



Saksframlegg

Saksbehandler	Arkiv	ArkivsakID
Kjell Ove Liborg	FE - 020, TI - &20	15/218

Kommunereformen - Foreløpig retningsvalg våren 2015

Saksnr	Utvalg	Type	Dato
15/069	Formannskap	PS	09.06.2015
15/047	Kommunestyret	PS	16.06.2015

Forslag til vedtak:

1. Skiptvet kommunes økonomiske situasjon på kort og mellomlang sikt er relativt god og kommunen har få hindringer av betydning som vil hemme kommunens utvikling. Hvis antall kommuner i Norge, eller i regionene rundt Skiptvet, går vesentlig ned, vil dette forandre rammebetingelsene for Skiptvet kommune. I et slik tilfelle kan kommunens konkurransekraft og attraktivitet bli for svak.
2. Skiptvet kommune vil utrede og drøfte grunnlaget for sammenslåing med følgende kommuner:
 - a. Hele Indre Østfold som en kommune. Med hele Indre Østfold menes primært kommunene, Eidsberg, Askim, Trøgstad, Skiptvet, Spydeberg, Marker og Hobøl. Rakkestad og Rømskog kan vurderes inn i dette alternativet.
 - b. Indre Østfold Vest (Vestalternativet) bestående av Askim, Spydeberg, Hobøl og Skiptvet.

Saksopplysninger:

Saken gjelder:

I tråd med fremdriftsplanen for arbeidet med kommunereformen skal kommunestyret fatte et vedtak om foreløpig retningsvalg i kommunereformen innen juni 2015. I praksis får kommunestyret fremlagt vurdering av de fem (5) ulike kommunestrukturane som er bestilt i innledende fase – og kommunestyret inviteres til å velge hvilke alternativer som skal gå videre til forhandlingsfase. Det vises for øvrig til kommunestyrets tidligere behandling av reformen, senest i februar 2015, og bakgrunn forutsettes derfor kjent.

Rådmannen innstiller på å gå videre med drøftinger og forhandlinger, med de to (2) alternativene som med størst sannsynlighet vil Skiptvet styrkede forutsetninger i en ny kommunestruktur. Denne saken skal behandles i formannskapet, som avgir sin innstilling til kommunestyret.

Bakgrunn/Prosess:

Reformens målsetting

Stortinget har på regjeringens initiativ gitt tilslutning til å gjennomføre en kommunereform. Målet er større, mer robuste kommuner med økt makt og myndighet, for å møte morgendagens utfordringer og stadig økte forventninger fra innbyggerne. Regjeringen hevder at det er utfordringer knyttet til demografi, velferd og kompetanse og evnen til å utvikle gode og attraktive lokalsamfunn.

SKiptvet kommune vedtok å utrede fem (5) ulike alternative kommunestrukturer i den innledende fasen (sak 15/003 , den 24.2.2015). Disse fem alternativene skulle i tråd med fremdriftsplanen utredes administrativt, og kommunestyret bestilte en sak om å gjøre et foreløpig retningsvalg innen juni 2015. Det foreløpige retningsvalget skal legge grunnlag for hvilke kommunestrukturer Skiptvet kommune skal gå i evt. drøftinger og forhandlinger med.

Da er det hensiktsmessig å kun involvere de strukturene som vil gi Skiptvet de forventede beste resultatene.

De fem (5) alternativene kommunestyret vedtok å utrede innledningsvis var:

- a. Skiptvet som egen kommune
- b. Hele Indre Østfold
- c. Indre Østfold Vest (Askim, Spydeberg, Hobøl og Skiptvet)
- d. Landkommunealternativet (Spydeberg, Hobøl, Våler, Skiptvet – evt. med Råde og/eller Enebakk)
- e. Skiptvet og Askim

Rådmannen viser til vedlegg 3 “Fakta og statistikk-samling” hvor strukturalternativene b til e beskrives med tekniske statistikker som befolkning, demografi, størrelse, økonomi, nærings sammensetning, osv. Dette danner et faktagrunnlag for oppslag – uten tilleggs vurderinger.

Det er verd å gjøre oppmerksom på at Rømskog har gitt signaler om at de vil se mot Aurskog/Høland, og Aremark har vedtatt at en eventuell retning blir mot Halden. Disse to indrekommunene er derfor ikke inkludert i rådmannens vurderinger.

Rakkestad kommune vurderer Indre Østfold fortsatt, og kan komme til underveis i prosessen.

Kartleggingsarbeidet har i første fase bestått i å gjøre en egenanalyse av Skiptvet kommune, slik kommunen fremstår i dag.

Hovedkategoriene som denne kartleggingen skal inneholde, er angitt av departementet og fylkesmannsembetet – og følger hovedmålene ved reformen;

- Demokratisk arena – styrket lokaldemokrati
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, funksjonelle kommuner
- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- Myndighetsutøvelse

Kommunene i Indre Østfold utarbeidet en felles mal for kartlegging for denne fasen. Dette vil nå i. etterkant bidra til at disse egenkartleggingene skal kunne være sammenlignbare. Kartleggingsmalen ble vedtatt brukt gjennom i regionrådet i desember 2014.

Skiptvets egenkartlegging er rådmannens analyse og utfylt i samarbeid med rådmannens utredningsgruppe (RUG), diskutert med kommunens ledere og representanter fra ansatte, samt at egenkartleggingen er gjennomgått med den politisk nedsatte styringsgruppe samt dens arbeidsutvalg der to HTV representanter også er medlemmer.

Skiptvets egenkartlegging ansees som nødvendig analyse av alternativet ved å bestå som egen kommune, men svarer også ut endel viktige forutsetninger ved å slå seg sammen med få eller mange kommuner. Egenkartleggingen finnes i vedlegg 1.

For utredning av øvrige alternativer har fylkesmannen i Østfold bistått med innleie av utredningskompetanse. Denne ble satt i bestilling sammen med de andre kommunene i Indre Østfold, siden kommunene hadde sammenfallende utredningsbehov. Det foreligger nå en utredning "Retningsvalg Indre Østfold" som omtaler alternativet med Hele Indre Østfold, og Indre Østfold Vest/Øst. Denne rapporten har også tatt opp i seg viktige betraktninger om Folloalternativet, Mosseregionen og Landkommunealternativet. Utredningen er gjort av Øivind Holt, samfunnsanalytiker fra NIBR, i samarbeid med Østfold Analyse og øvrige kompetansmiljø som fremgår av rapporten ("Retningsvalg Indre Østfold", vedlegg 2).

I tillegg til produksjon av utredninger har rådmannen og politisk styringsgruppe fra Skiptvet deltatt på samlinger både i Landkommunealternativet, Indre Østfold Vest og Hele Indre Østfold. Dette er et viktig referansegrunnlag for at rådmannen skal kunne få helhetlige betraktninger knyttet til alternativene – som går utover det som rent kan la seg analysere seg frem til. Utreder Øivind Holt har også deltatt på flere av disse og levert bakgrunnsmateriell og foredrag til forsamlingene. Rådmannen benytter også dette i sin vurdering.

Kommunikasjon med innbyggerne

Skiptvet har i tillegg hatt kommunereform som tema på ett (1) folkemøte/åpent møte for ansatte og ett (1) møte med ansatte og der innhentet synspunkter fra innbyggerne og de ansatte. På disse møtene deltok til sammen ca 130 personer hvorav ca. 90 personer møtte opp til folkemøtet den 19.05.2015.

