

Kommunenes Sentralforbund

Ny kommunestruktur i Follo?

Kommunenes Sentralforbund

Ny kommunestruktur i Follo?

Forord

Agenda Utredning & Utvikling AS og Econ Analyse AS legger med dette frem en hurtigutredning om kommunestruktur i Follo. Arbeidet er utført på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund (KS) i Akershus og Østfold, som ledd i den pågående nasjonale prosessen der KS og Kommunal- og regionaldepartementet sammen har initiert en landsomfattende prosess. Gjennom denne prosessen skal alle kommuner og regioner vurdere om kommuneinndelingen er hensiktsmessig og eventuelt foreslå hvilke endringer som bør gjennomføres i eget område.

Arbeidet med utredningen startet i begynnelsen av august 2004, og er dermed utført i løpet av en noen ukers arbeid. Tids- og ressursrammer har lagt sterke begrensninger på muligheten til å analysere hvordan gjeldende inndeling faktisk påvirker den kommunale oppgaveløsningen og hvilke egenskaper som kan knytte seg til eventuell endret framtidig inndeling. Vi håper likevel rapportens samlede fremstilling i form av fakta-sammenstillinger, problematiseringer og drøftinger skal gi kommunene i Follo et godt grunnlag for å diskutere egne valgmuligheter og strategier for den framtidige kommuneforvaltningen.

Sandvika/Oslo 17. september 2004

Agenda Utredning & Utvikling AS

Econ Analyse AS

Innhold

1	HOVEDPUNKTER I UTREDNINGEN	9
1.1	Hovedproblemstillinger	9
1.2	Reformbehovet i Follo	9
1.3	Reformstrategier	10
2	INNLEDNING	12
2.1	Bakgrunn og formål	12
2.2	Hva betyr kommunestrukturen?	12
2.3	Vurderingsgrunnlag og avgrensninger	15
3	RAMMEBETINGELSER I ENDRING - KONSEKVENSER FOR KOMMUNENE	19
3.1	Generelle trender i samfunnsutviklingen	19
3.1.1	Oppgaver og kompetansekrav i endring	19
3.1.2	Rettighetssamfunnet	19
3.1.3	Større krav til informasjon, kvalitet og valgfrihet	20
3.1.4	Stramme økonomiske rammer fremover	21
3.1.5	Fallende valgdeltakelse og legitimitetsutfordringer	22
3.2	Forvaltning i endring	23
3.2.1	Hva har skjedd med fylkeskommunen?	23
3.2.2	Regjeringen vil evaluere fylkeskommunen	24
3.2.3	Generalistkommunen og differensiert oppgavefordeling	24
3.2.4	Distriktskommisjonen	26
3.2.5	KS ønsker sterke regioner	26
3.2.6	Regionkommuner	28
3.2.7	Prosesser i de politiske partiene	28
3.2.8	Endringer i inntektssystemet?	28
3.3	Aktuell forvaltningspolitikk i hovedstadsregionen	29
3.3.1	Nedre Romerike	29
3.3.2	Samordningsorganet for kollektivtransport (SKØ)	30
3.3.3	Hovedstadsmelding	31
3.3.4	Oslopakke 3 - samarbeid om bedre transportnett	31
3.3.5	Foreningen Osloregionen	31

4	REGIONALE FORHOLD	33
4.1	Follo i hovedstadsregionen	33
4.2	Inndelingshistorie	34
4.3	Befolkning, areal, tettsteder og avstander	36
4.4	Befolkningsutvikling	40
4.5	Regional integrasjon	44
4.6	Identitet og tilhørighet	47
4.7	Kommunesektorens omfang	49
4.8	Interkommunalt samarbeid	50
4.9	Statlig organisering i Follo	53
4.10	Oppsummering og karakteristik	54
5	INNDELINGENS BETYDNING FOR SAMFUNNSUTBYGGINGEN	57
5.1	Sentrale problemstillinger	57
5.1.1	Om kommunenes utviklingsrolle – regulering og markedslogikk	57
5.1.2	Kommunene påvirker hverandre	58
5.1.3	Utviklingsrollen er viktig for kommuneøkonomien	58
5.1.4	Konkurranse mellom kommuner - sunt eller usunt?	59
5.1.5	Regional påvirkningskraft	59
5.1.6	Oppsummering	60
5.2	Arealdisponering, utbyggingsmønster og transport	61
5.2.1	Utbyggingsmønster	61
5.2.2	Planressurser	62
5.2.3	Regional samordning med andre aktører	63
5.2.4	Interkommunalt plansamarbeid	64
5.2.5	Fremtidige utfordringer	65
5.3	Miljøvern	67
5.4	Landbruksforvaltningen	69
5.5	Næringsutvikling og profilering	70
5.6	Konklusjoner	72
6	INNDELINGENS BETYDNING FOR ADMINISTRASJON OG TJENESTEPRODUKSJON	74
6.1	Generelle sammenhenger	74
6.2	Forskning om kommunestørrelse og tjenesteproduksjon	77
6.3	Sentral- og sektoradministrasjon	78

6.3.1	Administrasjon	78
6.3.2	Administrative støttefunksjoner	80
6.4	Tjenesteproduksjon	81
6.4.1	Grunnskolen	81
6.4.2	Pleie- og omsorgsinstitusjoner	84
6.4.3	Legetjeneste	86
6.4.4	Sosialtjeneste, barnevern, psykiatri og tjenester for psykisk utviklingshemmede	87
6.4.5	Tekniske tjenester, brann og beredskap	88
6.4.6	Kultur	89
6.5	Andre forhold ved kommuneinndelingen	90
6.5.1	Desentraliseringsgevinster	90
6.5.2	Behov for interkommunalt samarbeid	90
6.5.3	Samarbeid og partnerskap mellom forvaltningsnivåene	90
6.5.4	Samordning mot lokal statsforvaltning	91
6.5.5	Oversiktlig forvaltning for innbyggerne	91
6.6	Oppsummerende vurderinger	91
6.6.1	Ingen av kommunene i Follo er småkommuner	92
6.6.2	Behov for grenseregulering?	93
6.6.3	Sentral plassering og korte avstander	93
6.6.4	Fremtidens kommune – hvordan møter Follo kravene?	93
7	LOKALDEMOKRATIET OG ENDRINGER I ANDRE RAMMEBETINGELSER	94
7.1	Inndelingen og utfordringer for demokratiet	94
7.1.1	Sentrale verdier ved lokaldemokratiet	94
7.1.2	Hva betyr kommuneinndelingen?	95
7.1.3	Valgdeltakelse og utfall	96
7.1.4	Konklusjon	98
7.2	Mulige forvaltningsreformer og endrete rammebetingelser	98
7.2.1	Fylkeskommunen nedlegges - tonivåmodell	98
7.2.2	Større regioner	99
7.2.3	Brudd med generalistkommunen	100
7.2.4	Strategiske utfordringer for kommunene	100
7.3	Konklusjoner	101
8	OVERSIKT OVER REFORMBEHOVET OG VURDERING AV ALTERNATIVE LØSNINGER	103
8.1	Oversikt over reformbehovet	103
8.2	Reformstrategier	104
8.3	Samkommune i Follo	105
8.3.1	Hva er en samkommune?	105

8.3.2	Hvorfor samkommune?	107
8.3.3	Motargumenter	108
8.3.4	Eksempler på samarbeid etter prinsippene for samkommunen	109
8.3.5	Utformingen av samkommune i Follo	112
8.3.6	Behov for videre prosess	116
8.4	Follo kommune	116
8.4.1	Kjennetegn ved Follo kommune	116
8.4.2	Overordnede vurderinger	117
8.4.3	Organisering av den nye kommunen	118
8.4.4	Regional posisjonering og påvirkningskraft	119
8.4.5	Samfunnsbygging	120
8.4.6	Tjenesteproduksjon	121
8.4.7	Lokaldemokratiet	122
8.4.8	Virkninger for statlige overføringer	123
8.5	Regionsenterkommune og andre alternativer	124
8.5.1	Regionsenteret som utgangspunkt	125
8.5.2	Mulige egenskaper	125
8.5.3	Virkninger på statlig rammetilskudd	126

1 Hovedpunkter i utredningen

1.1 Hovedproblemstillinger

I denne rapporten drøftes det hvordan og i hvilket omfang gjeldende kommuneinndeling i Follo har betydning for kommunenes oppgaveløsning og for kommunal virksomhet. Hovedproblemstillingen er om det foreligger et reformbehov i den kommunale inndelingen. Dette er belyst med utgangspunkt i beskrivelser og vurderinger av hvordan kommunene innenfor dagens rammebetingelser løser oppgaver knyttet til:

- Samfunnsutbygging
- Administrasjon og tjenesteproduksjon
- Lokaldemokrati

Med ”reformbehov” siktes det til om oppgaveløsningen innenfor disse tre funksjonene kan forbedres, og at muligheten til å utløse disse forbedringsmulighetene henger sammen med en sterkere administrativ og/eller politisk integrasjon mellom kommunene.

Problemstillingen er belyst ved hjelp av offentlig tilgjengelige kilder som statistikk, utredninger, rapporter og samtaler med informerte aktører i regionen.

Avhengig av hvilke forhold dette forbedringspotensialet knytter seg til, og ikke minst styrken og omfanget av det, vil slik integrasjon kunne skje ved ulike former for administrativ og politisk koordinering og samarbeid, etablering av mer formelle samarbeidsorganer, eller gjennom inndelingsendringer som omfatter to eller flere kommuner. I rapporten drøftes egenskapene ved flere ulike løsninger.

1.2 Reformbehovet i Follo

Reformbehovet i Follo er sammenfattet på følgende måte:

Som samfunnsutviklere står kommunene overfor felles utfordringer i arbeidet med å påvirke det overordnede utbyggingsmønsteret. Framtidig vekst og utbyggingspress vil stille krav til gode avveininger mellom vekst og vern. Follokommunene er sterkt integrert i landets hovedstadsområde og har felles interesser i arbeidet med å påvirke statlige og regionale tjenesteytere. Kommunene kan også ha felles interesser i en aktiv tilrettelegging for verdiskaping og videreutvikling av

næringslivet. Prioritering av disse utfordringene kan tilsi en sterkere integrasjon av kommunenes plan- og utviklingsressurser.

Som tjenesteprodusenter har kommunene sin primæroppgave i å sikre gode og brukervennlige velferdstjenester i de enkelte lokalsamfunn. Kommunene er samtidig ansvarlige for en omfattende administrasjon og produksjonsvirksomhet hvor hensynet til effektiv ressursbruk, kompetanse og kvalitet kan tilsi samordning av deler av den kommunale forvaltning. I Follo er samordningsbehovet etter våre vurderinger særlig knyttet til IKT, administrative funksjoner, ulike typer forvaltningsvirksomhet og kompetansekrevende tjenesteyting. Regionen står overfor felles utfordringer i arbeidet med å sikre langsiktig gode løsninger innenfor teknisk sektor. I de mest integrerte områdene rundt regionsenteret kan det argumenteres for en tettere samordning og styring av utbyggingsmønsteret innenfor skole og eldreomsorg på tvers av kommunegrensene.

Som *demokratiske organer* står kommunene overfor viktige avveininger mellom hensyn som kan tale for stabilitet i den kommunale forvaltning og hensyn som kan tale for endringer. Hensynet til deltakelse, identitet og påvirkningsmuligheter kan tale for stabilitet i kommuneinndelingen og kommunenes rolle som lokalpolitiske organer. Hensynet til effektiv ressursutnyttelse, påvirkningskraft og fornyelse i lokalpolitikken innhold kan tale for endringer. Avveiningen mellom ulike demokratiske argumenter bør sees i lys av at det kan være store muligheter for å møte felles forvaltningsmessige utfordringer i samfunnsutbyggingen og tjenesteproduksjonen uten at det kommer i konflikt med viktige lokalpolitiske kvaliteter. Nærhet og stabilitet kan ivaretas selv om kommunene mobiliserer for bedre ressursutnyttelse og økt regional påvirkningskraft.

1.3 Reformstrategier

De felles utfordringene i Follo kan møtes på to prinsipielt forskjellige måter, enten gjennom samarbeidsløsninger mellom kommunene eller gjennom endringer i kommuneinndelingen. Mulighetsrommet for løsninger kan beskrives som følger:

0-alternativet kan være at kommuneinndelingen opprettholdes som i dag og at samarbeidet i Follorådet utvikles etter dagens prinsipper. Det betyr at samarbeidet videre tar som utgangspunkt at kommunestyrene skal ha vedtaksmyndighet i alle vesentlige saker i tråd med prinsippene i dagens kommunelov. Interkommunale løsninger kan utvikles på ulike geografiske nivåer innenfor regionen og etter organisatoriske prinsipper som er tilpasset den enkelte oppgave.

Strategisk kommuneallianse innebærer at kommunene går inn i en mer aktiv prosess for å utvikle samarbeidsløsninger på viktige og strategiske områder mellom fortrinnsvis alle kommunene i Follo. Alliansen kan videreutvikles som et operativt støtteorgan for kommunene med ansvar for å utrede og fremme forslag til nye samarbeidsordninger overfor kommunestyrene.

Samkommuneløsning er neste skritt på vei mot en sterkere integrasjon mellom kommunene. Det innebærer etablering av en egen juridisk enhet på regionalt nivå med ansvar og beslutningsmyndighet over egne oppgaver. Samarbeid etter samkommuneprinsippet betyr at kommunene frasier seg ansvaret for de oppgaver som samkommunen skal løse. Samkommunen styres av politikere som velges av kommunestyrene. Den er indirekte finansiert og har en egen administrasjon.

Regionkommuneløsning dvs. sammenslutning av alle syv kommunene. Kommunesammenslutning betyr i utgangspunktet at regionen 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.

Sammenslutninger i deler av regionen. Innenfor regionen finnes flere teoretiske kommunekonstellasjoner, både en sammenslutning mellom kommunene rundt regionsenteret og evt. en større kystkommune i vest. Det kan også tenkes blandede løsninger, for eksempel ved at det skjer en sammenslutning og grenseregulering rundt regionsenteret, mens de øvrige kommunene opprettholdes i kombinasjon med en forsterkning av Follorådet.

Egenskapene ved disse modellene er nærmere beskrevet og drøftet i avslutningskapitlet i rapporten. I rapporten pekes det på at disse reformstrategiene innebærer ulike grader av politisk og administrativ integrasjon på tvers av dagens kommunene, og at de på ulike måter kan føre til bedre løsninger enn det dagens inndeling og organisering innebærer.

2

Innledning

2.1 Bakgrunn og formål

Det pågår en landsomfattende diskusjon om dagens kommuneinndeling danner et hensiktsmessig utgangspunkt for å løse kommunale oppgaver og fylle kommunenes funksjon i det norske samfunnet. Dagens kommuneinndeling ble i hovedsak fastlagt etter den store prosessen med kommunesammenslutninger på 1960-tallet, basert på samfunnsmessige forhold som de fleste steder er blitt fundamentalt endret i løpet av de 40 årene som er gått siden. I Osloområdet skjedde det få endringer i inndelingen på 1960-tallet, slik at inndelingen her de fleste steder er blitt fastlagt under historiske betingelser som var gjeldende i 1800-tallets Norge. Mange av kommunene har hatt den samme inndelingen helt siden Formannskapslovene ble innført i 1837. Mot denne bakgrunn er spørsmålet om dagens kommunestruktur tatt opp til vurdering.

Denne utredningen skal belyse behovet for endringer i dagens kommuneinndeling i Follo. Vi skal vurdere egenskapene ved en regionkommune for alle kommunene i Follo og andre mulige løsninger på samordningsbehovene som måtte avdekkes i Folloregionen.

2.2 Hva betyr kommunestrukturen?

Kommuneinndelingen er en sentral rammebetingelse som kan påvirke grunnleggende sider ved kommunenes oppgaveløsning. I Christiansenutvalgets utredning (NOU 1992: 15) ble slike sammenhenger analysert grundig, med utgangspunkt i kommunenes ansvar for velferdstjenester, samfunnsutbygging og kommunenes stilling som demokratisk institusjon. Hovedsvakhetene ved den gjeldende inndelingen ble oppsummert i tre punkter:

- Flerkommunale byområder
 - Uhensiktsmessige avgrensninger
 - Småkommuneproblemet
-

I tillegg pekte utvalget på at hovedstadsområdet sto i en særstilling, som krevde særskilte vurderinger i tillegg til dem en måtte legge til grunn for landets øvrige kommuner.

Det er småkommunenes situasjon som har vært det dominerende perspektivet i debatten om kommunestruktur etter Christiansenutvalget, og det er særlig utfordringene knyttet til økonomisk effektivitet og kravene til kompetanse og kvalitet i kommunal virksomhetsomhet som trekkes fram. Statistisk Sentralbyrå presenterte i 2002 beregninger som indikerte besparelser på snaut tre milliarder kroner årlig, dersom antall kommuner ble halvert og ingen kommuner fikk færre en 5000 innbyggere. Slike beregninger kan lett kritiseres for alle sine mangler. Det tas ikke hensyn til samfunnsmessige kostnader i form av økte reiseavstander for innbyggere, og analysen hviler på lite realistiske forutsetninger om muligheten til å ta ut slike gevinster i alle deler av landet. Likevel er potensialet for å frigjøre ressurser til påkrevde velferdstjenester gjennom effektivisering, et tungt argument som mange legger stor vekt på.

Muligheten til å sikre større kvalitet og kompetanse i større kommuner, tillegges gjerne også stor vekt. På Kommunal- og regionaldepartementets hjemmeside utlegges disse resonnementene som følger:

”Mange kommuner har disse utfordringene, særlig når det gjelder å skaffe kompetent arbeidskraft. Høyt utdannet arbeidskraft blir stadig viktigere også i offentlig sektor. Landets kommunalpolitikere har et viktig ansvar for å vurdere hvilke løsninger som gir mest velferd for innbyggerne og som sikrer rekrutteringen av kompetent arbeidskraft. For å lykkes med denne rekrutteringen er det viktig med et faglig utviklende miljø. I mange små kommuner er det vanskelig å utvikle slike miljøer. Samtidig ønsker mange også muligheter for personlig karriereutvikling. Det kan bli vanskelig å tilfredsstille disse kravene hvis kommunen er for liten. I løpet av kort tid kan manglende tilgang på arbeidskraft være en større trussel mot velferdskommunen enn stramme økonomiske rammer.

Større kommuner kan ha bedre muligheter til å utnytte de økonomiske ressursene på en mer effektiv måte. Kan kostnader deles på flere innbyggere blir de som regel lavere per innbygger. Dermed kan man få mer igjen for hver krone. For å få flere tjenester til innbyggerne er det også behov for å redusere administrasjonskostnadene i mange kommuner. Det er sannsynlig at en stor kommune kan utføre mange av administrasjonsoppgavene billigere enn mange små”.

Kommunene i hovedstadsområdet, inkludert kommunene i Follo, har i liten grad de kjennetegnene som omfattes av det såkalte småkommune-problemet. Likevel er det interessant å undersøke om det også her kan gjøre seg gjeldende stordriftsfordeler i driften som i dag ikke utnyttes.

Viktigere i disse storbynære kommunene er antakelig utfordringene som knytter seg til forekomsten av eventuelle uhensiktsmessige avgrensninger og samordningsproblemer som springer ut av at kommunene befinner seg i et felles storbyområde med sterk integrasjon og felles utfordringer. Her vil beslutninger som fattes i én kommune kunne ha virkninger for innbyggere i nabokommuner eller andre deler av regionen. Slike eksterne virkninger observeres gjerne innenfor oppgaver som har med samfunnsutbyggingen gjøre, og det handler ofte om arealdisponering og lokaliseringsbeslutninger som varig endrer utbyggingsmønsteret.

Spørsmålet er om det i et slikt flerkommunalt og sammenhengende område finnes mekanismer som kan sørge for å minimere eventuelle ulemper eller uønskede virkninger av en slik situasjon. Men spørsmålet kan også stilles motsatt: Finnes det mekanismer som kan sørge for at de eventuelle positive eksterne virkningene av kommunenes tilpasninger forsterkes ved å samordne politikken mellom kommunene bedre? Dette vil kanskje særlig være tilfelle der kommunene har felles interesser, men ikke i tilstrekkelig grad koordinerer tiltak, framstøt eller prioriteringer, for eksempel innenfor næringstilretteleggende arbeid, påvirkningsarbeid overfor regionale eller nasjonale aktører innenfor overordnet planlegging eller samferdselspolitikk.

Til slutt er det et spørsmål om de gjeldende kommunegrensene noen steder splitter opp områder som naturlig henger sammen, og der innbyggerne ut fra de nye kommunikasjonsmulighetene eller andre forhold mer naturlig burde høre til i en annen kommune. Follo har i løpet av en 40-årsperiode mer enn fordoblet innbyggertallet, samtidig som kommunestrukturen har vært uendret. Dette kan tolkes som uttrykk for at gjeldende inndeling har vært robuste, siden kommunene både har hatt kapasitet, kompetanse og arealreserver til å ta i mot en slik sterk vekst. På den annen side kan det kontrafaktiske motspørsmålet stilles: Hvordan ville denne befolkningsveksten blitt håndtert dersom kommunestrukturen hadde vært annerledes? Og helt konkret: har det i dag vokst fram nye boligfelt, tettsteder eller bysamfunn som geografisk ligger plassert slik at kommunegrensene ikke lenger konstituerer rasjonelle politiske og administrative rammer for å betjene disse samfunnene?

Dette fører oss over til det siste og kanskje mest grunnleggende spørsmålet om kommunestrukturens betydning, - kommunen som arena for lokalpolitisk deltakelse, påvirkning og legitim avveining av motstridende interesser i et lokalsamfunn. Opplever innbyggerne at den kommunen de bor i er velegnet som arena for å treffe beslutninger og prioriteringer om

eget lokalsamfunns utvikling og om innholdet i kommunens tjenester? Opplever de at kommunen har autoritet, styringsmuligheter og gjennomføringsevne til å gripe fatt utfordringene som eget lokalsamfunns står overfor og evner den å forme den videre utviklingen i ønsket retning? Opplever de at kommunen er en adekvat arena å engasjere seg på for påvirke eller forandre forhold som en er opptatt av, og utspilles det i kommunen lokale samfunnsdebatter som borgerne opplever som vesentlige for en selv og for eget samfunn? Kort sag: Føler innbyggerne tilhørighet til kommunen som samfunn og lokalt felleskap, som de engasjerer seg i ut over de snevre interessene som bruker eller forbruker av kommunale tjenester? Videre kan en spørre om rollen som lokalpolitiker i Follo er attraktiv og om lokalpolitikere opplever at de har reell påvirkningskraft over samfunnsforhold og saker som er viktige og har betydning for innbyggerne. I hvilken grad etablerer den gjeldende inndelingen kommunale enheter som kan fylle slike roller som lokal-demokratisk arenaer, eller tilsier situasjonen at andre inndelinger ville samsvare bedre med folks oppfatning av hvilken geografisk enhet og hvilket lokalsamfunn som representerer det kommunale fellesskapet?

2.3 Vurderingsgrunnlag og avgrensninger

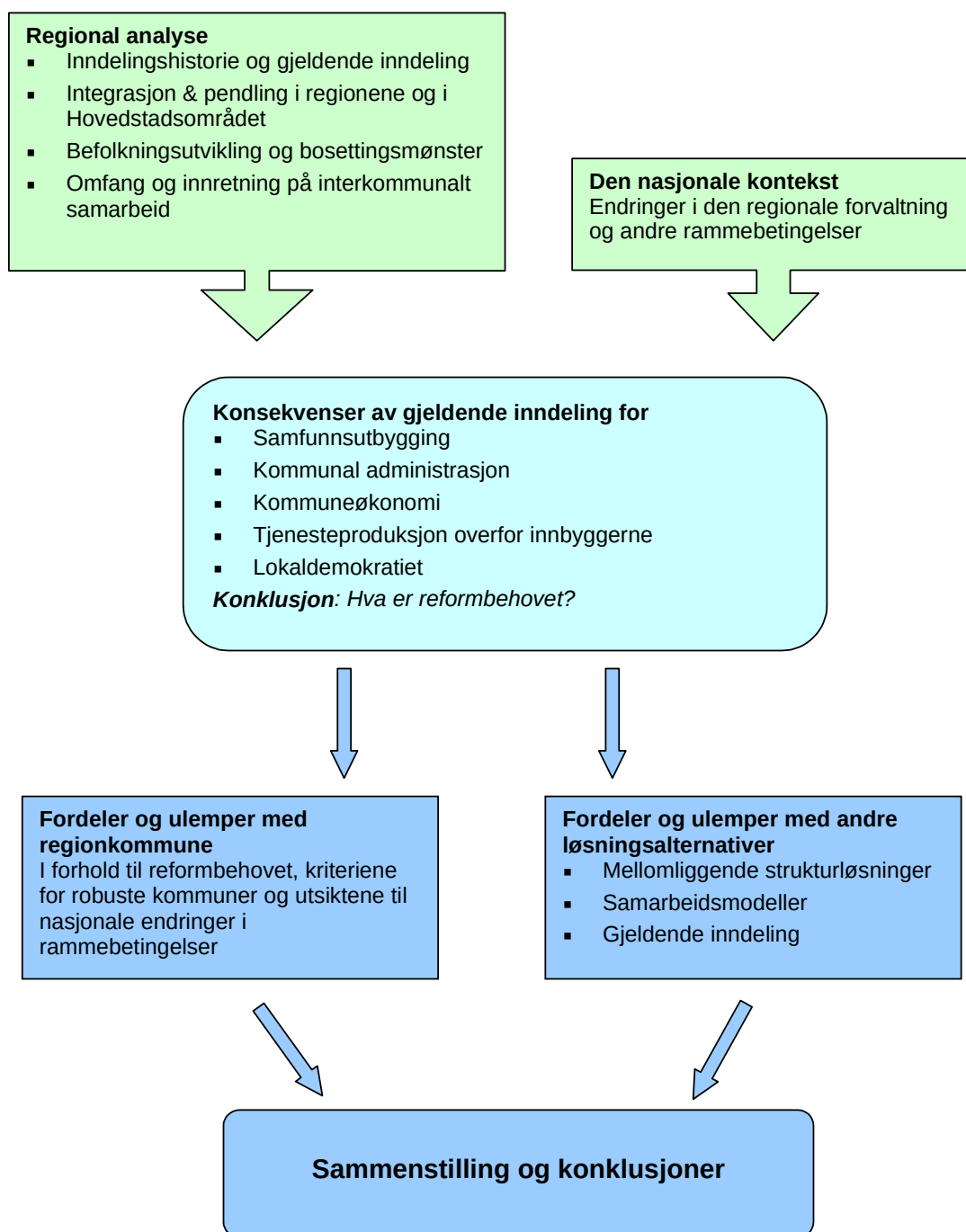
Vårt oppdrag går dels ut på å drøfte hvordan og i hvilket omfang gjeldende inndeling har betydning for kommunenes oppgaveløsning og for kommunal virksomhet i Follo. I figuren på neste side er vår tilnærming illustrert. Hovedproblemstillingen er om det foreligger et reformbehov i den kommunale inndelingen. Dette vil vi belyse med utgangspunkt i beskrivelser og vurderinger av hvordan kommunene innenfor dagens rammebetingelser løser oppgaver knyttet til:

- (a) Samfunnsutbygging
- (b) Tjenesteyting
- (c) Lokaldemokrati

Med ”reformbehov” sikter vi til at det foreligger tydelige muligheter til å forbedre oppgaveløsningen innenfor de tre hovedkriteriene, og at muligheten til å utløse disse forbedringsmulighetene henger sammen med en sterkere administrativ og/eller politisk integrasjon mellom kommunene. Avhengig av hvilke forhold dette forbedringspotensialet knytter seg til, og ikke minst styrken og omfanget av det, vil slik integrasjon kunne skje i form av ulike former for administrativ og politisk koordinering og samarbeid, etablering av mer formelle samarbeidsorganer, eller gjennom inndelingsendringer som omfatter to eller flere kommuner.

Vi har belyst om det foreligger et reformbehov, ved hjelp av offentlig tilgjengelige kilder som statistikk, utredninger, rapporter og samtaler med informerte aktører i hver av regionene. Grunntanken i vår tilnærming er

at ved å beskrive og karakterisere egenskapene ved noen sentrale utfall av den kommunale aktiviteten i Follo, kan vi også vurdere i hvilken grad inndelingen og kommunestrukturen har betydning for disse utfallene.



Figur 2.1 Skjematisk fremstilling av hovedelementene i utredningen

Siste steg er å drøfte om de kommunale funksjonene vil kunne ivaretas bedre innenfor en annen kommunestruktur enn den som gjelder i dag. Det er ikke mulig å forutsi hvordan eventuelle inndelingsendringer i Follo vil kunne påvirke den kommunale oppgaveløsningen. Det foreligger ingen direkte sammenheng mellom slike strukturelle

kjennetegn ved kommunene og de resultatene kommunene kan framskaffe i form av tjenester, velferdsnivå, utbyggingspolitikk eller demokratisk virkemåte. Det er de samlede virkningene av administrativ reorganisering og politiske veivalg som vil avgjøre om slike endringer i rammebetingelsene faktisk fører til bedre tjenester, bedre ivaretagelse av samfunnsutbyggingen og et styrket lokaldemokrati.

3 **Rammebetingelser i endring - konsekvenser for kommunene**

3.1 Generelle trender i samfunnsutviklingen

Trekk ved samfunnsutviklingen har betydning for kommunene, kommunal organisering og kommunestrukturen. Områdene vi kort peker på nedenfor vil være sentrale utviklingstrekk eller -trender som kommunene i fremtiden vil møte og må ha en strategi for å møte. Vi har ingen presis definisjon av begrepet utviklingstrekk eller -trend. Men de områder som er trukket frem nedenfor er karakterisert av at de bare i begrenset grad kan påvirkes gjennom politiske beslutninger, eller de er resultat av politiske endringsprosesser med bred oppslutning.

3.1.1 Oppgaver og kompetansekrav i endring

Innholdet i de oppgaver som ivaretas av lokalforvaltningen er i kontinuerlig endring. Den teknologiske utviklingen, økt innsikt i kompleksiteten i sosiale og samfunnsmessige sammenhenger, økt kunnskapsnivå hos brukerne og større forventninger, setter stadig større krav til faglig kompetanse i kommunene.

Hvilke krav en god oppgaveløsning setter til faglig kompetanse og hva som er forutsetninger for å bygge opp tilstrekkelig sterke faglige miljøer vil være ett moment ved vurdering av hvordan lokalforvaltningen skal organiseres. Terskelen for hva som er en bæredyktig kommunestørrelse har isolert sett økt som følge av tilførselen av stadig flere og mer kompliserte oppgaver.

3.1.2 Rettighetssamfunnet

Beveger samfunnet seg i retning av et stadig mer rettighetsbasert velferdssamfunn? Har innbyggerne fått stadig flere rettigheter overfor kommunen? Eller er det slik at innbyggerne gjennom kunnskap, media, politikere, holdningsendringer og rettsvesenet opplever og forstår sine individuelle rettigheter sterkere enn tidligere?

Problematikken har vært særlig diskutert i forhold til regelverk som gir individuelle rettigheter til bestemte ytelser overfor kommunesektoren (rettighetslovgivningen). Et eksempel på slik lovgivning er sosialtjenesteloven som definerer en individuell rett til sosialtjenester. Et annet eksempel er pasientrettighetsloven som bl.a. definerer en rett for pasienter til øyeblikkelig hjelp og rett til nødvendig helsehjelp fra kommunehelsetjenesten.

Det er imidlertid ikke alltid slik at det innbyggerne oppfatter som rettigheter er forankret i lov og er rettslig bindende for kommuner og fylkeskommuner i den forstand at domstolene kan prøve saken. Innbyggerne kan oppfatte sine rettigheter sterkere enn det rent juridisk er grunnlag for. Nasjonalt initierte handlingsplaner knyttet til for eksempel pasientgarantier, eldreomsorg og barnehagedekning er eksempler på dette. Kommunene må ikke juridisk sett oppfylle disse »rettighetene». Det er likevel en klar forventning både fra innbyggerne, Stortinget, regjeringen og media om at kommunene og fylkeskommunene skal oppfylle »rettighetene».

Sammen med rettighetslovgivningen blir lover som regulerer kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon og forvaltning, ofte omtalt som den kommunale særlovgivning. Dette er lovgivning som legger føringer for organiseringen av kommunal og fylkeskommunal forvaltning og tjenesteproduksjon. Et eksempel på slik særlovgivning er barnevernloven som bl.a. regulerer hvordan kommunen skal utføre sitt tilsyn med barn i fosterhjem og regler om frister ved saksbehandlingen. Omfanget av særlover som pålegger kommunesektoren oppgaver, er relativt stort. En rekke lover definerer også generelle prosessuelle rettigheter som setter krav til det offentlige saksbehandling og som er knyttet til innbyggernes rettssikkerhet. Plan- og bygningsloven og forvaltningsloven er eksempler på slike lover.

Rettighetssamfunnet skaper utfordringer for kommunene både som produsent og finansør av tjenester og som lokalpolitisk arena. Rettighetssamfunnet øker sannsynligheten for øremerkede overføringer, binder opp det lokale handlingsrommet og påvirker lokalpolitikernes rolle overfor innbyggere. Mindre rom for lokale prioriteringer kan bety at det for innbyggerne gjør liten forskjell om det er kommunen eller staten som yter tjenestene.

3.1.3 Større krav til informasjon, kvalitet og valgfrihet

Det stilles stadig større informasjons- og kvalitetskrav til forvaltningen. Forvaltningen vil fremover kunne møte en mer ressurssterk, høyere utdannet og krevende borger enn tidligere. Hun/han vil kunne ønske flere valgmuligheter, vil lettere kunne hente ut informasjon om rettigheter og plikter og stille nye krav til forvaltningens service, effektivitet, kvalitet og fleksibilitet. Ikke bare innholdet, men også måten tjenestene leveres på vil vurderes. Aktive og innsiktsfulle borgere vil forvente at forvaltningen er åpen og tilgjengelig, og at muligheten til innsyn og deltakelse i beslutningsprosessen er gode.

Generelt kan nye og strengere krav gi offentlig sektor større utfordringer enn tidligere, noe som igjen vil kunne ha betydning for organiseringen og styringen av forvaltningen. De økende krav vil også kunne forsterke

innbyggernes krav til brukermedvirkning, for å sikre en god tilpasning av tjenester til individuelle behov. Som De nye kravene til offentlig sektor vil også kunne resultere i en utvikling vekk fra standardløsninger i retning mot mer individuelt tilpassete løsninger med større kompetansekrav. Forvaltningen vil måtte kunne tilby innbyggerne flere valgmuligheter i tjenestetilbudet. Hensynet til bredde i tjenestetilbudet, kompetanse og finansiell kapasitet kan favorisere store kommuner. Små kommuner kan ha fordeler av nærhet til brukerne og god omstillingsevne i forhold til skiftende behov.

3.1.4 Stramme økonomiske rammer fremover

Fra siste halvdel av 1990-tallet har kommunesektorens økonomi blitt klart svekket. Selv om aktivitetsveksten i kommunesektoren har falt, har det ikke vært tilstrekkelig til å hindre at det har oppstått økonomiske ubalanser. Netto driftsresultat de siste årene har ligget lavere enn hva en sunn økonomi skulle tilsi. Underskuddene er økt og nådde i 2003 opp i 15 milliarder kroner. Ubalansene som er oppstått, skyldes at inntektsveksten i denne perioden har vært klart lavere enn det som har vært normalt tidligere, og klart lavere enn veksten i utgiftene. Ubalansene som er oppstått, må i hovedsak sees i sammenheng med gjennomføring av kostnadskrevende reformer, lønnsoppgjøre med høye tillegg for grupper av kommunalt ansatte og økte pensjonskostnader. Resultatene av gjennomførte tiltak for å effektivisere driften har ikke vært tilstrekkelig til å hindre svekkelse av kommunesektorens finanser.

