

Vedlegg C: Nye oppgaver, større myndighet og en aktiv regional utviklingsrolle

En sterk regional utviklingsaktør

Den nye kommunen med 91.000 innbyggere – og med sterke samarbeidspartnere (Drammen og Bærum kommuner), med en strategisk plassering i det voksende hovedstadsområdet, vil i større grad kunne påvirke utviklingen; både på tvers av grenser og forvaltningsnivåer hva gjelder tjeneste – og samfunnsutvikling.

Ved kommunereformen ønsker regjeringen å flytte makt og myndighet nærmere til lokale myndigheter og innbyggerne. Regjeringen legger opp til at de store kommunene skal gis nye og viktige oppgaver med en økt mulighet for direkte påvirkning i regionale og nasjonale prosesser.

Flere oppgaver vil gi den nye kommunen en mulighet til å utvikle et mer helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud til innbyggerne gjennom et helt livsløp, samtidig som det vil bidra til å øke interessen for lokalpolitikk. Det har spesielt blitt uttalt at de største kommunene i og rundt de store byene (100.000) kan få muligheten til å ta over ansvaret for store velferdsoppgaver som videregående skole og kollektivtrafikk under bestemte forutsetninger.

Utfordringer i hovedstadsregionen

Vi må stille oss spørsmålet: Hvordan sikre gjennomføring av helhetlige løsninger innen areal og transport over kommune- og fylkes-/regiongrenser i hovedstadsregionen? Hovedstadsregionen står overfor særegne problemstillinger knyttet til regionens funksjon: økende folketall, vekstkraft, investeringsbehov med et stort antall kommuner og forvaltningsenheter. Regional samordning innen areal- og transportplanlegging er blitt løst gjennom plansamarbeid mellom Oslo og Akershus. Dessverre er nedre Buskerud ikke en del av denne regionale planen. Gjennomføring av regionale planer på areal- og transport-området i byregionen, krever aktiv deltakelse og koordinering mellom offentlige aktører i ulike sektorer og fra flere forvaltningsnivå.

Plan- og bygningsloven har ikke egne verktøy for oppfølging av den regionale planens handlingsprogram, verken når det gjelder gjensidig forpliktelse, samhandling eller konkretisering av tiltak. En byutviklingsavtale (Oslopakke 3) for hovedstadsregionen, vil ta utgangspunkt i handlingsprogrammet til den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus. Gjennom etablering av en ny kommune, vil man kunne ha direkte og indirekte påvirkning av sentrale beslutninger knyttet til regional- og lokal utvikling i vårt område.

De regionale arealstrategiene innebærer at en stor del av befolkningsveksten bør komme nær sentrale knutepunkter for kollektivtransport, og at det der skal bygges kompakt og med god tilrettelegging for bruk av kollektivtrafikk, sykkel og gange. Innbyggerne skal få et godt service- og tjenestetilbud i sitt bomiljø. Et avtalebasert samarbeid mellom berørte parter skal sikre en mer effektiv planlegging og gjennomføring av boligbyggingen. Byutviklingsavtalene skal være et verktøy for å formalisere og strukturere samarbeid om oppfølging av handlingsprogrammene i regional plan. Kommunesammenslåinger vil øke muligheten for å få til gode og helhetlige løsninger. Men det vil også være behov for å utvikle effektive samordningsmekanismer for utvikling i hovedstadsregionen, blant annet gjennom overgripende regionale planer.

Vekstkraftig bo- og arbeidsmarked

Hvordan kan stat, kommuner og fylkeskommuner legge til rette for et konkurransedyktig næringsliv og få tilgang på kompetent arbeidskraft i lokale arbeidsmarkeder med ulike utfordringer? For bedrifter og befolkning er det bo- og arbeidsmarkedsregionene som er hverdagsregionene. Disse må være funksjonelle uavhengig av administrative grenser. Den offentlige innsatsen må tilpasses næringslivet i den enkelte kommune og region. Flere sektorer påvirker utviklingen i arbeidsmarkedene. Kunnskaps- og innovasjonspolitikken, boligpolitikken, næringspolitikken, kulturpolitikken, arealpolitikken og samferdselspolitikken er eksempler på politikkområder som bør tilpasses ulike regions forutsetninger.

Bedriftenes, institusjonenes og menneskenes valg av lokalisering og bosetting gjør at kompetansearbeidsplasser i stor grad vokser fram i større arbeidsmarkeder. Større fagmiljøer og et større mangfold av arbeidsgivere er attraktivt, både for bedrifter som ønsker å ekspandere eller etablere ny virksomhet, og for høyt utdannede arbeidstakere. Den nye kommunen kan føre en felles og helhetlig næringspolitikk med etablering av robuste næringsklynger som utfyller og understøtter hverandre.