Det var planer om en felles innbygger-undersøkelse i Østfold vår/sommer 2015 med spørsmål rundt kommunereformen. Dette viser seg likevel ikke å kunne la seg gjennomføre. Dette arbeides nå med en felles undersøkelse over sommeren for Indre Østfold til bruk i det videre arbeidet mot endelig retningsvalg (M5).

Foreløpig retningsvalg og den videre prosess

Etter det foreløpige retningsvalget nå i juni 2015 vil det videre arbeidet evt. være å forberede drøftinger og forhandlinger med de aktuelle gjenstående kommunealternativene. Denne forhandlingen skal munne ut i politiske prinsippdokumenter – som viser tydelig hva som er oppnådd, fremforhandlet og intensjoner mellom kommunene. Det er gjennomført flere slike forhandlinger allerede og eksempler på slike "enighetsdokumenter" kan leses på fylkesmannens hjemmesider. "SAS-kommunene" sitt dokument blir trukket frem som godt eksempel (Sandefjord, Andebu, Stokke).

Kommunene kan i tråd med departementets fremdriftsplan velge å gå for første eller andre tidsløp i kommunereformen. Dersom kommunene finner sammen til et enighetsdokument som blir vedtatt i kommunestyrene innen 31.12.2015, så kan man få iverksette ny kommune fra 1.1.2018. Dette er etter rådmannens vurdering en uaktuell tidsplan.

Dersom kommunene har behov for litt mer tid, så er siste frist juni 2016 for kommunale vedtak. Etter et slikt vedtak vil ny kommune bli iverksatt fra 1.1.2020.

Etter juni 2016 er det ikke lengre lagt opp til flere slike kommunale vedtak, da departementet da vil være i gang med å tegne hele Norges kommunestruktur på nytt, basert på kommunale vedtak fattet innen fristen.

Fylkesmennenes innstilling skal også innleveres etter juni 2016, hvor kommunene i eget fylke og de foreliggende vedtakene i kommunene evalueres.

Regjeringens mål for en ny kommunereform:

1) Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester

over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester.

2) Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnsikkerhet- og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den sosiale utviklingen i kommunen. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

3) Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og næringssammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser og utviklingstrekk. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

4) Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.

Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene, og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

Prosessbistand og framdrift

Fylkesmannen i samhandling med Kommuneorganisasjonen KS er gitt i oppdrag å bidra til å gjennomføre de regionale prosessene. Alle landets kommuner er invitert til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Samtidig ligger det klare føringer på at kommunenes beslutninger kan bli overprøvd fra statens side.

Denne politiske saken hører til milepælen M3 i prosessen (se tabellen nedenfor). I likhet med de andre kommunene i Indre Østfold, ligger prosessen noe «etter skjema». Neste behandling i kommunestyret må forventes etter valget høsten 2015. Da skal kommunestyret beslutte retningsvalg (M5), dvs om kommunen skal gå til forhandlinger med andre kommuner om sammenslåing og eventuelt med hvilke kommuner. Fram til M5 vil kommunen utrede og framforhandle skisser til flere kommunealternativer.

Fase 1: Drøftingsfase	Vår 2015
M1: Kommunestyret vedtar prosjektplan	24. februar 2015
M2: Utarbeidelse av statusgrunnlag for mulig retningsvalg Innbyggermøte og møte med ansatte	Februar-mai 2015 Mai 2015
M3: Kommunestyret vedtar foreløpig retningsvalg	16. juni 2015
M4: Utredning av foreløpig retningsvalg	
M5: Kommunestyret beslutter retningsvalg	
Fase 2: Vedtaksfase	Høst 2015-4. kvartal 2016
Felles utredning av mulighetsbildet med aktuelle kommuner	
Valg av alternativ(er)	
Endelig vedtak i kommunestyret	

Om saksframstillingen

Rådmannen har bygget saken slik at til hvert tema kommer en skriftlig og noe generell vurdering av

situasjonen for interessene til befolkningen i Skiptvet i forhold til de ulike alternativene. Her kommenteres de viktigste momentene som vurderingene er gjort i forhold til. Gjerne i forhold til situasjonen i dagens Skiptvet og deretter hvordan temaet påvirkes av kommunestørrelser generelt og noe i forhold til de konkrete alternativene spesielt.

Rådmannens faglige skjønnsvurdering av de ulike temaene til de ulike alternativene er lettest lesbare i matrisen lenger bak i saken.

Matrisen framstiller en sammenlikning mellom alternativer på 10 temaer av vesentlig relevans til hovedproblemstillingen.

Rådmannen mener ikke at hans verdisetting er udiskutable verdier, men ser dette som en metodikk for å tydeliggjøre det helhetlige bildet som framkommer etter summering av verdiene for de ulike alternativene.

Alternativene

De ulike alternativene vurderes relatert til begrepet robust. Robusthet defineres som: Evnen til å tåle mye. I planteverdenen kan begrepet brukes relatert til hardførhet. Ved å omtale hva som rådmannen har valgt å legge i regjeringens begrep kan det muligens være lettere og tenke dette overført til et begrep som dreier seg om kommunens evne til «å tåle mye, til å greie seg godt».

Alternativene vurderes i forhold til følgende temaer:

1. Tjenesteyting
2. Samfunnsutvikling
3. Myndighetsutøvelse
4. Demokratisk arena
5. Funksjonell kommune/region
6. Infrastruktur som binder sammen
7. Arealer som mulighet og begrensning
8. Identitetsfølelse
9. Økonomiske forutsetninger
10. Usikkerhet.

Vurdering

Rådmannen vurderer tilfanget av utredninger og faktagrunnlag som godt og tilstrekkelig for å kunne anbefale kommunestyret å gå videre med enkelte alternativer – fremfor andre. Rådmannen understreker at dette er et strategisk retningsvalg, som har til hensikt å finne den fremtidige strukturen som det er forbundet flest muligheter ved - for Skiptvet sin fremtid dersom det skal gjøres endringer.

Rådmannen minner også om at den endelige beslutningen som skal gjøres innen juni 2016, skal være klok i et 40-50 års perspektiv.

Alternativene som kommunestyret ønsket utredet er relativt ulike, og baserer seg på ulike ideer om samfunnsutvikling – og stor variasjon i størrelser. Det er alternativer med sterk urbanisering og alternativ med rene distriktsargumenter.

Det er vanskelig å slå fast at enkelte er helt umulige – og andre garantert vil gi god uttelling – men utredningene er allikevel ganske entydige på at enkelte strukturer er langt mer fordelaktige for Skiptvet enn andre.

Drøfte

- Kapitalintensive vs arbeidsintensive
- Spesialiste/spesialfag
- Organisering

I vurderingen om hvilke alternativer som bør legges til side – og hvilke som er interessante for videre samtaler og forhandlinger er enkelte kriterier mer avgjørende enn andre. Forhold som teller mye er kriterier for gode lokale tjenester og god og helhetlig samfunnsutvikling. Som eksempel er økonomieresultater siste år og på kort- og mellomlang sikt viktige, men kan være en risiko på lengre sikt.

Kriterier som er sterkest i rangeringen av ulike alternativer er tydelig fremsatt i departementets utredninger “Kriterier for god kommunestruktur” – og går også igjen i utredningen “Retningsvalg Indre Østfold” (vedlegg 3).