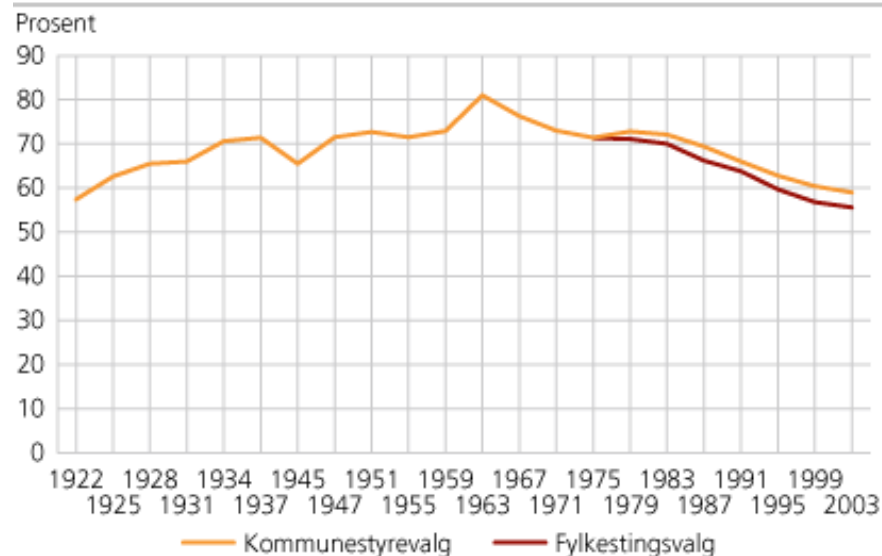
Mye tyder på at kommunesektoren heller ikke fremover kan vente særlig romslighet i de økonomiske rammene. Vekst og endringer i sammensetning av befolkningen vil alene kreve en vekst i de kommunale utgiftene, reelt sett, på i størrelsesorden 1 prosent per år de neste 10 årene, med noe sterkere vekst de aller nærmeste årene. Om veksten i inntektene blir høyere enn utgiftbehovet, avhenger av de politiske prioriteringene på sentralt hold. På basis av signalene fra de toneangivende politiske partiene er det ikke grunn til å vente at skattenivået vil bli økt i Norge. Utgiftene i Folketrygden vil fortsette å øke fremover, slik at handlefriheten i budsjettpolitikken begrenses.

Dersom Stortinget fremover vil begrense veksten i offentlige utgifter innenfor de rammer handlingsregelen for finanspolitikken tilsier, er det grunn til å tro at inntektsrammene for kommunesektoren vil bli stramme også i årene som kommer. Strammere kommuneøkonomi vil bety at kommunene må utnytte effektiviseringspotensialet der det finnes, både internt i den enkelte kommune og ved å etablere felles løsninger med nabokommuner.

3.1.5 Fallende valgdeltakelse og legitimitetsutfordringer

En viktig indikator på vitaliteten til lokaldemokratiet er valgdeltakelse. Valgdeltakelsen for kommunestyrevalget i 2003 var på rekordlave 59,0 prosent. Den samlede valgdeltakelsen ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2003 gikk ned med 2,4 prosent siden valget i 1999 og var på totalt 59,3 prosent. For første gang siden 1922 er valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget under 60 prosent.

Kommunestyre- og fylkestingsvalgene 1922-2003. Valgdeltakelse. Prosent



Kilde: SSB

Et annet utviklingstrekk er at partiene har vanskeligheter med å rekruttere representanter til lokalpolitikken. Spørsmålet er om lokaldemokratiet har mistet mye av sin betydning. Andre deltakelsesformer som brukerinitiativ og -utvalg kan være viktige alternative og supplerende deltakelsesformer i deler av lokaldemokratiet, men rekrutteringen til lokalpolitikken og nedgangen i valgdeltakelse representerer alvorlige utfordringer. Dette var også en av konklusjonene i Maktutredningen.

Situasjonen er oppfattet som så alvorlig at Stortinget har bedt regjeringen nedsette en lokaldemokratikommisjon som nå er i arbeid. Kommisjonen skal analyseres tilstanden til lokaldemokratiet, forklare utviklingen og foreslå tiltak som kan styrke lokaldemokratiet.

Viktige forklaringsfaktorer på utviklingstrekkene kan ligge i systemutviklingen. Staten styrer detaljert til tross for lovnader om rammestyring. Eksempler på dette er makspris på barnehager og debatten om standardisering av vedtak for bygging i strandsonen. Innbyggerne er utstyrt med stadig sterkere individuelle rettigheter. Kommuneøkonomien er under press. Lokale politikere har stadig mindre å fatte beslutninger

om. Disse forholdene kan være med på å svekke interessen – både blant politikere og innbyggere. De oppfatter kanskje ikke kommunene som prioriterende organ så relevant og viktig som tidligere. Dersom kommunenes rolle utvikles mer i retning av å bli et produksjonsorgan for Storting og regjering, vil de ikke samtidig kunne vinne og styrke lokaldemokratisk legitimitet.

3.2 Forvaltning i endring

I landet pågår det en debatt om fylkeskommunens fremtid og antall forvaltningsnivåer. Den pågående debatten - og utfallet - kan også gi føringer for hvilke strategier kommunene bør velge og hvilke strukturalternativer som vil være mest robuste.

Fylkeskommunen har vært gjenstand for omfattende utredninger og politisk diskusjon både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Hovedproblemstillingene har vært og er knyttet til:

- Om vi trenger et folkevalgt regionalt nivå?
- Hvilken valgordning nivået skal ha
- Hvilke oppgaver som bør tillegges regionnivået?
- Regioninndelingen

I samtlige offentlige utredningsarbeider som på ulike måter berører problemstillingene er tilrådingene relativt entydige: Det er behov for en ny regional inndeling og for en styrking av det direkte valgte politiske mellomnivå. Men utredningene er i liten grad fulgt opp politisk (ECON Rapport 2004-016, Sterkere regioner? En kunnskapsoversikt). Samtidig er en to-nivåmodell uten fylkeskommune lansert i debatten, blant annet med referanse til forvaltningsmodellen i Oslo og med tanke på å innføre en slik modell for de andre større byene eller på landsbasis.

3.2.1 Hva har skjedd med fylkeskommunen?

Fylkeskommunen ble opprettet som direkte valgt forvaltningsnivå i 1976. Før den tid var kommunene representert i fylkestingene. Fra 1976 og frem til 2003 hadde fylkeskommunene bl.a. ansvaret for spesialisthelsetjenesten, 2. linjetjeneste innen rus og barnevern, samferdsel, videregående opplæring, kommuneoverskridende planlegging og utvikling. Tanken bak fylkeskommunen var å desentralisere makt og oppgaver. Fylkeskommunen skulle være en kommune for fylket og ivareta oppgaver som var for store for enkeltkommunen. Siden fylkeskommunen ble opprettet som et direkte valgt forvaltningsnivå, har den vært omstridt. Det er forskjeller mellom landsdelene, men i sentrale og bynære områder har fylkeskommunen hatt problemer med å vinne oppslutning og legitimitet blant innbyggerne og kommuner.

Siden midten av 1990-årene har fylkeskommunene vært gjenstand for omfattende utredninger og politisk diskusjon både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Det ble nedsatt flere utvalg for vurdering av oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og fylkeskommunens spesielt. Det viktigste av disse var Oppgavefordelingsutvalget, som i 2000 tilrådte å styrke fylkeskommunene med flere statlige oppgaver (NOU 2000:22). Regjeringen Stoltenberg fulgte opp deler av utvalgets tilråding om å styrke fylkeskommunen med oppgaver og ansvar innenfor regional utvikling (St. meld. nr. 31 (2000-2001). Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag. Imidlertid vedtok Stortinget etter forslag fra samme regjering, å overføre ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten fra 2003.

Regjeringen Bondevik II og Stortinget reverserte fylkesreformen gjennom behandlingen av St. meld. nr. 19 (2001-2002). Bl.a. forble ansvaret for miljøvern og landbruk hos fylkesmannen og fylkesplanen forble uforpliktende rent juridisk. Viktige argumenter mot å gjennomføre den opprinnelig vedtatte reformen, var at regjeringen mente en styrket fylkeskommune ville svekke lokaldemokratiet og kommunenes legitimitet, samt redusere mulighetene for nasjonal styring på viktige oppgaveområder. Fylkeskommunene i distriktene ble imidlertid tilført relativt store økonomiske ressurser for å gjennomføre sin regionale utviklingsrolle.

3.2.2 Regjeringen vil evaluere fylkeskommunen

Regjeringen Bondevik II har varslet en vurdering av fylkeskommunenes regionale utviklingsrolle i denne stortingsperioden og en evaluering i neste (St. meld. nr. 19 (2001-2002)). Fylkeskommunene skal først og fremst måles på om de har ivarett sin regionale utviklingsrolle og utviklet partnerskap med kommuner, næringsliv og regional stat. Regjeringens forventning er at det regionale partnerskap under ledelse av fylkeskommunen, sammen skal meisle ut regionenes politikk, til beste for innbyggere og næringsliv.

Kommunal- og regionaldepartementet har avslått å samarbeide med KS om å vurdere regionstrukturen. Begrunnelsen er todelt: For det første ønsker regjeringen å evaluere fylkeskommunene og ta stillingen til fremtiden for nivået i neste stortingsperiode. For det andre ønsker regjeringen å vurdere kommunestrukturen først.

3.2.3 Generalistkommunen og differensiert oppgavefordeling

I Norge har vi som prinsipp at samtlige kommuner har de samme lovfestede oppgaver (med unntak av Oslo som også har fylkeskommunale oppgaver) og er underlagt det samme finansieringssystemet. Kommunenes lovpålagte oppgaver er altså uavhengig av antall innbyggere, økonomiske og faglige forutsetninger eller geografisk

utstrekning. Systemet kalles generalistkommuneprinsippet, og uttrykker både at kommunene skal ha en bredde i sin oppgaveportefølje, og at denne bredden gjelder for alle kommunene.

Prinsipielt har det vært argumentert for at generalistmodellen innebærer fordeler fordi et likeartet kommunesystem over hele landet kan skape grunnlag for en samordnet styring, ivaretagelse av lokaldemokratiske hensyn, prioriteringseffektivitet samt en nasjonal samfunnsutbygging og ressursutnyttelse. I tillegg kan det bidra til en oversiktlig formell organisering av forvaltningen som kan være viktig bl.a. for innbyggere og næringsliv.

Kommunal- og regionaldepartementet har igangsatt utredningsarbeider for å vurdere alternative måter å organisere forvaltningen på. Viktige spørsmål er bl.a. om generalistkommunesystemet kan opprettholdes, eller om de lokale forutsetningene varierer så sterkt at kommunene kan tenkes å ha ulike oppgaveportefølje. Det kan tenkes et system med særkommuner med spesielle oppgaver eller at større kommuner ivaretar flere oppgaver enn de mindre (a og b kommuner) (differensiert oppgavefordeling). Departementet har også igangsatt enkelte forsøk der enkeltkommuner ivaretar oppgaver som tidligere var fylkeskommunale og statlige. Forsøkene evalueres parallelt med utredningsarbeidet.

Viktige problemstillinger i utredningsarbeidet er bl.a.:

- gjennomgang av generalistkommunesystemet og ulike systemer for differensiert oppgavefordeling, herunder ulike alternativer med grader av differensiering.
- en drøfting av fordeler og ulemper med ulike systemer. Denne drøftingen skal også gi variabler som kan brukes for sammenligning og beskrivelse av ulike systemer
- en drøfting av konsekvenser for lokaldemokratiet av et differensiert system. "A- og B-kommuner" eller kommunen som lokalsamfunn: Er ansvar for tunge, sentrale tjenesteområder avgjørende for kommunens legitimitet i et demokratisk perspektiv, eller kan også kommunen som lokalsamfunn – med ansvar for lokale saker – være av betydning for kommunen som lokaldemokrati?

Differensiert oppgavefordeling innebærer at kommunenes oppgavesammensetning vil kunne variere etter hvilke forutsetninger den enkelte kommune har for å kunne påta seg offentlige oppgaver, og etter hvilke utfordringer og behov som gjør seg gjeldende lokalt. Differensiert oppgavefordeling vil innebære at man får ulike kommunetyper avhengig av funksjonalitet, ressursgrunnlag og størrelse.

I forhold til kriteriene for vurdering av hvilket forvaltningsnivå som skal ha ansvaret for en oppgave, vil kriteriet "lavest mulig effektive nivå"

kunne vurderes konkret i forhold til hvilke oppgaver det er tale om og størrelsen på kommunen som skal ha ansvaret. I dag er det delvis slik at kommunenes oppgaver er avgrenset av hva de minste kommunene makter å ta ansvaret for. Differensiert oppgavefordeling innebærer at oppgavefordelingen vil variere etter hvilke forutsetninger kommunene har for å kunne påta seg offentlige oppgaver, og etter hvilke utfordringer og behov som gjør seg gjeldende lokalt.

Selv uten endringer i inndelingen er kommunene svært ulike når det gjelder geografi og ressurser. Kommunene har allerede ulike forutsetningene når det gjelder å løse oppgaver. En mer differensiert oppgavefordeling mellom stat, region og kommune kan være en fleksibel strategi for å møte utfordringene.

Ved drøfting av alternative skisser og prinsipper for et system med mer oppgavedifferensiering, vil det være nødvendig å også vurdere hvordan oppgaver skal ivaretas for innbyggere som eventuelt bor i en "B"-kommune. Oppgavene kan ivaretas av nabokommunen, stat, fylkeskommune, pålagte interkommunale organer eller særkommuner som er direkte valgt. Slike modeller innebærer at nye former for finansiering av oppgaveløsningen må vurderes. Dagens inntektssystem for kommunene må antagelig endres.

3.2.4 Distriktskommisjonen

I 2003 oppnevnte regjeringen Distriktskommisjonen, som blant annet fikk i oppgave å vurdere regionnivået og regioninndelingen med spesielt henblikk på muligheter for nyskaping og næringsutvikling. Hvordan regioner eventuelt kan styrke innsatsen for utvikling, er en viktig del av mandatet til Distriktskommisjonen. Med utgangspunkt i næringslivets utfordringer og behovet for at lokalsamfunn og regioner skal kunne ta økt ansvar for egen utvikling, ønsker Distriktskommisjonen å sette fokus på regionalisering som strategi. Kommisjonens arbeid skal dokumenteres i en utredning (NOU) som skal foreligge høsten 2004.

Distriktskommisjonen bygger sitt arbeid på bl.a. det regjeringsoppnevnte Effektutvalget (NOU 2004:2) som vurderte effektene av statlig politikk for regionene. Utvalget konkluderte med at det er behov for en bredere regionalpolitikk, en styrking av regionnivået og en ny regioninndeling.

Kommunal- og regionaldepartementet tar sikte på å behandle Distriktskommisjonens utredning våren 2005 i den varslede stortingemeldingen om regional og distriktpolitikken.

3.2.5 KS ønsker sterke regioner

Våren 2004 vedtok landsstyret og sentralstyret i KS å jobbe for å etablere sterke, folkestyrte regioner og en ny regioninndeling. De nye regionene bør ha langt flere oppgaver enn i dag. Etter KS mening bør en ny

regionsstruktur ses i sammenheng med arbeidet med en ny kommunestruktur.

I august 2004 fikk KS utredet tre alternative forslag til regioninndeling. Samfunnsgeografen Tor Selstad vurderte og la fram forslag til tre alternative regioninndelinger for landet til erstatning for dagens fylkesinndeling. I Selstads hovedtilråding deles landet inn i 7 regioner. I hovedstadsområdet utgjør Oslo, Akershus, Østfold og kommunene Røyken, Hurum i Buskerud og Lunner kommune i Oppland regionen "Østviken".

Boks: Selstads tilråding for ny regioninndeling

Nord-Norge: De tre nordligste fylkene, minus Bindal kommune.

Trøndelag: Trøndelagsfylkene, pluss Bindal i Nordland og Nordmøre-kommunene Sunndal, Surnadal, Rindal, Tingvoll, Halså, Aure, Tustna, Smøla, Kristiansund, Frei og Averøy

Vestlandet: Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Romsdal og Sunnmøre

Sørlandet: Agder-fylkene

Østviken: Akershus, Østfold, Oslo, kommunene Røyken og Hurum i Buskerud og Lunner kommune i Oppland

Vestviken: Vestfold, Telemark og Buskerud

Innlandet: Oppland og Hedmark

KS legger opp til at forslagene skal legge grunnlaget for en debatt i alle landets fylkeskommuner og kommuner. I løpet av våren 2005 vil KS fremme forslag til en ny inndeling av et nytt regionalt folkestyrt forvaltningsnivå i Norge. Kommunal- og regionaldepartementet samarbeider til nå ikke med KS i dette utredningsarbeidet.

For KS er det avgjørende at de nye regioner får ansvaret for områder som er vesentlige for å gjennomføre en helhetlig og sterk regional utviklingspolitikk og peker bl.a. nærings- og innovasjonspolitik, utdanning og forskning, samferdsel, ressurs- og miljøforvaltning og kultur vil være slike områder som dag er et statlig.

De nye regionene skal i følge KS:

- gi et effektivt bidrag til den regionale og nasjonale verdiskaping, næringsutvikling og verdiskaping.
- sikre effektiv fordeling og regional tilpasning av viktige velferdstjenester som krever større befolkningsgrunnlag enn det morgendagens kommuner vil ha.

- utvikle et sterkt demokrati på regionalt nivå, gjennom å overføre oppgaver, ansvar og ressurser fra staten sentralt og regionalt til sterke og selvstendige regioner.

3.2.6 Regionkommuner

Kommunal- og regionalminister Erna Solberg signaliserte på Høyres kommunalkonferanse i august 2004 muligheten for å etablere regionkommuner knyttet til landets bo- og arbeidsmarkedsregioner (om lag 160 regioner). Etter Solbergs syn kan regionkommuner enten innebære at kommuner slås sammen og desentraliserer de mest lokale oppgaver til deler av kommunene eller at kommunene består, men at oppgaver som trenger et kommuneoverskridende perspektiv eller større ressursgrunnlag løses gjennom formaliserte samarbeidsorganer som oppnevnes av kommunene.

3.2.7 Prosesser i de politiske partiene

Foran Stortingsvalget i 2005 pågår en politisk prosess i de politiske partiene. Viktige spørsmål om kommune- og regionstrukturen, den fremtidige organiseringen av regionnivået i forvaltningen og forholdet mellom stat og kommune debatteres. Utfallene av partienes prosesser vil kunne ha stor betydning for den fremtidige organiseringen av det regionale folkevalgte nivået.

3.2.8 Endringer i inntektssystemet?

Regjeringen oppnevnte høsten 2003 et nytt utvalg som skal gjennomgå og evaluere inntektssystemet for kommunal sektor. Utvalget skal ha ferdig sin utredning innen juli 2005. Målsetningen er å vurdere om systemet ivaretar kravet om rettferdig fordeling og om inntektssystemet er et effektivt virkemiddel for å gjennomføre regjeringens politikk overfor kommunal sektor. I utvalgets mandat heter det at regjeringens mål er å styrke lokaldemokratiet og øke kommunenes handlefrihet. Regjeringen legger derfor til grunn at rammefinansiering fortsatt må være hovedfinansieringsmodellen for kommunal sektor.

Utvalget er bedt om å vurdere de ulike sidene ved inntektssystemet herunder utgiftsutjevningen, inntektsutjevningen, skjønnstilskuddene, regionaltilskuddet, Nord-Norge tilskuddet og overgangsordningene i systemet.

Videre heter det i mandatet at kommunestørrelse i dagens system betraktes som en "ufrivillig" kostnad, dvs. som gitt. Systemet kompenserer derfor for smådriftsulemper også i tilfeller der det er mulig å etablere en mer hensiktsmessig kommunestruktur. I tillegg til å utrede en utforming av fordelingsmekanismene basert på kommunestørrelse som "ufrivillig" kostnad, er utvalget bedt om å utrede hvordan fordelingsmekanismene kan utformes dersom det forutsettes at

kommunestruktur er en "frivillig" kostnad i deler av landet. Det kan i så fall innebære at staten vurderer å fastlegge en norm for hvilken kommunestruktur den vil kompensere for gjennom inntektssystemet.

3.3 Aktuell forvaltningspolitikk i hovedstadsregionen

Follo er en viktig del av hovedstadsregionen. Innbyggerne i Follo reiser over kommune- og fylkesgrensene daglig i forbindelse med jobb, service eller opplevelser (omtalt nærmere i kapittel 3). Utviklingen i nabo-kommunene og -fylker i regionen er av stor betydning for innbyggerne i Follo og for rammebetingelsene til Follokommunene. Vi gjør nedenfor kort rede for den aktuelle forvaltningspolitiske utviklingen som nå pågår, samtidig med at kommunene i Follo skal vurdere om kommuneinndelingen er hensiktsmessig.

3.3.1 Nedre Romerike

Samarbeidsrådet for Nedre Romerike har fått utført en utredning om kommuneinndelingen på Nedre Romerike (Agenda 2004). I slutt-rapporten fra prosjektet ble det konkludert med at det foreligger et klart reformbehov på Nedre Romerike, særlig knyttet til samfunnsutbyggings-oppgavene, men også til tjenesteproduksjon, administrasjon og ivare-takelsen av lokaldemokratiet. Reformbehovet vurderes å være særlig omfattende i regionsenteret.

Samarbeidsrådet på Nedre Romerike sluttet seg 31.08.04 til at det foreligger et reformbehov, gjennom følgende vedtak:

- (1) *Håndtering av forventet befolkningsvekst krever helhetstenkning og økt samarbeid innenfor viktige sektorområder. Samfunnsbyggingen må ses i sammenheng, over kommunegrenser, til det beste for befolkning, næringsliv og miljøet.*
- (2) *For å være en regional påvirkningskraft i forhold til Oslo, Follo og Vestregionen, samt statlige myndigheter kreves det en tydelig og omforent region.*
- (3) *Økt samarbeid er nødvendig for å sikre en balansert regional utvikling i Osloregionen. Gjennom økt samarbeid blir regionen også mer interessant som partner med næringslivet og andre offentlige aktører, og som en ressurs i Osloregionen.*
- (4) *Samordning av kommunale tjenester kan gi grunnlag for kvalitetsmessige gevinster og stordriftsfordeler. Særlig gjelder dette kompetansekrevene tjenester og administrative støttefunksjoner.*
- (5) *Regionen vil gjennom styrket samarbeid være mer robust med hensyn til å få tilført nye oppgaver. Dette vil være spesielt viktig i forhold til endringer på fylkesnivå.*
- (6) *Presset kommunal økonomi innebærer trolig at kommunene på sikt ikke kan dekke alle ønsker og behov fra befolkningen. Tjenester kan bli svekket og ikke lovpålagte oppgaver kan bli vanskelig å opprettholde. Samarbeidsløsninger vil derfor trolig tvinge seg frem av økonomiske årsaker.*
- (7) *På kultur-, idretts- og næringsfeltet kan regionale løsninger bidra til økt fleksibilitet og større satsninger. Dette vil kunne bidra til at Nedre Romerike fremstår som en mer attraktiv region for bosetting og for attraktive næringsetableringer. Dette vil således være viktig for å styrke regionens attraksjonskraft.*
- (8) *Nedre Romerike er et felles arbeids-, bolig- og servicemarked, der naturområder, kulturtilbud, samt service- og handelstilbud benyttes av innbyggere fra hele regionen. Samtidig har innbyggere få muligheter til å kunne påvirke utviklingen utover egen kommune. Dette betraktes som et demokratisk underskudd.*
- (9) *På enkelte områder antas det å være manglende tilgjengelighet til tjenestetilbud på tvers av administrative grenser for innbyggerne.*
- (10) *De mange samarbeidsløsningene som eksisterer i dag fremstår som uoversiktlige og med begrensede muligheter for politisk styring. Det er behov for å utvikle en modell for interkommunalt samarbeid om tjenester som er godt politisk styrt, formalisert, stabil og som er egnet for en løpende vurdering og inkludering av nye samarbeidsområder.*
- (11) *Det legges til grunn at erfaringer viser at det har vært vanskelig å utvikle samarbeidsløsninger innenfor dagens kommunestruktur.*

3.3.2 Samordningsorganet for kollektivtransport (SKØ)

Etter initiativ fra Samferdselsdepartementet etablerte departementet, Oslo kommune, Akershus, Østfold og Buskerud fylkeskommuner Samordningsorganet for kollektivtransporten på det sentrale Østlandet

(SKØ) fra 2004. SKØ ledes av en politisk sammensatt styringsgruppe med representanter fra kommunen, fylkeskommunene og Samferdselsdepartementet. Statsråden leder styringsgruppen.

Det geografiske ansvarsområdet for samordningsorganet fra 2004, inkluderer all kollektivtransport i Oslo og Akershus, jernbanestrekningene Drammen - Oslo, Spikkestadlinjen, Moss - Oslo og Mysen - Oslo og fylkesoverskridende buss- og båtruter fra Røyken, Hurum og Lier. Avgrensningen tar utgangspunkt i området hvor samordningsutfordringene er størst og de viktigste nære pendlingsstrømmer og jernbanestrekninger.

SKØ er gitt ansvar for å utrede og drive fram arbeidet med felles billetteringssystem og informasjonstjeneste, og utrede og foreslå hvilke oppgaver SKØ bør påta seg i framtiden. Blant oppgavene som skal utredes er løsninger for felles takstmyndighet og -system, muligheter for felles offentlig kjøp av kollektivtransporttjenester og ansvar for tildeling av løyver for ruter over fylkegrensene. På lengre sikt er også infrastrukturen for kollektivtransport et mulig ansvarsområde for SKØ.

3.3.3 Hovedstadsmelding

Ved behandlingen av St. meld nr (2002-2003) *Storbymeldingen. Om utvikling av storbypolitikk* vedtok Stortinget å be regjeringen legge frem en egen melding om hovedstadsområdet våren 2006. Arbeidet med meldingen ledes av Kommunal- og regionaldepartementet i nær dialog med de lokale aktører. Meldingen ventes å bli lagt fram våren 2006, på samme tid som regjeringen skal presentere sin oppfølging av samarbeidsprosjektet mellom KS og KRD om kommunestruktur. Stortingets motiv for å be om en slik melding, var de store koordineringsbehovene innenfor Osloregionen.

3.3.4 Oslopakke 3 - samarbeid om bedre transportnett

Under ledelse av Statens vegvesen Region øst, har Statens vegvesen, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune startet utredning av et nytt opplegg for trafikantbetaling rundt Oslo, en mulig Oslopakke 3. Det er utarbeidet et utredningsprogram som tar utgangspunkt i de føringene som er lagt i Nasjonal transportplan. Programmet er utarbeidet av Statens vegvesen Region øst (som er sekretariat) i nært samarbeid med Koordineringsgruppen for areal- og transportplanlegging med administrative representanter for Oslo kommune, Akershus fylkeskommune, kommunene i Akershus ved regionrådene og regionale statsetater.

3.3.5 Foreningen Osloregionen

I 2003 tok Oslo kommune ved byrådslederen initiativ til å følge opp regjeringens storbymelding. I meldingen ble storbyregionene utfordret til å klargjøre sine ambisjoner og strategier, som grunnlag for et partnerskap

mellom stat og kommune om storbyregionenes utvikling. Byrådslederens initiativ har ført til opprettelsen av et arbeidsutvalget for Osloregionen, som i etableringsfasen omfattet 46 kommuner og 5 fylker med til sammen 1,2 millioner innbyggere. Etter hvert har flere kommuner ønsket å delta i denne prosessen.

Samarbeidet skal være basert på frivillighet og rettes inn mot å utforme strategier der samordning av deltakernes innsats vil være viktig, enten fordi oppgavene ikke kan ivaretas alene eller fordi det i dag ikke er arenaer som ivaretar oppgavene tilstrekkelig godt. Det tas sikte på å formalisere samarbeidet ved å etablere en strategisk allianse. Det betyr at det etableres et tillitsbasert partnerskap og en prosess for å videreutvikle samarbeidet på viktige og strategiske områder. Alliansen opprettes som et operativt støtteorgan med ansvar for å utrede og fremme forslag til nye samarbeidsordninger. Den politiske og administrative organiseringen av alliansen er under vurdering, men det ligger til grunn at alliansen ikke skal ha beslutningsmyndighet.

Følgende strategier anbefales som premissgivende for en samarbeidsplattform for Osloregionen:

- Utvikle utbyggingsmønster, samferdsel og kommunikasjon
 - Utvikle en felles, overordnet areal og transportstrategi for regionen
 - Styrke kompetanse og verdiskapning
 - Etablere utvidet samarbeid om innovasjon og utvikling av internasjonalt konkurransedyktig næringsliv
 - Styrke profilering nasjonalt og internasjonalt
 - Etablere utvidet samarbeid om internasjonal markedsføring av Osloregionen som en konkurransedyktig næringsregion og attraktivt besøksmål
 - Utvikle samarbeid om sosial infrastruktur
 - Utvikle felles utnyttelse av investeringer i sosial infrastruktur
-

4 Regionale forhold

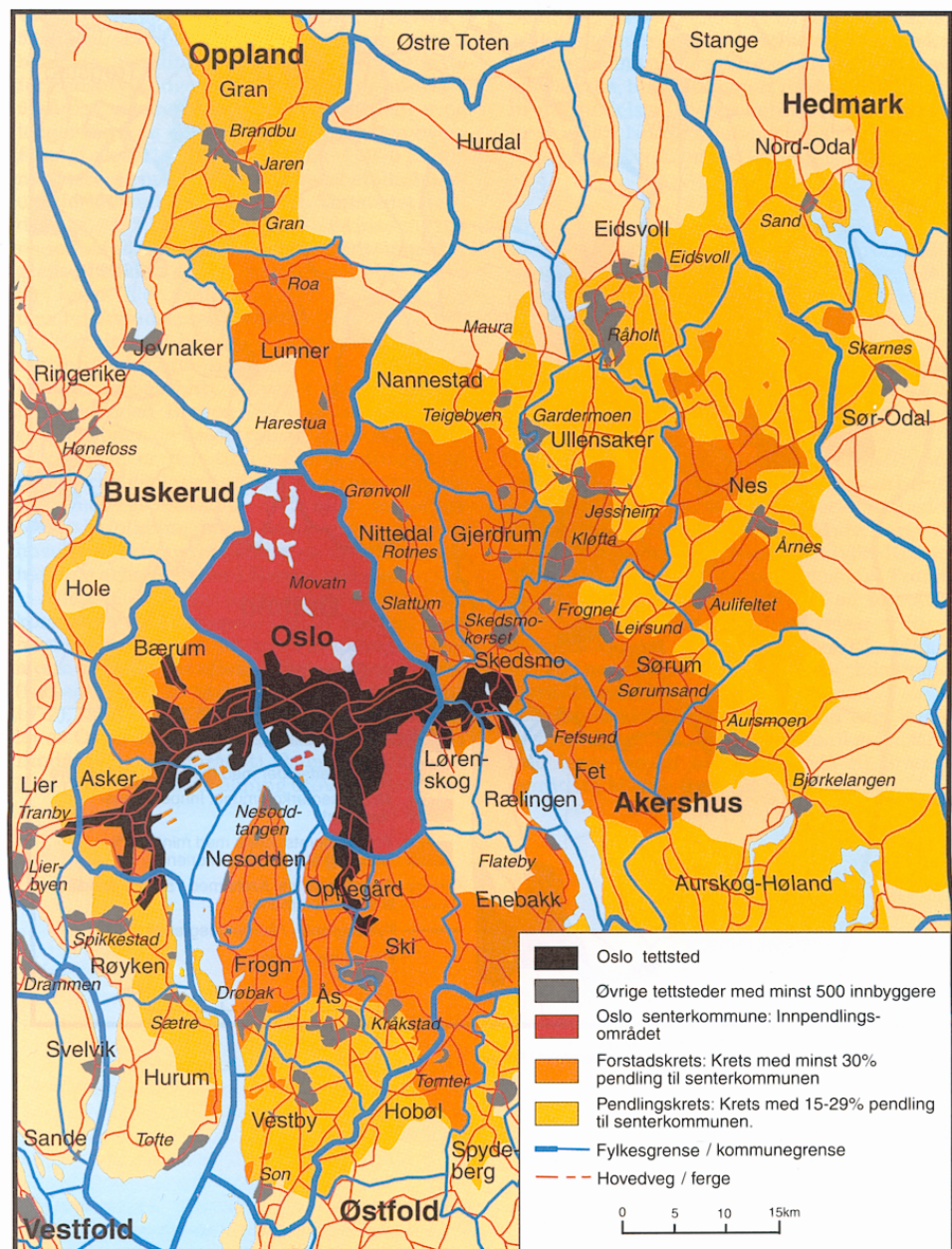
I dette kapitlet skal vi sammenfatte sentrale regionale kjennetegn som kan ha betydning for å belyse den inndelingsmessige situasjonen i Follo.

- Hva kjennetegner de geografiske forholdene som bosettingsmønster, avstander og senterdannelser?
- Hvordan er integrasjonen i området slik den kan observeres i form av pendlingsstrømmer innenfor og ut av regionen?
- Hvordan er den institusjonelle og politiske integrasjonen innenfor regionen, slik den kommer til uttrykk gjennom omfang og innhold i interkommunalt samarbeid?
- Hvordan er befolkningsutviklingen i regionen som helhet og i ulike deler av den?

4.1 Follo i hovedstadsregionen

Det er vanlig å si at Osloregionen omfatter hele Oslo og Akershus, som utgjør et felles bolig- og arbeidsmarked der integrasjonen innenfor hele storbyområdet er sterk og tiltakende. Da inndelingsdebatten var oppe til behandling for ti år siden, ble hovedstadsområdet viet særskilt oppmerksomhet i regjeringens melding om saken, i St. meld. nr 32 (1995-96). Her ble situasjonen illustrert ved hjelp av nedenstående kart, som viser at Oslo tettsted brer seg inn i kommuner både vest, nord og sør for hovedstaden. I tillegg viser kartet at Oslo er sentrum i en storbyregion med tildels omfattende pendling inn til senterkommunen, fra kretser i alle fylkene som omkranser hovedstaden. Kartet er basert på data fra folketellingen i 1990. En oppdatering av kartet basert på nyere data ville ha vist at utbredelsen av pendlingsområdet og styrken i innpendlingen til Oslo har økt de siste 14 årene.

Utfordringene som kommunene i Follo står overfor, må vurderes i lys av at de befinner seg i denne storbyregionen, og dermed påvirkes av de tunge trendene som kjennetegner Osloregionens vekst- og utviklingsdynamikk.

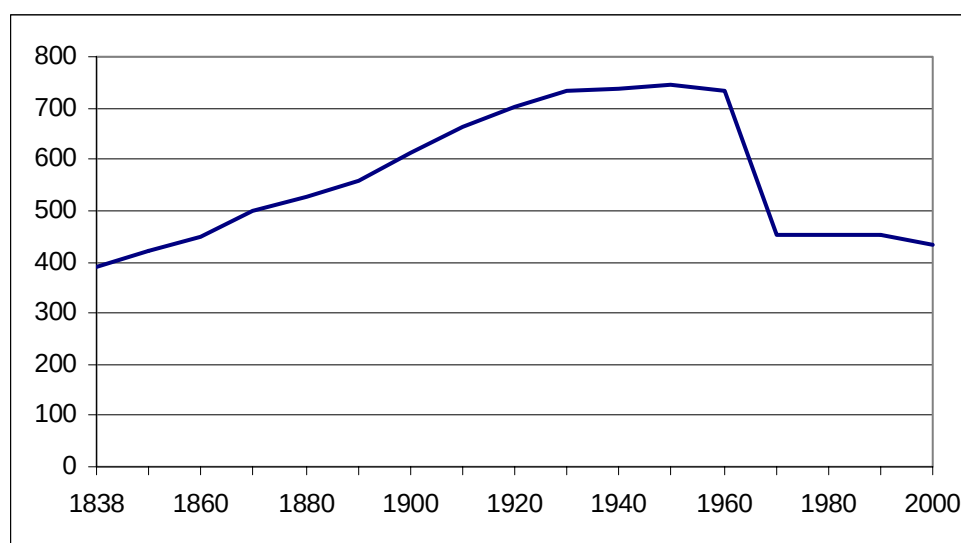


Figur 4.1 Osloregionen. Kilde: St. melding nr. 32 1995-96. Kartprodusent. Statens kartverk, basert på geografisk analyse av prof.em. Magne Helvig

4.2 Inndelingshistorie

Kommunestrukturen i Norge har vært preget av både endring og stabilitet. Da formannskapslovene ble innført i 1837, ble landet delt inn i 392 kommuner, basert på prestegjeldene. Kommunene var både herreder og byer. Sett med dagens øyne, må 392 kommuner ha medført ganske

store interne avstander, som sikkert kunne oppleves både upraktiske og kostbare, og ikke minste lite i samsvar med ideen om et lokalt styre basert på nærhet og fellesskap mellom borgerne i de nye kommunene. På underkommunalt var det etablert sognekommuner med egne funksjoner og ansvar for helt lokale oppgaver. Både de store interne avstandene i de daværende kommunene og sprengkraften som lå i de lokale sognekommunene, var trolig noe av bakgrunnen for at det i 100-årsperioden etter 1837 fulgte en kontinuerlig oppdeling i flere og mindre kommuner, helt til det var 744 kommuner på begynnelsen av 1950-tallet, jf nedenstående figur.



