

Samarbeidsrådet for Nedre Romerike

Tid for grenseoppgang?

Samarbeidsrådet for Nedre Romerike

Tid for grenseoppgang?

Agenda Utredning & Utvikling AS
Malmskrivervn 35 • Postboks 542 • 1302 Sandvika
Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01
Ref: R4512

Forord

I denne rapporten drøftes om dagens kommuneinndeling på Nedre Romerike er tilpasset de utfordringer kommunene står overfor. Ulike konsekvenser av dagens samarbeid og kommuneinndeling er problematisert og det er laget en oversikt over reformbehovet i regionen. Det er videre drøftet ulike løsninger for å møte de utfordringer som er beskrevet. Det kan skje gjennom en utvikling av SNR til en strategisk samarbeidsallianse, etablering av en samkommune eller kommunesammenslutning.

Prosjektet er gjennomført på oppdrag fra Samarbeidsrådet for Nedre Romerike (SNR). KRD og KS har bidratt til finansieringen. Prosjektet har vært ledet av en styringsgruppe som har bestått av ordførere og rådmenn fra de syv kommunene, med tillegg av representanter for de tillitsvalgte og Akershus fylkeskommune. En representant fra Oslo kommune har deltatt som observatør i styringsgruppen.

Agenda er faglig ansvarlig for innholdet i rapporten. Kommunene har bidratt med ulike faglige innspill. Arbeidsutvalget i SNR har vært en viktig diskusjonspartner underveis. Regionrådssekretær Henning Berby har bistått i arbeidet med å innhente informasjon fra kommunene og gitt kommentarer til rapporten.

Rapporten er skrevet av prosjektleder Geir Vinsand med bistand fra Finn Arthur Forstrøm og Tor Dølvik.

Sandvika, 23. august 2004

Agenda Utredning & Utvikling AS

Innhold

1	HOVEDKONKLUSJON OG SAMMENDRAG	9
1.1	Hovedkonklusjon	9
1.2	Ulemper med dagens inndeling og samarbeid	9
1.3	Fordeler med innarbeidet forvaltning	10
1.4	Varierende reformbehov	11
1.5	Flere mulige løsninger	12
2	BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER	14
2.1	Mandatet for hovedprosjektet	14
2.2	Bred tilnærming	15
3	NEDRE ROMERIKE SOM REGION	19
3.1	Innledning	19
3.2	Inndelingshistorie	19
3.3	Dagens kommuneinndeling	21
3.4	Geografiske avstander	23
3.5	Vekst og integrasjon	24
3.6	Arbeidsmarked og pendling	26
3.7	Utfordringer som følge av vekst	27
3.8	Den svarte boksen	30
3.9	En flerkjernet Osloregion	31
4	DAGENS INTERKOMMUNALE SAMARBEID	33
4.1	Etablerte samarbeidsordninger	33
4.2	Resultat av nyere samarbeidsinitiativ	34
4.3	Samarbeidet om plan- og utviklingsoppgaver	36
5	KOMMUNEINNDELINGENS BETYDNING FOR SAMFUNNSUTBYGGINGEN PÅ NEDRE ROMERIKE	38
5.1	Problemstillinger	38
5.2	Samordning av plankompetanse og arealpolitikk	39
5.3	Regional næringspolitikk	42
5.4	Miljøvern og landbruk	43

5.5	Regional påvirkningskraft	44
5.6	Konklusjoner	46
6	KONSEKVENSER FOR KOMMUNAL ADMINISTRASJON OG TJENESTEYTING	47
6.1	Problemstillinger	47
6.2	Strukturkart	48
6.3	Kommunal administrasjon	51
6.4	Grunnskole	55
6.5	Pleie- og omsorgsinstitusjoner	58
6.6	Andre tjenester	59
6.7	Andre konsekvenser av kommuneinndelingen	61
6.8	Konklusjoner	63
7	DEMOKRATIUTFORDRINGER	64
7.1	Status for lokaldemokratiet	64
7.2	Kommuneinndelingens betydning	65
7.3	Borgerundersøkelsen i Rælingen	67
7.4	Konklusjoner	72
8	HVIS FYLKESKOMMUNEN AVVIKLES OG ANDRE HENDELSER	73
8.1	Rammebetingelser i endring	73
8.2	Nedlegging av fylkeskommunen	74
8.3	Ny hovedstadsmodell?	77
9	REFORMBEHOVET PÅ NEDRE ROMERIKE	80
9.1	Vår tolkning	80
9.2	Kommunevugge	82
9.3	Framtidsperspektiv	82
10	HOVEDALTERNATIVER OG REFORMSTRATEGI	84
10.1	To reformretninger	84
10.2	Kjennetegn ved hovedløsningene	84
10.3	Reformstrategi	86

10.4	Vår tolkning av modellene	88
10.5	Strukturskila	89
11	UTVIKLING AV EN STRATEGISK SAMARBEIDSALLIANSE	90
11.1	Hva er det?	90
11.2	ROP	90
11.3	Konsekvenser av løsningen	91
11.4	Løser reformbehovet?	91
12	SAMKOMMUNEALTERNATIVET	92
12.1	Grunnprinsipper	92
12.2	Begrunnelser	93
12.3	Motargumenter	94
12.4	Eksempler på samkommuner	97
12.5	Samkommuneløsning for plan- og utviklingsoppgaver	98
12.6	Behov for videre prosess	101
12.7	Løser reformbehovet?	102
13	REGIONKOMMUNEALTERNATIVET	103
13.1	Hovedbegrunnelser	103
13.2	Nærmere om egenskaper i forhold til reformbehovet	103
13.3	Motargumenter	104
13.4	Nærmere om regionkommunens størrelse	106
13.5	Erfaringer fra tidligere sammenslutninger	110
13.6	Hva skjer med de statlige overføringene?	116

Vedlegg 1: Styringsgruppens tilrådning til kommunestyrene i forprosjektrapporten "Ny start"

Vedlegg 2: Inntektseffekter ved kommunesammenslutninger på Nedre Romerike

1 HOVEDKONKLUSJON OG SAMMENDRAG

1.1 Hovedkonklusjon

Hovedkonklusjonen i denne rapporten er at dagens kommunegrenser og samarbeidsmønster på Nedre Romerike ikke gir svar på sentrale utfordringer for kommunene. Dagens kommunegrenser er fastsatt i en annen tid og deler opp et nært sammenhørende område med meget korte avstander for både innbyggerne, politikerne og de ansatte. Nedre Romerike framstår i dag som en av landets mest fragmenterte bo- og arbeidsmarkedsregioner. Regionen har i dag et svakt utviklet interkommunalt samarbeid.

1.2 Ulemper med dagens inndeling og samarbeid

Gjennomgangen tyder på at dagens inndeling og samarbeidsforhold har negative konsekvenser for både utviklingsoppgaver, tjenesteproduksjon og sentrale demokratiaspekter.

Når det gjelder samfunnsutbyggingen, gir dagens kommuneinndeling et dårlig utgangspunkt for overordnet planlegging og styring av utbyggingsmønsteret på Nedre Romerike. Bedre kontroll med grenseoverskridende utfordringer krever økt samordning i arealpolitikken. Ytterligere gevinster ved regionalisering av plan- og utviklingsoppgaver kan være knyttet til følgende:

- En samordning av de kommunale planfunksjonene kan skape grunnlag for et større og bredere fagmiljø som kan gi viktige kvalitetsmessige gevinster
- Det kan også oppnås fordeler ved at andre utviklingsoppgaver som den kommunale næringspolitikken, miljø- og landbruksoppgavene og evt. kulturpolitikken samordnes på regionalt nivå
- Organisering av en regional plan- og utviklingsfunksjon kan bidra til å styrke kommunenes eksterne påvirkningskraft i hovedstadsregionen

Hovedinnvendingene mot dagens kommuneinndeling i forhold til administrasjon og tjenesteproduksjon er knyttet til følgende forhold:

- Mangelfull utnyttelse av stordriftsfordeler og mulige kvalitetsgevinster på en rekke kommunale ansvarsfelt, herunder kommunal-administrative støttefunksjoner, sentrale sektoradministrasjoner,

ulike former for standardisert forvaltning, samt en rekke kompetansekrevede funksjoner

- Manglende geografisk samordning av det langsiktige utbyggingsmønsteret innenfor hovedsektorer som skole, institusjonsomsorg og tekniske tjenester
- Manglende tilgjengelighet til tjenestetilbudet på tvers av administrative grenser for innbyggerne
- Dagens kommuneinndeling kan svekke kommunenes framtidige rolle i velferdspolitikken, herunder mulighet for videre desentralisering av nye oppgaver til kommunene og utvikling av et godt samarbeid og partnerskap mellom forvaltningsnivåene
- Dagens kommuneinndeling fungerer ikke lenger som en samordnet administrativ inndeling for stat og kommune og bidrar til en oppstykket offentlig forvaltning for innbyggerne.

Demokratiargumentene trekker i ulike retninger. Hensynet til deltakelse, identitet og påvirkningsmuligheter kan tale for stabilitet i kommuneinndelingen. Kommunenes påvirkningskraft, mulige desentraliseringsgeviser og fornyelse i lokalpolitikkenes innhold kan tale for endringer. Flytting og mobilitet på arbeidsmarkedet skaper store utfordringer i arbeidet med å styrke innbyggernes kommunetilhørighet. Det gjelder dagens kommuner og det vil gjelde evt. nye kommunedannelser.

1.3 Fordeler med innarbeidet forvaltning

Konklusjonene ovenfor er ikke til hinder for at det kan være mange positive egenskaper ved dagens kommuner og kommunale oppgaveløsning på Nedre Romerike. Fordelene med dagens kommuneinndeling kan være knyttet til en innarbeidet og kjent forvaltning for innbyggerne og trygge vilkår for de ansatte. På viktige områder kan dagens kommuner gjøre en god jobb i forhold til mange viktige kriterier. Det kan gjelde viktige deler av den personlige tjenesteytingen som uansett må foregå lokalt og det kan gjelde lokale plan- og utviklingsoppgaver.

Videreføring av dagens kommuneinndeling kombinert med pragmatiske samarbeidsordninger kan også medføre en rekke andre fordeler:

- Kommunene kan oppnå gode resultater på enkeltområder gjennom initiativ til nye samarbeidsordninger
 - Kommunene får nødvendig ro og tid til å fokusere på interne utfordringer knyttet til utvikling av gode tjenester for innbyggerne, arbeid med å utvikle lokale senterfunksjoner, gode lokalsamfunn etc.
 - Innbyggerne unngår å måtte forholde seg til en større og kanskje mer uoversiktlig kommunal forvaltning. Dagens tilgjengelighet til egne politikere og egen kommuneadministrasjon kan opprettholdes.
-

- Politikerne og de ansatte i kommunene unngår visse prosess- og omstillingskostnader
- Kommunene kan vente og se hva som skjer i omgivelsene og i egen kommune og dermed beholde en viss handlefrihet på sikt

Problemet er likevel at dagens løsning neppe gir et godt nok svar på sentrale utviklingsbehov og krav som stilles til kommunene. Med god grunn vil det alltid kunne stilles spørsmål ved om det er riktig å opprettholde syv så selvstendige og så lite samarbeidsorienterte kommuner i en så integrert region som vi i dag ser på Nedre Romerike. Vi tror stillstand i strukturspørsmålene kan være alvorlig for kommunenes videre utvikling, dels ved at en rekke nye muligheter for vitalisering og fornyelse går tapt og dels ved at kommunene lettere kan bli offer for fjernstyring og tvangsløsninger.

1.4 Varierende reformbehov

Innvendingene mot dagens kommuneinndeling og samarbeidsforhold gjelder i større eller mindre grad alle kommunene på Nedre Romerike. Reformbehovet knyttet til styring av utbyggingsmønsteret og utviklingsoppgaver gjelder alle kommunene. Det samme gjelder i forhold til demokratiaspekter som er knyttet opp mot utviklingsoppgaver og kommunenes påvirkningskraft på regionale beslutningstakere og staten. Reformbehovet i tjenesteproduksjonen ser ut til å være betydelig større for kommunene i og rundt regionsenteret, sammenliknet med de østre delene av regionen.

Felles for alle kommunene er at utfordringene de neste tiårene tilsier at reformbehovet knyttet til dagens inndeling og samarbeidsstruktur trolig vil være voksende. Det gjelder i særlig grad utfordringer knyttet til det langsiktige utbyggingsmønsteret, herunder kommunenes bidrag til en samordnet areal- og transportpolitikk. Til dette kommer at Nedre Romerike samlet sett har gode muligheter for å yte et større og viktigere bidrag til verdiskapning og kompetanseheving. Utnyttelse av regionens store muligheter og fortrinn vil stille krav til en samordning av kommunenes utviklingspolitikk og fagkompetanse.

Reformbehovet knyttet til tjenesteproduksjonen vil sannsynligvis også være voksende hvis kommunene skal framstå som sterke og utviklingsdyktige kommuner som kan spille på lag med den øvrige offentlige forvaltningen. I den framtidige velferdspolitikken vil det antakelig stilles store krav til samordning av løsninger både mellom kommuner og mellom kommunesektoren og staten.

Etter vår oppfatning er overtakelse av fylkeskommunale funksjoner ikke avgjørende for reformbehovet knyttet til dagens kommuneinndeling på

Nedre Romerike. Skulle en slik reform bli aktuell er det imidlertid liten tvil om at kommunene må organisere seg på et betydelig høyere geografisk nivå enn dagens kommuner.

1.5 Flere mulige løsninger

Kommunene står overfor to muligheter for langsiktig politisk og administrativ organisering av oppgaveløsningen:

- Utfordringene kan møtes gjennom nye interkommunale organisasjonsformer, enten en strategisk samarbeidsallianse eller en ytterligere formalisering av samarbeidet etter samkommune-prinsippet.
- Alternativet er at det foretas endringer i dagens kommuneinndeling. Det kan enten skje gjennom sammenslutninger i deler av regionen eller gjennom en regionkommuneløsning.

Mulighetsrommet kan beskrives i form av fem modeller:

Modell 1: Dagens kommuner + strategisk samarbeidsallianse

Modell 2: Dagens kommuner + samkommune

Modell 3: Kommunesammenslutning i regionsenteret + strategisk samarbeidsallianse

Modell 4: Kommunesammenslutning i regionsenteret + samkommune

Modell 5: Regionkommuneløsning på Nedre Romerike dvs. sammenslutning mellom alle syv kommunene

Alle modellene vil etter vår oppfatning gi en forbedring i forhold til dagens situasjon. Modell 1 og 2, som innebærer en satsing på nye og mer formaliserte former for interkommunalt samarbeid, kan være kortsiktige løsninger på deler av reformbehovet. Mer forpliktende samarbeid er imidlertid neppe tilstrekkelig for både å kunne håndtere de mer langsiktige utfordringer i regionen og det mer omfattende reformbehovet som særlig knytter seg til regionsenteret.

Modell 3 kan gi en langsiktig god løsning på viktige deler av reformbehovet i regionsenteret, men gir neppe en langsiktig god løsning på de regionale utfordringene som berører alle kommunene (plan- og utviklingsoppgavene). Det skyldes egenskaper og begrensninger ved en strategisk samarbeidsallianse på regionalt nivå. En viktig svakhet ved denne løsningen er at den ikke gir politikere med tilstrekkelig makt og myndighet i regionale saker. Den kan også medføre styringsproblemer og en sterkt oppsplittet forvaltning.

Modell 4 kan løse alle viktige aspekter ved reformbehovet, men samtidig vil det være usikkerhet knyttet til konsekvensene av en samkommune. Vi tenker her dels på konsekvenser for kommunestyrene, som får begrenset

sin beslutningsmyndighet, dels på konsekvenser for den samlede offentlige forvaltning, som kan oppfattes å bli mer komplisert. Samkommuner har heller ingen formell status i vår forvaltning. På den annen side gir en samkommune et beslutningsdyktig regionalt organ, styrt av egne politikere med forankring i kommunene. Moderate omstillingskostnader og fleksibilitet i forhold til kommunesammenslutning, kan også tale for løsningen. En samkommune om plan- og utviklingsoppgaver på Nedre Romerike kan også være et spennende nasjonalt forsøk. Gjennom en samkommune kan det høstes erfaringer med en type selektiv for-valtningsløsning på utfordringer som også gjør seg gjeldende i andre flerkommunale byområder.

Modell 5 gir en sterkere generalistkommune som kan gi svar på alle deler av reformbehovet. Løsningen kan være et naturlig valg hvis Nedre Romerike skal utvikles som en egen region innenfor hovedstadsområdet med en selvstendig regional identitet og tyngde. Løsningen kan oppfattes som mulighetsorientert og offensiv og vil være godt tilpasset en framtidig lokalpolitikk med vekt på samordning av offentlig tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver. Samtidig kan løsningen oppfattes å være bedre tilpasset regionale oppgaver og funksjoner enn de mer lokale. Hensynet til innbyggernes kommuneidentitet, den lokale tilstedeværelsen og størrelsen på omstillingskostnadene, kan være viktige usikkerhetsmomenter ved denne løsningen.

2 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER

2.1 Mandatet for hovedprosjektet

Mandatet for Hovedprosjektet bygger på kommunestyrenes behandling av SNRs tilrådning i forprosjektrapporten om aktuelle samarbeids- og kommunemodeller ("Ny start"). Følgende omforente premisser lå opprinnelig til grunn for hovedprosjektet:

- (1) Styringsgruppen vil tilrå at kommunene går videre og starter et hovedprosjekt for videre utredning av mer forpliktende samarbeids-løsninger mellom kommunene på Nedre Romerike.
- (2) Styringsgruppen mener at kommunene på Nedre Romerike på sikt står overfor flere mulige kommunemodeller som spenner fra et mer forpliktende samarbeid i en strategisk allianse, som foreslått over, til full kommunesammenslåing mellom alle eller noen av kommunene. Det er styringsgruppens oppfatning at en i dag ikke bør utelukke noen av disse.
- (3) Styringsgruppen mener det likevel bør foretas en avgrensning av det videre utredningsarbeidet i et hovedprosjekt, med sikte på en målretting av arbeidet mot det/de alternativ som er mest aktuelle i forhold til utprøving. Hovedprosjektet bør avgrenses til å bearbeide en modell med samorganisering av utviklingsoppgavene knyttet til Plan- og bygningsloven, næringspolitikken, boligpolitikken m.m., der en forutsetter avgivelse av beslutningsmyndighet fra det enkelte kommunestyre til et felles organ. Styringsgruppen tilrår dermed at en nå velger å følge en utviklingsstrategi gjennom styrking av samarbeidet og eventuelt formalisering av oppgaveløsningen på et avgrenset felt.

Som det framgår ble det forutsatt at hovedprosjektet skulle klargjøre fordeler og ulemper med et formalisert samarbeid om utviklingsoppgaver. I den formelle utlysningen av oppdraget ble det lagt til grunn at hovedprosjektet også skulle omhandle ytterligere utredning av kommunesammenslutning. Dette ble endret etter at valget av leverandør var foretatt som følge av mindre ekstern finansiering enn forutsatt. I neste omgang ble det avtalt at hovedprosjektet skulle omhandle to temaer:

- En drøfting av forutsetninger for videreutvikling av SNR som en strategisk allianse
- Utredning av et formalisert og forpliktende samarbeid om utviklingsoppgaver etter prinsipper av en samkommune

Endelig mandat og ressursrammer for hovedprosjektet ble fastsatt etter nærmere dialog mellom SNR, ansvarlige for strukturprosjektet i KS og utførende konsulent. I tillegg til problemstillingene ovenfor ble det enighet om at hovedprosjektet også skulle omfatte følgende:

- En overordnet gjennomgang av reformbehovet som knytter seg til kommuneinndelingen og målet om robuste kommuner
- Vurdering av en regionkommuneløsning

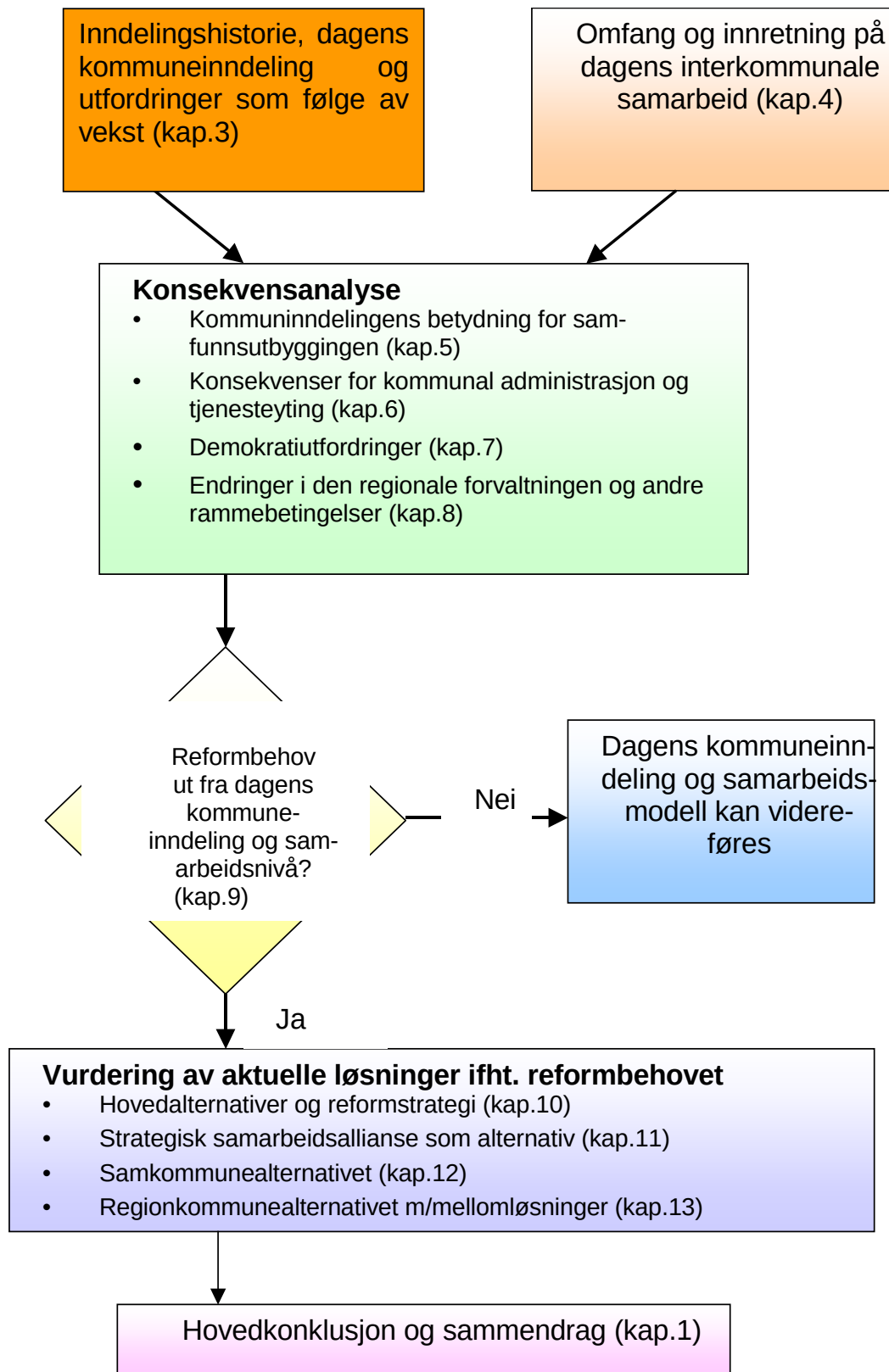
Disse avklaringene innebærer at hovedprosjektet omfatter en stor bredde av problemstillinger. Det har påvirket hvor dypt det har vært mulig å gå inn i de ulike temaene.

2.2 Bred tilnærming

I hovedprosjektet er det foretatt en nærmere drøfting av konsekvensene av dagens kommuneinndeling og beskrivelser av aktuelle løsninger fra forprosjektet. Analysemodellen som er lagt til grunn i hovedprosjektet er i store trekk den samme som i forprosjektet. Flytskjemaet nedenfor gir en oversikt over de hovedspørsmål og temaer som er drøftet i rapporten.

I kap.3 er det gitt en overordnet beskrivelse av viktige kjennetegn ved Nedre Romerike som region, herunder dagens kommuneinndeling, geografiske utviklingstrekk og sentrale utfordringer for kommunene som følge av vekst. Materiale fra den siste fylkesdelplanen har her vært en viktig kilde til beskrivelsene.

I kap.4 har vi stilt sammen et materiale om omfanget på dagens interkommunale samarbeid på Nedre Romerike, hovedsakelig basert på kartlegginger som ble gjort i forprosjektet. Videre har vi laget en oversikt over resultater av nyere samarbeidsinitiativ gjennom de siste årene basert på dokumenter fra SNR og samtaler med sentrale aktører. Det er også gitt en omtale av samarbeidet om plan- og utviklingsoppgaver.



Når det gjelder analyse av konsekvensene av dagens kommuneinndeling, har vi hatt som mål å klargjøre hvilke deler av den kommunale virksomhet som særlig er berørt av dagens inndeling og samarbeidsnivå. Det er lagt vekt på at en ny struktur må begrunnes med gevinster i den kommunale oppgaveløsningen. Disse kan være knytte til administrasjon og forvaltning, til tjenesteyting, til plan- og utviklingsoppgaver eller til lokaldemokratiets funksjonsmåte. Argumenter for endringer kan også være knyttet til kommunenes rammebetingelser, herunder endringer i oppgavefordelingen og mellomnivåets stilling (fylkeskommunen). Innenfor hver av disse hovedområdene er det gått nærmere inn på særlig relevante kriterier og hensyn som er spesifikke for hvert hovedområde.

Når det gjelder kommunenes rolle som *samfunnsutviklere*, er konsekvensene av dagens struktur drøftet på følgende områder:

- Overordnet samfunnsplanlegging med vekt på kommunenes arealpolitikk (kap.5.2)
- Tilrettelegging for verdiskapning, kompetanseutvikling og næringspolitikk (kap.5.3)
- Utfordringer knyttet til miljøvern- og landbruksforvaltning, herunder samordning mot andre kommunale sektorområder (kap.5.4)
- ”Utenrikspolitiske utfordringer” med vekt på deltakelse og påvirkningskraft overfor statlige og regionale myndigheter (kap.5.5)

Med relevans for ulike *tjenesteytende sektorer* er bl.a. følgende problemstillinger vurdert i kap.6:

- Forekomst av stordriftsfordeler som ikke er realisert
- Mulige kvalitetsgevinster ved oppgaveløsning i større enheter, med vekt på kompetanseforhold
- Hensynet til desentraliserte tjenesteleveranser og konsekvenser for innbyggernes tilgjengelighet

Med relevans for *kommuneøkonomien* er følgende problemstillinger vurdert:

- Stordriftsfordeler i kommunal administrasjon (kap.6.3)
- Endringer i det statlige rammetilskuddet ved alternative kommunesammenslutninger (kap.13.6 og vedlegg 2)

I kap.7 om *demokratiutfordringer* er det gitt en nærmere problematisering av ulike demokratispekter, bl.a. på bakgrunn av borgerundersøkelsen om tilhørighet og synspunkter på kommunesammenslutning som er gjennomført i Rælingen.

Relevante erfaringer fra tidligere sammenslutninger i byområder er trukket inn i vurderinger på ulike steder i rapporten. En samlet oversikt over erfaringer er gitt i kap.13.5.

Effektene av dagens kommuneinndeling for dagens oppgaveløsning er i hovedsak vurdert ut fra generelle studier og kjennskap til de mekanismer som kan gjøre seg gjeldene. Innenfor prosjektet har det ikke vært rom for å gjennomføre konkrete analyser av stordriftsfordeler eller samordningsbehov med utgangspunkt i egne data fra kommunene. Det gjelder med unntak for visse beregninger innenfor kommunal administrasjon.

Vi opplever at det på en del områder mangler forskningsmessig dokumentasjon om viktige sammenhenger mellom kommuneinndelingen og den kommunale oppgaveløsningen som er relevante for den type kommuner og inndelingssituasjon som vi finner på Nedre Romerike. Mye av forskningen om kommunestruktur i Norge har vært av nasjonal karakter, delvis også sterkt fokusert på kompetanseproblemer og skalaulemper i småkommuner. Spørsmål om styringsproblemer og stordriftsulemper i store kommuner og om identitet og tilhørighet til kommuner og regioner i storbyområder, er eksempler på problemstillinger som vi mener er dårlig belyst. Det innebærer at mange av våre vurderinger har karakter av problematiseringer med et stort innslag av skjønnsmessige vurderinger.

Reformbehovet ut fra dagens inndeling og samarbeidsforhold er vurdert i (kap.9). Behovet for endringer er vurdert ut fra dagens kommunale oppgaver og sett i lys av mulige framtidige endringer i kommunenes rammebetingelser. Vi tenker her særlig på spørsmålet om framtidig organisering av byovergripende funksjoner og om det kan tenkes at kommunene kan overta fylkeskommunale funksjoner.

I løsningskapitlene (kap.10-13) er det lagt vekt på å beskrive handlingsrommet for kommunene, både løsninger som kan være aktuelle på kort og på lang sikt. I kap.10 er det pekt på to alternative reformretninger og flere aktuelle løsningsmodeller. I de videre kapitler er egenskaper ved tre hovedmodeller drøftet nærmere i forhold til reformbehovet, hhv. en strategisk samarbeidsallianse, et mer formalisert samarbeid gjennom en samkommune eller endringer i kommuneinndelingen. Alle løsningene er beskrevet mht. egenskaper og vurdert i forhold til reformbehovet på et overordnet nivå.

Kap.13 om regionkommune inneholder omtale av en del temaer som generelt er av interesse dersom det skal foretas endringer i kommuneinndelingen. Vi tenker her bl.a. på effekter gjennom inntektssystemet og erfaringer med sammenslutninger i flerkommunale byområder.

3 NEDRE ROMERIKE SOM REGION

3.1 Innledning

I dette kapitlet gis en kort forklaring til bakgrunnen for dagens kommunegrenser på Nedre Romerike. Videre gir vi en beskrivelse av viktige kjennetegn ved dagens kommuneinndeling dvs. hvor kommunegrensene går i forhold til tettsteder og geografiske skillelinjer, samt hvilke avstander befolkningen står overfor i regionen. Det er videre gitt en nærmere beskrivelse befolkningsutviklingen, dels historisk og dels forventet framtidig utvikling. Endelig er det pekt på sentrale utfordringer som følger med vekst og integrasjon innenfor et felles bolig- og arbeidsmarkedsområde.

3.2 Inndelingshistorie

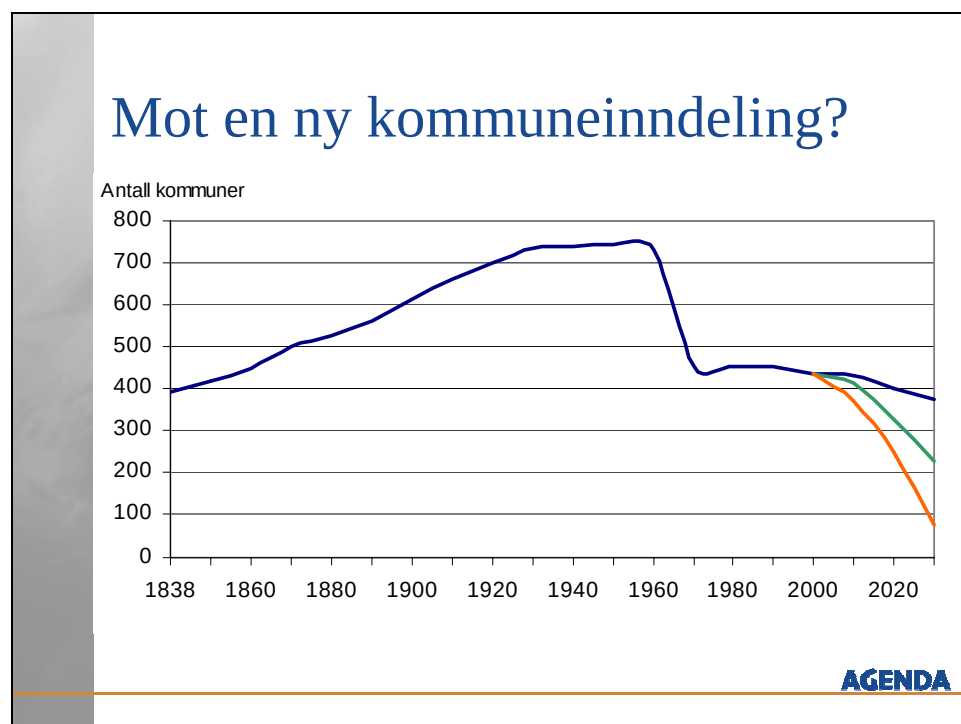
Ved innføringen av det lokale selvstyret i 1837-38 ble landet delt inn 392 kommuner, hvilket betyr at landet den gang hadde til dels svært store kommuner. Grunnlaget for kommuneinndelingen var den kirkelige inndelingen i prestegjeld. Fram til rundt 1930 skjedde det en omfattende oppdeling av kommunene i mindre enheter. Før den siste nasjonale kommuneinndelingsreformen under Schei-komiteen på 1960-tallet var kommunetallet steget til 744 kommuner. Endringene etter Schei-komiteen medførte store endringer i kommuneinndelingen i alle landets fylker. Til sammen fikk vi 290 færre kommuner.

Etter Schei-komiteen har kommunestrukturen i store trekk vært stabil, med unntak for noen delingssaker på 1970-tallet og senere byutvidelser for enkelte inneklemte bykommuner.

Etter Christiansenutvalget og Stortingets behandling av St.meld. nr. 32 (1994-95) Kommune- og fylkesinndelingen, har kommunene i praksis hatt vetorett mot kommunesammenslutninger. I perioden etter 1995 har det skjedd fem frivillige sammenslutninger. Det gjelder Våle og Ramnes i Vestfold, Ølen og Vindafjord i Rogaland, Kristiansund/Frei og Aure/Tustna i Møre og Romsdal og endelig Bodø og Skjerstad i Nordland. Det vises til kap.13.5 for en nærmere omtale av erfaringer med tidligere sammenslutninger.

En oversikt over den historiske utviklingen i antall kommuner for hele landet er gitt i foilen nedenfor. Foilen inneholder også noen spekulasjoner om den videre utvikling i antall kommuner i landet. Det skal bemerkes at det også kan tenkes en vekst i antall kommuner, alt avhengig av hva vi mener med en kommune og særlig hvilke oppgaver framtidens kommuner skal løse. Dersom for eksempel kommunene ikke

skal ha et like tungt ansvar for velferdsproduksjon overfor innbyggerne, kan kanskje etablering av mange småkommuner rundt lokale oppgaver være et alternativ.



De historiske endringene i kommuneinndelingen i Akershus og på Nedre Romerike framgår av oversikten nedenfor. Dagens kommuneinndeling på Nedre Romerike er i hovedsak et produkt av endringene etter Schei-komiteen på 1960-tallet. Det gjelder alle kommunene bortsett fra Nittedal som har hatt uendrede kommunegrenser siden 1838. Aurskog-Høland er blant de kommuner som har blitt sterkest berørt av endringer, både flere delinger og en stor kommunesammenslutning i 1966.

Oversikten viser at det tidligere har skjedd store endringer i kommuneinndelingen på Nedre Romerike. I historisk sammenheng har kommuneinndelingen vært betraktet som et virkemiddel i samfunnsutbyggingen. Inndelingen har vært en rammebetingelse som har blitt endret i tråd med endringer i geografiske forutsetninger og utfordringer i oppgaveløsningen.

Det har nå gått snart 40 år siden det sist gang ble foretatt endringer i kommunegrensene på Nedre Romerike. Dagens grenser er fastlagt ut fra kommunikasjoner og bosetting på 1960-tallet. Det er derfor all grunn til å forvente at kommunegrensene ikke nødvendigvis følger naturlige geografiske skillelinjer ut fra dagens forhold. I neste punkt skal vi gi en nærmere oversikt over kommunestrukturen og hvor dagens kommunegrenser går i regionen.