Kort vurderes kriteriene opp mot alternativene som følger:

Kriterium 1: Tjenesteyting:

Størrelse er viktig for å mestre alle tjenesteområder selv (uten så mange IKS og vertskommuneavtaler), gi muligheter for god størrelse på fagmiljøer, og stor nok til å gi faglig sterke tjenester - også innen spesialistområdene. Kommunen bør også ha en størrelse som evner å løfte ambisjoner om kvalitet og resultater innen tjenestene – samt unngå å måtte leie inn kompetanse i stort omfang. Størrelse har også sine begrensninger dersom ny kommune ender opp med å bli mer fragmentert slik at driftsfordelene ikke oppnås.

Skiptvet kommune produserer og leverer totalt sett gode tjenester. Kommunen har for tiden utfordringer særlig ved svingninger i behovet på pleie – og omsorgssiden, med rekruttering av sykepleiere og kapasitetsmessig innen barnevern. Flere gode plasseringer på Kommunebarometeret bekrefter at Skiptvet leverer meget godt i forhold til forutsetningene. Samtidig har Skiptvet et forbedringspotensiale i forhold til de beste kommunene innen kultur, barnehage, barnevern, skole og helse

Generelt vil større kommuner normalt ha bedre rekrutteringsevne om arbeidsmiljøet oppfattes som godt. Større fagmiljøer og flere stillinger som krever spisskompetanse og spesialisering kan være årsaker til det. Evnen til å rekruttere og beholde arbeidskraft er også svært avhengig av konkurransen i markedet.

Større kommuner kan normalt ha større og mer spesialiserte stabsmiljøer som kan sikre utvikling og støtte til tjenesteområdene. Dette vil gjelde innen nær alle områder, men spesielt nevnes oppvekst, omsorg og tekniske tjenester, kultur, og forvaltning bygd på lov.

Oppvekst

Oppvekstområdene helsestasjon, barnevern, barnehage, skole vil normalt ha kompetanse-, stordrifts- og fleksibilitetsfordeler ved et større befolkningsgrunnlag.

Fordelene vil øke med befolkningsgrunnlaget for alle disse områdene så lenge en desentralisert virksomhetsmodell for tjenesteyting praktiseres.

Pleie og omsorg

Fleksibilitet mellom sykehjem og institusjoner med spesialisering innen demens, palliasjon og rehabilitering er viktige områder. Forholdet mellom ulike institusjoner og et Helsehus har et større potensiale for å bli vellykket hvis det ligger under en felles ledelse. Det kan legges mer faglighet i utviklingsarbeidet og forebygging og folkehelse kan styrkes i større miljøer.

Kulturområdet

Kulturområdet er svært avhengig av politikken som føres. Forholdet mellom lokal kultur og mer sentrale kulturanlegg som kulturhus og større idrettsanlegg, kan i mer regionale kommunestørrelser styres fra samme faglige ledelse. Skiptvet har etter rådmannens syn en klar prioritering av lokal kultur og lykkes godt med dette. Det er av stor viktighet for Skiptvet at tilsvarende politikk kan videreføres i nye sammenhenger.

Tekniske tjenester

Alle de tekniske tjenesteområdene vil kunne ha fordeler av større fagmiljøer og mer helhetlig tilnærming til tjenesteområdene. Dette synliggjøres i dag ved behovet for fellesskapsløsninger på mange områder. Det kan nevnes vannproduksjon og avløpsrensing, renovasjon, brann og

redning og driftsstøtte og beredskap på området.

Utfordringen er ofte å opprettholde nærhet til befolkning og virksomheter. Dette er en organisasjons- og ledelsesutfordring som bør være tydelig håndtert og lar seg løse uavhengig av kommunestørrelse.

Generelt kan en si at mer rasjonalitet og flere fleksibilitetsmuligheter ved produksjon av tjenestene er økonomisk fordelaktig. Det er grunn til å tro at det vil være bedre vilkår for kvantitet i tjenestene i større kommuner, enn i små, under ellers like vilkår.

Tjenesteområder som byggesak, planbehandling og annen myndighetsutøvelse

Dette er områder som også har fordel av gode faglige- og serviceorienterte kulturer. En god service- og forvaltningskultur er en ufravikelig forutsetning i alle kommunale organisasjoner og problematiseres derfor ikke ytterligere.

Spissfaglig kompetanse på universitets- og høyskolenivå er normalt lettere å sette sammen og rekruttere og til større kommuner. Det er særlig innen jus og forvaltningsrett små kommuner møter utfordringer. Det samme ser en rundt flere viktige kompetanseområder innen samfunnsutvikling og tjenesteproduksjon for øvrig. Spisskompetanseutfordringene framkommer tydelig i hovedrapporten.

Rådmannen er av den oppfatning at det er klart bedre forutsetninger for tjenesteproduksjon i større kommuner hvis ressurstilgangen er forholdsvis likeverdig i små og store kommuner.

Dette gjelder både tjenestevolum og tjenestekvalitet. Rådmannen gjentar betydningen av å utvikle og etablere en brukerrettet nærhetskultur uansett kommunestørrelse.

Rapporten (vedlegg 3) på side 21, sier mye om et større antall av selskaper og samarbeidsformer i Indre Østfold. Selskapsdannelser og samarbeid har fram til nå i stor grad bidratt til å løse oppgaver det er rasjonelt å løse sammen med flere. Med dagens kommunestruktur er mange av selskapene en forutsetning, og rådmannen kan se behov for ytterligere samarbeid dersom dagens struktur skal videreføres.

Utfordringene er flere og spesielt er det utfordrende å utøve en god og koordinert eierstyring i flere av selskapene. Det er usikkert om dagens styring gir gode nok tjenester i forhold til ressursinnsatsen.

Det lar seg, etter rådmannens syn, åpenbart gjøre å styre og drive selskaper for å løse oppgaver selskapsdannelser er egnet for. Jo flere samarbeidspartnere som står bak, eller ved ulik tyngde blant eierne vil dette likevel være ressurskrevende og utfordrende.

Ser en bort fra flere klare forretningsmessige områder, vil det som regel være mer rasjonelt å organisere oppgavene i linje enn å organisere dem i selskaper.

En Indre Østfold-kommune vil ha bedre forutsetninger for å redusere antall selskaper og for å eierstyre de man likevel måtte velge å ha.

Dagens kommunestruktur er den som er mest tjent med og har størst utfordringer med at det er mange selskapsdannelser. Skiptvet kommune overfører i dag årlig betydelige beløp til drift av til sammen 12 fellesskapsordninger.

Alternativer som vil kunne oppnå dette kriteriet godt:

Hele Indre Østfold, Indre Østfold Vest (alternativ c) og Skiptvet/Askim vil ha klart de sterkeste forutsetningene.

Alternativer som er svakere innen dette kriteriet:

Skiptvet alene vil kun oppnå marginale forbedringer – men blir nye nabokommuner større enn i dag kan også situasjonen også forverres (som følge av endringer i inntektsmodell). *Landkommunealternativet* vil innen tjenesteutvikling trolig måtte forholde seg til ulike fordelingsvirkninger – siden mange likeverdige tettsteder vil ønske desentraliserte tjenester. Innen skole, helse, barnehage, osv er det ikke en utfordring å opprettholde desentralisert struktur – men for administrasjon, stab, støtte og forvaltning kan effekten reduseres.