Figur 4.2 Utviklingen i antall kommuner i Norge 1837-2000

Etter krigen ble Scheikomiteen oppnevnt, for vurdere en strukturreform i kommuneinndelingen. Og etter en tiårig utrednings- og reformprosess, ble antall kommuner i løpet av 1960-tallet redusert til 454 og senere til dagens antall på 434, noe som medførte en omfattende endring i organiseringen av kommunesektoren i deler av landet.

Også kommunene i Follo har gjennomgått endringer i sin inndeling. I kronologisk rekkefølge har endringer skjedd i Follo:

År	Kommuner	Antall
1837	Drøbak, Son/Hølen, Frogn, Ås, Kråkstad, Vestby, Nesodden, Enebakk. I disse kommunene hadde fire steder formell bystatus: Son, Hølen, Hvitsten og Drøbak.	8
1847	Hølen og Son ble delt i to kommuner	9
1915	Oppegård ble skilt ut fra Nesodden	10
1930	Ski ble skilt ut fra Kråkstad	11
1943	Hølen og Vestby ble slått sammen	10
1962	Enebakkneset (øst for Øyern) ble overført fra Enebakk til Fet kommune på Romerike.	10
1962	Drøbak og Frogn ble slått sammen	9
1964	Son og Vestby ble slått sammen	8
1964	Kråkstad og Ski ble slått sammen	7

Inndelingshistorien kan oppsummeres på følgende måte:

- Ås har hatt uforandrete kommunegrenser siden 1837. Det samme gjelder Enebakk, med unntak av utskillelsen av Enebakkneset
- Nesodden og Oppegård har hatt stabile kommunegrenser siden 1915
- Ski, Vestby og Frogn fikk kommunegrensene fastlagt i 1960-årene etter Scheikomiteens arbeid

4.3 Befolkning, areal, tettsteder og avstander

Follo består av syv kommuner med til sammen nær 116 000 innbyggere, fordelt på et areal som til sammen utgjør 819 km² (hvorav 772 km² er landareal).

Nabokommunene Ski og Oppegård er de to største kommunene i folketall, med hhv drøyt 26 500 og 23 300 innbyggere. Oppegård er den minste kommunen målt i areal og her bor så å si hele befolkningen i et tettsted, mens Ski er den nest største Follokommunen målt i areal.

Tabell 4.1 Folketall og areal, 1. januar 2004

	Folketall	Bosatt i tettsted	Andel i tettsted	Areal	Andel av folk	Andel av areal
Vestby	12 834	10 440	81	134	11	16
Ski	26 588	22 989	87	166	23	20
Ås	14 323	11 932	83	103	12	13
Frogn	13 153	11 168	85	87	11	11
Nesodden	16 074	13 988	87	60	14	7
Oppegård	23 343	22 755	98	37	20	5
Enebakk	9 233	6 388	69	232	8	28
Hele Follo	115 548	99 660	86	819	100	100

Kilde: SSB

Enebakk er den minste kommunen i folketall og den største målt i areal. Her er det lavest andel av befolkningen som bor i et tettsted.

Av befolkningen på 115 000 innbyggere i Follo er 86% bosatt i tettsteder. Det er til sammen 17 definerte tettsteder i Follo.

Oslo tettsted går inn i Oppegård kommune og omfatter nå definisjonsmessig all tettstedsbebyggelse i Oppegård kommune. Men også Langhus i Ski er nå definert som en del av Oslo tettsted. Til sammen nær 33 000 av innbyggerne i disse to kommunene er bosatt i Oslo tettsted.

I Ski kommune er det tre tettsteder i tillegg til Oslo, hvorav tettstedet Ski også går inn i nabokommunen Ås.

Det er tre tettsteder i Vestby kommune, og tettstedsbebyggelsen her krysser ikke grensen til noen av nabokommunene.

På Nesodden er det fire tettsteder, hvorav ingen grenser opp til tettstedsbebyggelsen i noen av nabokommunene.

Ås kommune har to klart definerte tettsteder, mens Drøbak er eneste tettstedet i Frogn kommune.

Tabell 4.2 Tettsteder og befolkning i Follo, 1. januar 2004

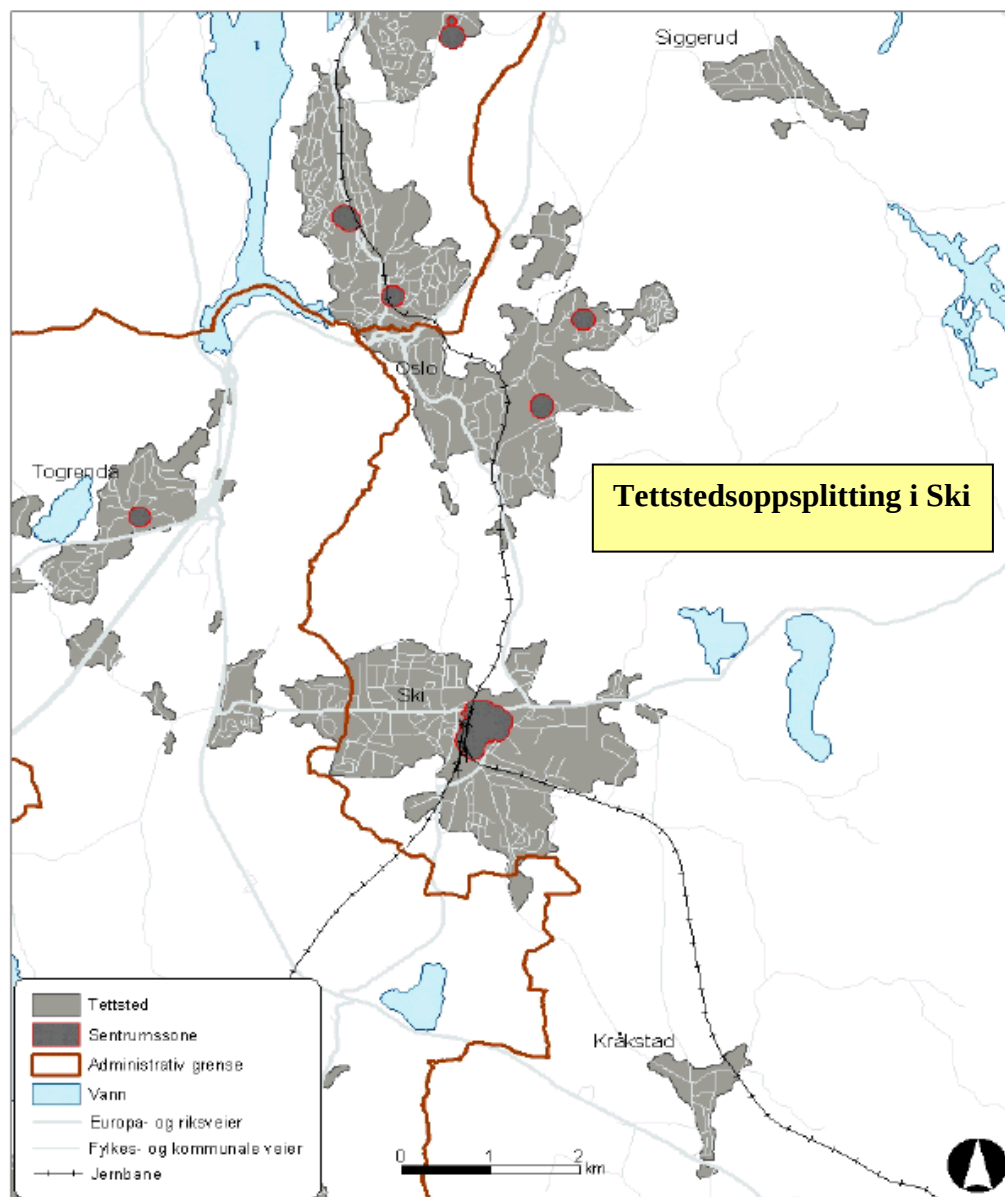
Tettsted	Kommune	Folketal	
		I alt	Per kommune
Hølen	Vestby	393	
Son/store Brevik	Vestby	4681	
Vestby	Vestby	5366	
Siggerud	Ski	1341	
Ski i alt		12449	
	Ski		10886
	Ås		1563
Kråkstad	Ski	815	
Togrenda	Ås	2527	
Ås	Ås	7842	
Drøbak	Frogn	11168	
Nesoddtangen	Nesodden	10815	
Fjellstrand	Nesodden	830	
Fagerstrand	Nesodden	1985	
Torvik	Nesodden	358	
Flateby	Enebakk	3097	
Ytre Enebakk	Enebakk	2736	
Kirkebygda	Enebakk	555	
Oslo	Ski		9947
	Oppegård		22755

Kilde: SSB

Det er med andre ord to tettsteder i Follo som er berørt av kommunal tettstedsoppsplitting: Ski tettsted deles av kommunegrensen mellom Ski og Ås på to steder, mens Oslo tettsted både deles av kommunegrensen mellom Oslo og Oppegård og grensen mellom Oppegård og Ski.

Kommunene i Follo utgjør hele kystlinjen langs Oslofjordens østside fra Oslos kommunegrense til grensen mot Moss i Østfold (kommunene Oppegård, Nesodden, Frogn og Vestby). Flere av tettstedene i Follo ligger langs kysten, og kystlinjen og Oslofjorden er i tillegg attraktivt både for feriebebyggelse og som friluftsområde.

En annen hovedakse gjennom Follo er fastlagt langs hovedferdselsårene på vei og jernbane. De etablerte stasjonsbyene Kolbotn, Ski, Ås og Vestby utgjør kommunesentrene i hver av kommunene.



Figur 4.3 Regionsenteret Ski med kommunegrenser. Kilde SSB

Avstandene i Follo er gjennomgående korte med interne reisetider på 10-20 minutter til Ski for store deler av befolkningen i de omkringliggende kommunene. Fra ytterområdene lengst sør i Vestby (Son) og lengst øst i Enebakk (Flateby) er det 35 km med bil til kommunehuset i Ski. Kommunikasjonsmulighetene med kollektive trafikkmidler er trolig vesentlig dårligere, særlig på tvers av hovedkommunikasjonsårer øst-vest i regionen. Avstandsforholdene er beskrevet nærmere i tabell 4.3.

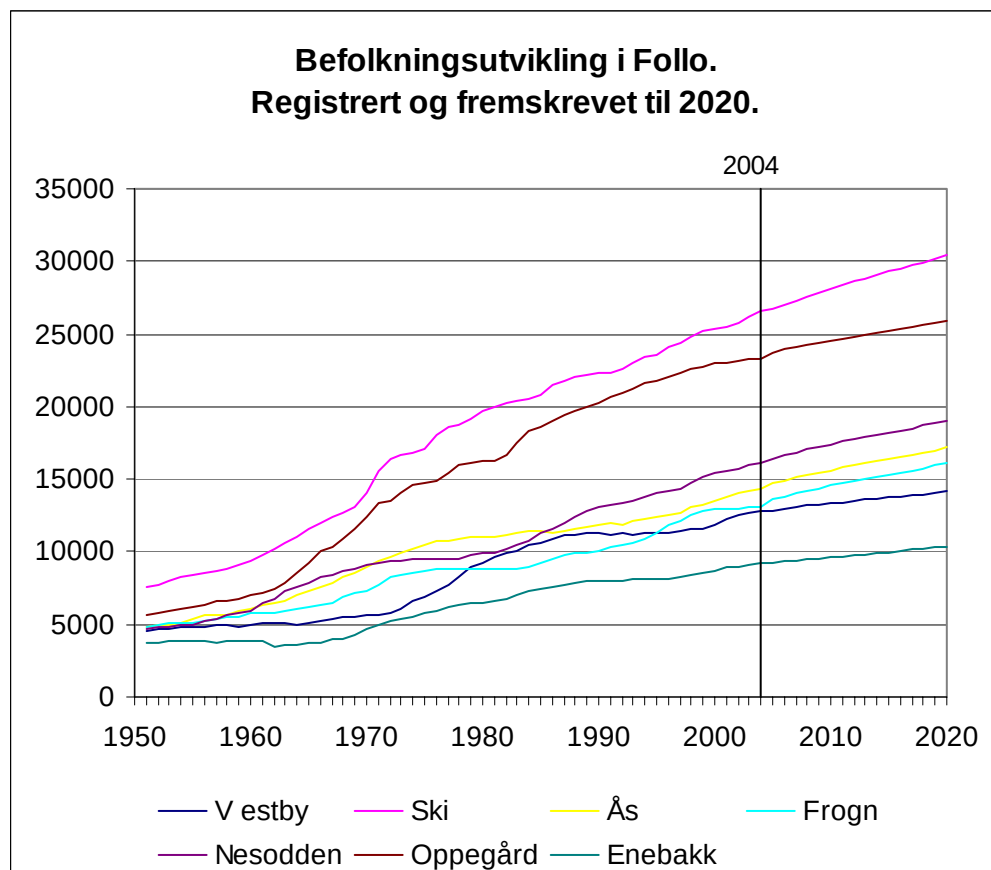
Tabell 4.3 Reiseavstander og reisetider i Follo målt til kommunehuset i Ski.
Kilde: Nasjonal veidatabank, Statens vegvesen

Fra sted til kommunehuset i Ski	Avstand i km	Antatt normal reisetid med bil
Flateby lengst øst i Enebakk	35 km	40 minutter
Som lengst sør i Vestby	35 km	30 minutter
Nesoddtangen	32 km	35 minutter
Kommunehuset i Vestby	23 km	20 minutter
Drøbak	21 km	20 minutter
Kolbotn	16 km	15 minutter
Ytre Enebakk	10 km	10 minutter
Ås	10 km	10 minutter

4.4 Befolkningsutvikling

Folloregionen har gjennomgått en betydelig befolkningsvekst i etterkrigstiden. Siden 1951 er det samlede folketallet økt med 80 000 innbyggere og det er ventet ytterligere vekst frem til 2020 på 17-18 000 innbyggere (SSB 4M 2002). I løpet av en drøy generasjon er folketallet mer enn tredoblet, veksten har vært sterkest i de Oslonære områdene, men også i betydelig grad i alle deler av regionen.

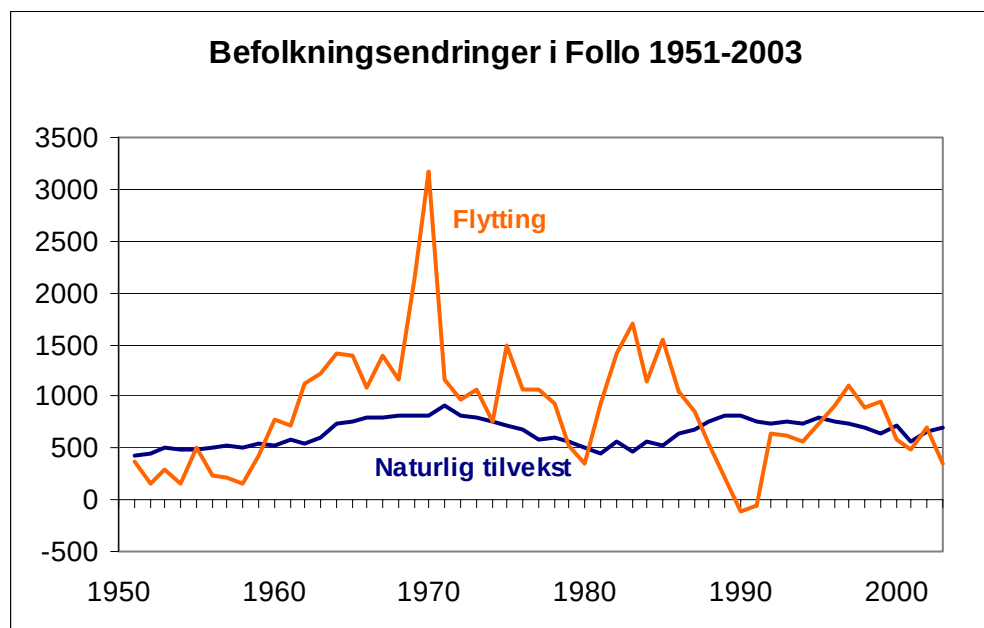
Befolkningsendringene er uttrykk for en total omforming av lokal-samfunnene i Follo i løpet av etterkrigstida, fra små selvstendige bygdesamfunn til befolkningstunge kommuner som er sterkt integrert i landets hovedstadsregion. Oppegård og Ski kommuner er hver for seg på vei mot befolkningsstørrelsen som hele Folloregionen hadde for 50 år siden.



Figur 4.4 Befolkningsutvikling i Follo 1951-2020. Kilde SSB.

Drivkreftene bak denne utviklingen har vært en sterk urbanisering i landet i løpet av de siste 50 årene, som har medført en betydelig netto innflytting til Follo, jf figur 4.4. Fra begynnelsen av 1960-årene og fram til siste halvdel av 70-tallet var den årlige netto innflyttingen på mer enn 1000 personer, enkelte år betydelig høyere. Utover på 1980-tall-og 90-tallet har flyttestrømmene variert mer, og også vært negativ et par år, men hovedbildet har vært en betydelig netto innflytting også de siste tiårene.

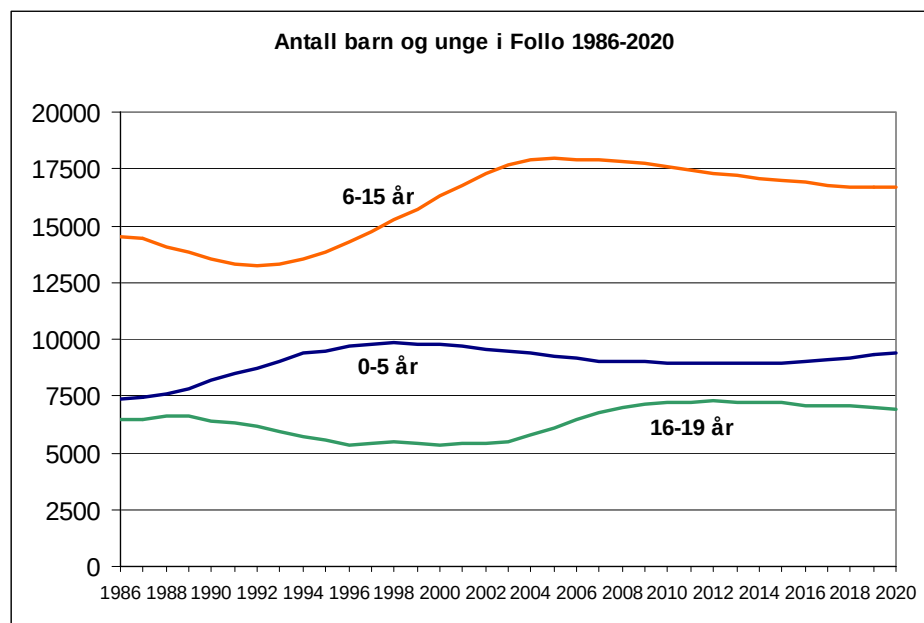
Den andre viktige forklaringen er demografisk vekstkraft, uttrykt gjennom forholdet mellom antall fødte og døde. I hele etterkrigstiden har det vært en positiv naturlig tilvekst på 500 personer eller mer, med to tydelige bølgetopper omkring 1970 og 1990.



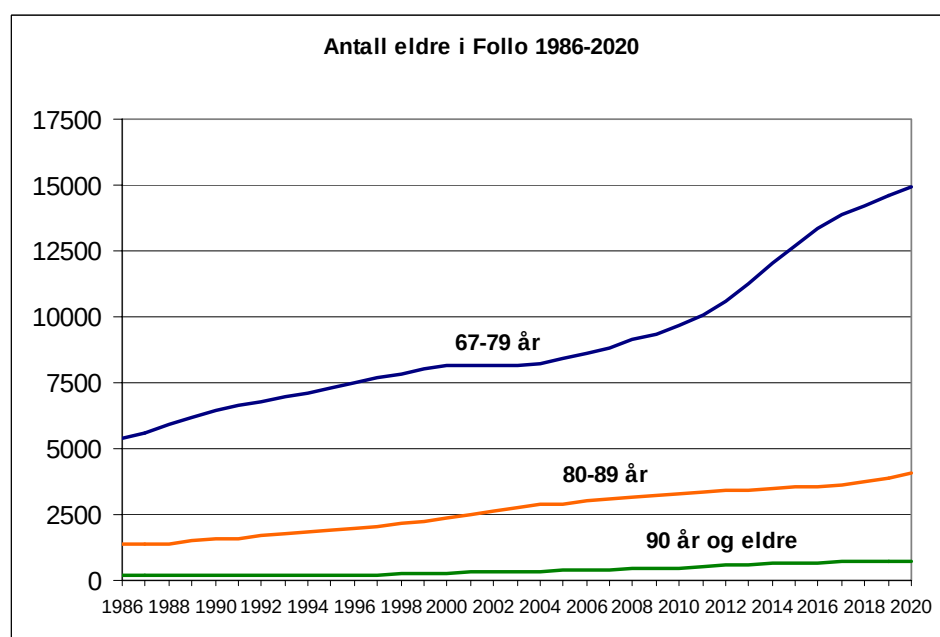
Figur 4.5 Folkemengdens bevegelse i Follo 1951-2003.

Med andre ord har både flyttingen og naturlig tilvekst i store deler av etterkrigstiden virket positivt samtidig og bidratt til betydelig befolkningsvekst i regionen samlet.

Alderssammensetningen har endret seg, og vil fortsette å endre seg. Regionen har vært gjennom en sterk vekst i antall barn og unge. Den veksten ser nå ut til å stagnere, og regionen står i likhet med mange andre kommuner foran en betydelig økning i antall eldre. Disse demografiske endringene vil stille kommunene og regionen som helhet overfor betydelig omstillingsbehov i sitt tjenesteapparat.



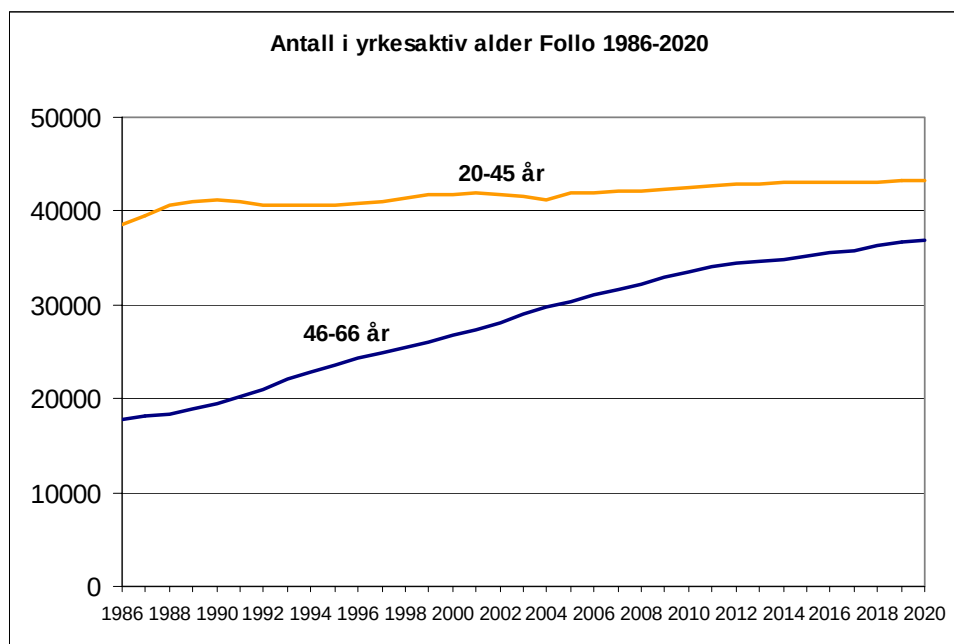
Figur 4.6 Utviklingen i aldersgruppens størrelse



Figur 4.7 Antall eldre i Follo 1986-2020. Kilde: SSB (4M 2002)

Nedgangen i antall barn og unge vil ikke være stor nok til å kunne oppveie de økte utgiftsbehovene som Follokommunene står overfor innenfor eldreomsorgen. Og veksten i den yrkesaktive befolkningen vil heller ikke kunne bidra til å styrke inntektsgrunnlaget slik at regionen

samlet vil kunne møte en slik demografisk utfordring, jf figuren nedenfor. Det blir så å si ikke flere innbyggere i aldersgruppen 20-45 år, mens antall innbyggere i yrkesaktiv alder 46-66 år vil øke noe.



Figur 4.8 Endringer i befolkning i yrkesaktiv alder. Kilde SSB (4M 2002)

Det er visse variasjoner mellom kommunene i deres demografiske utviklingstrekk, men det dreier seg mer om gradsforskjeller enn kvalitativt ulike baner.

4.5 Regional integrasjon

Er det grunnlag for å kalle Follo en egen region? Vi skal her se nærmere på dette spørsmålet ut fra geografisk kriterier. Interaksjonen på bolig- og arbeidsmarkedet og egendekningen arbeidsplasser til egen befolkning er to viktige kriterier.

I 2003 var det 60 351 sysselsatte med bosted i Follo. Av disse hadde under halvparten (48%) arbeid i Folloregionen, mens flertallet pendlet ut av regionen. Oslo er arbeidssted for 41% av de sysselsatte med bosted i Follo. Det er også en viss intern pendling mellom kommunene i Folloregionen, som utgjør 13% av alle sysselsatte med bosted i regionen, eller nær 8000 sysselsatte. Det er ikke noe entydig gravitasjonsfelt for denne interne pendlingsstrømmen. Nær $\frac{1}{4}$ av internpendlerne i Follo reiser til Ski på jobb, mens Ås, Frogn og Vestby kaprerer omtrent like store andeler hver, med 17-19 prosent av den interne pendlingen i regionen.

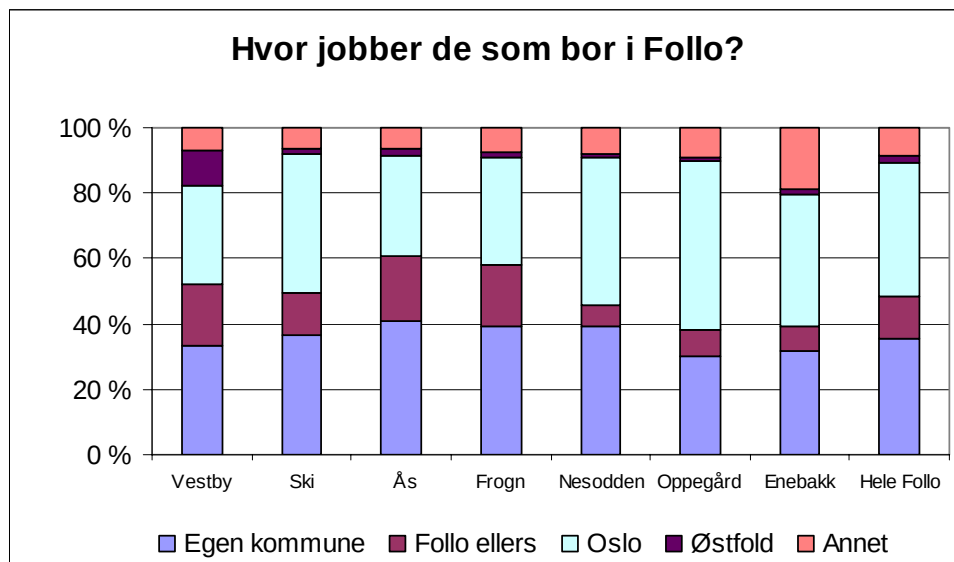
Forholdet mellom antall arbeidsplasser og antall bosatte arbeidstakere, indikerer i hvilken grad en kommune eller region er "selvforsynt" med arbeidsplasser. Tabell 3.x illustrerer at alle kommunene i Follo har betydelig netto utpendling. Egendekningen er lavest i Enebakk med 44 prosent, mens Ås har høyest egendekning med 94 prosent. Regionen samlet har en egendekning på 68 prosent.

Tabell 4.4 Sysselsetting etter bosted og arbeidssted, dekningsgrad. 2003

	Sysselsatte 2003		
	Bosted	Arbeidssted	Dekningsgrad
Vestby	6 929	4 074	59 %
Ski	13 941	11 043	79 %
Ås	7 297	6 831	94 %
Frogn	6 831	3 749	55 %
Nesodden	8 070	3 942	49 %
Oppegård	12 198	9 359	77 %
Enebakk	5 085	2 244	44 %
Sum	60 351	41 242	68 %

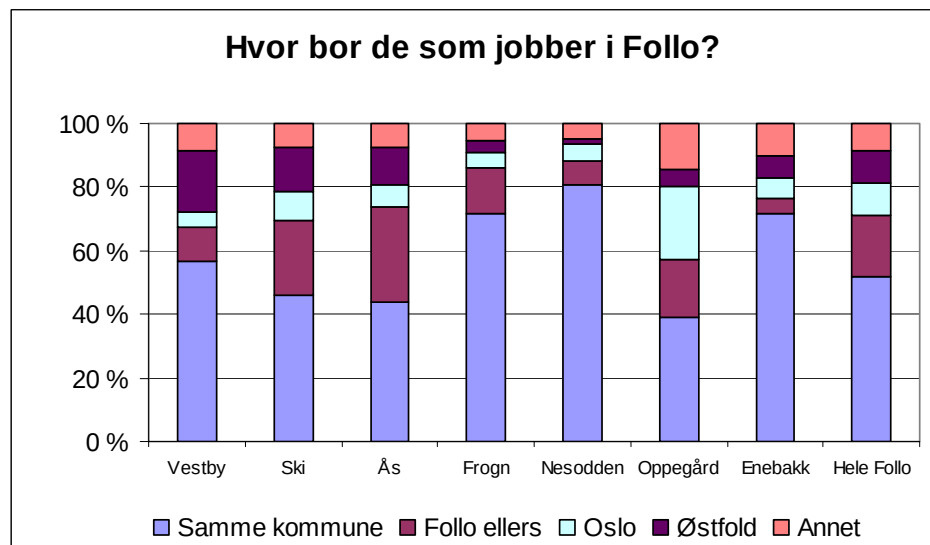
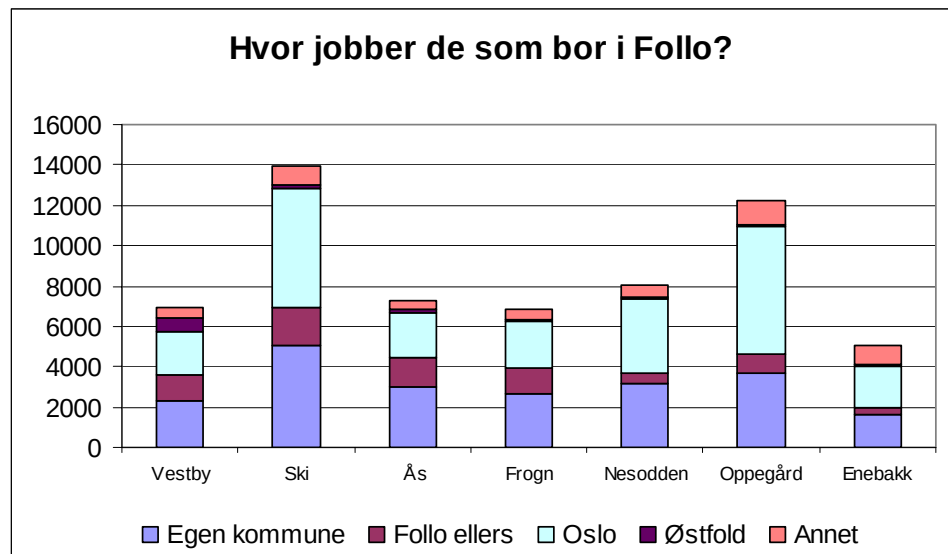
Kilde: SSB

Nedenfor vises figurer for den enkelte kommunes pendlingstall som henholdsvis bosteds- og arbeidsstedskommune. Det fremkommer et tydelig bilde av at regionen trekkes i ulike retninger, med sterkest utpendling til Oslo, men også utpendling til Østfold og andre regioner, mest markert for Vestby og Enebakk.

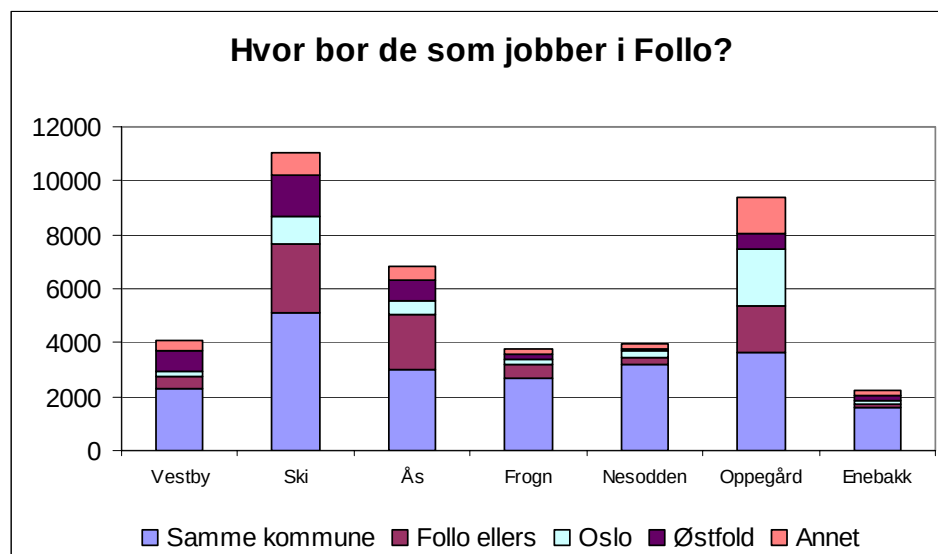


Det er variasjoner mellom kommunene, og Ås er den kommunen som har størst andel sysselsattes med bosted i Follo (over 60%). Vestby har størst utpendling til Østfold, mens Enebakk har størst utpendling til andre

regioner, som Romerike. Oppegård og Nesodden har størst andel utpendling til Oslo.



Arbeidsplassene i Follo er for en stor del bemannet med ansatte som bor i Folloregionen (75%) og halvparten av de som jobber i Follo, er bosatt i samme kommune som arbeidsplassen ligger.



De to største arbeidsplasskommunene er Ski og Oppegård, med hhv 11000 og 9000 sysselsatte. Disse to kommunene har dermed halvparten av alle arbeidsplassene i Follo.

4.6 Identitet og tilhørighet

Innenfor prosjektets rammer har det ikke vært mulig å kartlegge befolkningens opplevelse av tilhørighet og identitet i Follo. Regionbeskrivelsen som er presentert ovenfor, innbyr til hypoteser om at befolkningen i ulike deler av Follo har sin tilhørighet knyttet til steder innenfor kommunene, mer enn til kommunen og til selve Follo.

Institutt for bygdeforskning har på oppdrag for KS utarbeidet et notat om identitetens drivkrefter i kommunesammenslutninger. I notatet pekes det på identitetens tre drivkrefter: Identifikasjon, interaksjon og institusjonalisering. Nedenfor følger noen spredte eksempler på hvordan noen aspekter ved disse drivkreftene kommer til uttrykk i Follo. Vi understrekes at disse kun nevnes som illustrerende eksempler og ikke som holdepunkter som kan anvendes i en diskusjon om kommunal reorganisering i Follo. Til det vil en grundigere undersøkelse og fortolkning av regional identitet måtte kreves.