Delvis eldgamle kommunegrenser på Nedre Romerike

- Akershus hadde 23 kommuner i 1838, 32 i 1957 og 22 i 1967
- Nittedal 1838
- Sørumsdal 1838 + Blaker i 1962
- Fet 1838, Rælingen skilt ut i 1929, fikk Enebakkneset i 1962
- Skedsmo 1838, delt i Lillestrøm og Lørenskog i 1908, Lillestrøm innlemmet i Skedsmo i 1962
- Aurskog 1838, Blaker ut i 1919
- Høland 1838, Setskog ut i 1905, Høland deles i Søndre og Nordre Høland i 1924
- Aurskog, Setskog, Søndre og Nordre Høland ble slått sammen i 1966

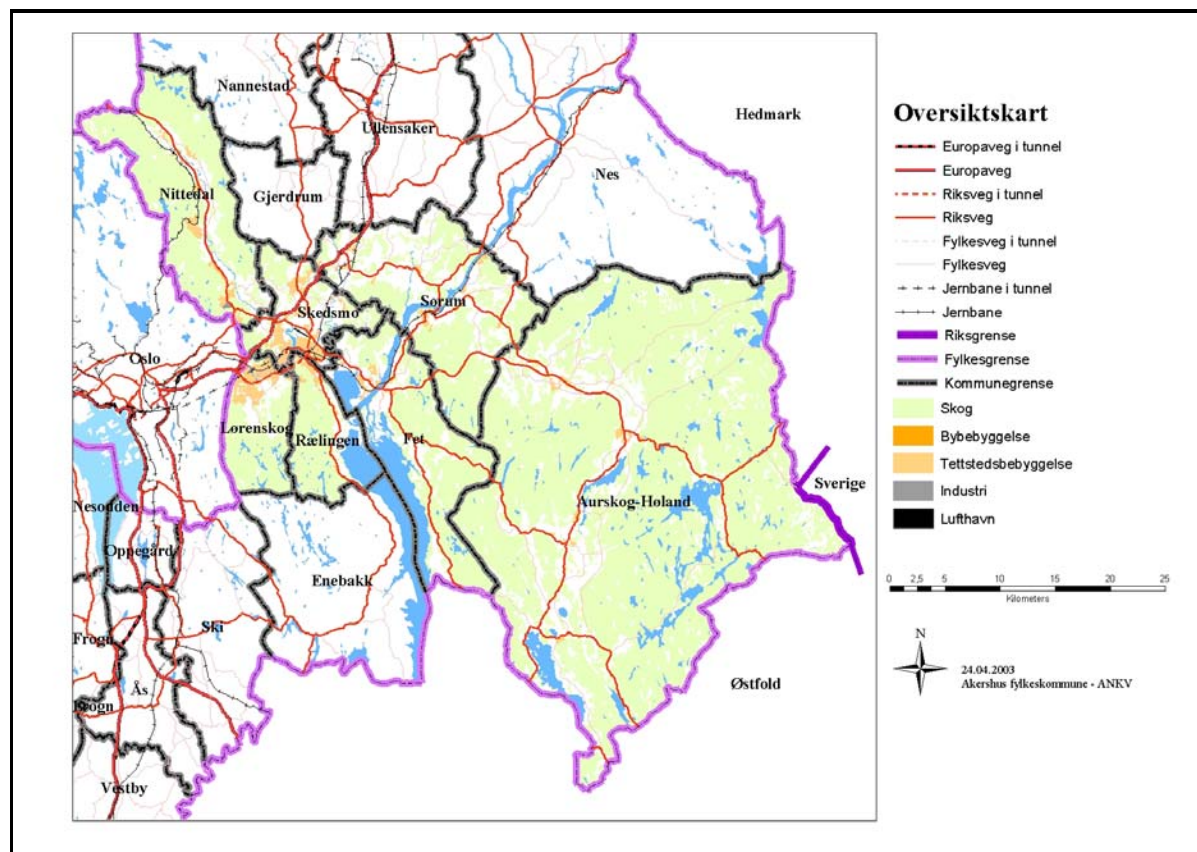
AGENDA

3.3 Dagens kommuneinndeling

Nedre Romerike består i dag av syv kommuner med til sammen vel 140.000 innbyggere. I tabell 3.1 er det oppgitt folketall og areal for de enkelte kommuner.

Tabell 3.1 Befolkningsgrunnlag og areal for kommunene på Nedre Romerike. Folketall pr. 1.1.2004. Kilde: SSB

Nr. kommune	Folketall 2004	Befolkningsandel	Areal kv.km	Arealandel
221 Aurskog-Høland	13199	9,3	962	54,9
226 Sørumsdal	12768	9,0	207	11,8
227 Fet	9485	6,7	176	10,1
228 Rælingen	14720	10,4	71	4,1
230 Lørenskog	30496	21,6	71	4,1
231 Skedsmo	41359	29,2	77	4,4
233 Nittedal	19440	13,7	187	10,7
Nedre Romerike	141467	100,0	1751	100,0



Figur 3.1 Oversiktskart over Nedre Romerike, Kilde: Akershus fylkeskommune

Dagens kommunale enheter og administrative inndeling i regionen framgår av oversiktskartet ovenfor. Kommuneinndelingen i regionen har følgende overordnede kjennetegn:

- Lillestrøm-området utgjør det største tettstedet i regionen og er pekt ut som regionsenter i Fylkesdelplan for Romerike. Tettstedet er delt på tre kommuner, hhv. Skedsmo, Rælingen og Lørenskog og har et samlet folketall på ca. 80.000¹. Samlet har de tre kommunene 85.000 innbyggere. Det utgjør 60% av regionens samlede befolkning på et areal som utgjør 13% av regionens totalareal. Regionsenteret er definisjonsmessig en del av Oslo tettsted.
- Et spesielt trekk ved regionsenteret er at det inneholder flere områder med sentrumsfunksjoner, både kommunesentre og lokalsentre med konsentrasjon av næringsvirksomhet, detaljhandel, tjenesteyting osv. I Skedsmo finner vi Lillestrøm, Strømmen og litt

¹ 47% av tettstedsbefolkningen bor i Skedsmo, 37% i Lørenskog og 16% i Rælingen.

lenger nord Skedsmokorset, i Lørenskog Solheim, Skårer og det planlagte "Lørenskog nye senter", i Rælingen Fjerdingby².

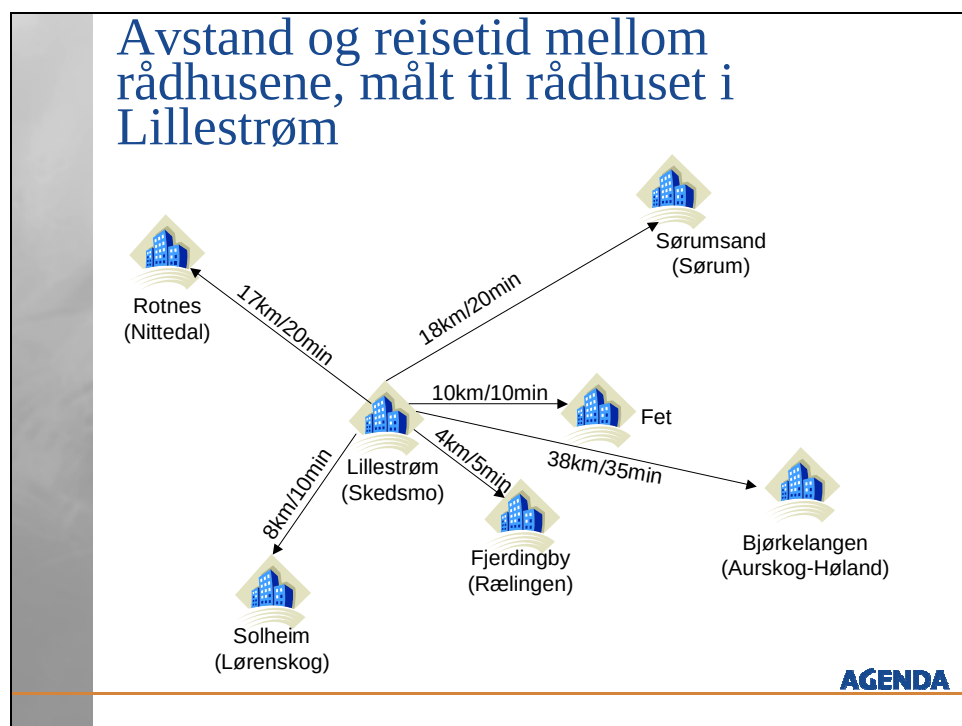
- Tettstedet sør i Nittedal kommune er også en del av Oslo tettsted. Nærmere 9.000 innbyggere i Nittedal bor i det som formelt sett utgjør Oslo tettsted.
- Samlet for hele regionen inneholder SSBs tettstedsstatistikk oversikt over til sammen 25 ulike tettsteder på Nedre Romerike. Tre av disse tettstedene er flerkommunale hhv. regionsenteret rundt Lillestrøm (80.000 innb.), Leirsund på grensen mellom Sørums og Skedsmo (1100 innb.), samt Aulifeltet på grensen mellom Sørums og Nes (2500 innb.).
- Sørums, Fet og Aurskog-Høland har gjennomgående mindre befolkningsgrunnlag og større arealer sammenliknet med kommunene i vest. De tre kommunene har til sammen 25% av regionens befolkning og et areal som utgjør 77% av regionens areal. Aurskog-Høland har alene et like stort areal som alle de seks andre kommunene til sammen.

3.4 Geografiske avstander

Tilgjengeligheten til regionsenteret må sies å være god for en stor majoritet av regionens innbyggere. Avstandene er korte og normal reisetid til regionsenteret med bil utenom rushtiden ligger under 30 minutter for innbyggerne i alle omegnskommunene med unntak for Aurskog-Høland. Tilgjengeligheten fra omegnskommunene til regionsenteret med kollektive transportmidler er dårligere.

I foilen nedenfor er det vist avstand i km og beregnet reisetid med bil mellom kommunehusene. I forhold til hva som er vanlig i andre integrerte byområder og for øvrig i landet, er det snakk om meget korte avstander. Vi snakker om reisetider på 5, 10, 20 eller 35 minutter.

² Senterstrukturen på Nedre Romerike er nærmere beskrevet i Fylkesdelplan for handelsvirksomhet, service og senterstruktur, Akershus fylkeskommune 2001.



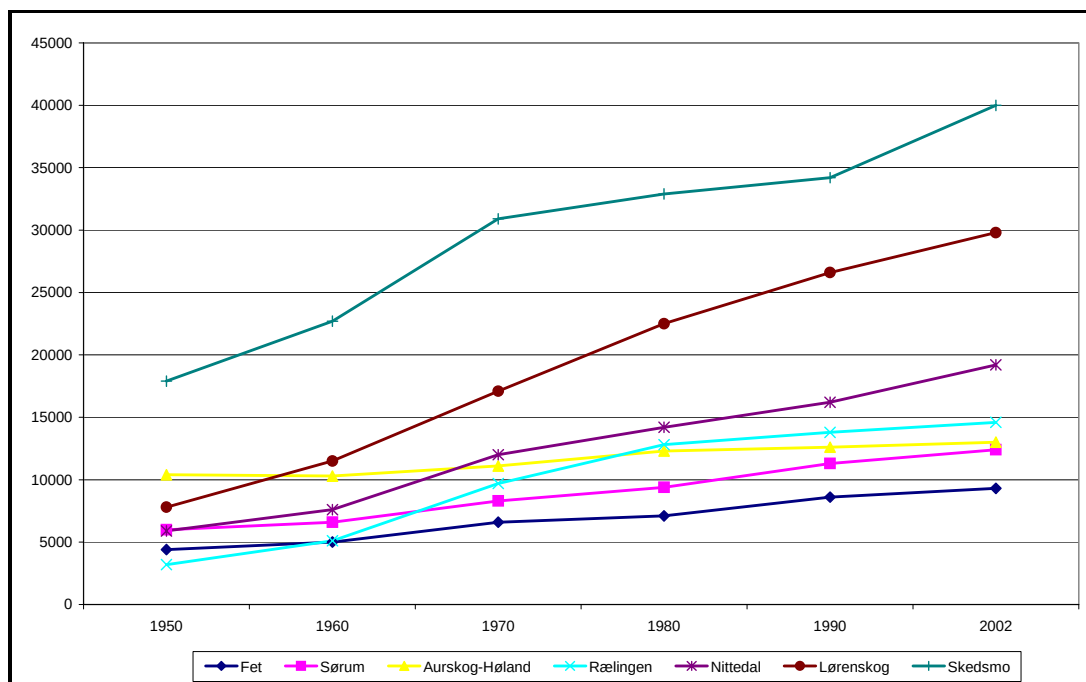
3.5 Vekst og integrasjon

To viktige kjennetegn ved Nedre Romerike som region er at den vokser og at vekstsmertene i økende grad kan gjøre seg gjeldende i årene som kommer. Vi skal først se nærmere på noen nøkkeltall for befolkningsutviklingen, arbeidsmarkedet og pendlingen. I neste delkapittel skal vi peke på noen utfordringer som følge av veksten.

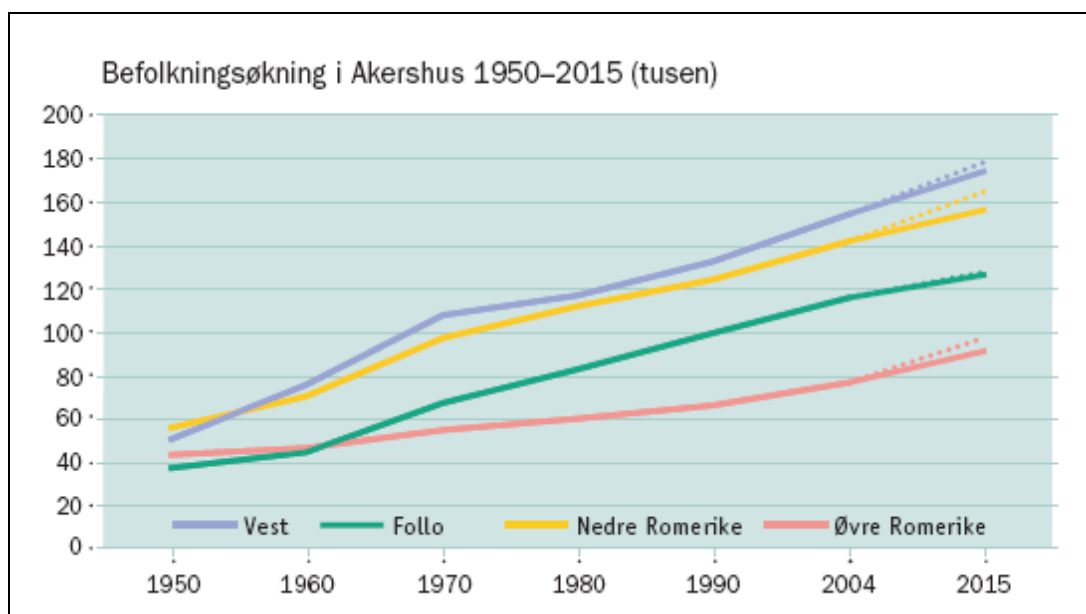
3.5.1 Befolkningsutvikling

Nedre Romerike har hatt en befolkningsvekst på 86.000 innbyggere siden 1951. Alle kommunene har hatt en betydelig vekst, men sterkest i Skedsmo, Lørenskog, Rælingen og Nittedal.

Prognosene tilsier at det kan komme nye 22.000 innbyggere fram til 2015 og ytterligere 60.000 fram mot 2050. Det kan tilsi at kommunene bør ha beredskap for å ta imot rundt 80.000 nye innbyggere de neste 40-50 årene. Prognosene tilsier at alle kommunene vil bli berørt av denne veksten.



Figur 3.2 Historisk befolkningsutvikling på Nedre Romerike. Kilde: SSB



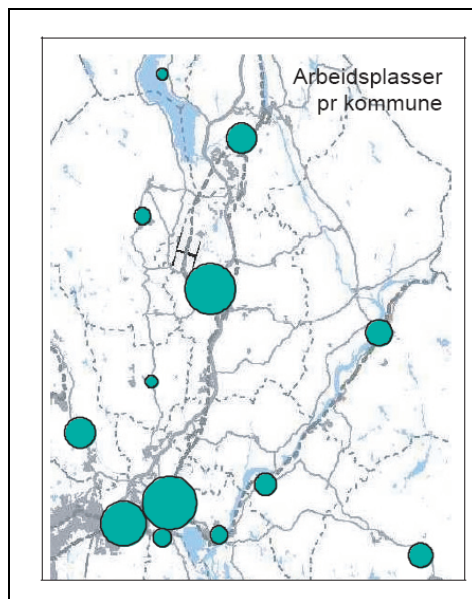
Figur 3.3 Befolkningsutviklingen i Akershus 1950-2003 og framskrevet fra 2003 til 2015 i to alternativer (Panda-berginger). Kilde Akershus fylkeskommune

3.6 Arbeidsmarked og pendling

Nedre Romerike er en del av et felles bolig- og arbeidsmarked som omfatter store deler av Oslo og Akershus. Omtrent halvparten av arbeidstakerne på Nedre Romerike pendler daglig til arbeidsplasser utenfor regionen. Målet for de aller fleste som pendler ut av regionen er Oslo. Det gjelder rundt 30.000 arbeidstakere. Utpendlingen til Øvre Romerike ligger på ca. 1800. Motsatt vei kommer det vel 6000 innpendlere fra Oslo og rundt 4400 fra Øvre Romerike. Regionen har altså en betydelig netto utpendling til Oslo (24.000) og en netto innpendling fra Øvre Romerike (2500).

Det foregår også en betydelig intern pendling mellom kommunene på Nedre Romerike. Mellom 23 og 35% av arbeidstakerne i Aurskog-Høland, Sørum, Fet og Rælingen pendler daglig ut av kommunen, de fleste til Skedsmo kommune. Alle disse kommunene har en netto utpendling til andre kommuner på Nedre Romerike. Situasjonen er motsatt for særlig Skedsmo, men også for Lørenskog og Nittedal (netto innpendling).

Skedsmo og Lørenskog har i dag full (106%) og nesten full (93%) egendeckning av arbeidsplasser³. Egendeckningen ligger på 69% for Nittedal, 66% for Aurskog-Høland, 55% for Sørum, 45% for Fet og bare 30% for Rælingen.



Figur 3.4 Sirkler som illustrerer relative forskjeller på antall arbeidsplasser i kommuner på Romerike. Kilde: Akershus fylkeskommune

³ Arbeidsplasser i kommunen/sysselsatte bosatte i kommunen

3.7 utfordringer som følge av vekst

Kommunene som samfunnsutviklere står overfor minst fire viktige utfordringer som alle henger nært sammen med befolkningsveksten:

- *Sikre viktige kvaliteter ved utbyggingsmønsteret*, som handler om ivaretagelse av både nasjonale, regionale og lokale mål for arealbruk, transport og miljø. Målene i den siste fylkesdelplanen for Romerike inneholder en rekke langsiktige utfordringer som berører kommunenes arealpolitikk i årene som kommer, jf. tekstutdrag nedenfor. Visjonen om en grønn vekstregion kan komme til å kreve andre og kanskje sterkere former for koordinering av kommunenes arealpolitikk enn hva som så langt har vært tilfelle. Det avhenger i stor grad av hvilket utbyggingsmønster kommunene selv ønsker å stimulere til på lang sikt.
- *Sikre gode transportløsninger for innbyggerne*. Det gjelder både internt i regionen og eksternt i forhold til Oslo og andre regioner. Etablering av gode transportløsninger stiller krav til samordning av kommunenes arealpolitikk. Gode løsninger på transportutfordringene krever også evne til ekstern samhandling med staten og regionale tjenesteytere.
- *Utnyttelse av muligheter for verdiskaping, kompetanseutvikling og næringsutvikling*. I Norge finnes det neppe mange regioner med tilsvarende forutsetninger for verdiskaping og utvikling som Nedre Romerike. Hovedspørsmålet er hvilken rolle kommunene ønsker å spille i forhold til næringslivet og om det er ønskelig med en felles næringspolitisk innsats. Kommunal næringspolitikk kan dels handle om å skape gode rammebetingelser for det etablerte næringslivet, dels om tilrettelegging for nyskaping for å sikre nye interessante arbeidsplasser.
- *Kommunaløkonomiske utfordringer*. Befolkningsveksten innebærer at kommunene må være forberedt på vekst i aldersgrupper som etterspør både skolekapasitet, omsorg og andre kommunale tjenester. Veksten i etterspørselen vil stille store krav til kommunenes kompetanse, kapasitet og evne til effektiv organisering av den kommunale virksomhet. Evne til dialog om statlig finansiering og påvirkningskraft i forhold til statlige rammebetingelser vil også være viktig.

Kommunene på Nedre Romerike vil i tillegg møte en rekke andre utfordringer, både som tjenesteytere og demokratiske arenaer for innbyggerne:

- *Som tjenesteytere vil kommunene stå overfor viktige utfordringer knyttet til kvalitet i forhold til brukerne*, som bl.a. handler om tilgjengelighet, valgfrihet og likebehandling. Det kommer med sikkerhet nye reformer i velferdspolitikken som vil stille store krav til kompetanse, omstillingsevne og samordnet opptreden i forhold

til staten. I dag ser vi konturene av store reformer som kan bety sterkere integrasjon mellom statlig og kommunal virksomhet. Det gjelder for eksempel samordning mellom trygd, Aetat og sosialkontor og mellom den kommunale helse- og sosialtjenesten og sykehusene. Tilsvarende behov for samordning mellom stat og kommune finner vi på en rekke områder - i flyktningepolitikken, i barne- og ungdomsarbeidet, når det gjelder rus, psykiatri osv. I den framtidige oppgaveløsningen vil det trolig stilles store krav til samarbeid, både mellom kommuner og i forhold til statlige aktører.

- *Veksten kan også påvirke kommunene som demokratiske og identitetsbærende enheter.* Et viktige trekk er at innflyttere og innbyggere med kort botid vil utgjøre en voksende gruppe, noe som kan påvirke tilhørigheten til kommunen og interessen for å delta gjennom ulike kanaler. Viktige spørsmål ifht. innbyggerne kan være å finne ut hva kommunens identitet faktisk er og hva den skal være i de neste tiårene. Politikerne og de kommunale lederne vil ha et spesielt ansvar for å klargjøre en tydelig visjon for innbyggerne og hva som skal gjøres for å utvikle kommunene. Etter over en generasjon med vekst innenfor samme kommunemodell og en sterk orientering mot tjenesteproduksjon, er det flere som har pekt på at framtidens kommuner i større grad bør være orientert mot utviklingsoppgaver, herunder det fysiske og kulturelle miljøet.
- *Kommunene er også tett innvevd i en hovedstadsforvaltning og et nasjonalt kommunesystem som er under endring.* Også her kan det skje endringer som skaper utfordringer og påvirker behovet for samordning mellom kommunene på Nedre Romerike. Vi tenker på endringer i generalistkommunesystemet, på fylkeskommunens framtidige rolle, på endringer i inntektsystemet og på nasjonale tiltak for å styrke lokaldemokratiet. På alle disse områdene kan det være viktig at kommunene på Nedre Romerike klargjør hvilken utvikling som er ønskelig og hvilken posisjon kommunene ønsker i forhold til staten og den samlede hovedstadsforvaltningen.

Nedenfor skal vi kommentere to viktige utfordringer litt nærmere. Det gjelder dels omfanget av framtidig tettstedsvekst på Nedre Romerike, som kan få avgjørende betydning for viktige miljøkvaliteter i regionen. Dernest skal vi kort peke på knutepunktutvikling som en trend i utviklingen av hovedstadsområdet. Slike knutepunkter kan være et viktig utgangspunkt for å tenke nye kommunedannelser.

Romerike møter framtida: Visjoner, mål og muligheter

Visjon: Den grønne vekstregionen i sentrum

Hovedmål

Utviklingen av Romerike skal baseres på bærekraftprinsippene ved at arealbruken fremmer:

- En samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse
- Verner viktige arealer
- Bygger opp under kollektivnettet
- Legger til rette for et framtidsrettet næringsliv.

Delmål utvikling

- Romerike og hovedstadsområdet skal stå sterkere nasjonalt og internasjonalt gjennom forpliktende regionalt samarbeid
- Romerike skal videreutvikles som et viktig område for verdiskapning og kompetanse i hovedstadsregionen
- Byutviklingen skal primært skje i det sammenhengende byområdet fra Oslo gjennom Lørenskog og Rælingen til regionsenteret Lillestrøm, samt i regionsenteret Jessheim
- By- og tettstedsutviklingen skal skje i et bærekraftig perspektiv med fokus på et mangfold av bolig- og næringsarealer og fortetting innenfor eksisterende byggesoner, samt ivaretagelse av nasjonalt/regionalt viktige verneverdier
- De store sammenhengende landbruksområdene og grøntstruktururområdene og -korridorene skal ivaretas

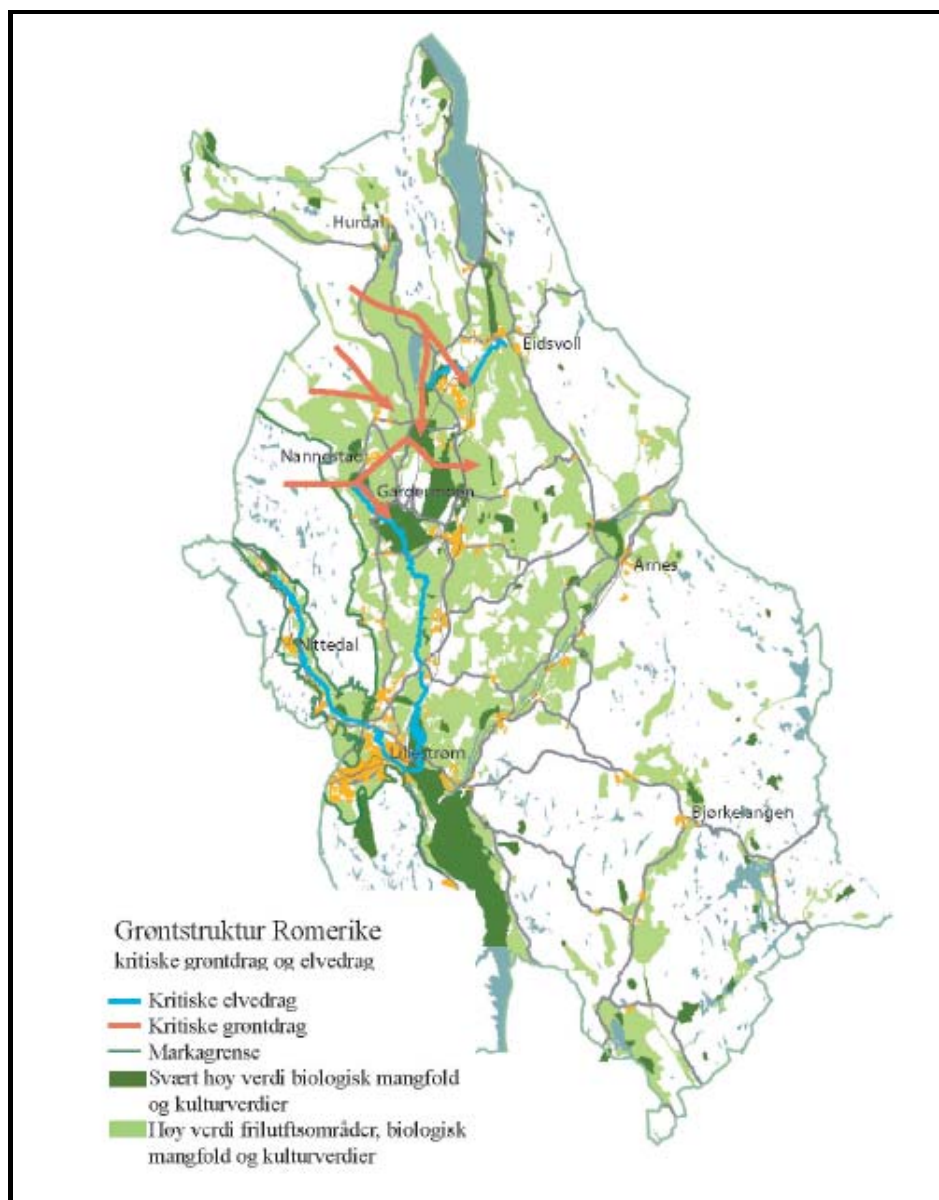
Delmål transport og lokalisering

- Utbyggingsmønsteret og transportsystemet skal utvikles slik at andelen av kollektivreiser øker i forhold til i dag og biltrafikkveksten dempes
- Prioritet skal gis til kollektiv-, gang-, sykkel- og lokalvegssystemet i ovennevnte byutviklingsområder og kollektivknutepunkter
- Banesystemet og hovedlinjene for buss skal være "ryggraden" i kollektivnettet
- Det skal gis bedre muligheter for å kombinere bruk av sykkel/bil og kollektivtransport på de viktigste strekningene på kollektivnettet
- Hovedtyngden av boligbyggingen og næringsliv med mange ansatte og/eller høy besøksintensitet skal lokaliseres i overnevnte byutviklingsområder og i tilknytning til viktige kollektivknutepunkter
- Næringsliv med stor transportbehov skal lokaliseres i nærheten av de viktigste transportårene

Delmål partnerskap

- Målene i planen skal søkes gjennomført gjennom forpliktende samarbeid mellom lokale, regionale og nasjonale aktører

Kilde: Romerike møter framtida. Strategier for langsiktig utvikling på Nedre Romerike 2005-2025. Fylkesdelplan fra Akershus fylkeskommune, høringsdokument, mars 2004.

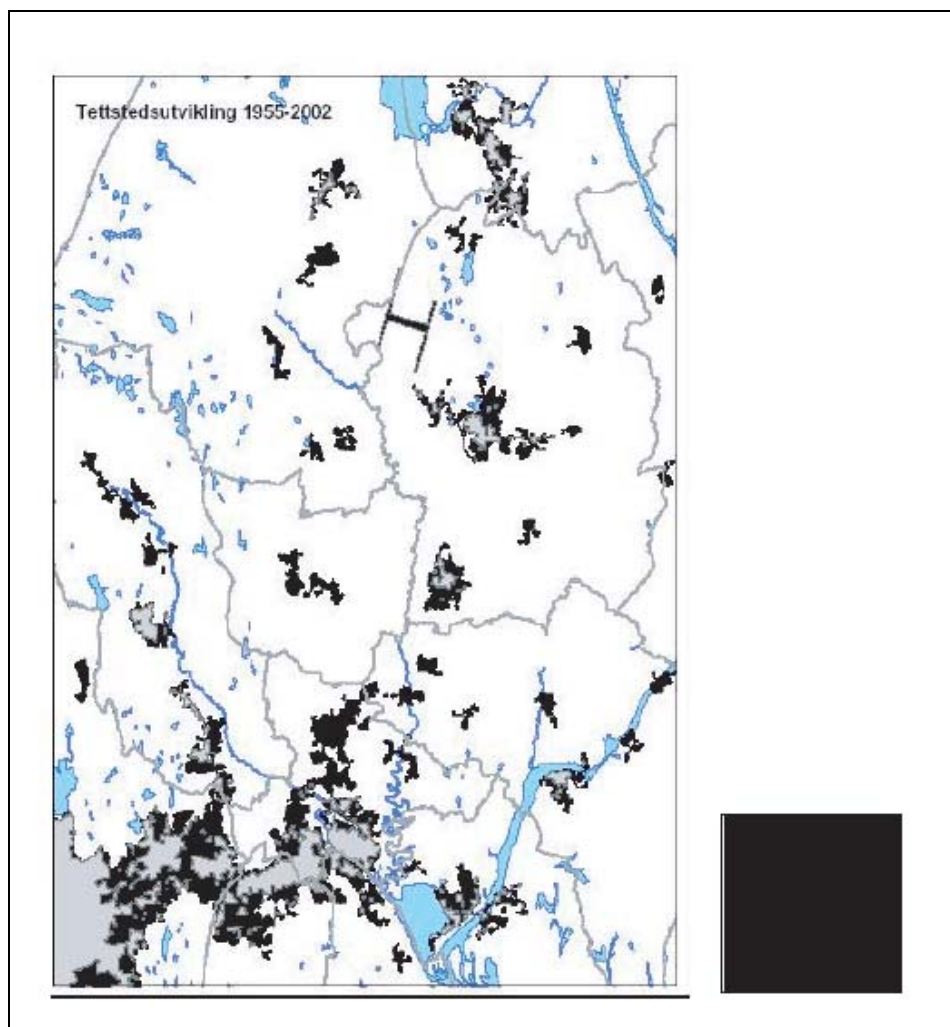


Kilde: Akershus fylkeskommune

3.8 Den svarte boksen

En fortsatt sterk befolkningsvekst på både Øvre og Nedre Romerike innebærer et stort behov for arealer til bolig, næring og offentlige formål. I den siste fylkesdelplanen er det gjort beregninger som viser at tettstedsekspanjonen på hele Romerike de neste 50 årene vil være av samme størrelse som de foregående 50 årene. Det betyr at rundt 70 kvadratkilometer med nye tettsteder skal "inn på kartet" de neste 40-50 årene, hvorav ca 40 kvadratkilometer på Nedre Romerike.

Det er denne utfordringen som er illustrert med den svarte boksen på kartet nedenfor. Et kjernesporsmål blir om den framtidige ekspansjonen krever en sterkere form for samordning av arealpolitikken mellom kommune for å sikre et godt utbyggingsmønster. Dette drøftes nærmere i neste kapittel.



Figur 3.5 Utvikling i tettstedsareal på deler av Romerike. Grått angir tettstedsareal med mer enn 1000 innbyggere i 1955. Svart angir tilvekst i perioden 1955-2002. Den svarte boksen illustrerer beregnet behov for tettstedsareal ved en befolkningsvekst på 170.000 mennesker. Kilde: Akershus fylkeskommune, fylkesdelplan Romerike møter framtida.

3.9 En flerkjernet Osloregion

I den siste fylkesdelplanen for Romerike blir det framhevet at Oslo-regionen i dag er en enkjernet byregion der Oslo sentrum og indre by spiller en dominerende rolle når det gjelder arbeidsplasser og servicetilbud. Samtidig blir det pekt på at det har vokst fram flere sentra

med en betydelig størrelse og et betydelig antall arbeidsplasser innenfor Oslos grenser og i Akershus.

Det blir vist til at det i mange europeiske byer blir lagt vekt på at byene skal utvikles som en sentralkjerne med tillegg av flere sterke ytre kjerner i byområdet. Gjennom aktiv planlegging av offentlige tjenester og infrastruktur, samt tilrettelegging for næringsutvikling er tanken at de ytre kjernene skal spesialiseres og utvikles som attraktive bosteds- og lokaliseringssteder. Det framheves som særlig viktig at det regionale transportsystemet støtter opp om de ytre kjernene. Det vises til at Stocholmsregionen skal utvikles etter denne formen for regional samfunnsplanlegging. I storbyregionen skal det i tillegg til sentrums-kjernen utvikles sju ytre kjerner.

Noen tilsvarende overordnet regional utviklingsplan finnes i dag ikke for Osloregionen. Likevel kan en slik tenkning om utvikling av en flerkjernet struktur, innebære viktige føringer for framtidige kommunedannelser innenfor byregionen. Ett blant flere viktige spørsmål blir i så fall hvor mange ytre kjerner det evt. er ønskelig å utvikle innenfor Osloregionen, samt den geografiske fordelingen av disse i Akershus. Utvikling av slike knutepunkter krever en aktiv og bevisst virkemiddelbruk fra regionale og statlige instanser. Den krever også en enighet på kommunesiden om at det er ønskelig å konsentrere utbyggingsmønsteret. Kommunal medvirkning vil være spesielt viktig hvis målet med knutepunktene er en bevisst strategi for langsiktig samfunnsplanlegging og samfunnsorganisering og ikke bare ren transportpolitikk.

Med utgangspunkt i vår planleggingstradisjon og byhistorie er det foreløpig et åpent spørsmål om det er mulig å få til den type partnerskap og overordnet byplanlegging som en bred knutepunktstrategi forutsetter. Prioriteringer innenfor Nasjonal transportplan og det nye samordningsorganet for kollektivtransport i det sentrale østlandsområdet (SKØ), blir i så måte viktig å følge i årene som kommer. Vel så viktig kan det være at kommunene i Akershus avklarer om de ønsker å ta aktivt del i konkretiseringen av en slik regional utviklingsstrategi.

Vi ser det som et åpent spørsmål om utvikling av en flerkjernet struktur rundt Oslo betyr at kommune bør bli større og mer regionale enheter. Det kommer trolig helt an på ambisjonene med knutepunktene og ikke minst hvilken rolle kommunene ønsker å spille på den regionale arenaen. Hvis kommunene ønsker å bidra til sterkere og mer selvstendige regionale tyngdepunkter i Akershus, vil det trolig være en fordel med færre og større kommuner. Det henger sammen med kommunenes tyngde som regionale aktører og deres evne til å styre det langsiktige utbyggingsmønsteret. Kommuneinndelingens betydning for samfunnsutbyggingen er nærmere vurdert i kap.5.

4

Dagens interkommunale samarbeid

4.1 Etablerte samarbeidsordninger

I forprosjektet ble det gjennomført en kartlegging av omfang og innretning på det formaliserte interkommunale samarbeidet på Nedre Romerike. Det ble kartlagt 22 formaliserte ordninger dvs. ordninger som er avtalefestet eller som det er opprettet en egen styringsordning for. Foilen nedenfor gir en oversikt over de konkrete tiltakene. Følgende kommentarer ble gitt til de faktiske forhold:

- Blant de 22 tiltakene finnes 17-18 forskjellige samarbeidskonstellasjoner
- I regionen finnes kun ett felles samarbeidstiltak hvor alle de syv kommunene er alene om å delta. Det gjelder regionrådet.
- For øvrig finnes to tiltak på regionnivå der alle kommunene deltar, men da sammen med alle kommunene på Romerike. Det gjelder Krisesenteret for Romerike og 110-sentral.
- I regionsenteret er det beskrevet 12 tiltak der Skedsmo, Lørenskog og Rælingen samarbeider. Det eksklusive samarbeidet mellom disse tre gjelder brannvesen, tolketjeneste, kloakkrenseanlegg, legevakt og krematorium.
- Når det gjelder samarbeidets innhold, finner vi svært få eller ingen eksempler på samarbeidsordninger på de tunge tjenesteytende sektorene utenom teknisk sektor. Samarbeid om administrative funksjoner, smale kompetanseområder og IKT-basert tjenesteyting ser ut til å være dårlig utviklet i regionen.

Det ble trukket følgende konklusjoner:

- Dagens interkommunale samarbeid er preget av pragmatiske samarbeidsstrategier fra kommunenes side. Det har ikke vært noen bevisst regionstrategi bak kommunenes valg av samarbeidspartnere.
- Samarbeidet virker dårlig utviklet innholdsmessig og det er i dag ikke grunnlag for å betrakte Nedre Romerike som en sterk samarbeidsregion ut fra det faktiske samarbeidet som pågår.
- Potensialet for nye fornuftige samarbeidsløsninger som kan gi innsparing, kvalitetsgevinster eller mer brukervennlige løsninger for innbyggerne, er etter all sannsynlighet stort. Det gjelder trolig

først og fremst kommunene i regionsenteret, der kommunegrensene deler opp et sammenhengende tettsted. For hele regionen kan det trolig oppnås mye gjennom å etablere et fastere samarbeid om utviklingsoppgaver, herunder planlegging og næringsutvikling.

