

Kommunenes Sentralforbund

Ny kommunestruktur på Øvre Romerike?

Kommunenes Sentralforbund

Ny kommunestruktur på Øvre Romerike?

Forord

Agenda Utredning & Utvikling AS og Econ Analyse AS legger med dette frem en hurtigutredning om kommunestruktur på Øvre Romerike. 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 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 faktasammenstillinger, problematiseringer og drøftinger skal gi kommunene i Øvre Romerike et godt grunnlag for å diskutere egne valgmuligheter og strategier for den framtidige kommuneforvaltningen.

Sandvika/Oslo 23. september 2004

Agenda Utredning & Utvikling AS

Econ Analyse AS

Innhold

1	SAMMENDRAG	9
1.1	Hovedproblemstillinger	9
1.2	Reformbehovet på Øvre Romerike	9
1.3	Reformstrategier	11
2	INNLEDNING	13
2.1	Bakgrunn og formål	13
2.2	Hva betyr kommunestrukturen?	13
2.3	Vurderingsgrunnlag og avgrensninger	16
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	Øvre Romerike i hovedstadsregionen	33
4.2	Inndelingshistorie	34
4.3	Befolkning, areal, tettsteder og avstander	36
4.4	Regional integrasjon	42
4.5	Identitet og tilhørighet	45
4.6	Kommunesektorens omfang	46
4.7	Interkommunalt samarbeid	46
4.8	Oppsummering og karakteristik	48
5	INNDELINGENS BETYDNING FOR SAMFUNNSUTBYGGINGEN	50
5.1	Sentrale problemstillinger	50
5.1.1	Om kommunenes utviklingsrolle – regulering og markedslogikk	50
5.1.2	Kommunene påvirker hverandre	51
5.1.3	Utviklingsrollen er viktig for kommuneøkonomien	51
5.1.4	Konkurranse mellom kommuner - sunt eller usunt?	52
5.1.5	Regional påvirkningskraft	53
5.1.6	Oppsummering	53
5.2	Arealdisponering, utbyggingsmønster og transport	54
5.2.1	Utbyggingsmønster	54
5.2.2	Planressurser	55
5.2.3	Regional samordning med andre aktører	55
5.2.4	Fremtidige utfordringer	56
5.3	Miljøvern	57
5.4	Landbruksforvaltningen	58
5.5	Næringsutvikling og profilering	59
5.6	Konklusjoner	61
6	INNDELINGENS BETYDNING FOR ADMINISTRASJON OG TJENESTEPRODUKSJON	62
6.1	Generelle sammenhenger	62
6.2	Forskning om kommunestørrelse og tjenesteproduksjon	65
6.3	Sentral- og sektoradministrasjon	66
6.3.1	Administrasjon	66
6.3.2	Administrative støttefunksjoner	69
6.4	Tjenesteproduksjon	70
6.4.1	Grunnskolen	70

6.4.2	Pleie- og omsorgsinstitusjoner	71
6.4.3	Legetjeneste	72
6.4.4	Sosialtjeneste, barnevern, psykiatri og tjenester for psykisk utviklingshemmede	73
6.4.5	Tekniske tjenester, brann og beredskap	74
6.4.6	Kultur	75
6.5	Andre forhold ved kommuneinndelingen	76
6.5.1	Desentraliseringsgevinster	76
6.5.2	Behov for interkommunalt samarbeid	76
6.5.3	Samarbeid og partnerskap mellom forvaltningsnivåene	76
6.5.4	Samordning mot lokal statsforvaltning	76
6.5.5	Oversiktlig forvaltning for innbyggerne	77
6.6	Oppsummerende vurderinger	77
6.6.1	To av kommunene er småkommuner	78
6.6.2	Behov for grenseregulering?	78
6.6.3	Sentral plassering og korte avstander	79
6.6.4	Fremtidens kommune – hvordan møter Øvre Romerike kravene?	79
7	LOKALDEMOKRATIET OG ENDRINGER I ANDRE RAMMEBETINGELSER	80
7.1	Inndelingen og utfordringer for demokratiet	80
7.1.1	Sentrale verdier ved lokaldemokratiet	80
7.1.2	Hva betyr kommuneinndelingen?	81
7.1.3	Valgdeltakelse og utfall	82
7.1.4	Konklusjon	84
7.2	Mulige forvaltningsreformer og endrete rammebetingelser	84
7.2.1	Fylkeskommunen nedlegges - tonivåmodell	84
7.2.2	Større regioner	85
7.2.3	Brudd med generalistkommunen	86
7.2.4	Strategiske utfordringer for kommunene	86
7.3	Konklusjoner	87
8	OVERSIKT OVER REFORMBEHOVET OG VURDERING AV ALTERNATIVE LØSNINGER	89
8.1	Oversikt over reformbehovet	89
8.2	Reformstrategier	90
8.3	Samkommune på Øvre Romerike	92
8.3.1	Hva er en samkommune?	92
8.3.2	Hvorfor samkommune?	93
8.3.3	Motargumenter	94

8.3.4	Eksempler på samarbeid etter prinsippene for samkommunen	95
8.3.5	Utformingen av samkommune på Øvre Romerike	98
8.3.6	Behov for videre prosess	102
8.4	En kommune for Øvre Romerike	102
8.4.1	Kjennetegn ved Øvre Romerike kommune	103
8.4.2	Overordnede vurderinger	103
8.4.3	Organisering av den nye kommunen	104
8.4.4	Regional posisjonering og påvirkningskraft	105
8.4.5	Samfunnsbygging	106
8.4.6	Tjenesteproduksjon	107
8.4.7	Lokaldemokratiet	108
8.4.8	Virkninger for statlige overføringer	109
8.5	Regionsenterkommune og andre alternativer	110
8.5.1	Regionsenteret som utgangspunkt	110
8.5.2	Mulige egenskaper	111
8.5.3	Virkninger på statlig rammetilskudd	111

1 Sammen drag

1.1 Hovedproblemstillinger

I denne rapporten drøftes det om gjeldende kommuneinndeling har betydning for kommunenes oppgaveløsning og for kommunal virksomhet på Øvre Romerike. 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” sikter vi til om det foreligger tydelige muligheter til å forbedre oppgaveløsningen innenfor de tre funksjonene, og at muligheten til å utløse disse forbedringene 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 hver av regionene.

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. I rapporten drøftes egenskaper ved flere ulike løsninger.

1.2 Reformbehovet på Øvre Romerike

Reformbehovet på Øvre Romerike er sammenfattet på følgende måte:

Som samfunnsutviklere står kommunene overfor felles utfordringer i arbeidet med å påvirke det overordnede utbyggingsmønsteret, særlig i de sentrale delene av Øvre Romerike. Framtidig vekst og utbyggingspress i flyplassregionen vil stille krav til gode avveininger mellom vekst og vern. I regionen som helhet, som til dels omfatter kommuner med store arealer, vil det kunne være et regionalt spørsmål hvordan avveiningen mellom spredt og konsentrert utbyggingsmønster skal fastlegges. Kommunene på Øvre Romerike er integrert i hovedstadsområdet og har felles interesser, også med kommunene på Nedre Romerike, 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. På Øvre Romerike er samordningsbehovet særlig knyttet til IKT, administrative funksjoner, ulike typer forvaltningsvirksomhet og kompetansekrevende tjenesteyting. Dette vil særlig kunne gjelde de to minste kommunene (Gjerdrum og Hurdal), som på grunn av størrelsen vil kunne være sårbare for personellutskifting og eventuelle vansker med å rekruttere ansatte til stillinger som krever spesiell kompetanse. Men slike sårbarhetsforhold gjelder også i større kommuner, som derfor også vil kunne tjene på å ha slike fellesfunksjoner. I småkommunene kan også god organisering og samarbeid med nabokommuner kompensere for ulempene knyttet til å ha en liten administrasjon og små staber. Regionen står overfor felles utfordringer i arbeidet med å sikre langsiktig gode løsninger innenfor teknisk sektor. Det er tatt en rekke viktige initiativ til å samarbeide bedre om disse spørsmålene, men samtidig er den reelle integreringen i form av felles oppgaveløsning fortsatt i en innledende fase, og det gjenstår å se om samarbeidet utløser reelle samordningsgevinster innenfor sentrale og tunge kommunale oppgaver.

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. Valgdeltakelsen har vært høyere i Gjerdrum og Hurdal enn i de andre fire kommunene, som har betydelig høyere innbyggertall. Dette kan indikere at disse to kommunene representerer viktige verdier ved lokaldemokratiet som bør ivaretas. 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 på Øvre Romerike 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 Øvre Romerike Utvikling føres videre og 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 på Øvre Romerike. 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 regionale 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 felles kommune for Hurdal og Eidsvoll. 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 Øvre Romerike utvikling.

Egenskapene ved disse modellene er nærmere beskrevet og drøftet i avslutningskapitlet i rapporten.

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 på Øvre Romerike. Vi skal vurdere egenskapene ved en regionkommune for alle kommunene på Øvre Romerike og andre mulige løsninger på samordningsbehovene som måtte avdekkes.

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 har i liten grad de kjennetegnene som omfattes av det såkalte småkommuneproblemet, kanskje med unntak av et par av kommunene på Øvre Romerike som har under 5000 innbyggere. 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. Øvre Romerike har i løpet av de siste 50 årene økt innbyggertallet med 35 000, samtidig som kommunestrukturen har vært uendret. Dette kan tolkes som uttrykk for at gjeldende inndeling har vært robust, siden kommunene både har hatt kapasitet, kompetanse og arealreserver til å ta i mot denne veksten. 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 sagt: Føler innbyggerne tilhørighet til kommunen som samfunn og lokalt felleskap, som de engasjerer seg i ut over de snevre interessene som

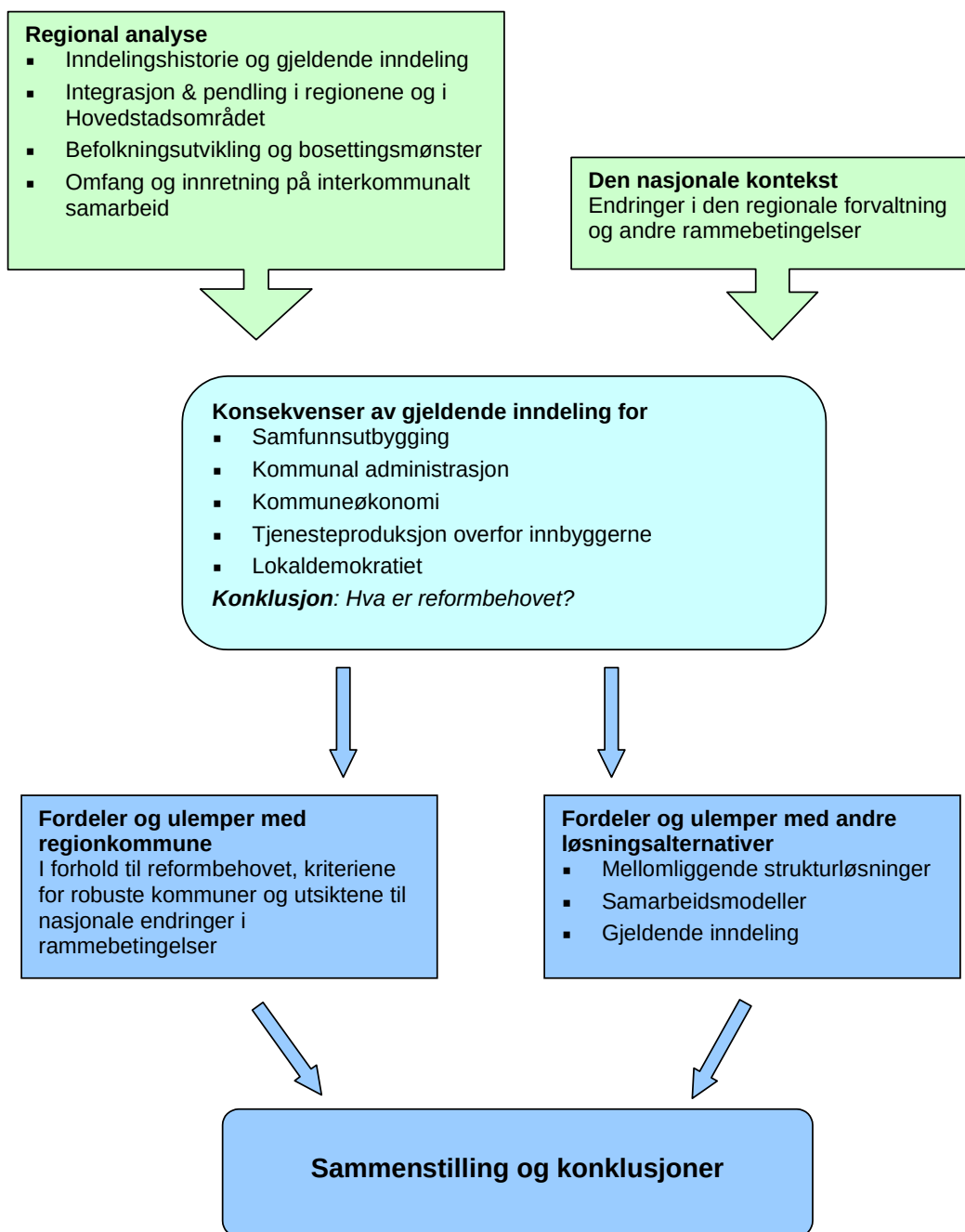
bruker eller forbruker av kommunale tjenester? Videre kan en spørre om rollen som lokalpolitiker på Øvre Romerike er attraktiv og om lokalpolitikere opplever at de har reell påvirkningskraft over samfunnsforhold og saker som er viktige og har betydning for innbyggerne. I hvilken grad etablerer den gjeldende inndelingen kommunale enheter som kan fylle slike roller som lokaldemokratisk 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 på Øvre Romerike. 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 på Øvre Romerike, kan vi også vurdere i hvilken grad inndelingen og kommunestrukturen har betydning for disse utfallene.