Historisk har skog – og landbruk vært viktig næringsveier Follo. I landbrukskontorets egen beskrivelse av situasjonen i de ulike kommunene, er følgende karakteristikker benyttet for å fremheve stedstypiske forhold:

- ”Bønder i regionbyen” benyttes som beskrivelse på Ski
- Oppegård omtales som ”Follos lille grønne kommune”
- Frogn kjennetegnes ved ”Bær og grønnsaker, skog og utmark”

- "Den skogkledte kunstnerkommunen" brukes som betegnelse på Nesodden
- Vestby omtales som den "den gamle landbrukskommunen"
- Ås karakteriseres som "universitetsbygda" med "urlandbruket"

En slik agrar innfallsvinkel fanger kanskje opp noen aspekter ved mulige identitetsmessige forhold, selv om merkelappene neppe er dekkende. Uansett fremhever de forskjeller og særtrekk mer enn likheter.

Et annet uttrykk for lokal egenart og tilhørighetsfølelse kom til uttrykk i et leserinnlegg i Østlandets Blad i august 2004:

"(...) tar men tur til Ski, finner man ikke mye som kalles Ski, men du finner Follo musikk, Follo politikammer, Follo håndballlag, Follo fotballag, TV Follo og Follo og Follo og Follo....."

Ordet Ski eksistere nesten ikke. Det er da jeg spør som en Drøbak-innbygger: Eier ikke dere Skiinnbyggere stolthet og patriotisme?

..... alt i Ski er i ferd med å bli omgjort til Follo. Mens dere i Ski i alle tider har sett på Follo som noen stort og flott, og som dere selv nå er i ferd om å omgjøre Ski til, har vi i Drøbak mer prøvd å bli kvitt alt som har med Follo å gjøre. Drøbak ønsker å være selvstendige.

Ytring i Østlandets Blad 26. august 2004

Det er en rekke offentlige institusjoner og private organisasjoner som bærer navnet "Follo". Noen synes å være mer regionale konstruksjoner enn reell uttrykk for en regional identitet, mens andre sikkert oppleves å sammenfalle godt med folks opplevelse av den aktiviteten som "Follo" er en benevnelse på.

Et eksempel fra idrettsbevegelsen kan kanskje illustrere noen forhold omkring forholdet mellom lokal og regional identitet. "Follo fotball" ble etablert i 2000 som et samarbeid mellom seks idrettslag i regionen. Dannelsen bygde på en idé om å samle fotballen i regionen til et sterkt lag som kunne hevde seg i konkurransen, med Ski stadion som hjemmebane. På klubbens hjemmeside er visjonen formulert slik: *".. vi skal skape det viktigste og mest spennende regionale utviklingsprosjektet i Follo som gjør det attraktivt å bo, leve og arbeide i Follo og som gjør folk glade og stolte over å være fra regionen."* Få år tidligere hadde Drøbak/Frogn vært regionens fremste representant for toppfotball og kjempet i flere sesonger om opprykk til eliteserien. Sesongen 2004 utkjemper Drøbak/Frogn og Follo Fotball en kamp med hverandre om hegemoniet i samme avdeling i 2. divisjon.

Disse anekdotiske eksemplene forteller lite eller ikke noe om forekomsten eller fraværet av en regional identitet i Follo. Men de peker på noen viktige sider ved hva identitet og tilhørighet dreier seg om, - en følelse av felleskap og noe som binder sammen med andre. Identitet er også noe som kan skapes gjennom identitetsbyggende prosjekter og identiteten kan virke mobiliserende. Identitetsfaktorer er i stadig endring, og interaksjonsmønsteret i Follo kan både bidra til å forsterke eller dempe muligheten for at utviklingen av en regional Follo-identitet.

I vår sammenheng er slike identitetsforhold av betydning når betingelsene for en institusjonell integrasjon mellom kommune i Follo skal drøftes. De kan ha betydning for om innbyggerne ser en slik integrasjon eller nye kommunedannelser som "naturlige" eller "riktige". Vi har imidlertid ikke holdepunkter for å bedømme hvilken retning slike faktorer trekker i Follo. Det vil også være et avveiningsspørsmål om slike forhold skal tillegges vekt i spørsmålet om politisk og administrativ reorganisering av kommuner.

4.7 Kommunesektorens omfang

Kommunene i Follo disponerte til sammen i overkant av fire milliarder kroner i form av brutto driftsinntekter i 2003. De frie inntektene utgjorde til sammen 2,6 milliarder.

Tabell 4.5 Sentrale kommunaløkonomiske størrelser i kommunene i Follo 2003. 1000 kr.

Inntekter	Enebakk	Frogn	Nesodden	Oppegård	Ski	Vestby	Ås	Total
Statlige rammeoverføringer	52 491	54 301	75 621	65 087	85 367	56 306	71 576	460 749
Skatteinntekter	145 801	251 656	268 975	478 338	492 615	214 236	250 941	2 102 562
Andre driftsinntekter og refusjoner	31 775	24 831	101 915	161 906	145 592	51 743	77 169	594 931
Andre statlige tilskudd til driftsformål	14 867	51 342	18 741	11 888	54 927	24 845	44 604	221 214
Salgs- og leieinntekter (inkl. gebyrer)	47 108	80 223	80 881	147 832	182 781	59 862	86 115	684 802
Brutto driftsinntekter	292 042	462 353	546 133	865 051	961 282	406 992	530 405	4 064 258
Brutto driftsutgifter i alt	298 263	463 327	530 703	848 759	974 235	411 764	534 668	4 061 719
Brutto driftsresultat	-6 221	-974	15 430	16 292	-12 953	-4 772	-4 263	2 539
Status								
Netto driftsresultat	145	-3 529	4 627	21 594	-171	-12 497	9 219	19 388
Netto lånegjeld	351 149	678 676	772 255	1 147 538	1 316 247	557 115	886 173	5 709 153

Kilde: SSB, Kostra

4.8 Interkommunalt samarbeid

I hvilken grad er Follo etablert som en politisk og administrativ samarbeidsregion, dvs en region ut fra pågående interkommunalt samarbeid?

Vi har identifisert en rekke større og mindre samarbeidstiltak mellom kommunene i Follo. I Follorådet deltar alle de syv kommunene, og dette er den faste institusjonen for å ta opp felles temaer, utvikle nye felles initiativ og drøfte felles strategier.

Follorådet fastsetter årlig handlingsprogram og budsjett, og godkjenner årsmelding og regnskap. *Follokonferansen* er en årlig konferanse for alle formannskapene i Follo. Her drøftes felles regionale utfordringer og det legges føringer for det videre samarbeidet. *Ordførermøtet* er det sentrale premissgivende og utøvende organet i samarbeidet, mens *arbeidsutvalget* forbereder saker til Ordførermøtet og Follorådet.

Rådmannskollegiet er det øverste administrative organet i Follo-samarbeidet, og godkjenner all avgivelse av administrative ressurser til Follorådets arbeid. Kollegiet har et særlig ansvar for å initiere utviklingsprosjekter innen tjenesteproduksjon og administrasjon, og for implementering og oppfølging av ulike samarbeidstiltak etter at utviklingsfasen er avsluttet. Follorådets *sekretariat* har en daglig leder i 100% stilling med ansvar for plan- og budsjett for Follorådet, initiering og oppfølging av regionale utviklingsprosjekter og sekretærfunksjon for de politiske samarbeidsorganene i rådet.

Follorådets utviklingsarbeid organiseres i økende grad som prosjekter som ofte bemannes med utgangspunkt i etablerte nettverks- eller faggrupper innen ulike fagområder. Av aktuelle prosjekter kan følgende nevnes:

- *IKT-Follo*: Seks av kommunene (alle unntatt Enebakk) deltar i dette prosjektet, som går ut på å knytte alle rådhusene sammen i et felles trådløst nettverk, med store muligheter til ytterligere integrering, felles saksbehandling og informasjonsutveksling. I første omgang skal teknologien prøves ut for å etablere et felles web-basert byggesakskontor, men teknologien åpner perspektiver for ytterligere integrasjon, med store muligheter for felles saksbehandling og felles administrative funksjoner mellom kommunene.
 - *Felles skattekontor*: Alle syv kommunene er med i et hovedprosjekt, som varer til sommeren 2005.
 - *Felles overformynderi*: Oppegård, Enebakk, Ski, Ås og Frogn kommuner har besluttet å delta i et samarbeid om felles overformynderi. Det er ikke bestemt lokalisering.
-

Tabell 4.6 Skjematisk oversikt over 20 samarbeidstiltak i Follo

Organisasjonsform/organer	Deltakende kommuner	Vertskommune
Regionråd:		
Follorådet	Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Vestby, Ås	Oppegård
Aksjeselskaper:		
Follo Futura AS	Enebakk, Frogn, Oppegård, Ski, Vestby, Ås	Ås
Interkommunale selskaper:		
Follo Barnevernvakt	Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Vestby, Ås	Oppegård
Follo barne- og ungdomsskole	Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Vestby, Ås	Ski
Follo distriktsrevisjon	Enebakk, Frogn, Oppegård, Ski, Vestby	Ski
Follo Legevakt	Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Ås	Ski
Follo Ren	Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Ås	Ski
Follo Kvalifiseringssenter	Frogn, Ski, Vestby	Ski
Krise- og incestsenteret i Follo	Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Vestby, Ås	Ås
Nordre Follo Brann- og Feiervesen	Oppegård, Ski	Oppegård
Søndre Follo Brann- og Feiervesen	Frogn, Vestby, Ås	Frogn
Nordre Follo Renseanlegg	Oppegård, Ski, Ås	Ski
Søndre Follo Renseanlegg.	Vestby, Ås	Vestby
§ 27-organer:		
Follo Omsorgsboliger	Enebakk, Ski, Vestby	Ski
Follo økonomiske rådgivningstjeneste	Oppegård, Ski, Vestby	Ski
Samarbeidsavtale:		
Follo landbrukskontor	Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Vestby, Ås	Ås
Felles innkjøpskontor	Frogn, Nesodden, Ski, Vestby, Ås	Ski
Felles opplæringstilbud innen ulike områder	Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Vestby, Ås	
Stiftelse:		
Follo Museum	Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Vestby, Ås	Frogn

Kilde: Follorådet

I tillegg til samarbeidet som er vist i denne oversikten, bør det tilføyes at Enebakk deltar i flere samarbeidsordninger på Nedre Romerike, blant annet om krisesenter, barnevernvakt, avfallsselskap, samt et IKT-prosjekt sammen med Rælingen og Fet. Vestby samarbeider med kommunene i Mosseregionen om deler av vann-, avløp- og renovasjonstjenestene og om Moss legevakt.

Samarbeidsrelasjonene som mer vist ovenfor kan sammenfattes på følgende måte:

Samarbeidsmønsteret viser at alle de syv kommunene samarbeider om følgende fire tiltak:

- (1) Follorådet
- (2) Follo barne- og ungdomsskole
- (3) Enkelte opplæringstiltak i kommunene
- (4) Krise- og incestsenteret i Follo

Dette kan ikke sies å være uttrykk for en omfattende og sterk felles løsning av oppgaver i Follo.

Fem-seks kommuner i ulike konstellasjoner samarbeider om følgende tiltak:

- (1) Barnevernsvakt
- (2) Distriktsrevisjon
- (3) Renovasjonsselskap
- (4) Landbrukskontor
- (5) Innkjøpskontor
- (6) Follo Futura

To til fire kommuner samarbeider om :

- (1) Brann- og feiervesen
- (2) Renseanlegg
- (3) Omsorgsboliger
- (4) Økonomisk rådgivningstjeneste

Kartleggingen viser at kommunene i liten grad har kommet i gang med samarbeid om administrative støttetjenester som lønn, regnskap, fakturering osv. Men det er tatt viktige initiativ som kan føre til både felles IKT-drift og felles skatteinnkreving.

Samarbeidet i Follorådet kjennetegnes av at det forløpig bygger på et pragmatisk samarbeid der gjennomføring og oppfølging i hovedsak er lagt til den enkelte kommune. Det ikke lagt opp til at vedtak og gjennomføring skal skje i regi av egne interkommunale organer.

Det er i liten grad etablert samarbeid om tunge kompetansekrevende funksjoner innenfor tjenesteproduksjon, overordnet planlegging, med noen viktig unntak for en del tekniske tjenester, landbrukskontor, legevakt, barnevernsvakt og en spesialscole. Ut fra denne oversikten ser

det ut til at potensialet for å videreutvikle det interkommunale samarbeidet er stort i Follo.

4.9 Statlig organisering i Follo

Organisering og inndeling av en del statlige aktiviteter i Follo er dels sammenfallende og dels kryssende med kommune- og regionavgrensningen. Nedenfor presenteres summarisk noen sentrale statlige inndelinger. Bildet som tegnes er at alle disse statlige etatene har sett det hensiktsmessig med en regional administrativ organisering, mens det for de mest publikumsrettede og befolkningsnære tjenestene også er kommunevise kontorer eller filialer.

Statens vegvesen

Statens vegvesen region øst er inndelt i syv distrikter. Stor-Oslo har sitt distriktsvegkontoret i Oslo, og dekker kommunene Asker, Bærum, Enebakk, Frogn, Nesodden, Oslo, Oppegård, Ski, Vestby, Ås.

Domstolene

Ytre Follo tingrett omfatter kommunene Frogn, Nesodden og Vestby, mens Indre Follo tingrett omfatter kommunene Enebakk, Oppegård, Ski og Ås.

Aetat

Aetat har kontor i Drøbak og Ski.

Mattilsynet

Distriktskontoret for Indre Østfold og Follo dekker Frogn, Nesodden, Oppegård, Ås, Vestby, Ski, Enebakk, Trøgstad, Spydeberg, Askim, Hobøl, Skiptvedt Eidsberg, Rakkestad, Marker, Rømskog, Aremark.

Politiet

Follo politidistrikt har distriktsledelsen i Ski, med politi- eller lensmannskontorer i hver av kommunene i Follo. I tillegg dekker distriktet enkelte kommuner i Østfold, jf tabellen.

Follo politidistrikt	Adresse
Follo politidistrikt	Ski
Ski politistasjon	Ski
Askim politistasjon	Askim
Askim og Trøgstad lensmannskontor	Trøgstad
Eidsberg lensmannskontor	Mysen
Spydeberg lensmannskontor	Spydeberg
Skiptvet lensmannskontor	Skiptvedt
Hobøl lensmannskontor	Hobøl
Vestby lensmannskontor	Vestby
Ås lensmannskontor	Ås
Frogn lensmannskontor	Drøbak
Nesodden lensmannskontor	Nesoddtangen
Oppegård lensmannskontor	Kolbotn
Enebakk lensmannskontor	Enebakk

Kirken

Borg bispedømme omfatter hele Østfold samt Follo og Romerike i Akershus. Innenfor bispedømmet er det en rekke prostier. Ås prosti omfatter prestegjeldene i hele Follo: Ås, Vestby, Drøbak, Nesodden, Kråkstad, Langhus og Enebakk. Det vil si at hver kommune har ett prestegjeld, med unntak av Ski som har to. Innenfor hvert prestegjeld er det sogn for den enkelte kirke. Hver kommune har et kirkelig fellelsråd.

Likningskontor

Follo likningskontor er plassert i Ski sentrum og dekker innbyggerne i alle de syv kommunene i Follo.

4.10 Oppsummering og karakteristik

I gjennomgangen ovenfor har vi forsøkt å belyse om Follo er en region ut fra geografiske, institusjonelle og identitetsmessige kriterier. Avslutningsvis skal vi her sammenfatte et overordnet bilde.

Follo fremstår i dag ikke som en sterk region ut fra geografiske kriterier. Det mangler et klart regionsenter med egentyngde på bolig-, service- og arbeidsmarkedet. Regionen er i sin helhet sterkt vendt mot Oslo og består samtidig av kommuner i høyst ulike geografiske posisjoner:

- Oppegård og Ski er en del av Oslo tettsted
- Ås har sitt eget lokalsenter og ligger i samme kommunikasjonsakse som Oppegård og Ski
- Enebakk har ingen sterke lokalsentre og har trolig tilhørighet til både Follo og Nedre Romerike
- Nesodden har en egentyngde og er delvis sterkt Oslo-orientert samtidig som kommunen tilhører en annen kommunikasjonsakse enn korridoren ned mot Ski
- Frogn og Drøbak er delvis i samme situasjon som Nesodden både i forhold til Oslo og Ski
- Søndre del av Vestby (Son-området) er en del av Moss byregion ut fra avstander og pendling på arbeidsmarkedet

Follo er etter våre vurderinger heller ikke en spesielt sterk politisk og administrativ samarbeidsregion. Follo har som svært mange andre nærregioner etablert det vi vil kalle et pragmatisk interkommunalt samarbeid. Det kjennetegnes ved at det foreløpig finnes få eksempler på forpliktende samarbeid om strategiske funksjoner der alle kommunene i regionen deltar. Follorådet er i dag et supplerende støtte- og samordningsorgan uten selvstendig beslutningsmyndighet i forhold til kommunestyrene. På alle viktige områder er det kommunestyrene og ikke Follorådet som har makten.

I Follo finner vi stort sett samme type selvstendige generalistkommuner som er vanlig ellers i landet. Denne forståelsen av status er ikke en undervurdering av de samordningsorganer som er etablert og de prosesser som er i gang for å finne fram til en hensiktsmessig form for regionalt samarbeid. Hovedpoenget er at verken Follorådet eller det øvrige pågående interkommunale samarbeidet på vesentlige punkter rokker ved den vanlige kommunemodellen i Norge dvs. selvstendige generalistkommuner supplert med interkommunale ordninger.

Et viktig spørsmål er om Follo i dag er en sterk identitetsregion blant innbyggerne. Ut fra dagens geografiske og institusjonelle forhold er det lite som taler for at så er tilfelle. Til det er det for mange krefter som trekker utover og for få og for svake regionbyggende prosesser. Ut fra analyser i andre tilsvarende regioner vil vi tro at innbyggerne har sterk tilhørighet til lokalsamfunnene og dagens kommuner, betydelig svakere til Follo eller andre regionale områder som Akershus og Oslo. Hvis det er riktig, betyr det at det er langt fram før innbyggerne føler noen spesiell identitet eller tilhørighet til Follo som geografisk område.

Dagens inndelingssituasjon i Follo har følgende kjennetegn:

- Follo er en polysentrisk region kjennetegnet av korte avstander og syv kommuner fordelt rundt de største lokale tettstedene. Regionen

inngår i det sentrale hovedstadsområdet med en betydelig daglig innpendling til Oslo som senter.

- Follo har ikke en åpenbar avgresning i sør og nord-øst. De sørlige delene av Vestby er integrert i Moss byregion, og de nord-østlige delene av Enebakk sogner til Nedre Romerike og nabokommunen Rælingen. Hobøl kommune i Østfold er også pendlingsmessig integrert i Ski og Oslo, men defineres ikke som en del av Follo.
- Oppegård og Ski er en del av Oslo tettsted og eksempel på omfattende tettstedsoppsplitting som berører mange mennesker. Begge kommunene inngår i et flerkommunalt byområde med de problemstillinger det kan reise i forhold til samordning av løsninger på tvers av administrative grenser.
- I regionen finnes i tillegg et annet eksempel på tettstedsoppsplitting ved at kommunegrensen for Ås deler opp tettstedet rundt Ski. Konkret berører dette nær 1600 innbyggere i Ås kommune som inngår i selve tettstedet. Ut fra antallet innbyggere som er berørt og potensielle effekter for den kommunale forvaltningen i de to kommunene, er dette et eksempel på en ganske stor regulerings sak. Regulering av denne kommunegrensen vil trolig kreve vedtak i nasjonale organer dersom kommunene er uenige i en eventuell grensesak.

For øvrig finnes eksempler på andre former for mulige u hensiktsmessige avgrensninger av kommunene, dels for større områder som Son, Ås kommunes arealer mot Bunnefjorden og Ski-nære deler av Enebakk, dels små lokale steder som Fjøsner-området. Dette er eksempler på grensetting betinget av gamle historiske forhold der grensedragning ut fra dagens kommunikasjoner og bosettingsmønster trolig ville medført endringer.

5 Inndelingens betydning for samfunnsutbyggingen

5.1 Sentrale problemstillinger

Med samfunnsutbyggingen sikter vi til kommunenes roller og funksjoner i å fastlegge utbyggingsmønstre, sikre miljøhensyn, ivareta naturressurser, tilrettelegge for næringsutvikling, ivareta landbrukspolitiske oppgaver og samferdselsoppgaver.

5.1.1 Om kommunenes utviklingsrolle – regulering og markedslogikk

Kommunenes ansvar innenfor disse temaene betegnes gjerne som ”utviklingsoppgaver”, for å skille dem fra kommunens rolle som tjenesteprodusent. Innenfor velferdspolitikken er kommunene store tjenesteproduserende virksomheter som skal levere personrettede tjenester i stort omfang, ofte av helt grunnleggende betydning for daglig trygghet, helse og velvære for mottakerne. Og innenfor oppvekst- og utdanningssektoren leverer kommunene tjenester som gir barna trygghet, kunnskaper og sosial ballast som de skal dra nytte av resten av livet. Kommunens tjenesteoppgaver inneholder med andre ord et direkte ansvar overfor innbyggerne, og kommunen besitter virkemidler som direkte kan påvirke muligheten til å nå sentrale mål innenfor velferdspolitikken, riktignok begrenset av de rammene som settes av statlig styring.

Kommunenes utviklingsrolle omfatter i større grad indirekte virkemidler for å oppnå samfunnsmessige mål. Det dreier seg om å legge til rette og regulere betingelsene for viktige utviklingstrekk i kommunene. Kommunenes ressursinnsats i form av eget personell er meget beskjedent sammenlignet med bemanningen innenfor kommunens tjenesteytende sektorer. Men de økonomiske verdiene knyttet til investeringer i infrastruktur og de langsiktige virkningene for kommunenes økonomiske handlerfrihet, kan være betydelige. Innenfor arealpolitikken disponerer kommunene direkte virkemidler: Kommunen gir tillatelser og kan ilegge påbud og forbud som direkte regulerer grunneiernes handlefrihet. I kraft av å være tomtebesitter, boligbygger og veibygger er kommunene også ofte selv en aktør som bidrar til å realisere viktige deler av utviklingspolitikken. Men i hovedsak avhenger måloppnåelse innenfor kommunenes utviklingsrolle i stor grad av hvordan tilpasningene i samfunnet skjer innenfor de rammebetingelsene som kommunene er med på å trekke opp, og særlig viktig er det hvordan bolig- og

arbeidsmarkedet utvikler seg. Dette innebærer at kommunene ikke ”styrer” all utvikling i egen kommune direkte, men at de fastlegger viktige rammer for innbyggernes handlingsrom, som så i sum avgjør hvordan ”utviklingen” i den enkelte kommune faktisk blir. Slik sett er det samspillet mellom markedsmessige utviklingstrekk og kommunal regulering og tilrettelegging som avgjør om for eksempel boligbyggingen blir stor eller liten, om det blir vekst, fornyelse eller stagnasjon i lokalt næringsliv. Dette stiller også krav om at kommunene i sin politikk for arealdisponering og utbygging forstår slike markedsmessige utviklingstrekk og -behov.

5.1.2 Kommunene påvirker hverandre

Utviklingsrollen stiller hver enkelt kommune overfor en rekke vanskelige avveininger, der det lett oppstår spenninger mellom ulike hensyn. Utbyggingsbehov står mot friluftsinnteresser og jordvern, parkeringsplasser mot lekeplasser, fortetningsønsker mot ønsker om å bevare hagestrøk og landlige boområder. Dette er kommuneinterne prioriteringer og avveininger som finner sine kommunevise løsninger, innenfor nasjonale mål og retningslinjer.

Utfallet av slike kommunevise prosesser kan imidlertid ha regional interesse fordi de har virkning utenfor kommunenes grenser. Slike avveininger er vanskeligere å foreta på tvers av kommunegrensene, særlig i situasjoner der gevinster og ulemper ved forskjellige løsninger fordeler seg ulikt mellom kommunene. Korte avstander og integrasjon innenfor Folloregionen, skaper avhengighet og gjensidig påvirkning mellom kommunene. Et nytt kjøpesenter i én kommune, vil kunne få virkninger for handelsstrømmer, trafikkutvikling og lokaliseringsbehov i andre kommuner. Klargjøring av nye boligfelt i én kommune, vil kunne påvirke muligheten til boligvekst i en annen kommune. Fellesgoder som rent vant, uberørt natur, grønne korridorer og tilgjengelig strandsone langs fjorden, ivaretas gjennom summen av de tilretteleggende og regulerende beslutninger som kommunene treffer hver for seg. Utfallet av slike gjensidige påvirkninger kan både være positive og negative, noe som stiller krav til koordinering og samordning på tvers av kommunene.

5.1.3 Utviklingsrollen er viktig for kommuneøkonomien

Det er imidlertid ikke bare en gjensidig påvirkning *mellom* kommuner i ivaretagelsen av samfunnsutbyggingsoppgavene. På lang sikt har samfunnsutbyggingen betydelig *intern virkning* for kommunens rolle som tjenesteprodusent og velferdsleverandør. Utbyggingsmønsteret har betydning for kostnadsforholdene innenfor kommunal tjenesteproduksjon og infrastruktur. Spredt utbygging innebærer normalt en mer kostbar infrastruktur og betydelig større kostnader i tjenesteproduksjon enn konsentrert utbygging.

Kommunene kan gjennom sin tilrettelegging for boliger tiltrekke seg innbyggere og dermed påvirke aldersprofilen i kommunens befolkning på lang sikt, noe som kan ha stor betydning for den kommunaløkonomiske bærekraften og kommunens økonomiske handlefrihet. En ubalansert aldersstruktur vil over tid kunne føre til ubalanse mellom de offentlige forpliktelsene og kommunenes finansieringsevne.

Oslo kommune har erkjent disse sammenhengene og i sine kommuneplaner lagt stor vekt på å legge til rette for boligvekst. Hensikten er å sikre en demografisk utvikling som kan sikre økonomisk balanse på lengre sikt. Også København kommune har resonnert på denne måten, og boligpolitikken inngår derfor i kommunens langsiktige strategier for å endre befolkningsstrukturen. Ved å transformere sentrumsområder til mer attraktive boområder, kan de interne flyttestrømmene innenfor byregionen påvirkes, slik at det blir en bedre demografisk balanse. På kort sikt kan en slik tilrettelegging kreve investeringer som er belastende for kommuneøkonomien, men på lang sikt vil en slik dreining kunne styrke København kommunes økonomiske ressursgrunnlag.

Tilsvarende sammenhenger vil være i virksomhet i Follo, og betyr at kommunene hver for seg og i sum kan påvirke sin fremtidige økonomiske situasjon gjennom utbyggingspolitikken.

5.1.4 Konkurransen mellom kommuner - sunt eller usunt?

Disse strategiene illustrerer at det innenfor et flerkommunalt bolig- og arbeidsmarkedsområde kan oppstå konkurranselignende situasjoner mellom kommunene om å tiltrekke seg innbyggere. Når kommunene får tilbakeført deler av selskapsskatten fra 2005, etableres det igjen en viss sammenheng mellom den lokale verdiskapingen som skjer i lokalt næringsliv og kommunenes skatteinntekter. Dette vil kunne stimulere kommunene til å legge til rette for vekst i lokalt næringsliv, noe som innenfor en felles bolig- og arbeidsmarkedsregion også kan åpne for konkurranse mellom kommuner om å tiltrekke seg etableringer. Virkningene av slike konkurranseforhold kan forstås på ulike måter. Hvis kommunene konkurrerer om å tiltrekke seg etableringer eller innbyggere, vil potensielle flyttere og etablerere stilles overfor flere valgmuligheter og søke seg etter de mest velegnete løsninger. Virkningene kan være positive både for kommunene og innbyggerne. Men det kan også oppstå ulempene dersom slik tilrettelegging fører til unødig ressursbruk i kommunene eller at de mer markedsbaserte lokaliseringsbeslutningene bidrar til et utbyggingsmønster som ikke anses ønskelige ut fra regionale eller nasjonale vurderinger.

5.1.5 Regional påvirkningskraft

Kommunenes utviklingsrolle omfatter også muligheten til å påvirke regionale utviklingstrekk som fastlegges på andre arenaer enn de

kommunale. Det overordnede transportsystemet som innbyggerne i Follo er avhengige av, fastlegges dels av statlige veg- og banemyndigheter, dels av Oslo kommune og dels av Akershus fylkeskommune.

Folloregionens mulighet til å ivareta sine samlede interesser ”utover” mot naboene og ”oppover” vis á vis statlige myndigheter, er dermed en viktig side ved samfunnsutbyggingsrollen. Ønsket om mer samordnet areal- og transportplanlegging, tilsier både en koordinering av kommunenes planleggingsrolle med de regionale samferdselsmyndighetenes planer, samtidig som regionens egne interesser avstemmes og tydeliggjøres slik at de blir synlige og kan vinne gehør hos regionale samhandlingspartnere.

5.1.6 Oppsummering

Som en sammenfatning kan følgende kjennetegn framheves ved kommunenes oppgaver innenfor samfunnsutbyggingen:

- Det dreier seg om å anvende flere direkte regulerende virkemidler innenfor planlegging og utbygging, der de samfunnsmessige målene realiseres i et samspill mellom slike offentlige reguleringer og flere markedsmessige drivkrefter.
- Kommunenes strategier innenfor samfunnsutbyggingen kan ha stor betydning for kommunenes økonomiske handlefrihet på lang sikt, og dermed for muligheten til å ivareta kommunenes ansvar innenfor tjenesteproduksjonen.
- Follo er en del av en flerkommunal storbyregion der kommunenes tilpasninger og strategier påvirker hverandre gjensidig. Det kan oppstå sterke felles interesser som gir grunnlag for alliansedannelser, men også potensielle konkurranseforhold mellom kommunene kan gjøre koordinert opptreden vanskeligere.
- Intern regional samordning kan være viktig for å nå fram med regionens interesser innenfor en samordnet areal- og transportpolitikk.

Ut fra disse kjennetegnene ved samfunnsutbyggingsoppgavene, vil vi i det følgende peke på en del viktige trekk ved oppgaveløsningen innenfor samfunnsutbyggingen, som kan belyse behovet for sterkere samordning på tvers av de syv kommunene i Follo. Dette knytter seg særlig til spørsmål om sterkere samordning av:

- arealpolitikken og utnyttelsen av samlet plankompetanse på tvers av kommunene i Follo
 - strategier for og ressursinnsats bak næringspolitikken innad i Follo
 - miljøpolitiske strategier og utnyttelse av personell og kompetanse innenfor miljø- og landbruksforvaltning
 - regionalpolitiske strategier overfor statlige og fylkeskommunale samhandlingspartnere
-

Disse problemstillingene får ulikt innhold, avhengig av om samordningsbehovene springer ut av felles interesser mellom kommunene, eller om de berører forhold som kan innebære spenninger, konkurranseforhold eller ulike interesser mellom kommunene. Dersom kommunene har felles interesser, består samordningsoppgavene i å avdekke slike muligheter, finne ut hvordan de kan utnyttes, og innrette de kommunale apparatene slik at det er mulig å høste ut mulige gevinster. Dette vil være en såkalt "vinn-vinn"- situasjon. Hvis det derimot er spenninger mellom kommunene, er utfordringen å finne fram til mekanismer som kan håndtere slike spenninger. I begge tilfeller dreier det seg om å søke etter en bedre regional ivaretagelse av den samlede oppgaveløsningen.

5.2 Arealdisponering, utbyggingsmønster og transport

5.2.1 Utbyggingsmønster

Kommunene har en sentral funksjon i arealforvaltningen. Gjennom kommuneplanen med arealdel angir kommunene rammer og retningslinjer for utbygging og forvaltning av arealer og andre naturressurser i kommunen. Kommunenes ansvar etter plan- og bygningsloven er omfattende og tett integrert med øvrige kommunale oppgaver, men spesielt knyttet til miljøvernoppgaver, landbruk, næringsutvikling og øvrige oppgaver som henger sammen med arealforvaltning.

Kommunene i Follo har i sine overordnede arealstrategier lagt prinsippene for samordnet areal- og transportplanlegging til grunn. Den overordnede strategien er å konsentrere utbyggingsmønsteret til etablerte tettsteder, sentra og knutepunkter i transportnett. Strategien skal bidra til å dempe veksten i transportbehovene, legge til rette for økt kollektivandel og dempe miljøbelastninger og arealbehov knyttet til samferdsel. I følge Akershus fylkesplan skjedde 2/3 befolkningsveksten i Follo fra 1990 til 2000 i områder av Follo med sentralt beliggende bebyggelse, noe som innebar en konsentrasjon i bosettingsmønsteret i løpet av tiårsperioden.

Utbyggingsmønsteret i Follo kjennetegnes i dag av konsentrasjon omkring de tradisjonsrike tettstedene langs stasjonene i jernbanenettet, der kommunesentrene i flere av kommunene ligger ved stasjonsbyene, som Vestby, Ås, Ski og Kolbotn. I "kystkommunene" er det en klar konsentrasjon til tettstedene langs fjorden i både Nesodden, Frogn og Vestby kommuner. Som tradisjonelle landbrukskommuner er det i tillegg en betydelig spredt bebyggelse. I følge fylkesplanen for Akershus er det tilstrekkelig med utbyggingsarealer for å dekke boligbehovene i Follo.

Dagens utbyggingsmønster tilsier at det i årene framover vil skje en fortsatt kommunal konsentrasjon av utbyggingsmønsteret rundt eksisterende tettsteder i hver av kommunene. Det er vanskelig å se for seg en regional konsentrasjon og samordning av utbyggingsmønsteret uten at kommunenes arealmyndighet vil måtte begrenses noe. Dagens kommuneinndeling i Follo er trolig lite funksjonell for å styre det overordnede utbyggingsmønsteret, siden det også vil innebære samordning og avveininger på tvers av kommunegrensene.

5.2.2 Planressurser

Muligheten til å forsterke og videreføre arealbruksstrategien for Follo, hviler på at kommunen i Follo slutter opp om strategien og legger den til grunn for videre planlegging. Dette er et spørsmål om politiske prioriteringer og strategier i hver av kommunene. Men det dreier seg også om at kommunene har kompetente og sterke planfaglige miljøer, noe som vil være en viktig forutsetning for å kunne realisere en slik politikk. En enkel kartlegging i kommunene tyder på at de syv kommunene i Follo til sammen disponerer en betydelig plankompetanse, som skulle gi grunnlag for at kommuneplanlegging og annen overordnet planlegging baserer seg på tilstrekkelig faglig grunnlag.

Kommunene oppgir at en personellinnsats som tilsvarer rundt regnet 90 årsverk i de syv kommunene er knyttet til planoppgaver som gjelder styring av det fysiske utbyggingsmønsteret. Om lag 60 av disse årsverkene oppgis å gjelde planlegging på detaljert nivå, byggesaksbehandling eller oppmåling, mens drøyt 20 årsverk er involvert i arbeidet med kommunedelplaner, reguleringsplaner eller avgrensede temaplaner. Til sammen rundt 10 faste stillinger kan disponeres til overordnet planlegging som kommuneplanlegging og kommuneplanens arealdel, men her er den årlige ressursinnsatsen varierende, avhengig av syklusen i kommuneplanprosessene.

Denne ressursinnsatsen har omtrent samme omfang som i f.eks. Bærum kommune, som skal håndtere planleggingsoppgavene i en kommune med vel 100 000 innbyggere, mens Follo til sammen har vel 115 000 innbyggere. Til sammenligning har Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune vel 400 ansatte, i tillegg kommer ansatte som arbeider med politiske tilrettelegging av planleggingsoppgavene i byrådsavdelingene. I Oslo er det drøyt 520 000 innbyggere.

Kommunene i Follo har trolig nødvendige fagressurser til å kunne ivareta regional samordning av utbyggingsmønsteret mellom kommunene, dersom det er ønskelig. Generelt kan det være både kvalitetsgevinster og visse økonomiske stordriftsfordeler knyttet til å samordne kommunenes planressurser i et regionalt fagmiljø. Dette gjelder også funksjoner innenfor oppmåling, kart og byggesaksbehandling.

