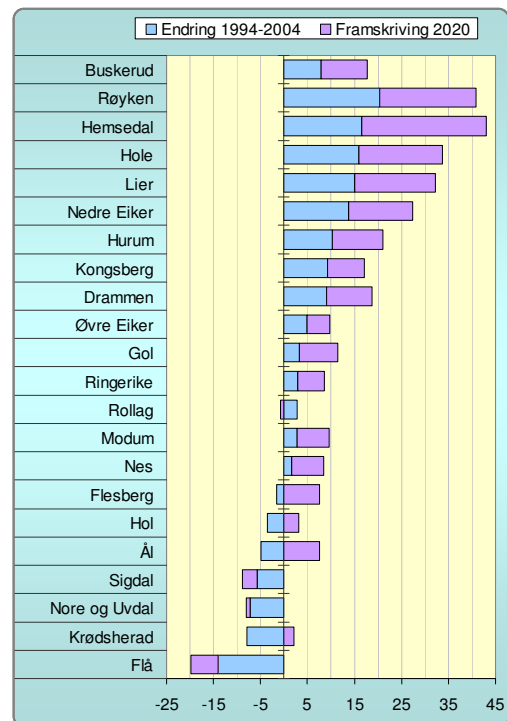
Det er imidlertid grunn til å understreke at det ikke finnes noe entydig svar på hva som er den "riktige" kommunestørrelsen.

### Befolkningsstørrelse og -utvikling i Buskerud

Ser vi på kommunestørrelsen i Buskeruds 21 kommuner pr 1.1.2004, finner vi at 11 kommuner har under 5000 innbyggere (jfr fig 4.1). Av disse er det også 6 kommuner som har under 3000 innbyggere. Alle kommunene med under 5000 innbygger har, med unntak av Hemsedal, Gol og



Figur 4.1 Innbyggertall for kommunene i Buskerud pr. 01.01.2004. Kilde: SSB.



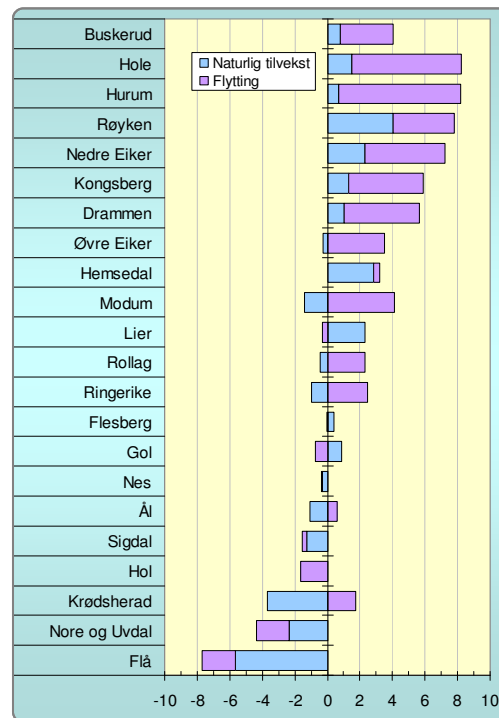
Figur 4.2 Befolkningsutvikling 1994-2004 og framskrevet folkemengde til 2020<sup>12</sup>. Prosentvis endring. Rangert etter endring 1994-2004. Kilde: SSB.

Nes, hatt negativ befolkningsutvikling fra 1994 og fram til i dag (jfr fig 4.2). Nes har også hatt negativ befolkningsutvikling dersom vi kun ser på utviklingen fra 1998 (jfr fig 4.3). Det er Flå, Krødsherad og Nore og Uvdal som har den største prosentvise nedgangen i folketallet. Alle disse kommunene har under 3000 innbyggere. Flå kommune skiller seg ut med en nedgang i folketallet på hele 14 % i siste 10-årsperiode. Dette er også den minste kommunen i Buskerud med bare 1030 innbyggere.

Hemsedal, som også er en liten kommune med 1876 innbyggere, er blant de kommunene i Buskerud som har hatt den største prosentvise økningen i folketallet fra 1994 og fram til i dag. Figur 4.3 viser at veksten i første rekke skyldes naturlig tilvekst. Det er også noe netto tilflytting. Positiv befolkningsutvikling, både i Hemsedal og Gol, har trolig sammenheng med utviklingen knyttet til reiseliv og turisme i kommunene.

Det er 10 kommuner i fylket som har over 5000 innbyggere, og alle disse kommunene hadde økning i folketallet i perioden 1994-2004. Kommunene med mer enn 5000 innbyggere ligger hovedsakelig i nedre deler av fylket. Av disse kommunene er det to som har under 10 000 innbyggere, 3 som har mellom 10 og 20 000 innbyggere og 4 kommuner som har mellom 20- og 30 000 innbyggere. Drammen skiller seg ut med et innbyggerantall på nærmere 57 000. Nærheten til Oslo-området er en viktig forklaring til den sterke befolkningsveksten i mange av kommunene i nedre deler av fylket.

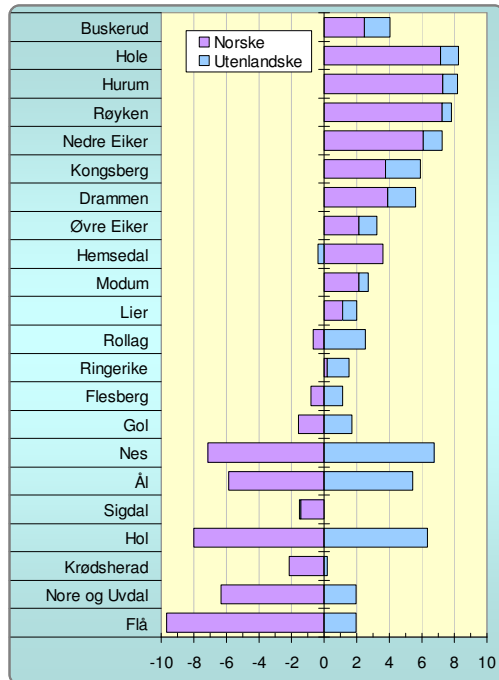
For de store kommunene skyldes veksten i stor grad netto tilflytting, men flesteparten av disse kommunene har også naturlig tilvekst. Av kommunene med over 5000 innbyggere er det kun tre kommuner som har negativ naturlig tilvekst (Modum, Ringerike og Øvre Eiker). Dette oppveies



Figur 4.3 Prosentvis endring i folketallet fra 1998-2004 fordelt på naturlig tilvekst og flytting. Rangert etter samlet prosentvis endring. Kilde: SSB.

imidlertid av at nettotilflyttingen er betydelig større.

For de små kommunene skyldes nedgangen i folketallet i første rekke negativ naturlig tilvekst. Noen kommuner, som Flå, Hol og Nore og Uvdal, har også netto utflytting. For en del andre mindre kommuner med negativ naturlig tilvekst oppveies dette noe som følge av netto tilflytting.



Figur 4.4 Prosentvis endring i folketallet i perioden 1998-2004 fordelt på naturlig tilvekst + innenlands flytting (Norske) og utenlandske flyttinger (Utenlandske). Kilde: SSB.

Dersom vi isolerer netto utenlands flytting fra naturlig tilvekst og innenlands flytting, finner vi en del interessante utviklingstrekk (se fig 4.4) For flere av de mindre kommunene, i første rekke Flå, Hol, Nes, Nore og Uvdal og Ål, er det en markant negativ balanse når det gjelder naturlig tilvekst og netto innenlands flytting. Denne negative balansen kompenseres til en viss grad av positiv netto innflytting fra utlandet. For de andre mindre kommunene spiller også innflytting fra utlandet en viktig rolle i opprettholdelsen av folketallet. I de store kommunene spiller innflytting fra utlandet en mindre rolle. Her er det i første rekke positiv naturlig tilvekst og innenlands flytting som bidrar til positiv befolkningsutvikling.

SSBs framskrivning av folkemengden til 2020<sup>12</sup> viser at er det bare er 3 av

<sup>12</sup> Framskrivningen bygger på "Fruktbarhet", levealder, innenlands mobilitet og nettoinnvandring. I MMMM-alternativet som våre

kommunene i Buskerud som vil ha nedgang i folketallet. Dette er Flå, Sigdal og Nore og Uvdal. Det er likevel verdt å merke seg at det prosentvise økningen for de store kommunene stort sett er langt større enn for de små. Det vil si at den relative forskjellen i folketall mellom store og små kommune vil fortsette å øke.

### Vurderinger

De fleste kommunene Hallingdal og Numedal er avhengig av innvandring fra utlandet for å opprettholde folketallet framover. Innvandringspolitikken vil derfor i sterk grad påvirke folketallsutviklingen i de små kommunene i Buskerud. Et spørsmål er også om kommunene klarer å holde på utlendingene over tid. Hvis ikke, vil utflyttingen øke.

En del av de minste kommunene vil trolig ha store problemer med å opprettholde folketallet framover. Dette tilsier at kommunene vil stå overfor svært store utfordringer, og forutsatt at kommunestrukturen skal opprettholdes, vil de trolig tvinges til å samarbeide på stadig flere områder. Om dette er et fullgodt alternativ til sammenslåing kan diskuteres.

tall bygger på er innenlandske flyttinger basert på flytteaktivitet 1990-2001, mens innvandringen relateres til siste års innvandring. (jfr [www.ssb.no/folkfram](http://www.ssb.no/folkfram)) SSB sier i sin forklaring til modellene at det er betydelig usikkerhet i framskrivningen og særlig for de mindre kommunene.

## 5 SYSSELSETTING, ARBEIDSPLASSE OG NÆRINGSSTRUKTUR

### Hvorfor data om sysselsetting, arbeidsplasser og næringsstruktur?

Arbeidsplassene og yrkesbefolkningen i en kommune er hovedfundamentet for å sikre framtidig bosetting, og for å skape verdier som gir inntekter for kommunene. I en drøfting av kommunestrukturen er det derfor interessant å belyse følgende spørsmål:

- Hvordan har tallet på arbeidsplasser i kommunene utviklet seg?
- Hvordan er nettoppendlingen, dvs arbeidsplasser minus yrkesaktive bosatt i kommunen? Dette belyses nærmere i neste kapittel.
- Hvor stor andel utgjør arbeidsplassene i kommunal sektor sammenlignet med totalt antall arbeidsplasser i kommunene. Herunder hvor stor andel utgjør arbeidsplassene innenfor kommunal administrasjon?
- Hvordan er næringsstrukturen? Er den sårbar i forhold til framtidig utvikling?

### Utvikling i antall arbeidsplasser 1990-2003<sup>13</sup>

Mens antall arbeidsplasser for landet totalt økte med 12% i perioden 1990-2000, var det en svak nedgang fra 2000 til 2003. Buskerud hadde et annet vekstmønster, ved at den årlige veksten var sterkere i perioden 2000-2003 enn i tiårsperioden før årtusenskiftet. Årlig vekst i de to periodene var hhv 0,58% og 0,72% (se fig 5.1).

I perioden 1990-2000 hadde 12 av de 21 kommunene i Buskerud vekst i antall arbeidsplasser. Sterkest vekst var det i Hole, Røyken, Kongsberg og Hemsedal.

<sup>13</sup> For 1990 – 2000 har vi benyttet bearbejdet sysselsettingsstatistikk fra SSB, mens perioden 2000-2003 bygger på tall fra SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk.