Siste steg i arbeidet 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 på Øvre Romerike 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 kommune? 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.

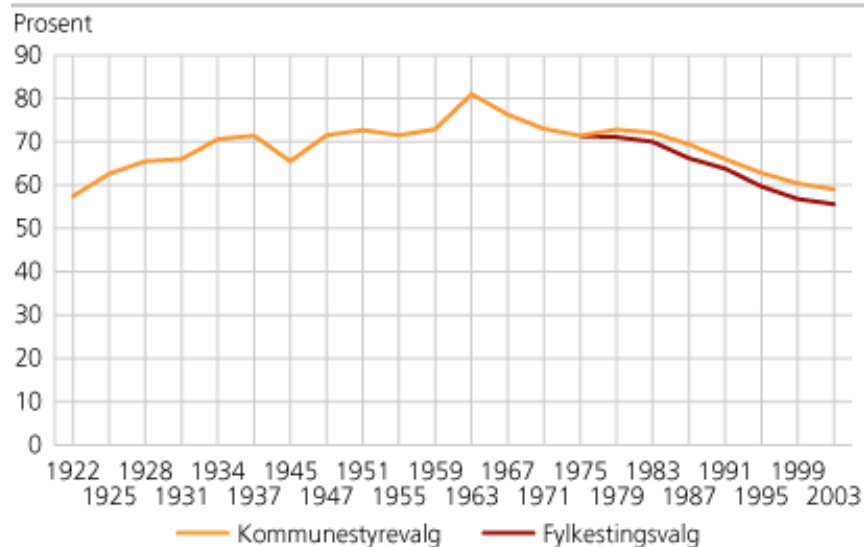
Mye tyder på at kommunesektoren heller ikke fremover kan vente særlig romslighet i de økonomiske rammene. Vekst og endringer i sammensetning av befolkningen vil alene kreve en vekst i de kommunale utgiftene, reelt sett, på i størrelsesorden 1 prosent per år de neste 10 årene, med noe sterkere vekst de 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 ulik 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 distriktpolitikk.

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

Øvre Romerike er en viktig del av hovedstadsregionen. Innbyggerne på Øvre Romerike reiser over kommune- og fylkesgrensene daglig i forbindelse med jobb, service eller opplevelser (omtalt nærmere i kapittel 4). Utviklingen i nabokommunene og -fylker i regionen er av stor betydning for innbyggerne på Øvre Romerike og for rammebetingelsene til kommunene. Vi gjør nedenfor kort rede for den aktuelle forvaltningspolitiske utviklingen som nå pågår, samtidig med at kommunene på Øvre Romerike 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 samfunnsutbyggingsoppgavene, men også til tjenesteproduksjon, administrasjon og ivaretagelsen 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, Øvre Romerike 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 kompetansekrevende 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 innkludering av nye samarbeidsområder.*

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 trafikanbetaling 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

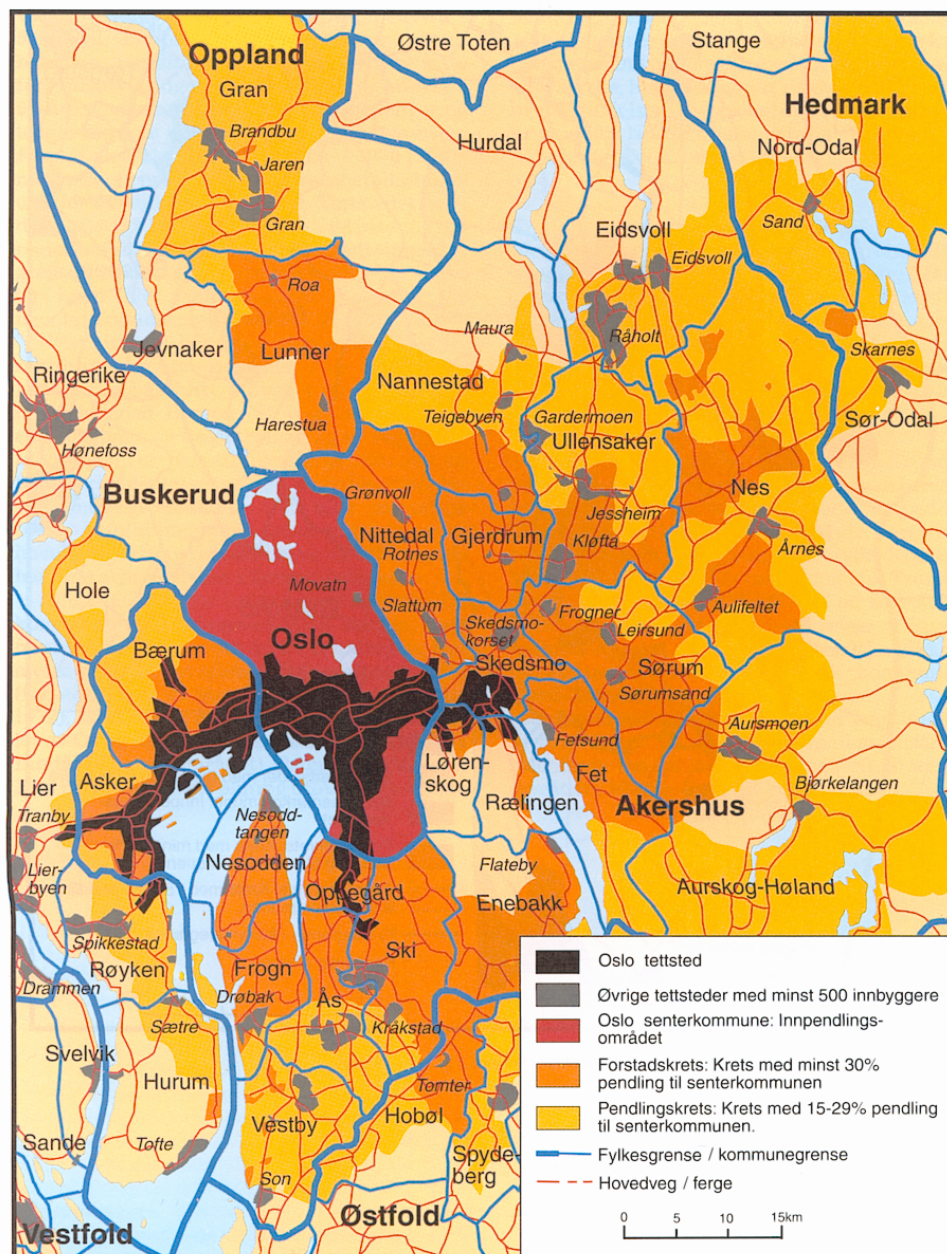
I dette kapitlet skal vi sammenfatte sentrale regionale kjennetegn som kan ha betydning for å belyse den inndelingsmessige situasjonen på Øvre Romerike.

- 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 på det interkommunalt samarbeidet?
- Hva kjennetegner befolkningsutviklingen i regionen som helhet og i ulike deler av regionen?

4.1 Øvre Romerike 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 pendlingsomlandet og styrken i innpendlingen til Oslo har økt de siste 14 årene.

Utfordringene som kommunene på Øvre Romerike 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.

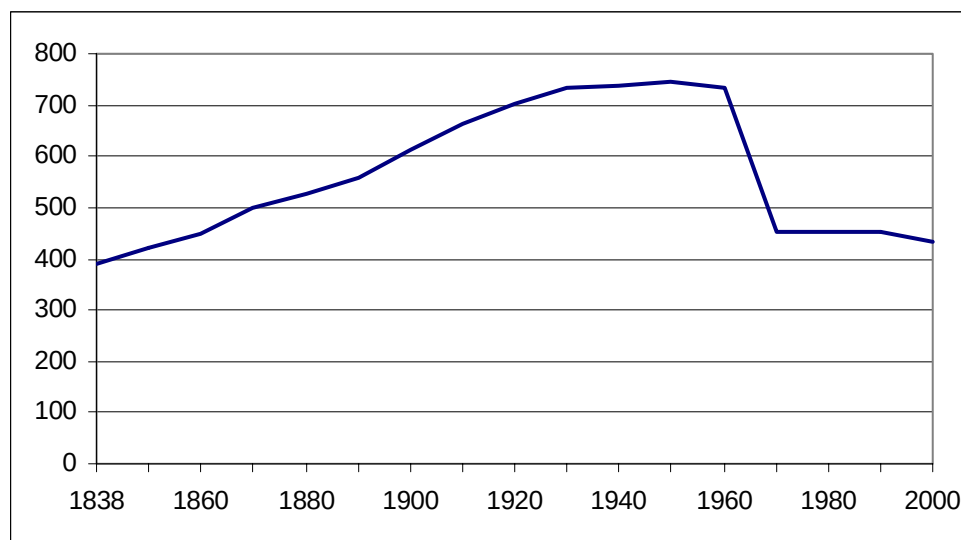


Figur 4.1 Osloregionen. Kilde: St.melding nr. 32 1995-96. Kartprodusent Statens kartverk, basert på geografisk analyse av prof.em. Magne Helvig

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 nivå var det etablert sognekommuner med egne funksjoner og ansvar for lokale oppgaver. Både de store interne avstandene i de daværende kommunene og sprengkraften som lå i de lokale sognekommunene, var 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 store deler av landet.

I motsetning til situasjonen på Nedre Romerike og i Follo, har det på Øvre Romerike ikke skjedd noen større endringer i kommuneinndelingen siden formannskapslovene ble innført i 1837. Med unntak av at Feiring i 1964 ble overført til Eidsvoll, har dagens seks kommuner eksistert som selvstendige kommuner siden 1837. Det er spesielt at så mange kommuner i én og samme region med så store endringer i kommunikasjoner og bosetting har hatt statiske kommunegrenser i snart 170 år.

4.3 Befolkning, areal, tettsteder og avstander

Øvre Romerike består av seks kommuner med til sammen nær 78 000 innbyggere, fordelt på et areal som til sammen utgjør 2 056 km². I areal er Øvre Romerike et betydelig større territorium enn f.eks. Follo, som med sine sju kommuner har et areal som tilsvarer under halvparten av arealet på Øvre Romerike. Øvre og Nedre Romerike har omrent like store territorier.

Nabokommunene Ullensaker, Eidsvoll og Nes er de tre store kommunene, med innbyggertall fra ca 18 000 og opp til nær 23 000. De tre øvrige kommunene har alle under 10 000 innbyggere. Hurdal og Gjerdrum har færre enn 5000 innbyggere, og er dermed småkommuner.

Tabell 4.1 Folketall og areal, 1. januar 2004

	Folketall	Bosatt i tettsted	Andel i tettsted	Areal km ²	Andel av folk	Andel av areal	Antall tettsteder
Gjerdrum	4 964	3 168	64	83	6	4	2
Ullensaker	23 784	20 212	85	252	31	12	6 (7)
Nes	17 931	10 756	60	639	23	31	11
Eidsvoll	18 338	13 227	72	456	24	22	5
Nannestad	9 943	6 418	65	341	13	17	5
Hurdal	2 679	778	29	285	3	14	2
Øvre Romerike	77 639	54 559	70	2 056	100	100	31

Kilde: SSB

Av befolkningen på nær 78 000 innbyggere på Øvre Romerike er 70 prosent bosatt i tettsteder. Det finnes hele 31 definerte tettsteder på Øvre Romerike. Det største tettstedet er regionsenteret Jessheim, med nær 12000 innbyggere. Det andre store tettstedet er Råholt, med 8400 innbyggere. Kløfta i Ullensaker er det tredje største tettstedet med nær 6000 innbyggere.

To tettsteder er delt av kommunegrenser: Råholt i Eidsvoll og Aulifeltet på grensen mellom Sørum og Nes. Oppsplittingen berører imidlertid ikke store befolkningsgrupper, slik vi har sett i andre deler av Osloregionen, for eksempel rundt Ski i Follo og ved regionsenteret på Nedre Romerike.

Nes kommune har til sammen 11 tettsteder, med en viss avstand mellom hvert tettsted. I de andre kommunene er befolkningen i større grad konsentrert til noen tyngdepunkter, med mindre tettsteder.