5.2.3 Regional samordning med andre aktører

Arealstrategiene i Follo forutsetter at de følges opp av andre offentlige instanser som disponerer virkemidler innenfor den samlede areal- og transportpolitikken. Dette gjelder:

- *Fylkeskommunen* som ansvarlig for regional planlegging. Gjennom fylkesplanleggingen skal statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes virksomhet i fylket samordnes. Fylkesplanen og fylkesdelplaner for avgrensede områder eller sektorer skal være sentrale for å avklare spørsmål knyttet til arealdisponering og utbyggingsmønster over kommunegrensene og over fylkesgrensene. Viktige oppgaver knyttet til samferdsel, lokalisering av kjøpesentre, bolig- og næringsstruktur og større miljøvernoppgaver krever slik planlegging på en regional arena.
- *Fylkeskommunen* som ansvarlig for drift av regional kollektivtransport og ansvarlig for fylkesvegene. Fylkeskommunen gir løyver til gods- og persontransport innad i fylket. Fylkeskommunen har gjennom fylkesplanprosessen og i det regionale arbeidet med Nasjonal transportplan en rolle i å prioritere og planlegge nye riksveganlegg.
- *Regionale statlige myndigheter* har plikt til å samarbeide og gi nødvendig hjelp i kommune- og fylkesplanleggingen.
- *Fylkesmannen* skal føre tilsyn med at statlige organer oppfyller denne plikten.
- *Statens vegvesen* som har ansvaret for drift og investeringer knyttet til riksvegene, som er viktige transportårer i hele Osloområdet og i Follo.
- *Jernbaneverket* som har ansvaret for utbygging og drift av infrastrukturen knyttet til jernbanenettet. Nytt dobbeltspor fra Oslo til Ski har vært en lenge prioritert sak for Follokommunene, men det er fortsatt usikkert når dobbeltsporet vil kunne realiseres. Det er Stortinget som fastlegger de nasjonale transportprioriteringene, men Jernbaneverket er den viktigste faglige premissleverandøren som Folloregionen samhandler med.

Til tross for ambisjonene om en bærekraftig arealpolitikk, viser utviklingen i det samlede transportomfanget, og særlig i biltrafikken, markert sterkere vekst enn befolkningsveksten. Bilholdet øker i takt med velstandsutviklingen. For at utbyggingspolitikk og lokaliseringsprinsipper skal kunne bidra til å realisere de samlede målene innenfor areal- og transportpolitikken, må de følges opp av transportpolitiske tiltak som bygger opp om de samme strategiene. De reisende velger til enhver tid den mest rasjonelle reisemåten, ut fra pris, tidsbruk og bekvemmelighet. Reisemiddelfordelingen for transportveksten uttrykker at det kollektive transporttilbudet ikke er konkurransedyktig overfor bilen. I lys

av de store framkommelighetsproblemene på veiene inn til Oslo fra Follo, særlig i rushtiden, blir tolkningen at det samlede transporttilbudet i Follo har betydelige svakheter som befolkning og næringsliv i regionen bærer belastningene med.

Dette er noe av bakgrunnen for at kommunene i Follo har tatt initiativ til "Utviklingsavtale Follo" der kommunene i en avtaleform skal forplikte seg til å bygge videre på arealbruksstrategien, mot at regionale og statlige samferdselsmyndigheter skal forplikte seg til å følge en slik strategi gjennom investeringer i infrastruktur og styrking av kollektive transporttilbud. Initiativet har fått tilslutning i form av prosjektstøtte fra statlig og fylkeskommunalt hold, men det gjenstår å konkretisere hvordan en slik avtalebasert ordning skal utformes.

Ideene med en slik utviklingsavtale er at kommunene i Follo forplikter seg til å opptre enhetlig, både overfor hverandre og vis á vis de regionale partnerne. Regionen vil kunne tale tydeligere med en stemme og dermed være enklere å forholde seg til for regionale aktører, enn om kommunene opererer hver for seg. Dette vil kunne styrke muligheten til å vinne fram med regionens felles interesser i slike regionale beslutningsprosesser.

Men det kan også oppstå usikkerhet i en slik situasjon der syv selvstendige kommuner skal fremføre en enhetlig opptreden via en delegasjon, i en beslutningsprosess som involverer flere andre regionale myndigheter. For de andre partene vil det være viktig at kommunenes representanter opererer ut fra et klart mandat, og det må være troverdig at kommunene har evne til å gjennomføre forpliktelsene. Jo flere kommuner som har delansvar for å gjennomføre hovedtrekkene i en eventuelle regional avtale, desto større usikkerhet vil det være omkring gjennomføringsevnen. Dette taler for at kommunenes regionale påvirkingskraft vil øke dersom det skjer en sterk koordinering av kommunenes posisjoner og en troverdig samordning av både kommunale ressurser og politiske beslutninger.

5.2.4 Interkommunalt plansamarbeid

Samarbeidet springer ut av kontaktene og samhandlingen som er etablert i regi av Follorådet, og som blant annet har ført til en felles forståelse av utfordringer, utviklingstrekk og koordineringsbehov.

De første tekniske betingelsene for sterkere administrativ integrasjon mellom kommunene innenfor denne sektoren, ble lagt i 2001 da den nettbaserte portalen follokom.com ble åpnet. Her kan innbyggerne i alle de syv Follokommunene hente aktuell informasjon om byggesaksbehandling, veiledningsmateriell og hente elektroniske søknadsskjemaer. Perspektivene for samarbeidet er å utvikle tjenesten og infrastrukturen til også omfatte samordnet saksbehandling og informasjonsflyt på tvers av kommunene. Tjenesten har nå et betydelig antall besøk hver måned

(34000) noe som viser at denne typen tilbud og publikumskontakt treffer et aktuelt behov for brukerne.

Det er gjennomført flere regionale utredninger i regi av Follorådet innen areal, miljø og transport. Det er bl.a. utarbeidet en samferdselsstrategi for Follo, som prioriterer og begrunner de fem viktigste regionale samferdselsestiltakene i regionen de nærmeste årene. Det interkommunale samarbeidet har imidlertid ikke ledet videre til etablering av et mer formalisert plansamarbeid i Follo. Kommunene har bygd opp hver sine planfaglige staber, som riktignok kommuniserer formelt og uformelt med hverandre, men det er ikke etablert felles fagmiljøer for felles utredningsarbeider, analyser eller annen planfaglig samordning på tvers av kommunene. Dette har vært oppe til vurdering, men anses foreløpig ikke som aktuelt.

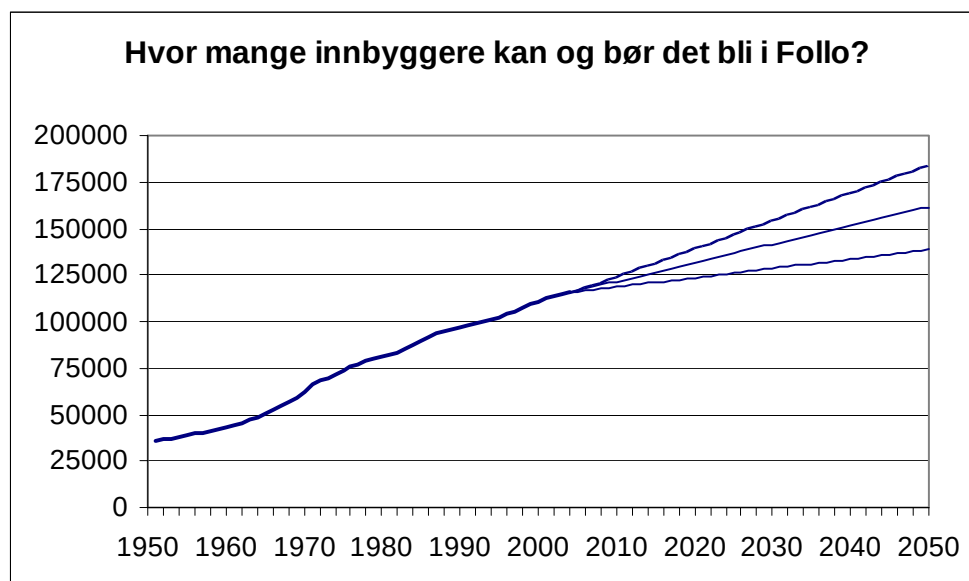
Innenfor mer overordnet politisk styring og planlegging, er derfor Follorådets initiativ til prosjektet "Utviklingsavtale Follo - samordning av utbyggingsmønster, arealbruk og infrastruktur", kanskje det mest betydningfulle foreløpige resultatet av samarbeidet. Her legges det opp til at kommuneplanprosessene skal samordnes bedre i tid, slik at politisk og administrativ oppmerksomhet i alle kommunene kan rettes mot de samme planutfordringene samtidig. I denne forbindelse blir det utarbeidet en regional arealstrategi for Follo, som supplement til den allerede vedtatte samferdselsstrategien.

Selv om kommunenes arealpolitikk her vil kunne ta utgangspunkt i et felles plangrunnlag, er det grunn til å spørre om en slik felles strategi er realistisk å gjennomføre uten klarere politisk styring og en mer formell forpliktelse til å samordne de kommunevise planprosessene. Dette berører et vesentlig kjennetegn ved hele samarbeidsmodellen innenfor planlegging og utbygging i Follo: Det baserer seg på en harmoni- og konsensusmodell som kan virke begrensende på interessen for å ta opp og fatte beslutninger om vanskelige spørsmål som omfatter regionale prioriteringer og overordnede veivalg for framtidig utbyggingsmønster, dersom det skulle bli påkrevd.

5.2.5 Fremtidige utfordringer

Omfanget av de planutfordringene kommunene i Follo står overfor i fremtiden, følger i stor grad av spørsmålet om framtidig befolkningsvekst. De siste 50 årene har folketallet i regionen økt med nær 80 000 innbyggere. Enkeltkommuner i Follo vil om noen år nærme seg den befolkningsstørrelsen som hele Follo hadde for 50 år siden. Det er stor usikkerhet forbundet med å anslå framtidig befolkningsvekst, og usikkerheten øker jo lenger frem i tid anslagene gjøres for. I følge SSB's middelalternativ kan det ventes en vekst i Follo på 17 000 –18 000 innbyggere frem mot 2020. Beregningene er ikke laget for lengre

tidsperioder, men i figuren nedenfor er det illustrert tre ulike baner, basert på enkle forutsetninger om fortsatt vekst.



Figur 5.1 Grenser for vekst i Follo?

SSB har i sitt middelalternativ anslått den samlede befolkningstørrelsen i Norge til nær 5,6 millioner innbyggere i 2050. Hvis Follo i 2050 har tilsvarende andel av landets befolkning som i 2004, innebærer det drøyt 140 000 innbyggere. Flyttestrømmer og demografiske forhold gjør at veksten i Follo ventes å bli sterkere enn i landet som helhet. En ren trendforlengelse av SSB's beregning av middelalternativet for Follo, indikerer at folletallet vil kunne passere 140 000 før 2030, og i 2050 kan den være rundt 160 000 i 2050. Dette er indikert ved den midterste kurven i figuren. Dette er ikke en dramatisk sterk vekst, men kan på lengre sikt reise spørsmål om mer grunnleggende endringer i tenkningen omkring overordnet utvikling av Folloregionen.

Slike illustrasjoner vil uansett ikke fastslå eksakt hva som kommer til bli den fremtidige situasjonen i Follo, men banene kan fungere som hjelpedidler for å illustrere mulige utviklingsforløp og slik bidra til å øke foretillingsevnen om de planutfordringene regionen kan komme til å møte.

I forhold til regionens samordningsutfordringer innenfor overordnet arealforvaltning, blir følgende spørsmål interessante i lys av en slik mulig vekst i tiårene framover:

- Hvor sterk vekst ønsker kommunene i Follo hver for seg og til sammen å legge opp til?
- I hvilken grad er gjeldende areal - og transportstrategier robuste i forhold til å kunne håndtere ulike grader av vekst?

- Vil det være behov for å styre og fordele veksten innenfor regionen, og i hvilken grad vil det i så fall kunne gjennomføres innenfor gjeldende inndeling og organisering av planfunksjonene? Hvilke krav til utbygging og dimensjonering av kommunale tjenester følger av en evt. fremtidig vekst?
- Vil det være mulig å håndtere fremtidig vekst gjennom kommunevis strategier for konsentrert utbygging, eller vil det med større tyngde melde seg behov for tydeligere regionale strategier? Vil det for eksempel være nødvendig å legge opp til mer bymessig transformasjon i regionsenteret Ski eller i andre deler av regionen? Hva vil kunne bli konsekvensene for andre deler av regionen?
- Hvilket utbyggingspress vil oppstå for å legge ut landbruks-, friluft- eller attraktive kystområder til utbyggingsformål?
- Vil etterspørselen i markedet trekke i retning av et spredt eller konsentrert utbyggingsplaner, og hvordan vil Folloregionen kunne kanalisere de ulike ønskene i markedet til robuste utviklingsstrategier for hele regionen?
- Hvilke behov for transportløsninger vil melde seg og hvordan kan de best ivaretas?

Hovedspørsmålet som melder seg, er om eksisterende samarbeidsform er egnet for å finne fram til gjennomførbare og robuste strategier som kan håndtere slike utfordringene som er nevnt ovenfor. Det vil stilles krav til betydelig sterkere grad av regional koordinering enn i dag, både politisk og administrativt, med konsekvenser for kommunenes selvstendighet i arealpolitikken. Vil det f. eks. være mulig å fastlegge prinsipper for funksjonsfordeling og vekstfordeling innenfor regionen uten at det oppstår spenninger internt i regionen som kan motvirke eller blokkere gjennomføringen av overordnede strategier som baseres seg på frivillig kommunevis oppfølging?

5.3 Miljøvern

Kommunen har et generelt miljøansvar. Kommunen har oppgaver knyttet til følgende sektorlover: Naturvernloven, viltloven, laks- og innlandsiskeloven, loven om motorisert ferdsel i utmark og vassdrag, friluftsløven og forurensningsloven. Kommunenes miljøvernansvar er integrert i sektorene og miljøhensyn skal vurderes i lys av øvrige kommunale oppgaveområder. Spesielt må miljøvernoppgavene knyttet til arealforvaltning og miljøhensyn tilpasses og vurderes opp mot arbeidet for lokal og regional utvikling, planlegging og arealforvaltning.

Viktige sider kommunenes oppgaveløsning innenfor miljøvernfeltet ivaretas gjennom tradisjonelle tekniske tjenester som avløp og renovasjon. I Follo løses deler av avløp- og renovasjonstjenesten gjennom interkommunale selskaper. Dette er klassiske eksempler på

aktiviteter der det foreligger stordriftsfordeler. Det er betydelige samordningsgevinster i å se avløpssystemer, renseanlegg og investeringer i nye anlegg i sammenheng på tvers av kommunegrensene.

Viktige samfunnsmessige utfordringer innenfor miljøvernfeltet er grenseoverskridende i sin karakter, enten det dreier seg om lokale utfordringer som har kommuneoverskridende kjennetegn, eller internasjonale utfordringer som er overnasjonale i sin natur. Oppgavene påkaller derfor felles opptreden fra kommunen som miljøvernmyndighet. Det er flere eksempler på slike samarbeidsprosjekter. Blant annet er Enebakk og Ski involvert i et større miljøprosjekt sammen med Hobøl, Våler, Råde, Spydeberg, Rygge og Moss i Østfold, for å bidra til bedre miljø i Vannsjø-Hobølvassdraget.

Det er etablert et administrativt samarbeid på tvers av kommunene i Follo gjennom miljøverngruppen, som har eksistert siden MIK-reformen ble gjennomført på 1990-tallet. Deltakere er representanter både fra Follokommunene, Landbrukskontoret i Follo, Fylkesmannens miljøvern-avdeling og Akershus fylkeskommune. I tillegg til å sikre løpende koordinering og informasjon på tvers av kommune- og forvaltningsrenser innen fagfeltet, står gruppen ansvarlig for en rekke faglige utredninger på regionalt nivå.

Hensynet til strandsonen som fellesområde for befolkningen i Oslo-regionen, krever at kommunene hver for seg og i fellesskap etterlever nasjonale retningslinjer og forbud knyttet til utbygging i strandsonen. Flere av strandsoneområdene i Follo tilhører Oslofjordens mest attraktive friluftsområder, men kan potensielt også være noen av de mest attraktive utbyggingsområdene både som bolig og fritidseiendommer. I flere av stedene langs sjøen i disse kommunene er det betydelig hytte- og fritidsbygging. Muligheten til å etterleve felles prinsipper og håndveve en likeartet praksis i saker som gjelder de overordnede prinsippene for strandsonen, vil etter hvert kreve sterkere.

Kommunene løser sine miljøoppgaver i samhandling med og under tilsyn av overordnet myndighet. Fylkesmannen har en sentral rolle i den løpende oppfølgingen av kommunenes og sektorenes arbeid med miljø-er, bl.a. ved å formidle og følge opp nasjonale miljømål i forhold til kommunene. Fylkesmannen ivaretar veilednings-, tilsyns- og klageoppgaver overfor kommunene. Fylkesmannen har innsigelsesmyndighet på miljøfaglig grunnlag i plansaker etter plan- og bygningsloven og forvalter statlige tilskuddsordninger innenfor miljøvernområdet, mens fylkeskommunen har hovedansvaret for kulturminnevernet og fylkesplaneggingen. Til sammen er det betydelige regionale interesser knyttet til kommunenes ivaretagelse av disse miljøvernrelaterte oppgavene.

Kompetansekravene og utfordringene knyttet til miljøvernforvaltningen, indikerer at kommunene i Follo kan forbedre sine muligheter til å ivareta disse funksjonene dersom de i fremtiden samordner sine ressurser og strategier innenfor miljøvernoppgavene:

- Det er stordriftsfordeler i forvaltningen av disse oppgavene
- Det kan utløses betydelige kompetanse- og kvalitetsgevinster
- Oppgavene bør vurderes og løses i sammenheng med plan- og andre utviklingsoppgaver

5.4 Landbruksforvaltningen

Kommunene i Follo er tradisjonelle landbrukskommuner. Kulturlandskapet som er formet gjennom generasjoner innsats i landbruket, er et markert kjennetegn ved flere av kommunene i Follo, særlig sørover og vestover fra gjennom Ås, Vestby og Frogn. Østover i Enebakk er også jordbrukslandskapet tydelig. De nordlige delene av Ski og Oppegård er mer preget av fortetting og forstadsbebyggelse, men også her er de grønne dragene et dominerende landsskapstrekk.

Landbruk viktig næringsvei i flere av kommunene, der også noe av landets beste dyrkbare mark finnes. Landbruksarealene er utsatt for utbyggingspress som stiller jordvernet overfor økende utfordringer.

Kommunenes landbruksansvar er tredelt. For det første er ansvaret nært knyttet til det generelle arbeidet for næringsutvikling, råvareproduksjon, matindustri og bearbeiding av råvarer er næringsutvikling. For det andre innebærer landbruksansvaret kontroll- og myndighetsutøvelse knyttet til særlover på landbruksområdet. For det tredje er landbruksansvaret knyttet til arealforvaltning og vern og utvikling av landbruksarealer.

Lovene som regulerer kommunenes landbruksansvar er blant annet jordloven, skogbruksloven, konsesjonsloven, odelsloven og forpaktningsoven. Kommunene har dermed ansvaret for en rekke saker både innenfor lov- og tilskuddsforvaltning. Kommunen utfører oppgaver som er pålagt av overordnet organ; fylkesmannen, fylkeslandbruksstyret, Statens Landbruksforvaltning (SLF) og Landbruksdepartementet. Kommunen har de siste få årene fått betydelige økte oppgaver gjennom desentralisering av oppgaver og ansvar fra fylkesmannens landbruksavdeling. Kommunene er blitt ansvarlige for store deler av eiendoms- og konsesjonspolitikken i landbruket.

Gjennom en samarbeidavtale er det etablert felles landbrukskontor for de seks kommunene Vestby, Ås, Ski, Frogn, Nesodden og Oppegård. Enebakk står utenfor samarbeidet. Kontoret er administrativt knyttet til Ås kommune. Landbrukskontoret forvalter tilskuddsordninger, lover og forskrifter som gjelder for jordbruk og skogbruk i kommunene. Kontoret

deltar også med faglige innspill i forhold til kommuneplaner, reguleringsplaner, kommunale vannmiljøplaner mm.

De langsiktige utfordringen i Follo innenfor landbrukspolitikken, er knyttet til målet om å opprettholde produktive landbruksarealer innenfor et bynært område i sterk vekst. De eksisterende arealstrategiene i Follo ser ut til å kunne legge til rette for det, men spørsmålet er om kommunale strategier i det lange løp er tilstrekkelig for å håndtere de vanskelige avveiningene av jordvernhensyn mot utbyggingsønsker som ser ut til å kunne melde seg i lys av den befolkningsøkningen i Follo. Slike avveininger vil framstå annerledes innenfor den enkelte kommune enn når større områder vurderes under ett på tvers av flere kommuner.

Argumentene for regional samordning innenfor kommunal landbruksorvaltning er knyttet til å samle og konsentrere utnyttelsen av administrativ fagkompetanse, stordriftsfordeler i forvaltningen av juridiske og økonomiske virkemidler som er lagt til kommunene, og muligheten til å utvikle en virksom og helhetlig utviklingsstrategi for landbruket. Gjennom landbrukskontoret i Follo er trolig mange av disse hensynene ivaretatt, men spørsmålet som kan stilles er om den gjeldende organiseringen med politiske landbruksansvar til de syv kommunene gir et egnet utgangspunkt å utvikle en felles landbrukspolitikk for Follokommunene, dersom det skulle være ønskelig. I så fall vil det også kreves en parallell koordinering forhold til kommunenes planmyndighet innenfor arealadvisering.

5.5 Næringsutvikling og profilering

Kommunene har sentrale roller innenfor næringsutvikling, indirekte som politisk organ, forvaltningsorgan, tjenesteyter, arbeidsgiver og forbruker av varer og tjenester. Kommunene virker direkte inn på velferdsnivået til innbyggerne og på utviklingsvilkårene for næringslivet i kommunen. Kvaliteten ved skoletilbud, barnehagetilbud, transporttilbudet, arealutvikling og kommuneplanlegging tillegges betydning av næringslivet og har betydning for næringsutviklingen. For næringslivet er også kommunenes gebyrpolitikk, byggesaksbehandling og planlegging viktig. I tillegg er kommunene også førstelinjeinstans i forhold til landbruks-irkemidlene tillagt Innovasjon Norge og fylkesmannen.

Kommunene spiller viktige roller i å profilere eget område som bosteder og leveområder og i å støtte opp om næringslivets arbeid for å tiltrekke seg arbeidskraft.

Gjennom en enkel kartlegging har vi bedt kommunene beskrive sin organisering og ressursinnsats innenfor næringsutviklingsarbeidet. De fleste kommunene har ikke egne medarbeidere som arbeider særskilt med næringsspørsmål. Oppgavene ivaretas av ansatte innenfor areal- og

planfunksjoner, til dels også av rådmannsnivået. Innenfor deler av planleggingsarbeidet oppgis det at en viss andel av ressursinnsatsen gjelder næringslivskontakt og arbeid med å finne hensiktsmessige løsninger på næringslivets behov i den enkelte kommune. Flere av kommunene har egne næringsråd, men det virker som aktiviteten der er varierende. Vestby kommune har eget kommunalt eid næringsselskap med heltidsansatt leder.

Det er trolig et betydelig potensial for å utvikle Follo som næringsregion med et fremtidsrettet og konkurransedyktig næringsliv som både kan tilby flere og mer varierte jobbmuligheter for innbyggerne. En vellykket næringsutvikling vil kunne dempe Follo's preg av å være forstadsområde til Oslo, og i større grad gjøre regionen til et selvstendig tyngdepunkt i arbeidsmarkedet.

I en nylig publisert analyse for Kommunal- og regionaldepartementet har Østlandsforskning kommet fram til at Folloregionen tilhører en av landets mest robuste regioner (tredje beste). Rangeringen er basert på en sammenstilling der en rekke strukturelle forhold ved befolkning og næringsliv er vurdert i sammenheng med viktige endringstrekk som antas å ha betydning for en regions vekstkraft og konkurranseevne. Østlandsforsknings rapport tegner dermed et mer optimistisk bilde av utsiktene for næringslivet i Folloregionen enn det som kom frem i en måling som Telemarksforskning på samme tid presenterte for NHO, og som viste en svakere utvikling for næringslivet i Follo enn i sammenlignbare regioner.

Det synes som den regionale tenkningen omkring hva slags næringsutvikling Follo bør legge til rette for, er svakt utviklet. Det er ikke formulert en overordnet næringspolitisk strategi som analyserer drivrefter, utpeker strategiske alliansepartnere i regionen og som trekker opp hvordan kommunene kan anvende sine virkemidler i en samlet næringspolitisk innsats for regionen. Vi har ikke sett at det er trukket opp ideer eller planer for hvordan Folloregionens næringsmessige struktur og aktivitet bør passe inn i hele Osloregionen.

Som en sammenfatning er derfor vår vurdering at den samlede næringspolitiske innsatsen i Follo kunne komme tydeligere til uttrykk, understøttes av mer bevisst virkemiddelbruk og bidra til å utnytte potensialene for nyskaping og vekst bedre, dersom kommunene utviklet en mer helhetlig næringspolitisk innsats der alle regionens muligheter og ressurser ble sett mer i sammenheng.

Det vil være ulike politiske oppfatninger om hvor langt en kommune, kommuner eller en region skal gå i å utvikle næringspolitiske roller. Like fullt vil den samlede kommunale aktiviteten etablere viktige utviklingsbetingelser for næringslivet, og næringslivet vil være avhengige av et

godt samspill med kommunene for på kunne realisere sine utviklings-ideer.

Gjennom en slik tydeligere næringspolitisk strategi for Follo, tror vi også at samhandlingen med de andre regionale aktørene innenfor næringsutviklingen vil kunne styrke seg. Det gjelder:

- Fylkeskommunen, som har et overordnet ansvar for regional utvikling og som leder de såkalte regionale partnerskapene. Fylkeskommunen skal gjennom sin regionale utviklingsrolle legge til rette for næringsutvikling gjennom politikk for infrastruktur, kompetanseutvikling, regional interessehevding og samarbeid over fylkes- og nasjonale grenser. Fylkeskommunene disponerer egne midler til næringsrettede tilretteleggende utviklingstiltak.
- Innovasjon Norge er et statlig organ for bl.a. finansiering og iverksetting av bedriftsrettede tiltak innen nærings- og distriktpolitikken. Innovasjon Norge har felles kontor for Oslo og Akershus. Innovasjon Norge forvalter en rekke låne-, garanti-, tilskudds- og fondsordninger. Innovasjon Norge er i stor grad direkte rettet mot enkeltbedrifter og næringslivet generelt.
- Fylkesmannen er aktør i det regionale utviklingsarbeidet gjennom å ha forvalteransvaret for tilretteleggende virkemidler rettet mot jord- og skogbruk, men som ikke er direkte rettet mot virksomhetsetablering og –utvikling.

5.6 Konklusjoner

Vi har ovenfor beskrevet og drøftet flere sentrale aspekter ved kommunenes utviklingsrolle, kommunenes samhandling med andre sentrale aktører og vi har pekt på utviklingstrekk som kan endre innholdet i de oppavene som Folloregionen kan stå overfor på lengre sikt.

På denne bakgrunn vil vi framheve følgende:

- Det er neppe grunnlag for å hevde at de syv kommunene i Follo i dag ivaretar sine oppgaver innenfor samfunnsutbyggingen på en utilfredsstillende måte, sett i lys av nasjonale mål og retningslinjer eller ut fra artikulerte lokale ønsker og interesser. Dette gjelder både miljøvernoppgaver, overordnet utbyggingsmønster, landbruks- og næringspolitikk.
 - Innenfor flere områder er det etablert samarbeid på tvers av kommunene, som både retter seg direkte mot innbyggerne og som kan bidra kompetansegevinster og utnyttelse av stordriftsmuligheter innenfor flere slike funksjoner.
 - Det er utviklet felles strategier for samferdsel og tatt initiativ til "Utviklingsavtale Follo" som skal styrke den indre sammenhengen i og forpliktelsen omkring en felles arealpolitikk.
-

Vi finner likevel holdepunkter for å kunne si at det foreligger uutnyttede potensialer for en betydelig bedre samlet ivaretagelse av samfunns-utbyggingsoppgavene, med positive virkninger for både innbyggere, næringsliv, miljø og for den samlede offentlige ressursutnyttelsen innenfor disse kommunale funksjonene. Begrunnelsen for en slik konklusjon er i første rekke følgende observasjoner og tolkninger:

- Kommunene har forpliktet seg til å følge felles strategier og prinsipper for overordnet utbyggingsmønster, men de organisatoriske og politiske instrumentene for å holde fast ved og realisere strategiene er beskjedne. Muligheten til å gjennomføre strategiene forutsetter en kommunevis oppfølging som kan vise seg å ha begrenset styrke i møte med nye regionale samordningsbehov som kan oppstå som følge av sterk befolkningsvekst. Disse utviklingstrekkene tilsier en sterkere faglig samordning, mer forpliktende politisk oppfølging og et tydelig regionalt perspektiv på prinsippene for det overordnede utbyggingsmønsteret. Utviklingsavtale Follo kan være første skritt på veien mot en slik sterkere samordning, men det er for tidlig å si hva denne prosessen fører fram til.
 - Den samlede planfaglige ressursinnsatsen i Follo er trolig tilstrekkelig, men det foregår i liten grad felles utnyttelse av denne fagkompetanse på tvers av kommunene. Den kommunevise organiseringen begrenser også muligheten til å bygge sterke fagmiljøer som kan drive kompetanseutvikling og spesialisere og effektivisere arbeidet med en del planfunksjoner og bygge en regionspesifikk fagforståelse som kan representere en gevinst for hele Folloregionen.
 - Den samlede næringspolitiske innsatsen synes fragmentert og lite koordinert. Det er stor muligheter til å utvikle Folloregionen som en mer konkurransedyktig næringsregion, men det forutsetter en tydeligere prioritering av de næringspolitiske aspektene ved kommunenes samlede aktiviteter.
-

6 Inndelingens betydning for administrasjon og tjenesteproduksjon

Tjenesteproduksjon utgjør hovedaktiviteten til dagens kommuner i Follo. Av samlede netto driftsutgifter på om lag 2,8 mrd. kr. går det aller meste til tjenesteproduksjon som skoler, barnehager, eldreomsorg osv. Vi skal drøfte to hovedspørsmål i dette kapitlet. For det første om dagens kommuneinndeling i Follo har konsekvenser for kommunenes ressursbruk eller kvalitet i administrasjon og tjenesteproduksjon. For det andre skal vi kort drøfte om kommuneinndelingen er robust i forhold til mulige framtidige endringer i den offentlige velferdspolitikken.

Når vi skal vurdere tjenesteproduksjonen er det viktig å være klar over at kommuneinndelingen har flere dimensjoner. Inndelingen bestemmer både kommunenes størrelse målt i folketall og den geografiske avgrensningen i forhold til bosettingsmønsteret. Begge disse aspektene ved kommuneinndelingen kan berøre tjenesteproduksjonen. Størrelsen målt i folketall bestemmer i hvilken skala kommunene driver sin produksjon og på hvilket nivå styring og kompetanseoppbygging skjer, mens den geografiske avgrensningen bestemmer hvilke innbyggere som nyter godt av produksjonen og hvilke geografiske områder som betjenes av den kommunale kompetansen.

Generelt kan kravet til samordning av kompetanse og ressurser øke dersom grensene deler opp integrerte bosettings- og serviceområder. I slike områder kan kostnadene være geografisk betinget og det kan være tunge argumenter for å samordne oppbygging og utnyttelse av kommunenes kompetanse.

6.1 Generelle sammenhenger

På oppdrag av KS har NIBR (2003) analysert om kommunestørrelse målt i folketall har noen betydning for effektivitet og kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon. Analysen oppsummeres med at gevinstene ved kommunesammenslutninger for kommunal tjenesteproduksjon avhenger av trekk ved tjenestens produksjonsstruktur og egenskaper ved tjenestene. Ulike tjenester har ulikt potensial for effektiviserings- og kvalitetsgevinster, og er også i varierende grad følsomme for sentralisering ved en sammenslutning av kommuner til større enheter.

NIBR tar utgangspunkt i følgende tre trekk ved tjenestene:

1. Produksjonsstruktur

- Produseres tjenesten i eller utenfor anlegg?
- Har tjenesten karakter av å være et privat eller kollektivt gode?

2. Kompetansestruktur

- Krever tjenesten spisskompetanse?
- Er tjenesten rettet inn mot store eller små grupper i befolkningen?
- Er bredden tjenestetilbudet viktig?

3. Lokalisering

- Er sentralisering av tjenesten ønskelig eller mulig?

Kommunale tjenester kan i følge NIBR deles inn i fire kategorier ut fra hvor sannsynlig det er at kommunesammenslutning vil medføre stordrifts- og kvalitetsgevinster.

1. Tjenester der det verken kan påregnes stordrifts- eller kvalitetsgevinster

NIBR mener det er lite å vinne på kommunesammenslutning i forhold til tjenester som har karakter av å være rene private goder, der kostnadene i all hovedsak er knyttet til tjenester overfor enkeltindivider og husholdninger. Særlig gjelder dette tjenester som retter seg mot store grupper i befolkningen, slik at befolkningsgrunnlaget selv i små kommuner blir relativt stor. Et typisk eksempel på slike tjenester er hjemmetjenester.

2. Tjenester der det primært kan påregnes stordriftsgevinster

Innenfor tjenester som kan sies å være sprangvise kollektive goder, med ubetydelige anleggsbetingede og kapasitetsbetingede utgifter, vil kommunesammenslutninger med stor sannsynlighet innebære stordriftsgevinster. Her er administrative funksjoner et godt eksempel.

Det vil også være stordriftsgevinster for tjenester der det er betydelige minsteutgifter knyttet til ”anleggene”, og der kapasiteten i anleggene ikke er fullt utnyttet. Dette gjelder enkelte typer institusjonsbedrift, for eksempel sykehjem, og en del tekniske tjenester der geografiske og andre naturgitte forhold tillater stordrift.

Tjenester som innebærer betydelige investeringer kan også dra fordel av at det dannes større kommunale enheter.

3. Tjenester der det kan påregnes både stordrifts- og kvalitetsgevinster

Det er særlig tjenester rettet mot små befolkningsgrupper som kan høste kvalitetsmessige gevinster når kommuner går sammen.

Kvalitetsgevinstene kan blant annet være bedre tilgang på kompetent arbeidskraft og større bredde i tjenestetilbudet. Når tjenestene er knyttet

til anlegg, som kulturskoler og andre kulturinstitusjoner, vil sammenslutning av kommuner kunne innebære både stordriftsfordeler og en kvalitetsforbedring av tjenesten.

4. Tjenester der det først og fremst kan være tale om kvalitetsgevinster

Kommunesammenslutninger vil kunne gi kvalitetsgevinster innenfor tjenester av ”privat” karakter rettet mot små grupper av innbyggere. Spesielt gjelder dette tjenester som krever spisskompetanse, der sammenslutninger kan gi et større fagmiljø, bedret rekruttering av fagfolk og større bredde i tjenestene. Eksempler er barneverntjenester, tjenester for psykisk utviklingshemmede og tjenester for innbyggere med psykiske problemer.