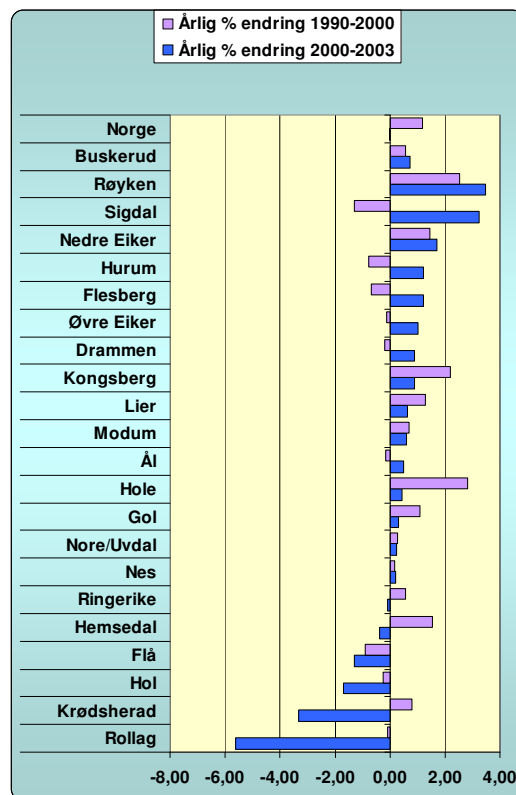


Fig 5.1 Årlig %-vis endring i antall arbeidsplasser i kommunene i Buskerud i periodene 1992-2000 og 2000-2003. Kilde: SSB

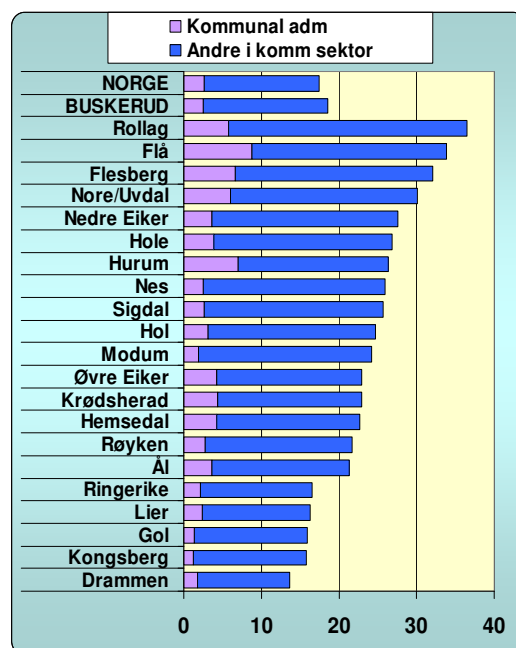


Fig 5.2 Arbeidsplasser i kommunal sektor i % av totalt antall arbeidsplasser i kommunen i 2003. Kilde: SSB Registerbasert sysselsettingsstatistikk

Fra 2000 til 2003 var det bare 6 kommuner i Buskerud som har nedgang i antall arbeidsplasser. Dette var: Rollag, Krødsherad, Hol, Flå, Hemsedal og Ringerike. Dvs. at de fire minste kommunene sammen med Hol og Ringerike befinner seg i denne gruppa. Røyken og Sigdal er de to kommunene som har sterke vekst i antall arbeidsplasser i denne perioden. Drammen og Kongsberg har en vekst som ligger litt over gjennomsnittet for Buskerud.

#### Arbeidsplassene i kommunal sektor er viktige og særlig i de små kommunene<sup>14</sup>

I små kommuner og kommuner med mye netto utpendling er en stor andel av arbeidsplassene i kommunal sektor (se fig 5.2). Fire kommuner hadde i 2003 mer enn 30% av totalt antall arbeidsplasser innen kommunal sektor. Dette var foruten Flå, alle de tre Numedalskommunene. Kommuner med under 20% sysselsatt i kommunal sektor var de tre nettoinnpendlingskommunene Drammen, Kongsberg og Gol samt Lier og Ringerike.

Ut fra SSBs sysselsettingsstatistikk kan en også si hvor mye av sysselsettingen som er knyttet til kommunal administrasjon<sup>15</sup>. Andelen arbeidsplasser her varierer fra 8,7% i Flå til 1,4% i Gol. For Buskerud totalt var andelen 2,5%. Ved eventuelle kommunesammenslutninger er det først og fremst disse arbeidsplassene som blir rammet, men det er også grunn til å tro at andre arbeidsplasser i kommunal sektor vil kunne gå noe ned som følge av ulike effektiviseringstiltak.

#### Næringsstrukturen er sårbar

Mens noen næringer vokser er det nedgang i andre. For de tre næringsområdene som

fig 5.3 er inndelt i, var sysselsettingsutviklingen for landet som helhet fra 2000 til 2003 følgende:

- Primærnæringene, industri, bygg og anlegg - 5,9
- Privat tjenesteyting + 0,1
- Offentlig tjenesteyting + 4,6

Industrisysselsettingen alene gikk tilbake med 9,5% for landet totalt fra 2000 til 2003. Tilsvarende tall for offentlig forvaltning og annen offentlig tjenesteyting<sup>16</sup> var nær 5% vekst.

For landet som helhet ble antall arbeidsplasser i primærproduksjon<sup>17</sup> redusert med 31,8% fra 1990 til 2000, mens sysselsettingen innen bank, forsikring, KIFT<sup>18</sup> og FoU økte med 69%. (Selstad m fl 2004:90).

Tallene ovenfor illustrerer at næringsstrukturelle forhold normalt er av stor betydning for hvordan antall arbeidsplasser utvikler seg i kommunene, og slik det framgår av fig 5.3 er det ganske store variasjoner i næringsstrukturen i kommunene i Buskerud. Sammenhengene mellom næringsstruktur, og vekst i antall arbeidsplasser er imidlertid ikke entydig. Kommuner med en stor andel av arbeidsplassene innen primærnæringer og industri, slik som Sigdal og Kongsberg, har hatt en markert vekst i sysselsettingen. På den andre siden har kommuner som Rollag og Krødsherad med markert tilbakegang i antall arbeidsplasser også en høy andel sysselsatt i disse næringene. Over tid er det grunn til å tro at kommuner med høy andel av arbeidsplassene innen primærnæringer og industri har store strukturelle næringsmessige utfordringer. Hvis det samtidig også er en høy andel sysselsatt i offentlig sektor er utfordringene særlig store. Slike kommuner vil ha en lav andel

<sup>14</sup> Data er hentet fra SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk.

<sup>15</sup> Vi benytter her Nace 75 i standard for næringsgruppering kombinert med sektoren kommunal forvaltning. Relativt store svinginger i sysselsettingstallene tilsier at det trolig er en god del usikkerhet her.

<sup>16</sup> Herunder også helse og utdanning hvor en del av arbeidsplassene befinner seg i privat sektor.

<sup>17</sup> Sektor i PANDA, tilsvarer primærnæringene.

<sup>18</sup> Kompetanseintensiv forretningsmessig tjenesteyting



sysselsatt i den tredje sektoren i fig 5.3, dvs. privat tjenesteyting. Kommuner med lave andeler sysselsatt i denne sektoren (under 30%) er Rollag, Sigdal, Krødsherad, Modum, Hurum, Nore og Uvdal og Ål.

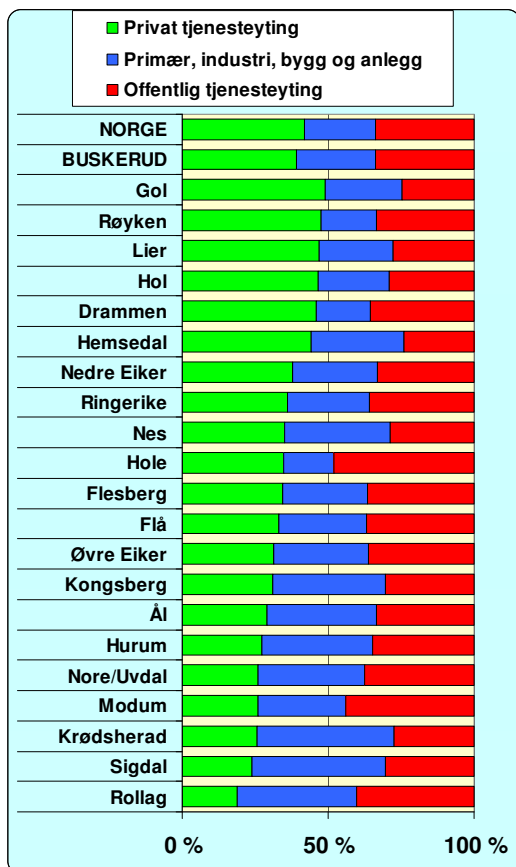


Fig 5.3 Næringsstruktur i kommunene i Buskerud i 2003. Kilde: SSB Registerbasert sysselsetningsstatistikk

### Vurderinger

Ut fra gjennomgangen ovenfor gjøres følgende vurderinger:

- De fleste kommunene i Buskerud har de siste årene hatt en mer gunstig sysselsetningsutvikling enn landet som helhet.
- Gjennomgående er det de minste kommunene som har hatt den svakeste sysselsetningsutviklingen. Av de 10 kommunene med sterkst vekst i antall arbeidsplasser fra 2000 til 2003 er det bare Sigdal som har under 5000

innbyggere i 2004, og tilsvarende av de 10 med svakest vekst eller nedgang i tallet på arbeidsplasser er det bare Ringerike som har over 5000 innbyggere. Avhengigheten av arbeidsplassene i kommunen er også størst i de minste kommunene.

- Spørsmålet som melder seg er om større kommuner er bedre i stand til å møte framtidige utfordringer på dette feltet? Både teoretisk og erfaringsmessig er det grunn til å tro at dette er tilfelle. Større slagkraft når det gjelder regionalt utviklingsarbeid er viktig her. Organisering av interkommunalt samarbeid blant annet gjennom interkommunale næringssselskaper viser at kommunene søker å samarbeide på dette feltet nettopp for å bli mer kompetente og slagkraftige til å møte framtidige utfordringer.

## 6 PENDLING

### Hvorfor pendlingsdata?

Pendlingsdata har i mange sammenhenger blitt brukt for inndeling av regioner. Integrerte bo- og arbeidsmarkeder skaper interessefelleskap i forhold til strategier for næringsutvikling, boligområder og service. Folk som pendler til et sted benytter også ofte arbeidsstedet for å utføre ulike ærender. Stor pendling mellom kommuner betyr derfor at det er betydelige fellesskapsinteresser. Sett i forhold til kommunestrukturprosjektet er det derfor av interesse å si noe om pendlingsomfanget har økt over tid, hvordan pendlingsmønsteret er, og om det er sammenheng mellom utviklingen i antall arbeidsplasser og yrkesaktive bosatt i kommunene, eller om et eventuelt bortfall av arbeidsplasser blir kompensert med økt pendling.

### Klare trekk ved pendlingen i Buskerud

De viktigste trekkene kan oppsummeres på følgende måte:

- Fra 1990 til 2000 økte andelen av den yrkesaktive befolkningen som pendlet. Mens det i 1990 gjennomsnittlig var 68% av de yrkesaktive i kommunene i Buskerud som arbeidet i bostedskommunen, var tilsvarende tall i 2000 58%. Størst nedgang i andel som arbeidet i bostedskommunen finner vi i Flesberg, Flå, Sigdal og Hemsedal (fig 6.1).
- Fra 2000 til 2003 er det små endringer i dette mønsteret. Mens sum utpendling fra alle kommunene i Buskerud i 2000 var 53 383 var tilsvarende tall i 2003 53 319.
- I 2003 var det bare Drammen, Gol og Kongsberg som hadde nettoinnpending. De største nettoutpendlingskommunene var Røyken, Nedre Eiker, Flesberg og Hole, alle med 35% eller mer av yrkesaktiv befolkning. (se fig 6.2)

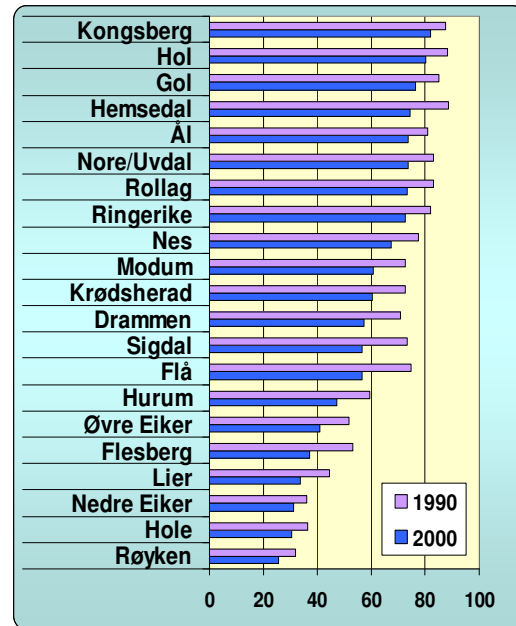


Fig 6.1 Prosent av yrkesaktiv befolkning som arbeidet i bostedskommunen i 1990 og 2000. Kilde: Juvkam (2002)

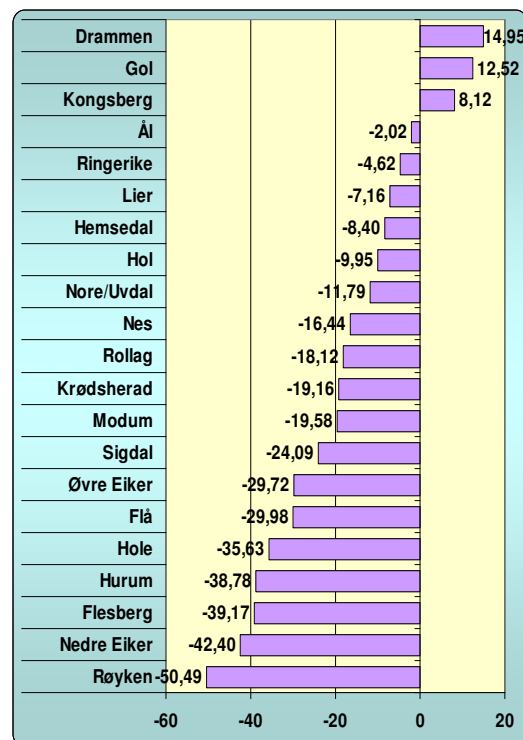


Fig 6.2 Nettopending i prosent av yrkesaktiv befolkning bosatt i kommunen i 2003.