Tilgang på boliger er viktig for økonomisk vekst. Befolkningsøkningen har ført til press på boligmarkedet mange steder i landet. I de største byene, der befolkningsveksten er høy, er det en utfordring å få bygget nok boliger på steder med god kollektivdekning.

Bymiljøpakker og belønningsordninger

For å oppnå nasjonale mål om at kollektivtransport, sykkel og gange skal dekke veksten i persontransporten har regjeringen innført såkalte bymiljøavtaler og byutviklingsavtaler.

Bymiljøavtalene skal rettes inn mot disse ni storbyområdene: Oslo-området, Bergensområdet, Trondheimsområdet, Stavangerregionen, Buskerudbyen, Fredrikstad/Sarpsborg, Porsgrunn/Skien, Kristiansandsområdet og Tromsø.

Bymiljøavtalene vil være et partnerskap mellom stat, fylkeskommune og aktuelle kommuner for å øke andelen reisende som benytter kollektivtransport, sykkel og gange, og tiltak for mindre bruk av privatbil. I tillegg til de avsatte statlige midlene skal bompenger og midler fra køprising og eventuelle lokale drivstoffavgifter inngå. Arbeidet med å fremforhandle slike avtaler startet våren 2015 og gjelder i første omgang de fire største byområdene. Det er foreløpig avsatt 26,1 milliarder kr. i perioden 2014-2023 som statens bidrag til dette. Av disse er 16,9 milliarder avsatt til en ufordelt forhandlingspott til statlige forhandlingsbidrag i helhetlige bymiljøavtaler og 9,2 milliarder kroner til belønningsordninger for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene. I tillegg til midlene i bymiljøavtaler, er det satt av 8,2 milliarder å bedre fremkommelighet for syklister og fotgjengere i og utenfor byområdene.

Den nye kommunen vil kunne etablere et samarbeid med nabokommuner for direkte og indirekte arbeide for å påvirke miljø- og samferdselsløsninger til beste for innbyggerne i vårt område. Byutviklingsavtaler ble lansert av regjeringen våren 2015 og skal være hoved-mekanismen for å følge opp arealdimensjonen i bymiljøavtalene. Bruk av slike avtaler skal sikre at arealbruk, boligbygging og infrastrukturtiltak bidrar til å oppnå nullvekstmålet for biltrafikk. Avtalene skal også bidra til en samordnet og effektiv planlegging av boligbygging og nødvendig infrastruktur i storbyområdene.

Samordnede løsninger, attraktive tettsteder og bomiljøer

Plan- og bygningsloven er kommunenes viktigste verktøy for planlegging av arealbruk og samfunnsutvikling. Samfunns- og arealplanleggingen må bidra til helhetlige og bærekraftige løsninger som styrker den økonomiske verdiskapingen, konkurransekraften og den sosiale utviklingen i hele landet. I mange byområder vil press på arealene kunne gi økte konflikter mellom ulike brukerinteresser, og mellom bruk og vern av arealer.

Attraktivitet er et begrep som ofte brukes for å beskrive en region, en kommune eller et sted. Næringsliv, besøkende og beboere legger vekt på ulike egenskaper. Vi vet at et attraktivt bymiljø og attraktive boliger er stadig viktigere for hvor i regionen folk velger å bosette seg. Mens utbyggerne ofte vurderer attraktivitet ut fra det enkelte prosjekt, må kommunene ha et helhetsperspektiv og prioritere ut fra det.

Samfunnsplanlegging handler om hvordan vi innretter hverdagen vår, om utvikling og lokalisering av boliger, arbeidsplasser, tilgang på skoler, barnehager, handel og tjenester og felles uterom. Trygghet og sikkerhet oppfattes som viktig, og det gjør også kultur og kulturmiljø, naturmiljø og møteplasser.

Forpliktende byutviklingsavtaler basert på regionale areal- og transportplaner med et samarbeid mellom stat, fylkeskommune og kommuner er en ny modell innen areal- og transportplanlegging. De kan forsterke den regionale planens samordning av ulike sektorer. Det gir mulighet for forutsigbare og effektive planprosesser, bedre tilpasning til lokale forhold og godt lokalt og regionalt samarbeid.

Avtalene vil bidra til en samordnet og effektiv planlegging av boligbygging og infrastruktur i storbyområdene. Den nye kommunen ønsker å være en aktiv deltaker i dette arbeidet i hovedstadsregionen.