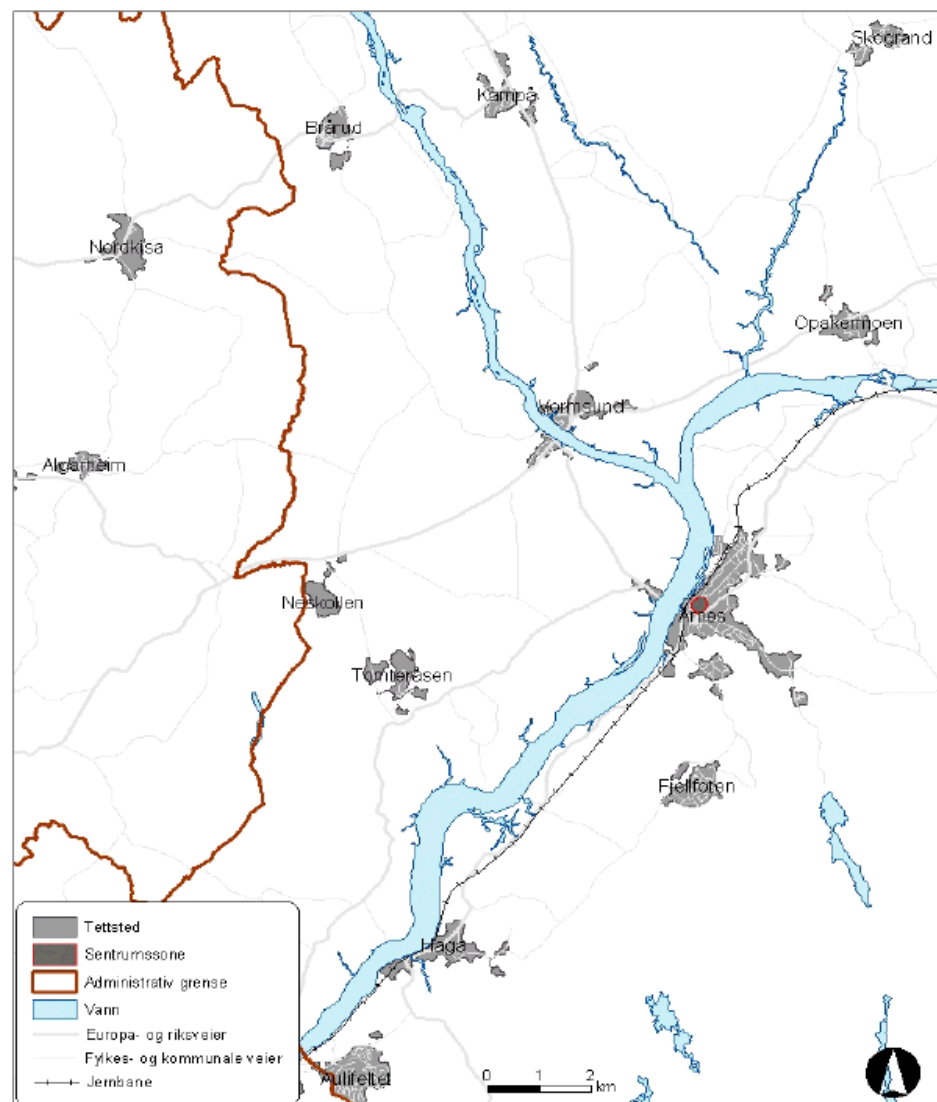
Tabell 4.2 Tettsteder og befolkningstall i Øvre Romerike, 1. januar 2004

Tettsted	Kommune	Folketall
Ask	Gjerdrum	1045
Grønlund	Gjerdrum	2123
Kløfta	Ullensaker	5780
Sessvollmoen	Ullensaker	637
Nordkisa	Ullensaker	832
Borgen	Ullensaker	582
Algarheim	Ullensaker	372
Jessheim	Ullensaker	11828
Opakermoen	Nes	419
Årnes	Nes	3086
Haga	Nes	547
Fjellfoten	Nes	1063
Skogrand	Nes	333
Brårud	Nes	479
Vormsund	Nes	480
Tomteråsen	Nes	632
Kampå	Nes	543
Minnesund	Eidsvoll	490
Langset	Eidsvoll	316
Eidsvoll	Eidsvoll	3427
Finnbråtan	Eidsvoll	744
Råholt i alt		8431
	Ullensaker	181
	Eidsvoll	8250
Maura	Nannestad	2346
Teigebyen	Nannestad	2202
Åsgrenda	Nannestad	605
Løkenfeltet	Nannestad	579
Eltonåsen	Nannestad	686
Prestegårdshagen	Hurdal	263

Tettsted	Kommune	Folketall
Torget	Hurdal	515
Aulifeltet i alt		2595
	Sørum	437
	Nes	2158
Neskollen	Nes	1016
Sum		54996

Kilde: SSB

Kommunikasjonsmessig er Øvre Romerike mehet sentralt plassert, med landets hovedflyplass på Gardermoen og med E6 og jernbanen som sentrale transportakser gjennom regionen. Den andre hovedaksen går nord-østover gjennom Nes og videre mot Odalen. Nes er dermed litt på siden av hovedaksen i regionen.



Figur 4.3 Tettsteder i Nes kommune. Kilde SSB

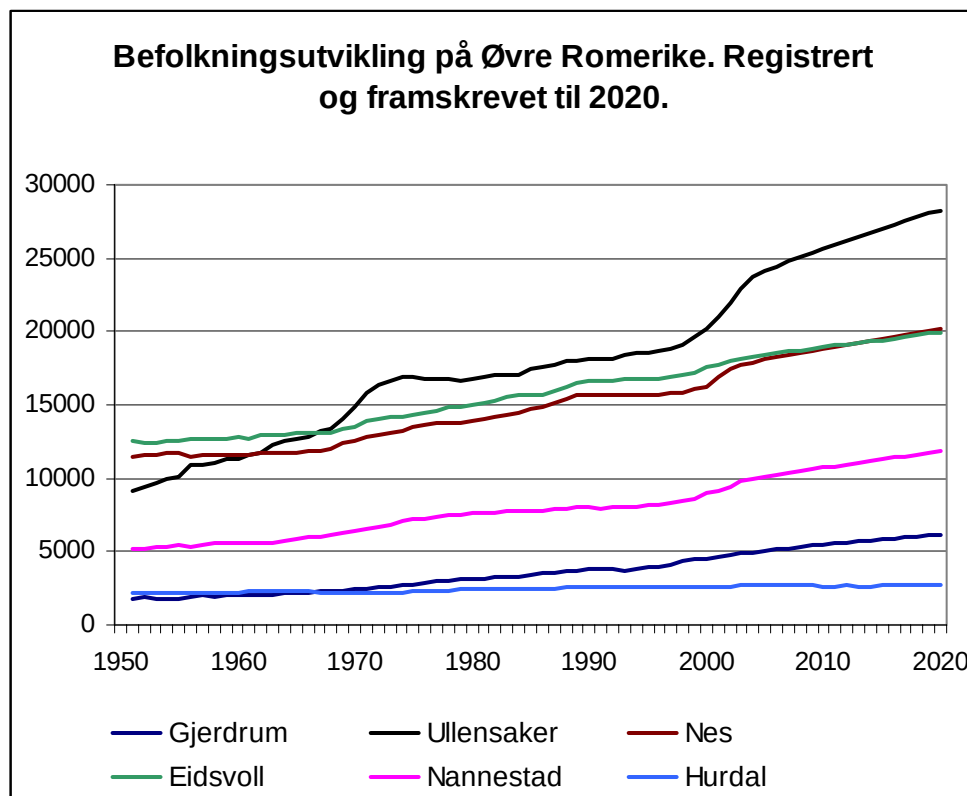
Tabell 4.3 Reiseavstander og reisetider på Øvre Romerike målt til Jessheim.
Kilde: Nasjonal veidatabank, Statens vegvesen

Fra sted til Jessheim	Avstand i km	Antatt normal reisetid med bil
Årnes i Nes	21,1	24 min
Eidsvoll	30,8	29 min
Ask i Gjerdrum	15,3	15 min
Torget i Hurdal	40,1	38 min
Teigebyen i Nannestad	17,6	17 min
Kampå i Nes	23,1	24 min

Med unntak av Hurdal, er den antatte reiselengden på under 30 minutter fra alle kommunesentrene på Øvre Romerike til regionsenteret Jessheim. Fra tettstedet Torget i Hurdal er det over 40 km til Jessheim, men antatt reiselengde med bil overstiger ikke 40 minutter. Fra kommunesentrene i Nannestad og Gjerdrum er det under 20 minutters kjøring med bil.

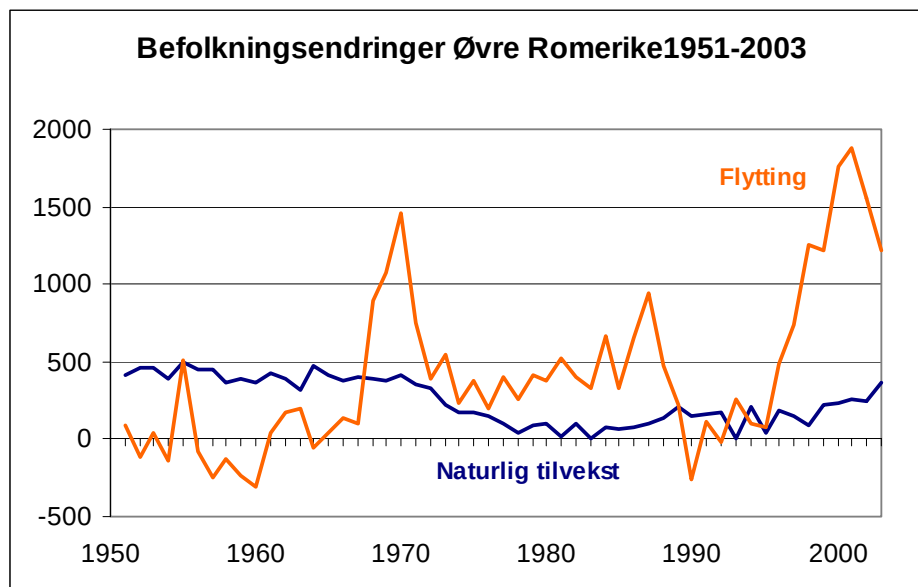
Øvre Romerike har gjennomgått en jevn og sterk befolkningsvekst i etterkrigstiden. Siden 1951 er det samlede folketallet økt med 35 000 innbyggere, eller 84 prosent. Det er ventet ytterligere vekst frem til 2020 på 11 000 innbyggere (SSB 4M 2002). Veksten på Øvre Romerike har ikke vært like sterk som i andre deler av hovedstadsområdet, men etter at hovedflyplassen på Gardermoen åpnet, har deler av Øvre Romerike blitt ett av landets sterkeste vekstområder. Dette har særlig vært synlig i flyplasskommunene Ullensaker og Nannestad, men også Nes kommune har hatt en betydelig befolkningsøkning.

I SSB's fremskrivning (MMMM) er det anslått en årlig befolkningsøkning for Øvre Romerike på rundt 800 personer, avtakende til 700 frem mot 2020. Dette er lavere enn gjennomsnittsveksten i regionen de siste fem årene, som har ligget på vel 1700. Uansett viser fremskrivningene at kommunene må ha beredskap for en betydelig befolkningsvekst også de neste tiårene.



Figur 4.4 Befolkningsutvikling på Øvre Romerike 1951-2020. Kilde SSB

Det er særlig flyttebevegelsene som forklarer befolkningsendringene på Øvre Romerike. Det var netto innflytting rundt 1970, men frem til begynnelsen av 1990-tallet avtok dette, og regionen hadde netto utflytting rundt 1990. Siden har dette tatt seg opp igjen, og ti år etter har regionen betydelig netto innflytting. Den naturlige tilveksten (fødte minus døde) har vært avtakende fra 1950-tallet og frem til rundt 1980, da det ikke var naturlig tilvekst i regionen. Fra midt på 1990-tallet har den naturlige tilveksten økt igjen.



Figur 4.5 Folkemengdens bevegelse på Øvre Romerike 1951-2003

4.4 Regional integrasjon

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

I 2003 var det drøyt 40 000 sysselsatte med bosted på Øvre Romerike. Av disse arbeidet 70 prosent på Romerike, 24 prosent pendlet til Oslo på jobb, mens fem prosent arbeidet andre steder enn på Romerike eller i Oslo.

44 prosent av de sysselsatte som bor på Øvre Romerike, arbeider i den kommunen der de bor, mens 15 prosent jobber i en av de andre kommunene på Øvre Romerike (6000 personer). Blant disse interne pendlerne på Øvre Romerike er det en entydig og sterk gravitasjon til Ullensaker, som mottar hele 70 prosent av internpendlerne. Ullensaker fremstår klart som et regionalt senter på Øvre Romerike. Dette fremkommer også tydelig gjennom egendekningen i arbeidsplasser i de ulike kommunene.