22 formelle tiltak er beskrevet (deltakere)

- | | |
|--|--|
| 1. Interkommunal Innkjøpsordning Nedre Romerike - IINR (6) | 12. Kriesenteret for Romerike (14) |
| 2. Nedre Romerike Distriktsrevisjon (4) | 13. Interkommunal legevaktordning Lillestrøm (3) |
| 3. Østre Romerike Revisjonsdistrikt (4) | 14. Felles konsulent for HMS (3) |
| 4. Regionkontor landbruk (5) | 15. Romerike Avfallsforedling – ROAF (8) |
| 5. Sagelva skole – opplæring av fremmedspråklige (2) | 16. RA2 (kloakkrenseanlegg) (3) |
| 6. Skåningsrud skole – spesialscole (3) | 17. Nedre Romerike Vannverk – NRV (6) |
| 7. Voksenopplæring fremmedspråklige (2) | 18. ANØ Miljøkompetanse (9) |
| 8. Interkommunal tolketjeneste (3) | 19. Nedre Romerike Brann- og redningsvesen – NRBR (3/14) |
| 9. NMT Romerike (10) | 20. Brannsamarbeid Fet og Sørums (2) |
| 10. Interkommunal barnevernvakt på Nedre Romerike (6/7) | 21. Samarbeidsutvalget for RV 4 (1+6+1) |
| 11. Norasone AS-vernet bedrift (5) | 22. Stalsberghagen gravlund og Krematorium(3) |

AGENDA

4.2 Resultat av nyere samarbeidsinitiativ

SNR er i dag det eneste eksklusive samarbeidstiltaket som er etablert mellom de syv kommunene på Nedre Romerike. Ut fra vedtekter og praksis kan det skilles mellom minst tre roller for SNR:

- (1) Løpende erfaringsutveksling og samordning
- (2) Initiere felles samarbeidsprosjekter
- (3) Koordinere planspørsmål og felles utfordringer i planprosessene i forhold til andre myndigheter

Av SNRs sakslister gjennom de siste to-tre årene går det fram at regionrådet har hatt en relativt omfattende aktivitet til knyttet til alle punktene ovenfor. Det ser ikke ut til å ha vært noen mangel på saker som krever regional samordning og deltakelse. Det gjelder alle de aktuelle rollene ovenfor.

Gjennom de siste årene har det vært gjennomført en betydelig prosjektaktivitet for å klargjøre gevinster ved nye samarbeidsordninger. Nedenfor er det gitt en oversikt over resultatene av ulike initiativ til samarbeid på

ulike områder de siste årene. Kartleggingen er foretatt ut fra dokumentstudier og samtaler med nøkkelpersoner. Som det framgår har ingen av de aktuelle prosessene ledet fram til vedtak i kommunestyrene om etablering av felles løsninger. Sett i lys av ressursbruken til utredning og prosess og alle de positive faglige tilrådingene som foreligger, er dette et nedslående resultat.

Tabell 4.1. Oversikt over SNRs initiativ til samarbeid på ulike områder de siste årene.

Område	Status/årsaker
Felles arkiv	Utredet av intern arbeidsgruppe. Løsningen ble vurdert å være for dyr.
Felles IKT-løsning	Utredet som en del av RUNNER-prosjektet, Accenture 2002. Beslutning om ikke å gå videre med en regional løsning ble tatt i 2003. Begrunnelsen var knyttet til ulike behov ut fra eksisterende bredbåndsnett og avtaler, samt kostnader og fordelingsmessige spørsmål ved etablering av en felles løsning. Kommunene opplevde en vanskelig prosess mot HØYKOM. Resultatet er at fem av kommunene går videre med en felles løsning. Samarbeidet skjer i to grupper, hhv. mellom Rælingen, Fet og Enebakk og mellom Sørumsdal og Aurskog-Høland. Skedsmo, Lørenskog og Nittedal har hver sine systemer.
Felles administrative funksjoner – lønn og regnskap	Dels utredet som en del av RUNNER-prosjektet, dels av en intern arbeidsgruppe. Ikke realisert bl.a. som følge av at det ikke ble noe av en regional IKT-løsning. Flere kommuner ønsker å ha funksjonene i eget hus. Omstilling av velfungerende funksjoner og skepsis til sentraliserte løsninger er trolig en del av årsaksbildet.
Fellesløsning for intern opplæring	Kommunene på Øvre Romerike har en pool-ordning. En arbeidsgruppe har vurdert utvidelse av ordningen til også å gjelde kommunene på Nedre Romerike. Ingen av kommunene på Nedre Romerike har ønsket å være med. Ordningen fortsetter på Øvre Romerike.

Felles barnevernvakt	Utvidelse av eksisterende ordning mellom 6 kommuner er utredet av intern arbeidsgruppe. Skedsmo ønsket ikke å delta i ordningen fordi kommunen har en tilfredsstillende løsning i tilknytning til en akuttinstitusjon. Tidvis har det vært strid om utnyttelse og finansiering i eksisterende fellesordning.
Sammenlikning av ressursbruk i skolen	Rapport foreligger fra kommunerevisjonene. Ikke prioritert som følge av usikkerhet knyttet til sammenlikning av økonomidata mellom skolene og uklar nytteeffekt.
Harmonisering av sosialsatser	Utredet av intern arbeidsgruppe. Ikke prioritert av samme årsaker som ovenfor.
Tunge brukere (PU-området)	Rapport om utnyttelse av ledig kapasitet gjennom kjøp og salg foreligger. Det er etablert en gruppe som jobber med felles kompetansetiltak for personell på feltet. Ingen av kommunene har fattet vedtak om samarbeid.
Samarbeid om kart- og oppmålingstjenester	Rapport foreligger fra intern arbeidsgruppe (2003). Den er ikke behandlet i kommunestyrene eller i SNR. Blir trolig ikke noe av ut over et fagnettverk mellom lederne.

4.3 Samarbeidet om plan- og utviklingsoppgaver

Hovedaktivitetene i samarbeidet om plan- og utviklingsoppgaver har, slik vi tolker situasjonen, i hovedtrekk vært som følger:

- SNR har deltatt i styringsgrupper og møteaktivitet i forbindelse med utarbeidelse av en rekke fylkesdelplaner. I de siste årene gjelder det særlig to fylkesdelplaner om langsiktig utbyggingsmønster. SNR har også vært involvert i en fylkesdelplan om transport, en egen fylkesdelplan om handelsvirksomhet, service og senterstruktur, utredningen Grøntstruktur Romerike, samt en egen fylkesdelplan for kompetanseutvikling på Romerike.
- Kommunene på Nedre Romerike har ikke etablert faste rutiner for samordning av de interne planprosessene i kommunene som svar på felles utfordringer. Fysisk planlegging skjer i regi av den enkelte kommune ut fra lokale behov og innenfor det vanlige systemet for

ivaretagelse av regionale og nasjonale hensyn i den kommunale planleggingen.

- Det er ikke etablert faste samarbeidsformer om næringsutvikling mellom kommunene, verken i regionsenteret eller for øvrig i regionen. Kommunene har etter det vi har registrert ikke valgt en felles tilnærming til råd og anbefalinger i fylkesdelplanen for kompetanseutvikling på Romerike.
- Det er heller ikke etablert samarbeid om miljøvern og landbruk på regionalt nivå utover et særskilt interkommunalt samarbeid om landbruksoppgaver mellom fire kommuner.
- Kommunene har gjennom SNR foretatt en felles vurdering og behandling av Nasjonal Transportplan. Kommunene utarbeidet en felles uttalelse sammen med kommunene på Øvre Romerike.
- SNR er representert i Arbeidsutvalget for Osloregionen som er et samarbeidsorgan mellom Oslo kommune og 46 andre kommuner.

Denne oversikten viser at det i dag ikke finnes et fast og forpliktende samarbeid om plan- og utviklingsoppgaver i kommunal regi på Nedre Romerike. Det finnes ingen felles kommunal planstrategi og ingen permanent interkommunal organisasjon, verken på politisk, administrativt eller faglig nivå som ivaretar et regionalt perspektiv på felles utfordringer. Det nærmeste vi kommer en slik samordning er fylkeskommunens arbeid med fylkesdelplaner for hele Romerike. I neste kapittel problematiserer vi om dagens modell med rådgivende fylkesdelplaner er et tilstrekkelig virkemiddel, dersom det er ønskelig å styre det regionale utbyggingsmønsteret i bestemte retninger.

Dagens samarbeidspraksis på Nedre Romerike innebærer at det "utenrikspolitiske samarbeidet" dels skjer gjennom SNR og dels gjennom initiativ og uttalelser fra den enkelte kommune. De fleste kommuner har som utgangspunkt at "utenrikspolitikk" er et kommunalt anliggende og ikke et ansvar for SNR eller andre interkommunale organer. I saker hvor kommunen har felles syn i forhold til nabokommuner og blir enige om en felles uttalelse, opptrer kommunen sammen med nabokommunene. I alle andre tilfeller velger kommunen å tale sin egen sak overfor andre myndigheter, uavhengig av hva nabokommunene gjør.

5 **Kommuneinndelingens betydning for samfunnsutbyggingen på Nedre Romerike**

5.1 Problemstillinger

Med samfunnsutbygging mener vi kommunenes håndtering av utviklingsoppgaver knyttet til planlegging av arealer og infrastruktur, næringsutvikling, miljøvern og landbruk. I forprosjektet ble det pekt på at samordningsbehov kan belyses ut fra to perspektiver:

- Kommuneinterne utfordringer på Nedre Romerike dvs. utfordringer som knytter seg til planlegging og styring av veksten internt i regionen. For å møte denne typen utfordringer kreves en eller annen form for horisontal samordning av plan- og utviklingsfunksjoner mellom kommunene.
- Eksterne utfordringer i forhold til Oslo, Staten og fylkeskommunen dvs. først og fremst utfordringer som knytter seg til samordnet areal- og transportpolitikk i hovedstadsområdet, herunder utbygging av kollektivtransport og investeringer i veier og jernbane. Disse utfordringene gjelder den vertikale samordningen mellom forvaltningsnivåene og kommunenes evne til å påvirke beslutninger som fattes av andre aktører.

Både innenfor den horisontale og den vertikale samordningen står kommunene på Nedre Romerike overfor felles utfordringer. Manglende styringsevne over utbyggingsmønsteret og svak påvirkningskraft overfor staten og andre aktører er uttalt som de viktigste utfordringene kommunene står overfor i forprosjektet. Det er et svært viktig utgangspunkt, selv om bevisstheten om hva dette betyr sikkert varierer mellom kommunestyrene. Vi skal drøfte følgende problemstillinger nærmere:

- Behovet for samordning av kommunenes arealpolitikk og plankompetanse
 - Behovet for en felles næringspolitisk innsats
 - Behovet for samordning av kommunenes miljø- og landbruksforvaltning
 - Behovet for samordning av kommunenes plan- og utviklingsinnsats mot statlige og regionale tjenesteytere (regional påvirkningskraft)
-

5.2 Samordning av plankompetanse og arealpolitikk

På bakgrunn av dokumentstudier og en grov kartlegging i kommunene kan det gis følgende beskrivelse av dagens utbyggingsmønster og planfunksjon i kommunene:

- *Det er stort sett god plass på Nedre Romerike.* I følge en kartlegging av Romerike regionråd i 1995-96 om egnede utbyggingsarealer, ble det konkludert med at kommunene kan framskaffe betydelige utbyggingsarealer av svært god utbyggingskvalitet. Det ble konkludert med få eller ingen konflikter med arealvernet innenfor eksisterende tettstedsgrenser. Samtidig ble det pekt på mulige, men ikke dokumenterte konflikter med verneinteresser, samt at mange av de aktuelle arealene ikke ligger sentralt plassert i forhold til kollektivbetjening. Selv om denne kartleggingen snart er 10 år gammel, er hovedinntrykket at alle kommunene fortsatt har handlingsfrihet i arealpolitikken, både til mer boligutbygging og til næringsformål.
- *Utbyggingsmønsteret går i retning av kommunal konsentrasjon av vekst og i mindre grad regional konsentrasjon til knutepunkter.* Det skjer en utvidelse av eksisterende tettsteder i alle kommuner. Samtidig er spredt boligbygging fortsatt en viktig del av mange kommuners utbyggingsstrategi.
- *Planfunksjonen i kommunene ser ut til å være velfungerende* med både tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta kommuneinterne utfordringer. En enkel kartlegging viser at alle kommunene har personell i faste stillinger som arbeider med overordnede planoppgaver. Eksakte stillinger og årsverk går i bølgedaler ifht. planprosesser og ulike plantyper. Et overslag tilsier at kommunene samlet rår over 10-12 årsverk som arbeider med kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Vi har da ikke regnet med personell som jobber med temaplaner, detaljplaner, eller byggesaksbehandling og oppmåling. Kartleggingen viser videre at kommunene i stor grad løser planoppgavene uten omfattende bruk av eksterne konsulenter. Når det gjelder planprosess, viser kartleggingen at fire av kommuneplanene er vedtatt i 2003 (Aurskog-Høland, Fet, Lørenskog og Rælingen), én i 2002 (Sørum) og to i 2001 (Skedsmo og Nittedal). Rullering pågår i de fleste av kommunene med sikte på vedtak i 2005/2006.
- *Kommunene følger stort sett opp nasjonale mål og retningslinjer i sin planlegging.* Gjennom de siste årene har det vært en del innsigelser til kommuneplanene, bl.a. mot større enkelttiltak og spredt utbyggingsmønster. Inntrykket er likevel at kommunene stort sett har vært lydhøre mot regionale og nasjonale interesser. Innsigelser mot kommuneplanene er ikke kartlagt nærmere.

- *Det pågår i dag ikke et formalisert plansamarbeid mellom kommunene. Gjennom SNR deltar kommunene i utarbeidelse av fylkesdelplan og i en del andre planprosesser, men kommunestyrene har ikke vedtatt felles planprinsipper eller at planprosessene skal samordnes mellom kommunene.*

Hva er da problemet? Problemet er at dagens arealpolitikk antakelig ikke gir et bærekraftig utbyggingsmønster på lang sikt, slik utfordringene og prognosene for dagens utbyggingsmønster er beskrevet i de fylkeskommunale plandokumentene. Selv om prognosene er usikre og det kan være stor uenighet om målene for det framtidige utbyggingsmønsteret, er det neppe tvil om følgende sammenhenger:

- *Dagens kommuneinndeling er lite funksjonell for planlegging og styring av det overordnede utbyggingsmønsteret på Nedre Romerike. Det skyldes det grunnleggende forhold at den kommunale arealmyndigheten er splittet opp på syv selvstendige beslutningstakere og at det regionale planapparat kun er av rådgivende karakter (med unntak for etterkontrollen av planene/innsigelsesinstituttet).*
 - *Dersom det er ønskelig med bedre kontroll med grenseover-skridende utfordringer på Nedre Romerike, må det skje en større grad av samordning i arealpolitikken mellom kommunene. Denne samordningen kan skje gjennom en mer aktiv oppfølging av dagens regionale plansystem, for eksempel gjennom synkronisering av planprosesser og et tettere partnerskap med fylkeskommunen som regional planinstans. Den kan også skje ved at fylkeskommunen tillegges beslutningsmyndighet i den overordnede arealpolitikken, hvilket i så fall betyr at fylkeskommunen blir en overkommune. En annen tilnærming kan være at kommunene selv organiserer en regional planmyndighet for styring av det overordnede utbyggingsmønsteret i regionen. Endelig kan det tenkes at staten styrer mer eller at ingen gjør noe spesielt nytt for å påvirke det regionale utbyggingsmønsteret.*
 - *Bedre kontroll med det samlede utbyggingsmønsteret på Nedre Romerike vil i utgangspunktet berøre arealpolitikken i alle kommunene, også Aurskog-Høland. Økt regional samordning betyr i praksis at den kommunale handlingsfriheten i overordnede arealspørsmål må bli mindre. Hvor store restriksjoner det er snakk om, kommer helt an på målene med det framtidige utbyggingsmønsteret og hvilke virkemidler som er nødvendige i den regionale planleggingen for å følge opp målene.*
 - *En samordning av de kommunale planfunksjonene kan skape grunnlag for et større og bredere fagmiljø som kan gi viktige kvalitetsmessige gevinster. Generelt er det også knyttet stordriftsfordeler til dimensjoneringen av den kommunale*
-

planorganisasjonen som kan gi grunnlag for innsparinger. Det er ikke foretatt nærmere analyser av slike muligheter ut fra eksisterende ressursbruk i kommunene og fylkeskommunen.

- *En samordning av den overordnede arealplanleggingen kan også bidra til et enklere plansystem og en mer effektiv ressursbruk i den samlede offentlige forvaltningen.* I dag må statlige og regionale aktører forholde seg til inntil syv selvstendige planmyndigheter og planprosesser på Nedre Romerike. Det er derfor meget sannsynlig at oppsplittingen av det kommunale planansvaret bidrar til en mindre effektiv oppgaveløsning i regi av statlige og regionale instanser i hovedstadsområdet. Heller ikke dette er studert nærmere.

Spesiell interesse knytter seg til hva de kommunale motivene kan være for å forsøke å styre befolkningsvekst og utbyggingsmønster i regionen. Denne type tiltak kan oppfattes å være en alvorlig innskrenkning av det kommunale selvstyret. Det er derfor viktig å tenke gjennom evt. begrunnelser for en mer forpliktende regional planlegging. Nedenfor er det pekt på et bredt sett av mulige motiver:

- Hensynet til langsiktige bokvaliteter, trygghet og velferd for egne innbyggere
- Forebygging mot sterk vekst i biltrafikken og miljøproblemer som følge av dette
- Bedre tilrettelegging for kollektivtransport
- Hensynet til videreføring av hovedtrekkene i kultur- og naturlandskapet
- Hensynet til framtidige kostnader i kommunal tjenesteproduksjon som på en rekke områder er avhengig av bosettingsmønsteret.
- Ønske om å forebygge mot sterkere statlig og/eller fylkeskommunal styring og kontroll etter hvert som veksten får større konsekvenser
- Hensynet til forenkling av det offentlige plansystem og et godt samspill med regionale og nasjonale planinstanser
- Hensynet til effektiv utnyttelse av kommunenes plankompetanse
- Hensynet til nye roller for lokalpolitikerne knyttet til plan- og utviklingsoppgaver på den regionale arenaen

Vi konkluderer med at dagens kommuneinndeling gir et dårlig utgangspunkt for overordnet planlegging og styring av utbyggingsmønsteret på Nedre Romerike. Dagens inndeling medfører en oppsplitting av det politiske ansvaret for det samlede utbyggingsmønsteret og samtidig en lite rasjonell organisering av kommunenes plankompetanse. Oppsplittingen av den kommunale arealmyndigheten har antakelig også negative konsekvenser for det samlede offentlige

plansystem og for oppgaveløsningen i regi av regionale og statlige instanser.

5.3 Regional næringspolitikk

Etter det vi har oversikt over finnes det i dag ingen felles uttalt og vedtatt næringspolitikk mellom kommunene på Nedre Romerike. Det er derimot flere prosesser på gang mellom kommunene og det finnes en del viktige regionale arenaer for dialog om næringspolitikk.

Det næringspolitiske arbeidet i regi av SNR har etter det vi kjenner til ikke vært av spesielt omfattende karakter så langt. SNR har medvirket ved utarbeidelse av en fylkesdelplan for kompetanseutvikling på Romerike, som kan ende opp i et samarbeidsforum for kompetanseutvikling og et senter for informasjon om utdanningsmuligheter og yrkesvalg. I nylig reviderte vedtekter er det åpnet for at SNR også skal kunne arbeide med næringssaker og med tilsetting av regionrådssekretær er det skapt forutsetninger for en større aktivitet. Arbeidet kan ta form av en felles næringsplan for kommunene, men dette er foreløpig ikke vedtatt av kommunene. Til dette kommer at regionen har en del tunge og viktige kunnskapsmiljøer som allerede fungerer som felles arenaer for dialog med næringslivet. Vi tenker særlig på Kjellermiljøet med forskningsinstituttene (IFE, NILU og Norsar), Kunnskapsbyen Lillestrøm (med business forum) og Høyskolen i Akershus.

For næringslivet vil vi tro at dagens kommunegrenser og innarbeidede kommunale forvaltning kan medføre både fordeler og ulemper. Fordelene kan være knyttet til nærhet mellom det kommunale apparat og næringslivet, med en betydelig lokalkunnskap og mulighet for skreddersøm av løsninger i den enkelte kommune. Ved etableringer og større lokaliseringssaker kan næringslivet spille på flere kommuner, noe som kanskje kan oppleves som en fordel for enkelte. Ulempene kan være knyttet til flere forhold:

- Mangel på kompetanse og kontinuitet i det næringspolitiske arbeidet
 - At de kommunale systemene kan være vanskelig å finne fram i og lite brukervennlige for næringslivet
 - At næringslivet står overfor ulike kommunale avgifter, ulike saksbehandlingssystemer og planprosesser innenfor et forholdsvis lite geografisk område
 - At kommunene driver en negativ konkurranse mot hverandre
 - At arealanvendelsen til ulike næringsformål skjer på en lite planlagt måte med negative konsekvenser for miljø og andre samfunnsinteresser
-

- At kommunene mangler regional påvirkningskraft og evne til å utnytte felles muligheter i samspill med utviklingsmiljøer, naboregioner og andre myndigheter

Av disse momentene har vi sett litt nærmere på dagens ressurser og prioritering av næringsutvikling i kommunene. Ingen av kommunene ansatt næringssjef i full stilling. Funksjonen inngår som 5, 10, 20 eller 50% av andre stillinger og i ett tilfelle er funksjonen ikke definert med noen spesiell ressursinnsats. På plansiden er det etter våre opplysninger kun Skedsmo og Sørumsund som har en egen strategisk næringsplan, i Skedsmos tilfelle en nyutviklet plan. For øvrig inngår kommunenes næringspolitikk som en del av kommuneplanen.

Disse tallene kan tyde på at kommunene har en svakt utviklet næringsfunksjon og lav aktivitet i forhold til næringslivet, men trenger ikke bety det. Uansett synes vi det er et paradoks at en så stor og tung region med så store utviklingsmuligheter for verdiskapning i nasjonal sammenheng, har en så liten og fragmentert næringspolitisk kompetanse. Sammenlikner vi med distriktsregioner er den faglige ressursinnsatsen svært liten, nesten for ingenting å regne⁴. Hvordan forholdene er i tilsvarende regioner i Akershus og i byer ellers i landet vet vi ikke, men vi vil tro at Nedre Romerike ikke akkurat troner i toppen av listen blant proaktive næringskommuner.

Vi konkluderer med at dagens kommuneinndeling kan ha visse konsekvenser for prioritering av funksjonen i det kommunale apparat og for det langsiktige utbyggingsmønsteret. Næringsutvikling er en frivillig oppgave og reformbehovet i forhold til kommuneinndelingen bestemmes i stor grad av hvilke roller kommunene ønsker å spille overfor næringslivet og hvilke muligheter kommunene ønsker å utnytte. Hvis kommunene har visjoner om å påvirke næringsutviklingen og utbyggingsmønsteret i en bestemt retning, er det liten tvil om at forutsetningene for å lykkes vil være vesentlig bedre gjennom samarbeid eller innenfor en større enhet.

5.4 Miljøvern og landbruk

Kommunenes miljø- og landbruksoppgaver inneholder flere typer funksjoner som kan være påvirket av dagens kommuneinndeling. Etter det vi kjenner til finnes det i dag kun én formell samarbeidsordning på feltet i form av et regionalt landbrukskontor mellom Skedsmo, Rælingen, Nittedal, Lørenskog og Oslo.

Vi tror følgende momenter er viktige i forhold til kommuneinndelingen:

⁴ I en region som Setesdalen som består av 5 kommuner med 8000 innbyggere har vi nylig kartlagt ca. 20 kommunale årsverk til næringsutvikling.

- På begge sektorene finnes en rekke forvaltningsoppgaver som er tillagt kommunene etter miljø- og landbrukslovgivningen. Fra 1.1.04 er ytterligere forvaltningsoppgaver desentralisert fra fylkesmannens miljøvernavdeling og landbruksavdeling. Trolig er det klare stordriftfordeler i både tilskuddsforvaltning og juridisk saksbehandling på de aktuelle sektorene som ikke er tatt ut gjennom nåværende organisering. Gjennom samarbeid eller en større kommune kan det ut fra erfaringer i andre kommuner spares store beløp på regionalisering av disse funksjonene.
- Hensynet til en effektiv kompetanseoppbygging og rasjonell utnyttelse av fagkompetanse veier tungt på begge sektorer og kan være et argument for felles organisering. Hensynet til rettsikkerhet og uavhengighet i saksbehandlingen trekker i samme retning.
- Mulighet for desentralisering av ytterligere oppgaver til kommunene kan også tale for at oppgavene bør løses i fellesskap. Miljøverndepartementet har aktivt uttrykt at graden av desentralisering av miljøvernoppgaver til kommunene vil avhenge av kommunenes kompetanse og lokale organisering.
- Både landbruk og miljøvern inneholder funksjoner som krever samordning mot særlig planfunksjonen i kommunene. Kravet til samordning og innslaget av politisk myndighet som er lagt til kommunestyret, kan tale mot at disse oppgavene regionaliseres. Gjennom de siste reformene har kommunene fått et betydelig økt beslutningsansvar, bl.a. for eiendoms- og konsesjonssaker i landbruket.
- Innenfor landbruk er en vesentlig del av kommunenes oppgaver knyttet til landbruksutvikling, herunder satsing på alternative næringsveier. Denne utviklingsfunksjonen bør antakelig samordnes med organiseringen av andre plan- og utviklingsfunksjoner i kommunene.

Vi konkluderer med at de kommunale miljø- og landbruksoppgavene i dag framstår som typiske regionale funksjoner som bør løses innenfor større og mer funksjonelle enheter enn dagens kommuner på Nedre Romerike. Effektivitet i løsningen av forvaltningsoppgavene og hensynet til kompetanse til utviklingsoppgaver kan peke i retning av en regional fellesløsning for alle kommunene. Motargumentene er knyttet til nærhet til brukerne og hensynet til politisk styring i miljø- og landbruks-politikken i regi av kommunestyrene. Organiseringen av kommunenes planfunksjon og øvrige utviklingsoppgaver kan være avgjørende for hvilken modell som bør velges for miljø- og landbruksoppgavene.

5.5 Regional påvirkningskraft

Med regional påvirkningskraft skal vi forstå mulighet for kommunal deltakelse i byovergrepene prosesser og innflytelse på sentrale

beslutningstakere som staten med underliggende enheter, Akershus fylkeskommune og Oslo kommune. Kommunenes påvirkningskraft på disse aktørene må i stor grad forstås "fra den andre siden av bordet" og med utgangspunkt i de samarbeidsorganer og planprosesser som finnes. Vi skal her ikke gå inn i organiseringen av prosessene rundt viktige saker som veiutbygging og kollektivtrafikk og kommunenes erfaringer med disse prosessene. Vi tror det likevel kan pekes på noen overordnede sammenhenger som kan være viktig for å forstå kommunenes innflytelse i disse prosessene.

Vi vil tro de fleste beslutningstakere på den byovergripende arenaen er opptatt av følgende problemstillinger i forhold til kommunene:

- Hvor mange aktører fra kommunesiden som krever å være representert i de regionale beslutningsprosessene. Vi tror tankegangen om at "jo færre kokker jo mindre søl" har bred prinsipiell tilslutning. Det er liten tvil om at de fleste regionale aktører ønsker å forholde seg til færre kommuner i Akershus. Det har bl.a. kommet til uttrykk gjennom høringsuttalelser til ulike offentlige utredninger om hovedstadsforvaltningen.
- Det er viktig hvilke konkrete geografiske områder eller underregioner i Akershus som skal være representert i de regionale prosessene. Konkret kan det være av betydning om kommuneinteressene på hele Romerike skal være representert med to eller én stemme. Det kan ha med den geografiske funksjonaliteten i den regionale oppgaveløsningen å gjøre.
- Det er viktig hvilket mandat og hvilken myndighet de kommunale representantene har. Kommunale representanter uten et klart mandat fra kommunestyrene kan være lite interessante å bruke tid på for de regionale aktørene. Det kan skyldes at de likevel må forholde seg til kommunene enkeltvis i senere faser.
- Det er viktig hvilken intern kompetanse og gjennomføringsevne kommunene besitter i forhold til de aktuelle sakene og evt. avtaler som inngås. Det går på at kommuner som skal forplikte seg i fellesskap også må kunne følge opp i fellesskap. For eksempel kan et forpliktende plansamarbeid, en felles transportplan eller en regional næringsplan på denne måten skape grunnlag for større innflytelse.

For kommunene på Nedre Romerike kan det trekkes ut noen viktige læringspunkter fra denne tankerekken. Vi tror særlig følgende faktorer er viktige for å sikre påvirkningskraft på de regionale aktørene:

- Enhetlig opptreden
- Klare mandat fra kommunestyrene
- Intern gjennomføringsevne

At samhold kan gi styrke er velkjent, men er ikke noe som kommer av seg selv. Kommuner som skal stå sammen i utenrikspolitiske saker må være enige om felles mål. De må føle seg som en region som har felles interesser. De må ha et indre lim i form av gode holdninger til hverandre. Det trengs kjøreregler for å sikre at den kommunale egeninteressen ikke tar overhånd. Det må også finnes systemer for prioritering av hvilke saker og standpunkter det skal kjempes for i fellesskap. Og endelig, det må være kraft i gjennomføringen på hjemmebane.

Vi tror utvilsomt kommunenes regionale tyngde og påvirkningskraft blir større dersom kommuneinteressene organiseres i en større enhet på Nedre Romerike.

5.6 Konklusjoner

Gjennomgangen ovenfor gir grunnlag for følgende konklusjoner:

- Dagens kommuneinndeling gir et dårlig utgangspunkt for overordnet planlegging og styring av utbyggingsmønsteret på Nedre Romerike
 - Dersom det er ønskelig med bedre kontroll med grenseoverskridende utfordringer på Nedre Romerike, må det skje en større grad av samordning i arealpolitikken mellom kommunene
 - Bedre kontroll med det samlede utbyggingsmønsteret på Nedre Romerike vil i utgangspunktet berøre arealpolitikken i alle kommunene, også Aurskog-Høland
 - En samordning av de kommunale planfunksjonene kan skape grunnlag for et større og bredere fagmiljø som kan gi viktige kvalitetsmessige gevinster
 - Mindre lokal konkurranse og en proaktiv næringspolitikk fra kommunenes side, tilsier en sterkere organisering på regionalt nivå.
 - De kommunale miljø- og landbruksoppgavene framstår som typiske regionale funksjoner som bør løses innenfor større og mer funksjonelle enheter enn dagens kommuner på Nedre Romerike
 - Kommunene kan trolig styrke sin eksterne påvirkningskraft i hovedstadsregionen gjennom en enhetlig opptreden, klare mandat fra kommunestyrene og større intern gjennomføringsevne
-

6 Konsekvenser for kommunal administrasjon og tjenesteyting

6.1 Problemstillinger

Tjenesteproduksjon utgjør hovedaktiviteten til dagens kommuner på Nedre Romerike. Av samlede driftsutgifter på nærmere 5 mrd kr⁵ går det aller meste til tjenesteproduksjon som skoler, barnehager, eldreomsorg osv.

Norske kommuner har gjennom hele etterkrigsperioden fått ansvaret for stadig flere oppgaver. Hovedspørsmålet i dette kapitlet er om dagens kommuneinndeling på Nedre Romerike har negative konsekvenser for kommunenes ressursbruk eller kvalitet i administrasjon og tjenesteproduksjon.

Når vi skal vurdere tjenesteproduksjonen er det viktig å være klar over at kommuneinndelingen har to dimensjoner: den bestemmer både enhetenes størrelse målt i folketall og enhetenes geografisk avgrensning i forhold til bosettingsmønsteret. Begge disse aspektene ved kommuneinndeling-en kan representere et problem for tjenesteproduksjonen. Størrelsen målt i folketall bestemmer i hvilken skala kommunene driver sin produksjon og på hvilket nivå styring og kompetanseoppbygging skjer, mens avgrensningen bestemmer hvilke innbyggere som nyter godt av produksjonen og hvilke geografiske områder som betjenes av den kommunale kompetansen.

I det følgende skal vi først gi en generell oversikt over mulige sammenhenger mellom kommuneinndeling og utvalgte kriterier. Deretter følger konkrete vurderinger for viktige sektorer på Nedre Romerike.

⁵ Brutto driftsutgifter for alle kommunene var 4.7 mrd. kr i 2003

Finnes stordriftsfordeler eller kvalitetsgevinster i kommunal administrasjon og tjenesteyting?

- Sentraladministrasjon
- Sektoradministrasjon
- Pleie- og omsorgstjenester
 - Hjemmetjenester
 - Institusjonsomsorg
- Barneskoler
- Ungdomsskoler
- Barnehager
- Helse- og sosialtjenester
 - Legetjeneste
 - Psykiatritjenester
 - Barnevern
 - Tjenester for psykisk utviklingshemmede
- Kulturskole og andre kulturtjenester
- Tekniske tjenester
 - Vei
 - Vann, renovasjon, kloakk
 - Kommunal planlegging

AGENDA

6.2 Strukturkart

Med strukturkart mener vi en generell teoretisk oversikt over mulige sammenhenger mellom kommuneinndelingen og ulike kommunale funksjoner. Oversikten i tabell 6.1 er laget ut fra tilgjengelig litteratur over dokumenterte sammenhenger og skjønnsmessige vurderinger ut fra kjennskap til de kommunale funksjonene⁶.

Stordriftsfordeler betyr at gjennomsnittskostnadene pr. produsert enhet reduseres når produksjonsvolumet øker. Hvorvidt det finnes stordriftsfordeler for kommunale tjenester avhenger av tjenestetype og kostnadsstruktur. Tjenester med høye faste kostnader til anlegg og drift er interessante, for eksempel administrasjon, tekniske tjenester, skoler og andre institusjoner. Rene private goder er lite interessante, for eksempel hjemmehjelp. Det finnes to kilder til stordriftsfordeler, dels økt anleggsstørrelse, for eksempel større skoler og sykehjem, dels økt kapasitetsutnyttelse, for eksempel bedre klasseoppfylling eller utnyttelse av kapasitet ved avdelinger på et sykehjem.

Med *kvalitetsgevinst* skal vi her mene at en større enhet dels kan påvirke fagmiljøenes størrelse og grunnlaget for spesialisering, dels kommunens

⁶ Jf. artikkelen "Har kommunestørrelse noen betydning for effektivitet og kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon?" Av Trine Monica Myrvold og Jøran Toresen. Publisert i boken "Er sammenslutning av kommuner svaret på kommunesektorens utfordringer?" Kommuneforlaget 2003.

evne til å rekruttere og beholde fagpersonell. Resultatet av økt kompetanse og spesialisering kan være større bredde i tjenesteytingen.

Med *følsomhet for sentralisering* skal vi her forstå om tjenesten vanligvis må ytes desentralisert nær brukeren, eller om sentralisering kan aksepteres. I vurderingene antyder vi for hvilke tjenester hensynet til god fysisk tilgjengelighet vanligvis vil være et tungt argument.

Med *lokal samordning* menes krav til samordning på tvers av kommunegrenser lokalt mellom to eller flere kommuner i tilfeller hvor bosettingsmønsteret henger tett sammen (særlig oppsplitting av tettsteder).

Regional samordning gjelder behov for samordning på kommunenivå mellom to eller flere kommuner i en region med korte avstander og sterk integrasjon (som på Nedre Romerike).

I oversikten ovenfor kunne vi tatt med flere kriterier, for eksempel fordelingshensyn og ulike typer utilsiktede virkninger som kan oppstå dersom kommunene ikke samordner sin virksomhet. Det såkalte gratispassasjerproblemet er ett av temaene som har vært mye diskutert. Det går ut på at for visse kollektive goder som veier, parker, badestrender osv kan hensynet til en rettferdig finansiering av tjenestene tilsi samarbeid eller sammenslutning. I St.meld.nr 32(1994-95) ble begrepet "regional solidaritet" brukt som betegnelse på utfordringer som knytter seg til rettferdig fordeling i flerkommunale byområder. Regional solidaritet var formulert som et av målene med kommuneinndelingen (sitat):

"Kommuneinndelingen bør bidra til likhet i levkår og rettferdig fordeling av ansvar og ressurser i våre bysamfunn. I flerkommunale byområder er det ofte en skjevfordeling av inntekter og utgifter mellom kommunene og et oppdelt politisk ansvar for bysamfunnets samlede utvikling. Endringer i kommuneinndelingen kan i slike tilfeller bidra til lokal utjevning og en mer rettferdig fordeling."

Vi skal nedenfor se nærmere på mulige sammenhenger mellom kommuneinndelingen på Nedre Romerike og oppgaveløsningen innenfor konkrete sektorer.

Tabell 6.1. Mulige sammenhenger mellom kommunale funksjoner og kommuneinndelingen.