Tabell 6.1 Oppsummering av mulige effekter av kommunesammenslutning

Type tjeneste	Virkning av kommunesammenslutning
Administrasjon	
Sentral- og sektoradministrasjon	Klare stordriftsfordeler, ingen kvalitetsforringelse, lokalisering ikke avgjørende.
Pleie- og omsorgstjenester	
Hjemmetjenester	Ikke stordriftsfordeler, ingen kvalitetsforringelse, ingen betydning for lokalisering.
Institusjonsomsorg	Klare stordriftsfordeler, liten betydning for kvalitet, lokalisering en viss betydning.
Undervisning og barnehager	
Barneskoler	Sannsynligvis små stordriftsgevinster pga. ønsker om å opprettholde lokalisering.
Ungdomsskoler	Moderate stordriftsgevinster, lokalisering viktig.
Barnehager	Moderate stordriftsgevinster, lokalisering viktig.
Helse- og sosialtjenester	
Legetjenester	Stordriftsfordeler primært knyttet til legevakt. Kan gi bedre kvalitet på tjenesten (større valgfrihet, stabilitet, kompetanse).
Psykiatritjenester	Ikke stordriftsfordeler, men kan gi bedre kvalitet på tjenesten (kompetanse).
Barnevern	Ikke stordriftsfordeler, men kan gi bedre kvalitet på tjenesten (kompetanse, valgfrihet).
Tjenester for psykisk	Ikke stordriftsfordeler, men kan gi bedre

Type tjeneste	Virkning av kommunesammenslutning
utviklingshemmede	kvalitet på tjenesten (kompetanse, bredde i tilbudet).
Kultur	Potensielle stordriftsgevinster, særlig for kultur som skjer i institusjon/anlegg, for eksempel kulturskole. Kan gi større bredde. Lokalisering kan begrense realiseringen av gevinster noe.
Tekniske tjenester	
Vei	Klare stordriftsfordeler, mulig bedre fordeling av goder og byrder.
Vann, renovasjon, kloakk	Klare stordriftsfordeler, men bosettingsstruktur og naturgitte forhold setter klare begrensninger. Bedre finansiell bæreevne.

Kilde: NIBR(2003)

Det kreves konkrete sektorvise vurderinger for Follo for å avgjøre om det finnes stordriftsfordeler eller kvalitetsgevinster som ikke er utnyttet innenfor dagens kommuneinndeling og samarbeid. Det har ikke vært mulig å gjennomføre i detalj i dette prosjektet. Nedenfor drøfter vi nærmere status for utvalgte funksjoner og oppgaveområder hvor vi i utgangspunktet antar at kommuneinndelingen kan ha betydning.

6.2 Forskning om kommunestørrelse og tjenesteproduksjon

Østlandsforskning (2003) har på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet, gjennomgått forskningen relatert til kommuneinndelingens betydning for kommunal tjenesteproduksjon og administrasjon. Rapporten oppsummerer med at det er mange faglige argumenter som peker både for og mot endringer i kommuneinndeling.

Som vi har vært inne på, handler argumentene for større kommuner først og fremst om bedre utnyttelse av stordriftsfordeler, mindre sårbarhet, kompetanse og bredde og dybde i tjenestetilbudet. Argumentene i retning av små kommuner¹ er knyttet til lokal tilpasning, nærhet, oversiktlig og tilgjengelighet. Forskning og statistikk tyder på at de små kommunene har et minst like godt tjenestetilbud på de nasjonale velferdstjenestene som større kommuner. De aller største kommunene kommer relativt dårlig ut. Variasjonen i tjenestetilbudet har sannsynligvis først og fremst sammenheng med inntektsnivået og mindre med størrelse å gjøre. Utfordringene for de minste kommunene synes å ligge i å ha tilstrekkelig bredde og dybde i tjenestetilbudet, å ha ansatte med riktig kompetanse og en kostnadseffektiv organisasjon. Samtidig har de små kommunene fordeler av at forholdene er oversiktlige, at det er et forholdsvis nært

¹ I debatten benevnes ”små kommuner” kommuner med færre enn 5000 innbyggere (SSB)

forhold mellom kommunen og innbyggerne og fleksibilitet i oppgaveløsningen.

Forskningen i Norge gir altså ingen klare indikasjoner på kommune-størrelsens betydning for kommunal administrasjon og tjenesteproduksjon bortsett fra når det gjelder kommuner som har langt færre innbyggere enn kommunene i Follo.

To utredninger fra i Danmark i forbindelse med arbeidet til den danske strukturkommisjonen, viser at det er stordriftsfordeler i kommunal drift (Indenrigsministeriet 2000 og Houlberg 2000 referert i Lundtorp KL 2000). I den statistiske analysen til Indenrigsministeriet har en kommet fram til resultater som tyder på at det er uutnyttede stordriftsfordeler opp til en kommunistørrelse på 25.000-30.000 innbyggere, men at stordriftsfordelene stort sett er utnyttet ved en kommunistørrelse på 18-25.000 innbyggere. De relativt største smådriftsulempene er i de minste kommunene som defineres som kommuner med færre innbyggere enn 5500. Den danske strukturkommisjonen og flertallet i Folketinget legger til grunn at kommunene ut fra bl.a. hensynet til administrasjon og tjenesteproduksjon generelt sett bør ha et innbyggerantall på ca 20 000 innbyggere (Strukturkommisjonen 2004, Indenriks og sunhetsministeriet juni 2004). Selv om de danske kommunen er ulike våre, har de mange fellestrekk med norske kommuner.

6.3 Sentral- og sektoradministrasjon

Budsjett- og regnskapsforskriftene for kommunene spesifiserer to administrative nivåer, hhv. sentraladministrasjon og sektoradministrasjoner. Sentraladministrasjonen i kommunene vil si de sentrale administrasjonsoppgavene knyttet til kommunenes forvaltning og den politiske virksomhet, og er ofte konsentrert rundt rådhuset, selv om aktiviteter kan være desentralisert.

Sektoradministrasjon er de øverste administrative oppgavene knyttet til hver tjenestesektor i kommunen, for eksempel ledelsen for de ulike tjenestefunksjoner med tilhørende stab.

6.3.1 Administrasjon

De samlede administrasjonsutgiftene for Follokommunene var 333 millioner i 2003. Det er en del variasjon mellom kommunene i utgiftene per innbygger, uten at dette entydig peker mot stordriftsfordeler. Ski kommune har det største innbyggertallet og de laveste administrasjonsutgiftene per innbygger, men kommunene ellers følger ikke en rangering etter størrelse.

Tabell 6.2 Brutto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter i 2003

	Totalt (i tusen kr)	Per innbygger (kr)
Enebakk	26 222	2 840
Frogn	44 471	3 381
Nesodden	42 449	2 641
Oppegård	72 233	3 094
Ski	57 365	2 158
Vestby	37 022	2 885
Ås	53 568	3 740
Total	333 330	2 885

Kilde: Kostra 2003

En vesentlig utfordring i å analysere utgifter knyttet til sentral- og sektoradministrasjon, er at kommunene har ulik praksis når det gjelder definisjon og håndtering av administrasjons- og fellesutgifter. Kommunal- og regionaldepartementet har fått utført et prosjekt som har funnet betydelige forskjeller i kommunenes definisjoner. Dette gjelder spesielt i hvilken grad bestemte utgifter fordeles mellom ulike formål, eller om de defineres som fellesutgifter og plasseres under et administrativt formål (KRD, 1998a)

Grovt sett vil utgiftene til sentraladministrasjon være dominert av lønnsutgifter, drift av rådhuset og de politiske styringsorganer. Behovet for sentraladministrasjonstjenester vil være tilnærmet lineært med befolkningstallet utover et minimumsnivå. Tall fra SSB viser at små kommuner har høyere driftsutgifter til sentraladministrasjon per innbygger enn kommuner med mer enn 11 000 innbyggere. Utover 11 000 innbyggere flater kurven ut. Alle kommunene i Follo har allerede et innbyggertall på opp mot eller mer enn 11 000, og statistikken tilsier ikke nødvendigvis videre reduksjoner i utgifter per innbygger for større kommuner. I store kommuner kan økt byråkrati øke utgiftene. Det er ingen automatikk i at større kommuner evner å ta ut mulige stordriftsfordeler i administrasjon.

Også innenfor sektoradministrasjon er det naturlig å anta at det er minimumsutgifter, men at eventuelle stordriftsfordeler uttømmes relativt raskt. Fra administrasjon i pleie- og omsorgssektoren, viser analyser at kommuner har et minstebehov på to-tre årsverk uavhengig av størrelse (Toresen i NIBR 2003). De resterende administrasjonsutgifter øker med antall innbyggere og brukere. Det betyr at kommunesammenslutning i seg selv vil ha begrenset betydning for muligheten for å redusere utgiftene til sentral administrasjon i sektoren.

Vi har ikke registrert at det finnes formaliserte samarbeider mellom Follo-kommunene innefor sentral- og sektoradministrasjon. På landsbasis

har vi inntrykk av at samarbeid om sentral- og sektoradministrasjon er på fremmarsj, særlig mellom kommuner som har etablert felles IKT-system. Viktige motiver med dette samarbeidet kan både være økonomisk innsparing og at kommunene ønsker å utnytte nye teknologiske muligheter for å sikre bedre kvalitet på løsningene.

En direkte følge av sammenslutning av kommuner vil normalt være en reduksjon i antall kommunepolitikere, rådmenn og ordførere. Samtidig vil en trolig kunne redusere kontorarealet gjennom en sentralisering av funksjoner fra de tidligere rådhusene. Vi har pekt på et par mulige felt for stordriftsgevinster i kommunal administrasjon, men samtidig kan dette motvirkes av byråkratisering og mer uoversiktlige forhold i større kommuner. På den annen side, med riktig fokus og riktig organisering vil det være stordriftsfordeler knyttet til administrasjon.

6.3.2 Administrative støttefunksjoner

Med støttefunksjoner mener vi oppgaver knyttet til IKT, regnskap, lønn, vedlikehold, innkjøp mv. Eksempler på administrative/økonomiske oppgaver kan være skatteinnkreving og kart og oppmåling selv om denne funksjonen også er til støtte for kommunenes samfunnsbyggeransvar (se kapittel 4).

Samarbeid mellom Follokommunene

I Follo er det opprettet følgende formaliserte samarbeider på området:

- Follo distriktsrevisjon (Enebakk, Frogn, Oppegård, Ski og Vestby).
- Follo økonomiske rådgivningstjeneste (Oppegård, Ski og Vestby)
- Innkjøpskontor (Frogn, Nesodden, Ås, Ski og Vestby)
- Felles opplæringstilbud innen ulike områder (samtlige kommuner)

Seks av Follo-kommunene startet høsten 2003 prosjektet "IKT Follo", der målsettingen er å bygge ut bredbånd og utnytte de mulighetene dette gir. Prosjektet er støttet av HØYKOM. I løpet av prosjektperioden (ut 2004) skal det etableres trådløst samband mellom rådhusene, innføres et system for elektronisk signatur, etableres et felles, internettbasert byggesaks kontor for Follo og en egen Follo-portal. Hensikten med prosjektet er gjennom effektivisering av bruk av IKT i regionen å videreutvikle og forbedre tilbudet av kommunale tjenester for innbyggere og næringsliv. En mer effektiv bruk av IKT vil på noe sikt også kunne gi lavere driftskostnader for kommunene. I prosjektet skal det legges til rette for et delt driftsmønster som i hovedsak går ut på at de forskjellige driftsmiljøene fordeler ansvaret for drift av fagsystemene i regionen. Dette betyr i praksis at regionen som helhet kun trenger å ha ett felles system innen de respektive fagområder. For eksempel kan et felles økonomisystem eller kartdatasystem være fysisk plassert i hvilken som helst kommune, men vil være tilgjengelig for alle.

Enebakk er del av et felles IKT-prosjekt med Rælingen og Fet kommuner. Prosjektet er støttet av HØYKOM.

Samtlige av kommunene er med i et felles prosjekt om utvikling av et felles skatteoppkreverkontor for Follo. Prosjektet er under utredning frem til sommeren 2005. Prosjektet ses i lys av en eventuell statliggjøring av skatteoppkreverfunksjonen.

Etter initiativ fra KS driver kommunene et "nettverk for effektivisering og fornyelse" i Follo. Moss kommune er også med i nettverket. Dette er ledd i et landsomfattende fornyelsesarbeid med fokus på produktivitet, kvalitet og effektiviseringstiltak. Det er en målsetting at nettverket skal være utgangspunkt for videre utviklingsarbeid både kommunevis og evt. gjennom interkommunalt samarbeid.

Vurderinger

Sterkere integrasjon mellom kommunene kan muliggjøre mer effektive løsninger innen enkelte funksjoner. I administrative støttefunksjoner er stordriftsgevinstene betydelige, nærhet til innbyggerne er mindre viktig og oppgaveløsningen skal normalt ikke underlegges lokalpolitiske prioriteringer.

Trolig vil en felles IKT-struktur gi store muligheter for integrering og samordning av administrative støttefunksjoner og ulike typer IKT-baserte fagsystemer mellom Follo-kommunene. Når det gjelder oppgaver som skatteoppkreving og kart og oppmåling er også dette tjenester hvor det er potensial for stordrift uten at dette går utover verken lokaldemokratiet eller innbyggerens opplevelse av tilgjengelige tjenester.

Vi konkluderer med at det sannsynligvis finnes betydelige effektiviseringsmuligheter knyttet til samordning av IKT-system, IKT-organisasjon og administrative støtte- og fagsystemer mellom kommunene i Follo.

6.4 Tjenesteproduksjon

6.4.1 Grunnskolen

Produksjonsstrukturen i grunnskolen (barne- og ungdomskoler) er kjennetegnet av at tjenestene ytes innenfor anlegg, det er klare minstestandarder for bemanning, men også betydelige innslag av utgifter som varierer etter antall barn som mottar tjenesten. Skoletjenester produseres relativt desentralisert. Det oppfattes som viktig at skiller er i nærheten av der elevene bor. Følsomheten for reiseavstander er høyere for barneskoler enn for ungdomskoler.

Vi ser fire andre problemstillinger som kan være relevante i en vurdering av dagens kommuneinndeling:

- (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)

Samarbeid mellom Follo-kommunene

Samtlige av kommunene samarbeider om Follo barne- og ungdomskole som er en skole for barn med lærevansker.

Det foregår det en viss utveksling av elevplasser mellom kommunene.

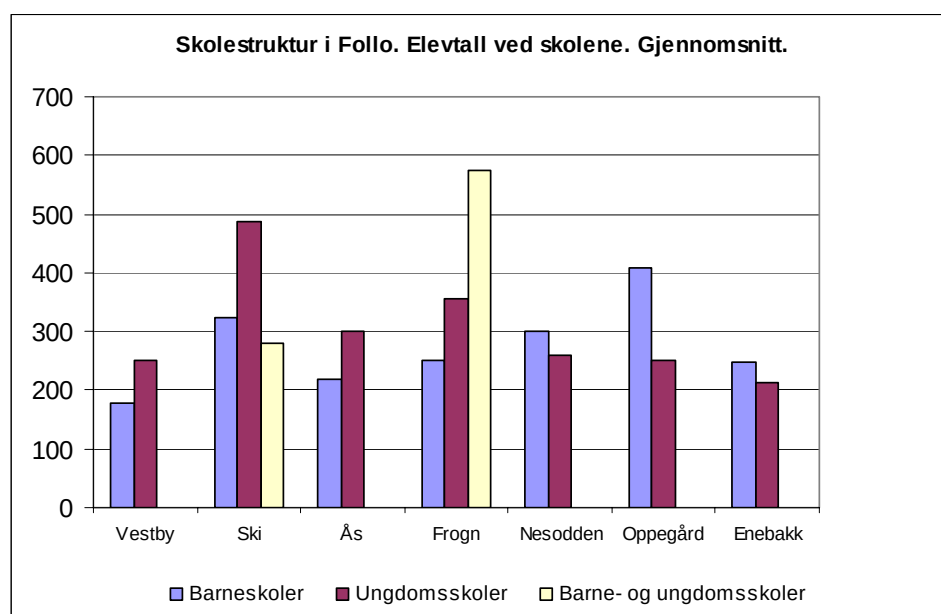
Tabell 6.3 Oversikt over utveksling av elevplasser mellom kommunene

År 2003-2004	Elever (grunnskole) fra andre kommuner
Enebakk	4
Frogn	12
Nesodden	25
Oppegård	7
Ski	29
Vestby	6
Ås	59
Total	142

Skolestrukturen i Follo

Tabell 6.4 Elevtall utgifter og antall grunnskoler i Follo

	Antall 6-15år	Utgift per innbygger 6-15år (kr)	Antall grunnskoler
Enebakk	1 429	55 872	6
Frogn	2 061	58 497	6 + Montessorriskole
Nesodden	2 727	50 774	9 + Steinerskole
Oppegård	3 542	52 946	10
Ski	4 073	52 596	11
Vestby	1 831	56 622	9
Ås	2 236	55 992	9 + Steinerskole
Total	17 899	54 165	63

**Vurderinger**

I dag har kommunene i Follo syv selvstendige skoleadministrasjoner. Omfanget av den sentrale skoleadministrasjonen kan være sterkt påvirket av flat struktur og organisasjonsendringer gjennom de siste årene. Likevel tror vi det kan finnes flere eksempler på at kan oppnås kvalitetsmessige gevinster ved å samordne sentrale fagfunksjoner på regionalt nivå. Det kan gjelde enkeltfunksjoner som rapportering og resultatvurdering eller tilsyn og godkjenning av skoler og barnehager.

Det kan gjelde samordning av spesielle tjenester som voksenopplæring og PPT. Endelig kan et regionalt perspektiv gi grunnlag for mer offensive satsinger på å bygge opp en pedagogisk støtte- og utviklingsressurs med sikte på at kommunene som eiere av grunnskolen tar et større ansvar for utviklingstiltak i skolen.

Når det gjelder ulike typer spesialskoler- og barnehager, kan det være sterke kvalitetsmessige og økonomisk argumenter for å samordne denne typen tilbud mellom flere kommuner. Antakelig er det nettopp det som ligger bak at samtlige av kommunene samarbeider om Follo barne- og ungdomskole som er en skole for barn med lærevansker. Dersom det finnes flere slike funksjoner som krever spesialkompetanse og et stort befolkningsgrunnlag for å kunne yte en god tjeneste, kan det finnes samordningsmuligheter.

For innbyggerne er det viktig at de kan benytte skoletilbud som ligger nærmest hjemstedet. Av tabell 6.x framgår det at det skjer en del utveksling av elever på tvers av kommunegrensene, særlig i forhold til Ski, Ås og Nesodden. Spørsmålet er om denne utvekslingen er tilstrekkelig for å dekke brukernes ønsker og behov for å utnytte skoletilbud på tvers av dagens grenser. Generelt vil grenser som deler opp sammenhørende tettsteder og lokalområder stille krav til samordning for å sikre brukervennlige løsninger. Graden av valgfrihet for innbyggerne og evt. ulemper som følge av dagens kommunegrenser i Follo, er imidlertid ikke kartlagt nærmere.

Når det gjelder styring av skolestruktur og langsiktig utbyggingsmønster, er det vanskelig å vurdere om en annen kommuneinndeling ville gitt et annet og evt. bedre tilpasset utbyggingsmønster. Hensynet til planlegging og en god tilpasning av institusjonsstrukturen til bosettingsmønsteret er trolig først og fremst et poeng mellom kommuner som er berørt av tettstedsoppsplitting dvs. kommuner som Oppegård, Ski og Ås. Befolkningsvekst og framtidige endringer i utbyggingsområder kan stille krav til samordning også i andre deler av regionen.

Det kan konkluderes med at dagens kommuner i Follo stort sett er store nok for å sikre en effektiv og kvalitetsmessig god drift av grunnskolen. Dagens kommuneinndeling skaper visse samordningsbehov som stort sett berører administrative funksjoner og visse typer spesialtilbud. Dagens kommuneinndeling stiller også krav til samordning for å sikre tilgjengelighet og brukervennlige løsninger lokalt i regionen.

6.4.2 Pleie- og omsorgsinstitusjoner

Det er først og fremst innen institusjonsomsorgen det kan være stor driftsgevinster å hente i forhold til kvalitet og økonomi. I underkant av halvparten av kommunenes utgifter knyttet til pleie og omsorg går til institusjonsomsorgen på landsbasis (NIBR 2003). Når det gjelder

stordriftsfordelene knyttet til institusjonsomsorg, skyldes disse at faste kostnader på kommunalt nivå og institusjons- og avdelingsnivå kan fordeles på flere plasser dersom antall plasser øker. Realisering av stordriftsfordeler innebærer sammenslutning til større institusjoner og at institusjoner med få plasser eventuelt legges ned. Sentralisering kan vanskeliggjøre tilgjengeligheten og oppleves som en kvalitetsforringelse for beboerne og pårørende på grunn av bl.a. tilhørighet og reiseavstander.

Når det gjelder muligheten for å rekruttere og utvikle fagmiljøer for institusjonsomsorgen, kan dette kanskje bedres i en større enheter og kommuner fordi fagmiljøene blir større med bedre bredde og mangfold og hindre sårbarhet.

Samarbeid mellom Follokommunene

Kompetansehjulet - samarbeid mellom Follo-kommunene for kompetanseheving innenfor helse- og omsorgssektoren.

Det er en viss utveksling av institusjonsplasser mellom kommunene.

Kjennetegn ved pleie- og omsorgstjenestene i Follo

Tabell 6.5 Oversikt over netto driftsutgifter til pleie og omsorg

	Antall 67år+	Netto driftsutgifter P&O per innbygger 67år + (kr)	Antall 80år+	Netto driftsutgifter P&O per innbygger 80år+ (kr)
Enebakk	729	82 650	203	294 946
Frogn	1 407	50 425	421	169 809
Nesodden	1 511	57 146	418	205 294
Oppegård	2 521	55 239	700	197 192
Ski	2 632	66 255	691	248 407
Vestby	1 017	63 225	347	202 247
Ås	1 518	75 302	458	248 284
Total	11 435		3 238	

Tabell 6.6 Sykehjem i Follo kommunene

Kommuner	Antall institusjoner	Gjennomsnittlig antall institusjonsplasser (kapasitet)
Enebakk	2	29
Frogn	1 ²	69
Nesodden	1	98
Oppegård	3	43
Ski	2 ³	61
Vestby	1	58 ⁴
Ås	3 (2 private)	40

Vurderinger

Det er store forskjeller i kommunenes netto driftsutgifter til institusjonsomsorg i de mest berørte aldersklasser, men ikke noe samvariasjon med kommunestørrelse. Det er relativt store forskjeller i gjennomsnittlig antall institusjonsplasser per institusjon, men heller ikke dette ser ut til å variere med kommunestørrelse. Det kan indikere at stordriftskomponenten i tjenesten ikke prioriteres, men kan også ha å gjøre med demografiske og geografiske forhold i kommunene. Det er en viss utveksling av institusjonsplassene mellom kommunene. Vi har ikke grunnlag for å se å se at kommunegrensene legger føringer for kommunene som svekker tilbudet av institusjonstjenester. Likevel vil det kunne være samordningsgevinster knyttet til felles styring av struktur og tilbud, kapasitetsutnyttelse og administrative fellesressurser som til fulle ikke er utnyttet i Follo-kommunene.

6.4.3 Legetjeneste

Deler av legetjenesten i kommunene produseres innenfor anlegg (helsestasjon og skolehelse), mens andre deler av legetjenestene har "privat" karakter som innebærer at tjenesten ytes ovenfor enkeltpersoner eller familier. Det innebærer at det er få faste kostnader knyttet til tjenestene - enhetskostnadene ved slike tjenester er de samme som de variable kostnadene.

Studier indikerer at det er klare stordriftsfordeler i legetjenesten (Hovik og Myrvold 2001 a og 2001b). En viktig faktor som forklarer dette er at

² Fra 2005 vil et nytt sykehjem stå ferdig med mulighet for inntil 35 plasser

³ Planlagt utvidelse med 1 institusjon med kapasitet på 63 plasser

⁴ Planlagt utvidelse med 20 fra 2006

det er vanskelig å dele opp legestillinger, selv om befolkningsgrunnlaget er for lite til å fylle opp en hel stilling.

Det er potensielt klare stordriftsfordeler når det gjelder kommunal legevakt. Spesielt for mindre kommuner er det uhensiktsmessig å opprettholde en beredskap og tilbud dersom etterspørselen er svært variabel slik den kan være i mindre enheter.

Innenfor helsestasjons og skolehelsetjenesten er det potensial for stordriftsfordeler, men som for barnehager og skoler er et viktig hensyn at tjenesten skal være tilgjengelig og desentralisert.

Samarbeid i Follo

Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski og Ås har felles interkommunal legevakt lokalisert til Ski.

Vestby er del av et legevaktsamarbeid med Mossregionen.

Vurderinger

Ingen av kommunene i Follo er småkommuner. Legetettheten i regionen er god. Så langt vi ser skaper ikke kommuneinndelingen i Follo problemer med å gi befolkningen et godt primærhelsetilbud. Follokommunene er alle med i en felles interkommunal legevakt som svar på begrensninger i kommunenes størrelse for en tjeneste med variabel etterspørsel. Tjenesten i Follo er lokalisert til Ski som er sentralt kommunikasjonsmessig.

6.4.4 Sosialtjeneste, barnevern, psykiatri og tjenester for psykisk utviklingshemmede

Utviklingen de senere årene har gått i retning av at kommunene har fått et økt ansvar for tjenester rettet mot relativt små befolkningsgrupper. Dette inkluderer tjenester for psykisk utviklingshemmede, psykisk syke og barnevernsklienter. Kommunenes ansvar er ikke institusjonsbasert. For helse- og sosialtjenester som primært foregår i brukernes hjem eller direkte overfor enkeltpersoner og familier vil det være lite å tjene rent økonomisk på kommunesammenslutninger. På den annen side krever disse tjenestene spesiell kompetanse. Sammenslutning av kommuner til større enheter eller etablering av samarbeid vil kunne gi høyere kompetanse, bredere og mindre sårbare fagmiljøer og gjøre rekruttering lettere - noe som igjen kan bedre tjenestetilbudet.

Samarbeid

Follo barnevernvakt (samtlige kommuner unntatt Enebakk)

- Enebakk har barnevernvakt med kommunene på Nedre Romerike
 - Krise- og incestsenteret i Follo (samtlige kommuner)
-

- Omsorgsboliger (Enebakk, Ski og Vestby)

En administrativ arbeidsgruppe nedsatt i Follo har i 2003 vurdert potensialet for gevinster ved etablering av felles overformynderi. Oppegård, Enebakk, Ski, Ås og Frogn har sagt ja til å være med. Spørsmålet om lokalisering er under avklaring.

Vurderinger

Mange av funksjonene vi beskriver ovenfor er tjenester, varianter av tjenester eller behov som hver for seg gjelder en liten andel av befolkningen. Det kan oppstå utfordringer knyttet til denne type tjenester i forhold til dimensjoneringen av tilbudet som gir høye kostnader per bruker når det er få brukere. Dette kan generelt sett for eksempel gjelde skjermet enhet for demente, SFO-ordningen på små skoler eller tilbud til personer med spesielle pleie- og omsorgsbehov. Dimensjoneringen er også knyttet til stillingsstørrelser som igjen har sammenheng med rekrutteringssituasjonen. Det kan være vanskelig å rekruttere folk med spesialkompetanse. Dette kan være et problem i forhold til stillinger som for eksempel barnevernspedagoger, psykiatrisk sykepleiere osv. Konsekvensene av slike forhold kan være:

- Lav kostnadseffektivitet
- Et bedre tilbud enn ”behovet” tilsier
- Dårlig kvalitet/brukertilpasning.
- Liten valgfrihet for brukerne
- Sårbarhet
- At tjenesten ikke blir tilbudt

Vi har ingen konkrete indikasjoner på at denne type tjenester er uhensiktsmessig drevet i Follokommunene eller at kommuneinndelingen skaper store problemer. De fleste av Follokommunene samarbeider om flere av disse oppgavene, f. eks. barnevernvakt og felles barne- og ungdomskole for barn med læreversker. Det kan være grunn til også å vurdere kommuneoverskridende løsninger for andre kompetansekrevene tjenester rettet mot relativt få innbyggere i kommunene.

6.4.5 Tekniske tjenester, brann og beredskap

Når det gjelder vegsektoren viser analyser at det eksisterer stordriftsfordeler innenfor vedlikehold og drift av veger (NIBR 2003). Utgiftene knyttet til veg avtar med økende veglengde. I tillegg kommer en ”rettferdiggevinst” i den grad sammenslutning bidrar til at (folk i tidligere nabokommuner) den som faktisk bruker vegen også er med på finansiere den gjennom skatt (tidligere brukere fra nabokommuner)

Innenfor vann, avløp og renovasjon (VAR-sektoren) eksisterer det markerte stordriftsfordeler knyttet til drift og vedlikehold av vann- og kloakknett med tilhørende installasjoner og til innsamling av avfall. Imidlertid er det slik at bosettingsstrukturen og naturgitte forhold kan sette klare begrensninger i kommunenes potensial for hente ut stordriftsfordeler. Anlegg innen VAR-sektoren forutsetter betydelige investeringer som kan dekkes av flere innbyggere ved en kommunesammenslutning.

Samarbeid i Follo

- Follo Ren, renovasjon (Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski og Ås).
- Enebakk er del av et felles avfallsselskap organisert på Nedre Romerike
- Vestby er med i Mossregionens samarbeid i MOVAR
- Nordre Follo renseanlegg (Oppegård, Ski og Ås)
- Søndre Follo renseanlegg (Vestby og Ås)
- Nordre Follo brann- og feiervesen (Oppegård og Ski)
- Søndre Follo brann- og feiervesen (Frogn, Vestby og Ås)

Vurderinger

Det er klare stordriftsfordeler knyttet til tekniske tjenester og innen brann- og feiervesen. Dette har de fleste av Follokommunene tatt konsekvensen av når det gjelder renseanlegg og renovasjon. Det er grunn til å tro at det ligger uutnyttede gevinster ved å se ytterligere tekniske tjenester og veg i en større sammenheng innenfor regionen. Når det gjelder brann og feiervesen er det et viktig aspekt at beredskapen er nær nok.

6.4.6 Kultur

Utgiftene til kulturformål utgjør en liten del av kommunenes totale budsjetter. Med unntak av bestemmelser om bibliotek og kulturskoler står kommunene fritt til å bestemme hvor mye de vil prioritere innefor kultursektoren.

Stordriftsfordeler knyttet til kultursektoren eksisterer først og fremst der kulturarbeid foregår i anlegg som for eksempel bibliotek skoler og kulturinstitusjoner. Men også innenfor disse sektorene er det en verdi i seg selv at innbyggerne har enkelt tilgang og nærhet til institusjonene.

En annen side ved kommunesammenslutning og kultur er at større kommuner vil kunne ha kapasitet i å støtte og tilby et mer variert tilbud enn mindre.

Samarbeid i Follo

Kommunene i Follo samarbeider om Follo museum.

Vurderinger

Kommunene i Follo samarbeider ikke formalisert om kulturformål med unntak av museum. Innen kulturområdet er nærhetsargumentet innen kultur og idrett et viktig hensyn. Vi har ikke indikasjoner på at kulturtilbudet i Follo svekkes på grunn av kommunestrukturen.

6.5 Andre forhold ved kommuneinndelingen

Dagens kommuneinndeling i Follo kan også ha en del andre typer konsekvenser som kort skal nevnes i tilknytning til vurdering av tjenesteproduksjonen. Følgende momenter kan være relevante:

6.5.1 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. En videreføring av dagens kommuneinndeling i Follo kan være en sperre mot videre desentralisering og satsing 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.

6.5.2 Behov for interkommunalt samarbeid

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 på mange områder samordningsbehov på tvers av grensene som i dag løses og som i fremtiden må løses gjennom interkommunalt samarbeid - om ikke grensene endres.

6.5.3 Samarbeid og partnerskap mellom forvaltningsnivåene

Kommuneinndelingen kan også påvirke mulighetene for vertikalt samarbeid dvs. samarbeid mellom stat og kommune eller mellom kommunene og fylkeskommunen/region for å gi et best mulig tjenestetilbud til innbyggerne. Jo flere kommuner og jo mer oppsplittet kommunenivået framstår, desto 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. linjetjenester som ofte er statlige. Denne typen samarbeid og partnerskap mellom forvaltningsnivåene blir trolig viktigere i velferdspolitikken i årene framover.

6.5.4 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. I Follo er følger mange av statsetatene ikke kommunegrensene. 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.

6.5.5 Oversiktlig forvaltning for innbyggerne

Kommuneinndelingen påvirker graden av oversiktighet i forvaltning for innbyggerne. I Follo 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. En statisk kommuneinndeling kan medføre en ytterligere differensiering av både kommunal og statlig forvaltning. Selv om det finnes visse organisatoriske løsninger 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 oversiktighet 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.

6.6 Oppsummerende vurderinger

Før vi gir våre oppsummerende vurderinger knyttet til tjenesteproduksjon og administrasjon, vil vi understreke at prosjektets tids- og ressursramme

ikke har gitt oss mulighet til å gå detaljert inn i Follokommunenes organisering og produksjon av tjenester. Våre vurderinger tar utgangspunkt i generell forskning og utredning om kommuneinndelingens betydning for administrasjon og tjenester. Vi har drøftet mulige virkninger i Follo i lys av generelle funn fra denne forskningen. Vi har også innhentet nøkkelopplysninger om utvalgte kommunale tjenester i kommunene, men har ellers belyst problemstillingene ved hjelp av offentlig tilgjengelig statistikk og tilegnet kunnskap om den enkelte kommune.

Som tjenesteprodusenter har kommunene som sin primæroppgave å sikre gode og brukervennlige velferdstjenester i de enkelte lokalsamfunn. Kommunene er samtidig ansvarlige for en omfattende administrasjon og produksjonsvirksomhet hvor hensynet til effektiv ressursbruk, kompetanse og kvalitet kan tilsi samordning av deler av den kommunale forvaltning.

I Follo er samordningsbehovet etter våre vurderinger særlig knyttet til IKT, administrative funksjoner, tekniske tjenester, ulike typer forvaltningsvirksomhet og kompetansekrevene tjenester. I de mest integrerte områdene kan det argumenteres for en tettere samordning og styring av utbyggingsmønsteret innenfor skole og eldreomsorg på tvers av kommunegrensene.

Mange kommuner innenfor et lite areal kan bidra til at de offentlige ressurser ikke utnyttes optimalt. Slike utfordringer blir ikke mindre i lys av framtidige utfordringer og krav til kommunene i velferdspolitikken. Dersom kommunene skal løse samordningsbehovene og utnytte mulighetene, kan kommunene bli mer avhengige av å se større områder i sammenheng.

Mange større kommuner har erfart at større enheter ikke nødvendigvis er mer effektivt eller bedre kvalitativt for innbyggerne. Det viser også statistikken over den gjennomsnittlige storkommune. Dersom kommunene skal kunne hente stordrifts- og kompetansegevinster forutsetter det fokus på organisering både i forhold til kostnadskontroll og i forhold til kvalitet og nærhet i tjenesteproduksjonen.

6.6.1 Ingen av kommunene i Follo er småkommuner

Sett i landsmålestokk har kommunene i Follo relativt mange innbyggere. SSB opererer med begrepet ”småkommuner” og peker spesielt på smådriftsulemper når kommunene har færre enn 5000 innbyggere. Follokommunene har i nasjonal sammenheng bedre forutsetninger både i forhold til økonomisk bærekraft og kompetanse, enn de mange småkommunene for øvrig i landet.

På den annen side og ut fra generelle betraktninger innebærer ikke det at det ikke eksisterer et forbedringspotensial for Follokommunene når det gjelder kommunal administrasjon og tjenesteproduksjon og at dette forbedringspotensialet kunne vært utløst ved større enheter. F. eks. har Ski kommune som den største kommunen også de laveste administrasjons-utgiftene. Follokommunene samarbeider allerede i dag om en rekke interkommunale samarbeidsprosjekter, spesielt innenfor administrative/tekniske tjenester og kompetansekrevende funksjoner med få brukere. Et viktig prosjekt til støtte for utvikling av Folloregionen og kommunene som tjenesteyter er IKT-Follo. Prosjektet kan legge viktige rammer for den videre utviklingen i Follo. Enebakk er ikke med i prosjektet, men samarbeider med Rælingen og Fet om tilsvarende.

6.6.2 Behov for grenseregulering?

Dersom kommunegrensene er uhensiktsmessige for innbyggernes behov og tilgang til tjenester, kan det være et argument for grensejusteringer. Kommunegrenser som deler opp tettsteder kan være også medføre skjulte kostnader og være lite hensiktsmessige for den kommunale administrasjon og forvaltning. I den forstand deler for eksempel grensen mellom Oslo og Oppegård opp et sammenhengende tettstedsområde. Også grensen mellom Ås og Ski deler opp sammenhengende områder.