Kriterium 2: Myndighetsutøvelse:

Kommunene utøver formell myndighet etter lover, forskrifter og kommunale styringsvedtak på mange saksområder. Som eksempel kan nevnes byggesaks- og planbehandling, vedtaksmyndighet innen oppvekstområdet, omsorg, sosialområdet, barnevern, kultur og innen tekniske tjenester. Myndighetsutøvelse utøves best basert på god faglig og juridisk kompetanse på sakfeltet. Kapasitet til å utføre forvaltningen raskt anses som fordelaktig.

Lovlighet og konsekvent likebehandling anses som vesentlige verdier. Av og til settes likhetsprinsipper og upartiskheten på prøve ved nærhet eller bekjentskap mellom myndighetsutøver og dem vedtaket gjelder for. Gode, åpne og etterprøvbare rutiner og kulturer er viktige forutsetninger for god myndighetsutøvelse uansett kommunestørrelse. Det samme gjelder tilgjengelighet, informasjon og gode klagebehandlingssystemer.

Skiptvets utfordringer på dette området i dag er kompetanse, kapasitet, sårbarhet og i noen grad nærhet mellom beslutningstakere, både administrativt og politisk, og enkelte søkere. Skiptvet kommune har hatt relativt få utfordringer med klagesaker til Fylkesmannen hvor kommunen ikke alltid har fått medhold grunnet svikt i det formelle grunnlaget for saksbehandlingen. Rådmannen vil si at kommunen mestrer området gjennomgående på en god måte, men har potensiale for forbedring. Dette gjelder særlig når sakene blir veldig komplekse og sammensatte for da sttes prinsippet om og kravene til fullført saksbehandling på prøve.

Det vil totalt sett være lettere å fylle kravene til god myndighetsutøvelse ved større og mer spesialiserte fagområder i kommunene.

Gode myndighetsutøver-kulturer vil være viktige og forutsetninger for gode kulturer er ikke vesentlig avhengig av kommunestørrelsen, men er mer avhengig av ledelsen og samhandlingskulturen i den enkelte organisasjon.

Større kommuner vil normalt kunne ha egne juridiske ressurser og evt. avdelinger som kan øke profesjonaliteten. Informasjon og klagebehandling kan lettere profesjonaliseres i større kommuner. Større og sterkere fagmiljøer kan også ved for sterke negative internkulturer virke både byråkratiserende og bastionpregede.

Totalt sett anses større kommuner å ha bedre forutsetninger for ønsket myndighetsutøvelse enn det mindre organisasjoner kan ha.

Alternativer som vil kunne oppnå dette kriteriet godt:

Hele Indre Østfold, Indre Østfold Vest (alternativ c) og Skiptvet/Askim vil ha klart de sterkeste forutsetningene.

Alternativer som er svakere innen dette kriteriet:

Skiptvet alene vil kun oppnå marginale forbedringer – men blir nye nabokommuner større enn i dag kan også situasjonen også forverres (som følge av endringer i inntektsmodell). *Landkommunealternativet* vil innen tjenesteutvikling trolig måtte forholde seg til ulike fordelingsvirkninger – siden mange likeverdige tettsteder vil ønske desentraliserte tjenester. Innen skole, helse, barnehage, osv er det ikke en utfordring å opprettholde desentralisert struktur – men for administrasjon, stab, støtte og forvaltning kan effekten reduseres.

Kriterium 3: Samfunnsutvikling:

Størrelse er av vesens betydning opp mot andre kommunestrukturer i utvikling (Mosseregionen, Romerike, Akershus/Follo, Nedre Glomma, Skedsmo, Grenland, osv). Har kommunen en likeverdig

størrelse med flere omkringliggende kommuner vil den kunne veie tyngre i samfunnsutviklingen – og være en tydelig størrelse inn mot lovgivere, departementer, Statens Vegvesen, Jernbaneverket, Fylkesmannen, osv. Dette vil være en viktig brikke i å styrke lokaldemokratiet også.

Begrepet en god og helhetlig samfunnsutvikling er en formulering som vektlegges tungt fra regjeringens side i reformen.

Skiptvet kommune har etter rådmannens syn et godt grep på den lokale samfunnsutviklingen i egen kommune. Det er en helhetlig politikk rundt tettstedet Meieribyen og lokalsamfunn. Det er stor bevissthet rundt utvikling av kommunal tjenesteytende og samfunnsbyggende infrastruktur innen skole, barnehage, kultur, idrett og omsorg. Det er et nært forhold mellom de lokale utviklingskreftene på bygda og deres samarbeid med kommunen.

Skiptvet har et stort underskudd på arbeidsplasser og er som alle kommunene i Øndre Østfold i mer eller mindre grad en typisk bokommune. Ønsket om å etablere flere arbeidsplasser er veldig sterkt både for å redusere utpendlinegn men mest for å en balansert vekst i Skiptvet. En viktig drakraft i denne sammenheng er at Indre Østfold framstår som en attraktiv region for næringsutvikling og at ressursene i dette arbeidet koordineres i størst mulig grad.

Ser vi på hvilket område Skjetvingen beveger seg i når det gjelder, arbeid, handel, flyttemønster, videregående skoler og kulturopplevelser så er det ofte utenom egen kommune. Skiptvet er åpenbart en del av en funksjonell region som inneholder både Askim; Spydeberg og noe svakere Mysen og Sarpsborg. Både Hobøl og Marker tilhører det samme funksjonelle området, men i mindre grad.

Det er åpenbart av stor betydning for Skiptvets befolkning hvordan utviklingen vil bli både i Mysen, Askim og Spydeberg. At utviklingen i Askim og Mysen påvirkes av krefter i samme kommunestyre er etter rådmannens syn betydelig bedre for Skjetvingen enn om det er konkurranse mellom dem. De tre stedenes utvikling i samspill med tettstedsutviklingen i de nå omkringliggende kommuner kan være et av regionens store konkurransefortrinn i forhold til omkringliggende regioner. En konkurranse mellom bysentrene styrt av to kommunestyrer svekker den helhetlige samfunnsutviklingen i den funksjonelle regionen og er til ulempe for alle i Indre Østfold.

Det som er til fordel for helheten i Indre Østfold vil, etter det aktivitetsmønsteret som framkommer i rapporten, være til stor nytte for befolkningen i Skiptvet og særlig for kommende generasjoner. Det er å forvente at det arbeids-, handels- og opplevelsesmarked som kan utvikles i det som betegnes som bybåndet fra Knapstad i Hobøl og til Mysen, vil være viktig for alle som bor og ønsker å bosette seg i Skiptvet. Gode muligheter her kan øke også Skiptvets attraktivitet og muligheter for arbeid, handel og opplevelser med kortere reiseavstander enn i dag.

Beredskap og samfunnsikkerhet er saksområder som vil nyte godt av mulighetene for større profesjonalitet. Oppgavene bør kunne løses med relativt færre ressurser og med høyere kvalitet med et større befolkningsgrunnlag. I dagens Trøgstad er dette et arbeid vi søker å dekke med beskjedne ressurser.

Alternativer som vil kunne oppnå dette kriteriet godt:

Hele Indre Østfold vil ha best forutsetninger som en sterk og synlig samfunnsutvikler.

Indre Østfold Vest vil kunne oppnå forsterket påvirkningskraft.