Kilde: SSB Registerbasert sysselsettingsstatistikk

### Pendlingsmønstre

Pendlingen i Buskerud er sterkt påvirket av nærheten til Osloregionen. Fig 6.3 viser hvordan sysselsatte i bostedskommunen fordeler seg på hhv. arbeid i bostedskommunen, pendling til andre kommuner i Buskerud, pendling til Oslo, Asker og Bærum (her kalt Osloregionen) og annen pendling. Seks av kommunene i Buskerud hadde i 2003 større pendling til Oslo, Asker og Bærum enn til andre kommuner i Buskerud. Dette var kommunene Røyken, Hole, Lier, Hurum, Drammen og Ringerike. Røykens tilknytning til Osloregionen er særlig sterk da hele 51% av de sysselsatte som bor i kommunen pendlet til denne regionen.

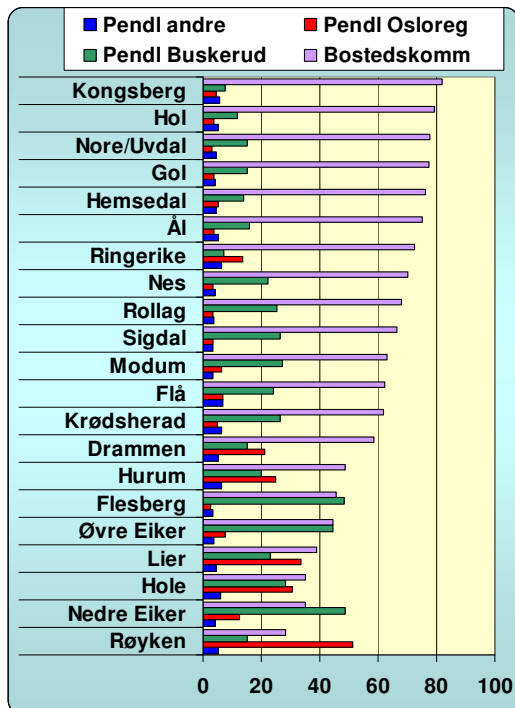


Fig 6.3 "Pendlingsmønstre" i Buskerud-kommunene i 2003. Prosent av yrkesaktive som hhv arbeidet i bostedskommunen, som pendlet til en annen kommune i Buskerud, til Osloregionen (Asker, Bærum, Oslo) og til andre steder.

Fig 6.4 viser at i perioden 2000-2003 har tallet på arbeidsplasser økt sterkere enn sysselsatte bosatt i kommunene. For de fleste av kommunene med økning i antall arbeidsplasser har utpendlingen holdt seg på omtrent samme nivå, mens innpendlingen har økt. Unntak er Sigdal og Lier hvor det både er økt innpendling og redusert utpendling. Figuren illustrer også godt at arbeidsplassveksten, målt i absolutte tall, primært skjer i Drammen kommune og Drammensregionen. Mens økningen i antall arbeidsplasser i fylket totalt var på 2330 arbeidsplasser var økningen i kommunene Drammen, Røyken, Nedre Eiker, Lier og Øvre Eiker på 1944 arbeidsplasser.

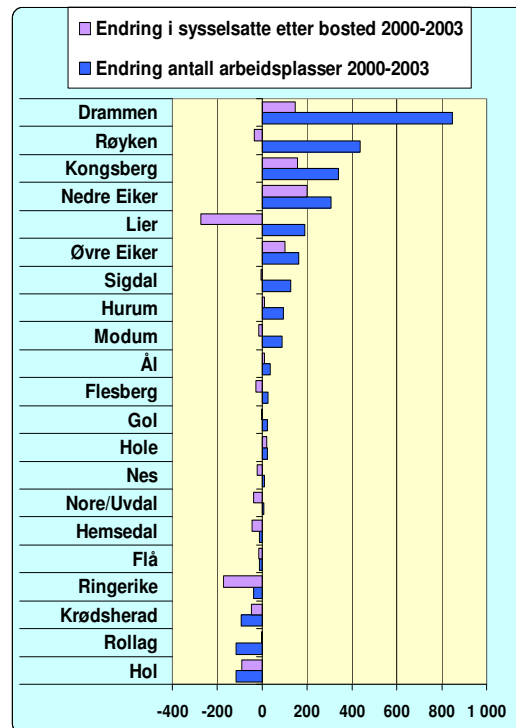


Fig 6.4 Endring i antall arbeidsplasser og i yrkesaktiv befolkning bosatt i kommunene i perioden 2000-2003.

**Tabell 6.1** Pendling i kommunene i ulike regioner i Buskerud i 2003.

Kilde: SSB Registerbasert sysselsettingsstatistikk

| Region            | Arbeider i bosted komm | Pendler innen region | Pendler til andre komm i fylket | Pendler ut av fylket |
|-------------------|------------------------|----------------------|---------------------------------|----------------------|
| Hallingdal        | 75,2                   | 12,9                 | 3,1                             | 8,8                  |
| Midt fylket       | 63,5                   | 5,0                  | 22,1                            | 9,4                  |
| Ringerike         | 66,6                   | 7,3                  | 3,4                             | 22,8                 |
| Kongsberg/Numedal | 77,9                   | 5,7                  | 6,9                             | 9,6                  |
| Drammen           | 45,8                   | 22,5                 | 2,5                             | 29,3                 |

Tabell 6.1 viser ”pendlingsmønsteret” for bosatte i kommunene i det vi har kalt den tradisjonelle regioninndelingen i Buskerud (se kart i fig 2.1).

I Hallingdal arbeider 88% av de bosatte innen regionen, og det er relativt beskjedne pendling mellom kommunene i Hallingdal. Klart størst innpendling fra andre Hallingdalskommuner er det til Gol som har en innpendling på ca 600 fra de andre kommunene i regionen. Det er også relativt mange bosatt i hhv Hol og Gol som arbeider i Ål.

I Midt fylket er det nær en tredjedel av de sysselsatte som pendler ut av regionen, mens det er lite pendling internt i regionen. Det er en relativt stor andel som pendler til andre kommuner i fylket, og det er særlig pendlingen fra Modum til Hønefoss, Drammen, Øvre Eiker og Nedre Eiker som bidrar til dette.

Ringeriksregionen består i denne sammenheng av kommunene Ringerike og Hole. Nær en fjerdedel av de yrkesaktive pendler ut av fylket. I 2003 pendlet 31% av de yrkesaktive i Hole til Oslo/Asker/Bærum, mens tilsvarende andel for Ringerike var 14%. I tillegg er det en god del pendling til Jevnaker, og mer enn en fjerdedel av de yrkesaktive i Jevnaker arbeider i Ringerike.

### Kongsberg/Numedal

Kongsberg som er den klart største kommunen i regionen, er den kommunen i Buskerud som relativt sett har minst utpendling. Dette fører også til at det totalt er liten pendling innen regionen, men i Flesberg pendler nær 40% av de yrkesaktive til Kongsberg. For Rollag og Nore/Uvdal er pendlingen til Kongsberg beskjedne, noe som må sees i sammenheng med avstanden. Pendlingen internt i Numedal er svært beskjedne.

I Drammensregionen er det utstrakt pendling både internt i regionen, og ikke minst ut av regionen. Internt i regionen er andelen av yrkesaktive som pendler til Drammen fra Nedre Eiker, Øvre Eiker og Lier hhv 33%, 19% og 19%. Mens de to førstnevnte har mye større utpendling til Drammen enn innpendling fra, er det omtrent ballanse i pendlingsmønsteret mellom Lier og Drammen. Det er ellers verdt å merke seg at det er mye større pendling fra Øvre Eiker til Drammen enn til Kongsberg (hhv 1431 og 596). Røyken er sterkt orientert mot Oslo-regionen (Oslo, Asker og Bærum) da godt og vel halvparten av de yrkesaktive pendler til denne regionen. Også Hurum har større pendling til Osloregionen enn til kommuner i Buskerud. I Vestfold-kommunene Svelvik og Sande, som også inngår i Drammensregionen, pendler ca 30% av de yrkesaktive til Drammen.

### **Vurderinger**

Sett over litt lengre tid er det en klar økning i andelen av de yrkesaktive som arbeider utenfor egen kommune. Det er flere forklaringer til dette:

- Den generelle mobiliteten øker, blant annet på grunn av bedre vegstandard.
- Kompetansenivå og spesialisering i arbeidslivet gjør at viljen til å pendle for å få et attraktivt arbeid øker.
- I de fleste kommunene skapes det ikke nok nye arbeidsplasser, og pendling er en måte å tilpasse seg denne utviklingen på.

I forhold til kommunestruktur betyr økt pendling mellom to kommuner at befolkning og næringsliv i kommunene har stadig større fellesinteresser både når det gjelder arbeidsplasser, service og tjenestetilbud.

Setter vi en grense på 25% for å kunne gi karakteristikken sterk senterkommune-tilknytning finner vi at dette omfatter følgende:

- Nedre Eiker, Svelvik og Sande har sterk tilknytning til Drammen.
- Flesberg har sterk tilknytning til Kongsberg.
- Jevnaker har sterk tilknytning til Ringerike.
- Røyken, Lier og Hole har sterk tilknytning til Osloregionen<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Vi ser her de tre kommunene Oslo, Asker og Bærum i sammenheng.

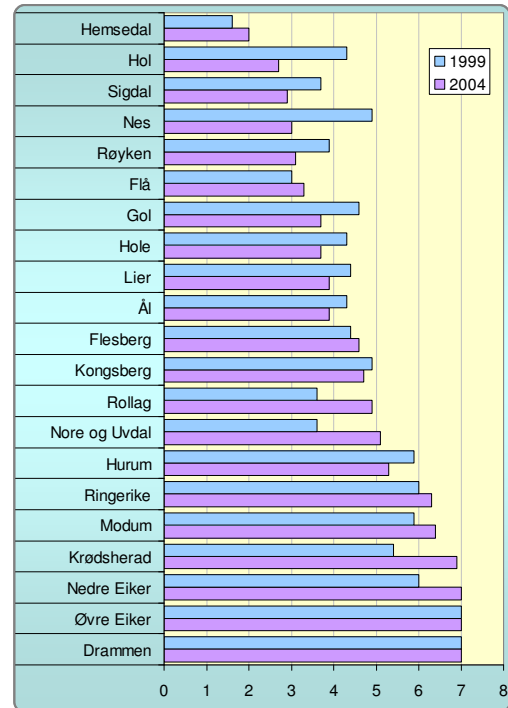
## 7 LEVEKÅR

Levekårsindeksen. SSB utarbeider med noen års mellomrom en levekårsindeks som skal dokumentere utbredelsen av levekårsproblemer. Indeksen består av følgende variable:

- Sosialhjelpstilfeller 16 år og over pr 100 innbyggere 16 år og over.
- Dødelighet i alt pr 100 000 innbyggere
- Uførepensjonister 16-49 år pr 1000 innbyggere i aldersgruppen
- Attføringspengetilfeller pr 1000 innbyggere 16-66 år
- Voldskriminalitet. Siktelser pr 10 000 innbygger
- Arbeidsledige og personer på arbeidsmarkedstiltak
- Overgangsstønad

På grunnlag av enkeltindekser er det utarbeidet en totalindeks. Indeksene har verdier fra 1 til 10 der 1 tilsier at kommunene/bydelen er i gruppen av de 10% av kommunene/bydelene med best resultat, mens verdien 10 innebærer at kommunen/bydelen tilhører de 10% av kommunene/bydelene med dårligst score. SSB sier at indeksen er noe usikker for de minste kommunene.