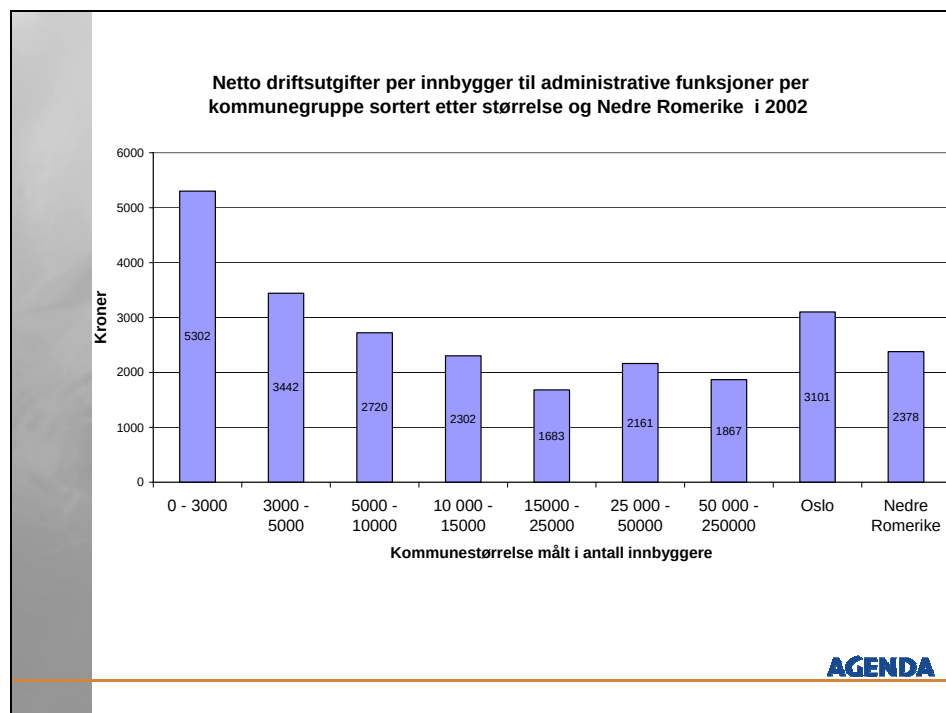
Kommunal funksjon	Stordrifts- fordel	Kvalitets- gevinst	Følsom for sentralisering	Lokal samordning	Regional samordning
Sentral og sektoradministrasjon	X	X			X
Hjemmetjenester				X	
Institusjonsomsorg	X				X
Barnehager	(X)		X	X	
Barneskoler	(X)		X	X	
Ungdomsskoler	(X)	X		X	(X)
Spesialskoler og – barnehager	X	X			X
Legevakt	X	X			X
Helsestasjon/skole- helsetjeneste	(X)	X	X	X	
Psykiatritjenester, ambulerende team etc.		X		X	(X)
Tjenester for psykisk utviklingshemmede, boliger, avlastning etc.		X		X	(X)
Kulturskoler/institus- joner	X	X	(X)		X
Veivedlikehold	X				X
Vann, renovasjon og kloakk	X	X			X
Kommunal planlegging	X	X			X
Miljø- og landbruksforvaltning	X	X			X

6.3 Kommunal administrasjon

I forprosjektet la vi vekt på at økonomiske stordriftsfordeler i kommunal administrasjon på det nærmeste er uttømt i de kommunestørrelser som vi finner på Nedre Romerike. Vi skal her utdype og nyansere denne konklusjonen i lys av nasjonal dokumentasjon om viktige sammenhenger og KOSTRA-data fra kommunene. Vi har tre poenger:

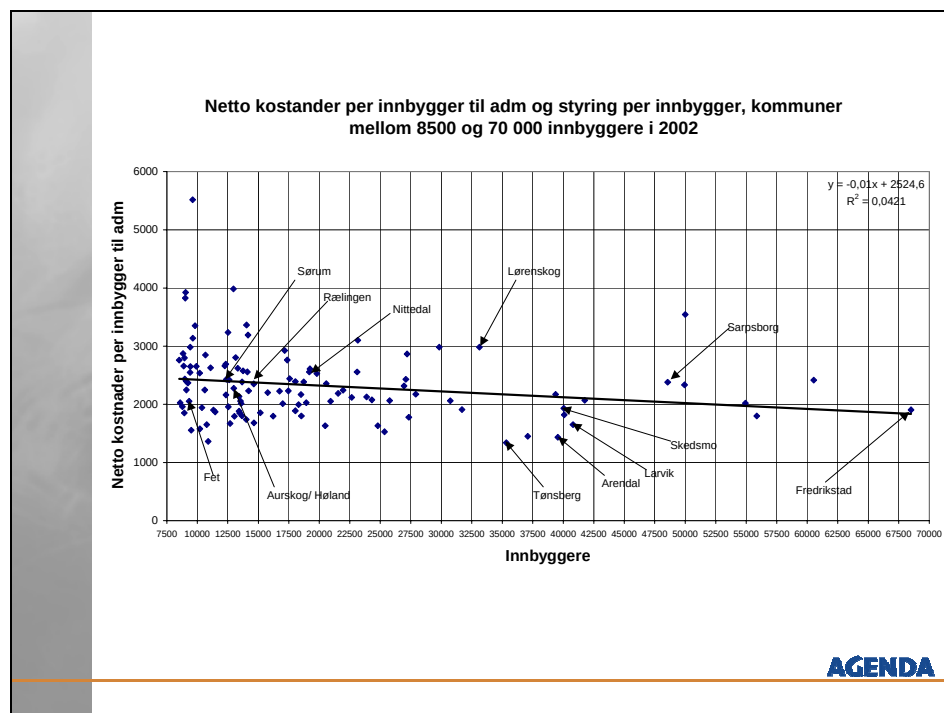
- Gjennomsnittlige administrasjonsutgifter for store kommuner ellers i landet tyder på at stordriftsfordelen på det nærmeste er uttømt for de kommunestørrelser vi finner på Nedre Romerike
- Det er samtidig stor spredning i tallene mellom kommuner av samme størrelse, hvilket er en indikasjon på at noen store kommuner er mer effektive enn andre
- En kort analyse av aktuelle administrative funksjoner på Nedre Romerike tyder på at det finnes store potensialer for både effektivisering og kvalitetsforbedring i deler av den kommunale administrasjonen. Det skyldes at samarbeidet om kommunale støttefunksjoner er svært dårlig utviklet.

Det første poenget hviler på at de nasjonale tallene viser at stordriftsfordelen er uttømt ved kommunestørrelser rundt 15-20.000 innbyggere. Fra forskningen er det dokumentert at høyere administrasjonskostnader i små kommuner skyldes lavt folketall og ikke ulikt inntekts- og dermed aktivitetsnivå, forskjellig bosettingsmønster eller andre kjennetegn ved kommunene. Dette hovedpoenget er illustrert i foilen nedenfor. Vi har tatt med tallene for Oslo, selv om disse ikke er direkte sammenliknbare med tallene for de øvrige kommunegruppene. Det skyldes at Oslo både er kommune og fylkeskommune. Vi ser at de gjennomsnittlige administrasjonsutgiftene for kommunene på Nedre Romerike ligger litt i overkant av snittet for kommunegrupper av tilsvarende størrelse (10-40.000 innbyggere).



En konsekvens av sammenhengen ovenfor er at det ikke er noen automatikk i at kommunesammenslutninger på Nedre Romerike vil lede til innsparinger i kommunal administrasjon. Gjennomsnittstallene for relevante grupper av store kommuner i landet tyder ikke på at det vil være noen stor gevinst ved å øke kommunestørrelsen på Nedre Romerike.

Det andre poenget nyanserer dette bildet. Det er nemlig dokumentert en stor spredning i administrasjonsutgiftene mellom kommuner med samme størrelse. Det gjelder også i store kommuner tilsvarende de kommunestørrelser vi finner på Nedre Romerike. Tallene for kommuner mellom 8.500 og 70.000 innbyggere er vist i foilen nedenfor.



KOSTRA-tallene⁷ for 2002 for kommunene på Nedre Romerike viser en spredning i netto administrasjonskostnader pr. innbygger på 1000 kr. Bak disse tallene ligger det ikke detaljerte studier av administrasjonsfunksjonene og regnskapstallene. Vi kan ikke se bort fra at ulikt aktivitetsnivå og regnskapstekniske forhold forklarer noe av forskjellene. Likevel er det grunn til å tro at det er visse effektivitetsforskjeller mellom kommunene.

For å illustrere betydningen av slike evt. forskjeller har vi hentet ut noen nøkkeltall:

- De samlede brutto administrasjonskostnadene i kommunene på Nedre Romerike var ifølge KOSTRA-tallene for 2002 440 mill. kr, netto 332 mill. kr.
- 5% flat innsparing i kommunal administrasjon i alle kommunene tilsvarer 22 mill. kr, 10% 44 mill. kr.
- Hvis alle kommunene hadde hatt samme administrasjonsutgifter pr. innbyggere som Skedsmo, som ligger i underkant av 2000 kr pr. innbygger, vil det frigjøres 62 mill. kr til andre formål.

⁷ I KOSTRA omfatter kommunal administrasjon følgende funksjoner: Utgifter til politisk styring og kontrollorganer, rådmannsfunksjon og sentral sektorledelse med stabs- og fellesfunksjoner, drift og vedlikehold av administrasjonslokaler, samt diverse fellesutgifter til eldreråd, overformynderi, forliksråd, sivilforsvaret, tilfluktsrom osv.

Om disse tallene kan det sies at det er ren teori. Kommunene har gjennom lang tid stått overfor et kostnadspress som har medført kutt i administrative funksjoner i flere av kommunene. Mange vil derfor sikkert hevde at det er små muligheter for ytterligere innsparing uten at det får konsekvenser for kvalitet og styringsevne i kommuneadministrasjonen. Mot dette kan det hevdes at disse forholdene heller ikke er nærmere undersøkt, etter det vi kjenner til. Det kan ikke utelukkes at en komparativ analyse av ressursbruk i kommuneadministrasjonene ville vist at det finnes muligheter for innsparing uten at det får store kvalitetsmessige konsekvenser.

Her kommer det tredje og mest interessante poenget: Ser vi nærmere på konkrete administrative funksjoner, vet vi fra andre kommuner at det er store muligheter for rasjonalisering og innsparing gjennom samarbeid om administrative støttefunksjoner. Vi snakker da ikke om strategiske administrative ledelsesressurser, men samordning av stabs- og fellesfunksjoner som lønnskjøring, regnskap og skatteinnkreving, jf. funksjonsoversikten i foilen nedenfor.

Samarbeid om administrative støttefunksjoner?

Ikke først og fremst dette:

- Administrasjonssjef/rådmannsfunksjon og overordnet sektorledelse
- Budsjett og økonomiplan, oppfølging av politiske vedtak
- Økonomistyring, kontroll og rapportering
- Oppfølging av virksomheter, resultatenheter
- Finansforvaltning

Men dette:

6. Regnskap
7. Fakturering
8. Lønnsutbetaling
9. Skatteinnkreving, skatteregnskap og arbeidsgiverkontroll
10. Innkjøp
11. IKT-drift og brukerstøtte
12. Personalforvaltning
13. Arkiv
14. Sentralbord, servicetorg
15. Etc.

AGENDA

På Nedre Romerike foregår det i dag svært lite samarbeid om denne typen funksjoner, som mange vil vurdere som opplagte og gode samarbeidsområder. Samarbeid om denne typen funksjoner er sterkt avhengig av felles IKT-systemer i kommunene, hvilket heller ikke er på

plass på Nedre Romerike. Vi vet at det har vært prosesser for å få til samarbeid om både IKT og ulike typer administrative støtteressurser mellom kommunene. Vi vet også at noen av kommunene har et vel-fungerende samarbeid om IKT som kan gi grunnlag for at disse etter hvert tar ut gevinster. Kommunene i regionsenteret har alle hvert sitt IKT-system. Det samme gjelder Nittedal.

Nedre Romerike har i dag kommet kort når det gjelder planer om digital integrasjon og samarbeid om opplagte kommunale funksjoner som andre kommuner i landet finner en løsning på, jf. for eksempel planene på Øvre Romerike. Tatt i betraktning av at IKT kan være en sterkt integrerende funksjon som gir store muligheter for økonomisk og kvalitetsmessige bedre løsninger på en rekke kommunale funksjonsområder, betrakter vi dette som en vesentlig innvending mot dagens kommunestruktur og samarbeidsforhold.

Uenighetene rundt et felles digitalt system og mangel på finansiering gjennom HØYKOM burde være overkommelige sett i lys av hva andre kommuner har fått til. Vi tror dette kanskje kan ha sammenheng med at politikerne ikke helt har sett de langsiktige konsekvensene av pragmatiske holdninger til et så fundamentalt og viktig langsiktig spørsmål for den kommunale forvaltning.

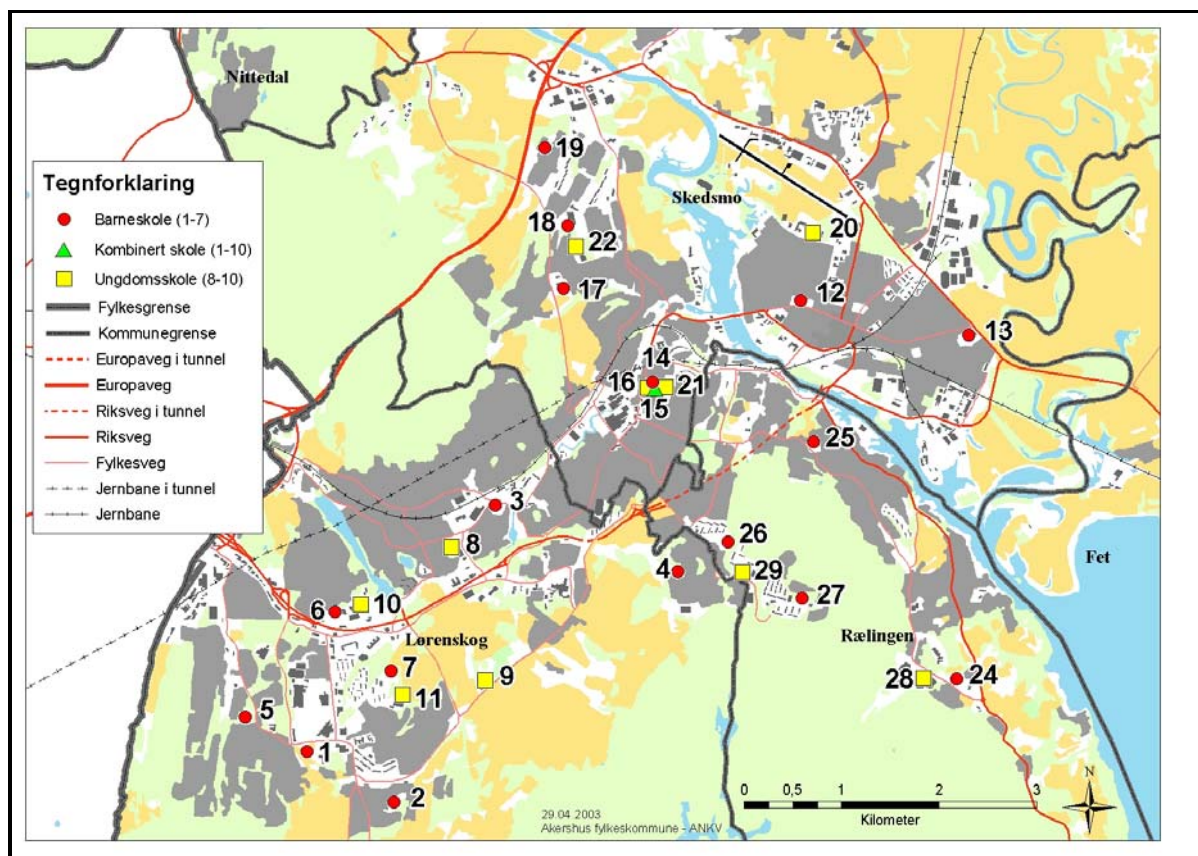
6.4 Grunnskole

I grunnskolen anser vi fire problemstillinger som relevante:

- (1) Kostnader og kvalitet i kommunenes sentrale skoleadministrative fellesressurs, inkludert organisering av PPT
- (2) Utbygging og tilgang til ulike typer spesialskoler for fremmedspråklige, multifunksjonshemmede etc.
- (3) Tilgjengelighet til grunnskoler og ungdomsskoler på tvers av kommunegrensene
- (4) Kostnader knyttet til utbygging og dimensjonering av barneskoler og ungdomsskoler (skolestrukturen)

Vi skal nedenfor drøfte disse problemstillingene med utgangspunkt en kartlegging av skolestruktur og samarbeid på tvers av grensene i regionsenteret. Vi har ikke gjort en tilsvarende kartlegging i de andre kommunene på Nedre Romerike. Vi tror alle problemstillingene kan være relevante også ellers i regionen, men antakelig i mindre grad.

I forprosjektet ble det laget en oversikt over barne- og ungdomsskoler i regionsenteret, jf. kartfiguren nedenfor.



Figur 6.1 Lokalisering av grunnskoler i regionsenteret, ekskl. skoler i Skedsmo nord og Nordby skole sør i Rælingen. Kilde: Akershus fylkeskommune.

Kartleggingen viste følgende:

- I de tre regionsenterkommunene finnes til sammen 35 grunnskoler med nærmere 11.500 elever. Ser vi bort fra skolene i den nordlige delen av Skedsmo finner vi 29 grunnskoler med et samlet elevtall på 9.200 i selve regionsenteret (tettstedet). Skoleanleggene er gjennomgående store og samtidig stort sett sprengt mht. kapasitet.
- Kommunene planlegger, utvikler og driver tjenestetilbudet i hovedsak hver for seg. Det gjelder både det ordinære grunnskoletilbudet og skoler med spesielt tilpasset undervisning.
- Utveksling av elever på tvers av grensene skjer i svært begrenset omfang gjennom kjøp og salg av et fåtall plasser. Antall gjesteelever utgjør noen titalls elever.
- I grenseområdene mellom kommunene finnes det eksempler der elever har kortere og evt. mindre trafikkfarlig vei til skole i nabokommunen enn i egen kommune. Det gjelder i første rekke elever i området Kurland/Løvenstad. Antall elever som er berørt av dette og ulempenes omfang er ikke nærmere kartlagt.

Når det gjelder interkommunale tiltak på undervisningssektoren, har vi registrert fire samarbeidsavtaler på hele Nedre Romerike.

- Skedsmo og Rælingen har en interkommunal samarbeidsavtale om opplæring av visse grupper fremmedspråklige på Sagelva skole
- Aurskog-Høland, Sørum og Nes samarbeider om en spesialscole med SFO for barn og unge med sammensatte behov på Skåningsrud skole
- Fet kjøper plasser for voksenopplæring etter avtale med Aurskog-Høland
- Lørenskog, Skedsmo og Rælingen samarbeider om formidling av tolketjeneste til de organer som måtte ha behov for det

I forhold til andre kommuner er det litt overraskende at ingen av kommunene etter våre opplysninger har etablert samarbeide om PPT. Det kan ha sammenheng med at et stort elevgrunnlag i hver kommune gir grunnlag for en effektiv organisering, evt. at tjenesten er ulikt organisert i forhold til den enkelte skole. Erfaring fra andre kommuner tilsier likevel at det er faglige og kvalitetsmessige gevinster knyttet til samordning av tjenesten på tvers av kommunegrensene. Vi vil tro det både kan gjelde den type situasjon vi finner i regionsenteret, med et sammenhengende tettsted og korte avstander, og de mindre kommunene i øst, selv om reiseavstandene her blir noe lenger. For den type spesialiserte funksjoner vi her snakker om, vil vi tro hensynet til kompetanseoppbygging og effektiv utnyttelse av kapasiteten tilsier at nedslagsfeltet for tjenesten kan være ganske stort.

Når det gjelder skole- og barnehageadministrasjonen i kommunene, vil vi tro det kan høstes både stordriftsfordeler og kvalitetsgevinster gjennom en samordning av kommunenes sentrale fagressurser. Muligheter for samarbeid påvirkes av kommunenes administrative organisering som er ulik mellom kommunene. Likevel kan det være gevinster knyttet til samarbeid om for eksempel forvaltningsoppgaver og oppgaver som har med utvikling og faglig støtte til driftsenhetene å gjøre. Det kan for eksempel gjelde rapportering, tilsyn og godkjenning, organisering av voksenopplæring, kontakt med statlige myndigheter, utviklingsprosjekter mot skolene, samt resultatvurdering og innsamling av styringsinformasjon. Med referanse til kommuner som satser offensivt på utviklingstiltak i skolen, kan det tenkes en samlet administrativ løsning for pedagogiske støtte- og utviklingsressurser mellom to eller flere kommuner, inkl. PPT og andre spesielle oppgaver innenfor undervisningsfeltet. Dette er eksempler på muligheter for samarbeid som ser ut til å være dårlig utviklet og kartlagt på Nedre Romerike.

Når det gjelder utbygging og drift av ulike typer spesialschooler og – barnehager, tror vi det er spesielt tunge argumenter for koordinering og

samarbeid på tvers av kommunegrensene. Kravet til samordning kan skyldes både hensynet til langsiktig dimensjonering, effektiv drift, kompetanse og tilgjengelighet for brukerne. I noen tilfeller snakker vi her om svært spesialiserte tilbud.

Når det gjelder styring av den generelle skolestrukturen, er vi usikre på om en annen kommuneinndeling i regionsenteret ville gitt en annen struktur. Likevel tror vi hensynet til brukerne og en effektive langsiktig planlegging av utbyggingsmønsteret, herunder investeringer i nye skoleanlegg, tilsier at området burde vært sett under ett. Siden styring av skolestrukturen er en grunnleggende kommunal funksjon kan dette tolkes som en vesentlig innvending mot dagens kommuneinndeling i regionsenteret.

Interkommunalt samarbeid og løpende koordinering mellom kommunene kan være et enkelt og riktig svar på flere av de problemstillingene vi har drøftet ovenfor. Det kan for eksempel gjelde samarbeid om kompetanse-krevende funksjoner og brukervennlige løsninger i lokale grenseområder. Styring av skolestruktur er kanskje en mer langsiktig og strategisk funksjon som det kan være vanskeligere å finne gode løsninger på gjennom samarbeid.

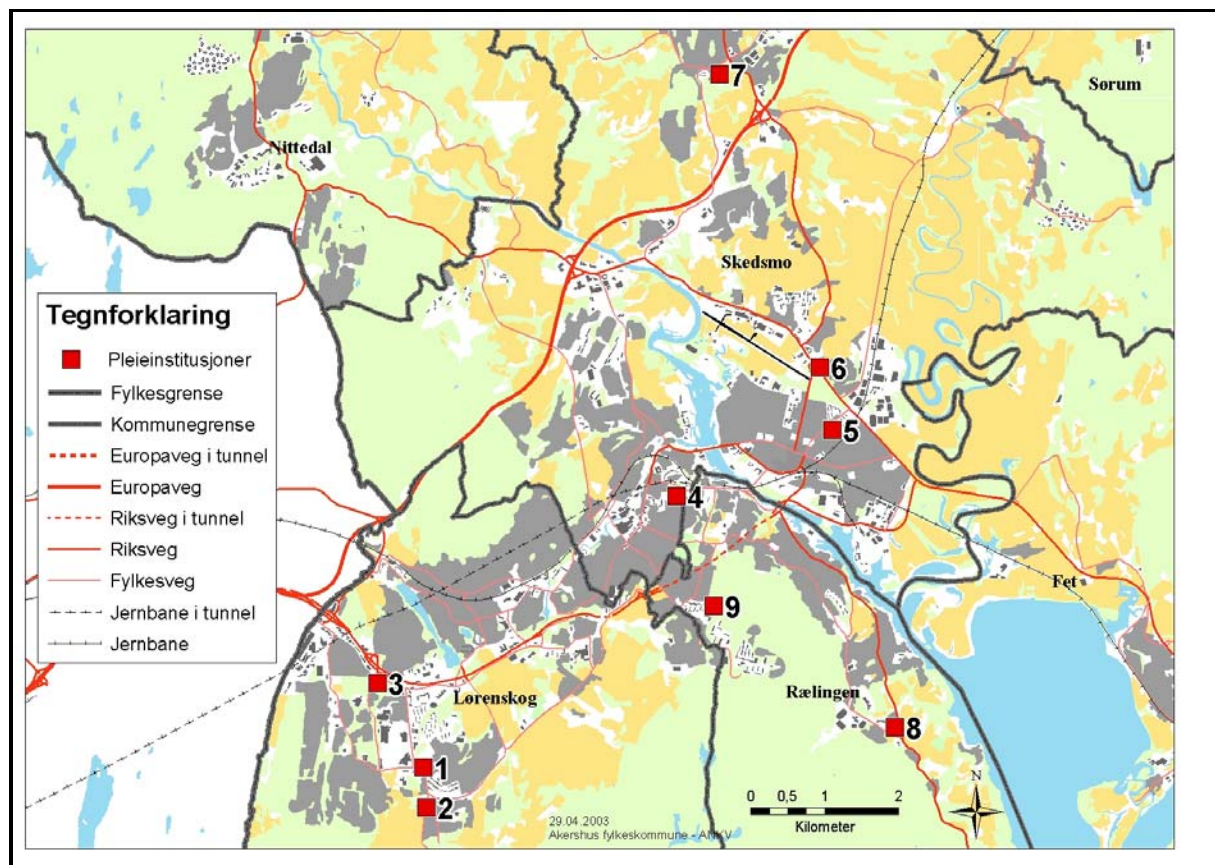
6.5 Pleie- og omsorgsinstitusjoner

Også når det gjelder pleieinstitusjoner i eldreomsorgen foregår det etter hva vi har oversikt over lite utveksling av brukere mellom kommunene. Kartleggingen i forprosjektet viste at det i de tre kommunene i regionsenteret finnes til sammen 9 institusjonstilbud med til sammen 561 plasser. Også dette tilbudet er under sterkt press med behov for flere plasser. Lokaliseringen av institusjonene framgår av kartet nedenfor.

Vi tror både problemstillingene og vurderingene i forhold til kommuneinndelingen stort sett er de samme som for grunnskolen. Det betyr at det trolig eksisterer visse muligheter for stordriftsfordeler og kompetansemessige gevinster i administrative sektorfunksjoner. Trolig finnes det også gevinster knyttet til etablering og drift av spesialiserte tilbud overfor små brukergrupper. Tilgjengelighet til tilbud på tvers av kommunegrensene kan også være et argument, men er antakelig av mindre betydning. Også når det gjelder langsiktig utbyggingsmønster og styring av investeringer, tror vi det vil være bedre forutsetninger for samfunnsøkonomisk gode løsninger dersom tett integrerte områder som i regionsenteret ble sett under ett.

Et annet og trolig viktig aspekt ved kommunale pleieinstitusjoner, er at kommuneinndelingen kan påvirke samspillet med andre forvaltningsnivåer. Det kan gjelde samarbeid mot sykehus eller andre typer 2.

linjetjenester, for eksempel med sikte på å fjerne flaskehalser i behandlingskjeden. Dette poenget er generelt formulert i kap.6.7.3.



Figur 6.2 Lokalisering av pleieinstitusjoner i regionsenteret. Kilde: Akershus fylkeskommune

6.6 Andre tjenester

6.6.1 Legevakt og barnevern

På begge disse områdene finnes det litt samarbeid i form av en felles legevakt mellom Skedsmo, Lørenskog og Rælingen, og en felles barnevernsvakt mellom seks av kommunene (ikke Skedsmo). Generelt er det klare stordriftsfordeler ved etablering av legevakt. Det kan tilsi at dagens ordning bør utvides til å gjelde flere deltakere, evt. at det etableres flere samarbeidsordninger innenfor regionen. Aurskog-Høland har for eksempel vedtak på at de ønsker samarbeid om legevakt.

Når det gjelder barnevernsvakten, er det etter det vi forstår spesielle grunner til at ordningen ikke gjelder Skedsmo. Sett utenfra virker dagens organisering noe spesiell.

Vi konstaterer samtidig at kommunene ikke har utviklet samarbeidsordninger på andre områder innenfor barnevernstjenesten. Også det

finner vi noe spesielt i et så tett og integrert område, spesielt i regionsenteret der mange av brukerne av barneverntjenesten trolig opererer på kryss og tvers av kommunegrensene.

6.6.2 Kommunale helsetjenester

Her kan dagens struktur og samarbeidsforhold tilsi at det er behov for samordning av spesielle funksjoner som for eksempel helse- og sosialberedskap, inkl. smittevern og medisinfaglig rådgivning. Innenfor den kommunale legetjenesten og skolehelsetjenesten er vi usikre på om det er uløste samordningsbehov.

6.6.3 VAR-tjenester

VAR-oppgavene blir i dag stort sett løst gjennom interkommunale selskaper som ROAF (avfallssamarbeid mellom 8 kommuner), RA2 (felles kloakkrenseanlegg for 3 kommuner) og NRV (vannforsyning til 6 kommuner). Dette er eksempler på viktige former for interkommunalt samarbeid som trolig innebærer velfungerende og gode driftsløsninger for de kommunene som deltar. Ordningene har vokst fram gjennom ulike historiske prosesser som har ledet fram til dagens samarbeidsmønstre.

Sett i et regionalt og større samfunnsøkonomisk perspektiv kan det i dag reises spørsmål ved om disse ordningene er optimale, bl.a. med hensyn til geografisk nedslagsfelt. Trolig er det betydelige økonomiske gevinster ved å etablere kommunaltekniske anlegg felles for bebyggelse som er sammenhengende over kommunegrensene. Disse problemstillingene har vi ikke grunnlag for å gå nærmere inn på.

6.6.4 Brann og redning

Når det gjelder brann- og redning, yter Nedre Romerike Brannvesen (NRB) i dag fullverdige branntjenester til de tre kommunene i regionsenteret, mens 110-sentral løses for alle kommunene på Romerike. NRB selger også ledelsesoppgaver til Nittedal brannvesen. Også her kan det stilles spørsmål ved om organiseringen og nedslagsfeltet for tjenesten er optimal ut fra bosettingsmønsteret. 110-sentralen er nylig foreslått som en sentralisert løsning for hele Oslo og Akershus.

Det kan også nevnes at kommunene har ansvar for en rekke sivile beredskapsoppgaver, herunder risiko- og sårbarhetsanalyser, kriseledelse og utarbeidelse av ulike krise- og beredskapsplaner. Hensynet til kompetanse, ressursbruk og kvalitet tilsier antakelig at vesentlige deler av kommunenes oppgaver innenfor beredskap og samfunnssikkerhet bør løses i fellesskap på Nedre Romerike.

6.6.5 Kart og oppmåling

På dette området foreligger klare anbefalinger om samarbeid fra en intern arbeidsgruppe⁸. Arbeidsgruppen konkluderer med at et utstrakt samarbeid mellom SNR-kommunene vil medføre økt produksjon og større effektivitet med tilsvarende eller mindre ressursbruk.

6.6.6 Kulturtjenester

Samordning av kulturtjenester kan gi både stordriftsfordeler og kvalitetsgevinster, særlig når det gjelder tjenester fra institusjoner som for eksempel kommunale musikkskoler. Større enheter har også en større finansiell slagkraft som er viktig for å realisere evt. nye institusjoner eller andre kulturelle satsinger.

6.7 Andre konsekvenser av kommuneinndelingen

Dagens kommuneinndeling på Nedre Romerike kan også ha en del andre typer konsekvenser som kort skal nevnes i tilknytning til vurdering av tjenesteproduksjonen. Vi tror følgende momenter er relevante:

6.7.1 Desentraliseringsgevinster

Kommuneinndelingen kan være et viktig moment i vurderingen om ytterligere desentralisering av oppgaver fra staten til kommunene er mulig og ønskelig. Både størrelsen målt i folketall og den geografiske avgrensningen av enhetene kan være av betydning alt etter hvilke oppgaver vi snakker om. Vi tror en videreføring av dagens kommuneinndeling på Nedre Romerike kan være en sperre mot videre desentralisering og satsning på kommunene, kanskje først og fremst når det gjelder plan- og utviklingsoppgaver, men også når det gjelder reformer i velferdspolitikken. Til dette kommer at kommuneinndelingen vil være av betydning dersom kommunene skal løse fylkeskommunale oppgaver, jf. nærmere vurderinger i kap. 8.

6.7.2 Behov for interkommunale løsninger

Kommuneinndelingen bestemmer langt på vei behovet for horisontalt samarbeid dvs. interkommunale løsninger. Jo mer oppstykket og fragmentert inndeling av sammenhørende områder, jo mer samarbeid vil det være behov for. Dagens inndeling skaper etter vår vurdering et meget stort samordningsbehov på tvers av grensene, særlig rundt regionsenteret. Dersom dette skal løses uten endringer i kommuneinndelingen vil det være behov for et omfattende og formalisert interkommunalt samarbeid om både utviklingsoppgaver og tjenesteproduksjon.

⁸ Rapport: Oppmålingsfunksjoner. SNR 2003

6.7.3 Samarbeid og partnerskap mellom forvaltningsnivåene

Kommuneinndelingen kan også påvirke mulighetene for vertikalt samarbeid dvs. samarbeid mellom stat og kommune eller mellom kommunene og fylkeskommunen for å gi et best mulig tjenestetilbud til innbyggerne. Jo flere kommuner og jo mer oppsplittet kommunenivået framstår, jo vanskeligere kan det være å få til et effektivt og godt samarbeid. Det kan for eksempel gjelde samordning mellom 1. linjetjenester som ofte er kommunale og 2. eller 3. linjetjenester som ofte er statlige eller fylkeskommunale. Denne typen samarbeid og partnerskap mellom forvaltningsnivåene blir trolig viktigere i velferdspolitikken i årene framover.

6.7.4 Samordning mot lokal statsforvaltning

Kommuneinndelingen har også en direkte betydning for statlig forvaltning og tjenesteproduksjon som er organisert på kommunenivået. Det gjelder for eksempel trygdekontorene hvor det er lovfestet at det skal være ett kontor i hver kommune. For en lang rekke andre statlige etater er det vanligvis opp til den enkelte etat å bestemme om den skal være organisert på kommunenivået eller i større enheter. Gjennom de siste tiårene har stadig flere statlige etater gjennomført strukturreformer som betyr at de i dag er organisert i til dels betydelig større enheter enn dagens kommuner.

På Nedre Romerike er de fleste statsetater i dag organisert med ett kontor enten på Nedre Romerike eller felles for hele Romerike. Dersom kommunene mener det er viktig å "komme på nivå" med de statlige kontorene, kan de selvsagt argumentere for at staten i større grad må tilpasse seg dagens kommuneinndeling. Alternativet er at kommunene går inn for en ny kommuneinndeling som i større grad passer for begge parter. Ved inndelingsreformen i 1960-årene og i tiårene etter var det et uttalt mål at kommuneinndelingen nettopp skulle ivareta hensyn til både kommunal og statlig oppgaveløsning.

6.7.5 Oversiktlig forvaltning for innbyggerne

Kommuneinndelingen påvirker graden av oversiktighet i forvaltning for innbyggerne. På Nedre Romerike er det i dag syv selvstendige kommunale myndigheter på et lite og stadig med sammenvokst geografisk område. Offentlig sektor består i tillegg av ulike interkommunale ordninger, fylkeskommunen og en rekke statlige etater. Målt ut fra dagens geografiske virkelighet og utfordringer er det godt mulig at denne organiseringen fortsatt virker oversiktlig for innbyggerne. Innbyggernes vurderinger kjenner vi lite til. Uansett vil det ofte være slik at innbyggerne tilpasser seg systemet som det er. De kan også være lite kjent med alternative løsninger.

Ser vi framover er det viktig å være klar over at kommuneinndelingen vil kunne påvirke organiseringen i store deler av offentlig sektor. Vi tror en statisk kommuneinndeling kan medføre en ytterligere differensiering av både kommunal og statlig forvaltning. Selv om det finnes visse organisatoriske knep som kan sikre at innbyggerne slipper å forholde seg til mange forskjellige instanser, kan resultatet i praksis bli enda flere nivåer og instanser. I dette ligger at hensynet til oversiktligheit trolig er et argument for geografisk funksjonelle generalistkommuner som har et bredt ansvar for innbyggernes velferd og som samtidig er organisert på samme geografiske nivå som lokal statsforvaltning.

6.8 Konklusjoner

Dagens kommuneinndeling på Nedre Romerike har etter vårt syn vesentlige og viktige konsekvenser for både effektivitet og kvalitet i administrasjon og tjenesteproduksjon. Det grunnleggende problemet ser ut til å være knyttet til at den kommunale administrasjonen og produksjonen i dag er sterkt oppdelt innenfor et relativt lite og nært sammenhengende bosettingsområde med korte avstander for både innbyggerne og de ansatte i kommunene. Mellom kommunene skjer det i dag svært lite samordning av ressursbruk og kompetanse i administrasjon og tjenesteproduksjon på tvers av kommunegrensene.

Hovedinnvendingene mot dagens kommuneinndeling er knyttet til følgende forhold:

- Mangelfull utnyttelse av stordriftsfordeler og mulige kvalitetsgevinster på en rekke kommunale ansvarsfelt, herunder kommunaladministrative støttefunksjoner, sentrale sektoradministrasjoner, ulike former for standardisert forvaltning, samt en rekke kompetansekrevende funksjoner
- Manglende geografisk samordning av det langsiktige utbyggingsmønsteret innenfor hovedsektorer som skole, institusjonsomsorg og tekniske tjenester
- Manglende tilgjengelighet til tjenestetilbudet på tvers av administrative grenser for innbyggerne
- Dagens kommuneinndeling kan svekke kommunenes framtidige rolle i velferdspolitikken, herunder mulighet for videre desentralisering av nye oppgaver til kommunene og utvikling av et godt samarbeid og partnerskap mellom forvaltningsnivåene
- Dagens kommuneinndeling fungerer ikke lenger som en samordnet administrativ inndeling for stat og kommune og bidrar til en oppstykket offentlig forvaltning for innbyggerne

7

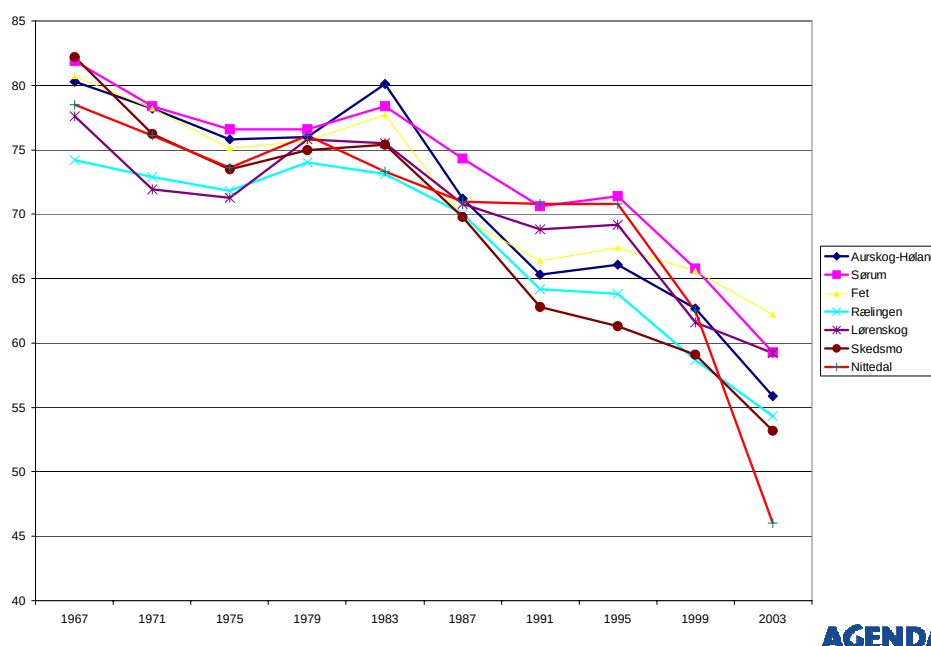
Demokratiutfordringer

7.1 Status for lokaldemokratiet

I forprosjektet ble det laget en status for lokaldemokratiet på Nedre Romerike med følgende punkter:

- Valgdeltakelsen ved kommunevalget har vært synkende i alle kommunene over lenger tid. Ved kommunevalget i 2003 varierte deltakelsen fra 46.0% i Nittedal til 62.2% i Fet, jf. figur nedenfor. Den spesielt lave deltakelsen i Nittedal må sees i lys av et lite vellykket forsøk med et annet valgtidspunkt. Samme negative trend i deltakelsen observeres for hele landet. Ved siste kommunevalg var valgdeltakelsen på rekordlave 59% for hele landet. Det er den laveste deltakelsen siden 1922.
 - Institusjonsdemokratiet og nærmiljødemokratiet er trolig i positiv utvikling
 - Høy utskifting av kommunestyrerepresentantene og en bekymring for rekrutteringen til lokalpolitisk arbeid
 - Svak identitets- og tilhørighetsfølelse i en del av kommunene som følge av rask befolkningsvekst, høye flyttetall og sterk mobilitet på arbeidsmarkedet
 - Kommunene opplever svak påvirkningskraft og handlefrihet i oppgaveløsningen, dels i forhold til tjenesteproduksjon, men kanskje særlig i forhold til utviklingsoppgaver innenfor planlegging, næringsutvikling og miljøvern
-

Valgdeltakelse på Nedre Romerike



AGENDA

7.2 Kommuneinndelingens betydning

I forprosjektet konkluderte vi med at det neppe er sterke og entydige sammenhenger mellom kommunestørrelse og viktige kvaliteter ved lokaldemokratiet på Nedre Romerike. De demokratiske argumentene trekker i ulike retninger og er antakelig av ulik tyngde i de forskjellige kommunene.