6.6.3 Sentral plassering og korte avstander

De er grunn til å peke på at Follokommunene ligger i en del av landet med stor kompetansetetthet og relativt korte reiseavstander. Det er lettere å rekruttere fagfolk og spesialister enn i distriktskommunene. Også innenfor Folloregionen er avstandene relativt små og med gode kommunikasjonsforhold. På den ene siden innebærer det at kommunene hver for seg ikke har like store utfordringer knyttet til rekruttering eller fagfolk. På den andre siden ligger forholdene svært godt til rette for felles utnyttelse av kompetanse på tvers av kommunegrensene til beste for innbyggerne.

6.6.4 Fremtidens kommune – hvordan møter Follo kravene?

Gjeldende kommuneinndeling kan representere en begrensning for muligheten til å videreutvikle kommunenes rolle i velferdspolitikken i fremtiden, herunder muligheten til å desentralisere nye større oppgaver til kommunene og å utvikle samarbeid og partnerskap mellom forvaltningsnivåene. Dagens kommuneinndeling fungerer heller ikke som en samordnet administrativ inndeling for stat og kommune og kan dermed bidra til en oppstykket offentlig forvaltning for innbyggerne. Også i Follo gir dette grunn til å vurdere inndelingssituasjonen nærmere.

7 Lokaldemokratiet og endringer i andre rammebetingelser

7.1 Inndelingen og utfordringer for demokratiet

7.1.1 Sentrale verdier ved lokaldemokratiet

Kommunene er politiske institusjoner som styres etter demokratiske prinsipper. De skal som demokratiske institusjoner bidra til at offentlige oppgaver på lokalt plan løses på en måte som er mest mulig i samsvar med lokale interesser og behov, avgrenset av de rammer som er trukket opp gjennom nasjonale retningslinjer og statlig styring.

Innbyggerne deltar gjennom sine valgte representanter i løsningen av de oppgavene som kommuner og fylkeskommuner har ansvar for, eller som de påtar seg å løse. Viktige aspekter ved virkemåten til det lokale demokratiet er derfor både knyttet til om folk faktisk deltar i de lokalpolitiske prosessene og på hvilken måte de gjør det. Men minst like sentralt er spørsmålet om kommunen som politisk og administrativt system er i stand til å fange opp innbyggernes interesser på en god måte, og om de har evne, kapasitet og kompetanse til å transformere dem over i en lokalt utformet politikk som samsvarer med innbyggernes ønsker og interesser. Disse forholdene vil være viktig for kommunenes legitimitet som politisk myndighet og for at folk aksepterer og anerkjenner de beslutningene og vedtakene som ligger bak den samlede kommunale virksomheten i lokalsamfunnene.

Det er vanlig å sammenfatte viktige verdier ved det lokale demokratiet i følgende forhold:

- *Påvirkningskraft og styringsevne.* Her siktes det gjerne til kommunenes reelle mulighet til å ivareta befolkningens behov og interesser, og den reelle muligheten de har til å realisere målene for politikken. Styringsevne omfatter kommunenes kapasitet og kompetanse til å sørge for at målene faktisk kan realiseres.
 - *Deltakelse og tilhørighet.* I kommunalfaglig sammenheng betones tilhørighet til det området som de folkevalgte organene treffer beslutninger overfor. Kommunesektorens folkevalgte organer i Follo skal være uttrykk for befolkningens fellesskap i dette området.
 - *Valgfrihet* er framhevet som demokratisk verdi i løpet av de senere årene, og det siktes her til innbyggernes mulighet til å velge mellom flere tilbud for å dekke sine behov. Dette kan gjelde flere
-

tilbud innenfor egen kommune, kommunale eller private tilbud, eller tilbud som er tilgjengelig på tvers av kommunegrensene.

- *Oversiktlig forvaltning.* Klare ansvarsforhold og oversiktighet i forvaltningen er en selvstendig demokratisk verdi. Borgerne bør kunne ha en klar oppfatning av hvem som sitter med ansvaret for den offentlige virksomheten i eget lokalsamfunn, og innenfor hvilke rammebetingelser dette ansvaret er utøvet, som grunnlag for å bedømme de folkevalgte prioriteringer og stille dem til ansvar.

7.1.2 Hva betyr kommuneinndelingen?

Det er vanskelig å bedømme hvordan de sentrale verdiene ved lokaldemokratiet påvirkes av den inndelingssituasjonen som i dag gjelder i Follo. Vi har ikke gjort egne undersøkelser om borgernes vurdering av sentrale sider ved lokaldemokratiets virkemåte. Det viktigste bakteppet for å kunne knytte kommentarer til dette spørsmålet, springer ut av den regionbeskrivelsen vi har vist foran, og der det legges vekt på at kommunene i Follo gjennomgående er store kommuner innenfor et relativt lite geografisk område med betydelig integrasjon i en større storbyregion.

I det følgende peker vi på noen mulige utfordringer for lokaldemokratiet i Follo:

- I Osloområdet og i Follo påvirker kommunenes disposisjoner hverandre. Det kan være et demokratisk problem at innbyggerne på denne måten utsettes for konsekvenser av politiske beslutningsprosesser i kommuner der de ikke har anledning til å gjøre sin stemme gjeldende gjennom ordinære demokratiske kanaler.
- En annen demokratisk konsekvens av slike gjensidige påvirkninger, er at den enkelte kommune kan få redusert innflytelsen eller oppleve avmakt overfor oppgaver som de i utgangspunktet skulle være mer direkte ansvarlige for. Dette kan f. eks. skje hvis den samlede offentlige politikken innenfor et område utformes gjennom et samspill mellom beslutninger som fattes i flere kommuner, mens den helhetlige virkningene av vedtakene ikke trekker i samme retning og dermed bidrar til uønskede utfall.
- Innbyggerne i Follo beveger seg daglig på tvers av kommunegrensene, og har adgang til et bredt spekter av offentlige og private tilbud innenfor et stort geografisk område. Det er en positiv verdi knyttet til denne valgfriheten, men det kan være en demokratisk ulempe at borgerne ikke har mulighet til å øve innflytelse over disse tilbudene gjennom politisk deltakelse i valg.
- Folloregionens innflytelse overfor politiske beslutningsprosesser som på regionale arenaer i Osloregionen og nasjonalt plan, vil

kunne styrkes dersom det ikke er representanter for syv ulike kommuner som skal hevde regionens interesser.

Styrken ved gjeldende inndeling er at den representerer en godt innarbeidet forvaltning og at innbyggere kjenner til de eksisterende institusjonene. Kommunene har en størrelse som gjør at innbyggerne kan ha en viss nærhet til sin politikere, og størrelsen gjør at muligheten til oversikt over og innsyn i de lokalpolitiske prosessen kan sikre en tillit og legitimitet overfor beslutningsprosessene. Kommunene er imidlertid ikke så små at det skulle kunne oppstå vansker med å ivareta habilitets- eller rettsikkerhetsspørsmål.

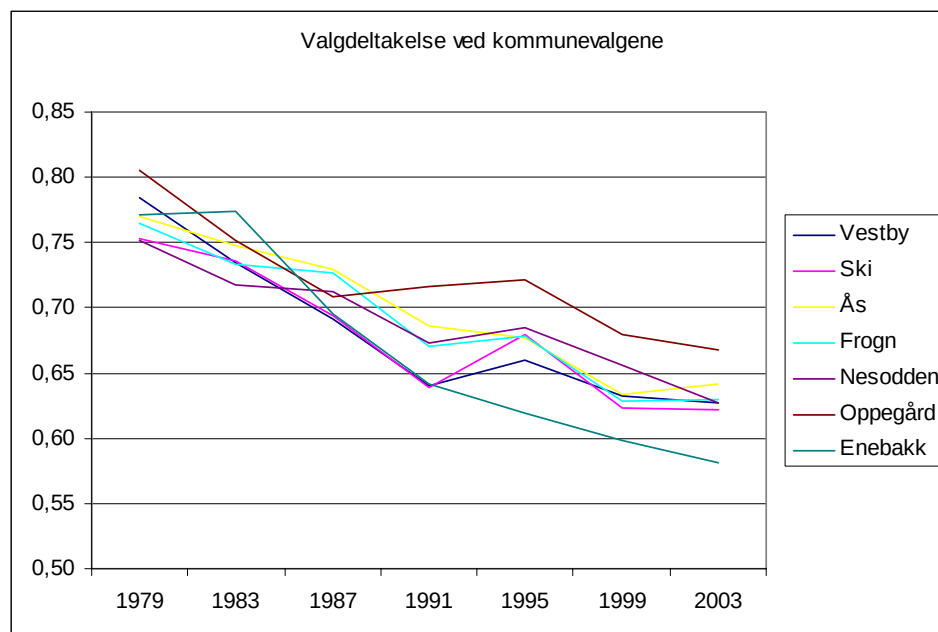
Ut fra momentene ovenfor kan det stilles spørsmål om den regionale påvirkningskraften i Follo kunne ha vært større, her definert som en direkte demokratisk innflytelse over "Follospesifikke" spørsmål. Avveiningen som i så fall må gjøres er om dette kan gjennomføres uten at hensynet til nærhet og oversiktighet i de eksisterende kommunene blir skadelidende.

Noen vil kunne se attraktive demokratiske aspekter ved muligheten til å delta på en demokratisk arena som fatter beslutninger for et større område enn egen kommune, særlig hvis en slik større politisk enhet også disponerte virkemidler som kunne anvendes i til å utforme en regional politikk. Andre vil se ulemper i form av tapt nærhet og redusert mulighet til direkte kontakt med egne politikere.

Inndelingsendringer kan tenkes å øke muligheten til desentralisering av oppgaver til kommunene. Det kan også tenkes at tendensen til sterkere statlig styring av kommunene vil motvirkes, som følge av inndelingsendringer. Slike konsekvenser vil i så fall kunne representere lokal-demokratiske gevinster som bør inngå i en samlet vurdering av behovet for å endre kommuneinndelingen.

7.1.3 Valgdeltakelse og utfall

Valgdeltakelsen i kommunene i Follo har fulgt den samme nedadgående tendensen som i landet for øvrig. Fra en valgdeltakelse på 75-80 prosent for 25 år siden, falt den i 2003 til under 70 prosent i alle kommunene, og i Enebakk var den under 60 prosent.



Figur 7.1 Valgdeltakelsen 1979-2003

Det er liten grunn til å tro at fallet i valgdeltakelse henger direkte sammen med kommuneinndelingen. Det er mange faktorer som kan ligge bak en slik trend og tolkningen trenger ikke entydig være at folk har mistet tillit til lokaldemokratiet eller interessen for det som skjer der.

Lokaldemokratiet i Follo ivaretas i dag av 225 direkte folkevalgte representanter fra 11 ulike partier. Valgresultatet viser at det er ulike partipolitiske profiler på sammensetning av kommunestyrene i Follo.

Tabell 7.1 Valgte kommunestyrerepresentanter i Follo 2003-2007

	Vestby	Ski	Ås	Frogn	Nesodden	Oppegård	Enebakk	Follo
Det norske Arbeiderparti	13	11	10	6	6	6	7	59
Fremskrittspartiet	6	7	5	5	3	4	6	36
Høyre	8	10	4	9	6	13	6	56
Kristelig Folkeparti	1	2	2	1	1	1	2	10
Senterpartiet	2	2	4	1	0	0	3	12
Sosialistisk Venstreparti	3	6	6	4	8	4	3	34
Venstre	1	2	2	3	1	2	0	11
Miljøpartiet de Grønne	0	0	0	0	1	0	0	1
Pensjonistpartiet	0	1	0	2	0	1	0	4
Rød Valgallianse	0	0	0	0	1	0	0	1
Lokale lister	1	0	0	0	0	0	0	1
Sum	35	41	33	31	27	31	27	225

Kilde SSB: Valgstatistikk

Fem partier er representert i alle de syv kommunestyrene (H, A, F, KrF og SV). Videre er ett parti representert seks kommuner (V), ett parti er

representert i fem (Sp) og ett parti er representert i to av kommunestyrene (P). Tre av partier er representert med én representant hver (MDG, LL og RV).

I lys av valgdeltakelse og utskiftingen i kommunestyrene fra valg til valg, kan det by på utfordringer å rekruttere villige kandidater til å fylle alle vervene. Inndelingsendringer vil redusere antall lokalpolitikere, og slik sett kunne gjøre rekrutteringsoppgaven enklere. På den annen side vil bredden i den lokalpolitiske representasjon bli redusert.

7.1.4 Konklusjon

Vi kan ikke trekke entydige konklusjoner om lokaldemokratiets vilkår som følge av gjeldende inndelingssituasjon i Follo. Gjennomgangen av oppgaveløsningen i de foregående kapitlene har heller ikke avdekket akutte eller alvorlige svakheter ved kommunenes evne til å ivareta sine kommunale funksjoner, som kan sies å ha alvorlige konsekvenser for lokaldemokratiske verdier.

De lokaldemokratiske vurderingene vil måtte bli resultat av en avveining av utsiktene til å kunne øke den regionale påvirkningskraften i Follo, opp mot verdiene som ligger i å ta vare på en innarbeidet politisk struktur.

7.2 Mulige forvaltningsreformer og endrete rammebetingelser

Vurderingen av reformbehovet i Follo vil kunne fortone seg annerledes dersom de større forvaltningspolitiske debattene som nå føres i Norge fører til endringer i forvaltningsstruktur eller større endringer i prinsippene for kommuneorgansiering. Nedenfor skisserer vi kort hvordan noen slike mulige endringer i overordnede rammebetingelser kan komme til å påvirke de vurderingene som skal gjøres i Follo.

7.2.1 Fylkeskommunen nedlegges - tonivåmodell

Dersom mellomnivået nedlegges vil nåværende fylkeskommunale oppgaver måtte ivaretas av kommune og stat. I NOU 2000:22 skisseres en mulig oppgavefordelingen i en forvaltningsmodell med to nivåer. Gitt dagens kommunestruktur og generalistkommuneprinsippet foreslo utvalget følgende modell:

Staten overtar ansvaret for:	Kommunene overtar ansvaret for:
Deler av fylkesvegene	Deler av fylkesvegene
Kollektivtrafikk	Fylkesbibliotekene
Kulturminnevernet	Tilskuddsforvaltning på kulturområdet
Regional planlegging	Fylkeskommunenes del av ansvaret for enkelte institusjoner i kultursektoren
Tilretteleggende virkemidler for næringsutvikling	Videregående opplæring

I denne modellen er staten tilført de tyngste fylkeskommunale oppgavene. Utvalgets hovedvurdering var at kommunene var for små i forhold til utstrekning, økonomi og/eller faglig ressursgrunnlag til å ivareta oppgaveløsningen å på en god måte. Hensynet til at lokalt folkevalgte skal ha ansvaret for oppgaver som krever tilpasning og prioritering - og dermed et kommunalt ansvar - kunne ikke ivaretas pga. kommuneinndelingen. Kommunene ville i større grad enn i dag, måtte forholde seg til den regionale statsforvaltningen som delvis er organisert på landsdelsnivå ved nødvendig kontakt knyttet til f. eks. et helhetlig opplæringsløp, kollektivtransport og regional planlegging.

En innføring av to-nivåmodellen vil kunne legge press på kommunestrukturen. Presset vil øke dersom det viser seg vanskelig å få beslutningsdyktige interkommunale samarbeider til å fungere. Presset på strukturen vil forsterkes dersom svært mange av de fylkeskommunale oppgavene skal legges til kommunene.

7.2.2 Større regioner

Dersom fylkeskommunene i sin nåværende form nedlegges og utvikles til for eksempel syv direkte valgte regioner på landsdelsnivå (forslaget som nå er til debatt i KS), vil dette innebære at nåværende statlige oppgaver blir regionale og underlagt folkevalgte regionale politikere. Det er verken fra KS side eller utredningsarbeider, foreslått å regionalisere kommunale oppgaver. Større regioner vil innebære større og mer sammensatte enheter der flere kommuner og hensyn inngår i forhold til dagens fylkeskommune.

Innføring av regioner gir argumenter for å opprettholde kommunestrukturen. Det regionale politiske nivå ivaretar de oppgaver som er for store for kommunene, men som i prinsippet bær underlegges tilpasning og prioritering av folkevalgte.

Nye regioner øker avstanden mellom kommune og region. Det kan styrke argumentene for endringer også i kommunestrukturen.

7.2.3 Brudd med generalistkommunen

Et brudd med generalistkommunen vil innebære at man får ulike kommunetyper med ulike oppgaver avhengig av funksjonalitet, ressursgrunnlag og størrelse. En slik modell kan også åpne for at det i deler av landet er to forvaltningsnivåer, mens det i andre deler kan være tre nivåer. I så fall vil det være naturlig å tenke seg at det i hovedstadsområdet er mulig å basere seg på en tonivåmodell.

En åpning for utvikling av kommuner med ulikt oppgaveansvar, kan gi press både i retning av større kommuner, men kan også bidra til å opprettholde dagens situasjon.

For kommuner med ambisjoner om å beholde dagens oppgaver og styrke seg med ytterlige oppgaver vil en endring i kommunestrukturen ofte være nødvendig. Fra et statlig perspektiv viser kommunene ved vilje til endring i struktur, også vilje til å påta seg dagens og nye oppgaver.

For kommuner som ønsker å opprettholde sin kommunestatus og ikke inngå i større enheter, kan konsekvensen, men også muligheten, være å ivareta færre oppgaver enn i dag. Oppgaver som i fremtiden f.eks. krever sterke fagmiljøer og økonomi vil i et slikt system måtte ivaretas av nabokommunen, regionen eller staten. Dette har imidlertid demokratiske implikasjoner. Lokalvalgene vil ha ulik betydning avhengig av status for den enkelte kommune.

Et annet moment vil være at det kan legges opp til utvikling av en forvaltning hvor formaliserte samarbeidsorganer og/eller særorganer kan bli alminnelig. Kommunene kan sammen utvikle regionale organisasjoner for kommuneoverskridende oppgaver.

7.2.4 Strategiske utfordringer for kommunene

Kommunene må forholde seg til den virkeligheten, dynamikken og de endelige resultater av prosessene som pågår nasjonalt og regionalt i hovedstadsområdet. Forholdene er slik i dagens Norge at ingen vet utfallet av de debattene som pågår om bl.a. kommunestruktur, generalistkommunen, fylkeskommunen og hovedstadsregionen.

Kommunene har selv utspillet og mulighet for innflytelse både fordi inndelingsspørsmål avgjøres av kommunene selv, fordi regjeringen har en avventende posisjon i forhold til regionspørsmålet og fordi de politiske partiene ikke har tatt stilling til landets fremtidige forvaltningsorganisering. Kommunene har mulighetene til å komme med konkrete initiativ. Nedenfor påpeker vi på noen mulige retninger.

- Dersom Norge regionaliseres med et regionnivå med betydelige oppgaver av interesse for kommunene og f.eks. Østvikens skulle bli én region, vil dette kunne få betydning for Follokommunene som

del av det regionale partnerskap, for dialogform og kontaktmønstre mellom forvaltningsnivåene, og for styrkeforholdet mellom første- og andrelinjetjenesten. En regionalisering kan i den sammenheng bidra til press på kommunestrukturen. Men det er naturlig å tro at dette eventuelle presset på inndelingen blir mindre enn ved en tonivåmodell der kommunene ville måtte ivareta en rekke fylkeskommunale oppgaver.

- Ved en eventuell avvikling av fylkeskommunene og innføring av en tonivåmodell, ville kunne oppstå et sterkere press om å endre kommuneinndelingen. Ingen av dagens Follokommuner ville være store nok til å overta ansvaret for f. eks. videregående opplæring eller kollektivtransport hver for seg. Én stor kommune i Follo vil kunne ivareta f. eks. videregående opplæring eller statlige oppgaver som institusjonsbasert barnevern, rusomsorg, fylkesmannens landbruk- og miljøvernansvar, tilretteleggende virkemidler for næringsutvikling, direkte næringsvirkemidler tillagt Innovasjon Norge mv. Men for flere av disse oppgavene vil det selv i en regionkommunemodell måtte være nødvendig med interkommunalt samarbeid for å kunne ivareta oppgavene på tilfredsstillende måte.
- Dersom generalistkommuneprinsippet avvikles kan mindre kommuner risikere å få ta ansvaret for færre oppgaver enn større. A og b kommuneproblematikken er en reell mulighet, men det er vel mindre grunn til å tro at de eksisterende kommunene i Follo ikke vil kunne få en full kommunal oppgaveportefølje.
- I en alternativ Hovedstadsstrategi, der Osloregionen finner sin egen "regionale vei" i et fylkes- og kommuneoverskridende samarbeid, kan den enkelte kommune i Follo få utfordringer i forhold til å nå opp i en hovedstadssammenheng. Muligheten til å få større tyngde og påvirkningskraft i hovedstadsregionen, kan derfor trekke i retning av større kommuner i Follo.

7.3 Konklusjoner

Lokaldemokratiet står overfor utfordringer som knytter seg til muligheten for å øke den lokalpolitiske deltakelsen og til å skape innhold og rammer som kan øke den regionale påvirkningskraften i regionale saker.

Samtidig vil hensynet til innbyggernes direkte påvirkningsmulighet overfor egne politikere og til stabilitet i de politiske strukturene, kunne tale imot større endringer i inndelingen.

Parallelt med inndelingsdiskusjonen løper også større diskusjoner med uvisst utfall om hele den offentlige sektorens utforming og om forvaltningsstrukturen.

Vår hovedoppsummering vil være at det kan være demokrati-betraktninger som peker i retning av at den regionale påvirkningskraften kan økes gjennom inndelingsendringer i Follo, men at dette ikke er opplagt og at behovet for inndelingsendring derfor må bero på en avveining av hvordan ulike verdier ved lokaldemokratiet kan bli ivaretatt ved ulike inndelingsløsninger i Follo.

Når spørsmålet om endret forvaltningsstruktur trekkes inn, kan det avtegne seg en situasjon som øker interessen for å gjennomføre en evt. kommunesammenslutning i Follo. Det vurderes nå løsninger som kan innebære at kommunenivået kan spille en betydelig sterkere rolle i å løse oppgaver som i dag er fylkeskommunale eller statlige (tonivåmodell, differensiert oppgavefordeling).

De reformmulighetene som her åpner seg, kan peke tydeligere i retning av at lokaldemokratiet kan styrkes i form av større ansvar for offentlige oppgaver, og sterkere innflytelse over utviklingen innenfor egen region. Men en slik utviklingsretning vil altså kunne kreve vilje til å vurdere inndelingsendringer i Follo.

8 Oversikt over reformbehovet og vurdering av alternative løsninger

8.1 Oversikt over reformbehovet

I de foregående tre kapitlene har vi belyst dagens kommunale funksjoner og om det er forbedringspotensial og samordningsgevinster knyttet til disse funksjonene. Vi har sammenfattet gjennomgangen i følgende konklusjoner om reformbehovet:

- *Som samfunnsutviklere* står kommunene overfor felles utfordringer i arbeidet med å påvirke det overordnede utbyggingsmønsteret. Framtidig vekst og utbyggingspress vil stille krav til gode avveininger mellom vekst og vern. Follo-kommunene er sterkt integrert i landets hovedstadsområde og har felles interesser i arbeidet med å påvirke statlige og regionale tjenesteytere. Kommunene kan også ha felles interesser i en aktiv tilrettelegging for verdiskaping og videreutvikling av næringslivet. Prioritering av disse utfordringene kan tilsi en sterkere integrasjon av kommunenes plan- og utviklingsressurser.
 - *Som tjenesteprodusenter* har kommunene sin primæroppgave i å sikre gode og brukervennlige velferdstjenester i de enkelte lokalsamfunn. Kommunene er samtidig ansvarlige for en omfattende administrasjon og produksjonsvirksomhet hvor hensynet til effektiv ressursbruk, kompetanse og kvalitet kan tilsi samordning av deler av den kommunale forvaltning. I Follo er samordningsbehovet etter våre vurderinger særlig knyttet til IKT, administrative funksjoner, ulike typer forvaltningsvirksomhet og kompetansekrevende tjenesteyting. Regionen står overfor felles utfordringer i arbeidet med å sikre langsiktig gode løsninger innenfor teknisk sektor. I de mest integrerte områdene rundt regionsenteret kan det argumenteres for en tettere samordning og styring av utbyggingsmønsteret innenfor skole og eldreomsorg på tvers av kommunegrensene.
 - *Som demokratiske organer* står kommunene overfor viktige avveininger mellom hensyn som kan tale for stabilitet i den kommunale forvaltning og hensyn som kan tale for endringer. Hensynet til deltakelse, identitet og påvirkningsmuligheter kan tale for stabilitet i kommuneinndelingen og kommunenes rolle som lokalpolitiske organer. Hensynet til effektiv ressursutnyttelse,
-

påvirkningskraft og fornyelse i lokalpolitikkenes innhold kan tale for endringer. Avveiningen mellom ulike demokratiske argumenter bør sees i lys av at det kan være store muligheter for å møte felles forvaltningsmessige utfordringer i samfunnsutbyggingen og tjenesteproduksjonen uten at det kommer i konflikt med viktige lokalpolitiske kvaliteter. Nærhet og stabilitet kan ivaretas selv om kommunene mobiliserer for bedre ressursutnyttelse og økt regional påvirkningskraft.

8.2 Reformstrategier

Disse felles utfordringene i Follo kan møtes på to prinsipielt forskjellige måter, enten gjennom samarbeidsløsninger mellom kommunene eller gjennom endringer i kommuneinndelingen. Mulighetsrommet for løsninger kan beskrives som følger:

- *0-alternativet* kan være at kommuneinndelingen opprettholdes som i dag og at samarbeidet i Follorådet utvikles etter dagens prinsipper. Det betyr at samarbeidet videre tar som utgangspunkt at kommunestyrene skal ha vedtaksmyndighet i alle vesentlige saker i tråd med prinsippene i dagens kommunelov. Interkommunale løsninger kan utvikles på ulike geografiske nivåer innenfor regionen og etter organisatoriske prinsipper som er tilpasset den enkelte oppgave. Det kan bety at Follo ikke utvikles som en sterk politisk og administrativt styrt samarbeidsregion. Kommunemodellen vil fortsatt være selvstendige generalistkommuner og samarbeidsmodellen kan kalles *pragmatisk interkommunalt samarbeid*.
- *Strategisk kommuneallianse* innebærer at kommunene går inn i en mer aktiv prosess for å utvikle samarbeidsløsninger på viktige og strategiske områder mellom fortrinnsvis alle kommunene i Follo. Alliansen utvikles som et operativt støtteorgan for kommunene med ansvar for å utrede og fremme forslag til nye samarbeidsordninger overfor kommunestyrene. En strategisk kommuneallianse styrer etter et felles program for integrasjon mellom kommunene som er vedtatt av alle kommunestyrene. Handlingsprogrammet trekker opp mål og prinsipper for samarbeidet og er konkret når det gjelder hvilke områder som skal prioriteres mht. felles løsninger.
- *Samkommuneløsning* er neste skritt på vei mot en sterkere integrasjon mellom kommunene. Det innebærer etablering av en egen juridisk enhet på regionalt nivå med ansvar og beslutningsmyndighet over egne oppgaver. Samarbeid etter samkommuneprinsippet betyr at kommunene frasier seg ansvaret for de oppgaver som samkommunen skal løse. Samkommunen styres av regionale politikere som velges av kommunestyrene. Den

er indirekte finansiert og har en egen administrasjon. Løsningen kan etableres for regionale utviklingsoppgaver, regional tjenesteproduksjon eller begge deler. Myndighetsoverføringen fra kommunene til samkommunen er ikke hjemlet i dagens lovgivning og modellen krever derfor forsøksstatus.

- *Regionkommuneløsning* dvs. sammenslutning av alle syv kommunene. Kommunesammenslutning betyr i utgangspunktet at regionen 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.
- *Sammenslutninger i deler av regionen.* Innenfor regionen finnes flere teoretiske kommunekonstellasjoner, både en sammenslutning mellom kommunene rundt regionsenteret (Ski, Oppegård, evt. hele eller deler av Enebakk og Ås), og evt. en større kystkommune i vest. Det kan også tenkes blandede løsninger, for eksempel ved at det skjer en sammenslutning og grenseregulering rundt regionsenteret, mens de øvrige kommunene opprettholdes i kombinasjon med en forsterkning av Follorådet.

I det følgende skal vi kort vurdere to av disse hovedløsningene nærmere hhv. en samkommuneløsning og regionkommunealternativet. Vi skal også knytte kommentarer mellomliggende løsninger.

8.3 Samkommune i Follo

8.3.1 Hva er en samkommune?

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. Beslutninger i samkommunen fattes ved alminnelig flertall. Samkommunen mottar økonomiske ressurser fra medlemskommunene og har en egen administrasjon. For Follo kan den tenkes én eller flere samkommuner. En samkommune har syv viktige kjennetegn:

- (1) Geografisk nedslagsfelt som dekker minst to kommuner
- (2) Politisk styringsorgan valgt av og blant kommunestyrene
- (3) Ansvar for flere oppgaver⁵
- (4) Beslutningsmyndighet over egne oppgaver

⁵ Samkommunemodellen med én oppgave omtales ofte som en særkommune.

- (5) Selvstendig økonomi og indirekte finansiert
- (6) Egen juridisk enhet med ubegrenset deltakeransvar
- (7) Egen administrasjon og fagavdelinger (utgått fra kommunene)

Det er særlig punkt 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 må 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 flere kommuner, i funksjonelle regioner, på fylkesnivå eller for den del på landsdelsnivå
 - Den kan ha ansvar for få eller mange oppgaver både innen utvikling og 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
-

Forsøksloven

Lov om forsøk i offentlig forvaltning gir muligheter for forsøksvirksomhet i forvaltningen, der hvor lovgivningen ikke åpner for det. Kommunal forvaltning kan gjennom forsøksloven få prøve ut løsninger som kan føre til mer effektiv organisering, raskere saksbehandling eller bedre tjenester for brukerne. Det kan drives forsøk både når det gjelder tilpasninger av kommunelovens bestemmelser og når det gjelder lovgivning på enkeltsektorer (for eksempel miljøvernlovgivning eller barnevernlovgivningen (særlover)). Det kan ikke settes i gang forsøk med avvik fra kommunelovens grunnleggende bestemmelser om organisering, forvaltningslovens saksbehandlingsregler eller regler gitt for å verne enkeltpersoners rettssikkerhet. Kommunal- og regionaldepartementet forvalter loven for forsøk i kommunesektoren. Godkjenning kan gis for en periode på inntil fire år. Forsøksperioden kan forlenges med inntil to år.

8.3.2 Hvorfor samkommune?

Tradisjonelt interkommunalt samarbeid om kjerneoppgaver er kjennetegnet ved at viktige beslutninger tas i den enkelte kommunene. Dagens samarbeidsformer er prinsipielt sett preget av svakheter knyttet til bl.a:

- *Lite beslutningseffektivitet* som følge av parallelle behandlinger i ulike kommunale administrasjoner og kommunestyrer. Dette gir økt administrasjon og byråkrati
- *Lite handling og dårlig framdrift* som følge av mangel på felles arenaer hvor det er mulig å dyrke fram en interkommunal kultur med felles problemforståelse
- *Manglende politisk styring og åpenhet* som følge av at samarbeid er organisert etter ulike selskapsformer
- *Lite oversiktighet* som følge av at hvert samarbeidsområde har "sin" organisering

Samkommunemodellen kan være en organisasjonsform som møter behovet for politisk styring, tyngde og forenkling i interkommunalt samarbeid.

Følgende argumenter kan føres for samkommunemodellen i lys av andre samarbeidsformer eller sammenslutning:

- Samkommunen vil trolig 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 politikerne makt og beslutningsmyndighet over regionale oppgaver som kan skape grunnlag for bedre styring, raskere handling og bedre framdrift i regionale saker.
- Samkommunen følger reglene om åpenhet og saksbehandling gitt i kommuneloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven.
- Samkommunen gir både politikerne og administrasjonen en felles arena som kan legge grunnlag for utvikling av nye interessante roller knyttet til nye oppgaver og nye arbeidsformer.
- Samkommunen representerer et interessant mottaksapparat for statlige og fylkeskommunale oppgaver
- Samkommunen gir forutsetninger for stordriftsfordeler knyttet til kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjon og administrasjon.
- Samkommunen kan bidra til å vitalisere og skape trykk i en regional utviklingsstrategi på nærregionnivå som er basert på kommunenes egenart og fortrinn.
- 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.
- Samkommunemodellen er fleksibel i den forstand at modellen kan tilpasses det eventuelle reformbehov kommunene opplever knyttet til kommuneoverskridende oppgaveløsning, mens oppgaver som mest hensiktsmessig løses lokalt forblir et kommunalt ansvar.

8.3.3 Motargumenter

Det kan reises flere motforestillinger mot samkommunemodellen. 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
 - Samkommunen representerer en dårligere demokratisk løsning enn vanlige kommunale løsninger fordi den er indirekte valgt og finansiert
 - Den kan bli en konkurrent til både kommunene og fylkeskommunen og medføre uro om oppgavefordeling, finansiering osv.
 - Den krever forsøk og et betydelig omstillingsarbeid ikke bare fra kommunenes side, men også fra staten som må foreta endringer i sine styringssystemer
-

- 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.

Tyngden i motargumentene kommer også 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 sammensluting av kommunene, mer statlig styring, direkte statlig tjenesteyting eller en fylkeskommune som overkommune.

8.3.4 Eksempler på samarbeid etter prinsippene for samkommunen

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. Finland har om lag 450 kommuner. 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 fire 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 (omtalt nedenfor).
 - Flere 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 (særkommune).
 - Samarbeidet mellom Buskerud, Telemark og Vestfold (BTV-samarbeidet) hvor fylkestingene bl.a. har overført ansvaret for
-

utvikling, næringspolitikk og samferdsel til et regionråd bestående av representanter fra de tre fylkeskommunene.

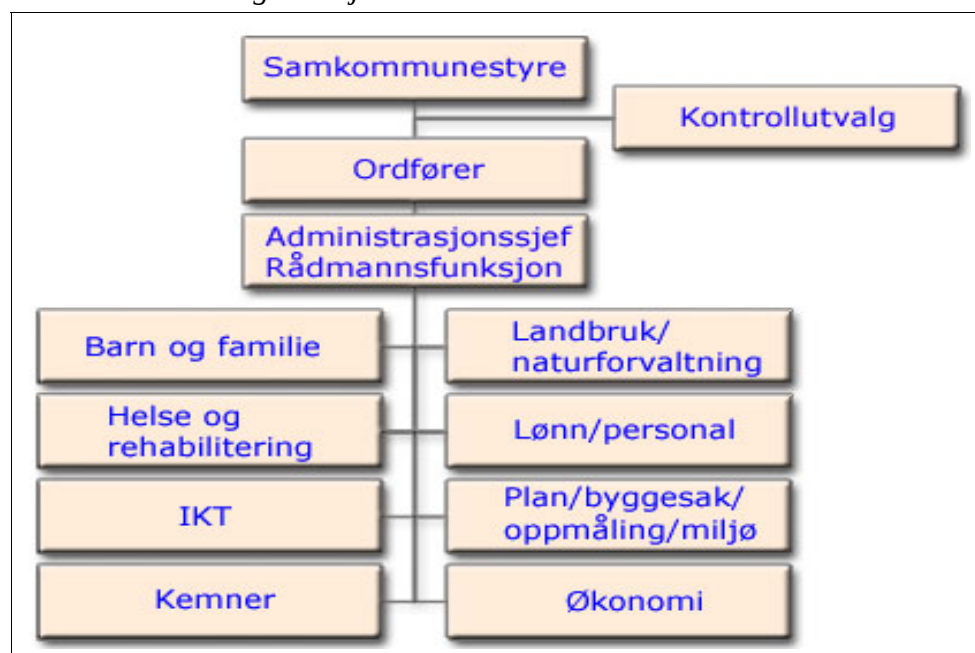
- Samarbeidsorganet for kollektivtransport i det sentrale østlandsområdet (SKØ). SKØ er under utvikling og har også karakter av å kunne bli en sær(fylkes)kommune eller - enhet for transport.