Alternativer som er svakere innen dette kriteriet:

De svakeste alternativene innen samfunnsutvikling/påvirkningskraft er *Spydeberg alene og i mindre grad Skiptvet-Askim* som fort kan bli en av flere nye kommuner i Indre Østfold.

Landkommunen vil ha sin størrelse, men ikke et funksjonelt sammenfallende budskap. Dette skyldes at innbyggernes interesser som skal ivaretas omhandler utvikling (arbeid, næring, veier, handel, kultur) som foregår i alle omkringliggende

byer/tettsteder – og ikke så mye kommunens egen.

Kriterium 4: Demokratisk arena:

Ambisjon i kommunereformen er også et styrket lokaldemokrati. Dette innebærer at kommunene bør være store nok til å bære flest mulig av oppgavene selv, underlagt lokalt styre i kommunene. Økt lokaldemokrati kan også oppnås ved tilstrekkelige ressurser til utvikling/utredningsarbeid/ høringer, samt muligheten til å påvirke stort nok geografisk (byutvikling, næring, kultur, aktiviteter, osv). Videre bør reformen finne frem til politiske strukturer som fremmer deltakelse og medvirkning – slik at ikke antall innbyggere pr kommunestyremedlem blir målestokk på lokaldemokratiets kvalitet.

Temaet anses som en meget viktig samfunnsverdi, men det er mange meninger om hva som er de viktigste verdiene i begrepet.

Antall stemmeberettigede bak hver folkevalgte vil normalt øke med innbyggertallet i kommunen. Ved en større kommune og en kommune mer i samsvar med befolkningens aktivitetsarenaer er sjansen for påvirkning på flere viktige beslutninger mer sannsynlig. Et eksempel kan være påvirkning av utviklingen i byene Askim og Mysen, som trøgstingene bruker mye, men ikke har påvirkning på i dag.

Ved færre kommunale selskapsdannelser vil det være større sjanse for direkte folkevalgt styring av disse.

Nærhet til politikere er lettere å oppnå i mindre kommuner, men sjansen er større for at for tette bånd og bekjentskap kan påvirke beslutningene både positivt og negativt. Likebehandling kan være enklere i større kommuner med flere like saker og færre relasjoner.

Det kan være lettere å få større valgdeltakelse i små kommuner. Høy valgdeltakelse er et viktig mål i et fungerende demokrati.

Hva som gir styrket lokaldemokrati er avhengig av hvilke verdier en holder høyest. Rådmannen vil vektlegge det som mest positivt at relevante beslutninger for befolkningen kan tas av et kommunestyre en har påvirkning på ved valg.

I dagens Skiptvet er det aktive demokratiske prosesser i mange saker. Rådmannen opplever at befolkningen eller grupper av den har et meget nært forhold til de politiske prosessene innen det representative demokratiet. Mange vil hevde at dette er en vesentlig verdi som er mer krevende å holde høyt i en kommune med vesentlig større befolkningsgrunnlag. Kompenserende eller stimulerende ordninger som motiverer samhandlingen mellom innbyggere, næringsliv, lag og foreninger og kommunen vil være viktige politikkområder, særlig i større kommuner.

Temaet anses som en meget viktig samfunnsverdi, men det er mange meninger om hva som er de viktigste verdiene i begrepet.

Antall stemmeberettigede bak hver folkevalgte vil normalt øke med innbyggertallet i kommunen.

Ved en større kommune og en kommune mer i samsvar med befolkningens aktivitetsarenaer er sjansen for påvirkning på flere viktige beslutninger mer sannsynlig. Et eksempel kan være påvirkning av utviklingen i Askim, Spydeberg og Mysen, som skjetvingene bruker mye, men ikke har påvirkning på i dag.

Ved færre kommunale selskapsdannelser vil det være større sjanse for direkte folkevalgt styring av disse.

Nærhet til politikere er lettere å oppnå i mindre kommuner, men sjansen er større for at for tette bånd og bekjentskap kan påvirke beslutningene både positivt og negativt. Likebehandling kan være enklere i større kommuner med flere like saker og færre relasjoner, men i mindre kommuner kan det være lettere å få kjennskap til alle sakene som behandles noe som kan bidra til likebehandling.

Det kan være lettere å få større valgdeltakelse i små kommuner. Høy valgdeltakelse er et viktig mål i et fungerende demokrati.

Alternativer som vil kunne oppnå dette kriteriet godt/Alternativer som er svakere innen dette kriteriet:

Alle kommunestrukturer kan med relativ stor frihet velge gode inkluderende politiske strukturer – som virker tillitsbyggende og rekrutterende til lokalt engasjement (i tråd med kommuneloven). De riktige store kommunene kan også velge parlamentarisme om det er ønskelig.

Fordeler ved større kommuner kan være ressurser til å drive strategisk politisk arbeid, gode langsiktige utredninger og gjerne frikjøpe politikere i større stillinger. Større funksjonelle kommuner gir også anledning for flere å påvirke de av tilbudene som brukes ofte (eks.vis kunne Spydeberginnbyggere være med å bestemme innholdet i Askim). Små kommuner har fordeler ved at det oppleves som kortere avstand mellom myndighet og innbygger. Slike nære lokale strukturer kan også etableres i større kommuner (lokalsamfunnsutvalg).

Kriterium 5: Funksjonell kommune/region:

Ny kommune bør favne innbyggere med felles referansegrunnlag og felles bo- og arbeidsmarked. Dersom innbyggere har fellesskap i grunnleggende bokvaliteter og verdier, vil kommunen fungere godt sammen, mot for om innbyggere har sine preferanser i ulike retninger ut av kommunen. Kommunens innbyggere bør kunne delta demokratisk i beslutninger om samfunnsfaktorer som er viktige for dem innen nærmiljø, byutvikling, handel, næring og tjenester. Se mer om pendler-, bosettings- og flyttemønster i utredningen.

Alternativer som vil kunne oppnå dette kriteriet godt:

Hele Indre Østfold (alternativ b) vil ha klart de sterkeste forutsetningene for en funksjonell kommune/region. Indre Østfold Vest vil delvis komme oppnå det samme, men ikke med like god styrke. Askim og Eidsberg er tett sammenvevd, og en slik deling vil kunne splitte en eksisterende fungering som finnes allerede. Veksten og økonomien i Indre Østfold Vest er den sterkeste av alle 5 alternativer.

Alternativer som er svakere innen dette kriteriet:

Det svakeste alternativet innen funksjonalitet er *Landkommunealternativet*. Her vil innbyggerne ha sitt kultur-, handels- og arbeidsmarked mot både Moss, Fredrikstad, Follo, Oslo og Askim (ut til sidene). Det meste av slik verdiskaping vil foregå på utsiden av kommunen. Kommunen vil ellers ikke ha tilstrekkelig med drivere for å skape fellesskap om felles funksjonalitet. Alternativet *Askim-Skiptvet* vil kun oppnå forbedring fra dagens situasjon sett opp mot Skiptvet som egen kommune som er en velfungerende kommune, men som mangler en del tunge sentrumsfunksjoner som eller finnes i Indre Østfold.

Kriterium 6: Infrastruktur som binder sammen:

Ny kommune bør ha infrastrukturlinjer som gjør det enkelt å forflytte seg innen den nye kommunegrensen - til tjenester, aktiviteter, handel og arbeid. Felles bane, europavei og lokale veisystemer er ett eksempel på dette – og vann/avløp strukturer er et annet.