Enkeltindikatorerne ovenfor viser at indeksen både innehar enkeltelementer som relaterer seg til forhold på arbeidsmarkedet, og til andre miljøforhold. Det er grunn til å tro at kommuner som kommer dårlig ut på indeksen har et næringsliv som har eller har hatt omstillingsproblemer og fører til arbeidsledighet, uførhet og/eller attføringsstilfeller mv. Vi skal ikke legge for stor vekt på denne indeksen i forhold til kommune-strukturspørsmålet, samtidig som det er grunn til å hevde at de som kommer dårlig ut, har store utfordringer.



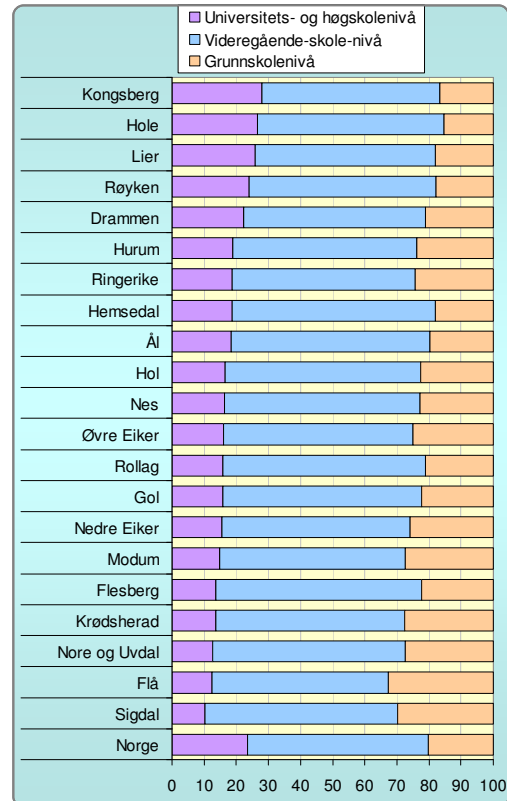
Figur 7.1 Levekårsindeks i 1999 og 2004 for Buskerudkommunene. Desto lavere tall desto bedre score (se tekst). Kilde: SSB.

Figur 7.1 viser hvordan kommunene i Buskerud kommer ut på levekårsindeksen for årene 1999 og 2004. Vi ser at det er de mindre kommunene som jevnt over kommer best ut på indeksen. Hele 7 av 10 kommunene med best score ligger i øvre deler av fylket, dvs. i Hallingdal og Numedal. Det er vanskelig på peke på bestemte variabler som bidra til å trekke indeksen opp eller ned i ulike kommuner. Kommuner med bra score har gjerne bra score på de fleste indekser og omvendt. Det virker imidlertid som dødelighet, sosialhjelp og uføretrygd er de variablene som trekker mest ned i kommunene med høyest score. I de større kommunene med lavere score synes antall tilfeller på attføringspenger i større grad å påvirke indeksen i negativ retning i forhold til de små kommunene.

## 8 KOMPETANSENIVÅ

Det er udiskutabelt at kompetanse er viktig i dagens samfunn. *Kunnskapsøkonomien* er et begrep som benyttes i mange tilfeller for å beskrive drivkreftene i dagens økonomiske utvikling. I kunnskapsøkonomien er kunnskap den viktigste ressursen, og læring den viktigste prosessen. Hva har dette så med kommunestrukturdebatten å gjøre? På lik linje med utviklingen i næringslivet er kommunene avhengig av god kompetanse for å gjennomføre sine oppgaver på en god måte. Dette er viktig både for å administrere kommunen på ulike områder, for å drive utviklingsarbeid og for mer spesialiserte funksjoner som skal sikre likeverdige tjenestetilbud og ivaretagelse av innbyggernes rettigheter. Spørsmålet som melder seg i denne sammenheng er om kompetansenivået og underforstått tjenestekvalitet og utviklings- evne i kommunene er avhengig av kommunestrukturen? Det gir i neste omgang grunn til å stille spørsmål om større kommuner er mer attraktive som arbeidsplass enn mindre. Dette spørsmålet er det neppe noe entydig svar på, men forutsatt at en gjennom større kommuner skaper fagmiljøer med flere arbeidsplasser innen samme område, er det grunn til å tro at både attraktivitet og kompetanse bedres. Begrunnelser for dette er:

- Større fagmiljøer gir bedre grunnlag for spesialisering og arbeidsdeling, noe som av mange oppleves som mer attraktivt enn å sitte "alene".
- Dagens samfunn stiller stadig større krav til spesialisering, slik at det er vanskelig for en enkelt person å dekke ulike kompetansefelt innen et område.
- Større fagmiljøer gir trolig større sannsynlighet for å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft.



Figur 8.1 Utdanningsnivå i befolkningen i kommunene i Buskerud i 2003. Kilde: SSB.

I Norge er det 23,5 % prosent av befolkningen som har universitets- og høyskolenivå, 56,4 % som har utdanning på videregående nivå og 20,1 % som kun har utdanning på grunnskolenivå. Figur 8.1 viser at utdanningsnivået mange kommuner i Buskerud ligger betydelig under nivået på landsbasis. Det er kun fire kommuner ligger høyere. Disse er Kongsberg, Hole, Lier og Røyken. Drammen ligger like i underkant.

Som tidligere nevnt er det i Buskerud 10 kommuner med over 5000 innbyggere. Av disse er det 7 kommuner som ligger øverst på lista over utdanningsnivået for kommunene i Buskerud. Det er altså de minste kommunene som har det klart laveste utdanningsnivået. Etter hvert som kommunene får tillagt nye oppgaver og kravet til kompetanse øker, vil det for små kommuner være en spesiell utfordring å etablere attraktive fagmiljøer, noe som også har betydning for kommunenes evne

til å rekruttere og beholde arbeidskraft med høyere utdanning.

I Grefsrud og Hagen (2003:64) har en i tilknytning til kompetansespørsmålet referert konklusjonen fra en undersøkelse som ECON har gjennomført, og som ble referert i (St meld nr 32 (1994-95)):

- *Andelen med høyere utdanning innen tjenestesektorene utdanning og helse og sosial øker med økende kommunestørrelse, men andelen med høyere utdanning i sentraladministrasjonen er stort sett lavere jo større kommunene er.*
- *Fagmiljøenes størrelse øker med økende kommunestørrelse. På de fleste fagområder er det for få ansatte til å danne fagmiljøer der personer med høyere utdanning kan arbeide sammen. Det gjelder i særlig grad nøkkelpersonell med høyere administrativ utdanning og enkelte grupper innenfor tjenesteytende sektorer. For disse er det svært få ansatte pr kommune opp til 10 000 innbyggere.*
- *Antall ansatte med høyere utdanning innen de ulike utdanningsgruppene kan forklares med kommunestørrelse og kommunens økonomi, mens sentralitet ser ut til å ha liten forklaringskraft.*
- *Små kommuner (under 5000 innbyggere) har dårligere evne til å holde på sine ansatte med høy utdanning enn større kommuner.*
- *Kommunenes evne til å rekruttere personell øker med økende kommunestørrelse. Småkommuner ser ut til å ha størst problemer med rekrutteringen innenfor administrasjon og helsesektoren.*

Utover størrelse viser det seg at rekrutteringsproblemer i mindre kommuner også har sammenheng med hvor sentral beliggenhet kommunen har.

### **Vurdering**

Det er stor sannsynlighet for at det er lettere å rekruttere og holde på folk med god kompetanse i kommuner som har en viss størrelse. Sammen med størrelse har også beliggenhet en viss betydning. Det sies imidlertid lite om hvor store kommunene bør være for å sikre god kompetanse.



## 9 DEMOKRATI OG RETTSSIKKERHET

Det er viktig at kommunestrukturen er slik at hensynet til demokrati og deltakelse ivaretas. Et hovedspørsmål som melder seg er om størrelsesdimensjonen har forklaringskraft til demokrati, deltakelse og rettssikkerhet?

### Demokrati, deltakelse og identitet

Mange hevder at lokalt engasjement og deltakelse er lavere i store enn i små kommuner. En indikator på lokalt engasjement er valgdeltakelsen, og denne har ved de siste valgene vært større i små enn i store kommuner. Slik også i Buskerud ved kommune- og fylkestingsvalgene i perioden 1991-2003 (se tabell 9.1)

*Tabell 9.1 Valgdeltakelse i Buskerudkommunene. Gjennomsnittlig deltakelse i årene 1991, 1995, 1999 og 2003. Kilde: SSB*

| Kommune       | Prosent |
|---------------|---------|
| Hemsedal      | 71,8    |
| Sigdal        | 68,2    |
| Krødsherad    | 67,8    |
| Rollag        | 66,1    |
| Ål            | 65,6    |
| Hole          | 65,2    |
| Flå           | 65,1    |
| Nore og Uvdal | 65      |
| Nes           | 64,7    |
| Flesberg      | 64,7    |
| Lier          | 63,5    |
| Hol           | 62,3    |
| Drammen       | 61,6    |
| Gol           | 60,8    |
| Røyken        | 60,7    |
| Hurum         | 60,4    |
| Modum         | 59,9    |
| Kongsberg     | 59,7    |
| Ringerike     | 59      |
| Øvre Eiker    | 58,1    |
| Nedre Eiker   | 55,6    |

Slik det framgår av tabell 9.1 har de 10 kommunene med høyest valgdeltakelse

alle, med unntak av Hole under 5000 innbyggere i 2004. De 5 kommunene med lavest valgdeltakelse har alle over 10 000 innbyggere. Av de store kommunene har Drammen relativt høy valgdeltakelse, mens Gol og Hol er de kommunene som har lavest valgdeltakelse av de med under 5000 innbyggere.

Årsaker til større engasjement blant innbyggerne i forhold til kommunens virksomhet i små kommuner, er trolig at det er mindre avstand mellom politikere, kommuneadministratorer og innbyggere. Den enkelte innbygger når lettere fram, og føler at påvirkningsmulighetene lokalt er større enn i store kommuner.

Når det gjelder andre typer lokale engasjementer knyttet til foreningsliv, arrangementer mv er det neppe kommunens størrelse som er avgjørende. Mobilisering skjer gjennom lag og foreninger, spesielle arrangementer og i ulike bygdelag.

Om folks identitet er knyttet til kommunegrensene er det vanskelig å ha noen klar formening om. Trolig er det først og fremst bygda/grenda identiteten knyttet opp mot. Eksempelvis: Hemsedøler er Hemsedøler og Rollinger er Rollinger selv om kommunegrensene endres. Vår vurdering er derfor at kommunesammenslåinger trolig vil bidra til svekket engasjementet i forhold til kommunal virksomhet, men at tilhørighet, identitet og deltakelse trolig opprettholdes innenfor ulike bygdelag slik som før.

I tilknytning til demokrati og deltakerspørsmålet tar vi med konklusjonen fra en analyse som er gjennomført av Baldersheim m fl (2003:92) om kommunale variasjoner i lokalt samfunnsengasjement:

*Når man kommer til veis ende er det ikke så veldig mye som peker i retning av en direkte sammenheng mellom kommunestørrelse og de fleste av de samfunnsanglende aktivitetene som*

er undersøkt her. Med unntak av lokale tillitsverv og diverse partirelaterte aktiviteter, hvor det er en iboende sammenheng med befolkningstall, er konsekvensene av kommunestørrelse (her definert som antall innbyggere) enten **indirekte** eller fraværende når det først er tatt høyde for andre mulige forklaringsfaktorer. Men denne konklusjonen er ikke det samme som å si at befolkningstørrelse, eventuelt andre egenskaper knyttet til kommunestrukturen slik som befolkningstetthet og sentralitetsmomentet drøftet i innledningskapitlet, er **irrelevante**. De empiriske analysene rapportert her viser at kommunestørrelse har en klar relevans i forhold til selvopplevd lokalpolitisk dyktighet samt flere sider ved innbyggernes oppfatninger av det lokale politiske systemet. Dette gjelder vel å merke selv etter at effektene av forskjellige personlige egenskaper til de som er bosatt i ulike kommuner er tatt i betraktning. Kommunestørrelse spiller i så henseende en sentral rolle i forhold til vilkårene for et åpent gjennomskuelig lokalt selvstyre der de folkevalgte og systemets omdømme blir oppfattet på en positiv måte. For opprettholdelse av det lokale selvstyrets grunnvoll er det ganske viktig.