De fleste argumenter knyttet til deltagelse, identitet og påvirkningsmuligheter taler trolig for stabilitet i kommuneinndelingen, ikke bestemte kommunestørrelser. I forhold til disse kriteriene kan det være selve forandringen og frykten for hva som kan skje ved omstillinger til en ny og større kommune som er utslagsgivende. Vi skal nedenfor se nærmere på en del av disse sammenhengene i lys av borgerundersøkelsen som er gjennomført i Rælingen kommune.

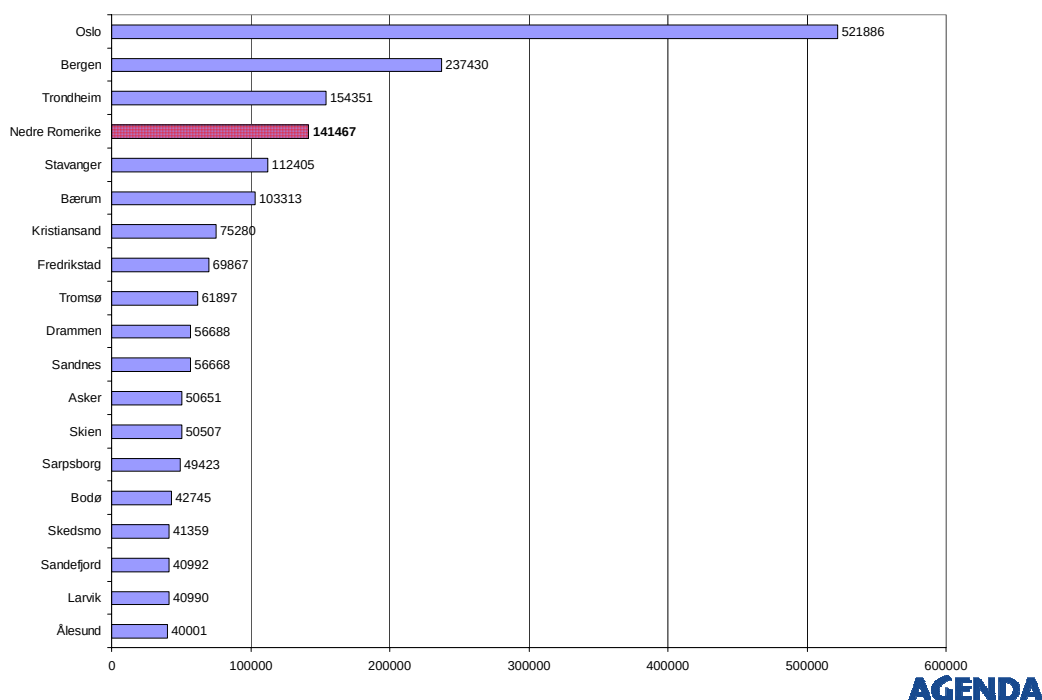
Hensynet til kommunenes påvirkningskraft over samfunnsutviklingen kan være et argument som taler for endringer i kommuneinndelingen. I dette argumentet ligger at en større enhet kan lede til økt regional tyngde og større gjennomslagskraft i forhold til regionale tjenesteytere. En større enhet kan også lede til desentralisering av nye oppgaver og virkemidler fra staten, både innenfor velferdspolitikken og når det gjelder utviklingsoppgaver.

Et annet moment kan være at en storkommune i kraft av sin kompetanse, tyngde og kapasitet kanskje kan yte større motstand mot statlig detaljstyring enn dagens kommuner. Det kan for eksempel gjelde i forhandlingsprosesser om økonomiske rammer eller saker av juridisk karakter. Nedre Romerike som én kommune vil være landets fjerde største kommune, på størrelse med Trondheim. Nedre Romerike vil da rent størrelsesmessig være i selskap med storbyene og de andre regionale hovedstedene i landet. Som kjent får en del av disse kommunene en viss nasjonal oppmerksomhet og spesialbehandling, både i stortingsmeldinger og gjennom egne økonomiske virkemidler.

Et ytterligere moment er at en strukturreform kan innebære fornyelse i de politiske rollene og den politiske dagsorden i forhold til innbyggerne. Gjennom en større enhet kan det skapes forutsetninger for å møte andre typer utfordringer enn de som dominerer dagens lokalpolitiske debatt. Vi tenker her særlig på alle de grenseoverskridende, regionale sakene hvor innbyggerne i dagens kommuner har få muligheter for å påvirke utviklingen. Vi tenker på muligheten for å profilere Nedre Romerike som en tydelig og kraftig regional aktør i hovedstadsområdet. Vi tenker også på fornyelse i form av flere initiativ og større utviklingskraft i tjenesteproduksjonen. Dette er eksempler på områder hvor det kan hevdes at dagens kommuner og lokalpolitikk innebærer et demokratisk underskudd. Utnyttelse av mulighetene innenfor det regionale perspektivet kan bidra til et viktigere og mer attraktivt lokaldemokrati, både for innbyggerne og lokalpolitikere.

Endelig skal det nevnes at en strukturreform gir en rekke muligheter for fornyelse av den kommunale organisasjonen. Det kan gjelde ledelse, organisasjonsstruktur, styringssystem, bredden på fagmiljøene, karrieremuligheter for de ansatte osv. Slike organisasjonsmessige gevinster forutsetter ikke nødvendigvis endringer i kommuneinndelingen. Mulige gevinster må også veies opp mot menneskelige og materielle omstillingskostnader, som alltid vil være et viktig aspekt ved strukturreformer.

Nedre Romerike sett i forhold til landets største kommuner, folketall pr. 1.104



7.3 Borgerundersøkelsen i Rælingen

Våren 2003 ble det gjennomført en borgerundersøkelse i Rælingen kommune om innbyggernes forhold til kommunen og syn på endringer i kommuneinndelingen.⁹ Undersøkelsen omfattet intervju med 600 innbyggere over 18 år fordelt på fire ulike bostedsområder i kommunen. Vi skal her se nærmere på utvalgte resultater vedrørende tilhørighet og synspunkter på kommunesammenslutning.

Tallmaterialet om innbyggernes tilhørighet er i rapporten sammenfattet i følgende punkter:

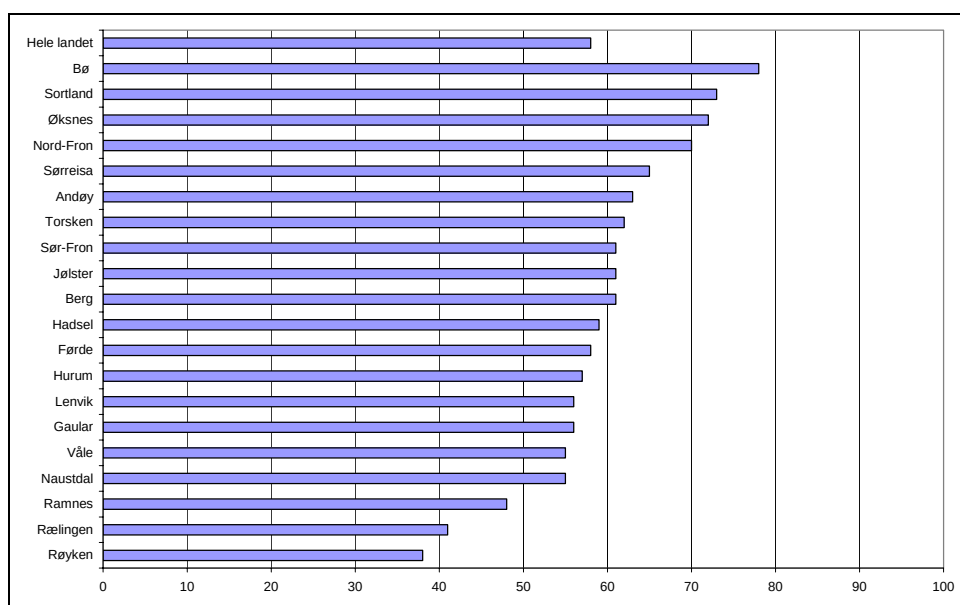
- Innbyggernes tilhørighet til Rælingen kommune er generelt lav sammenliknet med andre kommuner. Tallene for kommunetilhørighet er blant de laveste vi har målt, på linje med Røyken kommune og tidligere Ramnes kommune, jf. foilen nedenfor¹⁰.

⁹ Rælingen kommune: Borgerundersøkelse om lokaldemokrati og kommunens fremtid. Rapport fra Agenda Utredning & Utvikling AS og Opinion AS. Mai 2004.

¹⁰ Kilde for tallene er dels KRDs lokaldemokratiundersøksle i 19 kommuner fra 1998 og borgerundersøkelsen i Rælingen.

- Samlet for hele befolkningen i Rælingen er tilhørigheten til Nedre Romerike i dag like sterk som til egen kommune
- Internt i kommunen er det innbyggerne i området Fjerdingby/Nordby, som bl.a. utgjør de landlige delene av kommunen, som har sterkest tilhørighet til kommunen. Majoriteten av innbyggerne i de sentrale tettstedsområdene er gjennomgående mer regionale i sine vurderinger. I disse områdene er tilhørigheten til Nedre Romerike like sterk eller sterkere enn til kommunen. En betydelig andel av innbyggerne i disse områdene har også tilhørighetsbånd til Akershus fylke, delvis også til Oslo.
- Svak kommunetilhørighet er typisk blant innflytterne og innbyggere med flytteplaner. Tilhørigheten til kommunen er også relativt svak blant pendlerne og de unge.
- Bare 53 % av innbyggerne mener det er viktig at Rælingen kommune består som egen kommune i framtiden. Denne andelen er betydelig høyere i området Fjerdingby/Nordby enn i tettsteds-kretsene nord i kommunen

Andel av befolkningen som føler stor tilhørighet til egen kommune



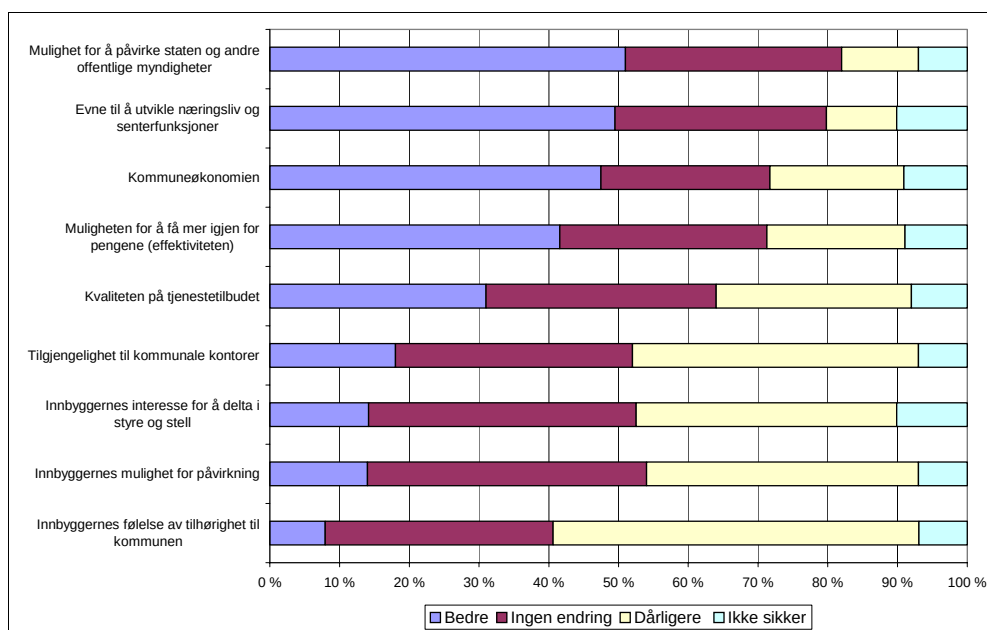
Hovedpunktene når det gjelder innbyggernes holdninger til kommunesammenslutning var som følger:

- Innbyggerne har høy oppmerksomhet om temaet og undersøkelsen viser at innbyggerne både vil og kan svare på viktige spørsmål
- En klar majoritet av innbyggerne på over 60 % mener kommunesammenslutning gir en bedre eller uforandret situasjon på områder som gjelder påvirkningskraft for kommunen, evne til å utvikle næringsliv og servicefunksjoner, kommuneøkonomi, effektivitet og kvalitet på tjenestetilbudet. Økt påvirkningskraft og utviklingsevne framstår som de største fordelene.
- Størst ulemper vurderes å være knyttet til svakere tilgjengelighet, dårligere betingelser for deltakelse, mindre påvirkningsmuligheter og svakere tilhørighet innenfor en større kommune. Ulempene vurderes å være størst og mest éntydige i forhold til tilhørighet. For tilgjengelighet og øvrige demokratiindikatorer er det en større andel som tror at situasjonen enten blir bedre eller uforandret, enn forverret.
- I hele kommunen er i dag 38 % for sammenslutning med en eller flere omegnskommuner, 44 % er mot, mens 17 % er usikre. I de sentrale tettstedskretsene er det flertall for sammenslutning. Det er også majoritet for sammenslutning blant innbyggere med høyt utdanningsnivå, innflyttere, pendlere og menn. Størst andel mot finner vi blant innbyggere som har sin arbeidsplass i kommunen, innbyggere med lang botid, lavt utdanningsnivå og kvinner.
- Tilhengernes argumenter for sammenslutning er først og fremst knyttet til muligheter for effektivisering og bedre kommuneøkonomi. Dernest er det også mange som vektlegger bedre kvalitet på offentlig service og utvikling av næringsliv og senterfunksjoner.
- Argumentene mot sammenslutning er først og fremst knyttet til mindre nærhet og svakere påvirkningsmuligheter, svekket tilhørighet, samt fare for mer byråkrati og mindre oversiktighet i en større kommune. Lengre avstand til kommunale kontorer, fare for dårligere kvalitet på tjenestetilbudet og dårligere kommuneøkonomi er også viktige motargumenter. Omstillingskostnader i form av tap av arbeidsplasser eller stridigheter ser ikke ut til å veie særlig tungt.
- En betydelig andel av innbyggerne peker på at det er behov for nærmere informasjon om mulige konsekvenser av kommunesammenslutning
- Hele 80 % av innbyggerne ser på Skedsmo som en naturlig fusjonspartner, dersom spørsmålet skulle bli aktuelt. Lørenskog nevnes av 40 % av innbyggerne og er kandidat nr. 2. Andre

kommuner som Fet og Enebakk nevnes kun av et lite mindretall i kommunen. Svært få tenker på hele Nedre Romerike som en naturlig kommune.

- 56 % av innbyggerne forventer at Rælingen blir involvert i en kommunesammenslutning i løpet av de nærmeste 10 årene

Innbyggernes vurdering av mulige konsekvenser av kommunesammenslutning. Rælingen kommune.



AGENDA

Vi vet ikke om undersøkelsen i Rælingen kommune er representativ for innbyggerne i de øvrige kommunene på Nedre Romerike. Likevel gir undersøkelsen grunnlag for å formulere noen hypoteser om sammenhenger som kan være gyldige også ellers i regionen:

- Innbyggerne i samtlige kommuner har antakelig vesentlig sterkere tilhørighet og identitetsbånd knyttet til nærmiljøet og de lokale områdene sammenliknet med hele kommunen. På Nedre Romerike finnes 25 tettsteder. Det er først og fremst på dette nivået vi finner den sterke og kanskje viktige formen for tilhørighet og identitetsfølelse. Trolig er holdningene til kommunen sterkt avhengig av

hvordan kommunen er representert og opptrer i forhold til de lokale stedene.

- Tilhørigheten til kommunene er antakelig relativt svak på Nedre Romerike, sammenliknet med mange andre kommuner i landet. For store befolkningsgrupper er trolig kommuneidentiteten neppe vesentlig sterkere enn til Nedre Romerike, Oslo eller Akershus. Mange innflyttere og mobiliteten på arbeidsmarkedet kan være viktige forklaringer til dette.
- Spesiell interesse kan knytte seg til kommuneidentiteten i flere av dagens kommuner, for eksempel kommuner som Nittedal og Aurskog-Høland. Nittedal har hatt uforandrede kommunegrenser siden 1837 og er i dag orientert både mot Oslo og Nedre Romerike. Aurskog-Høland er interessant sett i lys av den store kommunesammenslutningen i 1966.
- Skal vi driste oss til å vurdere regiontilhørigheten, vil vi tro den er svakest i Aurskog-Høland og de landlige områdene øst for Glomma, inkl. Sørumsdal og deler av Fet, kanskje også bygdene nord i Nittedal. Lørenskog er svært interessant og er kanskje på vippen mellom Oslo og Nedre Romerike når det gjelder regiontilhørighet.
- Blant innbyggerne i de tre kommunene som utgjør regionsenteret er det trolig store andeler som mener at dagens kommunegrenser er kunstige. Det samme kan også gjelde innbyggere sør i Nittedal kommune og innbyggere i tilgrensende områder i Fet og kanskje Sørumsdal.
- Demokratiaspektene generelt, men særlig konsekvenser for tilhørighet vil være viktig å vie oppmerksomhet ved evt. strukturreformer på Nedre Romerike. Det gjelder i forhold til alle innbyggerne, uansett om de er positivt eller negativt innstilt til kommunesammenslutninger.
- Kommuneidentitet er noe som må skapes og vedlikeholdes. Alle innflytterne og den sterke integrasjonen på bolig- og arbeidsmarkedet gjør identitetsoppbygging til et vanskelig prosjekt, også innenfor dagens kommuner. I deler av regionen kan det kanskje være like vanskelig å styrke identiteten innenfor dagens kommuner som å bygge opp en ny regional identitet. Vi tenker særlig på kommunene som utgjør regionsenteret.

KS har fått utarbeidet et problemnotat om "Identitetens drivkrefter i kommunesammenslåinger" av Norsk senter for bygdeforskning. I notatet pekes det på noen kriterier som kan være viktig ved etablering av et nytt politisk-administrativt område dvs. en ny kommune:

- Man må etablere interaksjon som er bundet innenfor det nye områdets geografiske grenser, for eksempel nedslagsfelt for de kommunale tjenestene

- Man må vurdere befolkningens pendlingsomfang og pendlingsretning
- Man må vurdere grad av historiske motsetninger
- Man må formulere begreper og symboler som representerer den nye kommunen
 - Man må utvikle et begrepsapparat og en symbolbruk som skiller kommunen fra andre kommuner (identifikasjon)
 - Man må danne identitetsmessige ”fortellinger”, bilder og forestillinger
- Man må etablere institusjoner med samme ”nedslagsfelt” som den nye kommunen
 - Kommunestyre, valgkretser, skolekretser etc. er eksempler på offentlige institusjoner
 - Massemedia er eksempler på private institusjoner
- Man må utvikle en bevissthet og en identifikasjon av den nye kommunen også utenfor kommunens grenser

For egen regning vil vi legge til at nye kommunedannelser er avhengig av aktiv ledelse. Noen må formulere visjoner, stimulere til debatt og lede an i omstillinger med store menneskelige utfordringer. På dette området finnes det viktige erfaringer fra kommuner som har vært gjennom kommunesammenslutninger, jf. nærmere omtale i kap.13.5.

7.4 Konklusjoner

Demokratiargumentene trekker i ulike retninger. Hensynet til deltakelse, identitet og påvirkningsmuligheter kan tale for stabilitet i kommuneinndelingen. Kommunenes påvirkningskraft, mulige desentraliseringsgevinster og fornyelse i lokalpolitikkenes innhold kan tale for endringer.

Borgerundersøkelsen som er gjennomført i Rælingen tyder på at det er liten forskjell i kommunetilhørighet og regiontilhørighet for store befolkningsgrupper. Flytting og mobilitet på arbeidsmarkedet skaper store utfordringer i arbeidet med å styrke innbyggernes kommunetilhørighet. Det gjelder dagens kommuner og det vil gjelde evt. nye kommunedannelser. Det er behov for politiske avveininger for å avgjøre om hensynet til lokaldemokratiet tilsier stabilitet eller reform i kommuneinndelingen.

8 Hvis fylkeskommunen avvikles og andre hendelser

8.1 Rammebetingelser i endring

Kommunene på Nedre Romerike er en del av en regional forvaltning og et nasjonalt kommunesystem. Vi skal kort drøfte noen mulige endringer i kommunenes omgivelser som kan påvirke synet på kommuneinndelingen og behov for samarbeid på Nedre Romerike. Vi konsentrerer oss om følgende to problemstillinger:

- Konsekvenser for kommunene dersom fylkeskommunen nedlegges
- Konsekvenser av mulige endringer i hovedstadsforvaltningen

Vi kunne i tillegg drøftet en rekke andre trender og utfordringer i lys av pågående reformarbeid og debatt om kommunenes og lokaldemokratiets vilkår. Vi viser til eksempler på temaer som kan være relevante i foilen nedenfor.

Rammebetingelser i endring

- Er det aktuelt at staten overtar mer av velferdsproduksjonen?
- Er trenden tvert i mot økt desentralisering og mer makt til kommunene?
- Skal vi ha generalistkommuner eller et mer differensiert kommunesystem?
- Skal vi ha fylkeskommuner?
- Hvordan vil staten organisere sin virksomhet?
- Blir kommuneøkonomien enda strammere?
- Blir det mer eller mindre øremerking?
- Friere beskatningsrett?
- Bortfall av kompensasjon for kommunestatus?
- Mer rettighetsfesting og økt kontroll og tilsyn?
- Mer styring gjennom insentiver og partnerskap?
- Mer samorganisering av statlig og kommunal virksomhet?
- Mer vekt på konkurranseeksponering og innføring av markedsløsninger?
- Hvilke initiativ kommer fra Demokratikommisjonen?

AGENDA

8.2 Nedlegging av fylkeskommunen

Hvis fylkeskommunen nedlegges, blir hovedspørsmålet hvem som skal løse fylkeskommunens oppgaver. Grovt sett kan ansvaret for oppgaveløsningen enten legges til staten eller til kommunene. For visse oppgaver kan det tenkes at hele eller deler av ansvaret overføres til regionale samarbeidsorganer eller private. Hvis kommunene skal overta oppgavene, kan vi trolig uten videre diskusjon konkludere med at dagens kommuner på Nedre Romerike vil være for små. Kommunal overtakelse av de fylkeskommunale funksjonene vil enten kreve vesentlig større kommuner eller mer interkommunalt samarbeid.

For å komme nærmere spørsmålet om Nedre Romerike kan være en funksjonell enhet fylkeskommunale oppgaver, må vi se nærmere på hvilke konkrete funksjoner fylkeskommunen løser. Fylkeskommunens oppgaver kan sammenfattes som følger:

- Samferdsel, herunder fylkesveier og kollektivtrafikk
- Næringsutvikling, herunder deltakelse i regionalt partnerskap og forvaltning av visse tilskudd
- Kultursektoren, drift av museer og andre kulturinstitusjoner, samt forvaltning av tilskudd til kulturaktiviteter
- Kulturminnevern
- Videregående opplæring og kompetanseutvikling
- Tannhelsetjenesten
- Regional planlegging, herunder fylkesplan og fylkesdelplaner

I utgangspunktet er alle disse oppgavene av regional og delvis byover-gripende karakter. Akershus fylke er landets nest største fylke med et befolkningsgrunnlag på 488.000 innbyggere. Fylkeskommunen løser sine oppgaver i nært partnerskap med staten, andre regionale aktører og kommunene. I forhold til Nedre Romerike med sine 140.000 innbyggere er forskjellene i geografisk nivå og befolkningsunderlag meget stor.

Spørsmålet blir hva denne nivåforskjellen betyr for effektivitet, kvalitet og alle de andre aspektene som skal ivaretas i den konkrete oppgaveløsningen dersom kommunene skal overta. Med referanse til Finland vet vi at det ikke er umulig å tenke se at kommunene kan overta de fleste oppgavene gjennom etablering av et lovregulert system med samkommuner. I norsk virkelighet framstår en slik løsning foreløpig som ganske fremmed. Det skyldes minst tre forhold:

- At vi har liten erfaring med samkommuner
 - At vi har en lang tradisjon med oppgaveløsning gjennom kommuner og fylkeskommuner som generalistorganer
-

- At staten nylig har overtatt flere av fylkeskommunens oppgaver, som sykehusene og 2.linjen i barnevernet og rusomsorgen.

Det betyr at deling av funksjonene mellom staten, kommunene og evt. regionale samarbeidsorganer i dag framstår som den mest realistiske løsningen. Det nylig etablerte samarbeidsorganet for kollektivtransport på Østlandet (SKØ), er et eksempel på at enkeltfunksjoner kan trekkes ut fra den vanlige forvaltningsorganisering og organiseres som en form for særkommune. Slike løsninger kan tenkes ikke bare for kollektivtrafikken, men også for andre funksjoner hvor det er ønskelig med et byovergripende perspektiv på oppgaveløsningen. Det kan for eksempel gjelde samarbeid om overordnet utbyggingsmønster og næringspolitikk.

For Nedre Romerike tror vi i utgangspunktet hele eller deler av ansvaret for følgende fylkeskommunale funksjoner kan være egnet for kommunal overtakelse: fylkesveier, regional næringsutvikling, kulturoppgavene, kulturminnevernet, tannhelsetjenesten og regional planlegging på nær-regionnivå (fylkesdelplanlegging). Konkrete vurderinger må til for å avgjøre om Nedre Romerike eller evt. hele Romerike vil være robuste enheter for disse oppgavene.

Ovenfor har vi ikke nevnt ansvaret for videregående skole, som kanskje er den viktigste og mest interessante funksjonen for kommunene. Det er lett å peke på mulige kommunale motiver for å overta videregående skoler. Motivene kan være:

- Kontinuitet i elevenes 13-årige skoleløp
- Helhetlig løp i forhold til opplæringsplaner
- Samordning av voksenopplæring for grunnskole og videregående
- Samordning av oppfølgingstjenesten og PP-tjenesten med øvrige tiltak mot ungdom
- Integrering av skolene i regionens arbeids- og næringsliv, styrket bidrag til verdiskapning
- Helhetlig kommunalt ansvar for barn og unge

I lys av erfaringene fra planene om å overta videregående skole i Asker og Bærum, mener vi det er langt fra opplagt at funksjonen lar seg løse på en effektiv og kvalitetsmessig god måte ut fra et kommunalt eller interkommunalt perspektiv. Det har sammenheng med oppgavenes faktiske innhold og deres økonomiske omfang, samt krav til kvalitet og samordning som stilles til oppgaveløsningen. Spesielle utfordringer knytter seg dessuten til den statlige finansieringen og kompensasjon for drifts- og investeringsutgifter som følger med sterk elevvekst. Nøkkelinformasjon om videregående skole framgår av foilene nedenfor.

Oppgaver innenfor vdg.skole

- Opplæring i skole
 - 15 grunnkurs, 110 VK1-kurs
 - Faglig ped. utviklingsarbeid
 - Sosial- og spes.ped. tiltak
 - Eksamensavvikling, sensurering
 - Etterutdanning av lærere
- Opplæring i bedrift
 - 250 ulike fag
 - Godkjenning av lærebedrifter og lærekontrakter
 - Utbetaling av tilskudd
 - Fagprøver, prøvenemder, fagutvalg, kvalitetssikring, instruktøropplæring
 - Yrkesopplæringsnemd i hvert fylke
- Voksenopplæring/kompetansereformen
- Oppfølgingstjenesten og PP-tjenesten
- Skoleskyss, privatister, kriminelle, folk på institusjoner, tilskuddsaktivitet til elevorg.

AGENDA

Viktige funksjoner og omfang i Akershus

- | | |
|---|-----------------------------------|
| • Planlegge og bygge ut skoler | • 917 klasser |
| • Styre inntak, landsomfattende vigo-inntakssystem | • 16.000 plasser |
| • Samarbeid over fylkesgrensene | • 2025 ped. stillinger |
| – Tre landsomfattende opplæringsregioner (samordner på tvers, smale linjer) | • 418 andre stillinger |
| – Nasjonalt samordningsutvalg for små fag (landsdekkende tilbud) | • Netto driftsbudsjett på 1.3 mrd |

AGENDA

Vi konkluderer med at nedlegging av fylkeskommunen reiser en rekke spørsmål dersom kommunene skal overta hele eller deler av fylkeskommunens oppgaver og ansvar. Det gjelder både i forhold til brukerne, kommunene og den øvrige forvaltning i hovedstadsområdet. Overtakelse krever med sikkerhet vesentlig større kommuner eller innføring av nye regionale samarbeidsordninger. Overtakelse kan aktualisere hele Romerike som kommune eller samarbeidsområde. En større kommune-konstellasjon endrer neppe behovet for å klargjøre gevinster og de forvaltningsmessige konsekvensene av en slik reform.

Etter vår oppfatning er overtakelse av fylkeskommunale funksjoner ikke avgjørende for reformbehovet knyttet til dagens kommuneinndeling på Nedre Romerike. Skulle en slik reform bli aktuell er det imidlertid ingen tvil om at kommunene må organisere seg på et betydelig høyere geografisk nivå. En to-nivåmodell uten fylkeskommune peker i retning av enten en regionkommunemodell i Akershus eller en omfattende samkommuneforvaltning etter modell av Finland.

8.3 Ny hovedstadsmodell?

Kommunene på Nedre Romerike utgjør en viktig del av landets hovedstadsområde og kan bli direkte berørt av mulige endringer i dagens organisering. Gjennom hele etterkrigsperioden har oppgaveløsningen og den offentlige organiseringen i dette området vært gjenstand for særskilt oppmerksomhet. Det gjelder i særlig grad forvaltningens evne til å møte utfordringer som er grenseoverskridende.

Hovedstadsområdet er i dag et flerkommunalt byområde som strekker seg inn i mange kommuner¹¹ og som i tillegg er delt opp i minst to fylker. Akershus er ikke en geografisk sammenhengende enhet. Christiansenutvalget mente at dagens hovedstadsorganisering utgjør landets største uløste inndelingsproblem med negative konsekvenser for utbyggingsmønsteret, tjenesteproduksjonen og den samlede ressursbruk. Wilhelmsenutvalget, som avga innstilling i 1997¹², er det siste offentlige utvalget som har gjennomgått og fremmet forslag til endringer i organiseringen. I utvalget var det bred enighet om at det er et reformbehov knyttet til den regionale oppgaveløsningen. Som langsiktig modell anbefalte flertallet en ny og større hovedstadskommune. Mindretallet anbefalte en fylkeskommunal løsning innenfor et større fylke. Viktige elementer fra reformhistorien er oppsummert i foilen nedenfor.

¹¹ Oslo tettsted strekker seg inn i 9 kommuner. Oslo som felles bo- og arbeidsmarkedsregion omfatter i dag 30 kommuner fordelt på fire fylker. I det etablerte samarbeidsorganet for Osloregionen deltar hele 46 kommuner.

¹² NOU 1997:12 Grenser til besvær

Reformhistorie i hovedstadsområdet

- Fire offentlige utvalg har vært i sving etter krigen
 - Gabrielsenutvalget (1965)
 - Korenutvalget (1972)
 - Christiansenutvalget (1992)
 - Wilhelmsenutvalget (1997)
- Bred enighet om behov for ny organisering av regionale oppgaver
- Vanskelig å komme utenom en særskilt funksjonsfordeling mellom kommunale og regionale myndigheter, gjelder særlig på plan- og utbyggingsområdet, inkl. samferdsel og kollektivtransport
- To løsninger har vært særlig aktuelle:
 - Hovedstadskommune/byutvidelse og direkte valg på to nivåer (*Flertall Wilhelmsen*)
 - Hovedstadsfylke/fylkeskommunal løsning (*Koren og Christiansen, mindretall Wilhelmsen*)
- Men også regionkommuner har vært lansert (*Fylkesmann Willoch*)
- Formelle interkommunale løsninger har fått liten tilslutning
 - Lovregulert samarbeid, for eksempel plan- og utviklingsselskap
 - Sekundærkommune

AGENDA

Det er etter vårt syn sterke argumenter for at kommunene på Nedre Romerike bør vurdere dagens kommunegrenser og samarbeidsmønster i lys av aktuelle modeller for hele hovedstadsområdet. Dagens diskusjon av kommune- og fylkesinndeling og den planlagte hovedstadsmeldingen betyr etter all sannsynlighet at det kommer en ny overordnet vurdering.

Vi har ikke anledning til å gå inn i en analyse av mulige konsekvenser av alle de aktuelle modellene. Vi vil likevel understreke følgende:

- Ingen kan i dag se bort fra at byutvidelse for Oslo, som er den gamle historisk løsningen, på ny kan bli aktuell. En slik løsning kan berøre noen eller alle kommunene på Nede Romerike. Vi snakker i så fall om innlemmelse i Oslo og overgang fra full kommunestatus til bydelsstatus.
- Hvis byutvidelse for Oslo ikke er en aktuell løsning, tror vi særlig to modeller for organisering av de regionale oppgavene kan bli aktuelle. Den ene modellen kan være en ny fylkeskommune for Oslo og Akershus, evt. for et større område. Den andre modellen kan være en samkommunemodell med etablering av forpliktende og evt. lovregulerte samarbeidsorganer for de byovergripende oppgavene.
- Etablering av en ny fylkeskommune kan innebære et mindre press mot kommunestrukturen i Akershus, men fjerner ikke behovet for å

finne løsninger på grenseoverskridende utfordringer i den kommunale oppgaveløsningen.

- En samkommunemodell for de regionale oppgavene kan etableres kun mellom de regionale aktørene (Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og evt. statlige aktører) eller også med deltakelse fra kommunene i Akershus. Dersom kommunene i Akershus ønsker å delta i denne typen formelle samarbeidsorganer, vil det trolig være viktig at kommunene organiserer seg i større enheter. Det skyldes dels at deltakerne i samarbeidsorganet bør bestå av formelt ansvarlige oppgaveløsere, dels at det vil være en fordel med en viss balanse mellom partene som skal samarbeide. Dette kan tilsi at Nedre Romerike enten bør etablere en formell samkommune eller en regionkommune dersom de skal bli representert i denne type forvaltningsløsninger.

Mye av det som er sagt ovenfor er usikkert. Ut fra historien er den mest sannsynlige prognosen at det skjer lite eller ingenting med den grunnleggende organiseringen. Kommunene på Nedre Romerike kan likevel stå overfor et viktig veivalg: De kan vente å se hva som blir resultatet av de regionale og nasjonale vurderingene, eller de kan møte utfordringene mer offensivt ved at de selv foretar et geografisk og organisatorisk veivalg. Fordelen med den offensive varianten kan være at andre må tilpasse seg nye kommunekonstellasjoner i Akershus. Konkret kan det for eksempel bety at byutvidelse for Oslo blir mindre aktuelt.

Vi konkluderer med at kommunene på Nedre Romerike kan påvirke den framtidige organiseringen av hovedstadsforvaltningen, både framtidig geografisk inndeling og evt. nye organisatoriske løsninger for regionale oppgaver. Kommunenes deltakelse og påvirkningskraft i evt. nye regionale samarbeidsorganer kan tilsi at det enten bør etableres en samkommune eller en regionkommune på Nedre Romerike.

9 Reformbehovet på Nedre Romerike

9.1 Vår tolkning

Gjennomgangen i foregående kapitler tyder på at dagens kommunegrenser og samarbeidsmønster på Nedre Romerike ikke gir svar på sentrale utfordringer for kommunene. Dagens kommunegrenser er fastsatt i en annen tid og deler opp et nært sammenhørende område med meget korte avstander for både innbyggerne, politikerne og de ansatte. Nedre Romerike framstår i dag som en av landets mest fragmenterte bo- og arbeidsmarkedsregioner. Regionen har i dag et svakt utviklet interkommunalt samarbeid.