Fremtidige bærekraftige velferdstjenester

Velferdstjenester er rettet mot den enkelte innbygger. Nærhet mellom forvaltningen og innbyggerne er viktig for å legge til rette for at brukerne enkelt kan komme i kontakt med tjenesteyter, og ha god tilgang til tjenestene. Dette taler for at kommunen må gis et mer helhetlig ansvar i et helse- og livsløpsperspektiv.

Velferdstjenestene er i stor grad nærtjenester som skal opprettholdes uansett kommunestruktur. Barnehager, skoler, pleie og omsorg vil bestå nær der innbyggerne bor. Mulighetene for styrking av nærtjenestene ligger først og fremst i at en stor kommune kan med det beste fra alle, utvikle bedre struktur og system for langsiktig faglig og ressursmessig drift og utvikling. Samlede fagmiljøer i kommunene kan i stedet for å jobbe parallelt, forsterke og berike hverandre.

Regjeringen har nedsatt et ekspertutvalg og det er lagt frem en egen Stortingsproposisjon. Dette viser nye muligheter og legger føringer for kommunene ved å overføre makt, myndighet og viktige velferdsoppgaver til den nye velferdskommunen i fremtiden.

Et av regjeringens hovedmål med kommunereformen er å styrke lokaldemokratiet. Det vil si at beslutninger skal ta så nær innbyggerne som det er hensiktsmessig. Dette betyr at kommunene må få overført flere oppgaver fra statlige- og regionale myndigheter.

Den nye kommunen har ambisjoner om å overta og få ansvar for nye oppgaver som vil ha stor betydning for innbyggere. Vi kan oppnå mer helhet, sammenhengende og lokalt tilpassede velferdstjenester nær der innbyggerne bor. Disse vil være styrt av lokaldemokratiet som kjenner sin befolkning og har skoene på.

Her følger eksempler på velferdstjenester den nye kommunen har ambisjoner om å overta:

- **Videregående utdanning (VGS)**

Ekspertutvalget for kommunereformen vurderte i sin sluttrapport at kommuner med minst 100 000 innbyggere kan være i stand til å overta videregående opplæring. Den nye kommunen vil derfor kunne være i posisjon til å overta denne oppgaven alene eller sammen med andre store nabokommuner. En overføring av ansvaret for videregående opplæring fra fylkeskommunene til kommunene, vil samle ansvaret for barnehage, grunnskole og videregående opplæring og dermed kunne gi bedre sammenheng i opplæringen.

Et kommunalt ansvar for å kvalifisere elevene for videre studier eller arbeidsliv kan legge til rette for et bedre samspill mellom skoler, pedagoger og ledere. For en del ungdom er kommunale velferdstjenester vesentlig for livskvaliteten og dermed for evnen til å dra nytte av opplæringen. Et helhetlig kommunalt ansvar vil kunne være en fordel med tanke på koordinering av tjenester og tilbud, særlig ved overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring. Det helhetlige ansvaret vil kunne motivere til tidlig innsats og kan dermed tenkes å virke positivt inn på fullføring av videregående opplæring. I tillegg til velferdsgevinsten for den enkelte, kan en høyere andel som fullfører innen normert tid gi en samfunnsøkonomisk gevinst. Dessuten vil oppgaveoverføring og helhetlig ansvar kunne vitalisere lokaldemokratiet i de aktuelle kommunene.

- **Distriktpsikiatriske sentere (DPS) og barne- og ungdoms psykiatri (BUP).**

Hovedelementer i planen var DPS-utbyggingen og generell omlegging fra døgn- og institusjonsbehandling til større innslag av polikliniske og ambulante tjenester, under målet om å nå flere med et bedre tilbud tilpasset brukernes individuelle behov.

Det er foreslått å opprette en forsøksordning med overføring av driftsansvar for DPS til kommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Formålet med forsøksordningen er å undersøke om et kommunalt ansvar for tjenesten kan bidra til et bedre og mer helhetlig tilbud til brukerne.

Forslaget fra regjeringen om forsøk med DPS, vil være en aktuell mulighet.

Samtidig vil det gi en mulighet for å se ressursbruken i den nye kommunen i sammenheng og utvikle en samlet tiltakskjede for dag- og døgnbaserte aktiviteter.

- **NAV Arbeidsrettede tiltak (VTA, hjelpemidler mm.)**

Tilbudet til mennesker med funksjonshemming; her kan det være flere deler av tiltakskjeden som kan ses i sammenheng med boligtilbud, dagaktivitet/jobb og fritid og avlastning. Kommunene vil stå overfor betydelige utfordringer for å opprettholde og utvikle tiltak på dette området. Det kan være betydelige gevinster faglig og ressursmessig i en økt samordning og utvikling av tilbudene.