### **Rettsikkerhet**

Grefsrud og Hagen (2003:71) har med ulike referanser drøftet rettsikkerhet i forhold til kommuneinndeling. I følge Myrvold (2001) betyr rettsikkerhet at ”den enkelte innbygger skal være sikret mot vilkårlighet og overgrep fra myndighetenes side, og at den enkelte skal ha mulighet for å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser. Kommunens rolle som ivaretaker av rettsikkerheten stiller strenge krav til kommunenes saksbehandling, både innholdsmessig og prosedyremessig, dvs i forhold til det som kalles hhv materiell og prosessuell rettsikkerhet”.

I drøftingen av denne problematikken peker Grefsrud og Hagen (2003) på at rettsikkerhet stiller krav til:

- **Kapasitet.** Dette innebærer at det er juridisk kompetanse og faglig ekspertise tilstede og/eller tilgjengelig

for kommunen. God kapasitet sikrer også at saker tas opp og behandles innen rimelig tid.

- **Kompetanse.** Mindre kommuner kan ha problemer med rekruttering av fagkompetanse på feltet. På den andre siden vil lokal kunnskap som er større i mindre kommuner, i en del tilfeller være en styrke når det skal tas opp saker på dette feltet.
- **Effektivitet** på dette feltet vil være knyttet til i hvilken grad det finnes fagkompetanse internt i kommunen, eventuelt hvor godt interkommunalt samarbeid som er utviklet.
- **Avstand.** En del rettighetssaker er ofte vanskelige og følsomme saker som det er nødvendig å se fra ”utsiden”. I små kommuner med tette bånd mellom politikerne og innbyggerne kan det lett oppstå habilitetsproblemer.
- **Klageadgang.** Avstanden til de organene som skal ivareta rettsikkerheten kan være større i store enn i små kommuner. Dette gjør at innbyggerne føler det vanskeligere å ta opp slike saker i store enn i små kommuner.

Nærhet kan skape engasjement, men kan også svekke rettsikkerheten ved at det øker sannsynligheten for kjennsks- og vennskapsbånd mellom politikere og innbyggere. Et eksempel på at nærhet kan virke hemmende for rettsikkerheten er ”Gamvik-saken”.

Fimreite (2001, 2003) har sett på forholdet mellom lovfestede rettigheter og lokalt folkestyre (Grefsrud og Hagen 2003). Her pekes det på at rettighetsrådgivningen de siste årene har styrket enkeltindividets rettigheter bl a gjennom Opplæringsloven, Lov om spesialisttjenester, Pasientrettighetsloven og Barnevernsloven. Samarbeid mellom kommuner trekkes fram som en mulighet for å oppfylle forpliktelsene på dette området.

### **Vurderinger**

Det er få klare konklusjoner om sammenhenger mellom kommunestørrelse og demokrati definert som deltakelse, lokal tilhørighet og lokal påvirkningskraft.

Gjennomgang av en del litteratur (Bukve 2002, Hansen m fl 2003, Baldersheim m fl 2003 og Grefsrud og Hagen 2003) gir likevel grunnlag for å hevde at valgdeltakelsen er større og betingelsene for et aktivt demokrati er noe bedre i små enn i store kommuner. Samtidig er det trolig en del myter knyttet til at demokratiet fungerer mye bedre i små enn i store kommuner.

Rettighetslovgivningen stiller stadig større krav til kommunene. Dette skyldes både selve lovgivningen, og stadig mer ”krevende kunder”. Det er imidlertid ikke grunnlag for trekke konklusjoner om sammenhengen mellom kommuneinndeling og kommunenes ivaretagelse av rettssikkerheten ((Grefsrud og Hagen 2003:75) med referanse til Hovik og Myrvold (2001)).

## **10 UTBYGGINGSMØNSTER OG AREALBRUK**

I høringsutkastet til fylkesplanen for Buskerud med høringsfrist 10.01.05 heter det at ”*Stedenes utvikling og rolle bør vurderes ut fra et regionalt perspektiv*”. Utfordringen på dette feltet er trolig størst i Drammensregionen hvor utbyggingsmønstre både for bolig-, nærings- og samferdselsformål nødvendigvis må sees i en større regional sammenheng. Det samme gjelder tilrettelegging for friluft- og naturområder. Det å ha en samordnet arealbruk i disse områdene er ikke minst viktig i forhold til presset fra Osloområdet. Dette tilsier i første rekke at arealbruk og utbyggingsmønstre samordnes mellom Drammen og Lier.

Vestregionen som i tillegg til kommunene i Drammens- og Ringeriksregionen består av kommunene Asker, Bærum arbeider med felles areal- og transportstrategi. Sentrale saker har vært E-18 utbygging, dobbeltspor på jernbanen Oslo-Drammen, og det har blitt tatt felles initiativer til innspill overfor Norsk Transportplan 2006-2015. I regionen er det utarbeidet egne analyser for utbyggingsmønstre, transportanalyser og arealanalyser. Det regionale arbeidet har lagt vekt på å komme fram til omforente innspill med god politisk forankring.

Vi skal ikke her gå i detalj på samordningsbehov og utfordringer på dette området. Det en imidlertid kan slå fast er at samordningsbehovet er stort, og spørsmålet er om dette samordningsbehovet løses bedre innenfor en kommune enn gjennom interkommunalt samarbeid. Ved relativt snevre kommunegrenser vil det i mange tilfeller nødvendigvis oppstå arealpress som løses bedre innenfor en kommune enn gjennom samarbeid. Med det arealpresset som er i deler av nedre Buskerud vil arealplanlegging og utbyggingsmønstre være et område som taler for kommune-

sammenslåing. Et annet moment som taler for at dette kan være gunstig, er at det er lettere å bygge opp planleggings- og utredningskompetanse på feltet i større enheter (jfr det som er sagt om kompetanse).

I ”Analyseveileder kommuneinndeling” (KRD 2004) vises det til Østlandsforsknings utredning om kriterier for kommunesammenslåing hvor det hevdes at god planberedskap og plankapasitet i kommunene kan bety store besparelser i byggesaksbehandlingen ved at den blir lettere og raskere.

Når det gjelder samordning av arealplanleggingen, er det grunn til å hevde at det er mange elementer som tilsier at denne blir bedre ved sammenslåing enn ved samarbeid mellom kommuner.

Momenter er blant annet:

- Planleggingskompetansen blir styrket.
- Boligområder kan lokaliseres der det er mest hensiktsmessig ut fra områdenes kvalitet, kostnader og annet utbyggingsmønster
- Kommunene behøver ikke hver for seg bygge ut næringsområder.
- Det øker sannsynligheten for mer helhetlig planlegging for næringsutvikling, boliger og serviceområder og bedre samordning med transportplanleggingen.
- Ved utbygging av hytteområder kan det tas større hensyn til helhetlige løsninger der utbyggingsområder, naturområder og verneområder sees i sammenheng over større områder.
- Grunnlagsinvesteringene ved utbygging kan i mange tilfeller reduseres vesentlig.

## 11 AVSTANDER

I en drøfting av kommunestrukturer er det hensiktsmessig å ha oversikt over avstanden mellom kommunesentrene. Det finnes ikke ett enkelt mål på hva som er *akseptabel reiseavstand* for arbeidsreiser eller for servicereiser. Tjenester som en behøver ofte, er det viktig å ha god tilgjengelighet til, mens en for sjelden brukte tjenester aksepterer lengre avstand. Juvkam (2002) benytter en reisetid på 75 min som avgrensingskriterium ved avgrensning av bo- og arbeidsmarkedsregioner (lokale arbeidsmarkedsregioner). Dette er en grense som ofte benyttes for dagpendlingsomland, og kan være et mulig kriterium ved en ny kommuneinndeling. Går vi ut fra en gjennomsnittlig kjørehastighet på 60 i timen tilsvarer dette 75 km. Selv om kommunesentrene ligger innenfor en slik grense, vil det imidlertid kunne være deler av kommunene som ligger utenfor denne grensa.

Tabell 11.1 Avstand (km) mellom kommunesentrene i kommunene i Buskerud. Kilde: www.visveg.no

| Kommune          | 1 Drammen | 2 Kongsberg | 3 Ringerike | 4 Hole | 5 Flå | 6 Nes | 7 Gol | 8 Hemsedal | 9 Ål | 10 Hol | 11 Sigdal | 12 Krødsherad | 13 Modum | 14 Øvre Eiker | 15 Nedre Eiker | 16 Lier | 17 Røyken | 18 Hurum | 19 Flesberg | 20 Rollag | 21 Nore/Uvdal |
|------------------|-----------|-------------|-------------|--------|-------|-------|-------|------------|------|--------|-----------|---------------|----------|---------------|----------------|---------|-----------|----------|-------------|-----------|---------------|
| 1 Drammen        | -         | 42          | 58          | 55     | 117   | 149   | 174   | 200        | 195  | 199    | 58        | 78            | 42       | 22            | 12             | 9       | 15        | 27       | 61          | 94        | 133           |
| 2 Kongsberg      |           | -           | 78          | 75     | 122   | 155   | 177   | 206        | 181  | 157    | 64        | 84            | 47       | 22            | 27             | 51      | 58        | 69       | 19          | 52        | 91            |
| 3 Ringerike      |           |             | -           | 16     | 84    | 117   | 139   | 168        | 165  | 189    | 63        | 45            | 32       | 55            | 64             | 67      | 73        | 85       | 75          | 108       | 146           |
| 4 Hole           |           |             |             | -      | 100   | 133   | 155   | 184        | 181  | 205    | 79        | 61            | 48       | 71            | 74             | 46      | 66        | 82       | 82          | 115       | 153           |
| 5 Flå            |           |             |             |        | -     | 33    | 55    | 86         | 79   | 129    | 70        | 37            | 75       | 139           | 148            | 127     | 134       | 142      | 101         | 125       | 88            |
| 6 Nes            |           |             |             |        |       | -     | 21    | 52         | 45   | 95     | 81        | 70            | 108      | 171           | 180            | 161     | 168       | 176      | 63          | 96        | 55            |
| 7 Gol            |           |             |             |        |       |       | -     | 30         | 26   | 50     | 102       | 91            | 129      | 196           | 205            | 184     | 191       | 199      | 84          | 117       | 77            |
| 8 Hemsedal       |           |             |             |        |       |       |       | -          | 56   | 80     | 132       | 121           | 159      | 222           | 231            | 212     | 219       | 227      | 125         | 148       | 107           |
| 9 Ål             |           |             |             |        |       |       |       |            | -    | 24     | 128       | 117           | 155      | 217           | 226            | 205     | 212       | 220      | 100         | 133       | 103           |
| 10 Hol           |           |             |             |        |       |       |       |            |      | -      | 152       | 141           | 178      | 221           | 230            | 208     | 216       | 224      | 140         | 107       | 66            |
| 11 Sigdal        |           |             |             |        |       |       |       |            |      |        | -         | 31            | 37       | 42            | 51             | 67      | 73        | 85       | 33          | 56        | 95            |
| 12 Krødsherad    |           |             |             |        |       |       |       |            |      |        |           | -             | 38       | 66            | 75             | 87      | 93        | 105      | 63          | 86        | 125           |
| 13 Modum         |           |             |             |        |       |       |       |            |      |        |           |               | -        | 20            | 29             | 51      | 66        | 78       | 43          | 66        | 105           |
| 14 Øvre Eiker    |           |             |             |        |       |       |       |            |      |        |           |               |          | -             | 9              | 29      | 37        | 49       | 41          | 74        | 113           |
| 15 Nedre Eiker   |           |             |             |        |       |       |       |            |      |        |           |               |          |               | -              | 20      | 28        | 40       | 50          | 83        | 122           |
| 16 Lier          |           |             |             |        |       |       |       |            |      |        |           |               |          |               |                | -       | 16        | 36       | 70          | 103       | 142           |
| 17 Røyken        |           |             |             |        |       |       |       |            |      |        |           |               |          |               |                |         | -         | 22       | 76          | 109       | 148           |
| 18 Hurum         |           |             |             |        |       |       |       |            |      |        |           |               |          |               |                |         |           | -        | 88          | 121       | 160           |
| 19 Flesberg      |           |             |             |        |       |       |       |            |      |        |           |               |          |               |                |         |           |          | -           | 33        | 72            |
| 20 Rollag        |           |             |             |        |       |       |       |            |      |        |           |               |          |               |                |         |           |          |             | -         | 39            |
| 21 Nore og Uvdal |           |             |             |        |       |       |       |            |      |        |           |               |          |               |                |         |           |          |             |           | -             |

## 12 ANDRE FORHOLD SOM VIL KUNNE PÅVIRKE KOMMUNESTRUKTUREN

Det er mange prosesser på gang som direkte eller indirekte kan få betydning for kommunestrukturdebatten i Norge. Vi skal omtale noen slike:

- Hva skjer med det regionale nivået?
- Endringer i inntektssystemet
- Samling av velferdsetatene (SATS)
- Mer fokus på større kommuners behov i de siste statsbudsjetter
- Dansk kommunereform

### Hva skjer med det regionale nivået i Norge?

Dagens fylkeskommunestruktur med 19 enheter er på en måte dimensjonert for å passe til en kommunestruktur med mange små kommuner. I mange tilfeller utfører fylkeskommunene oppgaver som de små kommunene er for små til å håndtere alene. Når nå fylkeskommunene er fratatt mange oppgaver samtidig som det politisk er reist spørsmål omkring berettigelsen av dette nivået, diskuteres det flere alternative løsninger for det regionale nivået. KS og distriktskommisjonen går inn for 5-7 landsdelsregioner, en del fylkeskommuner har på egen hånd inngått allianser a la BTV (Buskerud, Buskerud, Vestfold), mens minst ett politisk parti har programfestet full nedleggelse av forvaltningsnivået og overflytting av oppgavene til større og mer robuste kommuner. Uansett ser det ut til at vi i fremtiden vil ha færre regionale enheter enn i dag og kanskje med andre oppgaver. Kommunestrukturen vil neppe kunne stå upåvirket av en slik utvikling. For eksempel vil en overflytting av ansvaret for videregående skole til kommunene kreve større kommuner eller at mindre kommuner samarbeider om denne oppgaven.