Innherred samkommune

Etter behandling i kommunestyrene i Levanger og Verdal vedtok kommunene høsten 2003 å søke forsøk med samkommune. Kommunal- og regionaldepartementet godkjente et forsøk med samkommunalt ansvar for en rekke lovpålagte kommunale oppgaver vinteren 2004. Forsøket skal pågå i fire år, med mulighet for to års forlengelse. Samkommunens øverste organ er samkommunestyret som består av 9 politikere fra Levanger og 9 fra Verdal fra ulike partier. Samkommunestyret er valgt av og blant kommunestyrerepresentantene. Samkommunen finansieres av kommunene gjennom årlige bevilgninger og etter forslag fra samkommunestyret. Samkommunestyret ledes av én av ordførerne etter en nærmere fastsatt turnus. Rådmannsfunksjonen ivaretas av den kommunen som ikke har ordførervervet i samkommunen. Kommunene er fortsatt formelt arbeidsgivere for medarbeiderne som utfører sitt oppdrag på vegne av samkommunen. Men i det daglige ledes de ulike sektorene av nyutnevnte ledere oppnevnt av rådmannen i samkommunen. De ulike funksjoner er samlokalisert og fordelt slik at både Verdal og Levanger kommuner har et visst antall arbeidsplasser.

Ansvar er flyttet til fra kommunene og til samkommunen på bl.a. følgende områder:

- Barnevern
 - Helsetjenester
 - Sosialtjenester og rusomsorg
 - LANDBRUK
 - Miljøvern
 - Kart og oppmåling
 - Skatteoppkrever – kemner
 - Interne tjenester/ lønn/regnskap
 - IKT
 - Næringsutvikling
-

Samkommunens organisasjon

Boks 8.1. Eksempler på bestemmelser gitt i medhold av forsøksloven for Innherred

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.

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. »

8.3.5 Utformingen av samkommune i Follo

Som vi har vært inne på kan det i Follo utvikles én eller flere samkommuner som svar på behovet for formalisert kommuneoverskridende organisasjoner. Fordelen med samkommuneløsningen er at den kan være en fleksibelt svar og tilpasset det reformbehov kommunene opplever. Samkommunen medfører ikke en så omfattende omstilling som en kommunesammenslutning. I tillegg kan hensynet til demokratisk styring ivaretas gjennom en representativ sammensetning av samkommunestyret. Samkommunen skal også følge prinsippene om saksbehandling gitt i forvaltningsloven, kommuneloven og offentlighetsloven.

Fra Innherred har vi eksempel på en samkommune med relativt mange og betydelige kommunale oppgaver, men bare to kommuner. Hensynet til representativitet har vært ivaretatt gjennom at relativt mange representanter fra kommunestyrene er med i samkommunestyret (9 fra hver). Dermed har samkommunen en viss representativitet når det gjelder

partisammensetning, kjønn og alder. Samkommunestyret følger bestemmelsen om minimum 40 prosent av hvert kjønn i styret. Kommunene Verdal og Levanger har relativt likt antall innbyggere og en ble derfor enige om å ha like mange representanter fra hver av kommunene.

Ved flere kommuner som deltakere i en samkommune, kan antallet representanter i samkommunestyret totalt sette begrensninger for hvor mange representanter som stiller fra kommunene. Ved en samkommune for hele Follo med betydelige oppgaver både knyttet til utvikling og tjenesteproduksjon kan en med utgangspunkt i kommuneloven for eksempel legge opp til at samkommunen skal ha 43 representanter (kommuner over 100 000 har et minstekrav på 43 representanter, men dette gjelder for kommuner). For å begrense samkommunestyrets størrelse, kan et noe lavere antall representanter vurderes.

Et viktig spørsmål er om antall representanter i samkommunestyret skal avspeile antall innbyggere i kommunene. I Innherredprosessen var det opprinnelig meningen at Frosta kommune også skulle delta i samkommunen. Frosta er med sine 2500 innbyggere langt mindre enn Verdal (17.900 innb) og Levanger (13.800 innb), og en var enige om at Frosta gikk inn i samkommunen med 5 representanter. Når det gjelder representativitet er de lagt til grunn at samkommunen skal og avspeile forholdene i den enkelte kommune.

Når det gjelder finansiering kan det legges opp til å ta utgangspunkt i kommunene ressursbruk på de aktuelle sektorer eventuelt sett i sammenheng med antall innbyggere og kjennetegn ved disse.

Antall kommuner som er deltakere i samkommunen har ikke betydning for den formelle ivaretagelsen av lovfestede oppgaver som helt og fullt skal overføres til samkommunen. I forhold til f.eks. barnevernslovgivningen og miljøvernlovgivningen, vil det være klart at ansvaret for visse definerte funksjoner etter lovgivningen i sin helhet overføres til samkommunen som har det politiske og juridiske ansvar for oppgaveløsningen (se eksempel på bestemmelse fra Innherred ovenfor).

Kommunene er mer fleksible i forhold til oppgaver som ikke er lovpålagt (for eksempel næringsutvikling, IKT), men hvor kommuneoverskridende løsninger er hensiktsmessig.

Oppgavene etter plan- og bygningsloven

Ved utvikling av en mer kommuneoverskridende organisering for planlegging og utviklingsoppgaver, er håndteringen av plan og bygningsloven svært sentral. Det kan skape utfordringer.

På den ene siden er planlegging, byggesak og arealforvaltning lokale oppgaver, hvor et lokalt perspektiv og nærhet til innbyggere og nærings-

liv kan være viktig. Det kan virke lite hensiktsmessig – eller nødvendig – å overføre enkeltsaker og mindre lokale saker til et kommune-overskridende organ som samkommunen.

På den andre siden vil løsningen av kommuneoverskridende og regionale samfunnsoppgaver bl.a. knyttet til lokalisering av kjøpesentre, bolig og næringsstruktur nødvendiggjøre planlegging og politisk behandling og avklaring på interkommunalt nivå og i en interkommunal organisasjon som samkommunen.

Plan, arealforvaltning og byggesak er sterkt integrerte oppgaver som er regulert i samme lov. Det taler for å at samme enhet fortsatt bør ha ansvaret for både areal-, plan- og byggesaker, hvis ikke kan gråsoner og doble kompetansemiljøer utvikles.

En interkommunal administrativ løsning for plan, byggesak og arealforvaltning kan bidra til å styrke fagmiljøet i regionen og bidra til fleksibilitet og spesialisering i organisasjonen. En felles administrasjon kan gevinster fordi administrasjonskostnadene kan reduseres.

Utfordringen for kommunene kan være å finne en løsning som kan fange møte hensynet til en lokal og en regional planlegging og arealforvaltning og som samtidig av være beslutningseffektiv og styrke kompetansen og fagmiljøene overfor innbyggerne.

En annen utfordring er at oppgavene etter plan- og bygningsloven er integrerte med kommunenes øvrige oppgaver. Plan- og bygningsloven er f.eks. sentral for å følge opp oppgaver som er igjen i kommunene, f.eks. knyttet til anlegg for tjenesteyting. Dette kan imidlertid løses ved at den samkommunale planadministrasjonen skal utføre oppgaver på oppdrag av kommunene.

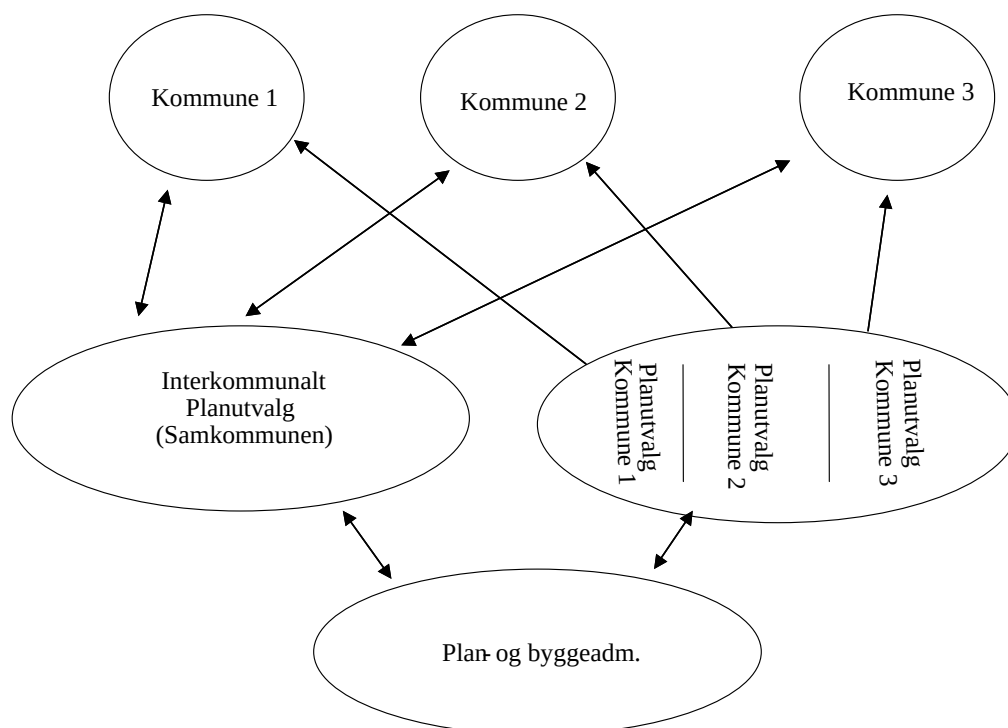
Vi peker nedenfor på to hovedmodeller.

Alternativ 1: Felles planadministrasjon - samkommunen som planutvalg

Det opprettes en felles planadministrasjon for kommunene.

Planadministrasjonen skal utføre oppgaver på oppdrag av kommunene og samkommunen. Det innebærer bl.a. å utarbeide interkommunale planer, kommuneplaner, reguleringsplaner og byggesaker på oppdrag av samkommunen og kommunene. Videre vil planadministrasjonen ha en rolle i å vurdere hvorvidt det er den enkelte kommunes faste planutvalg eller det interkommunale planutvalget (samkommunen) som skal behandle plan-, areal- og byggesaker som krever politisk behandling før sakene går til de respektive kommunestyrene. Kommunenes faste planutvalg behandler enkeltsaker og mindre lokale saker. I øvrige saker er samkommunen det faste planutvalg. Prinsippet vil være at planadministrasjonen etter faglig skjønn gir innstilling om sak skal

behandles av kommunenes planutvalg eller av samkommunen. Etter forutgående innstilling fra samkommunerådmannen vil de være ordføreren i samkommunen som avgjør behandlingsform.



Figur 8.1 Samkommunen som fast planutvalg – eksempel med tre kommuner (Innherreds løsning)

Fordelen ved løsningen er at den er fleksibel og tar høyde for om en oppgave er lokal eller kommuneoverskridende. I kommuneoverskridende saker vil samkommunestyret, som fast planutvalg, kunne legge et regionalt perspektiv til grunn overfor kommunestyrene. Samtidig beholder kommunestyrene sin formelle myndighet etter plan- og bygningsloven. Konstruksjonen vi kreve politisk tillit, dialog og evne til konsensus i mulige kontroversielle plansaker.

Alternativ 2 - felles planadministrasjon – samkommunen som areal- og byggemyndighet

Denne løsningen innebærer at samkommunestyret overtar samtlige av oppgavene kommune i dag har etter plan og bygningsloven og det opprettes en egen planadministrasjon for samkommunen. De kommunale plan- og byggeadministrasjoner overføres til samkommunen. Fordelen ved løsningen er at den er klar. Det er ikke tvil om ansvarsforholdene. Modellen gir muligheter for et kommuneoverskridende perspektiv i plansaker og byggesaksbehandlingen. Men modellen kan være "overdimensjonert" i forhold til at mange plan- og byggesaker er av en

lokal karakter. Kommunene sikrer innflytelse gjennom sine representanter i samkommunen.

8.3.6 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:

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 ev. 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.

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.

8.4 Follo kommune

Å etablere Follo kommune innebærer en sammenslutning av dagens syv kommuner. Follo kommune vil styres av ett kommunestyre valgt direkte av innbyggerne i Follo og vil ha én sentraladministrasjon.

8.4.1 Kjennetegn ved Follo kommune

Én kommune for Follo ville blitt en stor kommune når det gjelder antall innbyggere. Follo kommune ville hatt om lag 115 000 innbyggere og ville vært landets fjerde største kommune etter Oslo, Bergen og Trondheim og like foran Stavanger kommune. I geografisk utstrekning

ville ikke kommunen vært spesielt stor. Det finnes mange eksempler på etablerte kommuner som er betydelig større i areal. Follo kommune vil i areal være på størrelse med for eksempel Aurskog-Høland i Akershus og bare halvparten så stor som Ringerike kommune i Buskerud. Follo kommune ville være kjennetegnet av overkommelig reiseavstander innad, men ville neppe ha ett klart regionsenter som i dag ville oppfattes som er like naturlig å forholde seg til for alle innbyggerne. Samlet sett ville en kommune for Follo disponere over 4 mrd kroner i brutto driftsinntekter.

8.4.2 Overordnede vurderinger

Å gå til kommunesammenslutning er en alvorlig sak som må være godt begrunnet i forhold til den kommunale virksomhet. Beslutningskriteriet for denne type avgjørelse vil normalt være at det må være overveiende sannsynlig at løsningen gir gevinster for den kommunale virksomhet medregnet omstillingskostnader. I det ligger at reformbehovet må være omfattende og av grunnleggende karakter, dels innenfor det som i dag er kommunale oppgaver, dels i lys av hvilken utvikling kommunene står overfor i årene framover. Selv om dette i bunn og grunn handler om politiske avveininger, kan det pekes på noen forutsetninger som normalt må ligge til rette:

- Det geografiske området som skal danne kommune må oppleves som en naturlig sammenhørende enhet for innbyggerne. I det ligger normalt at det må være et minimum av integrasjon og kommunikasjonsmessig orientering mellom det som skal være kommunesenteret og omlandet.
- Den nye kommunen må ha forutsetninger for å kunne løse sine primæroppgaver i forhold til innbyggerne minst like godt som dagens kommuner.
- Den nye kommunen må ivareta samfunnsmessige krav til effektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen.
- Den nye kommunen må kunne utvikles til en god demokratisk enhet som gir mulighet for påvirkning og deltakelse i den lokale beslutningsprosessen.
- Den nye kommunen må være framtidsrettet i forhold til både geografiske, forvaltningsmessige og demokratiske utfordringer

I forhold til det reformbehovet som er beskrevet ser vi særlig to argumenter som kan peke i retning av en regionkommune, begge er knyttet til samfunnsutbyggingen:

- Hvis kommunene prioriterer langsiktig styring av utbyggingsmønsteret og en utvikling av Follo som en sterk og selvstendig region, kan det begrunne et felles kommunestyre
- Hvis kommunene ønsker en utvidet regional utviklingsrolle, herunder større påvirkningskraft i hovedstadsforvaltningen og overtakelse av flere regionale oppgaver fra stat og fylkeskommune, vil det være en fordel om Follo består av én kommune.

Vi har vanskelig for å se at de øvrige delene av reformbehovet som gjelder samordning av administrative funksjoner og kommunale tjenester er så grunnleggende og så avgjørende at en sammenslutning av alle kommunene i Follo er en nærliggende løsning. Det er flere grunner til det:

- Reformbehovet er begrenset til spesielle funksjoner som ikke direkte berører den individrettede tjenesteproduksjonen (skole og eldreomsorg)
- Denne delen av reformbehovet berører noen av kommunene (regionsenteret) mer enn andre.
- Det finnes alternative løsninger som kan være bedre, i alle fall som en første tilnærming til en sterkere integrasjon på et senere tidspunkt
- Omstillingskostnadene for innarbeidet forvaltning kan være betydelig
- Erfaringer fra tidligere kommunesammenslutninger har vist at det kan være viktig å lykkes med samarbeid før sammenslutning

Nedenfor skal vi vurdere peke på noen mulige fordeler og ulemper, sett i forhold til det reformbehovet som er beskrevet.

8.4.3 Organisering av den nye kommunen

Ved en kommunesammenslutning vil det være nødvendig å vurdere lokalisering av de mest sentrale funksjoner for én kommune. Det kan tenkes ulike løsninger der de sentrale funksjonene organiseres desentralisert (mao. lite endringer ift. dagens kommuner). En ulempe ved desentraliserte løsninger, er utfordringer ift. styring, koordinering og ledelse. Selv om IKT er et viktig verktøy for kommunikasjon, er den menneskelige faktor viktig. Desentrale løsninger for oppgaver som krever et helhetsgrep for hele kommunen, kan vanskeliggjøre en felles avdelings- og kommunekultur. Et viktig forhold i den sammenheng kan være at samlokalisering vil være en viktig forutsetning for å kunne ta ut de synergieffekter og stordriftsfordeler.

Når det gjelder administrative støttefunksjoner og sektoradministrasjon, er det også gode argumenter for en samlokalisering av oppgaver bl.a. for å kunne hente ut stordriftsfordeler og for å utvikle fagmiljøene og

kompetanse. Det kan imidlertid være mulig å sørge for en viss balanse i forhold til nåværende situasjon når det gjelder arbeidsplasser, f. eks ved at staber og sektoradministrasjoner samlokaliseres, men at disse stillingene lokaliseres på egnede steder innen nåværende kommuner

Imidlertid er avstanden innad i Follo små og en eventuell samlokalisering av funksjoner ett sted ville ikke medføre uoverstigelige reiseavstander.

For øvrig vil en kommunesammenslutning ikke nødvendigvis føre til endringer i lokalisering av kontorsteder, kommunal infrastruktur eller tjenesteproduksjon. Hele den individrettede tjenesteytingen vil fortsatt måtte ytes i nærheten av der innbyggerne bor. Dagens institusjonsstruktur vil ligge fast. Det vil imidlertid ligge under en eventuell ny kommunes myndighet å vurdere organiseringen av utviklingsoppgaver og tjenesteproduksjon i en ny kommune og i lys av endringer i geografiske og befolkningsmessige forhold.

8.4.4 Regional posisjonering og påvirkningskraft

En kommune i Follo kan være et robust svar på den nasjonale og regionale debatten om forvaltningsutviklingen. Det er usikkert hva utfallet blir av debatten om kommunestruktur, generalistkommunen, fylkeskommunens framtid og om organiseringen av forvaltningen i hovedstadsregionen. Kommunene har selv utspillet og muligheten til å påvirke både inndelingsspørsmål og de andre diskusjonstemaene, siden regjeringen har en avventende posisjon i regionspørsmålet og fordi de politiske partiene ikke har tatt stilling til landets fremtidige forvaltningsorganisering. Kommene har mulighetene til å komme med konkrete initiativ. Vi vil peke på følgende egenskaper ved en Follokommune:

- Dersom Norge regionaliseres med et regionnivå med betydelige oppgaver av interesse for kommunene og f. eks Østvikens skulle bli én region, ville Follo ha betydelige ressurser og kapasitet til å være en viktig og innflytelsesrik del av regionens partnerskap. I samarbeid med regionale politikere med nye tydelige oppgaveområder, kan det utvikles politiske arenaer for å utmeisle lokal og regional politikk.
 - Ved en eventuell avvikling av fylkeskommunene og innføring av en tonivåmodell, ville én Follokommune trolig være stor nok til å ivareta Akershus fylkeskommune nåværende oppgaver, med unntak av kollektivtransport. Kollektivtransporten vurderes i dag overført (av bl.a. Akershus fylkeskommune) til et eventuelt nytt samordningsorgan for transport på det sentrale Østlandet (SKØ). Men ansvaret for videregående opplæring vil også Follokommune måtte løse gjennom samarbeid med andre opplæringsmyndigheter, pga de regionoverskridende oppgavene knyttet til opptak, dimensjonerings av linjetilbud mv.
-

- Én Follokommune ville kunne være stor nok til å ivareta en rekke utviklingsoppgaver som i dag ligger til staten, f.eks institusjonsbasert barnevern, rusomsorg, fylkesmannens landbruk- og miljøvernansvar, tilretteleggende virkemidler for næringsutvikling, direkte næringsvirkemidler tillagt Innovasjon Norge mv.
- Én Follokommune vil ha tyngde og påvirkningskraft i hovedstadsregionen. Det gir potensial for at Follo kan få innflytelse over statlige, fylkeskommunale og øvrige kommuners beslutningsprosesser som også angår Follo og utviklingen av hovedstadsområdet.
- Én Follokommune ville definitivt ikke risikere å bli en ”b”-kommune med færre oppgaver eller ansvar enn i dag.
- I en alternativ hovedstadsstrategi, der Osloregionen finner sin egen ”regionale vei”, kan Follo sammen med Oslo og andre kommuner utvikle sær- eller samkommuner for de nåværende kommunale, fylkeskommunale og statlige oppgaver for eksempel knyttet til næringspolitikk og transport.
- En reginkommune i Follo kan legge forholdene godt til rette for å utvikle en kommunebasert og kommunestyrt lokalforvaltning i hovedstadsområdet.

8.4.5 Samfunnsbygging

Fordeler ved én kommune i Follo

Etablering av Follo kommune vil være et tydelig politisk og organisatorisk svar på de utfordringer og uutnyttede potensialer for en bedre samlet ivaretagelse av samfunnsutbyggingsoppgavene i Follo. Vi vil peke på følgende punkter:

- Én Follokommune vil kunne legge tilrette for og gi muligheter for å gjennomføre felles strategier og prinsipper for utbyggingsmønsteret i én organisasjon med kompetanse og tyngde.
 - Én kommune vil innebære at kommunenes nåværende planfaglige og utviklingskompetanse kan utnyttes samlet og i et helhetlig kommuneoverskridende perspektiv. En ny kommune gir medarbeiderne muligheten for nye og spennende oppgaver.
 - Follo kan ha kompetanse og styrke i forhold til sterke private og statlige utbyggingskrefter.
 - Follo kan fremstå som mindre fragmentert og bedre koordinert. Det vil være muligheter for å utvikle en mer konkurransedyktig næringsregion som markedsføres i ett navn
 - Follo kan møte felles miljøvernutfordringer som krever et kommuneoverskridende perspektiv og forvaltning. F. eks. i forhold
-

til vern av felles kystsone og friluftsområder i regionen i lys av behovet for vekst og utvikling for hele Follo som ett bolig- service og arbeidsmarkedsområde.

- Større fagmiljøer kan også sikre at viktige habilitetsmessige og rettsikkerhetshensyn ivaretas innen for eksempel plan, miljøvern og landbruksforvaltningen
- Én Follokommune vil kunne møte utfordringene innen landbruksnæringen når det gjelder strukturendringer i landbruksproduksjonen, framvekst av nye og mer markedsbaserte næringer og større muligheter for omdisponering av landbrukseiendommer til andre formål.

Ulemper ved én kommune i Follo

- Follo kommune har i dag ikke ett klart og entydig regionsenter og de ulike deler av kommunen vil kunne ha ulike lokale behov som ikke blir forstått eller tatt hensyn til innenfor den nye regionkommunen.
- En Follokommune ville måtte håndtere svært mange interesser. Det kan redusere muligheten for helhetlige beslutninger og kreve tunge koordineringsprosesser

8.4.6 Tjenesteproduksjon

Det foreligger muligheter for å ta ut stordrifts- og kompetansegevinster dersom dages kommuner sluttes sammen til Follo. Dette gjelder spesielt oppgaver knyttet til sentraladministrasjon og drift av lokalpolitikken, administrative støttefunksjoner og kompetansekreven oppgaver overfor ressurskrevende brukere.

Samtidig er det viktig å understreke at den nasjonale litteraturen ikke nødvendigvis viser at større kommuner har et bedre tjenestetilbud enn de mindre, i alle fall ikke for kommuner som har mer enn 10 000 innbyggere, slik tilfellet er dagens Follo. Vi skal ikke undervurdere faren for at større kommuner har stordriftsulemper i form av bl.a. byråkrati og svak tilpasningsevne. En bør derfor skille mellom potensialet for utnyttning av stordriftsfordeler og sannsynligheten for realiseringen av stordriftsfordeler. Det er ingen automatikk i at en sammenslutning medfører de organisasjonsmessige endringene som skal til for å realisere stordriftsfordelene. Dette vil være opp til de politiske beslutningene i kjølvannet av en sammenslutning.

Men det er grunn til å understreke at en etablering av ny kommune med en ny organisasjon gir mulighet for å organisere kommunen slik at stordriftsfordeler og kvalitetsgevinster oppnås. I forbindelse med en evt. kommunesammenslutning, vil det oppstå en anledning til å gjennomføre reorganisering og omstilling som ikke eksisterende storkommuner har. Nedenfor peker vi på noen slike fordeler, som alene neppe er

tilstrekkelige for å begrunne en sammenslutning av alle kommunene i Follo.

Fordeler ved én kommune i Follo

Vi vil peke på følgende fordeler ved én Follokommune:

- En kommunesammenslutning kan utløse økonomiske stordriftsfordeler, f.eks. innenfor kommunal administrasjon og støttefunksjoner. Slike gevinster vil forutsette at det fokuseres på effektivisering og bruk av moderne tekniske løsninger ved nyorganiseringen av kommunene.
- En Follokommune kan legge til rette for å utvikle spisskompetanse innenfor brede kompetansemiljøer.
- En større kommune kan sikre større bredde i tjenestetilbudet, for eksempel når det gjelder kulturtilbud og tjenester der etterspørselen er varierende.
- Større fagmiljøer kan sikre god kvalitet på saksbehandlingen og at viktige habilitets- og rettsikkerhetshensyn kan ivaretas på følsomme saksfelt.
- En Follokommune vil kunne utvikle kompetanse på kontraktsstyring og lettere kunne forholde seg til kompetente private leverandører.
- En Follokommune vil kunne legge til rette for riktig dimensjonering, kapasitetsutnyttelse og god utnyttelse av lokaler og infrastruktur fordi flere behov og muligheter kan ses i sammenheng og fordi tilbudene kan bli mindre følsomme for svingninger.
- En kommune kan møte kravene fra mer krevende innbyggere og medarbeidere og være godt tilpasset framtidige rammebetingelser fra regjering og Storting.

8.4.7 Lokaldemokratiet

Fordeler ved én kommune i Follo

- En Follokommune kan være relevant og tydelig med påvirkningskraft til å drive samfunnsutvikling og tjenesteproduksjon på vegne av og til beste for innbyggerne i Follo.
 - En Follokommune kan ha påvirkningskraft utover kommunegrensene og private og statlige aktører, noe som styrker Follosamfunnets stilling og innbyggernes innflytelse over samfunnsutviklingen.
 - Én Follokommune vil erstatte dagens interkommunale samarbeid mellom kommunene. Det kan gi økt beslutningseffektivt og betyr at
-

færre beslutninger fattes av indirekte valgte styrer og råd som ofte ikke er representative ift partisammensetting, alder eller kjønn og hvor beslutningsprosesser er mindre åpne enn i kommunen.

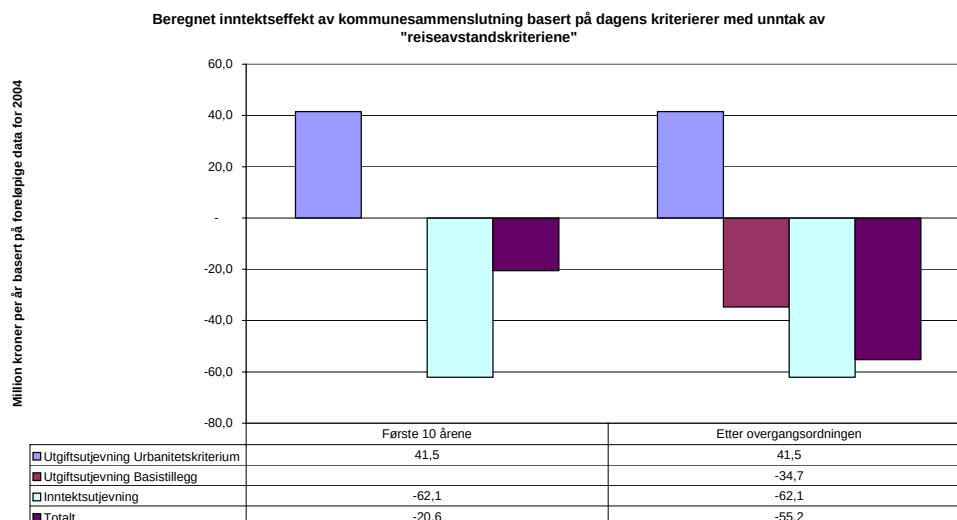
- En storkommune kan gi mulighet for desentralisering av nye oppgaver slik at disse underlegges folkevalgt styring.
- Det kan bli mer interessant og lettere å rekruttere lokalpolitikere fordi problemstillingene blir mer sammensatte og utfordrende. En ny og utfordrende politikerrolle vil kunne utvikles.

Ulemper ved en kommune for Follo

- En storkommune vil skape større avstander mellom velgere og valgte. Beslutninger kan fattes ut fra dårligere kjennskap til befolkningens behov.
- Follo kan i dag neppe sies å være en sterk identitetsregion. Den nye kommunen vil sannsynligvis stå overfor en befolkning som i liten grad føler tilhørighet til den nye enheten, i alle fall på kort sikt. Det kan medføre interne stridigheter om prioriteringer og ressursfordeling mellom lokalsamfunnene.
- En felles kommune kan gi dårligere muligheter for politisk representasjon fra de forskjellige lokalsamfunnene innenfor storkommunen.
- Det kan oppfattes å være mindre interessant å drive lokalpolitikk i en storkommune fordi lokal tilhørighet og lokale saker kommer i skyggen av større regionale saker.

8.4.8 Virkninger for statlige overføringer

Inntektssystemet til kommunene er under vurdering, og vil etter all sannsynlighet få en annen utforming i løpet av noen år. For å illustrere mulige virkninger av en kommunesammenslutning, har vi beregnet hvordan dagens utforming av systemet ville ha påvirket de samlede statlige overføringene til Follo. Beregningen er basert på dagens utforming av systemet og de samlede virkningene er oppsummert i bildet nedenfor.



De samlede frie inntektene for alle kommunene i Follo utgjør i dag ca 2,4 mrd kr. Ved en kommunesammenslutning ville den nye regionkommunen årlig fått rundt 20 millioner kr. lavere statlige overføringer per år de første ti årene, enn det de syv kommunene i dag får til sammen. Nedgangen tilsvarer 0,9 % av de samlede frie inntektene som disse kommunene har. Etter ti år vil reduksjonen øke til 55 mill kr, tilsvarende 2,3 % av de frie inntektene, fordi overgangsordningen etter sammenslutningen da utløper.

Mesteparten av denne inntektseffekten skyldes inntektsutjevningen i systemet. Fire av dagens kommuner ligger under 110 % av landsgjennomsnittet for skatt per innbygger, mens de tre øvrige kommunene ligger over 110%. Etter en evt. sammenslutning vil regionkommunen Follo miste nesten hele det inntektsutjevningstilskuddet som de fire kommunene får i dag, og regionkommunen vil havne på et inntektsnivå som er på 109,8% av landsgjennomsnittet. Denne virkningen skyldes altså at inntektsutjevningen i systemet i dag har en "skarp" grense på 110% som gir utilsiktede effekter, noe som ser ut til å bli avløst av en mer symmetrisk utjevningsordningen. I tillegg vil hele revisjonen av inntektssystemet trolig også bety at slike "tekniske utslag" ved eventuelle kommunesammenslutninger blir fjernet.

8.5 Regionsenterkommune og andre alternativer

En sammenslutning til én stor regionkommune i Follo, kan synes å være en forholdsvis stor og omfattende endring med betydelige omstillingskostnader.

8.5.1 Regionsenteret som utgangspunkt

Vi har argumentert for at reformbehovet omkring regionsenteret Ski involverer flere aspekter, både knyttet til tjenesteproduksjon, tettstedsoppsplitting og samordning av utbyggingspolitikken, enn når en betrakter hele Follo under ett. I triangelet mellom tettstedene Togrenda i Ås, Ski og Langhus i Ski og tettstedsbebyggelsen i Oppegård, er det en stor befolkning bosatt innenfor korte avstander.

Dette kan tilsi at en bør vurdere en alternativ og mer avgrenset modell for kommunesammenslutning enn regionkommunen. En ny og mer geografisk funksjonell kommune i regionsenteret kan ta utgangspunkt i de tre kommunene: Ski, Ås og Oppegård.

Hvorvidt også andre kommuner bør innbefattes i en slik konstellasjon, kan være en lokal vurderingssak. Enebakk sogner dels til Ski, mens deler av kommunen er orientert mot Romerike. Dersom en slik kommunesammenslutning i og rundt Ski som regionsenter blir et for sterkt tyngdepunkt i regionen vis á vis de resterende kommunene, kan de vurdere å slutte seg sammen. I så fall vil Vestby, Frogn og Nesodden kunne være en mulig modell, basert på deres felles kjennetegn som kystkommuner vest for regionsenteraksen. Det kan innvendes at Vestby også tilhører denne sentralaksen gjennom Follo. Deler av Vestby kommune er også koplet opp mot Moss byregion. Det betyr at Vestby eventuelt kan vurdere sin tilknytning.

Når det gjelder innbyggertall, kan en større regionsenterkommune og kystkommune bety følgende:

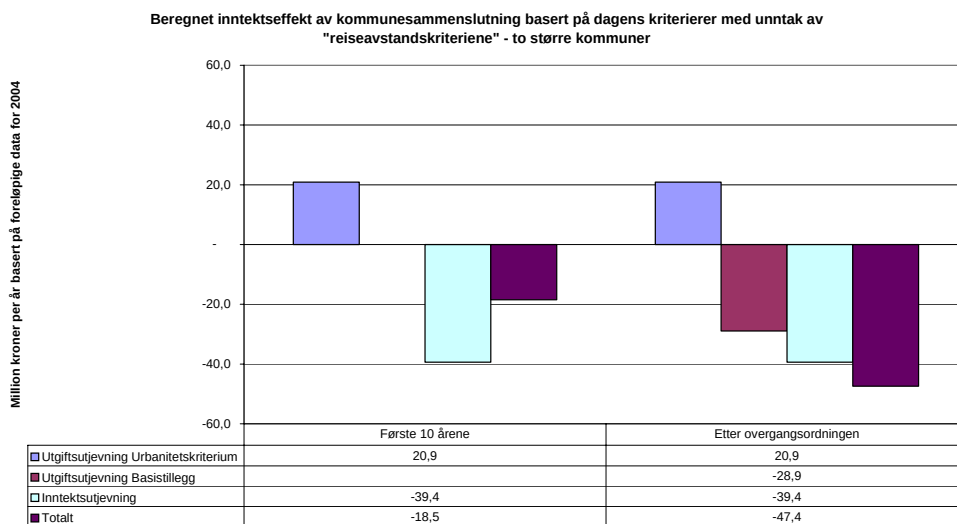
- Sammenslutning av Ski, Oppegård og Ås vil medføre en kommune med til sammen 63 000 innbyggere. Hvis hele Enebakk også tas med, blir det en storkommune med over 70 000 innbyggere ut fra dagens folketall
- En kystkommune bestående av Nesodden, Frogn og Vestby vil ha et folketall på 42 000 innbyggere

8.5.2 Mulige egenskaper

I forhold til reformbehovet som er skissert, kan særlig en større og mer geografisk funksjonell regionsenterkommune være godt begrunnet. Området er kjennetegnet av korte avstander og står overfor en rekke felles utfordringer i både samfunnsutbyggingen og tjenesteproduksjonen. Løsingen kan være godt tilpasset visjoner om å utvikle Skiområdet som et sterkt knutepunkt i hovedstadsområdet og med egentyngde som regionsenter i forhold til resten av Follo. En ny regionsenterkommune kan legge forholdene bedre til rette for regionalt samarbeid, både mellom kommunene i Follo og i forhold til regionale aktører utenfor regionen.

Når det gjelder en større kystkommune, har vi vanskeligere for å se gevinstene ved en slik løsning. Hensynet til balanse i forhold til regionsenteret og visse samordningsgevinster i administrasjon og tjenesteproduksjon kan kanskje tale for løsningen. I samme retning trekker kanskje felles lokal kultur og felles utfordringer i deler av arealpolitikken. Likevel vil en kystkommune mangle et klart kommunesenter, med mindre man blir enige om å velge for eksempel Drøbak som det sentrale administrasjonssted. Det kan også pekes på andre geografiske og forvaltningsmessige innvendinger mot en slik løsning. Det har vi ikke hatt rom for å gå nærmere inn i.

8.5.3 Virkninger på statlig rammetilskudd



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

Million kroner per år basert på foreløpige data for 2004