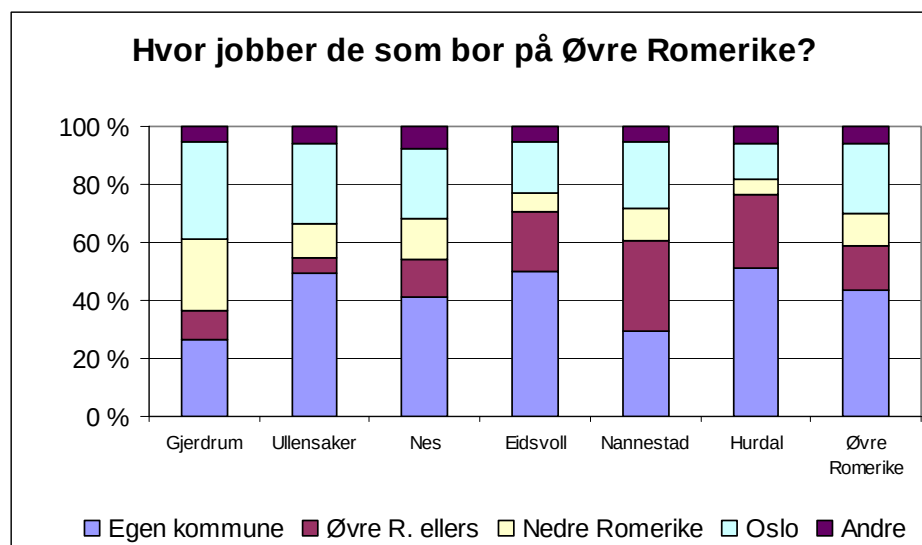
I tabell 4.4 fremstår det tydelig at alle kommunene unntatt Ullensaker har betydelig netto utpendling. Ullensaker har egendekning på 148 prosent, mens den er lavest i Gjerdrum med 46 prosent. Både Hurdal og Eidsvoll har rundt 2/3 egendekning. Regionen har samlet en egendekning på 84 prosent, som i hovedsak skriver seg fra den høye netto innpendlingen til regionsenterkommunen.

Tabell 4.4 Sysselsetting etter bosted og arbeidssted, dekningsgrad. 2003

	Sysselsatte 2003		
	Bosted	Arbeidssted	Dekningsgrad
Gjerdrum	2 640	1 204	46 %
Ullensaker	12 545	18 595	148 %
Nes	9 214	4 751	52 %
Eidsvoll	9 388	6 168	66 %
Nannestad	5 152	2 051	40 %
Hurdal	1 323	890	67 %
Sum	40 262	33 659	84 %

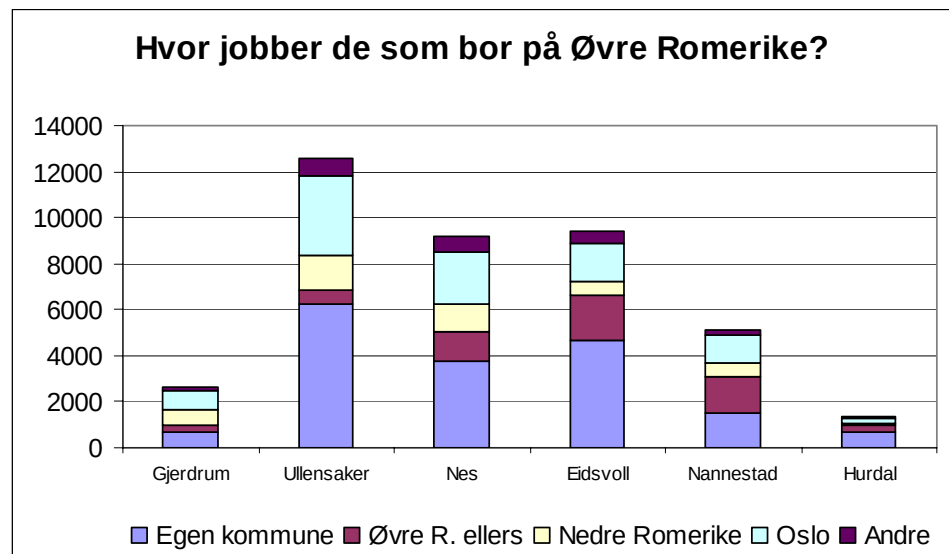
Kilde: SSB

Nedenfor vises figurer for den enkelte kommunes pendlingstall som henholdsvis bosteds- og arbeidsstedskommune. Det fremkommer et bilde av at Romerike som helhet (både Øvre og Nedre) er et eget arbeidsmarked. I alle de seks kommunene er det mer enn 60 prosent av de sysselsatte som arbeider på Romerike. Det er en varierende andel som arbeider i egen kommune eller i en av de andre kommunene på Øvre Romerike. Det er også betydelig utpendling til Oslo, noe som varierer mellom kommunene.

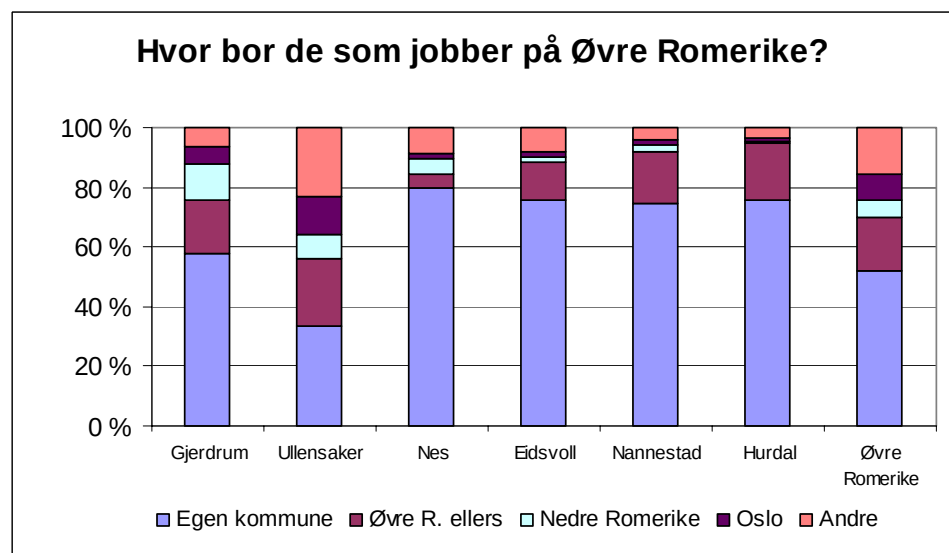


Figur 4.6 Arbeidspendling for bosatte på Øvre Romerike 2003. Andel i prosent. Kilde SSB.

Gjerdrum ser ut til å være sterkest integrert i Osloregionen, mens Eidsvoll og Hurdal i nord klarest er orientert mot Romerike generelt, og Øvre Romerike spesielt.

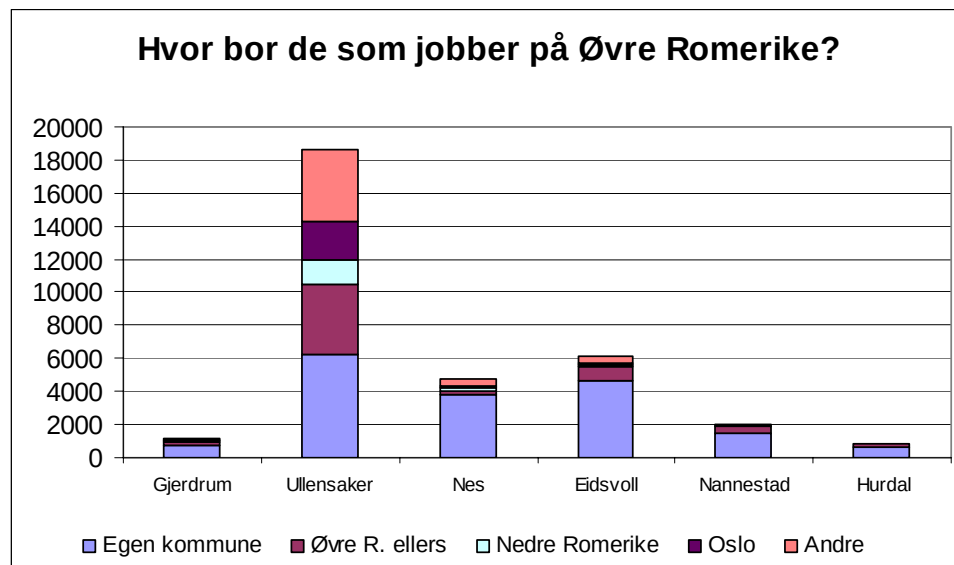


Figur 4.7 Arbeidssted for bosatte på Øvre Romerike 2003. Absolutte tall. Kilde: SSB



Figur 4.8 Bosted for arbeidstakere på Øvre Romerike. Andel i prosent. Kilde: SSB

Arbeidsplassene på Øvre Romerike er for en stor del bemannet med ansatte som bor på Øvre Romerike (70%) og mer enn halvparten er bosatt i samme kommune som arbeidsplassen ligger. Ullensaker har betydelig innpendling både fra Oslo og andre regioner, og fremstår dermed som et regionalt senter med nedslagsfelt langt utenfor Romerikes grenser. Hovedflyplassen er viktigste forklaring på dette forholdet.



Figur 4.9 Bosted for arbeidstakere på Øvre Romerike. Absolutte tall. Kilde SSB

Den entydig største arbeidsplasskommunen er Ullensaker, med over 18000 sysselsatte, som utgjør 55 prosent av alle arbeidsplassene på Øvre Romerike. Eidsvoll har 6000 arbeidsplasser, og det utgjør 18 prosent, mens Nes med 4 700 arbeidsplasser har 14 prosent av sysselsettingen på Øvre Romerike.

4.5 Identitet og tilhørighet

Innenfor prosjektets rammer har det ikke vært mulig å kartlegge befolkningens opplevelse av tilhørighet og identitet på Øvre Romerike. Regionbeskrivelsen som er presentert ovenfor, indikerer at regionsenteret Jessheim og flyplassområdet Gardermoen, kanskje danner en slags felles ramme for innbyggerne. Men Gardermoen er primært en flyplass og et næringsområde, ikke et sted der mange innbyggere oppholder seg og lever sine liv. Rundt på Øvre Romerike er det en viss avstand mellom steder med sterke lokalsamfunn, som kan tilsi at de lokale fellesskapene i den enkelte kommune er viktige identitetsbærere.

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. Det vil måtte kreves en særskilt undersøkelse, for å finne ut hvordan disse forholdene utspiller seg på Øvre Romerike. Det er også et spørsmål om identiteten mer knytter seg til "Romerike" i sin helhet, som et godt innarbeidet begrep, både innad i regionen og for folk fra andre kanter av landet. "Alle" vet hvor hovedflyplassen ligger, og de fleste vet trolig at Gardermoen ligger på Romerike.

Viktige sider ved 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 på Øvre Romerike kan både bidra til å forsterke eller dempe muligheten for utvikling av en regionidentitet på Øvre Romerike.

I vår sammenheng er slike identitetsforhold av betydning når betingelsene for en institusjonell integrasjon mellom kommune på Øvre Romerike 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 på Øvre Romerike. Det vil også være et avveiningsspørsmål om slike forhold skal tillegges vekt i spørsmålet om politisk og administrativ reorganisering av kommuner.

4.6 Kommunesektorens omfang

Kommunene på Øvre Romerike disponerte til sammen 2,7 milliarder kroner i form av brutto driftsinntekter i 2003. De frie inntektene utgjorde til sammen nær 1,8 milliarder kroner. Det er altså en offentlig forvaltning som disponerer betydelige økonomiske ressurser som er organisert med utgangspunkt i dagens kommunegrenser på Øvre Romerike.

Tabell 4.5 Sentrale kommunaløkonomiske størrelser i kommunene på Øvre Romerike 2003. 1000 kr.

	Gjerdrum	Ullensaker	Nes	Eidsvoll	Nannestad	Hurdal	Total
Skatteinntekter	88 616	412 097	272 534	281 508	154 887	38 109	1 247 751
Statlig rammeoverføring	26 001	101 637	133 565	140 913	101 050	36 505	539 671
Andre statlige tilskudd	13 037	45 412	14 072	26 012	22 686	6 924	128 143
Salgs- og leieinntekter	26 014	147 679	110 462	101 366	49 624	16 687	451 832
Brutto driftsinntekter i alt	172 511	857 452	612 884	636 744	367 274	107 040	2 753 905
Brutto driftsresultat	-1 917	45 121	22 842	4 884	28 985	-691	99 224
Brutto driftsutgifter i alt	174 428	812 331	590 042	631 860	338 289	107 731	2 654 681
Netto driftsresultat	1 507	19 953	-2 575	7 672	4 282	-1 239	29 600
Netto lånegjeld	267 739	1 584 507	952 056	833 915	854 402	125 806	4 618 425

Kilde: SSB, Kostra

4.7 Interkommunalt samarbeid

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

Øvre Romerike Utvikling (ØRU) ble etablert som et formelt samarbeid i sin nåværende form i 1998. Samarbeidet kjennetegnes av å være et tradisjonelt frivillig samarbeid mellom kommuner, dvs at det ikke er avgitt myndighet til interkommunale beslutningsorganer. Samarbeidet kjennetegnes ved at det er opprettet en rekke praktiske samarbeidsordninger, samarbeidsorganer med utgangspunkt i kommuneloven, avtalebasert samarbeid og selskaper. Disse samarbeidstiltakene ser ut til å fungere effektivt og med god faglig kvalitet, og sørger for oppgaveløsning på tvers av kommunene. Vi har inntrykk av at kommunene stort sett er tilfreds både med innhold og styringsform rundt det enkelte tiltak.