- **Barnevern (BUF etat)**

Det legges opp til en ny ansvarsdeling mellom stat og kommune i barnevernet. Hovedformålet er et bedre barnevern, og at flere barn får rett hjelp til rett tid. Kommunen kan få mulighet til å bruke sine ressurser og kompetanse til å utvikle et bedre og mer sammenhengende tilbud til barn, unge og deres familier. Tidlig innsats og forebygging vil være viktige grunnpilarer.

Den nye kommunen ønsker å overta oppgaver fra Barne, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og få et helhetlig ansvar for at det til enhver tid finnes et tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert fosterhjems- og institusjonstilbud i kommunen, og som sees i sammenheng med andre kommunale velferdstjenestene. Dette ansvaret omfatter, å drifte institusjoner, godkjenne og kjøpe private institusjonsplasser, rekruttere fosterhjem og sørge for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning mm.

- **Tannhelse**

Det vil kunne være fordeler for innbyggerne ved å overføre ansvaret for tannhelsetjenesten til større og mer robuste kommuner. Tannhelsetjenesten har grenseflater mot kommunale tjenesteområder, og det vil kunne gi god effekt å organisere og integrere allmenntannhelsetjenester med det kommunale helsefremmende og forebyggende arbeid og med helse- og omsorgstjenesten i kommunen.

- **Rehabilitering og habilitering**

Det vil kunne være fordeler ved å samle en større del av rehabiliteringsansvaret i en større kommune. Den spesialiserte habiliterings- og rehabiliteringstjenesten har samarbeidsflater mot de kommunale tjenestene, og det er behov for samarbeid mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten for å kunne tilby best mulige tjenester til pasientene. Overføring av ansvar til kommunene vil kunne gi bedre og mer helhetlige løsninger for pasientene ved at kommunene kan se rehabiliteringsfeltet i sammenheng med øvrige kommunale tjenester. Det vil også gi kommunene sterkere insentiver til å satse mer på forebygging og (hverdags-)rehabilitering.

- **Samferdsel og kollektivtransport**

Ekspertutvalget mener at store kommuner med et tilstrekkelig innbyggergrunnlag og som samtidig utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder isolert sett, kan overta fylkeskommunens ansvar for kollektivtransport. Storkommuner bør ha om lag 100 000 innbyggere for å være store nok til å oppnå stordriftsfordeler ved å ha oppgaven. Hva som vil være de eksakte grensene for funksjonelle samfunnsutviklingsområder bør avgjøres lokalt. Her vil den nye kommunen kunne påvirke eller søke å etablere et avtalebasert samarbeid, eller etablering av felles selskap med store nabokommuner (Bærum og Drammen).

- **Lokal myndighet klima og miljø**

Klimapolitikken påvirker og omfatter mange samfunnsområder.

Klimautfordringene går på tvers av sektorer og krever derfor samordning og forpliktende samarbeid på tvers av myndigheter. Norsk klima- og miljøforvaltning styres i økende grad av internasjonale avtaler og konvensjoner. Samtidig har det gjennom de siste ca. 15 årene skjedd en betydelig overføring fra statlig sentralt hold til folkevalgt lokalt og regionalt nivå av klima- og miljøoppgaver og med myndighet hvor det er et lokal- og regionalpolitisk handlingsrom. Nye oppgaver kan handle om økt og mer helhetlig ansvar for naturforvaltning, kulturminneforvaltning, viltforvaltning, ferdsel i marka, myndighet i forhold til forurensning mm.

Oppsummering

Det er flere oppgaver/ansvarsområder som vil kunne vurderes nærmere med hensyn til overtagelse, eller dersom regjeringen legger opp til forsøksordninger med å invitere store og robuste kommuner til å ta et større ansvar for nye oppgaver.

Det bør analyseres om en ny og større kommune kan styrke sine fag- og utviklingsmiljøer innen velferdsområdene for å stå bedre rustet til å møte befolkningsvekst generelt, og større andel eldre befolkning spesielt frem mot 2030. Det er åpenbart at dagens løsninger og organisasjon ikke er bærekraftig for tilbud til eldre og mennesker med særskilte behov.

En felles administrasjon for den nye kommunen vil kunne foreta kunnskapsinnhenting, foreta analyser og definere utfordringsbilder for utvikling av lokalsamfunnet, og videre kunne vise mulighetsrommet, påvirke offentlige instanser og tydeliggjøre politiske alternativer og styringsmuligheter. En felles stor kommune kan og bør spille en enda sterkere rolle mot interesseorganisasjonen KS og - i forhold til nasjonale forskningsmiljøer innen velferdsområdet.