Gjennomgangen tyder på at dagens inndeling og samarbeidsforhold har negative konsekvenser for både utviklingsoppgaver, tjenesteproduksjon og sentrale demokratiaspekter. Vi minner om følgende konklusjoner fra foregående kapitler:

- Dagens kommuneinndeling gir et dårlig utgangspunkt for overordnet planlegging og styring av utbyggingsmønsteret på Nedre Romerike. Bedre kontroll med grenseoverskridende utfordringer krever økt samordning i arealpolitikken. Ytterligere gevinster ved regionalisering av plan- og utviklingsoppgaver kan være knyttet til følgende:
 - En samordning av de kommunale planfunksjonene kan skape grunnlag for et større og bredere fagmiljø som kan gi viktige kvalitetsmessige gevinster
 - Det kan også oppnås fordeler ved at andre utviklingsoppgaver som den kommunale næringspolitikken, miljø- og landbruksoppgavene og evt. kulturpolitikken samordnes på regionalt nivå
 - Organisering av en regional plan- og utviklingsfunksjon kan bidra til å styrke kommunenes eksterne påvirkningskraft i hovedstadsregionen
 - Hovedinnvendingene mot dagens kommuneinndeling i forhold til administrasjon og tjenesteproduksjon er knyttet til følgende forhold:
 - Mangelfull utnyttelse av stordriftsfordeler og mulige kvalitetsgevinster på en rekke kommunale ansvarsfelt, herunder kommunaladministrative støttefunksjoner, sentrale sektoradministrasjoner, ulike former for standardisert forvaltning, samt en rekke kompetansekrevende funksjoner
-

- Manglende geografisk samordning av det langsiktige utbyggingsmønsteret innenfor hovedsektorer som skole, institusjonsomsorg og tekniske tjenester
- Manglende tilgjengelighet til tjenestetilbudet på tvers av administrative grenser for innbyggerne
- Dagens kommuneinndeling kan svekke kommunenes framtidige rolle i velferdspolitikken, herunder mulighet for videre desentralisering av nye oppgaver til kommunene og utvikling av et godt samarbeid og partnerskap mellom forvaltningsnivåene
- Dagens kommuneinndeling fungerer ikke lenger som en samordnet administrativ inndeling for stat og kommune og bidrar til en oppstykket offentlig forvaltning for innbyggerne
- Demokratiargumentene trekker i ulike retninger. Hensynet til deltakelse, identitet og påvirkningsmuligheter kan tale for stabilitet i kommuneinndelingen. Kommunenes påvirkningskraft, mulige desentraliseringsgevinster og fornyelse i lokalpolitikken innhold kan tale for endringer. Flytting og mobilitet på arbeidsmarkedet skaper store utfordringer i arbeidet med å styrke innbyggernes kommunetilhørighet. Det gjelder dagens kommuner og det vil gjelde evt. nye kommunedannelser.
- Etter vår oppfatning er overtakelse av fylkeskommunale funksjoner ikke avgjørende for reformbehovet knyttet til dagens kommuneinndeling på Nedre Romerike. Skulle en slik reform bli aktuell er det liten tvil om at kommunene må organisere seg på et betydelig høyere geografisk nivå.
- Kommunene på Nedre Romerike kan trolig påvirke den framtidige organiseringen av hovedstadsforvaltningen, både framtidig geografisk inndeling og evt. nye organisatoriske løsninger for byovergripende funksjoner. Kommunenes deltakelse og påvirkningskraft i regionale samarbeidsorganer kan tilsi at det enten bør etableres en samkommune eller en regionkommune på Nedre Romerike.

Vi konkluderer med at reformbehovet i større eller mindre grad gjelder alle kommunene på Nedre Romerike. Reformbehovet knyttet til styring av utbyggingsmønsteret og utviklingsoppgaver gjelder alle kommunene. Det samme gjelder i forhold til demokratiaspekter som er knyttet opp mot utviklingsoppgaver og kommunenes påvirkningskraft på regionale beslutningstakere og staten. Reformbehovet i tjenesteproduksjonen ser ut til å være betydelig større for kommunene i og rundt regionsenteret, sammenliknet med de østre delene av regionen.

9.2 Kommunevugge

Konklusjonene ovenfor er ikke til hinder for at det kan være mange positive egenskaper ved dagens kommuner og kommunale oppgaveløsning på Nedre Romerike. Fordelene ved dagens kommuneinndeling kan være knyttet til en innarbeidet og kjent forvaltning for innbyggerne og trygge vilkår for de ansatte. På en rekke områder kan dagens kommuner gjøre en god jobb i forhold til mange viktige kriterier. Det kan gjelde viktige deler av den personlige tjenesteytingen som uansett må foregå lokalt og det kan gjelde lokale plan- og utviklingsoppgaver.

Videreføring av dagens kommuneinndeling kombinert med pragmatiske samarbeidsordninger kan også medføre en rekke andre fordeler:

- Kommunene kan oppnå gode resultater på enkeltområder gjennom initiativ til nye samarbeidsordninger
- Kommunene får nødvendig ro og tid til å fokusere på interne utfordringer knyttet til utvikling av gode tjenester for innbyggerne, arbeid med å utvikle lokale senterfunksjoner, gode lokalsamfunn etc.
- Innbyggerne unngår å måtte forholde seg til en større og kanskje mer uoversiktlig kommunal forvaltning. Dagens tilgjengelighet til egne politikere og egen kommuneadministrasjon kan opprettholdes.
- Politikerne og de ansatte i kommunene unngår visse prosess- og omstillingskostnader
- Kommunene kan vente og se hva som skjer i omgivelsene og i egen kommune og dermed beholde en viss handlefrihet på sikt

Problemet er likevel at dagens løsning ikke gir svar på sentrale utviklingsbehov og krav som stilles til kommunene. Med god grunn vil det alltid kunne stilles spørsmål ved om det er riktig å opprettholde syv så selvstendige og så lite samarbeidsorienterte kommuner i en så integrert region som vi i dag ser på Nedre Romerike. Vi tror stillstand i strukturspørsmålene kan være alvorlig for kommunenes videre utvikling, dels ved at en rekke nye muligheter for vitalisering og fornyelse går tapt og dels ved at kommunene lettere kan bli offer for fjernstyring og tvangsløsninger.

9.3 Framtidsperspektiv

Utfordringene de neste tiårene tilsier at reformbehovet knyttet til dagens inndeling og samarbeidsstruktur vil være voksende. Det har nær sammenheng med at alle kommunene på Nedre Romerike står foran en ny og antakelig like kraftig vekstperiode som de siste 30-40 årene. Vi har i det hele tatt vanskelig for å se at det finnes drivkrefter som kan bidra til et mindre behov for integrasjon og samarbeid mellom kommunene de neste tiårene. Det måtte evt. være at kommunene skal bygges ned som

ansvarlige oppgaveløsere og at de dermed mister store og viktige oppgaver.

Vi velger å tro at kommunene fortsatt skal ha en sentral rolle i tjeneste-produksjon og samfunnsutvikling og at det er ønskelig med et sterkt lokalt selvstyre. Både geografiske, økonomiske og institusjonelle utfordringer i årene framover vil da etter all sannsynlighet forsterke reformbehovet knyttet til dagens kommuneinndeling og samarbeids-mønster.

10 Hovedalternativer og reformstrategi

10.1 To reformretninger

Konklusjonen fra foregående kapittel tilsier at videreføring av dagens kommuneinndeling og samarbeidsform ikke gir svar på sentrale utfordringer. Kommunene står da overfor to muligheter for langsiktig politisk og administrativ organisering av oppgaveløsningen:

- Utfordringene kan møtes gjennom nye interkommunale organisasjonsformer, enten en strategisk samarbeidsallianse eller en ytterligere formalisering av samarbeidet etter samkommune-prinsippet
- Alternativet er at det foretas endringer i dagens kommuneinndeling. Det kan enten skje gjennom sammenslutninger i deler av regionen eller gjennom en regionkommuneløsning

En mulighet er at de to prinsipielt forskjellige løsningene kombineres. Det kan for eksempel skje gjennom en kommunesammenslutning i regionsenteret kombinert med etablering av en samkommune om plan- og utviklingsoppgaver mellom alle kommunene. Mulighetsrommet kan beskrives i form av fem modeller:

Modell 1: Dagens kommuner + strategisk samarbeidsallianse

Modell 2: Dagens kommuner + samkommune

Modell 3: Kommunesammenslutning i regionsenteret + strategisk samarbeidsallianse

Modell 4: Kommunesammenslutning i regionsenteret + samkommune

Modell 5: Regionkommuneløsning på Nedre Romerike dvs. sammenslutning mellom alle syv kommunene

Vi skal kort forklare noen viktige forskjeller mellom hhv. en strategisk samarbeidsallianse, samkommune og kommunesammenslutning. Deretter drøftes en aktuell reformstrategi. I senere kapitler gis det en mer grundig vurdering av hovedløsningene.

10.2 Kjennetegn ved hovedløsningene

En strategisk samarbeidsallianse betyr at det etableres et tillitsbasert partnerskap og en prosess for å utvikle samarbeidsløsninger på viktige og strategiske områder mellom kommunene på Nedre Romerike. En slik løsning er nylig vedtatt av kommunestyrene. En strategisk samarbeidsallianse har følgende kjennetegn:

- Den er etablert innenfor et fast geografisk samarbeidsområde
-

- Den har som formål å etablere et forpliktende samarbeid på viktige og strategiske områder
- Den består av et regionråd med ansvar for å utrede og fremme forslag til nye samarbeidsordninger overfor kommunestyrene
- Regionrådet er kun et støtteorgan for kommunene og har ikke egen beslutningsmyndighet
- Regionrådet kan bestå av politikere og rådmenn og kan ha en egen administrasjon
- Hvert enkelt samarbeidsordning organiseres og finansieres for seg
- Det er vanlig å etablere en fast arbeidsfordeling mellom kommunene etter et vertskommuneprinsipp
- Løsningen kan etableres innenfor dagens kommunelovgivning og krever ingen nasjonal godkjenning

En samkommune skiller seg fra en strategisk samarbeidsallianse på særlig følgende områder:

- Den har et fastere og mer regulert politisk styringsorgan som er indirekte valgt fra kommunestyrene
- Den har ansvar for å løse flere oppgaver og er tillagt beslutningsmyndighet over egne oppgaver
- Den har selvstendig økonomi og er indirekte finansiert fra medlemskommunene
- Den er en egen juridisk enhet med ubegrenset deltakeransvar
- Den har en egen administrasjon som er tilpasset de oppgavene den er tillagt gjennom lov, forskrifter og samarbeidsavtale mellom kommunene (grunnnavtale)
- Myndighetsoverføringen fra kommunestyrene til samkommunen vil normalt ikke være hjemlet i dagens kommunelovgivning og modellen krever derfor forsøksstatus
- Etableringen krever søknadsbehandling i KRD og vedtak i regjeringen

En kommunesammenslutning betyr i prinsippet kun at dagens kjente kommunemodell etableres på et høyere geografisk nivå. De kommuner som sluttes sammen får ett kommunestyre, én kommuneadministrasjon og én samlet organisasjon for tjenesteyting og utviklingsoppgaver. Løsningen kan kombineres med ulike former for organisering av det politiske og administrative apparat, herunder kommunedelsorganisering for å ivareta nærhet til innbyggerne. En viktig forskjell fra løsningene foran er at en kommunesammenslutning påvirker alle de kommunale funksjonene. Den erstatter samtidig behovet for interkommunale løsninger mellom de kommuner som sluttes sammen.

Gjennom ulike kombinasjoner av kommunesammenslutninger kan det lages en rekke ulike inndelingsmodeller. I regionsenteret kan for eksempel tre, fire eller fem kommuner sluttet sammen. Øst i regionen kan det tenkes fusjon mellom to eller tre av kommunene. En løsning der alle syv går sammen gir en regionkommuneløsning for hele Nedre Romerike. Enda flere inndelingsalternativer oppstår dersom nabokommuner (for eksempel Rømskog) eller naboregioner trekkes inn (for eksempel Øvre Romerike). En del av disse mellomløsningene er nærmere vurdert i kap.13.

Til dette kommer at inndelingsendringer ikke bare handler om fusjon av hele kommuner. Store eller små grensereguleringer kan også være viktig, for eksempel rundt regionsenteret eller ved at kommunegrensen flyttes ut av mindre tettsteder som Aulifeltet og Leirsund. Grenseregulering kan også være fornuftig å vurdere på små lokale steder. Vi tenker på tilfeller der kommunegrensene deler opp offentlige institusjoner eller anlegg (som Stalsberghagen krematorium), et sammenhengende verneområde (mellom Skedsmo og Fet) eller på annen måte skaper lite hensiktsmessige forhold for de ansatte i kommunene eller innbyggerne.

10.3 Reformstrategi

Sammenhengen mellom reformbehov og løsninger skal vurderes nærmere i de kommende kapitlene. Likevel skal vi allerede nå peke på noen viktige hensyn ved valg av modell. Følgende observasjoner kan være viktig:

- Reformbehovet som er beskrevet berører de ulike kommunene i ulik grad. Reformbehovet knyttet til utviklingsoppgaver gjelder alle kommunene, særlig når vi ser utviklingen på litt sikt. Det kan peke i retning av at alle kommunene bør gå sammen i en samkommune for plan- og utviklingsoppgaver. Kommunene i regionsenteret er berørt av et bredere reformbehov som samlet sett kan begrunne en kommunesammenslutning.
 - Det er også slik at det kan finnes to konkurrerende løsninger på samme problembeskrivelse. For eksempel kan utfordringene innenfor plan- og utviklingsoppgavene oppfattes å være av så grunnleggende og viktig karakter at de ikke bare aktualiserer en samkommune, men også en regionkommuneløsning.
 - Det tredje poenget er at tidsaspektet og hensynet til en god omstillingsprosess kan tale for at kommunene velger mellomløsninger framfor å gå rett på en idealløsning. Mer strategisk samarbeid kan for eksempel være en god løsning på kort sikt, selv om flere frittstående interkommunale organer ikke gir et godt kommunesystem på lang sikt.
-

Erfaringer fra omstillingsprosesser i offentlig sektor tilsier at det er svært viktig å velge riktig prosess. Følgende to utgangspunkter gir vidt forskjellige prosesser og ulike betingelser for å lykkes:

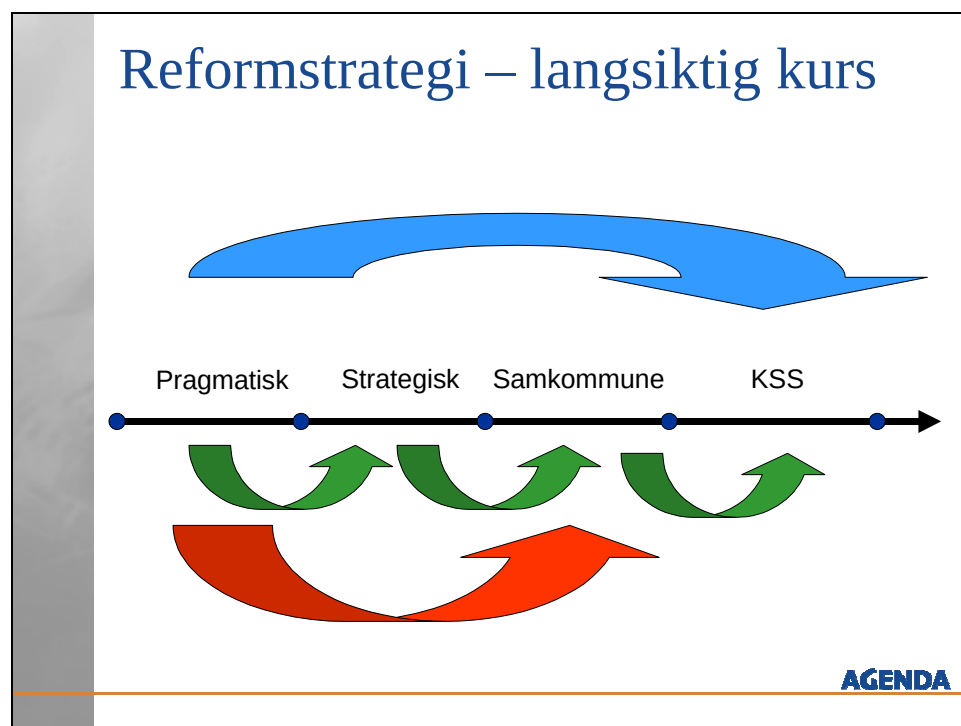
- Alt eller ingenting: Det kan vektlegges at kommunene bør søke å realisere en endelig og langsiktig god løsning i ett stort grep.
- Skrittvis prosess: Vektlegger at omstillinger er en læringsprosess hvor det er viktig å sette i gang endringer som bringer kommunene i retning av et større mål.

Vi er ikke i tvil om at hensynet til ”den menneskelige faktor” i omstillingsprosessene tilsier en skrittvis prosess. En kommunesammenslutning vil være en stor omstilling som berører mange ansatte og mange kryssende interesser. En kommunesammenslutning i dag er også en vesentlig større omstilling enn det var på 1960-tallet. Det skyldes bl.a. at kommunene den gang hadde betydelig færre oppgaver og færre ansatte. Reformen på 1960-tallet var dessuten et nasjonalt prosjekt hvor det forelå planer om desentralisering og aktivitetsvekst. Det ga noe å kjempe for og en motivasjon i omstillingsprosessene som kan være vanskelig å få øye på i dagens strukturdebatt.

Prosessuelle hensyn kan dermed tilsi at det er viktig å utvikle samarbeidsløsninger før kommunesammenslutning. Kommuner som frivillig har sluttet seg sammen, som for eksempel Re kommune, peker nettopp på den type erfaring jf. nærmere omtale i kap.13.5. Det kan også vektlegges at selektive samarbeidsløsninger kan gi raskere resultater enn en kommunesammenslutning.

Ved valg av kortsiktige løsninger vil det være viktig at kommunene vurderer handlingsrommet fra den nye posisjonen som etableres. Faglig sett er det glidende overganger mellom de hovedløsninger som er beskrevet, jf. foilen nedenfor. Det er i utgangspunktet kort vei fra dagens situasjon til en fungerende strategisk samarbeidsallianse. Det er også kort vei over til en samkommune og evt. videre derfra til en kommunesammenslutning.

Vi er usikre på om det finnes gode argumenter for å ta spesielle prosessuelle hensyn på Nedre Romerike. En skrittvis prosess hvor det innføres mellomløsninger kan medføre et løpende reformarbeid med mye usikkerhet over mange år. Hva som er en klok tilnærming kommer dermed helt an på de lokale forholdene. I noen situasjoner kan samarbeidsforholdene mellom kommunene være så fastlåste og spillorienterte at mellomløsninger ikke er å anbefale.



10.4 Vår tolkning av modellene

Ser vi reformbehovet og hensynet til en god prosess i sammenheng, kan det allerede nå gjøres en vurdering av de foreliggende modellene:

- Alle modellene vil etter vår oppfatning gi en forbedring i forhold til dagens situasjon. Det betyr at modell 1: Strategisk samarbeidsallianse og modell 2: Samkommune kan være kortsiktige løsninger på viktige deler av reformbehovet.
- Modell 3: Kommunesammenslutning i regionsenteret + strategisk samarbeidsallianse kan gi en langsiktig god løsning på viktige deler av reformbehovet i regionsenteret, men gir neppe en langsiktig god løsning på de regionale utfordringene som berører alle kommunene (plan- og utviklingsoppgavene). Det skyldes egenskaper og begrensninger ved en strategisk samarbeidsallianse som forklares nærmere i kap.11.
- Modell 4 kan løse alle viktige aspekter ved reformbehovet, men samtidig vil det være usikkerhet knyttet til konsekvensene av en samkommune. Vi tenker her dels på konsekvenser for kommunestyrene, som får mindre makt og myndighet, dels på konsekvenser for den samlede offentlige forvaltning, som kan oppfattes å bli mer komplisert. Samkommuner har heller ingen formell status i vår forvaltning, jf. nærmere vurderinger i kap.12.
- Modell 5: Regionkommune gir en sterkere generalistkommune som kan gi svar på alle deler av reformbehovet. Samtidig kan løsningen

oppfattes å være bedre tilpasset regionale oppgaver og funksjoner enn de mer lokale. Størrelsen på omstillingskostnadene er også et usikkerhetsmoment, jf. nærmere omtale i kap.13.

10.5 Struktursklia

Struktursklia betegner et problem ved vurderinger av behovet for større kommuner i flerkommunale byområder: Hvor bør kommunegrensen gå i områder hvor alt egentlig henger sammen med alt? Er svaret at alle som tilhører et bysamfunn bør være én kommune?

Prinsippet om geografisk funksjonelle kommuner dvs. at kommuner som tilhører et felles bolig-, service- og arbeidsmarkedsområde bør tilhøre samme kommune, kan kanskje være et retningsgivende prinsipp i landets regionbyer. Men dette prinsippet blir vanskelig å følge i hovedstadsområdet hvor bare Oslo tettsted omfatter 800.000 innbyggere, og som Nedre Romerike er en del av. Spørsmålet er derfor om vi mangler grensesettende kunnskap i den pågående strukturdebatten.

Vet vi for eksempel nok om den framtidige indre geografiske strukturen i hovedstadsområdet? Skal det satses på utvalgte knutepunkter og utvikling av en flerkjernet storbyregion? Er disse knutepunktene relevante for kommunedannelse? Vet vi nok om den storbyovergripende regionale forvaltningen som kan avlaste for kommunale samordningsbehov? Skal vi i det hele tatt ha en overgripende regional forvaltning, eller er det kommunene som skal løse de regionale oppgavene? Vet vi nok om stordriftsulemper og organisatoriske styringsproblemer i store kommuner?

Situasjonen kan tolkes som usikker og det er derfor lett å etterlyse mer kunnskap om disse forholdene. Prosessen som kommunene nå er inne i og som denne rapporten er en del av, vil forhåpentlig bidra til noe større klarhet i en del viktige sammenhenger. Samtidig vil situasjonen trolig alltid være slik at det kan etterlyses flere kartlegginger, bredere analyser og mer grundige prosesser. Kanskje problemet ikke er mangel på kunnskap, men mangel på handling under usikkerhet? Kanskje er både de interkommunale utfordringene og aktuelle alternative kommunedannelser klare nok på Nedre Romerike? Handler dette nå om at flere kommunale ledere bør tar ansvar for egen utvikling og gjør det som er nødvendig for å komme mer på offensiven?

11

UTVIKLING AV EN STRATEGISK SAMARBEIDSALLIANSE

11.1 Hva er det?

I foregående kapittel har vi definert hva en strategisk samarbeidsallianse er. Løsningen er ytterligere beskrevet i forprosjektet og senere vedtatt av alle kommunestyrene som ramme for det videre samarbeid gjennom SNR. Vi skal her minne om noen viktige forutsetninger for at løsningen skal gi resultater. Vi skal også drøfte konsekvenser og vurdere løsningen opp mot reformbehovet.

11.2 ROP

Ut fra kjennskap til samarbeidsforholdene mellom kommunene tror vi det særlig er tre forutsetninger som svikter på Nedre Romerike, nemlig interesse og oppmerksomhet knyttet til Region, Organisasjon og Program (ROP).

Den første forutsetningen har med regionforståelsen og bevisstheten om hva det betyr å etablere en samarbeidsregion å gjøre. Det er liten vits å være med å etablere en slik region hvis kommunen ikke har en regional dagsorden, noe den skal ha løst eller noe den ønsker å bidra med til de andre kommunene i regionen. Usikkerhet om regional tilhørighet og langsiktige konsekvenser av å innlede samarbeid på strategiske områder kan være helt greit. Men da tilsier hensynet til de andre deltakerne at man spiller med åpne kort og evt. går i seg selv for å finne ut om man skal være med eller ikke.

Den andre forutsetningen peker på at alle deltakerne må ha vilje til et minimum av organisasjonsbygging på regionalt nivå. Intensjonen med den regionale organisasjonen må gjenspeiles i vedtektene. Kommunene må bruke organisasjonens organer aktivt og konstruktivt. De må gjøre det som er nødvendig for å få til et tillitsbasert samarbeid. Viljen til handling må være felles og den må være sterk. Det er samtidig ikke nødvendig at alle kommunene må delta i alle samarbeidstiltakene. Det viktigste er at alliansen bidrar til løsninger på de behov for samarbeid som deltakerne har. Bilaterale løsninger kan gi læring som er viktig ved etablering av regionale fellesløsninger.

Den tredje forutsetningen er at samarbeidsorganet bør ha et program for det interkommunale samarbeidet. Et handlingsprogram kan trekke opp mål og prinsipper, det kan inneholde en plan for hva man skal samarbeide om og ikke minst angi retningslinjer for hvordan og når omstillingene skal skje.

Vi tror det er en blanding av disse elementene og en generell usikkerhet rundt kommunenes framtidige rammebetingelser som gjør at det ikke er større driv i det interkommunale samarbeidet på Nedre Romerike. Det finnes sikkert også andre årsaker som vi ikke har grunnlag for å spekulere i.

11.3 Konsekvenser av løsningen

Hvilke langsiktige konsekvenser kan en strategisk samarbeidsallianse få for den kommunale virksomhet? Det kan være et avgjørende spørsmål for hvilke inndelingssituasjoner og hvilken type kommuner løsningen passer for. Vi tror en strategisk samarbeidsallianse kan fungere godt i to sammenhenger:

- Den kan være en oppstartsløsning for å komme videre i retning av mer formelle organisasjonsformer for alle typer kommuner under de fleste tenkelige inndelingsforhold
- Den kan fungere godt for kommuner som kun har behov for et supplement til en ellers velfungerende kommuneinndeling

For kommuner med et omfattende samordningsbehov ut fra kompliserte inndelingsforhold er løsningen neppe et godt langsiktig alternativ. Med kompliserte inndelingsforhold mener vi dels kommuner som opplagt er for små i folketall (småkommuneproblematikk) og dels flerkommunale byområder, særlig der det sentrale tettstedet er delt på flere kommuner. Av flere mulige innvendinger mot strategiske samarbeidsallianser tror vi særlig tre argumenter kan være kritiske på lang sikt:

- Kommunestyret og brukerne må forholde seg til mange frittstående interkommunale organer med sterk sektoriell kompetanse
- Politikken organiseres systematisk svakere enn fagkompetansen
- Kommunestyret marginaliseres som politisk styringsorgan

Dette er en foreløpig konklusjon som dels bygger på prinsipielle vurderinger og dels erfaringer fra kommuner som har etablert et svært omfattende interkommunalt samarbeid.

11.4 Løser reformbehovet?

For Nedre Romerike tror vi en strategisk samarbeidsallianse kun kan være en mellomstasjon på veien mot mer grunnleggende reformer. Det skyldes at inndelingsforholdene er til dels svært komplekse og at reformbehovet følgelig er omfattende. Momentene det er pekt på ovenfor gjør at løsningen antakelig er lite egnet på lang sikt. Disse vurderingene tror vi også gjelder de østlige kommunene, selv om reformbehovet her synes å være mer begrenset. Konklusjonen for disse henger nært sammen med vurderingen av det neste alternativet som er samkomme.

12

SAMKOMMUNEALTERNATIVET

12.1 Grunnprinsipper

En samkommune er en sterkt formalisert form for interkommunalt samarbeid. Den innebærer at det opprettes et nytt politisk organ med egne politikere som velges fra kommunestyrene. Disse politikerne overtar ansvaret for de oppgaver kommunestyrene bestemmer at samkommunen skal løse. Samkommunen får sine ressurser fra medlemskommunene og har en egen administrasjon.

En samkommune har syv viktige kjennetegn:

- (1) Geografisk nedslagsfelt som dekker minst to kommuner
- (2) Eget, indirekte valgt politisk styringsorgan
- (3) Ansvar for flere oppgaver
- (4) Beslutningsmyndighet over egne oppgaver
- (5) Selvstendig økonomi og indirekte finansiert
- (6) Egen juridisk enhet med ubegrenset deltakeransvar
- (7) Egen administrasjon

Det er særlig prinsipp nr.4 som gjør at en samkommune er noe annet enn vanlig interkommunalt samarbeid. En samkommune har ikke bare ansvar for "drift og organisering" av en aktuell oppgave, men et juridisk og mer helhetlig ansvar. I norsk kommunelovgivning er muligheten for slik overføring av beslutningsmyndighet fra kommunestyrene til interkommunale organer sterkt begrenset. Det betyr i de fleste tilfeller at samkommuner er en ulovlig organsiasjonsform. Samkommuner må derfor i dag etableres med hjemmel i forsøksloven.

Selv om en samkommune har bestemte kjennetegn, gir organisasjonsformen store muligheter for lokale tilpasninger. En samkommune gir fleksibilitet bl.a. på følgende områder:

- Den kan i prinsippet etableres på ulike geografiske nivåer, mellom to eller tre kommuner, i funksjonelle regioner, på fylkesnivå eller for den del på landsdelsnivå
 - En kommune kan være deltaker i én eller flere samkommuner
 - Den kan ha ansvar for få eller mange oppgaver, for eksempel bare plan- og utviklingsoppgaver eller også tjenesteproduksjon
 - Den kan ha begrenset eller omfattende beslutningsmyndighet, for eksempel avgrenset til deler av en bestemt lov eller hele loven
 - Den kan ha et smalt eller bredt politisk styringsorgan, valgt etter ulike regler og organisert etter ulike prinsipper
-

- Den kan ha en liten eller stor administrasjon organisert etter ulike organisasjonsmodeller
- Den kan være finansiert etter ulike prinsipper for eksempel med ulikt innslag av objektive kriterier i forhold til medlemskommunene

12.2 Begrunnelser

I forprosjektet ble det lagt vekt på at en samkommune kan bøte på viktige svakheter ved en regionrådsmodell. Det gjelder særlig følgende svakheter:

- Regionrådsmodellen gir lite beslutningseffektivitet fordi det ikke finnes regionale politikere med makt og myndighet over egne oppgaver
- Modellen gir lite handling og dårlig framdrift i det interkommunale samarbeidet. Resultatene avhenger av den politiske dagsorden og den politiske viljen som til en hver tid finnes i hvert av kommunestyrene.
- Regionrådsmodellen løser ikke utfordringer knyttet til effektivitet og styring av det interkommunale samarbeidet

En samkommuneløsning kan derfor være en organisasjonsform som møter behovet for politisk styring og forenkling av det interkommunale samarbeidet. I forhold til reformbehov og utfordringer på Nedre Romerike, kan følgende argumenter tale for modellen:

- Samkommunen kan være godt egnet til å løse utfordringene innenfor planlegging, næringsutvikling og miljøvern som krever samordning og et regionalt perspektiv på løsningene. Gjennom beslutningsdyktige politikere og en regional fagkompetanse kan det skapes større kontinuitet og trykk bak en regional utviklingsstrategi på nærregionnivå som bygger på kommunenes egenart og fortrinn.
- Samkommunen kan også gi gode forutsetninger for å oppnå kvalitet og effektivitet innenfor administrasjon og tjenesteyting. Modellen gir gode betingelser for å ta ut stordriftsfordeler og utvikle sterke fagmiljøer på områder hvor det er viktig. En samkommune kan gjøre det lettere å utvikle felles IKT-systemer og IKT-basert tjenesteyting. En samkommune som driver tjeneste-produksjon kan også bidra til at innbyggerne får større valgfrihet i utnyttelsen av tjenestetilbud på tvers av administrative grenser.
- En samkommune kan være godt egnet til å løse utfordringer knyttet til dårlig effektivitet i tradisjonelt interkommunal virksomhet fordi den gjør parallelle behandlinger i ulike kommunale administrasjoner og kommunestyrer unødvendig

- Samkommunen gir både politikerne og administrasjonen en felles arena som kan legge grunnlag for utvikling av nye interessante roller og arbeidsformer
- Samkommunen kan representere et interessant mottaksapparat for statlige og fylkeskommunale oppgaver og øker sannsynligheten for desentraliseringsgevinster til regionen
- Samkommunen vil trolig også være en tyngre og mer interessant samarbeidspartner for andre aktører i hovedstadsområdet. Kommuneinteressene på Nedre Romerike kan dermed bli bedre representert og evt. få økt innflytelse i regionale samarbeidsorganer.
- Samkommunen representerer en aktiv handling og et veivalg som kan påvirke organiseringen av den framtidige hovedstadsforvaltningen
- Samkommunen gir handlefrihet i forhold til andre løsninger, både andre former for samarbeid og kommunesammenslutning
- En samkommune kan etableres raskere og innebærer mindre omstillinger i innarbeidet forvaltning sammenliknet med en kommunesammenslutning

12.3 Motargumenter

Det kan reises flere motforestillinger mot å etablere en samkommune på Nedre Romerike. De mest vanlige motargumentene mot denne formen for løsning har vært:

- At samkommunen vil representere et fjerde forvaltningsnivå med fare for økte styringsproblemer og en mer komplisert forvaltning for innbyggerne
- At en samkommuneløsning representerer en dårligere demokratisk løsning enn vanlige kommunale løsninger fordi den er indirekte valgt og finansiert
- At den kan bli en konkurrent til både kommunene og fylkeskommunen og medføre uro om oppgavefordeling, finansiering osv.
- At den krever forsøk og et betydelig omstillingsarbeid ikke bare fra kommunenes side, men også fra staten som må foreta endringer i sine styringssystemer
- At løsningen representerer et brudd med generalistkommunen og det kommunesystemet vi for øvrig har i Norge

I generelle debatter er det ofte de to første av disse punktene som framheves som de tyngste og viktigste innvendingene. Argumentene om et eget forvaltningsnivå og demokratiske utfordringer kan være viktig i lys av at samkommunen har egne politikere med beslutningsmyndighet,

en egen administrasjon og selvstendig økonomi. En samkommune står heller ikke direkte ansvarlig for sine disposisjoner overfor innbyggerne.

Samtidig må disse argumentene vurderes ut fra hvilke oppgaver samkommunen skal løse, hvordan virksomheten er organisert og ikke minst hvordan samkommunen utfører sin virksomhet i forhold til innbyggerne. Argumentene kan ha liten betydning hvis samkommunen kun har ansvar for oppgaver som ikke er spesielt rettet mot publikum eller som er lite følsomme for lokal organisering. Det kan være tilfelle for plan- og utviklingsfunksjoner, administrative støttefunksjoner og kompetanse-krevende tjenesteyting. I tilfeller hvor en samkommune har ansvar for individrettet tjenesteyting kan det legges vekt på at innbyggerne skal forholde seg til hjemkommunen og evt. servicekontor som før, ikke til et nytt nivå eller en ny institusjon.

Tyngden i motargumentene kommer også helt an på hva som er alternativet til en samkommune. Hvis det er en rekke frittstående interkommunale selskaper og styrever, kan mange av de demokratiske og styringsmessige innvendingene være vel så store. Det samme kan være tilfelle dersom alternativet er mer statlig styring, direkte statlig tjenesteyting eller en fylkeskommune som overkommune.

Vi synes det er viktig å framheve at motargumentene mot samkommuner i hovedsak av prinsipiell karakter og ikke knyttet til konkrete erfaringer. Etter kontakt med kommuner som har innført denne typen løsninger har vi inntrykk av at det særlig er tre konsekvenser som det er viktig å være oppmerksom på:

- Konsekvenser for kommunestyrene
- Konsekvenser for det interne kommunale styringssystemet
- Konsekvenser for de ansatte

Ved innføring av samkommune må kommunestyrene velge egne politikere og avgi beslutningsmyndighet til et annet organ. Det kan lett oppfattes som en svekkelse av kommunestyret. Kommunestyrets rolle kan også utfordres dersom det oppstår konkurranse om posisjoner og hvem som skal ta ulike beslutninger.

Det andre poenget er at samkommunen medfører visse utfordringer for kommunenes vanlige systemer for politisk samordning og økonomistyring. Behovet for endringer kan gjelde økonomi- og budsjett rutiner, ansvar og rutiner i forbindelse med kommuneplan, delegasjon, kontroll og tilsyn osv.

Det tredje poenget er at etablering av en samkommune har viktige konsekvenser for de ansatte, både de som skal inn i samkommunens organisasjon og de som blir værende i hjemkommunene. Hvor mange ansatte som berøres avhenger sterkt av hvilke oppgaver samkommunen

skal overta og hvilke administrative og faglige funksjoner som skal bygges opp.

Et erfaring fra Innherred samkommune er at prosessene i forhold til de ansatte kan være krevende når det er mange som skal skifte stillinger, tilpasse seg nye arbeidsoppgaver og bytte arbeidssted. I dette tilfellet ble det bestemt at samkommunen ikke skulle ha arbeidsgiveransvar. Samkommunens oppgaver utføres dermed av kommunalt ansatte med uforandret ansettelsesforhold og samme oppsigelsesvern som før. En viktig erfaring er også at prosessene i forhold til de ansatte kan bli vanskeligere dersom det skal foretas innsparinger og evt. nedbemanning samtidig med innføring av samkommunen.

Følgende hypotese kan være interessant: Er det slik at etablering av samkommuner representerer en betydelig større utfordring sett ovenfra enn nedenfra? Er de tyngste innvendingene først og fremst av systemmessig og dermed indirekte karakter for den enkelte kommune?

Dette poenget kan innebære at de største ulempene ved å innføre samkommuner ikke vil være direkte synlige i verken Innherred eller evt. på Nedre Romerike, men på nasjonalt og statlig nivå, spesielt hvis det åpnes for den typen løsninger over hele landet. Her er vi raskt inne konsekvenser for den statlige styringen og hvilke egenskaper et differensiert kommunesystem vil ha i forhold til et generalist-kommunesystem. Det er ikke et tema i denne rapporten. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at slike vurderinger kan være av betydning for om nasjonale myndigheter vil godkjenne en evt. forsøkssøknad fra Nedre Romerike.