I ØRU's eget strategidokument fra april 2004 pekes det imidlertid på at samarbeidet fortsatt har et svakt organisatorisk og juridisk grunnlag og at gjeldende samarbeidsmodell ikke er tilstrekkelig for å videreutvikle samarbeidet. I regi av Øvre Romerike utvikling er det satt i gang en rekke samarbeidstiltak mellom kommunene:

- Felles distriktsrevisjon IKS (Nes deltar ikke)
 - Felles arbeidsgiverkontroll IKS
 - Felles politivedtekter
 - Digitale Gardermoregionen IKS er etablert som et selskap for alle kommunene og innebærer at det innføres felles IKT-drift, felles IKT-systemer mellom kommunene. Under paraplyen Digitale Gardermoen skal det samarbeides om både felles planfunksjoner, skole og landbruksforvaltning. Bredbåndsforbindelse skal etableres mellom kommunehusene og et distribusjonsnett til publikum. For felles kommunale plantekniske tjenester, kan dette bety at mer kan løses elektronisk og gjennom nettverksbasert arbeidsdeling og informasjonsformidling, i stedet for ved fysisk samlokalisering og kundebehandling over disk. Det er opprettet en felles kartportal
 - Felles brannvern – Eidsvoll og Hurdal
 - Felles brannvern – Nannestad, Gjerdrum og Ullensaker (under sluttbehandling)
 - Felles innkjøpstjeneste - (alle kommunene unntatt Gjerdrum, som deltar i et samarbeid på Nedre Tomerike)
 - Legevaktstjeneste – Ullensaker, Nannestad og Gjerdrum (vertskommuneordning)
 - Voksenopplæring og introduksjonsprogram for flyktninger og innvandrere – (alle kommunene – vertskommuneordning)
 - Desentralisert sykepleierutdanning ved Eidsvoll videregående skole (ØRU og Høgskolen i Akershus)
 - Felles strategisk næringsplan for Øvre Romerike – (oppfølging gjennom eget prosjekt)
-

- Felles digitalt kartverk for Øvre Romerike (samarbeidsprosjekt mellom kommunene, Statens Kartverk og Norconsult)
- Felles landbrukskontor for Ullensaker og Gjerdrum

I tillegg til ovennevnte er følgende selskaper etablert:

- Øvre Romerike Avfallsselskap – ØRAS as (for kommunene Nannestad, Ullensaker, Eidsvoll og Hurdal)
- Univann as – (felles vannforsyningsselskap for Nannestad og Ullensaker)
- Øvre Romerike Næringsutbygging AS (eies av kommunene og Akershus fylkeskommune – utvikling av næringsarealer)
- Innenfor barnevernet er det i regi av Lørenskog kommune (som vertskommune) etablert felles barnevernsvakt for hele Romerike, med base på Lillestrøm.

Som en sammenfatning kan det sies at ØRU er den institusjonelle overbygningen for en økende samarbeidsaktivitet imellom kommunen i regionen, der særlig Digitale Gardermoen åpner muligheter for betydelig integrasjon, felles saksbehandling og mer effektiv utnyttelse av felles kompetanse og systemer innenfor et bredt spekter av kommunal tjenesteproduksjon. Mye av dagens interkommunale samarbeid ser ut til å være kjennetegnet av at det er praktisk og saksorientert mht organisering og deltakelse.

4.8 Oppsummering og karakteristik

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

- Øvre Romerike fremstår som en region med et sentrum i området Jessheim-Gardermoen. Et annet sentrum i regionen er Eidsvoll, men kommunen utgjør på langt nær et like sterkt tyngdepunkt i arbeidsmarkedet og den regionale integrasjonen på Øvre Romerike.
 - Regionen har vært gjennom sterk vekst de siste seks årene. Utviklingsdynamikken rundt hovedflyplassen blir en viktig drivkraft i den regionale utviklingen på Øvre Romerike de kommende tiårene. Spørsmålet er hvor sterk vekst i næringsaktivitet og befolkning som vil genereres i dette området. Kommunenes planlegging vil ha stor betydning for hvordan det overordnede utbyggingsmønsteret i regionen utvikler seg.
 - Det er i dag et forholdsvis spredt utbyggingsmønster i regionen, med et stort antall tettsteder på Øvre Romerike. Dette er særlig
-

synlig for Nes kommune, som nhar et utflytende utbyggingsmønster.

- Det er betydelig utpendling fra Øvre Romerike til både Oslo og Nedre Romerike.
- Kommunene har en ganske ulik befolkningsstørrelse og befinner seg i svært ulike geografiske posisjoner. Senterkommunen Ullensaker har nær 24000 innbyggere, nabokommunene Eidsvoll og Nes har hver rundt 18 000, mens Nannestad har rundt 10 000. Gjerdrum ligger sentralt plassert, men har lavt befolkningstall på rundt 5000, mens Hurdal har færre enn 3000 innbyggere, lengst nord i regionen..

Øvre Romerike er etter våre vurderinger ikke en spesielt sterk politisk og administrativ samarbeidsregion, men det er gjennom Øvre Romerike Utvikling tatt en rekke initiativ som peker i retning av en betydelig integrasjon innenfor tjenesteyting, planlegging og administrasjon. Øvre Romerike 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. Øvre Romerike Utvikling er i dag et supplerende støtte- og samordningsorgan uten selvstendig beslutningsmyndighet i forhold til kommunestyrene. På alle viktige områder er det kommunestyrene og ikke Øvre Romerike Utvikling som har makten.

På Øvre Romerike finner vi dermed 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. Det interne samarbeidet på Øvre Romerike framstår i dag trolig som det mest differensierte og best utviklede i hele Akershus. Hovedpoenget er likevel at verken Øvre Romerike Utvikling 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 Øvre Romerike i dag er en sterk identitetsregion blant innbyggerne. Ut fra dagens geografiske og institusjonelle forhold er det mulig å tenke seg det, men avstandene og forskjellene i pendlingsmønstre indikerer at ikke alle kommunene er like sterkt integrert i regionen.

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. Forholdsvis korte avstander og integrasjon innenfor de sentrale delene av Øvre Romerike, kan skape 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 kulturlandskap, 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 på Øvre Romerike, 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.

Vi har ikke holdepunkter for å hevde at det i dag gjør seg gjeldende en uheldig form for konkurranse mellom kommunene om innbyggere eller næringsetableringer. Det ser ut til at den felles næringspolitikken som er lagt opp rundt Gardermoen, har oppslutning blant kommunene.

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 på Øvre Romerike er avhengige av, fastlegges dels av statlige veg- og banemyndigheter, dels av kommunene i transportkorridoren gjennom Nedre Romerike, dels av Oslo kommune og dels av Akershus fylkeskommune.

Regionens 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. Disse spørsmålene er kanskje ikke så påtrengende på Øvre Romerike, i og med at de store og viktige hovedaksene i samferdselssystemet er etablert gjennom bane- og vegbyggingen i tilknytning til hovedflyplassen.

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.
 - Øvre Romerike 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 seks kommunene på Øvre Romerike. Dette knytter seg særlig til spørsmål om sterkere samordning av:

- Arealpolitikken og utnyttelsen av samlet plankompetanse på tvers av kommunene på Øvre Romerike
- Strategier for og ressursinnsats bak næringspolitikken innad på Øvre Romerike
- 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 på Øvre Romerike 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 transportnettet. 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 oversikter som er vist i Akershus fylkesplan 2004-2007, har utviklingen i tiårsperioden 1990-2000 bidratt til et mer konsentrert utbyggingsmønster på Øvre Romerike, i den forstand at en økende andel av befolkningen er bosatt på steder med sentral beliggenhet. Spørsmålet som kan stilles, i hvert fall i lys av muligheten til fortsatt sterk vekst i de sentrale delene av regionen, er om en kommunevis tettstedsstrategi bidrar til å realisere målene for en slik strategi på regionalt nivå.

5.2.2 Planressurser

Muligheten til å forsterke og videreføre arealbruksstrategien, hviler på at kommunen på Øvre Romerike 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. I følge SWOT-analysen som ble utførte i forbindelse med prosjektet om interkommunal planfunksjon, hadde de seks kommunene til sammen 4,5 årsverk til disposisjon for å drive oversiktsplanlegging, mens 12,5 årsverk drev med reguleringsplanlegging. Dette er færre enn det kommunene i Follo har oppgitt for disse planfunksjonene, i en enkel kartlegging i august 2004. Spørsmålet som kan stilles er om den samlede utnyttelsen av plankompetansen på Øvre Romerike utnyttes godt nok innenfor gjeldende organisering. ØRU's prosjekt med å etablere felles planfunksjon vil kunne bidra til en større faglig koordinering og kompetanseutnyttelse.

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 på Øvre Romerike 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 Øvre Romerike.
- *Jernbaneverket* som har ansvaret for utbygging og drift av infrastrukturen knyttet til jernbanenettet.

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.

5.2.4 Fremtidige utfordringer

Omfanget av de planutfordringene kommunene på Øvre Romerike står overfor i fremtiden, følger i stor grad av spørsmålet om fremtidig befolkningsvekst. De siste 50 årene har folketallet i regionen økt med nær 35 000 innbyggere. Hvordan vil en forlengelse av dagens utbyggingsmønster- og politikk kunne håndtere en tilsvarende vekst de neste 50 årene, og hvor robust vil dagens kommuner hver for seg være til å håndtere en eventuell enda sterkere vekst? Det er vanskelig å forutsi vekstkraften som ligger i næringslokaliseringene i aksene Oslo-Gardermoen og i flyplassregionen. Men det kan antas at veksttakten vil være større enn den har vært i foregående tiår. Kommunene vil da komme til å måtte forholde seg til flere utfordringer innenfor areal- og utviklingspolitikken:

- Hvor sterk vekst ønsker kommunene i Øvre Romerike 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 kommunevise 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 deler av regionen? Hva vil i så fall kunne bli konsekvensene for andre deler av regionen?
- Hvilket utbyggingspress vil oppstå for å legge ut landbruks- eller friluftsområder til utbyggingsformål?
- Vil etterspørselen i markedet trekke i retning av et spredt eller konsentrert utbyggingsmønster, og hvordan vil Øvre Romerike 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 innlandsfiskeloven, loven om motorisert ferdsel i utmark og vassdrag, friluftsloven 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. På Øvre Romerike løses deler av avløp- og renovasjons-tjenesten 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.

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 miljøvern, 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 fylkesplanleggingen. Til sammen er det betydelige regionale interesser knyttet til kommunenes ivaretagelse av disse miljøvernfarene oppgavene.

Kompetansekravene og utfordringene knyttet til miljøvernforvaltningen, indikerer at kommunene på Øvre Romerike 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 på Øvre Romerike er tradisjonelle landbrukskommuner. Kulturlandskapet som er formet gjennom generasjoner innsats i landbruket, er et markert kjennetegn. Landbruk er 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 forpaktningsloven. 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. Kommunene har i det siste fått flere oppgaver gjennom desentralisering av oppgaver og ansvar fra fylkesmannens landbruksavdeling. Kommunene er blitt ansvarlige for store deler av eiendoms- og konsesjonspolitikken i landbruket.

De langsiktige utfordringen på Øvre Romerike innenfor landbrukspolitikken, er knyttet til målet om å opprettholde produktive landbruksarealer innenfor et bynært område i sterk vekst. De eksisterende arealstrategiene på Øvre Romerike ser ut til å kunne legge til rette for det, men spørsmålet er om kommunevis strategier i det lange løp er tilstrekkelig for å håndtere de vanskelige avveiningene av jordvernhensyn mot utbyggingsønsker som kan melde seg i lys av befolkningsveksten. 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 landbruksforvaltning 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 felles landbrukskontor på Øvre Romerike er trolig mange av disse hensynene ivaretas, men spørsmålet som kan stilles er om den gjeldende organiseringen med politiske landbruksansvar til de seks kommunene gir et egnet utgangspunkt å utvikle en felles landbrukspolitikk for regionen, dersom det skulle være ønskelig. I så fall vil det også kreves en parallell koordinering i forhold til kommunenes planmyndighet innenfor arealdisponering.

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, areal-utvikling 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-virkemidlene 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.

Øvre Romerike er en næringsregion med etydelig vektskraft, som følge av aktivitetsutviklingen omkring hovedflyplassen. Gjennom felles strategisk næringsplanlegging har kommunene i samarbeid med næringslivet i området utviklet strategier for å stimulere og legge til rette for næringsutvikling i flyplassregionen.

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 sin utviklingsideer.

Gjennom en slik tydeligere næringspolitisk strategi for Øvre Romerike, 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 Øvre Romerike kan stå overfor på lengre sikt.

På denne bakgrunn vil vi framheve følgende:

- Det er neppe grunnlag for å hevde at de seks kommunene på Øvre Romerike 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 kan likevel stilles spørsmål ved den samlede ivaretagelsen av disse utviklingsoppgavene, i lys av følgende forhold:

- 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.
 - Den samlede planfaglige ressursinnsatsen på Øvre Romerike kan trolig utnyttes bedre i felleskap. Felles planfunksjon kan være spiren til en slik utvikling.
-

6

Inndelingens betydning for administrasjon og tjenesteproduksjon

Tjenesteproduksjon utgjør hovedaktiviteten til dagens kommuner på Øvre Romerike. Av samlede netto driftsutgifter det aller meste til tjenesteproduksjon som skoler, barnehager, eldreomsorg osv. Vi skal drøfte to hovedspørsmål i dette kapitlet. For det første om dagens kommuneinndeling på Øvre Romerike 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

Type tjeneste	Virkning av kommunesammenslutning
	kvalitet på tjenesten (kompetanse, valgfrihet).
Tjenester for psykisk utviklingshemmede	Ikke stordriftsfordeler, men kan gi bedre 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 av kommunene på Øvre Romerike 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, oversiktighet 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. Forskningen generell viser at dette er mulig gjennom en omfattende

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

utjevning av inntekter mellom kommunene og fordi en stor del av de minste kommunene har regional politisk begrunnede tilskudd. 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 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 kommune-størrelse på 25.000-30.000 innbyggere, men at stordriftsfordelene stort sett er utnyttet ved en kommune-størrelse 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 kommunene på Øvre Romerike var 241 millioner i 2003. Det er en del variasjon mellom kommunene i

utgiftene per innbygger. Hurdal og Gjerdrum kommuner som er småkommuner har de høyeste administrasjonsutgiftene per innbygger. Deretter kommer Nannestad. Ullensaker, Nes og Eidsvoll som er relativt mer like når det gjelder antall innbyggere, har lavest administrasjonsutgifter på om lag samme nivå per innbygger.