### Inntektssystemet

Det inntektssystemet vi har pr i dag favoriserer mindre kommuner. Det såkalte Inntektssystemutvalget arbeider nå med en revisjon av systemet, og ett av mandatene

til utvalget er å vurdere om systemet skal gjøres mindre ”småkommunevennlig”. Dette vil i praksis si at kommuner som velger å forbli små, gjerne må gjøre det, men de vil bli straffet på pungen gjennom lavere statlige overføringer. Utvalget skal avgi sin innstilling 01.07.05, og nytt system vil være i funksjon fra 01.01.07.

Telemarksforsking-Bø har nylig gjennomført en utredning om hva som skjer med rammeoverføringene ved kommunesammenslutninger gitt at dagens system opprettholdes (Håkonsen, Lie, Lunder, Løyland og Sanda 2004). I et sammendrag av rapporten heter det: *Det er allment kjent at kommunesammenslutninger har effekter på rammetilskuddet. Det er imidlertid ikke tidligere gjort systematiske beregninger for å kartlegge alle typer av slike effekter. Dagens inntektssystem består nemlig av flere elementer som påvirkes av en sammenslutning, og det kan tenkes at ulike effekter kan forsterke hverandre eller jevne ut hverandre.*

Gjennom en uttesting av 5 ulike case<sup>20</sup> trekker en følgende konklusjoner:

*Beregningene viser at:*

- *Dagens inntektssystem vil virke som et hinder for frivillige sammenslutninger i ganske mange tilfeller fordi kommunene vil få mindre penger på noe sikt. Særlig gjelder dette småkommuner og kommuner med store inntektsforskjeller. Årsaken til dette er bortfallet av regionaltilskuddet, basistilskuddet og dagens asymmetriske inntektsutjevning.*
- *Noen kommunekonstellasjoner får*

<sup>20</sup> • *Små lavinntektskommuner: Hyllestad, Askvoll og Fjaler i Sogn og Fjordane*

• *Flerkommunale byområder med lavinntektskommuner: Skien og Porsgrunn i Grenland*

• *Små høyinntekts- og lavinntektskommuner med lange reiseavstander: Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje i Vest-Telemark*

• *Flerkommunale byområder med mellominntekts- og lavinntektskommuner: Skedsmo, Fet, Lørenskog og Rælingen på Nedre Romerike*

• *To små høyinntektskommuner: Vinje og Tokke*

imidlertid økt sitt rammetilskudd ved en sammenslutning. Dette gjelder særlig flerkommunale byområder med relativt korte reiseavstander og stor befolkning. Økningen er imidlertid så liten i forhold til disse kommunenes totale inntektsnivå, at inntektssystemeffektene av disse sammenslutningene må sies å være tilnærmet nøytrale.

• Regjeringens forslag til ny mer symmetrisk inntektsutjevning gjør det mer fordelaktig å slå sammen kommuner med store inntektsforskjeller, enn med den asymmetriske inntektsutjevningen som ligger i dagens system.

### **Samordning av velferdsetatene**

Det er i gang en prosess for bedre samordning av de såkalte velferdsetatene (aetat, trygd og sosial) for å kunne yte bedre tjenester overfor klientene som ofte har en relasjon til alle de tre etatene. I dag er aetat organisert i 153 statlige lokalkontorer, den statlige trygdeetaten er etablert med minst ett kontor i hver kommune (464 til sammen), og det er minst ett kommunalt sosialkontor i hver kommune. Man ser konturene av to scenarier når det gjelder hva resultatet vil bli; a) en samling av aetat og trygd i en ny statlig etat som så må samarbeide med de kommunale sosialkontorene eller b) en samling av alle tre etatene i kommunal eller, kanskje mer sannsynlig, statlig regi.

Uansett løsning er denne reformen så "tung" at den vil kunne legge premisser for hvordan kommunene organiserer seg – og da peker begge scenariene i retning av et behov for større kommuner.

### **Mer fokus på større kommuners behov i de siste statsbudsjetter**

Gjennom de siste års statsbudsjettopplegg har større kommuner og vekstkommuner fått større gjennomslag for sine argumenter i kampen om budsjettkronene. Eksempler på faktorer som ofte, men ikke alltid, vil være til fordel for større kommuner er:

- Urbanitet (folketall) som kriterium i utgiftsutjevningen i inntektssystemet
- Gjeninnføring av selskapskatt
- Bruk av "ferskere" innbyggertall i inntektssystemberegningene

Innen en gitt budsjettamme blir konsekvensen av at noen får mer, at andre får mindre – i dette tilfellet de små kommunene som samtidig ofte er kommuner med nedgang i folketallet. På litt sikt vil disse endringene kunne være et argument for større kommuner.

### **Dansk kommunereform<sup>21</sup>**

Norge, Sverige og Danmark har lenge hatt nokså like kommunesystemer. Dog har det vært forskjell i størrelse: den gjennomsnittlige svenske kommunen har vært på 30.000 innbyggere, mens de tilsvarende tallene for Danmark og Norge har vært på 20.000 og 15.000. Uten at det har direkte innvirkning på norske forhold, kan det være av interesse å se på hva som nå skjer i Danmark.

Der har et politisk flertall i Folketinget blitt enige om en kommunereform som tar sikte på en minimums kommunestørrelse på 20.000 innbyggere. Det er imidlertid lagt inn en "nødutgang" for de kommunene som ikke vil slå seg sammen ved at de må inngå avtaler om forpliktende samarbeid med nabokommuner, som til sammen er på minst 30.000 innbyggere, om noen minimumsoppgaver, bl.a.: arbeidsmarkedstiltak, sosialområdet, spesialundervisning, voksenopplæring, rehabilitering samt natur- og miljøvernoppgaver.

Både avtaler om sammenslåinger og eventuelt avtaler om forpliktende samarbeid skal være inngått før 1. januar 2005. Fristen for iverksetting er satt til 1. januar 2007.

<sup>21</sup> Basert på Notat fra Kommunernes Landsforening <http://www.kl.dk/data/1198316/Notat%20om%20kommunalreform.doc>

## 13 KRD'S GULRØTTER

### Finansiering av éngangskostnader

Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) regulerer bl.a. følgende: Kommuner som slår seg sammen, skal få delvis statlig kompensasjon for éngangskostnader som er direkte knyttet til sammenslåingsprosessen.

Ved de siste kommunesammenslåingene har praksis vært at kommunene, basert på en skjønnsmessig vurdering, har fått kompensert 40-60 % av nødvendige éngangskostnader. Graden av den statlige kostnadsdekningen har variert med hvor mange kommuner som har vært involvert, innbyggertall og inntektsnivå.

Til sammenslåingen av Ølen og Vindafjord i Rogaland, med vel 8.000 innbyggere, har KRD nylig bevilget 28,5 mill. kr til finansiering av anslåtte prosess- og omstillingsutgifter. Ved utgangen av 2001 hadde sammenslåingen av Ramnes og Våle til Re kommune fra 1.1.02, fått kompensert om lag 11 mill. kr over statsbudsjettet. Re og nye Vindafjord er kommuner av samme størrelse mht. innbyggertall.

De fire Valdreskommunene, Sør Aurdal, Nord Aurdal, Øystre Slidre og Vestre Slidre, fikk et "tilbud" fra KRD på 30 mill kr til bredbånd og servicesenter hvis de slo seg sammen til en kommune. Folkeavstemningen i Valdres i oktober 2004 viste imidlertid at det bare var blant innbyggerne i Nord Aurdal at det var flertall for sammenslåing.

### KRDs skjønnsmidler til samferdselsprosjekter

I flere områder der kommuner vurderer å slå seg sammen, er det forutsatt at et samferdselsprosjekt må realiseres for at sammenslåingen skal finne sted. Til finansieringen av slike prosjekter, ønsker kommunene å bruke forventede, innsparte midler som følge av

kommunesammenslåingen. Imidlertid kan det i flere av disse prosjektene være behov for toppfinansiering for å sikre gjennomføring.

KRD har derfor signalisert at det kan være ønskelig å bidra til å dekke et eventuelt behov for toppfinansiering av et begrenset omfang over skjønnsmidlene. For at KRD skal kunne gå inn med skjønnsmidler i et samferdselsprosjekt, vil det være av avgjørende betydning at all annen finansiering i prosjektet er sikret, at prosjektet er garantert gjennomføring gitt toppfinansieringsbidraget, og at behovet for toppfinansiering er av begrenset omfang. Det sistnevnte momentet vil si at det i hvert enkelt prosjekts tilfelle, må foretas en skjønnsmessig vurdering av hva "begrenset omfang" innebærer.

I 2003 ble det søkt om skjønnsmidler til samferdselsprosjekter for disse to sammenslåingstilfellene:

- ✓ Aure og Tustna (Imarsund-forbindelsen)
- ✓ Bjarkøy og Harstad (Bjarkøy-forbindelsene)

Til Imarsund-forbindelsen ble det i vår bevilget 15 mill. kr fra KRDs skjønnsmidler. Kostnadsrammen for prosjektet er på 380 mill. kr.

### Inndelingstilskudd over inntektssystemet (rammeoverføringer)

Inndelingstilskuddet sørger for at kommuner som slår seg sammen, ikke får reduserte statlige rammeoverføringer pga. sammenslåingen. Inndelingstilskuddet består av basistilskudd og eventuelt regionaltilskudd.

Basistilskudd og regionaltilskudd inngår i inndelingstilskuddet på følgende måte: Kommuner som slår seg sammen vil motta ett basistilskudd slik alle kommuner gjør. Basistilskuddet er for tiden på ca. 5,8 mill. kr. Som en del av inndelingstilskuddet, vil



den nye "storkommunen" også motta de øvrige basistilskuddene som tilfalt kommunene før sammenslåingen. Når det gjelder regionaltilskuddet, vil den nye kommunen motta dette dersom den er berettiget til det. I år er regionaltilskuddet for fire Buskerudkommuner (Flå, Krødsherad, Flesberg og Rollag) på 3,348 mill. kr. pr kommune. Som en del av inndelingstilskuddet, vil en sammenslått kommune også motta øvrige regionaltilskudd som tilfalt kommunene før sammenslåingen.

Inndelingstilskuddet fryses reelt i 10 år på det nivået det har det året kommunene slår seg sammen. Tilskuddet trappes deretter ned med 1/5 per år over en femårsperiode.

For å gi kommunene en forutsigbarhet med hensyn til sin framtidige økonomi, er inndelingstilskuddet lovfestet i inndelingslova.