Generelt er infrastruktur vei og jernbane gode. Regionen har flere steder fortsatt mangkler innen telekom og IT og mangler dessuten et sammenhengende (der det er hensiktsmessig) vann og avløpssystem.

I den videre omvikling på dette området ansees antall innbyggere og tilgang på kapital samt kompetanse som avgjørende suksessfaktorer.

Alternativer som vil kunne oppnå dette kriteriet godt:

Hele Indre Østfold, Indre Østfold Vest og Askim- Skiptvet. Kommunene har mye felles infrastruktur og bindes sammen av både vei, bane, IT og VA systemer.

Alternativer som er svakere innen dette kriteriet:

Landkommunen vil ha flere utfordringer enn alternativene nevnt over. To av kommunene har bane og E18, og to vil ha tverrveier og kollektivruter som primært fokus. Om Råde inkluderes vil infrastruktur mot sør (bane og E6) også ha fokus. Våler og Råde har VA mot andre retninger enn Indre Østfold og må i dette alternativet opprettholde flere ulike VA distrikt og IKS.

Skiptvet som egen kommune vil kunne utvikle infrastrukturen lokalt, men kan risikere å bli underinvestert over tid siden veksten i stor grad ventes å foregå i den vestre delen av E 18 aksene.

Kriterium 7: Arealer som mulighet og begrensning:

God arealvariasjon er viktig for en kommune, og det bør sikres et utviklingspotensiale for kommende vekst, som ikke går ut over jordvern og miljø. Flere kommuner har slike muligheter. Arealressurs kan også utgjøre begrensninger dersom det hindrer utvikling av en funksjonell kommune, til å fungere sømløst sammen - og bygge strukturer over tid.

De fleste kommunene i Indre Østfold har god arealvariasjon; dog kan Askim på sikt få utfordringer på dette området.

Alternativer som vil kunne oppnå dette kriteriet godt:

Hele Indre Østfold, Indre Østfold Vest og Skiptvet-Askim Arealene og tettstedsstrukturen "henger sammen" i det som utredningen kaller Båndbyen. Det er rom for utvikling og fortetting der hvor veksten er sterkest.

Alternativer som er svakere innen dette kriteriet:

Landkommunen (alternativ d) vil ha rikelig med arealer, men grunnet meget høy vekst og mye høyverdi LNF så vil presset på tettstedene bli stort. Argumentet og fundamentet med landkommune uten urbane tyngdepunkt vi derfor utfordres raskt.

Skiptvet alene har tilstrekkelig med arealressurser men mangler «urbane» kvaliteter

og arealene vil forbli bli «sekundære» i framtiden i forhold til utviklingene der båndbyen vokser raskest, særlige den vestre delen. Derfor er det viktig for Skiptvet å ha en «stemme» i arealspørsmål i regionen.

Kriterium 8: Identitet som ny kommune:

Identitet er en viktig faktor i arbeidet med reformen. Innbyggere bærer på sin identitet knyttet til egne kommuner – men også ut mot områder, tjenester og aktiviteter som er ofte i bruk. Arbeidspendling idretts- og kulturaktiviteter er eksempler på dette. Identitet er ikke statisk. Spydeberg og nærliggende kommuner har snart flere innflyttere enn generasjonsboere, og identiteten formes fortløpende. Identitet kan ikke være et utslagsgivende kriterium for hvilken struktur som velges, men bør tas hensyn til.

I dagens Skiptvet er det lett å se at det er betydelig identitetsfølelse.

Barn og unge har nok mer identitetsfølelse til barnehagen, barneskolen, ungdomsskolen, eller til den videregående skolen en går på. For andre vil idrettslaget, speidergruppa eller annen fritidsaktivitet være viktigere for identitetsopplevelsen. I Indre Østfold har man en felles lokalavis som er vesentlig bidragsyter på området. Vi har altså mange ulike identitetsbærere som ofte ikke er særlig avhengig av kommunegrensene.

Flere mener at større kommuner øker den lokale identitetsfølelsen til lokalsamfunnet.

Viktighetsgraden av fellesskapsfølelsen lokalt blir større fordi verdiene i lokalsamfunnet kan oppleves som truet.

Rådmannen er av den oppfatning at endrede kommunegrenser neppe vil påvirke identitetsfølelsen særlig negativt, heller tvert i mot spesielt for de yngste aldersgruppene.

Fortsatt vil «lokaloppgjørene» være viktig for å beholde energien og konkurranseinstinket som har i seg at vi har enbn trang til stadig å være «bedre enn».

Spørsmålet om felles identitetsfølelse innen nye kommuner/regioner har etter rådmannens syn mer med hva vi får til og som andre utenfor regionen berømmer. Her tillater jeg å bemerke at alle i Indre Østfold kommunene nok lett identifiserer seg med Solbergbrødrene, Ola Vigen Hattestad, Glava, Momarken, Askimbadet o.s.v. for å nevne noe(n).

Vurdering av alternativene:

Identiteten i Indre Østfold som region er relativt sterk, og langt mer uttalt enn eksempelvis identiteten i Nedre Glomma. Kommuner som ligger nært på hverandre har ofte tettere identitetsbindinger, og trolig følger identitetsbildet de samme linjene som funksjonelle kommune/regioner (se kriterium 5).

Alternativer som vil kunne oppnå dette kriteriet godt:

Hele Indre Østfold, Indre Østfold Vest (alternativ c) og Skiptvet/Askim vil ha klart de sterkeste forutsetningene.

Alternativer som er svakere innen dette kriteriet:

Landkommunealternativet spenner over flere regioner og vil ha utfordringer med en felles identitetsfølelse uten et langsiktig og krevende arbeide med «merkevarerbygging»

som et klat alternativ. Skiptvet har en meget stor og kraftig indre identitetsfølelse og – binding.

Kriterium 9: Økonomiske forutsetninger

Tema økonomi er godt belyst under kapittel 3.3 og 5.3 i fellesrapporten. Der kommer det også tydelig fram at Skiptvet er blant de bedre kommuner i økonomisk sammenheng. Ikke minst gjelder dette økonomisk styring. Likevel er kommunen inntekstsvak bortsett fra betydelige inntekter fra eiendomsskatt og andre inntekter fra energiproduksjon somforøvrig er betydelige.

Skiptvet kommune vil derfor være best tjent økonomisk sett å gå inn i et fellesskap med kommuner med høyere gjennomsnittsinntekt, Indre østfold Vest og Skiptvet Askim som relativt sett har mest kraftinntekter.

Det beste alternativet vil gi de sammenslåtte kommunene 80 millioner i etableringsstøtte og et løfte om å få beholde dagens inntektsoverføringer som om alle kommunene var egne kommuner i 15 år med en påfølgende nedtrapping over 5 år. Det er store kostnader knyttet til sammenslåing av kommuner, men det antas at effektene av sammenslåingene vil være mer positive enn negative sett ut fra økonomiske perspektiv. En kommune i Indre vil bety at behovet for alle regioninterne samarbeidskonstellasjoner i form av IKS og vertskommunesamarbeid bortfalle. Dette vil gi store muligheter for effektivisering og lavere kostnader i forbindelse med fellestjenester.

Det diskuteres om kommunenes inntekter fra energibransjen skal inn i og utjevnes i inntektssystemet. Rådmannens vurdering er at dette i så fall vil ta lang tid. Om så skjer, vil de økonomiske særfordelene ved dette bortfalle for alternativene Skiptvet som egen kommune, Skiptvet- Askim og Indre Østfold vest.