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

	Totalt (i tusen kr)	Per innbygger (kr)
Hurdal	11417	4262
Eidsvoll	54407	2967
Nannestad	32117	3230
Ullensaker	70 281	2955
Gjerdrum	20192	4068
Nes	52577	2932

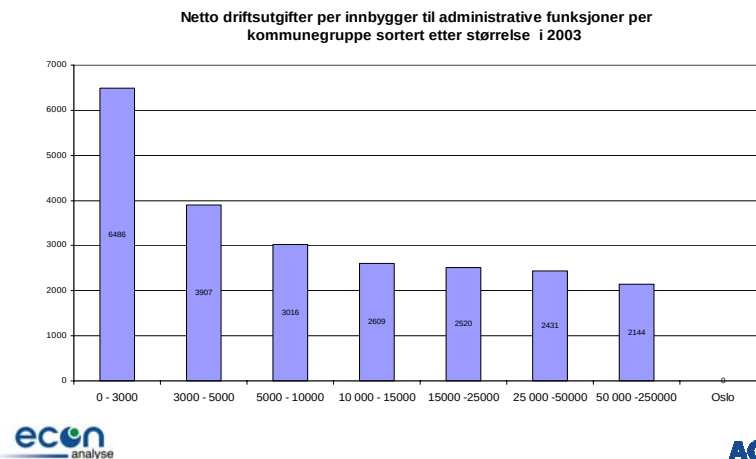
Kilde: Kostra 2003

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 (NIBR 2003).

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. På Øvre Romerike kommunene med unntak av Gjerdrum og Hurdal, 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.

Størrelse og 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 (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 kommunene på Øvre Romerike 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 kommunene på Øvre Romerike

På Øvre Romerike er det opprettet følgende formaliserte samarbeider på området:

- Digitale Gardermoregionen - utviklingsprosjekt for alle kommunene, herunder:
 - o Digitale Gardermoen IKS - Felles IKT-drift og felles IKT-systemer (selskapet er etablert)
 - o Etablering av bredbåndinfrastruktur på Øvre Romerike
 - o Felles digitale løsninger i kommunenes plansamarbeid
 - o Felles digital læringsplattform i skoleverket
- Felles distriktsrevisjon - IKS (alle unntatt Nes so er med i østre distrikt)
- Felles arbeidsgiverkontroll - IKS
- Felles innkjøpstjeneste - (alle unntatt Gjerdrum – med på Nedre Romerike)
- Felles digitalt kartverk for Øvre Romerike (samarbeidsprosjekt mellom kommunene, Statens Kartverk og Norconsult)

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 kommunene på Øvre Romerike. 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. I dag samarbeider kommunene innenfor mange av disse tjenestene.

Vi konkluderer med at det sannsynligvis finnes betydelige effektiviseringsmuligheter knyttet til samordning av IKT-system, IKT-organisasjon og administrative støtte- og fagsystemer mellom kommunene på Øvre Romerike. På mange områder er det fortsatt ikke igangsatt felles systemer mellom kommunene.

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 kommunene på Øvre Romerike

Voksenopplæring og introduksjonsprogram for flyktninger og innvandrere – (alle kommunene – vertskommuneordning)

Tabell 6.3 Elevtall og utgifter i kommunene 2003

	Antall 6-15 år	Utgift per innbygger 6-15 år	Netto driftsutgifter, grunnskoleopplæring
Gjerdrum	806	52 697	42 474
Ullensaker	3 196	50 231	160 538
Nes	2 647	61 392	162 505
Eidsvoll	2 436	60 101	146 407
Nannestad	1 476	59 519	87 850
Hurdal	359	63 916	22 946

Utgiftene per innbygger i de berørte aldersklasser varierer svært mye og ser generelt sett ikke ut til å samvarierte med kommunestørrelsen.

Vurderinger

I dag har kommunene på Øvre Romerike seks 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 man oppnår 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 opplæring av barn med adferdsvansker, 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. 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. 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 på Øvre Romerike, 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. Befolkningsvekst og framtidige endringer i utbyggingsområder kan stille krav til samordning.

6.4.2 Pleie- og omsorgsinstitusjoner

Det er først og fremst innen institusjonsomsorgen det kan være stordriftsgevinster 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 kommunene på Øvre Romerike

Desentralisert sykepleieutdanning ved Eidsvoll vgs (ØRU og Høgskolen i Akershus)

Kjennetegn ved pleie- og omsorgstjenestene på Øvre Romerike

Tabell 6.4 Oversikt over netto driftsutgifter til pleie og omsorg 2003

	Antall 67 år +	Utgift per innbygger 67 +	Antall 80 år og over	Utgift per innbygger 80+	Netto driftsutgifter, pleie og omsorg
Gjerdrum	468	69 006	127	254 291	32 295
Ullensaker	2 344	73 994	626	277 064	173 442
Nes	2 141	61 912	675	196 376	132 554
Eidsvoll	2 328	61 860	752	191 501	144 009
Nannestad	1 019	66 152	342	197 102	67 409
Hurdal	424	73 059	180	172 094	30 977

Vurderinger

Det er store forskjeller i kommunenes netto driftsutgifter til institusjonsomsorg i de mest berørte aldersklasser, men ikke noe samvariasjon med kommunestørrelse. Det kan indikere at stordriftskomponenten i tjenesten ikke prioriteres, men kan også ha å gjøre med demografiske og geografiske forhold i 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 på Øvre Romerike.

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 (NIBR 2003). En viktig faktor som forklarer dette er at 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 på Øvre Romerike

Ullensaker, Nannestad og Gjerdrum har felles legevaktjeneste (vertskommuneordning).

Vurderinger

Vi har ikke grunnlag for å si at kommuneinndelingen på Øvre Romerike gir problemer med å gi befolkningen et godt primærhelsetilbud. Men vi vil påpeke at kun tre av kommune er del av legevaktsamarbeidet i regionen. Legevakt er et typisk eksempel på en oppgave med variabel etterspørsel og som hensiktsmessig kan organiseres i større enheter dersom de geografiske avstander ikke er for store.

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

Så vidt vi har brakt på det rene er det ikke opprettet formaliserte samarbeidsordninger knyttet til disse tjenestene.

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 barneverbspedagoger, 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 kommunene på Øvre Romerike Men det er grunn til å påpeke at kommunene i dag ikke samarbeider formalisert innenfor disse områdene. Det er gode grunner til å vurdere kommuneoverskridende løsninger for disse tjenesteområdene som er kompetansekrevede 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 stor-driftsfordeler 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 stor-driftsfordeler. Anlegg innen VAR-sektoren forutsetter betydelige investeringer som kan dekkes av flere innbyggere ved en kommunesammenslutning.

Samarbeid på Øvre Romerike

- Felles Brannvern – Eidsvoll og Hurdal
- Felles brannvern – Nannestad, Gjerdrum og Ullensaker (under sluttbehandling)
- Øvre Romerike Avfallsselskap – ØRAS as (Nannestad, Ullensaker, Eidsvoll og Hurdal)
- Univann as – (felles vannforsyningsselskap for Nannestad og Ullensaker)

Vurderinger

Det er klare stordriftsfordeler knyttet til tekniske tjenester og innen brann- og feiervesen. Mange av kommunene har på viktige områder samarbeid om innenfor disse tjenesteområdene. Men 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 på Øvre Romerike

Vi har ikke registrert formaliserte samarbeider på området.

Vurderinger

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

6.5 Andre forhold ved kommuneinndelingen

Dagens kommuneinndeling på Øvre Romerike 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 på Øvre Romerike 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. På Øvre Romerike 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. På Øvre Romerike er det i dag seks selvstendige kommunale myndigheter på et relativt avgrenset 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 kommunenes 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 på Øvre Romerike 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.

På Øvre Romerike er samordningsbehovet etter våre vurderinger særlig knyttet til IKT, administrative funksjoner, tekniske tjenester, ulike typer forvaltningsvirksomhet og kompetansekrevende tjenesteyting. De to småkommunene vil kanskje særlig kunne dra nytte av felles funksjoner og kompetanse innenfor disse feltene, og gjennom Øvre Romerike Utvikling er det også tatt mange viktige skritt som kan lede til at slike muligheter blir utnyttet.

Disse utfordringene 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 To av kommunene er småkommuner

Kommunene Hurdal og Gjerdrum er "småkommuner" og kan ha smådriftsulempen når det gjelder tjenester det er knyttet stordriftsfordeler til, administrasjon, kompetanskrevende og etterspørselsvarierende tjenester. Hurdal og Gjerdrum har høyest andel administrasjonsutgifter per innbygger på Øvre Romerike. Forsking generelt viser (Østlandsforskning 2003) at 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. Men samtidig viser forskningen at småkommunenes fordeler av at forholdene er oversiktlige, at det er et forholdsvis nært forhold mellom kommunen og innbyggerne og fleksibilitet i oppgaveløsningen.

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.

6.6.3 Sentral plassering og korte avstander

De er grunn til å peke på at kommunene på Øvre Romerike 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 Øvre Romerike 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 Øvre Romerike 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 på Øvre Romerike gir dette grunn til å vurdere inndelingssituasjonen nærmere.

På den annen side og ut fra generelle betraktninger innebærer ikke det at det ikke eksisterer et forbedringspotensial for kommunene på Øvre Romerike når det gjelder kommunal administrasjon og tjenesteproduksjon og at dette forbedringspotensialet kunne vært utløst ved større enheter. F. eks. har de tre største kommunene på Øvre Romerike lavest administrasjonsutgifter per innbygger.

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 Øvre Romerike 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 på Øvre Romerike. 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.

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

- I Osloområdet og på Øvre Romerike 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 på Øvre Romerike 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.
- Øvre Romerikes innflytelse overfor politiske beslutningsprosesser på regionale arenaer i Osloregionen og nasjonalt plan, vil kunne styrkes dersom det ikke er representanter for seks 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 sine 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

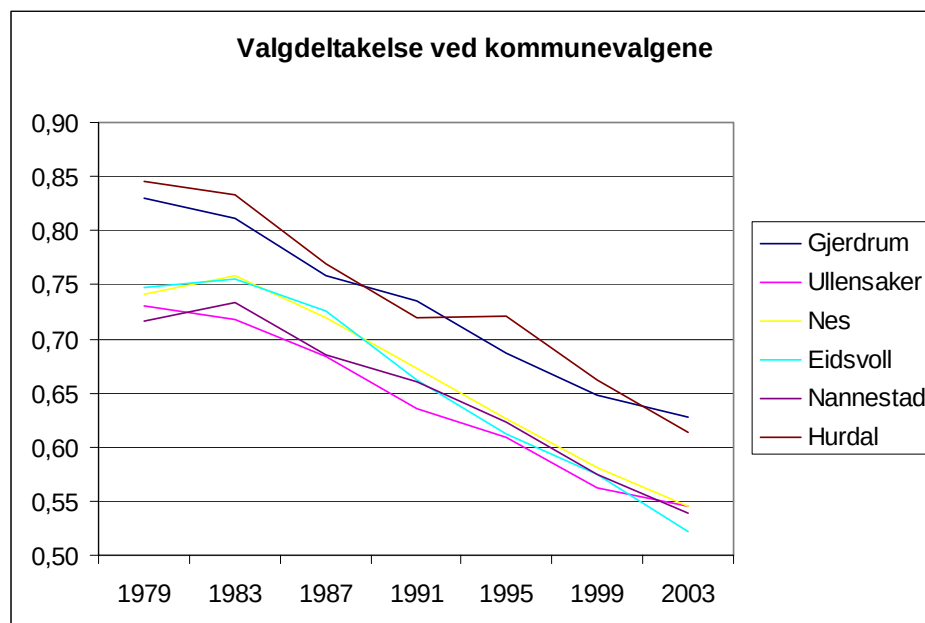
Ut fra momentene ovenfor kan det stilles spørsmål om den regionale påvirkningskraften på Øvre Romerike kunne ha vært større, her definert som en direkte demokratisk innflytelse over "regionspesifikke" spørsmål. Avveiningen som i så fall må gjøres er om dette kan gjennomføres uten at hensynet til nærhet 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 lokaldemokratiske gevinster som bør inngå i en samlet vurdering av behovet for å endre kommuneinndelingen.