Vi konkluderer med at en samkommune kan ha viktige konsekvenser særlig for kommunestyrene, det interne kommunale styringssystemet og de ansatte. Konsekvensene for innbyggerne kan være minimale. Både egenskaper og konsekvenser kommer imidlertid helt an på hvilke konkrete forutsetninger som ligger til grunn for etableringen, herunder:

- Hvilke oppgaver samkommunen skal løse
 - Grad av beslutningsmyndighet som tillegges samkommunen
 - Den politiske organiseringen av samkommunen
 - Den administrative organiseringen
 - Finansieringsformen
 - Arbeidsformen i forhold til kommunene, innbyggerne og andre aktører
-

Argumenter mot samkommuner

- Prinsipielle
 - Bryter med generalistkommuneprinsippet
 - Nytt forvaltningsnivå
 - Indirekte demokrati
 - Indirekte finansiering
 - Styringsproblemer
 - Sektorisering
- Praktiske
 - Forsøk, midlertidig status
 - Uro om oppgavefordeling og finansiering
 - Gråsoner og restfunksjoner
 - Kommuneorganisasjonene må omstille seg

AGENDA

12.4 Eksempler på samkommuner

Samkommunemodellen er hentet fra Finland. Her har løsningen vært et viktig instrument for å sikre kommunal oppgaveløsning og påvirkningskraft uten at det er foretatt vesentlige endringer i kommuneinndelingen etter krigen. I Finland er samkommunesystemet svært omfattende bl.a. fordi kommunene samarbeider om oppgaver som i Norge er fylkeskommunale eller statlige, for eksempel videregående skoler, sykehus og regional planlegging. På slike viktige områder er samkommuner en statlig pålagt samarbeidsform. I tillegg kommer et stort antall frivillige samkommuner.

I Norge har vi for tiden minst tre viktige eksempler på liknende løsninger:

- Innherred samkommune mellom Levanger og Verdal som nylig har fått godkjent et omfattende samkommuneforsøk om både administrasjon, tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver.
- Et antall forsøk innenfor særlig barnevern, men også andre sektorer som landbruk og miljøvern. De fleste av disse har karakter av å være særkommuneløsninger som betyr at det er overført myndighet til et interkommunalt styre for kun én oppgave.
- Samarbeidsorganet for kollektivtransport i det sentrale østlandsområdet (SKØ). SKØ er under utvikling og har også karakter av å være en særkommune.

Nøkkelinformasjon om oppgaver og organisering i Innherred samkommune framgår av foilen nedenfor. Vi viser for øvrig til materiale fra presentasjon i SNR og dokumentasjon om forsøket på kommunenes hjemmesider.

For Nedre Romerike er det grunn til å merke seg at Innherred samkommune har et meget bredt og omfattende arbeidsområde som dekker de fleste kommunale sektorområder. Samkommunen har form av en indirekte valgt generalistkommune. Det gjør det spennende å følge utviklingen og spesielt erfaringene med den omfattende arbeidsdelingen og sterke politiske og forvaltningsmessige integrasjonen mellom kommune. Et hovedspørsmål blir om dette bidrar til å gjøre kommunesammenslutning overflødig eller tvert imot til et mer aktuelt spørsmål.

Innherred samkommune

- Politisk styringsorgan med 9 politikere fra Levanger og 9 fra Verdal. Samkommunestyret ledes av en av ordførerne etter en nærmere fastsatt turnus.
- Rådmannsfunksjonen for samkommunen ivaretas av de to rådmennene i fellesskap, administrasjonssjefen tilhører den kommunen som har ordførervervet i samkommunen
- Ansvar er flyttet til samkommunen på følgende områder
 - Barn og familie
 - Barnevern
 - Helsetjenester
 - Sosialtjenesten
 - Landbruk og naturforvaltning
 - Miljøvern
 - Oppmåling
 - Plan og byggesak
 - PPT
 - Skatt/kemner
 - Interne tjenester
 - IKT
 - Lønn og personal
 - Økonomi
- Kommunene har delt funksjonene mellom seg

AGENDA

12.5 Samkommuneløsning for plan- og utviklingsoppgaver

Dersom kommunene på Nedre Romerike skal etablere en samkommune for plan- og utviklingsoppgaver, vil det være svært viktig at det klargjøres hvilke konkrete oppgaver samkommunen skal løse. Samkommunens oppgaver er avgjørende for politisk og administrativ organisering, finansiering og kostnadsfordeling, klage og kontrollfunksjon osv. Oppgavefordelingen er også bestemmende for

prosessen i forhold til nasjonale myndigheter og omfanget av evt. lokale omstillinger dersom det skal iverksettes et forsøk.

Noe av det første kommunene må finne ut av er hva som er hensikten og målene med å samordne planfunksjoner og evt. andre utviklingsoppgaver mellom kommunene. Det krever at kommunene tar stilling til reform-behovet og at det organiseres en prosess for å komme fram til en egnet løsning.

Det finnes mange måter å samordne plan- og utviklingsressurser på mellom kommuner. I foilen nedenfor er det pekt på fire ulike integrasjonsmodeller. De to første som betyr økt bruk av SNR som politisk og administrativt kontaktorgan og/eller en mer formalisert administrativ støtteressurs, kan gjennomføres uten formell myndighetsoverføring fra kommunestyrene. Slik samordning kan vedtas av kommunestyrene uten videre og krever ikke nasjonal godkjenning. Løsningene vil dermed heller ikke være å betrakte som samkommuner.

Fire typer formalisering av plan- og utviklingsoppgaver

- **Dagens modell – SNR som politisk og administrativt kontaktorgan**
 - Tar opp løpende saker
 - Representerer kommunene i regionale og nasjonale løp
- **Formalisert støtteressurs**
 - Kommunal suverenitet/arealmyndighet
 - Samordnet rullering av kommuneplan, arealplan og samfunnsdel
 - Regional planadministrasjon med ansvar for felles prosesser og gjennomføring av oppdrag fra kommunene
 - Utarbeidelse av regionale råd og retningslinjer
- **Innherred-modellen: regionalt ansvar for regionale saker, kommunalt ansvar for kommunale saker**
 - Både kommunale og regionale planutvalg
 - Regional planadministrasjon
 - Kommunal arealmyndighet, vetorett
- **Regional overtakelse**
 - Fullverdig regionplan
 - Regional arealmyndighet

AGENDA

De to neste modellene innebærer en sterkere integrasjon, både politisk og administrativt. I Innherredmodellen er det opprettet et samkommunalt planutvalg som har som oppgave å sikre felles politisk behandling av regionale saker. Det er ordføreren i samkommunen som avgjør om en sak skal behandles i kommunenes planutvalg eller om saken skal oversendes samkommunen som planutvalg. Alle vedtak som krever kommunestyre-behandling skjer i kommunestyrene som før. Det er altså kun den forberedende saksbehandlingen som er forandret. Det betyr at alle

innstillinger i regionale saker fra samkommunen må vedtas i to kommunestyrer.

Innherredmodellen innebærer betydelige endringer på administrativ side. Det administrative ansvaret for samkommunens planleggingsoppgaver er lagt til samkomunerådmannen. Også kommunenes ansvar og myndighet innenfor kart og oppmåling er samkommunal.

Den siste modellen som er kalt "Regional overtakelse" kan innebære at kommunene ikke lenger har arealmyndighet. Det vil i praksis bety at all politisk og administrativ beslutningsmyndighet i plan- og utbyggings-spørsmål er flyttet til samkommunen. Mange vil da si at det er liten vits i å opprettholde kommunene som egne enheter.

For kommunene på Nedre Romerike vil antakelig enten Innherredsmodellen eller en mellomløsning mellom denne og Full region overtakelse være de mest interessante alternativene. Mellomløsningen kan bety overføring av ikke bare den forberedende saksbehandlingen, men også endelig beslutningsmyndighet i bestemte regionale saker til samkommunen. Det vil være i tråd med prinsippene for en samkommune og kan være viktig for å sikre beslutningseffektivitet i forhold til syv kommunestyrer. Dette berører grunnleggende forhold ved kommunenes myndighet og ansvar i forhold til plan- og bygningsloven og krever nærmere vurderinger.

I faktaruten nedenfor er det listet opp hvilken myndighet og oppgaver som er overført fra kommunestyrene til Innherred samkommune på områder som kan være særlig relevante for kommunene på Nedre Romerike.

Utdrag fra Forskrift om godkjenning av vedtekter om forsøk med interkommunalt samarbeid mellom Levanger og Verdal kommuner, Nord-Trøndelag. Kilde: Innherred samkommunes hjemmesider

§ 6. Miljøvern

Den myndighet og de oppgaver som kommunene har etter følgende lover overføres til samkommunen:

- a) lov av 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet
- b) lov av 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern
- c) lov av 10. juni 1977 nr 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag
- d) lov av 29. mai 1981 nr. 38 om viltet
- e) lov av 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v.
- f) lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensinger og om avfall (Forurensingsloven)
- g) lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner.

§ 7. Landbruk

Den myndighet og de oppgaver som kommunene har etter følgende lover overføres til samkommunen:

- a) lov av 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet
- b) lov av 21. mai 1965 om skogbruk og skogvern
- c) lov av 31. mai 1974 nr. 19 om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven)
- d) lov av 25. juni 1965 nr. 1 om forpaktning
- e) lov av 28. juni 1974 nr. 58 om odelsretten og åsetesretten.

§ 8. Plan, byggesak og arealforvaltning

Kommunenes planutvalg er fast planutvalg for enkeltsaker og saker som berører bare den enkelte kommune. Samkommunestyret er fast planutvalg i øvrige plan-, areal- og byggesaker. Ordføreren i samkommunen avgjør om en sak skal behandles i den enkelte kommunes planutvalg eller om saken skal oversendes samkommunestyret som planutvalg.

Plan og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 § 9-2 gjelder med følgende tilføyelse: « Det administrative ansvar for samkommunens planleggingsoppgaver legges til samkommunens administrasjonssjef. »

§ 9. Kart og oppmåling

Den myndighet og de oppgaver som kommunene har etter lov av 23. juni 1978 nr. 70 om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom (delingsloven) overføres til samkommunen.

12.6 Behov for videre prosess

En samkommune for plan- og utviklingsoppgaver vil måtte utvikles i en skrittvis prosess mellom kommunene. Fasene og de viktigste spørsmålene kan deles opp som følger:

(1) Innledende vurderingsfase

Kommunene bør her ta stilling til om de ser behov for en samkommuneløsning, aktuelle sektorer og oppgaver som bør sees i sammenheng, samt hvilke øvrige rammer som skal gjelde for en evt. videre konkretisering. I den innledende vurderingsfasen tror vi det er viktig at kommunene legger opp til en felles prosess i tillegg til den kommuneinterne behandlingen. I denne fasen bør det også tas kontakt med KRD som forvalter forsøksloven.

(2) Formell søknadsfase til KRD

I denne fasen må det utarbeides en full operasjonalisering av samkommunen slik den er tenkt som oppstartsløsning mht. oppgaver, organisering, finansiering osv. To viktige dokumenter må utarbeides og vedtas i alle kommunestyrene:

- En forskrift som regulerer samarbeidets lovlighet i forhold til kommuneloven, forsøksloven og særlovgivningen.
- En grunnavtale med vedtekter som regulerer forholdet mellom de deltakende kommunene, herunder politisk og administrativ organisering, ansettelsesforhold, lokalisering, rutiner for budsjett og kostnadsmessige fordelingsprinsipper, regler om oppløsning etc.

Hvis forsøket får nasjonal godkjenning følger en implementeringsfase i kommunene, deretter en driftsfase og så en fase med evaluering av forsøket. Etter endt forsøksperiode på fire år kan forsøksperioden forlenges med inntil to år.

12.7 Løser reformbehovet?

Gjennom en samkommune er det trolig mulig å løse flere viktige aspekter ved reformbehovet. Det gjelder både samordningsbehov i plan- og utviklingsarbeidet og behov for felles løsninger innenfor kompetanse-krevende administrasjon og tjenesteproduksjon.

Fordelene med en samkommune er knyttet til at kommunene oppretter et beslutningsdyktig regionalt organ for de konkrete oppgaver som krever regional samordning. Samkommunen styres av egne politikere med forankring i kommunene. Moderate omstillingskostnader og fleksibilitet i forhold til kommunesammenslutning, kan også tale for løsningen.

Samtidig vil det være usikkerhet knyttet til konsekvensene av en samkommune. Vi tenker her dels på konsekvenser for kommunestyrene, som får mindre makt og myndighet, dels på konsekvenser for den samlede offentlige forvaltning, som kan oppfattes å bli mer komplisert. Samkommuner krever dessuten forsøk.

Hensynet til kommunestyrenes rolle og oversiktighet i forvaltningen kan tilsi at en samkommune på Nedre Romerike bør komme som et tillegg til en ellers velfungerende kommuneinndeling. Det vil utvilsomt være behov for en omfattende samkommuneforvaltning for å løse alle viktige samordningsbehov i regionsenteret. I så fall er det naturlig at en slik løsning avveies mot kommunesammenslutning som alternativ. Løsningen framstår som mer aktuell for å sikre samordning av plan- og utviklingsoppgaver mellom alle kommunene på Nedre Romerike.

13 REGIONKOMMUNEALTERNATIVET

13.1 Hovedbegrunnelser

Dannelse av en regionkommune av alle de syv kommunene på Nedre Romerike kan være en offensiv løsning på sentrale utfordringer i både samfunnsutbyggingen og tjenesteproduksjonen. Følgende hovedargumenter kan tale for løsningen:

- Det kan skapes bedre forutsetninger for styring av utbyggingsmønsteret internt på Nedre Romerike i kommunal regi.
- Løsningen gir gode muligheter for utvikling av et tydelig region-senter og en region med et differensiert næringsliv og attraktive kultur- og miljøkvaliteter for innbyggerne. Regionkommunen kan utvikles som en småby i byen, med en egen identitet og selvstedighet.
- Løsningen betyr etablering av en effektiv produksjonskommune med høy kompetanse og kapasitet til å løse tjenesteytende oppgaver, dels gjennom enhetskommunale løsninger, dels gjennom partnerskap med andre offentlige tjenesteytere og dels gjennom et samspill med private leverandører på områder der det måtte være ønskelig (økt bestillermakt og –kompetanse)
- Løsningen skaper muligheter for desentralisering av flere oppgaver til kommunenivået
- Løsningen kan gi gode forutsetninger for kommunal deltakelse i løsningen av byovergrepene funksjoner. Løsningen bidrar til færre og mer jevnbyrdige aktører som kan gjøre det lettere å løse oppgaver sammen.

13.2 Nærmere om egenskaper i forhold til reformbehovet

Dannelse av en regionkommune betyr at hovedtrekkene i dagens kommunemodell etableres på et høyere geografisk nivå. Det kommunale territoriet blir større. Dermed blir også det kommunale fellesskap og den kommunale organisasjonen større. Det har noen umiddelbare konsekvenser:

- Regionkommunen vil erstatte behovet for en del interkommunale ordninger

- Den medfører færre ansvarlige beslutningstakere på det samme territoriet
- Samtidig vokser den kommunale organisasjonen og behovet for ledelse og kontroll blir større
- Den medfører færre folkevalgte og i utgangspunktet større avstand mellom politikerne og innbyggerne
- Innføring av en regionkommune betyr store endringer for politikerne og de ansatte i kommunene ved at det må bygges opp en ny organisasjon. Dette kan skape omstillingsproblemer, men også store muligheter for kompetanseoppbygging og nye spennende roller, både på politisk side og administrativ side
- Omstillingen vil skje innenfor en kjent kommunemodell mht. internt styringssystem og viktige eksterne rammebetingelser som valgsystem, finansieringssystem, statlig styring osv. Det gir bl.a. gode muligheter for læring og erfaringsoverføring fra andre store kommuner i landet

Slik reformbehovet er beskrevet, vil en regionkommune være en mer robust enhet store i deler av oppgaveløsningen, særlig når det gjelder plan- og utviklingsoppgaver, men også kompetansekrevede tjenesteyting. Samtidig kan etablering av en kommune på 140.000 innbyggere innebære at det oppstår organisatoriske styringsproblemer og dårligere forutsetninger for ivaretagelse av viktige brukerhensyn og demokratiske funksjoner i forhold til innbyggerne.

Generelt er det viktig å være klar over at det ikke er noen automatisk sammenheng mellom endringer i kommuneinndelingen og egenskaper ved den nye kommunen. Hvilke gevinster og ulemper som oppstår avhenger av valg av organisatoriske løsninger og hvilke konkrete grep som tas for å møte aktuelle utfordringer innenfor en større enhet.

13.3 Motargumenter

Nedenfor har vi listet opp noen mulige motargumenter mot en regionkommuneløsning. Vi tror følgende momenter kan være relevante:

- Fare for dårligere tilpasning av tjenestene til lokale behov som følge av mindre lokalkunnskap og lengre avstand mellom kommunens ledere og innbyggerne. Det kan bli mindre skreddersøm, mindre individuell oppfølging og mindre bruk av folkelige mobiliseringsstrategier.
 - Svakere påvirkningsmuligheter for innbyggerne som følge av færre folkevalgte og lengre avstand. Det kan diskuteres om dette vil bidra til at innbyggere lettere opptrer som kunder og brukere som krever sin rett i forhold til kommunen og som er mindre interessert i å delta som borgere. På den annen side vil en regionkommune stelle
-

med viktige spørsmål som kan gjøre det interessant å delta i det kommunale demokratiet.

- Svakere følelse av identitet og tilhørighet til kommunen blant innbyggerne, i allefall på kort sikt. Det kan påvirke interessen for å delta og hva slags forhold innbyggerne får til kommunen, men trenger ikke være av stor betydning hvis storkommunen er tydelig og tilstede i lokalsamfunnene. Lokalsamfunnet vil trolig uansett være det viktigste området for oppbygging av identitet blant framtidige innbyggere.
- Fare for stordriftsulemper i den kommunale administrasjonen og styringsproblemer som følge av en stor organisasjon og mange tjenestesteder. Flere av våre storbyer har lært en lekse om hva disse utfordringene innebærer.
- Faren for mindre omstillingsevne til skiftende behov og forutsetninger. Store organisasjoner kan være tunge å snu.
- Økt sårbarhet for svikt i systemer, arbeidskonflikter etc. Det henger også sammen med størrelsen og at mange er avhengige av samme system, for eksempel når det gjelder IKT.
- Fare for interne fordelingskamper mellom lokalsamfunn. Dette handler mye om organisering, om å være tilstede og skape gode løsninger der folk er. Kloge former for desentralisering og områdeorganisering kan trolig motvirke interessekonflikter.
- Fare for sentralisering i viktige tjenestetilbud til innbyggerne. Også dette avhenger av en rekke organisatoriske forhold, men likevel vil det innenfor en regionkommune være et potensiale for sentralisering, for eksempel som følge av stram kommuneøkonomi.

Jørgen Amdam har etter case-studier av i bl.a. Fredrikstad og Sarpsborg¹³ pekt på følgende utfordringer i store kommuner:

- Det blir opplevd som vanskeligere for innbyggerne å finne fram i administrasjonen, spesielt for de som ikke har hyppig kontakt. Generalistene er borte og spesialistene dominerer.
- Den indikrete kontakten med lag og organisasjoner dominerer storkommunen gjennom for eksempel fellelråd, mens en i småkommunene før hadde direkte kontakt.
- Manglende lokalpolitisk debatt sammenliknet med situasjonen i småkommunene.
- Manglende politisk representasjon fra lokalsamfunn i storkommunen

¹³ Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Kommuneforlaget 2003

Som en klar fordel med å bli større peker Amdam særlig på at kommunene har blitt sterkere i rollen som samfunnsutbyggere, dvs. fordeler som særlig knytter seg til plan- og utviklingsfunksjonene i kommunene. Høyere kompetanse og bredere tilbud er også en observert effekt.

En del av disse funnene kan være betinget av spesielle forhold i de studerte byene. Det vises til en nærmere gjennomgang av erfaringer fra flere av byene nedenfor.

13.4 Nærmere om regionkommunens størrelse

Alternativene på Nedre Romerike kan være:

- (1) En mindre regionkommune rundt regionsenteret (3-5 kommuner)
- (2) Dagens syv kommuner (Nedre Romerike)
- (3) Hele Romerike i én kommune (13 kommuner)

Alternativ 1 er etter vår vurdering en løsning som ligger nærmest reformehovet knyttet til dagens kommunale oppgaveløsning, slik dette er beskrevet i rapporten. Begrunnelsen er knyttet til tettstedsoppsplitting og sterkere integrasjonen mellom kommunene i den sentrale delen av regionen.

Alternativ 2 forutsetter antakelig at kommuner som Aurskog-Høland og kanskje Sørumsdal legger avgjørende vekt på ekstern påvirkningskraft i hovedstadsområdet og aktiv deltakelse i regional koordinering og styring av utbyggingsmønsteret på Nedre Romerike. Det skyldes at reformbehovet knyttet til både samfunnsutbyggingen og tjenesteproduksjonen trolig er svakere for disse kommunene sammenliknet med de kommunene som er en del av den mer urbane korridoren mellom Oslo og Gardermoen. Dermed er det lett å se at motargumentene som er formulert ovenfor kan veie tyngre for disse kommunene.

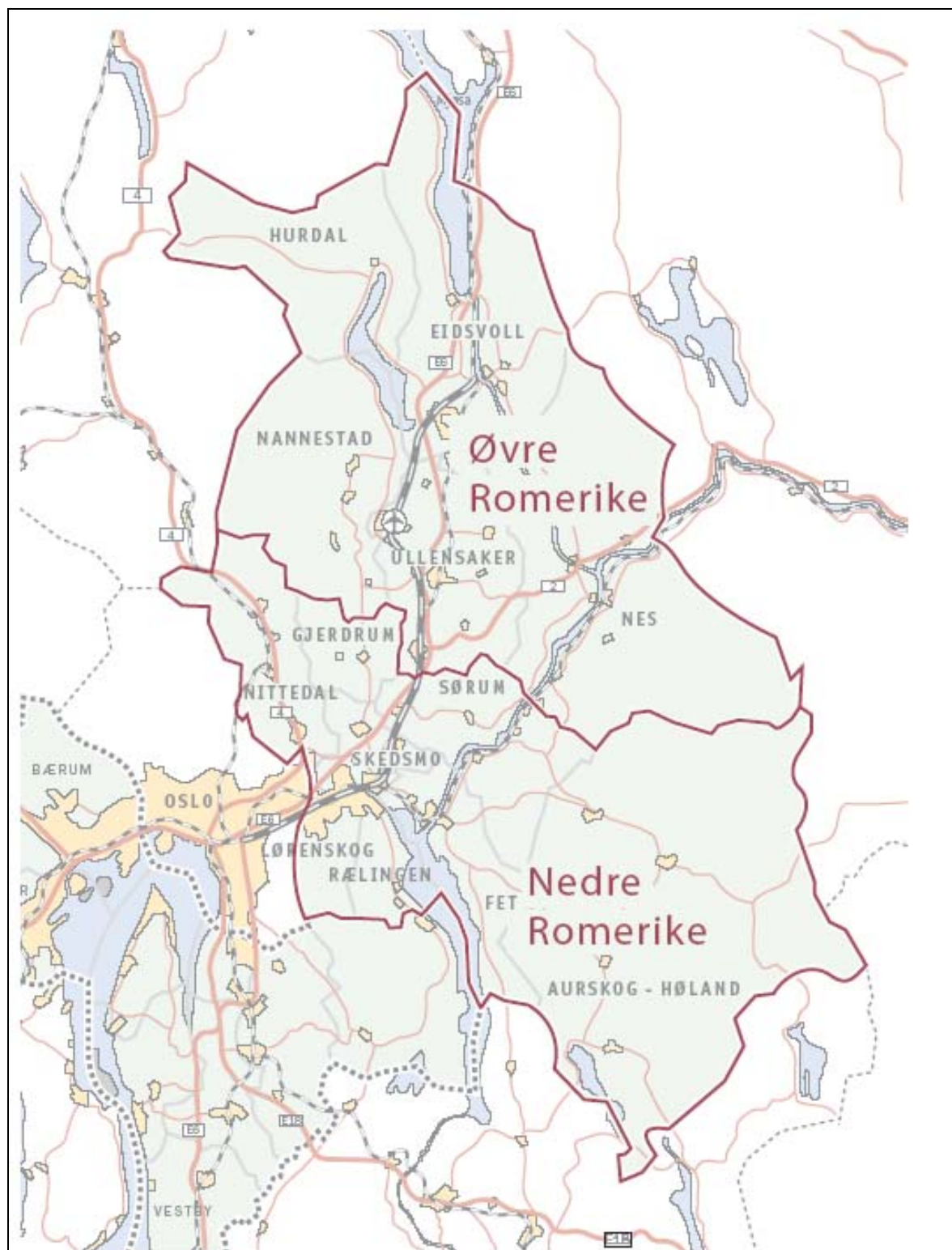
Alternativ 3 er en modell som kan være bedre tilpasset regionale oppgaver og funksjoner, herunder kanskje også funksjoner som fylkeskommunen i dag løser. Enheten kan være en god enhet for deltakelse og påvirkningskraft i forhold til den øvrige hovedstadsforvaltningen. Samtidig kan de interne forutsetningene for en god oppgaveløsning i forhold til innbyggerne være dårligere.

Rent prosessuelt vil det være en betydelig utfordring å lykkes med en fusjon av 13 kommuner til én regionkommune. Dette representerer en type systemreform som aldri tidligere har vært gjennomført i Norge. Hensynet til omstillingenes omfang og at regionkommunen skal også skal være et lokalt organ i forhold til innbyggerne, kan innebære at alternativet framstår som lite realistisk. Det kan være lettere å se fordelene med en modell med to sentrerte regionkommuner på Romerike

med et formalisert samarbeid seg i mellom, for eksempel i form av en samkommune for regional utvikling.

Som grunnlag for nærmere vurderinger av alternative regionkommune-løsninger, tror vi det kan være fruktbart å gjennomføre en regionanalyse for både Øvre og Nedre Romerike. Et element i en slik analyse kan være en borgerundersøkelse om regional tilhørighet. Noen høyst foreløpige opplysninger om likeheter og forskjeller mellom de to delregionene er listet opp nedenfor.

Hvorvidt det er hensiktsmessig å operer med én eller to regioner på Romerike kommer helt an på hvilke oppgaver og deler av den kommunale virksomhet vi snakker om. Dette handler antakelig ikke bare om å forstå regionenes egenskaper gjennom en regionanalyse, men om hva som er hensiktsmessig for å møte presserende utfordringer og hva man bestemmer seg for.



Likheter mellom Øvre og Nedre Romerike

- Begge regionene har en rekke felles regionale kjennetegn og utfordringer knyttet til befolkningsvekst, utbyggingspress i forhold til tjenester og arealer, felles utfordringer i kommuneøkonomien, felles interesser overfor staten og regionale aktører.
- Begge regionene står på mange måter likt i forhold til Oslo, selv om Nedre Romerike er mer integrert mot Oslo når det gjelder trafikkstrømmer og utveksling på bolig- og arbeidsmarkedet.
- En rekke fylkesplanprosesser har vært felles for Øvre og Nedre Romerike.
- Nedslagsfeltet for lokalavisen er hele Romerike
- En del statlige etater er organisert felles for hele Romerike, for eksempel veikontoret
- Begge har et regionråd, som var felles fram til 1994. Skillet hadde etter det vi forstår sammenheng med utbygging av hovedflyplassen og intern konkurranse mellom kommunene i næringspolitikken. Dessuten spilte trolig ulike behov og interesser for interkommunalt samarbeid inn, samt tungvinte beslutningsprosedyrer i et samarbeid mellom 13 kommuner. Endelig spilte trolig også personlige interesser og preferanser blant kommunale ledere inn.
- Mellom regionrådene finnes det i dag ikke et formalisert samarbeid. Begge regionrådene har opptrådt som representanter for kommunene i ulike regionale utviklingsprosesser, bl.a. i fylkesplanprosesser, NTP og i prosjektsammenheng.

Ulikheter mellom Øvre og Nedre Romerike:

- Nedre Romerike er større i folketall med vel 140.000 mot 80.000 på Øvre. Kommunene er også jevnt over større og kanskje mer innbyrdes likeverdige enn på Øvre.
- Romerike har to klare regionsentre, Jessheim og Lillestrøm. Lillestrøm er et større og mer differensiert regionsenter enn Jessheim, bl.a. når det gjelder næringsstruktur, kunnskapsbedrifter etc.
- Nedre Romerike har en netto innpendling av arbeidstakere fra Øvre Romerike på ca. 2500
- Lillestrøm er også svært sentralt plassert i forhold til offentlige kommunikasjoner, mens Jessheim er i en bakevje i forhold til kollektivtrafikk. Ring 4 og andre interne kommunikasjonsprosjekter kan endre på dette.

13.5 Erfaringer fra tidligere sammenslutninger

Erfaringer fra tidligere sammenslutninger kan gi viktig lærdom for framtidige endringer i inndelingen. Vi skal her kort kommentere de generelle erfaringene etter inndelingsreformen på 1960-tallet, som er relevante for flere av kommunene på Nedre Romerike. Videre skal vi kort drøfte erfaringene med sammenslutninger i flerkommunale byområder på 1980- og 1990-tallet.

Kildene er først og fremst dokumentasjon fra Christiansenutvalget og materiale lagt fram i St.meld.nr.32(1994-95) Kommune- og fylkesinndelingen. Vi er kjent med at det etter midten av 1990-tallet er gjort ytterligere forskning rundt konsekvenser, bl.a. i Fredrikstad. Dette materialet har vi ikke gått nærmere inn i.

Til slutt gir vi også en oversikt og noen kommentar til de siste frivillige sammenslutninger etter år 2000.

13.5.1 Erfaringer inndelingsreformen på 1960-tallet

Sammenslutningene på 1960-tallet medførte en reduksjon i antall kommuner fra 744 til 454 dvs. 290 kommuner. Både i Christiansenutvalget og i St.melding.nr 32 blir erfaringene oppsummert som overveiende positive. Sammenslutningene på 1960-tallet hadde et klart formål som var å sette de minste kommunene i stand til å være med på utvidelsen av det offentlige velferdstilbudet. Inndelingsreformen kom samtidig med en vekst- og utbyggingsfase i offentlig sektor og det var bred enighet om at kommunene skulle spille en nøkkelrolle i utbyggingen av både velferdsstaten og demokratiet. Dette var antakelig viktige motivasjonsfaktorer som sammen med en nasjonal politisk ledelse og styring av reformarbeidet gjorde det mulig å bli enige om en så kraftig virkemiddelbruk. Vi skal ikke gå nærmere inn i bakgrunn og begrunnelser for inndelingsreformen, selv om en komparativ analyse i forhold til dagens debatt og beslutningssituasjon kunne vært høyst interessant.

Det er viktig å konstatere at inndelingsreformen selvsagt medførte omstillingsproblemer og vanskeligheter i gjennomføringen. Det mest typiske var at motstanden i befolkningen og det kommunale apparat la seg kort etter at vedtakene var fattet. I 21 tilfeller ble det fremmet ny sak om deling i Stortinget med utgangspunkt i søknader om deling fra lokalt hold og nærmere vurderinger av et offentlig utvalg (Tallaksenutvalget). I 1975 og 1976 ble 10 av disse kommune delt. Den viktigste årsaken til deling av kommunene var senterstrid. Også andre argumenter som forfordeling av investeringer og fordeling av kommunale ytelser internt i kommunene, hensynet til den lokale folkeviljen og at kommunene ble for store og uoversiktlige, var viktige argumenter.

Et viktig læringspunkt fra 1960-tallet er at erfaringene vanskelig kan generaliseres til enkeltkommuner. Det er liten tvil om at senterstrid var en svært viktig begrunnelse for at mange sammenslutninger ble opplevd som vanskelige. Samtidig finnes det mange eksempler på at såkalte polysentriske kommuner dvs. kommuner med flere likeverdige sentre ikke opplevde spesielle ulemper og vanskeligheter. Et mulig eksempel på det er Ringsaker kommune i Hedmark.

På Nedre Romerike opplever antakelig de fleste kommunene at de gamle enhetene er integrerte og likeverdige lokalsamfunn med andre områder som ikke hadde egen kommunestatus. Aurskog-Høland skiller seg antakelig ut fordi det gjennom kommunehistorien har skjedd svært store endringer inndelingen, både delinger og sammenslutninger. Dagens kommune består av fem tettsteder, hvorav fire har vært egne kommunesenter i tidligere selvstendige kommuner. Fra ledende kommunepolitikere i Aurskog-Høland blir det i dag sagt at det har tatt nesten en generasjon å skape en felles kommuneidentitet og få aksept for at kommunen må ha ett kommunesenter hvor viktige funksjoner lokaliseres. Det blir også sagt at det i dag framstår som positivt at kommunen består av tettsteder og områder med sterke lokale identitetstrekk. Kommunen har bl.a. tilpasset sin organisasjon til denne interne strukturen gjennom en satsting på områdestyrer på hovedsektorene.

Aurskog-Høland er trolig et eksempel som illustrere følgende viktige poeng: Muligheten for vellykkede sammenslutninger i dag kan henge nøye sammen med kommunenes inndelingshistorie og hvor lang tid det har tatt å bygge opp en felles identitet til dagens kommunale enheter. Omstillingskostnadene ved endringer i innarbeidet forvaltning kan være store i noen kommuner, ubetydelige i andre.

13.5.2 Sammenslutninger i flerkommunale byområder

Inndelingsreformen på 1960-tallet var i stor grad en reform som medførte endringer for landkommunene. Selv om det i noen tilfeller skjedde sammenslutninger også i byområder, fantes det mange såkalte inneklemt bykommuner også etter reformen. Etter noen få byutvidelser i årene etter reformen, var det først på 1980-tallet at det ble tatt initiativ til større endringer. Resultatet etter utredninger av to Buvikutvalg ble tre sammenslutninger i Vestfold i 1988 (Larvik, Tønsberg og Borre), fire nye sammenslutninger i 1992 (Sarpsborg, Arendal, Hamar og Hammerfest) og ytterligere én i 1994 (Fredrikstad). I alle tilfellene ble det brukt tvang fra Stortingets side, med unntak for sammenslutningen mellom Tønsberg og Sem der begge kommunene var enige i sammenslutningen.

Hovedbegrunnelsene for disse sammenslutningene var ikke de samme som på 1960-tallet. Den viktigste begrunnelsen var knyttet til samordnet areal- og ressursdisponering i det samlede bysamfunn. Mye av

diskusjonen handlet om arealmangel for senterkommunene, konkurranse om etableringer og behov for en helhetlig styring av utbyggingsmønsteret i det samlede bysamfunn. Derne ble det lagt stor vekt på økonomiske begrunnelser, som manglende utnyttelse av stordriftsfordeler, høye administrasjonskostnader i det interkommunale samarbeidet og strid om fordeling av utgifter og inntekter mellom kommunene. Også styringsmessige utfordringer sto sentralt ettersom det i flere av bysamfunnene var utviklet et omfattende system av interkommunalt samarbeid. På tross av dette hadde det vist seg vanskelig å bli enige om viktige beslutninger, særlig på områder hvor kommunene hver for seg forfulgte sine strategiske interesser.

Gjenværende flerkommunale byområder

Tettstedsoppsplitting og regiontranget er fortsatt en utfordring i store og viktige bysamfunn i Sør-Norge. Det gjelder bl.a. følgende byer: Moss, Oslo, Hamar, Drammen, Tønsberg, Skien/Porsgrunn, Stavanger og Haugesund. Regionsenteret på Nedre Romerike er formelt sett en del av Oslo tettsted og føyer seg inn i dette komplekse inndelingsmessige selskapet.

I St.meld.nr.32 er det gitt en oppsummering av erfaringene fra sammenslutningene i Vestfold i 1998 basert på studier som ble foretatt 2-3 år etter sammenslutningene. Følgende oppsummering ble gitt:

- Kapasitet og kompetanse i administrasjonen styrkes
- Administrasjonskostnadene blir ikke mindre på kort sikt
- Nivået på tjenestetilbudet ble utjevnet i forhold til tidligere forskjeller mellom kommunene
- Sammenslutningen ga faglige og kulturelle forutsetninger for en mer samordnet planlegging og utbygging
- Prosessene skapt i starten mye motstand. Etter at vedtaket var fattet falt mye til ro
- Det skjedde uheldige økonomiske disposisjoner i enkeltkommunene før sammenslutningen som reduserte den nye kommunenes handlefrihet. Dette handlet om at kommunene brukte opp fond og la seg på et utgiftsnivå som svekket forutsetningene for den nye kommunen. Forskerne pekte på at dette hadde sammenheng med manglende statlig styring av sammenslutningene.