Alternativer som vil kunne oppnå dette kriteriet godt:

Hele Indre Østfold, Indre Østfold Vest, Skiptvet/Askim og Skiptvet som fortsatt egen kommune vil ha klart de sterkeste forutsetningene.

Alternativer som er svakere innen dette kriteriet:

Landkommunealternativet er uten kraftinntekter og vil være det dårligste sånn sett, men har høyere gjennomsnittlig inntekt enn de andre alternativene.

Kriterium 10: Usikkerhet

Det er betydelig usikkerhet spesielt med tanke på framtiden i alle alternativene. Denne usikkerheten er kanskje størst ved at det er vanskelig å se hva reformen som helhet vil føre til.

Hvis det blir vesentlig færre kommuner i Norge vil det etter rådmannens syn bli sannsynlige endringer i inntektssystemet mellom kommuner og stat. Dette vil med sannsynlighet øke risikoen for de kommuner som velger å bli stående alene hvis mange tilsvarende kommuner velger sammenslåinger.

Hvis kommunene rundt Indre Østfold velger å slå seg sammen i større kommuner vil konkurransen om næringsliv og befolkning bli annerledes enn i dag. Det er rådmannens oppfatning at Indre Østfold i dag ofte kommer svekket ut i konkurransesituasjoner grunnet manglende samhandling kommunene i mellom. Dette vil kunne bli forsterket om kommunene rundt blir større og mer overlegne i konkurransefortrinn sammenliknet med mindre kommuner.

Rådmannen ser det slik at alternativer hvor Skiptvet inngår i en kommune hvor både Spydeberg og Askim er med, vil gi flest fortinn for dagens skjetvinger og gi minst usikkerhet.

Det er likevel helt klart at det ikke finnes alternativer som ikke har vesentlige usikkerheter i seg i denne sammenhengen.

Generelt er det slik at et større fellesskap vil gi flest muligheter til å absorbere risiko og utjevne forskjeller.

Alternativer som vil kunne oppnå dette kriteriet godt:

Indre Østfold Vest (alternativ c), *Skiptvet/Askim* og en kommune i Indre Østfold vil ha klart de sterkeste forutsetningene.

Alternativer som er svakere innen dette kriteriet:

Skiptvet alene står godt på egne bein på kort sikt, men endringer i strukturene rundt kan øke usikkerheten betydelig.

Landkommunealternativet vil ha mange uavklarte utfordringer i starten om dette skulle bli et alternativ. Det er derfor i hvertfall stor usikkerhet ved opprettelsen av dette alternativet. Oppsummering av vurderinger

- a. Tidsperspektivet/utfordringer – kort og lang sikt?
I rapporten Retningsvalg Indre Østfold har man sett på vurderinger på mellomlang (5-10 år) og lang sikt (15 år og lenger). Rådmannen ser at dagens kommuner i stor grad har klart å tilpasse seg endringer i samfunnet helt fra 1837 og fram til i dag. Det er viktig også nå å tenke at de grep en gjør skal vare lenge og ha evne til tilpassing over lang tid.
- b. Hva synes viktigst for enkeltmennesket og for samfunnet som helhet?
Dette er en viktig avveining og det kan ligge mye partipolitikk i ulike syn på dette. Rådmannen er av den oppfatning at kommunene er både samfunnsutviklere og tjenesteprodusent til det enkelte menneske. Dette er to tanker en må ha i hodet på en gang, men samfunnets bæreevne i forhold til oppgavene må vektlegges slik at verdiene som skapes kan komme mange til gode og at de kan fordeles på en god måte. At kommunestrukturen gir konkurransefortrinn for gode arbeidsplasser, verdiskaping og bosetting er et vesentlig grunnlag.
- c. Hvordan forenkle og systematisere? Rådmannen ser et klart behov for å forenkle og systematisere dette komplekse sett av variable på en lesbar, faglig, troverdig og god måte.
- d. Nedenfor er vurderingene framstilt i en matrise hvor alternativene er rangert opp mot hverandre ved å score det enkelte kriterium (1-10) på en skala fra 1=svakest til 6=best.
Alt 1. Skiptvet alene som nå
Alt 2. Skiptvet som del av hele Indre Østfold
Alt 3. Skiptvet som del av Indre Østfold Vest (Vestalternativet)
Alt 4. Landkommunealternativet

Alt 5. Skiptvet sammen med Askim

	Sammenligning av alternativer Skala 1-6. 6 = best, mest fordelaktig. 1 = svakest, minst fordelaktig	Alt 1.	Alt 2.	Alt 3.	Alt 4.	Alt 5L
1	Tjenesteyting	5	5	4	2,5	4
2	Samfunnsutvikling	3,5	5,5	4,5	1,5	3,5
3	Myndighetsutøvelse	4,5	5,5	4,5	2	4,5
4	Demokratisk arena	5,5	5	4	3	4
5	Funksjonell kommune/region	5	5,5	4,5	2,5	4
6	Infrastruktur som binder sammen	5	6	5	2	3
7	Arealer som mulighet og begrensning	4,5	5,5	4,5	3	4,5
8	Identitet som ny kommune	6	5	4,5	1,5	4,5
9	Økonomiske forutsetninger	3,5	5,5	4,5	3	4
10	Usikkerhet	2,5	4	4	2 3	3,5
		45	52,5	42	22,5	39,5

På bakgrunn av vurderingene i matrisen, er det meget tydelig at Skiptvet kommer best ut i en framtidig kommune som også består av alle kommune i Indre Østfold som sammen danner den mest velfungerende funksjonelle region.

Det nest mest fordelaktig for Skiptvet er Indre Østfold Vest (Vestalternativet) som også utgjør en funksjonell region; dog i mindre grad. Dette har sammenheng med at denne kommunen kan få indre spenninger siden vekstimpulsene i stor grad vil komme fra Osloregionen/Follo i den vestre delen, men den østredelen vil bli trukket mot Askim. Dessuten innebærer alternativet at en stor grad av interkommunalt samarbeid sannsynligvis vil fortsette.

Konklusjon

Rådmannen mener de strukturalternativene som tydelig vil gi Skiptvet gode forutsetninger for fremtiden - viser seg å være færre enn det som ble foreslått under kommunestyrets behandling i februar 2015.

Som forberedelse til forhandlingsfasen i kommunereformen anbefaler rådmannen å gå videre med kun to (2) alternativer: *Hele Indre Østfold* og *Indre Østfold Vest*.

Rådmannen ser flest styrker og fordeler ved *Hele Indre Østfold* som alternativ. Hele 6 av de 10 sterkeste voksende kommunene i Østfold, ligger i dette alternativet. Det vil være en god funksjonell kommuneregion, som er stor nok til å ha reell påvirkningskraft i samfunnsutviklingen – men blir fortsatt ikke for stor til å sikre gode lokale egenarter, nærhet til tjenester, levende lokaldemokrati og godt bomiljø.

Indre Østfold Vest er rådmannens sekundære forslag. Vest-alternativet vil ha god vekst og økonomi i årene fremover (høyere enn Indre Østfold Øst), og fungerer også som en funksjonell kommuneregion. Den er naturligvis noe mindre enn Hele Indre Østfold og må jobbe noe hardere for å oppnå like gode styrker som om hele var samlet. Dette også av hensyn til omkringliggende kommunedannelser i østlandsregionen.