7.1.3 Valgdeltakelse og utfall

Valgdeltakelsen i kommunene på Øvre Romerike har fulgt den samme nedadgående tendensen som i landet for øvrig. Fra en valgdeltakelse på 72-82 prosent for 25 år siden, falt den i 2003 til under 55 prosent i kommunene Ullensaker, Nes, Eidsvoll og Nannestad, mens den i Hurdal og Gjerdrum var over 60 prosent. I hele perioden har deltakelsen vært høyere i Hurdal og Gjerdrum enn i de fire større kommunene.



Figur 7.1 Valgdeltakelsen 1979-2003

Det er liten grunn til å tro at nedgangen i valgdeltakelse henger direkte sammen med kommuneinndelingen, men det er interessant å registrere at deltakelsen var høyest i de to minste kommunene på Øvre Romerike.

Det er mange faktorer som kan ligge bak en slik nedadgående trend og tolkningen trenger ikke entydig være at folk har mistet tillit til lokaldemokratiet eller interessen for det som skjer der.

Lokaldemokratiet på Øvre Romerike ivaretas i dag av 194 direkte folkevalgte representanter fra 9 ulike partier. Valgresultatet viser at det er ulike partipolitiske profiler på sammensetning av kommunestyrene.

Tabell 7.1 Valgte kommunestyrerepresentanter på Øvre Romerike 2003-2007

	Gjerdrum	Ullensaker	Nes	Eidsvoll	Nannestad	Hurdal	Sum
Arbeiderpartiet	8	13	16	10	9	4	60
Fremskrittspartiet	3	12	7	7	7	3	39
Høyre	6	7	3	6	4	1	27
Kristelig Folkeparti	2	1	2	1	1	2	9
Senterpartiet	3	4	4	3	5	2	21
SV	3	4	4	6	3	4	24
Venstre	0	1	1	0	2	1	5
Pensjonistpartiet	0	3	0	0	0	0	3
Lokale lister	0	0	4	2	0	0	6
Sum	25	45	41	35	31	17	194

Kilde SSB: Valgstatistikk

Seks partier er representert i alle de seks kommunestyrene (A, F, H, Krf, Sp og SV). Videre er ett parti representert fire kommuner (V), ett parti er representert i en kommune (Pen) og i to av kommunene er lokale lister representert.

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. På den annen side vil eventuelle kommunesammenslutninger redusere antall folkevalgte representanter, og bredden i representasjonen vil kunne bli mindre.

7.1.4 Konklusjon

Vi kan ikke trekke entydige konklusjoner om lokaldemokratiets vilkår som følge av gjeldende inndelingssituasjon på Øvre Romerike. 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 på Øvre Romerike, opp mot verdiene som ligger i å ta vare på en innarbeidet politisk struktur.

7.2 Mulige forvaltningsreformer og endrete rammebetingelser

Vurderingen av reformbehovet på Øvre Romerike 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 kommuneorganisering. Nedenfor skisserer vi kort hvordan noen slike mulige endringer i overordnede rammebetingelser kan komme til å påvirke de vurderingene som skal gjøres i Øvre Romerike.

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 oppgavefordeling 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 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 tenke seg 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 kommunene på Øvre

Romerike 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 kommuner på Øvre Romerike ville være store nok til å overta ansvaret for f. eks. videregående opplæring eller kollektivtransport hver for seg. Én stor kommune på Øvre Romerike 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 slik kommunemodell måtte være nødvendig med interkommunalt samarbeid for å kunne ivareta oppgavene på tilfredsstillende måte.
- Dersom generalistkommuneprinsippet avvikles kan mindre kommuner komme til å få ansvaret for færre oppgaver enn det de større har. A og B-kommuneproblematikken er en reell mulighet, men det er vel mindre grunn til å tro at de eksisterende kommunene på Øvre Romerike 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 på Øvre Romerike 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 på Øvre Romerike.

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.

Valgdeltakelsen i kommunene med færrest innbyggere på Øvre Romerike, var imidlertid høyere enn i de mest folkerike, så det kan se ut til at utfordringene med å skape interesse er større i de store kommunene.

Hensynet til innbyggernes direkte påvirkningsmulighet overfor egne politikere og til stabilitet i de politiske strukturene, kan 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 på Øvre Romerike, 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 i ulike modeller.

Når spørsmålet om endret forvaltningsstruktur trekkes inn, kan det avtegne seg en situasjon som øker interessen for å gjennomføre en evt. kommunesammenslutning i Øvre Romerike. 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 på Øvre Romerike.

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, særlig i de sentrale delene av Øvre Romerike. Framtidig vekst og utbyggingspress i flyplassregionen vil stille krav til gode avveininger mellom vekst og vern. I regionen som helhet, som til dels omfatter kommuner med store arealer, vil det kunne være et regionalt spørsmål hvordan avveiningen mellom spredt og konsentrert utbyggingsmønster skal fastlegges. Kommunene på Øvre Romerike er integrert i hovedstadsområdet og har felles interesser, også med kommunene på Nedre Romerike, 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 produktionsvirksomhet hvor hensynet til effektiv ressursbruk, kompetanse og kvalitet kan tilsi samordning av deler av den kommunale forvaltning. På Øvre Romerike er samordningsbehovet etter våre vurderinger særlig knyttet til IKT, administrative funksjoner, ulike typer forvaltningsvirksomhet og kompetansekrevene tjenesteyting. Dette vil særlig kunne gjelde de to minste kommunene (Gjerdrum og Hurdal), som på grunn av størrelsen vil kunne være sårbare for personellutskifting og eventuelle vansker med å rekruttere ansatte til stillinger som krever spesiell kompetanse. Men slike sårbarhetsforhold gjelder også i større kommuner, som derfor også vil kunne tjene på å ha slike fellesfunksjoner. I småkommunene kan også god organisering og samarbeid med nabokommuner kompensere for ulempene knyttet til å ha en liten administrasjon og små staber. Regionen står overfor felles utfordringer i arbeidet med å sikre langsiktig gode løsninger innenfor teknisk sektor.

Det er tatt en rekke viktige initiativ til å samarbeide bedre om disse spørsmålene, men samtidig er den reelle integreringen i form av felles oppgaveløsning fortsatt i en innledende fase, og det gjenstår å se om samarbeidet utløses reelle samordningsgevinster innenfor sentrale og tunge kommunale oppgaver.

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. Valgdeltakelsen har vært høyere i Gjerdrum og Hurdal enn i de andre fire kommunene, som har betydelig høyere innbyggertall. Dette kan indikere at disse to små kommunene representerer noen verdier ved lokaldemokratiet som det er verdt å ta vare på. 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.

8.2 Reformstrategier

Disse felles utfordringene 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 Øvre Romerike Utvikling føres videre og utvikles ut fra dagens prinsipper. Det betyr at samarbeidet 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 Øvre Romerike 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 på Øvre Romerike. 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 Ullensaker, Nannestad og evt. Nes og Gjerdrum. Det kan også tenkes en kommunesammenslutning for de to nordligste kommunen, Hurdal og Eidsvoll. 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 Øvre Romerike Utvikling.

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

8.3 Samkommune på Øvre Romerike

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 Øvre Romerike 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 oppgaver²
- (4) Beslutningsmyndighet over egne oppgaver
- (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

² Samkommunemodellen med én oppgave omtales ofte som en særkommune.

- 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 kommunestyre. 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 styrrer, 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 samkomuner.

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

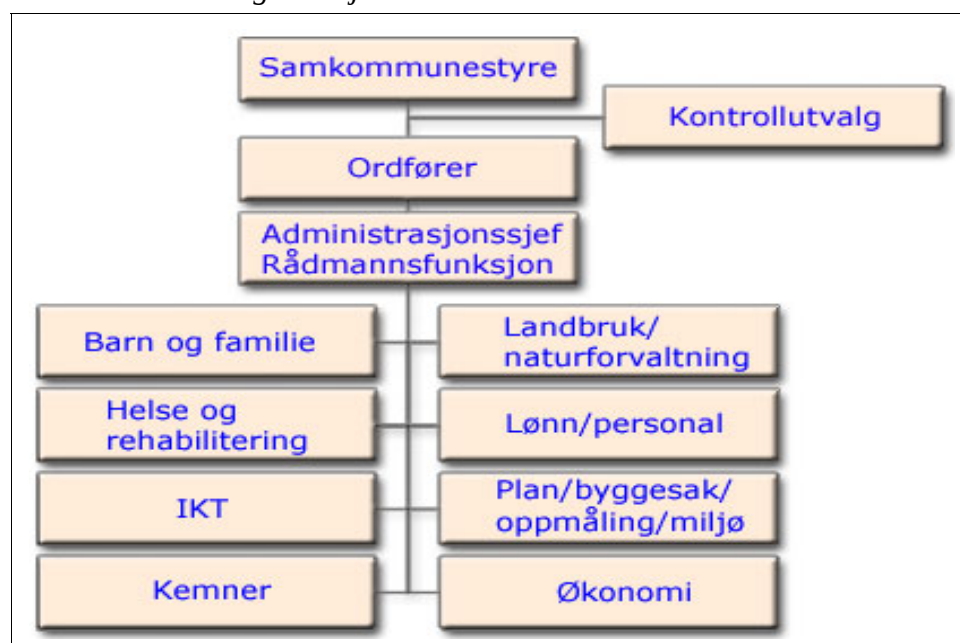
Etter behandling i kommunestyrene i Levanger og Verdal vedtok kommunene høsten 2003 å søke forsøk med samkommune. Kommunal- og regionaldepartementet godkjente et forsøk med samkommunalt ansvar for en rekke lovpålagte kommunale oppgaver vinteren 2004. Forsøket skal pågå i fire år, med mulighet for to 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: 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 på Øvre Romerike

Som vi har vært inne på kan det på Øvre Romerike utvikles én eller flere samkommuner som svar på behovet for formalisert kommuneover-skridende 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 Øvre Romerike med betydelige oppgaver både knyttet til utvikling og tjenesteproduksjon, kan en med utgangspunkt i kommune-loven for eksempel legge opp til at samkommunen skal ha 35 representanter (kommuner med 50 - 100 000 innbyggere har et minstekrav på 35 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 næringsliv kan være viktig. Det kan virke lite hensiktsmessig – eller nødvendig – å overføre enkeltsaker og mindre lokale saker til et kommuneoverskridende 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.

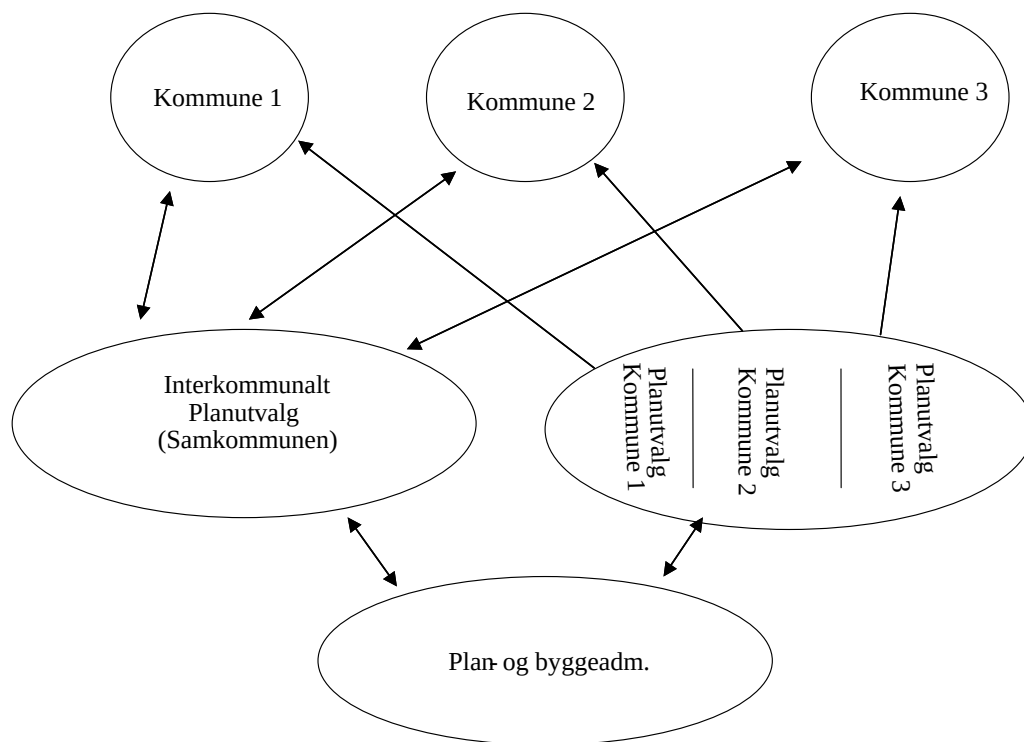
Vi peker nedenfor på to hovedmodeller.

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 kostnadmessige 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 En kommune for Øvre Romerike

Å etablere en kommune for Øvre Romerike innebærer en sammenlutning av dagens seks kommuner. Øvre Romerike kommune vil styres av ett kommunestyre valgt direkte av innbyggerne på Øvre Romerike og vil ha én sentraladministrasjon.