## 14 ALTERNATIVE REGIONINDELINGER

I dette kapitlet drøftes ulike alternativer for eventuelle sammenslåinger av kommuner i Buskerud. Vi finner grunn til å understreke at målet med dette er å bidra til en diskusjon om mulige alternativer, og deres styrke og svakheter i forhold til ulike faktorer som må inngå i en slik vurdering. I en konkret sammenslåingsdiskusjon er det to forhold vi vil peke på som viktige:

- Sammenslåingen må være godt forankret i kommunene, både politisk og i befolkningen. Med andre ord det må det være en villet politikk for at den skal bli vellykket.
- Ulike konsekvenser av sammenslåinger må så langt råd dokumenteres og drøftes på en grundig måte. Grovt sett kan konsekvensene inndeles i konsekvenser for:
  - Innbyggerne/brukerne – herunder tjenester og tjenestekvalitet, rettssikkerhet, deltakelse mv
  - Kommunenes evne til å produsere tjenester og gjennomføre tiltak på en god og effektiv måte.
  - Kommunens evne til å møte framtidige utfordringer knyttet til tunge trender i samfunnsutviklingen herunder økt internasjonalisering, behov for næringsmessig omstilling og utvikling mv

Det er mange sider ved samfunnsutviklingen som tilsier at kommunestrukturen kan være moden for en revisjon. Sentrale elementer er:

- Økt mobilitet og økt størrelse på integrerte bo- og arbeidsmarkedsregioner
- Kompetanseutfordringen som berører mange sider ved kommunal virksomhet slik som tjenesteproduksjon, rollen som utviklingsaktør og rollen som skal sikre at innbyggernes rettigheter ivaretas.
- Den økte sentraliseringen og næringsmessige omstillingen som gjør at ressursgrunnlaget i mange kommuner svekkes. Dette gjelder både humankapital og økonomisk kapital
- Mange av de minste kommunene vil ha nedgang i folketallet også framover. Dette gjør at disse kommunene med de oppgavene som generalistkommunene er pålagt, får store problemer med å gjennomføre disse.

Nedenfor ser vi nærmere på tre ulike inndelinger i kommune-Buskerud:

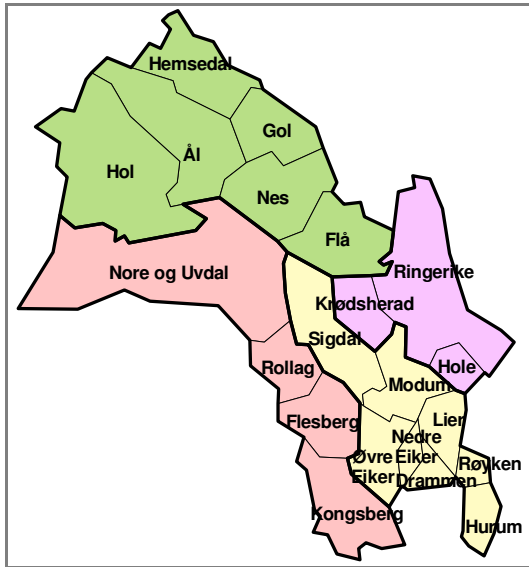
- ABS-regioner som ny kommunestruktur i Buskerud.
- Storkommuner
- Fra 21 til 10

Det er grunn til å understreke at våre alternativer er ment som et diskusjonsgrunnlag, og at det godt kan tenkes andre kombinasjoner av kommuner som er mer hensiktsmessige. Et gjennomarbeidet forslag må i større grad bygge på konkrete utredninger hvor en blant annet går grundigere inn på samarbeidsbehov, og ikke minst økonomiske konsekvenser av en sammenslåing.

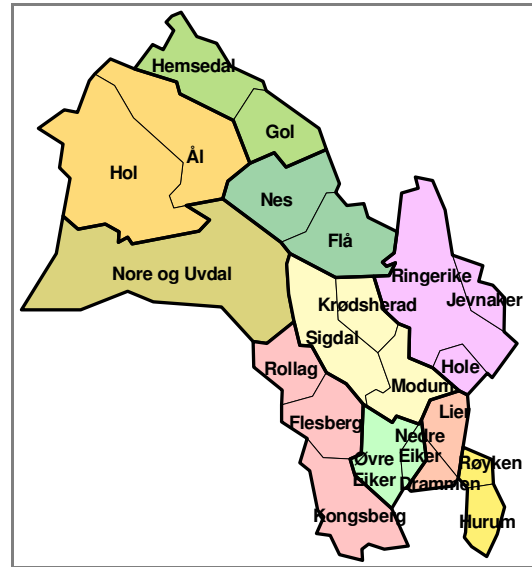
| Alternativ kommunestruktur  | Vurderinger  |            |        |                   |        |           |        |         |         |
|---|--|------------|--------|-------------------|--------|-----------|--------|---------|---------|
| <p><b>A</b> <u>ABS-REGIONENE</u><br/><u>SOM NYE</u><br/><u>KOMMUNER</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>HALLINGDAL</b><br/>(Flå, Nes, Gol, Ål, Hol og Hemsedal)</li> <li>2. <b>KONGSBERG/NUMEDAL</b><br/>(Kongsberg, Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal)</li> <li>3. <b>RINGERIKE</b><br/>(Ringerike, Hole og Krødsherad)</li> <li>4. <b>DRAMMEN</b><br/>(Drammen, Øvre Eiker, Nedre Eiker, Lier, Røyken, Hurum)</li> </ol>   | <p>Denne inndelingen bygger på SSBs inndeling i økonomiske regioner eller ABS-regioner (se figur 14.1) Ut fra denne inndelingen blir Buskerud inndelt i 4 store kommuner. Inndelingen er i enkelte sammenhenger trekt fram som en naturlig storkommuneinndeling. I en ny kommunestruktur er det en svakhet at inndelingen følger fylkesgrensene og inndelingen er trolig lite anvendelig for Buskerud på grunn av dette. Inndelingen splitter også opp Midtfylket da Krødsherad blir en del av Ringeriksregionen og Sigdal og Lier en del av Drammensregionen. Ved en kommuneinndeling som denne blir Drammen en svært dominerende kommune befolkningsmessig og de ulike "kommunene vil pr 1.1. 2004 ha følgende folkemengde:</p> <table border="0"> <tr> <td>Hallingdal</td> <td>19 957</td> </tr> <tr> <td>Kongsberg/Numedal</td> <td>29 856</td> </tr> <tr> <td>Ringerike</td> <td>35 469</td> </tr> <tr> <td>Drammen</td> <td>157 058</td> </tr> </table> <p>Ser vi bort fra at Drammen blir svært stor befolkningsmessig, er størrelsen på de andre kommunene i dette forslaget innenfor størrelsen 10 – 40 000 innbyggere som hevdes å være den mest effektive størrelsen når det gjelder administrasjonsutgifter (NOU 2004:19, s 87 med referanse til SSB). Argumenter som taler mot en slik kommunestruktur er også lange avstander. I Kongsberg/Numedal er det 9 mil mellom Rødberg og Kongsberg, og i Drammensregionen er det 9 mil fra Eggedal til Drammen.</p> | Hallingdal | 19 957 | Kongsberg/Numedal | 29 856 | Ringerike | 35 469 | Drammen | 157 058 |
| Hallingdal  | 19 957   |            |        |                   |        |           |        |         |         |
| Kongsberg/Numedal   | 29 856   |            |        |                   |        |           |        |         |         |
| Ringerike   | 35 469   |            |        |                   |        |           |        |         |         |
| Drammen   | 157 058  |            |        |                   |        |           |        |         |         |
| <p><b>B.</b><br/><u>STORKOMMUNER</u><br/>(se fig 14.2)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>HALLINGDAL</b><br/>(Flå, Nes, Gol, Ål, Hol og Hemsedal)</li> <li>2. <b>MIDTFYLKET</b><br/>(Modum, Krødsherad og Sigdal)</li> <li>3. <b>KONGSBERG/NUMEDAL</b><br/>(Kongsberg, Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal)</li> <li>4. <b>RINGERIKE</b><br/>(Ringerike og Hole med Jevnaker)</li> <li>5. <b>DRAMMEN</b><br/>(Drammen, Øvre Eiker, Nedre Eiker, Lier, Røyken, Hurum, Svelvik og Sande)</li> </ol> | <p>Et utgangspunkt for en ny kommunestruktur er å benytte dagens samarbeidsregioner som nye kommuner. I så fall vil vi få en storkommuneinndeling med bare 5 kommuner. Drammen ville eventuelt bli svært dominerende med 155 000 innbyggere tilsvarende 59% av folketallet. De øvrige kommunene vil variere fra 18000 i Midtfylket til nærmere 40 000 i Ringeriksregionen (inkl Jevnaker). Tenker vi oss byene og Gol og Vikersund som kommunesentra får vi størst avstand mellom kommunesentrene i Numedalsregionen, da avstanden mellom Rødberg og Kongsberg er 9 mil. Utover at Numedal/m Kongsberg vil bli en svært langstrakt region har inndelingen en ganske god arrondering da kommunesentrene i alle de andre regionene ligger relativt nær hverandre. Dette gjelder også Hallingdal hvor Gol er plassert sentralt i kommunen, og hvor kommunesentrene ligger innenfor en avstand på 55 km. Fra ytterkanten av kommunene vil imidlertid avstandene bli betydelig lengre. Midtfylket er ingen integrert bo- og arbeidsmarkedsregion da pendlingen mellom kommunene i regionen er beskjeden. Kommunene har imidlertid et godt samarbeid og de har felles interesser og utfordringer bl a knyttet til næringsutvikling.</p>  |            |        |                   |        |           |        |         |         |

|  |  |
|--|--|
| <p><b>C. FRA 21 TIL 11</b><br/>(se fig 14.3)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Hol og Ål</b></li> <li>2. <b>Hemsedal og Gol</b></li> <li>3. <b>Nes og Flå</b></li> <li>4. <b>Midt-fylket</b></li> <li>5. <b>Ringerike, Hole m/Jevnaker</b></li> <li>6. <b>Nore og Uvdal</b></li> <li>7. <b>Kongsberg, Flesberg og Rollag</b></li> <li>8. <b>Øvre Eiker og Nedre Eiker</b></li> <li>9. <b>Drammen og Lier</b></li> <li>10. <b>Røyken og Hurum</b></li> </ol> | <p>Et alternativ til en storkommunestruktur i Buskerud er å tenke seg mindre kommuner. Ved et slikt alternativ legger vi større vekt på avstandsmessig nærhet i kommunene, samtidig som vi ivaretar at en del av kommunene bør være større enn i dag. I Hallingdal kan vi tenke oss en struktur der <b>Hol</b> og <b>Ål</b> slås sammen til en kommune. Disse to kommunene har hatt folkeavstemning om sammenslåing og i Hol var det sterk motstand mot dette (83% nei), mens 56% sa nei til sammenslåing i Ål. Ut fra det å kunne utnytte stordriftsfordeler og felles interesser på mange områder er det nærliggende at disse to kommunene slår seg sammen. Begge kommunene er på godt og vel 4500 innbyggere, dvs under grensa for fullt ut å kunne utnytte stordriftsfordeler, og ved en sammenslåing vil innbyggertallet komme opp i 9000. Begge kommunene har felles utfordringer sammen med de andre Hallingdalskommunene i tilknytning til reiselivsutvikling og samferdsel. <b>Hemsedal og Gol</b> er inne i en prosess hvor en diskuterer sammenslåing og kommunestyrene i de to kommunene anbefaler at de slår seg sammen. <b>Nes og Flå</b> sammen med <b>Ål</b> ble invitert til å være med i sammenslåingsprosessen sammen med <b>Gol</b> og <b>Hemsedal</b>, men valgte ikke å delta. <b>Flå</b> er en liten kommune som sliter sterkt med å holde oppe folketallet, og som har tilbakegang i sysselsettingen. Dette tilsier at kommunen står overfor svært store utfordringer framover, og <b>Nes</b> er trolig det mest nærliggende alternativet for sammenslåing.</p> <p>En alternativ løsning i Hallingdal er at <b>Hol</b> fortsatt blir egen kommune og de øvrige kommunene slår seg sammen. Alle kommunene i regionen har under 5000 innbyggere og den minste kommunen <b>Flå</b>, har ca 1000 innbyggere. I siste 10-årsperiode er det bare <b>Gol</b> og <b>Hemsedal</b> som kan vise til befolkningsvekst. <b>Gol</b> som vil være det naturlige sentret er lokalisert sentralt i regionen noe som gjør at avstanden fra ytterkantene av regionen til <b>Gol</b> er relativt korte. <b>Gol</b> er også et innpendlingssentrum for de fleste andre Hallingdalskommunene. En slik kommune vil evt få et innbyggertall på godt og vel 15 000 innbyggere.</p> <p><b>Midt fylket.</b> Folketallet i de tre kommunene i Midt fylket er godt og vel 18 000 innbyggere med <b>Modum</b> som den klart største kommunen med 12500 innbyggere. <b>Vikersund</b> vil trolig være det naturlige sentret i en slik kommune, og avstanden til de andre kommunesentrene er under 4 mil. Alle kommunene i Midt fylket sliter med en ”tung” næringsstruktur, og det er bare <b>Rollag</b> av de andre kommunene i Buskerud som har en lavere andel sysselsatt i privat tjenesteyting enn de tre kommunene i Midt fylket. Kommunene i Midt fylket har betydelig interkommunalt samarbeid.</p> <p><b>Ringerike.</b> Som argumentert for overfor er det naturlig å slå <b>Ringerike</b>, <b>Hole</b> og <b>Jevnaker</b> sammen til en kommune forutsatt at skilsmissekommunene <b>Hole</b> og <b>Ringerike</b> er på bedre talefot enn de var ved skilsmissen i 1977. <b>Jevnaker</b> har sterk tilknytning til <b>Ringerike</b> gjennom et sterkt integrert bo- og arbeidsmarked da mer enn en fjerdedel av de yrkesaktive i kommunen pendler til <b>Ringerike</b>. En eventuell ny kommune her, ville få et folketall på 40 000. En slik kommune har en god arrondering med korte avstander til <b>Hønefoss</b> som vil være det naturlige sentret i en ny storkommune.</p> <p><b>Kongsberg, Flesberg og Rollag.</b> Numedalsregionen med <b>Kongsberg</b> og inkludert <b>Nore og Uvdal</b> har lange avstander, og det kunne derfor vært naturlig å dele <b>Numedal</b> i to med <b>Rollag</b> og <b>Nore/Uvdal</b> som en kommune. Alternativet her er at <b>Rollag</b> sammen med <b>Flesberg</b> inngår i en storkommune sammen med <b>Kongsberg</b>. For <b>Flesberg</b>s del er tilknytningen til <b>Kongsberg</b> naturlig i og med at hele 40% av de yrkesaktive i <b>Flesberg</b> pendler til <b>Kongsberg</b>.</p> |
|--|--|