Også erfaringer fra de neste kommunesammenslutningene i 1992 og 1994 er oppsummert i St.meld.nr 32. Oversikten bygger på et felles

erfaringsprosjekt mellom KRD, KS og kommunene. Kort tid etter sammenslutningene ble det pekt på en rekke interessante erfaringer:

- Bedre forutsetninger for en mer samordnet arealdisponering som dels knytter seg til felles ledelse og koordinering av funksjonen, dels høyere kompetansenivå gjennom spesialisering og bredere fagmiljøer og dels fordeler ved å planlegge for et felles bolig-, tjeneste- og arbeidsmarkedsområde.
- Kommunesammenslutning er en mulig kilde til rasjonalisering, bl.a. innenfor kommunal administrasjon
- Kommunesammenslutninger gir mulighet for å vri ressursbruken fra administrasjon til tjenesteyting. Fristilte budsjettmidler og stillinger kan gå til styrking av tjenesteproduksjonen overfor innbyggerne.
- Tjenestetilbudet utjevnes mellom de tidligere kommunene. I to av tilfellene ble tilbudet bedre og i to dårligere. Generelt opplevde kommunene at utgiftene ved sammenslutningene bidro til å gjøre økonomien strammere på kort sikt, til tross for at staten kompenserte en stor del av kostnadene.
- Kompetansen har økt gjennom spesialisering og bredere fagmiljøer. Kommunene opprettet nye og mer spesialiserte funksjoner som for eksempel egne lederstillinger innenfor næringsutvikling, innkjøp, plan, miljø, organisasjonsutvikling og EDB.
- Forutsetningene for lokal næringsutvikling ble bedre. Det hadde sammenheng med bedre kapasitet og kompetanse, færre lokaliseringsstridigheter, mer effektive grunnlagsinvesteringer, større finansiell bærekraft og større regionalpolitisk tyngde.
- Innbyggernes tilgjengelighet til kommuneadministrasjonen ble noe svekket. Det ble opplevd som en ulempe at administrasjonen ofte var spredt på flere bygg. Dette hemmet også utviklingen av en felles kultur i den nye kommunen.
- Fremdeles en viss skepsis og uro blant innbyggerne, særlig i Fredrikstad

Ved sammenslutningene i 1992 og 1994 bygde både staten og kommunene på erfaringer fra sammenslutningene i 1988. Staten inntok en mer aktiv rolle i prosessene ved at det ble innført økonomisk kompensasjon for engangskostnader, overgangsordning i inntektssystemet, statlig tilsyn med økonomiske disposisjoner og mer aktiv veiledning. Det ga seg utslag i en del prosessuelle erfaringer som ble oppsummert på følgende måte i St.meld. nr. 32:

- Det ble registrert få uheldige økonomiske disposisjoner i de tidligere kommunene

- Behovet for statlig medvirkning og aktiv oppfølging er stort underveis
- Sterk prosjektledelse er viktig
- Rimelig tid til omstilling er nødvendig
- De ansattes konstruktive medvirkning er av stor betydning for utfallet

13.5.3 Læring fra frivillige sammenslutninger

Etter år 2000 har det skjedd fem frivillige sammenslutninger¹⁴. Det gjelder følgende kommuner med innbyggertall i parentes:

- Våle (4100) og Ramnes(3700), med virkning fra 1.1.2002
- Ølen (3400) og Vindafjord (4900), med virkning fra 1.1.2006
- Bodø (42000) og Skjerstad (1080), med virkning fra 1.1.2006
- Aure (2700) og Tustna (1020), med virkning fra 1.1.2006
- Kristiansund (17000) og Frei 5200), med virkning fra 1.1.2008

Våle og Ramnes var sterkt geografisk integrerte kommuner med ett felles senter midt på kommunegrensen. Kommunene hadde et uvanlig omfattende og forpliktende interkommunalt samarbeid før kommunesammenslutningen. Begge kommunene var likeverdige i størrelse og kultur og var i stor grad i samme situasjon på bolig- og arbeidsmarkedet, særlig i forhold til Tønsberg. Deler av Våle var orientert mot Holmestrand og Borre (Horten). I tillegg til kulturelle og geografiske forhold viste ulike studier¹⁵ at en sammenslutning kunne medføre gevinster i både kommunal administrasjon, tjenesteyting og når det gjaldt planlegging og næringsutvikling. Den nye kommunen Re har laget følgende 12 tips til andre kommuner som ønsker å slutte seg sammen¹⁶:

1. Samarbeid før sammenslutning

Kommunene bør over tid ha utviklet flere og gode samarbeidsrelasjoner. På denne måten vil skrittet over til frivillig sammenslutning være lettere. Frivillighet gir alltid et bedre utgangspunkt enn tvang. Folkeavstemning skaper forankring.

2. Ulik medgift er verdifullt

Kommunene har ulike verdier. Noen har for eksempel økonomisk ressurser, andre for eksempel store arealer eller godt utbygd infrastruktur. Unngå at debatten kun dreier seg om ”penger på bok”.

¹⁴ Kommuner hvor det er avholdt folkeavstemning med flertall og fattet vedtak om sammenslutning i begge kommunestyrene

¹⁵ Se for eksempel Våle og Ramnes – to eller én?, rapport nr. 144 fra Telemarksforskning

¹⁶ Kilde: KRDs hjemmeside

3. Sterkt styringsorgan

Etabler tidlig en politisk styringsgruppe med vide fullmakter fra de gjeldende kommunestyrene.

4. Prosjektleder tidlig på plass

Prosjektleder til å lede sammenslutningsprosessen må ansettes så tidlig som mulig. Ansettelsen bør kobles til at vedkommende også skal fungere som rådmannen i den nye kommunen. Etabler felles ledelse både for prosjektet og driften i god tid før den formelle sammenslutningsdatoen.

5. Planlegging med tilpasning

Utarbeid en plan for de ulike begivenheter. Planen må ikke være for rigid. Planen må gi rom for tilpasninger til virkeligheten. Ting skjer underveis.

6. Bred deltakelse

Legg opp til bred deltakelse fra ansatte og tillitsvalgte, men med en tempoplan der tidsfrister overholdes. Gi tillitsvalgte en sentral rolle i arbeidet og opprett kontaktpunkter.

7. Balanse mellom kommunene

Sørg for balanse blant de deltakende kommunene i sammensetning av de ulike styringsorganer, prosjekt- og arbeidsgrupper.

8. Bevisst personalpolitikk

Utarbeid tidlig personalpolitiske spilleregler for sammenslutningen. Bygg opp kompetanse i å håndtere ulike hendelser som følger av en stor omstillingsprosess.

9. Informasjon

Utarbeid tidlig et opplegg for informasjon eksternt og internt. Det kan aldri informeres nok, og informasjonen kan alltid bli bedre!

10. Felles kultur

Sats bevisst på å skape en felles kultur, også utenfor de etablerte fora. Det er viktig å skape engasjement, motivasjon og interesse blant de ansatte. Ingen prosess er så alvorlig at man ikke kan le av den. Dyrk humoren og glimtet i øyet!

11. Ekstra ressurser må til

En kommunesammenslutning er krevende og belastende for eksisterende drift i kommunene. Statlig medvirkning og finansiering av prosjektkostnadene er avgjørende for et godt resultat.

12. Engasjer befolkningen

Det er viktig å informere og engasjere innbyggerne, blant annet via folkemøter, felles informasjonsavis til alle husstander og felles kulturtiltak.

De siste kommunesammenslutningene gjelder fire småkommuner som har visse likhetstrekk med Våle og Ramnes, samt to byutvidelser med hhv. en minikommune (Skjerstad) og en litt større kommune (Frei). Skjerstad er en litt uvanlig form for sammenslutning vurdert ut fra geografiske kriterier, mens Frei er nærmeste nabokommune til landets minste bykommune i areal. Inntrykket fra den offentlige debatt er at økonomiske og kompetansemessige argumenter har veid tungt ved flere av disse sammenslutningene. Vi har ikke gått nærmere inn i dokumentasjonen fra utredningene som er gjennomført.

For kommunene på Nedre Romerike kan det være grunn til å merke seg en del trekk ved utviklingen de siste årene:

- Frivillige sammenslutninger har skjedd i svært lite omfang etter at debatten om behov for endringer startet på begynnelsen av 1990-tallet.
- Staten har ikke vært en aktiv part i sammenslutningene utover å yte finansiell og faglig støtte til prosessene, samt yte et indirekte press for sammenslutninger gjennom overføringssystemet og påvirkning i offentlig debatt.
- Sammenslutningene gjelder noen få kommunepar som har funnet hverandre, delvis etter lang modning og omfattende prosesser som mellom Kristiansund og Frei. Sammenslutningene har ikke skjedd etter noen bestemt inndelingsmodell og gir antakelig små føringer for hva slags type kommuner det kan bli behov for i det framtidige kommunesystemet.
- Slike frivillige sammenslutninger kan innebære at kommunene blir spart for senere sammenslutninger. Samtidig kan vi ikke se bort fra at flere av kommunene kan bli utsatt for nye sammenslutninger senere i prosessen.

13.6 Hva skjer med de statlige overføringene?

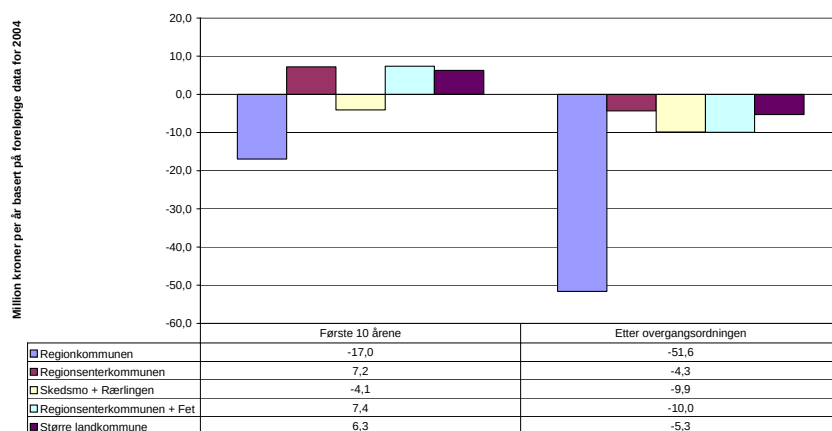
Som del av hovedprosjektet er det gjennomført egne analyser av hvordan ulike kommunesammenslutninger på Nedre Romerike kan slå ut på statlige overføringer gjennom inntektssystemet. Fra beregningene kan det konkluderes med at utslagene er marginale, jf. foilen nedenfor. I vurderingene bør det tas hensyn til at det er vanskelig å forutsi hva som kan skje med utformingen av inntektssystemet på 10-15 års sikt.

En nærmere beskrivelse av hvilke mekanismer som gjør seg gjeldende og mer detaljerte resultater fra beregningene følger som vedlegg til rapporten.

Oppsummering

- Regionkommunen etter overgangsordningen er det eneste alternativet hvor utslaget er mer enn +/- 1% av kommunens frie inntekter
 - Vi har ikke regnet ut virkningen for de tre reiseavstandskriteriene. Netto virkning av dette vil være positiv og kommer i tillegg

Beregnet inntektseffekt av ulike kommunesammenslutninger basert på dagens kriterier med unntak av "reiseavstandskriteriene"



- Inntektssystemet er under utvikling. Det vil derfor sikkert bli justeringer og endringer før eventuelle sammenslåinger blir gjennomført
 - Hadde vi f eks regnet ut fra kriteriene for 2003 – før innføring av urbanitetskriteriet - hadde kommunen mistet mer ved å slå seg sammen

AGENDA

VEDLEGG 1

Styringsgruppens tilrådning til
kommunestyrene etter forprosjektet
("Ny start")

Samarbeidsrådet for Nedre Romerike, som styringsgruppe for forprosjektet om nye samarbeids- og kommunemodeller for kommunene i regionen, gir herved sine tilrådinger. Vi ber kommunestyrene i regionen raskest mulig behandle forslagene.

Prosjektet dreier seg om aktuelle strukturløsninger enten i form av alternative inndelingsløsninger, eller en videreutvikling og formalisering av det interkommunale samarbeidet.

Et hovedspørsmål er om, og eventuelt med hvilken innretning, dette utredningsarbeidet skal videreføres i et hovedprosjekt. Styringsgruppen har lagt følgende premisser til grunn:

- (1) Det er behov for å utvikle et tettere og mer forpliktende interkommunalt samarbeid mellom kommunene på Nedre Romerike. Beveggrunner vil være:
 - Vi er alle integrert i et felles bolig- og arbeidsmarked der framtidige løsninger på sentrale utviklingsspørsmål, må finne sine svar på tvers av kommunegrenser.
 - I samarbeidet med andre instanser om utviklingen i hovedstadsregionen (særlig Oslo kommune og regionale/statlige organ), og i arbeidet for å fremme våre kommuners interesser og synspunkter, trenger kommunene en sterkere og mer samordnet posisjon.
 - Interkommunalt samarbeid er av vesentlig betydning for å kunne utnytte optimalt det kvalitative og ressursmessige potensialet knyttet til administrative funksjoner og tjenesteproduksjonen.
 - (2) Nedre Romerike er en hensiktsmessig region for et slikt samarbeid. I noen spørsmål vil samarbeidsbehovet være sterkere mellom enkelte kommuner enn mellom andre. Dette er likevel ikke et hinder for at samtlige kommuner på Nedre Romerike blir med i samarbeidet, et samarbeidsfellesskap som mer må være tuftet på politiske hensiktsmessighetshensyn enn vidløftig regionalanalyse. Det er styringsgruppens oppfatning at det er av vesentlig betydning at begge de folkerikeste kommunene i fellesskapet, Skedsmo og Lørenskog, deltar. Styringsgruppen tar til etterretning de samarbeidsvalg i retning Follo som Enebakk gjør. Det hindrer ikke at Enebakk fortsetter sin observatørstatus inntil en eventuell utvikling i mer forpliktende retning, gjør dette uhensiktsmessig.
 - (3) Styringsgruppen mener at et slikt tettere og mer forpliktende interkommunalt samarbeid bør baseres på en videreutvikling av Samarbeidsrådet for Nedre Romerike, SNR.
-

- (4) Samarbeidsrådet innrettes etter modell av en strategisk samarbeidsallianse, jfr. forprosjektets kap.7.3. Det legges til grunn at Samarbeidsrådet ikke skal ha selvstendig beslutningsmyndighet i forhold til kommunene. Fortsatt skal de enkelte kommunestyrene bestemme i alle saker som gjelder etablering, deltakelse, organisering og finansiering av nye samarbeidstiltak.
- (5) Regionrådet skal ha som sin fremste oppgave å finne fram til samarbeidsløsninger som skal bidra til at vi når følgende mål:
 - Etableringen av utbyggingsmønstre for bolig og næring, verdiskaping og kompetanseutvikling, utbygging av offentlig infrastruktur, offentlig/privat service samt transportløsninger skal utvikles innenfor samfunnsøkonomisk gode helhetsløsninger.
 - Bedre kvaliteten og søke kostnadseffektive løsninger på offentlig tjenesteproduksjon.
 - Bedre service og tilgjengelighet til offentlige tjenester.
 - Nedre Romerike skal styrke sin påvirkningskraft mot samarbeidspartnere i hovedstadsregionen og regionale-/statlige organ.
- (6) Et vellykket samarbeid innenfor et strategisk partnerskap forutsetter tillitsbaserte samarbeidsformer mellom samarbeidsorganene og de ordinære beslutningsorganene i hver enkelt kommune. Dette fordrer politisk vilje til å inngå i den strategiske samarbeidsalliansen og til å videreutvikle denne. Styringsgruppen mener at en beslutning om å videreutvikle det interkommunale samarbeidet mellom kommunene på Nedre Romerike forplikter oss til samhandling og utvikling av felles organer og løsninger.
- (7) Dersom kommunestyrene slutter seg til den utviklingsretning som ligger i denne saken, forutsettes det at kommunestyrene som egen sak tar stilling til justering av SNRs vedtekter.

Det er viktig at kommunestyrene drøfter langsiktige alternativer med sikte på å avgrense innholdet i en eventuell hovedprosjektrapport. Dette fordi en mest mulig konsentrert utredning mot det /de sannsynlige alternativ vil gi størst nytteeffekt i forhold til framdrift. Styringsgruppen ser det som svært viktig at prosjektet holder en framdrift som muliggjør iverksetting av valgte omlegginger i løpet av 2004/05.

Styringsgruppen legger følgende premisser til grunn for hovedprosjektet:

- (4) Styringsgruppen vil tilrå at kommunene går videre og starter et hovedprosjekt for videre utredning av mer forpliktende samarbeidsløsninger mellom kommunene på Nedre Romerike.
- (5) Styringsgruppen mener at kommunene på Nedre Romerike på sikt står overfor flere mulige kommunemodeller som spenner fra et mer

forpliktende samarbeid i en strategisk allianse, som foreslått over, til full kommunesammenslåing mellom alle eller noen av kommunene. Det er styringsgruppens oppfatning at en i dag ikke bør utelukke noen av disse.

- (6) Styringsgruppen mener det likevel bør foretas en avgrensning av det videre utredningsarbeidet i et hovedprosjekt, med sikte på en målretting av arbeidet mot det/de alternativ som er mest aktuelle i forhold til utprøving. Hovedprosjektet bør avgrenses til å bearbeide en modell med samorganisering av utviklingsoppgavene knyttet til Plan- og bygningsloven, næringspolitikken, boligpolitikken m.m., der en forutsetter avgivelse av beslutningsmyndighet fra det enkelte kommunestyre til et felles organ. Styringsgruppen tilrår dermed at en nå velger å følge en utviklingsstrategi gjennom styrking av samarbeidet og eventuelt formalisering av oppgaveløsningen på et avgrenset felt.

På denne bakgrunn ber styringsgruppen kommunestyrene å fatte følgende vedtak:

- (1) Kommunen anser Nedre Romerike som en hensiktsmessig region for utvikling av et sterkere og mer forpliktende interkommunalt samarbeid.
 - (2) Samarbeidsrådet for Nedre Romerike organiseres etter modell av en strategisk samarbeidsallianse, med ansvar for utredning og utvikling av nye samarbeidsordninger. Samarbeidsrådet skal fungere som et støtteorgan for kommunene og skal ikke ha selvstendig beslutningsmyndighet.
 - (3) Samarbeidsrådet skal iverksette et hovedprosjekt for å klargjøre fordeler og ulemper med et formalisert samarbeid om utviklingsoppgaver.
 - (4) Arbeidet startes opp umiddelbart, og det skal rapporteres til kommunestyrene iht. en nærmere aktivitets- og tidsplan.
 - (5) Forslag til vedtekter for SNR, samt aktivitets- og tidsplan og plan for finansiering av hovedprosjektet, fremmes som egne saker til kommunestyrene.
-

VEDLEGG 2

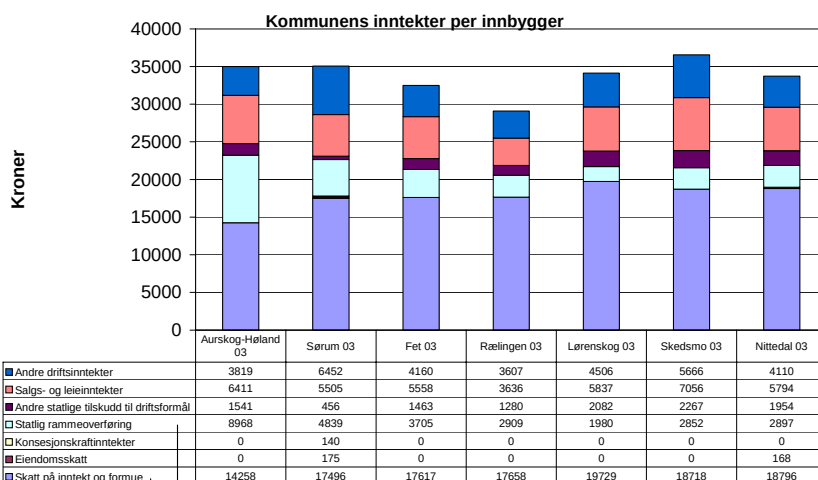
Inntektseffekter ved kommunesammen- slutninger på Nedre Romerike

Dagens system

Beregnet effekt for fem alternativer til dagens
kommuneinndelinger

Presentert 14.mai 2004 av Finn Arthur Forstrøm

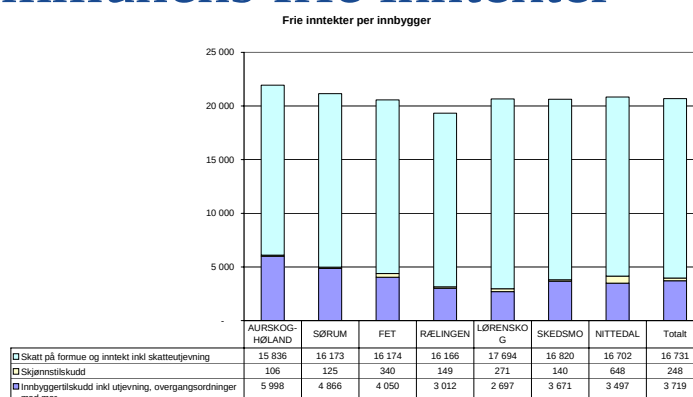
Kommunale inntekter



- Skatter + rammetilskudd som totalt kalles kommunens frie inntekter er den delen av inntektene som kan bli påvirket av eventuelle kommunesammenslutninger

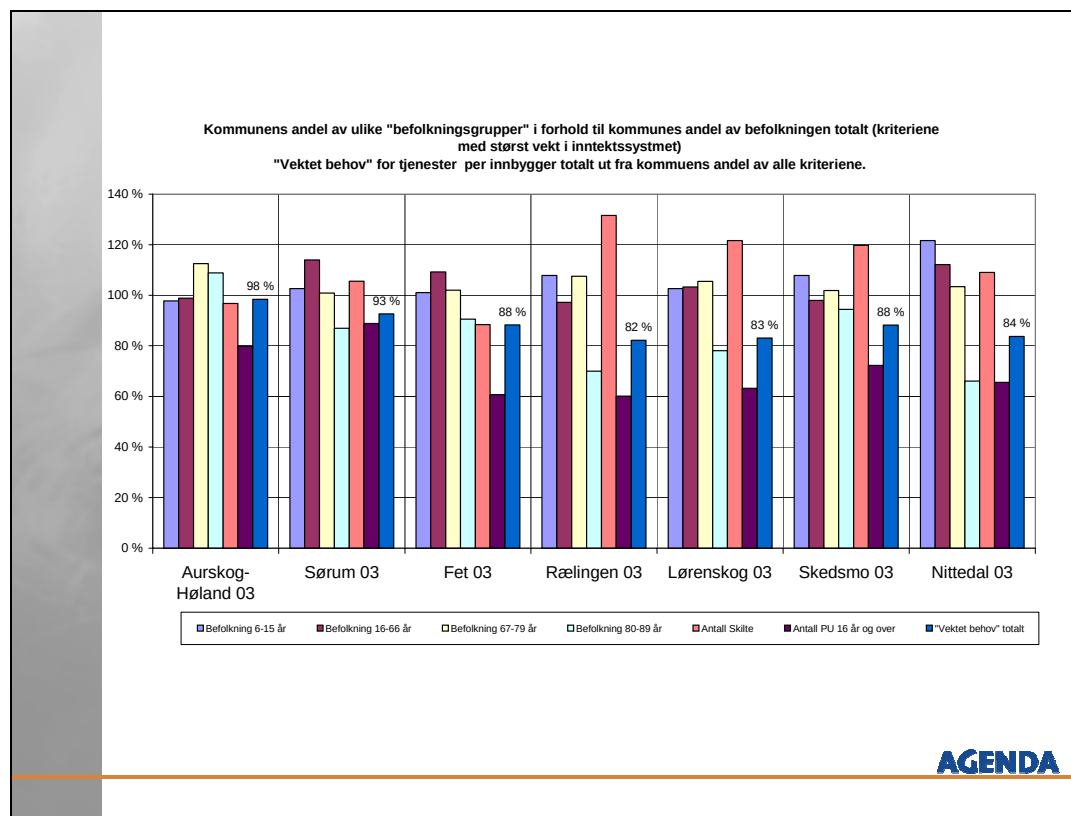
AGENDA

Kommunens frie inntekter



- Inntektsutjevning er en delvis utjevning av skatteinntektene per innbygger
- Utgiftsutjevning blir brukt for å tilpasse inntektene til "tjenestebehovet" ut fra objektive kriterier
 - Ulikheter i "behov" gir fullt utslag – også for den delen som finansieres av skatter.
- Skjønnsmidler skal korrigere for forhold som ikke ivaretas godt nok i fordelingsystemet

AGENDA



Kriterier som brukes i utgiftsutjevningen (aktuelle kriterier er uthevet)

Kriterium	Hvordan beregnes hver kommunes andel i forhold til landet totalt	Vekt
Innb. 0-5 år		2,3 %
Innb. 6-15 år		30,5 %
Innb. 16-66 år		12,2 %
Innb. 67-79 år		8,6 %
Innb. 80-89 år		13,4 %
Innb. ≥90 år		5,0 %
Skilte og separerte		3,9 %
Arbeidsledige		1,1 %
Dødelighet		2,6 %
Ikke-gifte over 67 år		2,5 %
Innvandrere		0,5 %
Reisetid	Avstand til kommunesenteret, utgangspunkt sentrum i hver grunnkrets	1,5 %
Sone	Avstand til senter i sone, hver sone har minimum 2000 innbyggere	1,0 %
Nabo	Avstand til sentra i nabogrunnkretser innenfor sonen	1,1 %
PU over 16 år		6,2 %
PU under 16 år		0,4 %
Urbanitetskriterium	Antall innbyggere opphøyd i 1,2	4,2 %
Landbrukskriterium		0,5 %
Basistillegg	Likt per kommune	2,5 %
Totalt		100,0 %

- Nærmere om de tre "reiseavstandskriteriene"
 - For alle er hver enkelt innbyggers "bosted" definert som sentrum i grunnkretsen.
 - Selve kriteriet beregnes ved å multiplisere antall innbyggere i hver grunnkrets med den aktuelle avstanden.
- For de øvrige kriteriene (dvs de som ikke er uthevet) summeres tallene for kommunene ved kommunesammenslutninger

AGENDA

Hva påvirkes av kommunesammenslutninger på Nedre Romerike

Utgiftsutjevningen

- Urbanitetskriteriet (alltid positivt)
- Beregnet reisetid (alltid positivt)
- Nabokriteriet (kan være negativt)
- Sonekriteriet (kan være negativt)
- Basiskriteriet (vil alltid være negativt når dette bortfaller etter 10 år + nedtrapping)

Beregnes ikke

• Inntektsutjevningen

- Blir negativ dersom noen av kommunene har skatteinntekter over 110 % av landsgjennomsnittet og andre under 110 % av landsgjennomsnittet.

• Skjønnsmidler

- Fylkesmannens vurdering av behov for skjønnsmidler kan bli påvirket av en kommunesammenslutning

AGENDA

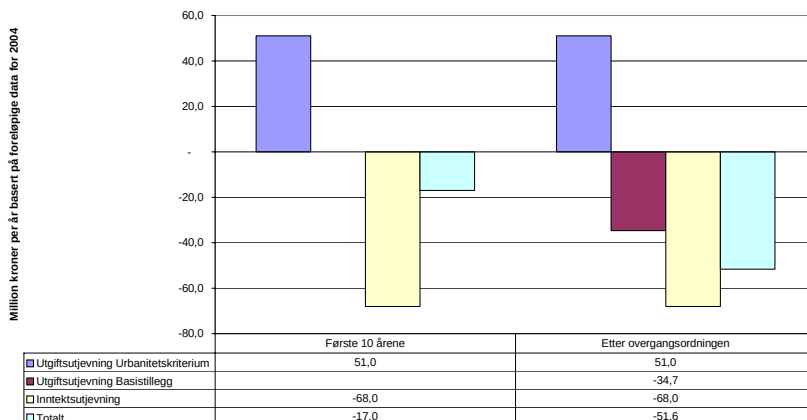
5 beregnede alternativer

1. Regionkommunen Nedre Romerike
2. Regionsenterkommune (Dvs Skedsmo, Lørenskog og Rælingen)
3. Skedsmo og Rælingen
4. Regionsenterkommune + Fet
5. Større landkommune (Dvs Aurskog Høland+ Sørumsund+Fet)

AGENDA

Regionkommunen

Beregnet inntektseffekt av kommunesammenslutning basert på dagens kriterier med unntak av "reiseavstandskriteriene"

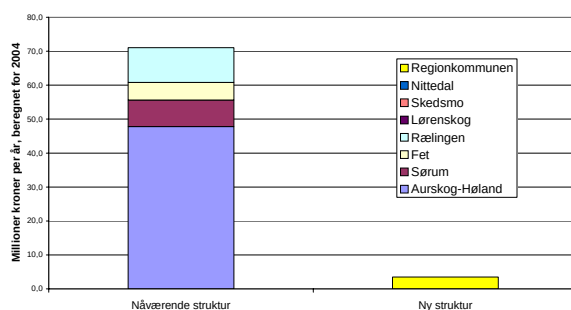


- Totale frie inntekter for alle kommunene er i dag ca 2 900 mill kr
- Det beregnede inntektstapet utgjør:
 - 0,6 % av de totale frie inntektene de første årene
 - 1,8 % etter utløp av overgangsordningen

AGENDA

Regionkommunen (2)

Inntektsutjevningstilskudd



- Det store inntektstapet når det gjelder skatteutjevning skyldes at 4 av kommunene ligger under 110 % av landsgjennomsnittet mens de tre øvrige kommunene ligger over 110%.
- Dette betyr at "regionkommunen" mister nesten hele det inntektsutjevningstilskuddet som de 4 kommunene som ligger under 110% får i dag, da regionkommunen vil få et inntektsnivå som er 109,8% av landsgjennomsnittet
 - (Tilskuddet utgjør 90 % av forskjellen mellom nivået og 110 % av landsgjennomsnittet)
- Den skarpe "110% grensen" gir utilsiktede effekter som antagelig blir endret før en eventuell kommunesammenslutning settes ut i livet

AGENDA

Regionkommunen (3)

- Rent teknisk ville endringene i frie inntekter i forhold til de faktiske tallene i dag vært slik dersom endringen skulle vært gjennomført i 2004.

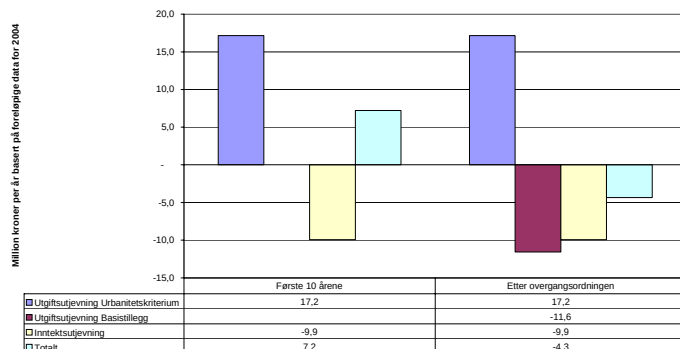
1000 kr	AURSKOG- HOLAND	SØRUM	FET	RÆLINGEN	LØRENSKO G	SKEDSMO	NITTEDAL	Totalt	Regionkommu- nen	Avvik
Innbyggertilskudd (likt beløp pr innb)	81 067	78 420	58 256	90 409	187 304	254 023	119 399	868 877	868 877	-
Utgiftsutjevning	-468	-16 800	-21 568	-52 497	-105 839	-105 080	-53 801	-356 054	-339 722	16 332
Overgangsordninger 2000-2007	-1 957	-62	1 316	4 649	-1 309	1 220	1 459	5 315	5 315	-
Utenfor overgangsordningen	-	-	-	1 189	794	-	-	1 983	1 983	-
Inndelingstilskudd	-	-	-	-	-	-	-	-	34 666	34 666
Ekstraordinært skjønn	-	-	129	-	8 278	5 790	8 492	22 689	22 689	-
Ordinært skjønn	1 400	1 600	3 100	2 200	-	-	4 100	12 400	12 400	-
Budsjettavtale 04 (flere timer småskole)	520	577	414	586	1 285	1 663	917	5 963	5 963	-
Sum rammetilsk. ekskl inntektsutj.	80 562	63 734	41 647	46 536	90 513	157 616	80 565	561 173	612 171	50 998
"Bykjetrekke"	-17	-17	-12	-20	-40	-54	-26	-187	-187	-
Netto inntektsutjevning	19 996	-19 449	-14 476	-21 390	-64 904	-88 023	-41 374	-229 621	-297 580	-67 959
Sum rammetilskudd	100 541	44 268	27 158	25 126	25 568	69 538	39 166	331 366	314 404	-16 961
Skatt på formue og inntekt	189 039	225 969	167 897	259 368	604 538	783 754	366 079	2 596 644	2 596 644	0
Andre skatteinntekter (eiendomsskatt)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sum skatt og rammetilskudd (avrundet)	289 580	270 237	195 055	284 494	630 106	853 292	405 245	2 928 010	2 911 048	-16 961
Andre nøkkeltall										
Innbyggere	13 199	12 768	9 485	14 720	30 496	41 359	19 440	141 467		
Skatteinnt. pr innbygger	85,8 %	106,0 %	106,0 %	105,5 %	118,7 %	113,5 %	112,8 %	109,8 %		

- Etter at overgangsperioden er over vil regionkommunen ikke lenger få inndelingstilskudd,
 - et tilskudd som settes lik det regionkommunen mister når 7 kommuner blir 1 (basiskriteriet i utgiftsutjevningen)

AGENDA

Regionsenterkommunen

Beregnet inntektseffekt av kommunesammenslutning basert på dagens kriterier med unntak av "reiseavstandskriteriene"

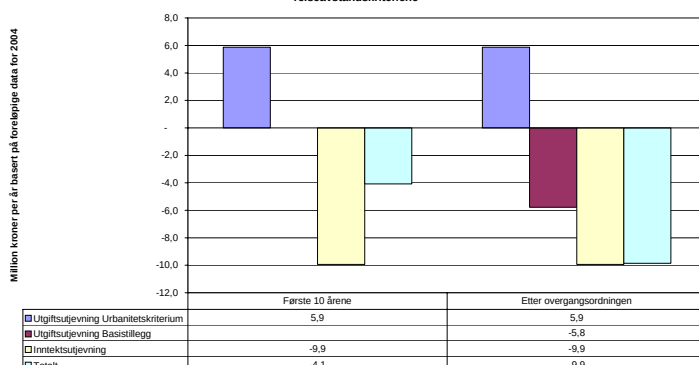


- Totalt frie inntekter for alle kommunene 1 750 mill kr
- Det beregnede inntektendringen utgjør:
 - Økning på 0,4 % av de totale frie inntektene de første årene
 - Nedgang på 0,2% etter utløp av overgangsordningen
- Mindre nedgang i inntektsutjevningen enn for regionkommunen skyldes at det her bare er Rælingen som har gjennomsnittlig skatt per innbygger under 110 % av landsgjennomsnittet

AGENDA

Skedsmo + Rælingen

Beregnet inntektseffekt av kommunesammenslutning basert på dagens kriterier med unntak av "reiseavstandskriteriene"

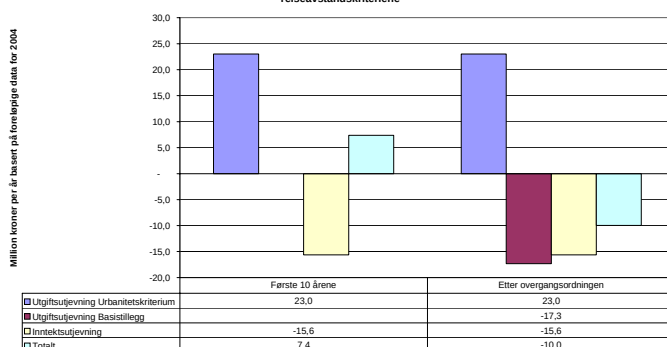


- Totale frie inntekter for alle kommunene utgjør ca 1 000 mill kr
- Det beregnede inntektsnedgangen utgjør:
 - 0,4 % av de totale frie inntektene de første årene
 - 0,9 % etter utløp av overgangsordningen
- Mindre "fordel" av urbanitetskriteriet enn de foregående kriteriene skyldes kriteriets utforming – eksponentielt og ikke lineært i forhold til antall innbyggere

AGENDA

Regionsenterkommunen + Fet

Beregnet inntektseffekt av kommunesammenslutning basert på dagens kriterier med unntak av "reiseavstandskriteriene"

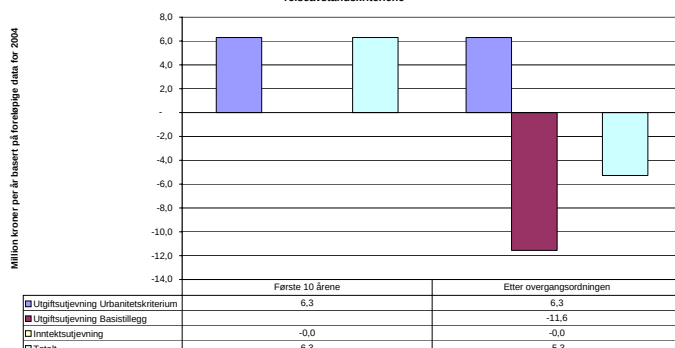


- Totale frie inntekter for alle kommunene er i dag ca 1 900 mill kr
- Det beregnede inntektendringen utgjør:
 - Økning på 0,4 % av de totale frie inntektene de første årene
 - Nedgang på 0,5% etter utløp av overgangsordningen
- Telemarksforskning har på oppdrag av KS beregnet dette alternativet
 - Deres beregninger, som også tar for seg reiseavstandskriteriene gir 6 millioner kroner bedre resultat

AGENDA

Større landkommune

Beregnet inntektseffekt av kommunesammenslutning basert på dagens kriterier med unntak av "reiseavstandskriteriene"



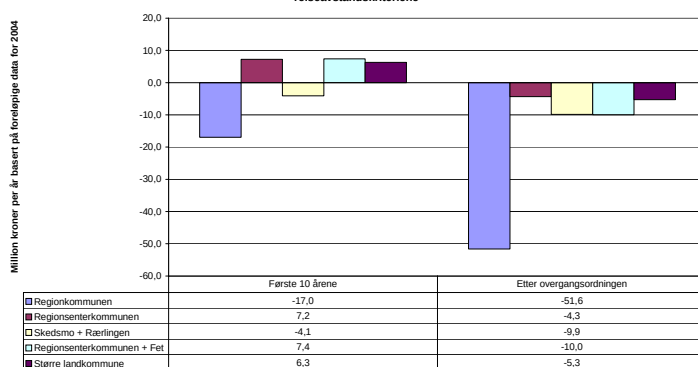
- Totale frie inntekter for alle kommunene er i dag ca 750 mill kr
- Det beregnede inntektendringen utgjør:
 - Økning på 0,8 % av de totale frie inntektene de første årene
 - Nedgang på 0,7 % etter utløp av overgangsordningen
- Her blir den ingen virkning vedr inntektsutjevning fordi alle kommunene har et gjennomsnittlig skattenivå under 110 % av landsgjennomsnittet

AGENDA

Oppsummering

- Regionkommunen etter overgangsordningen er det eneste alternativet hvor utslaget er mer enn +/- 1% av kommunens frie inntekter
 - Vi har ikke regnet ut virkningen for de tre reiseavstandskriteriene. Netto virkning av dette vil være positiv og kommer i tillegg

Beregnet inntektseffekt av ulike kommunesammenslutninger basert på dagens kriterier med unntak av "reiseavstandskriteriene"



- Inntektssystemet er under utvikling. Det vil derfor sikkert bli justeringer og endringer før eventuelle sammenslåinger blir gjennomført
 - Hadde vi f eks regnet ut fra kriteriene for 2003 – før innføring av urbanitetskriteriet - hadde kommunen mistet mer ved å slå seg sammen

AGENDA