8.4.1 Kjennetegn ved Øvre Romerike kommune

Én kommune for Øvre Romerike ville blitt en stor kommune når det gjelder antall innbyggere med om lag 78 000 innbyggere. I geografisk utstrekning ville kommunen være relativt stor med en størrelse på om lag 2000 km². Det finnes mange eksempler på etablerte kommuner som er betydelig større i areal, f.eks. Trysil, men disse storkommunene er kjennetegnet å ha betydelige ubebodde arealer. Øvre Romerike kommune ville være kjennetegnet av overkommelig reiseavstander innad. Sannsynligvis ville regionsenteret Jessheim kunne framstå som et klart senter, mens Eidsvoll ville kunne bli et tyngdepunkt. Hovedflyplassen vil være et sentralt knutepunkt for en slik kommune.

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 innenfor samfunnsutbyggingen som kan peke i retning av en regionkommune:

- Hvis kommunene prioriterer langsiktig styring av utbyggingsmønsteret og en utvikling av Øvre Romerike 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 Øvre Romerike består av én kommune.

Innenfor administrasjon og tjenesteyting vil samordning av administrative funksjoner og kommunale tjenester kunne tale for en sammenslutning, men vi kan vanskelig se at svakhetene ved gjeldende inndeling kan begrunne en så omfattende kommunesammenslutning. Det finnes alternative løsninger som kan være bedre, i alle fall som en første tilnærming til en sterkere integrasjon på et senere tidspunkt. Det er også en motforestilling av omstillingskostnadene kan være betydelige. I tillegg tyder erfaringer fra tidligere kommunesammenslutninger på at det kan være viktig å lykkes med samarbeid før sammenslutning.

Nedenfor skal vi 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 kommunesammenlutning 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 på Øvre Romerike relativt 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 på Øvre Romerike 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 kommune for Øvre Romerike:

- Dersom Norge regionaliseres med et regionnivå med betydelige oppgaver av interesse for kommunene og f eks Østviken skulle bli én region, ville Øvre Romerike 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 kommune på Øvre Romerike 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 en kommune på Øvre Romerike måtte løse gjennom samarbeid med andre opplæringsmyndigheter, pga de regionoverskridende oppgavene knyttet til opptak, dimensjonerings av linjetilbud mv.
- Én kommune på Romerike 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 kommune på Øvre Romerike vil ha tyngde og påvirkningskraft i hovedstadsregionen. Det gir potensial for at Øvre Romerike kan få innflytelse over statlige, fylkeskommunale og øvrige kommuners beslutningsprosesser som også angår Øvre Romerike og utviklingen av hovedstadsområdet.
- Én kommune på Øvre Romerike ville definitivt ikke bli en ”b”-kommune med færre oppgaver eller ansvar enn i dag.
- I en alternativ hovedstadsstrategi, der Osloregionen finner sin egen ”regionale vei”, kan Øvre Romerike 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 på Øvre Romerike kan legge forholdene godt til rette for å utvikle en kommunebasert og kommunestyrt lokalforvaltning i hovedstadsområdet.

8.4.5 Samfunnsbygging

Fordeler ved én kommune på Øvre Romerike

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

- Én kommune 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.
 - Øvre Romerike kan ha kompetanse og styrke i forhold til sterke private og statlige utbyggingskrefter.
 - Øvre Romerike kan fremstå som mindre fragmentert og bedre koordinert. Det vil være muligheter for å utvikle en mer konkurransedyktig næringsregion som markedsføres i ett navn
 - Øvre Romerike kan møte felles miljøvernutfordringer som krever et kommuneoverskridende perspektiv og forvaltning.
 - Større fagmiljøer kan også sikre at viktige habilitetsmessige og rettsikkerhetshensyn ivaretas innen for eksempel plan, miljøvern og landbruksforvaltningen
 - Én kommune 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 på Øvre Romerike

- Øvre Romerike 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 kommune 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 dagens kommuner sluttes sammen til en. Dette gjelder spesielt oppgaver knyttet til sentraladministrasjon og drift av lokalpolitikken, administrative støttefunksjoner og kompetansekrevende 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 for mange av kommunene på Øvre Romerike. Vi skal ikke undervurdere faren for at større kommuner har stordriftsulempen i form av bl.a. byråkrati og svak tilpasningsevne. En bør derfor skille mellom potensialet for utnytting 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 en 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.

Fordeler ved én kommune på Øvre Romerike

Vi vil peke på følgende fordeler ved én kommune på Øvre Romerike:

- 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 kommune 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 kommune vil kunne utvikle kompetanse på kontraktsstyring og lettere kunne forholde seg til kompetente private leverandører.
- En kommune 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 på Øvre Romerike

- En kommune kan være relevant og tydelig med påvirkningskraft til å drive samfunnsutvikling og tjenesteproduksjon på vegne av og til beste for innbyggerne.
- En kommune kan ha påvirkningskraft utover kommunegrensene og private og statlige aktører, noe som styrker samfunnet på Øvre Romerikes stilling og innbyggernes innflytelse over samfunnsutviklingen
- Én kommune 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 Øvre Romerike

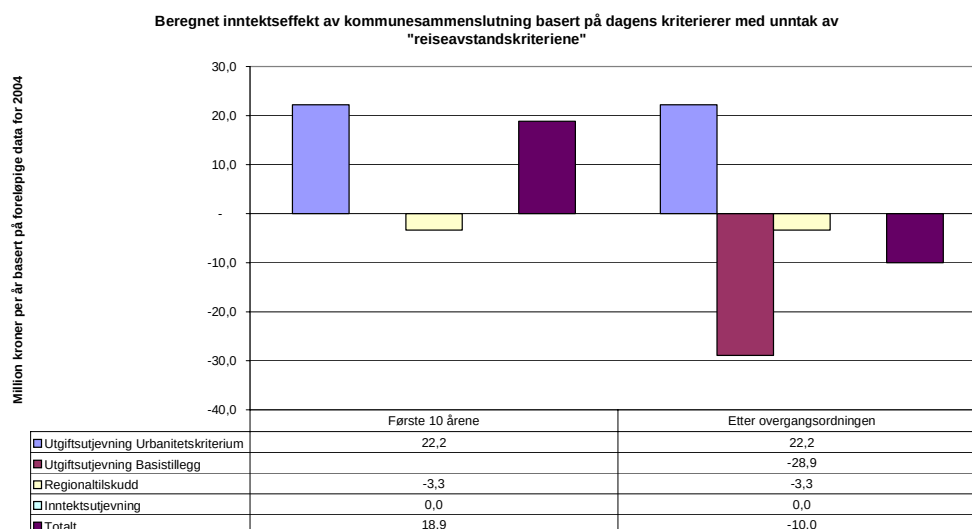
- En storkommune vil skape større avstander mellom velgere og valgte. Beslutninger kan fattes ut fra dårligere kjennskap til befolkningens behov.
-

- Øvre Romerike 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 revurdering av et regjeringsoppnevnt utvalg. Det er derfor usikkert hvordan fremtidige kommunesammenslutninger vil slå ut for inntektsfordelingen mellom kommuner. Dette spørsmålet er bl.a. en del av mandatet til inntektssystemutvalget, som skal lever sin utredning sommeren 2005. Som en illustrasjon vises nedenfor utslagene som ville oppstå dersom dagens utforming av systemet skulle gjelde i framtiden.

De samlede frie inntektene for alle kommunene i Øvre Romerike utgjør i dag ca 1,7 mrd kr. Ved en kommunesammenslutning ville den nye regionkommunen årlig fått rundt 18,9 millioner kr. mer i rammetilskudd per år de første ti årene. Det skyldes at urbanitetskriteriet i systemet slår positivt ut for kommuner med mange innbyggere. Etter en overgangsordning på ti år forsvinner basistilskuddet som hver av kommunene i dag får, slik at storkommunene Øvre Romerike samlet ville fått ti millioner mindre enn de seks kommunene får til sammen i dag. Dette "tapet" tilsvarer 0,6 prosent av disse kommunenes frie inntekter i dag.



8.5 Regionsenterkommune og andre alternativer

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

8.5.1 Regionsenteret som utgangspunkt

Vi har argumentert for at flyplassregionen står i en særstilling, noe som kan tilsi at en alternativ strategi for kommunesammenslutning kunne ta utgangspunkt i de mest berørte flyplasskommunene. Dette gjelder i første rekke Ullensaker og Nannestad, men kan også omfatte Gjerdrum og Nes, som har overkommelige avstander til Jessheim. Gjerdrum synes å være sterkere integrert i Nedre Romerike og Oslo, og kan eventuelt vurdere sin kommunetilhørighet i en slik modell. I det videre er imidlertid Gjerdrum tatt med i betraktningen som en del av en regionsenterkommune rundt Jessheim.

I en slik strategi kan Eidsvoll og Hurdal danne en ny kommune i den nordlige delen av Øvre Romerike.

En større regionsenterkommune og en mindre kommune lenger nord, bety følgende:

- Sammenslutning av Ullensaker, Nannestad, Nes og Gjerdrum ville ha nærmere 57 000 innbyggere og et areal på 1315 km².
- En sammenslutning av Hurdal og Eidsvoll vil gi en kommune med 21 000 innbyggere og et areal på 741 km².

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, knyttet til å håndtere veksten i området. Det bør i så fall vurderes nærmere om Nes kommune ville høre naturlig hjemme i en slik kommune. Det kan bli store avstander internt i kommunen.

Gjerdrum kommune har kort avstand til regionsenteret, men samtidig en større orientering sørover i fylket. Men dersom det blir sammenslutninger i området, vil det være unaturlig at den minste kommunen skulle stå utenfor den nye enheten. De svakhetene som måtte gjelde den kommunale oppgaveløsningen i Gjerdrum i dag, knyttet til situasjonen som liten kommune, ville kunne overvinnes ved å bli del av en større enhet. Ulempene er at dagens nærhet mellom innbyggere og politikere i Gjerdrum, ville bli svekket ved å gå inn i en kommune som er ti ganger større.

En ny regionsenterkommune kan legge forholdene bedre til rette for regionalt samarbeid, både mellom kommunene på Øvre Romerike og i forhold til regionale aktører utenfor regionen.

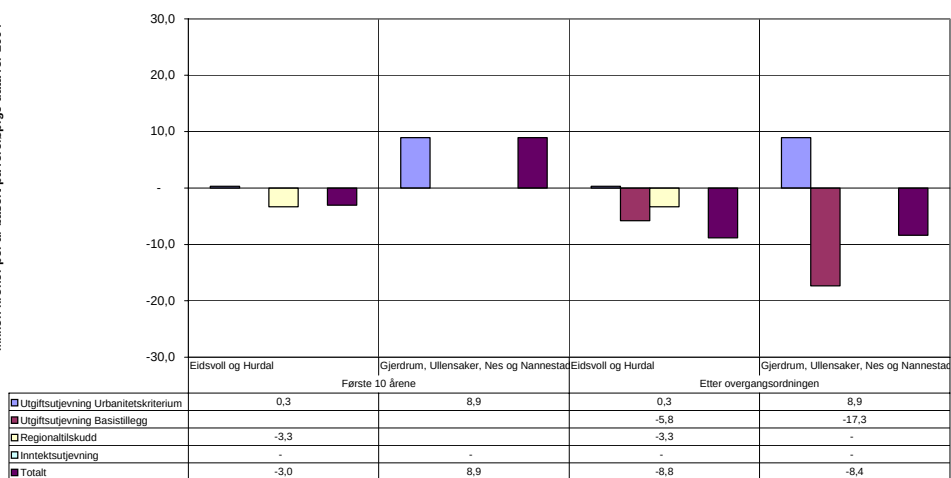
For Hurdal og Eidsvoll vil virkningene først og fremst være knyttet til gevinstene ved å overvinne sårbarhetsproblemer i Hurdal, og mulighetene til større effektivitet i en del sentraladministrative funksjoner. Identitets- og avstandsmessig vil vi tro at folk i Hurdal lettere vil kunne utvikle et forhold til Eidsvoll som kommunesenter, sammenlignet med for eksempel Jessheim, men dette er spørsmål som vil kreve en mer konkret undersøkelse.

8.5.3 Virkninger på statlig rammetilskudd

De to kommunene på Øvre Romerike som skisseres i denne modellen, vil heller ikke motta inntekter som tilsvarer summen av det hver av kommunene har i dag. Uslagene er imidlertid mindre enn +/- én prosent av samlede frie inntekter for disse kommunene jf figuren nedenfor.

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

Million kroner per år basert på foreløpige data for 2004



Referanser

Agenda (2004) *Tid for grenseoppgang*, Rapport for Samarbeidsrådet på Nedre Romerike. R4512, Agenda Utredning & Utvikling AS

ECON Rapport 2004-016, *Sterkere regioner? En kunnskapsoversikt*

Grefsrud og Hagen (2003) *Kriterier for kommuneinndeling*, ØF-rapport nr 21 /2003. Østlandsforskning

Myrvold og Toresen (2003), NIBR i Kommunenes Sentralforbund (red) *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endringer av komunesektoren*

Indenriks og sunhetsministeriet (juni 2004): *Aftale om strukturreform*.

NOU 1992:15 *Kommune og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*

NOU 1997:12: *Grenser til besvær. Lokaldemokrati og forvaltning i hovedstadsområdet*

NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*

NOU 2004:2 *Effekter og effektivitet*

KOU 2004:1 *Sterke regioner - Forslag til ny regioninndeling av Norge* (utarbeidet av professor Tor Selstad)

St. meld. nr 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*

St. meld. nr 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling*

St. meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå*

Strukturkommisjonen 2004: *Hovedbetænkningen*