Skiptvet kommune som egen kommune har langt mindre potensiale for å nå reformens mål og sikre funksjonell og bærekraftig kommune i de neste 25-50 år.

Alternativet med *sammenslåing av kommunene Askim og Skiptvet* utgjør i noen grad et funksjonelt

samfunnsutviklingsområde, men kommunen vurderes ikke å bli stor nok samtidig med at Skiptvet over tid kan bli en utkant i denne nye kommunen. Dette kommunealternativet får også i stor grad samme økonomiske risiko som Skiptvet ville hatt som egen kommune.

Landkommunealternativet bestående av Spydeberg, Hobøl, Våler, Skiptvet – evt. med Råde og/eller Enebakk anbefales ikke nå fordi dette i liten grad er en funksjonell region og de forskjellige delene har til dels ulik identitet samt sentrumsorientering utenfor kommunen. Dette alternativet kan vurderes på et senere tidspunkt dersom den nye kommunestrukturen skulle tilsi det og/eller det ønskes etablert en klart alternativ kommune som bryter med kriteriene til den pågående kommunereformen.

Vedlegg:

1. Arbeidsbok Egenanalyse Skiptvet kommune som egen kommune
2. Fellesutredningen Hele Indre Østfold samt Øst og Vestalternativene
3. Saksframlegg kommunestruktur 2004
4. Faktatall Askim og Skiptvet
5. Faktatall Landkommunealternativet

For øvrig henvises til kommuneformens nettside nykommune.no og kommunens egen hjemmeside

Formannskap - 15/069

fs - behandling:

Fellesforslag fra Ap, Sp og KrF

1. Kommunestyret tar utredningen om ulike scenarioer for Indre Østfolds kommunestruktur til orientering.
2. Kommunestyret legger til grunn at Skiptvet kommune klarer seg godt som egen kommune gitt dagens rammevilkår.
3. Et videre utrednings- og forhandlingsmandat må eventuelt gis av et nytt kommunestyre. Ut fra dette gis det ikke utvidet utrednings- og forhandlingsmandat på bekostning av kommunens primær oppgaver. Et slikt oppdrag er opp til det nye kommunestyret å gi.
4. Eventuell ønsker fra nabokommuner om videre utredninger vil Skiptvet kommune ta stilling til i hvert enkelt tilfelle, og slike vurderinger bør gjøres av et nytt kommunestyre.
5. Et eventuelt vedtak om sammenslåing kan ikke fattes uten rådgivende folkeavstemning i forkant.
6. Kommunestyret ber ordfører og styringsgruppa holde løpende orientert om den utvikling som skjer og vurdere å orientere kommunestyret ved radikale endringer i situasjonen.

Erik Ringstad foreslo på vegne av Skiptvet Høyre.:

Skiptvet kommune vil utrede og drøfte grunnlaget for sammenslåing med følgende kommuner:

- a. Indre Østfold Vest (Vestalternativet) bestående av Askim, Spydeberg, Hobøl og Skiptvet.
- b. Hele Indre Østfold som en kommune. Med hele Indre Østfold menes primært kommunene, Eidsberg, Askim, Trøgstad, Skiptvet, Spydeberg, Marker og Hobøl. Rakkestad og Rømskog kan vurderes inn i dette alternativet.
- c. Skiptvet kommunes økonomiske situasjon på kort og mellomlang sikt er relativt god og kommunen har få hindringer av betydning som vil hemme kommunens utvikling.

Hvis antall kommuner i Norge, eller i regionene rundt Skiptvet, går vesentlig ned, vil dette forandre rammebetingelsene for Skiptvet kommune. I et slik tilfelle kan kommunens konkurransekraft og attraktivitet bli for svak.

Rådmannens forslag fikk ingen stemmer.

Fellesforslaget ble vedtatt med 6 stemmer mot 1 stemme som ble avgitt for forslaget fra Erik Ringstad.

fs - vedtak:

1. Kommunestyret tar utredningen om ulike scenarioer for Indre Østfolds kommunestruktur til orientering.
2. Kommunestyret legger til grunn at Skiptvet kommune klarer seg godt som egen kommune gitt dagens rammevilkår.
3. Et videre utrednings- og forhandlingsmandat må eventuelt gis av et nytt kommunestyre. Ut fra dette gis det ikke utvidet utrednings- og forhandlingsmandat på bekostning av kommunens primæroppgaver. Et slikt oppdrag er opp til det nye kommunestyret å gi.
4. Eventuell ønsker fra nabokommuner om videre utredninger vil Skiptvet kommune ta stilling til i hvert enkelt tilfelle, og slike vurderinger bør gjøres av et nytt kommunestyre.
5. Et eventuelt vedtak om sammenslåing kan ikke fattes uten rådgivende folkeavstemning i forkant.
6. Kommunestyret ber ordfører og styringsgruppa holde løpende orientert om den utvikling som skjer og vurdere å orientere kommunestyret ved radikale endringer i situasjonen.

Kommunestyret - 15/047

ks - behandling:

Erik Ringstad foreslo på vegne av Skiptvet Høyre.:

Skiptvet kommune vil utrede og drøfte grunnlaget for sammenslåing med følgende kommuner:

- a. Indre Østfold Vest (Vestalternativet) bestående av Askim, Spydeberg, Hobøl og Skiptvet.
- b. Hele Indre Østfold som en kommune. Med hele Indre Østfold menes primært kommunene, Eidsberg, Askim, Trøgstad, Skiptvet, Spydeberg, Marker og Hobøl. Rakkestad og Rømskog kan vurderes inn i dette alternativet.
- c. Skiptvet kommunes økonomiske situasjon på kort og mellomlang sikt er relativt god og kommunen har få hindringer av betydning som vil hemme kommunens utvikling. Hvis

antall kommuner i Norge, eller i regionene rundt Skiptvet, går vesentlig ned, vil dette forandre rammebetingelsene for Skiptvet kommune. I et slik tilfelle kan kommunens konkurransekraft og attraktivitet bli for svak.

Innstillingen fra formannskapet ble satt opp mot forslaget fra Høyre. Formannskapetets inntilling ble vedtatt med 15 stemmer mot 6 stemmer som ble avgitt for forslaget fra Høyre.

KS - vedtak:

1. Kommunestyret tar utredningen om ulike scenarioer for Indre Østfolds kommunestruktur til orientering.
2. Kommunestyret legger til grunn at Skiptvet kommune klarer seg godt som egen kommune gitt dagens rammevilkår.
3. Et videre utrednings- og forhandlingsmandat må eventuelt gis av et nytt kommunestyre.
Ut fra dette gis det ikke utvidet utrednings- og forhandlingsmandat på bekostning av kommunens primæroppgaver. Et slikt oppdrag er opp til det nye kommunestyret å gi.
4. Eventuell ønsker fra nabokommuner om videre utredninger vil Skiptvet kommune ta stilling til i hvert enkelt tilfelle, og slike vurderinger bør gjøres av et nytt kommunestyre.
5. Et eventuelt vedtak om sammenslåing kan ikke fattes uten rådgivende folkeavstemning i forkant.
6. Kommunestyret ber ordfører og styringsgruppa holde løpende orientert om den utvikling som skjer og vurdere å orientere kommunestyret ved radikale endringer i situasjonen.