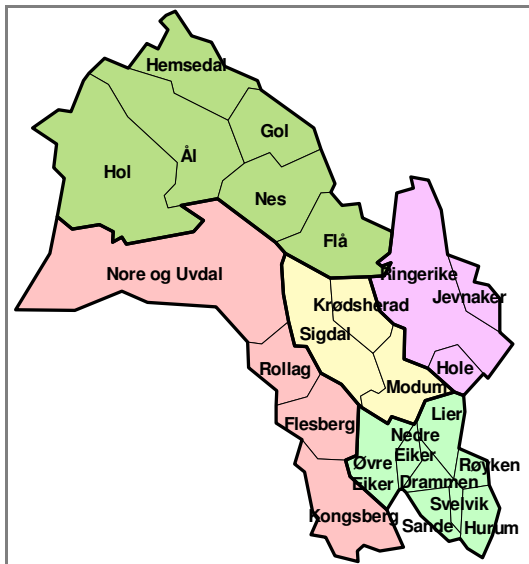
|  |   |
|--|---|
|  | <p><b>Nore og Uvdal</b> bør på grunn av lange avstander bestå som egen kommune alternativt sammenslått med Rollag. Avstanden fra Rollag til Rødberg er 45 km, mens det er 49 km fra Rollag til Kongsberg. Dette tilsier at avstandsmessig er det små forskjeller for Rollag om de er en del av Kongsberg eller om de tilhører Nore og Uvdal. Det er andre forhold som er avgjørende for hvor kommunene bør søke samarbeid/sammenslåing.</p> <p><b>I Drammensregionen</b> kan det tenkes flere alternativer. Kommunene i regionen inngår i flere samarbeidsrelasjoner herunder Drammensregionen, Vestregionen. Kommunene i regionen ligger nær hverandre og utgjør et sterkt integrert bo- og arbeidsmarked. Drammen kommune er arealmessig noe inneklemt mellom Lier og Nedre Eiker, og ut fra behov for samordnet arealplanlegging kan det være hensiktsmessig å slå sammen disse kommunene til en. Særlig i retning Oslo viser arbeidet i Vestregionen at dette er et sterkt prioritert område. Et alternativ kunne også være å grensejustere Nedre Eiker mot Drammen og slå sammen Øvre- og Nedre Eiker til en kommune. Et argument mot sammenslåing av kommunene i Drammensregionen er at de er ”store nok” til innenfor dagens struktur å dra nytte av en del stordriftsfordeler. Minst er Hurum med ca 8 800 innbyggere, mens alle de andre kommunene har 15 000 eller flere innbyggere. Mest nærliggende sammenslåingsalternativer er <b>Drammen og Lier</b> ut fra arealproblematikk, <b>Hurum og Røyken</b> ut fra beliggenhet og det at begge er sterkt orientert mot Oslo og <b>Øvre Eiker og Nedre Eiker</b> ut fra nærhet. Felles for mange av kommunene i regionen er at det er grunn til å reise spørsmål ved om det er rasjonelt å ha to eller flere kommuneadministrasjoner som bare ligger ca en mil fra hverandre?</p> |
|--|---|



**Fig 14.1** Alternativ A: ABS-regioner som kommuner. Landet er inndelt i 89 ABS-regioner som bygger på SSBs inndeling i økonomiske regioner



**Fig 14.3** Alternativ C. Fra 21 til 10 kommuner



**Fig 14.2** Alternativ B. Storkommuner som bygger på frivillige samarbeidsregioner.

**LITTERATUR** (omfatter også litteratur som ikke er direkte referert i teksten)

- Amdam, J., J.Barstad, L.Halvorsen og G.Tangen (2003):** *Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling*. Møreforskning, Volda.
- Baldersheim, H, P.A. Pettersen, L. E. Rose og M. Øgård (2003):** *Er smått så godt ? Er stort så flott ? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Forskningsrapport 1/2003. Institutt for statsvitenskap UiO.
- Baldersheim, H og L. Rose (red) (2000):** *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Fagbokforlaget.
- Brandtzæg, B og K.G.Sanda (2003):** *Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid. Resultater fra en kartlegging høsten 2002*. Rapport nr 204 fra Telemarksforskning-Bø.
- Bukve, O. m.fl. (1991):** *Kommunestruktur og tiltaksarbeid*. Rapport til kommune- og fylkesinnvalget. Vestlandsforskning, Østlandsforskning og NIBR.
- Bukve, O (2002):** *Kommunestorleik, demokrati og effektivitet*. Notat nr 2/2002 fra Høgskulen i Sogn og Fjordane.
- Fimreite, Anne-Lise (2001):** *Lovfestede retter og lokalt folkestyre*. LOS-senteret. Rapport 0105.
- Fimreite, Anne-Lise (2003):** *Der hvor intet er, har selv keiseren tapt sin rett! Om lokalt folkestyre og rettigheter*. Rokkansenteret. Rapport 8, 2003.
- Finstad, N og N. Aarsæther (red.)(2003):** *Utviklingskommunen*. Kommuneforlaget.
- Gallup (2003):** *Noen hovedfunn fra TNS gallups nasjonale undersøkelse i 2003*. Notat av Roar Hind.
- Grefsrud, R og S E Hagen (2003):** *Kriterier for kommuneinndeling*. ØF-rapport nr. 21/2003.
- Hansen, Tore (red.) (2003):** *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme. Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag*. NIBR-rapport 2003:10.
- Hanssen, G. S., L. A. Heløe og J. E. Klausen (2004):** *Dialogen mellom fylkesmannen og kommunene*. NIBR-rapport 2004:7
- Hovik, Sissel og T. M. Myrvold (2001):** *Er det størrelsen det kommer an på ? Små kommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet. En case-studie av fire små kommuner*. Prosjektrapport 2001:8, NIBR.
- Hovik, Sissel og T. M. Myrvold (2001):** *Kommunale oppgaver – hvorfor varierer omfang og kvalitet ?* Prosjektrapport 2001:19, NIBR.
- Høyer, Karl Georg, T. A. Fløtre, T. Årethun og C. Aall (2003):** *Effektar og konsekvensar ved endring av kommunestruktur for kommunikasjon og transport. Dokumentasjonsrapport*. VF-rapport 8/2003. Vestlandsforskning, Sogndal.
- Håkonsen, Lars, K. Lie, T. E. Lunder, K. Løyland og K. G. Sanda (2004):** *Hva skjer med Rammeoverføringene ved kommunesammenslåing?* Arbeidsrapport nr 22/2004 fra Telemarksforskning-Bø
- Håkonsen, Lars, T.E.Lunder, K. Løyland og G. Møller (2004):** *Hva har forsøket med øremerkede tilskudd betydd for tjenestetilbud og lokalt demokrati?* (Foreløpig tittel). Arbeidsrapprt nr 25/2004 fra Telemarksforskning-Bø.
- Juvkam, Dag (2002):** *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner*. NIBR-rapport 2002:20.
- Kalseth, J og J Rangnes (1994):** *Kommunestørrelse og ressursbruk i kommunal administrasjon: vekst, forskjeller og effektiviseringspotensial*. ALLFORSK, Senter for samfunnsforskning (SESAM)
- Kvello, Ø og C. Wendelborg (2003):** *Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge. Kommunestørrelse relatert til organisering av, samarbeid mellom og effektiviteten i hjelpeapparatet*. NTF-rapport 2003:2. Nord-Trøndelagsforskning, Steinkjer.

- Langørgeren, A, R. Aaberge og R. Åserud (2002):** *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner.* Rapporter 2002/15. Statistisk Sentralbyrå.
- Langørgeren, A, R. Aaberge og R. Åserud (2001):** *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 1998.* Rapporter 2001/35. Statistisk Sentralbyrå.
- Løyland Knut, V. Ringstad og M. Dræge (1997):** *Brukertilfredshet med kommunale tjenester.* Rapport nr 131 fra Telemarksforskning-Bø.
- Myrvold, T. M. (2001):** *Smått og godt ? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og indikatordiskusjon.* Prosjektrapport 2001:1, NIBR.
- NOU (1992:15):** *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring.*
- NOU (1997:8):** *Om finansiering av kommunesektoren.*
- NOU (2000:22):** *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.*
- NOU(2004:19):** *Livskraftige distrikter og regioner.* (Distriktskommisjonen).
- Rattsø, J. (2003):** *Kommuner i veien for distriktpolitikk.* Innlegg i Horisont. Næringspolitisk tidsskrift nr 2/2003. NHO.
- Sanda, K.G.(1996):** *Nå skal det samarbeides! Oppsummering av erfaringer fra 4 regionale prosjekter om interkommunalt samarbeid 1993-95.* Rapport nr 108 fra Telemarksforskning - Bø.
- Sanda, K.G.(1998):** *Interkommunalt samarbeid i Indre Sunnfjord. Status per februar 1998.* Arbeidsrapport nr 7/98 fra Telemarksforskning - Bø.
- Sanda, K.G.(2000):** *Regionråd i Norge – hvem, hva, hvor?* Rapport nr 167 fra Telemarksforskning - Bø.
- Sanda, K.G.(2001):** *Hvordan lykkes med interkommunalt samarbeid?* Arbeidsrapport nr 5/01 fra Telemarksforskning - Bø.
- Sanda, K.G.(2002):** *Hyllestad, Askvoll og Fjaler – tre, to eller ein?* Rapport nr 192 fra Telemarksforskning - Bø.
- Selstad, Tor m fl (2004):** *Regionenes tilstand. 50 indikatorer for vekstkraftige regioner.* Rapport nr 07/2004 fra Østlandsforskning.
- St.melding nr. 32 (1994-95):** *Kommune- og fylkesinndelingen.* Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.melding nr. 31 (2000-2001):** *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling.* Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.melding nr. 19 (2001-2002):** *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå.* Kommunal- og regionaldepartementet
- St.prp. nr. 66 (2002-2003):** *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004.* Kommunal- og regionaldepartementet
- Vareide, Knut (2004):** *Nærings-NM. Topp og bunn i regional utvikling.* Rapport utarbeidet av Telemarksforskning-Bø for NHO.



