



Møteinnkalling

Utvalg: KOMMUNESTYRET
Møtested: Marker rådhus, kommunestyresalen
Møtedato: 27.01.2016
Tidspunkt: 17.00 – Kl. 18.00 Kommunereformen

Forfall meldes på tlf 69810500 eller post@marker.kommune.no , som sørger for innkalling av varamenn. Varamenn møter kun ved spesiell innkalling.

Saksnr.	Arkivsaksnr.	Innhold
----------------	---------------------	----------------

PS 1/16	16/14	Godkjenning av protokoll
---------	-------	---------------------------------

PS 2/16	15/650	Driftstilskudd til ikke-kommunale barnehager 2016
---------	--------	--

PS 3/16	16/9	Betalingssatser - Grimsby barnehage
---------	------	--

PS 4/16		Betalingssatser for Marker Bo- og servicesenter – hjemmehjelp
---------	--	--

PS 5/16		Betalingssatser for Marker skole – skolefritidsordning
---------	--	---

PS 6/16		Justering av investeringsbudsjett 2016
---------	--	---

Kl. 18.00

PS 7/16		Kommunereformen i Østfold – endelig retningsvalg
---------	--	---

Kjersti Nythe Nilsen
ordfører

Vidar Østenby
Kst. rådmann



Godkjenning av protokoll

Saksnr.:	Utvalg	Møtedato
1/16	Kommunestyret	27.01.2016

Protokoll fra kommunestyremøte 15.12.2015 godkjennes.



Driftstilskudd til ikke-kommunale barnehager 2016

Saksnr.:	Utvalg	Møtedato
2/16	Formannskapet	18.01.2016
2/16	Kommunestyret	27.01.2016

Ordførerens forslag til innstilling:

På bakgrunn av nye opplysninger fra Utdanningsdirektoratet vil satsene til ikke-kommunale barnehager for 2016 endres. Tallene fremkommer slik:

Marker kommunes satser:

Små barn 0-2 år pr heltidsplass	173 494
Store barn 3-6 år pr heltidsplass	82 285

Satsene for kapitaltilskudd til ikke kommunale barnehager for 2016 fremkommer slik:

Byggeår til og med 2007	8.800
Byggeår 2008-2010	14 100
Byggeår 2011-2013	17 400
Byggeår 2014-2016	18 300

De ikke kommunale barnehagene får dekket reduksjon i foreldrebetaling knyttet søskenmoderasjon i henhold til § 1 i forskrift om foreldrebetaling i barnehager.

Behandling/vedtak i Formannskapet - 18.01.2016

Behandling:

Representanten Sylvia Brandsrud (SP) erklærte seg inhabil. Representanten Thor Mauritzen (SP) tilrådte.

Rådmannen erklærte seg inhabil. Ordfører fremmet saken.

Ordførerens forslag til innstilling ble enstemmig vedtatt.

Formannskapets innstilling til kommunestyret:

På bakgrunn av nye opplysninger fra Utdanningsdirektoratet vil satsene til ikke-kommunale barnehager for 2016 endres. Tallene fremkommer slik:

Marker kommunes satser:

Små barn 0-2 år pr heltidsplass	173 494
Store barn 3-6 år pr heltidsplass	82 285

Satsene for kapitaltilskudd til ikke kommunale barnehager for 2016 fremkommer slik:

Byggeår til og med 2007	8.800
Byggeår 2008-2010	14 100
Byggeår 2011-2013	17 400
Byggeår 2014-2016	18 300

De ikke kommunale barnehagene får dekket reduksjon i foreldrebetaling knyttet søskenmoderasjon i henhold til § 1 i forskrift om foreldrebetaling i barnehager.

Bakgrunn:

Viser til vedtak 84/15 i kommunestyret av 15.12.15 hvor det ble fattet vedtak om driftstilskudd til ikke kommunale barnehager for 2016. Her ble det gjort et forbehold i forhold til kapitaltilskudd og nyere tilbygg.

I henhold til brev fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet om beregning av byggeår ved tilbygg heter det følgende:

Departementet legger derfor til grunn at også utbygginger av opprinnelige barnehagebygg, vil gi barnehageeier rett til et høyere kapitaltilskudd enn gjennomsnittssatsen. En slik rett forutsetter at utbyggingen har ført til at barnehagen har fått flere plasser enn før utbyggingen. De nye plassene vil da utløse rett til et kapitaltilskudd som skal baseres på utbyggingsår og når plassene er tatt i bruk. En utbygging som medfører flere plasser, vil vanligvis kreve endring av barnehagens godkjenning. Kommunen vil gjennom denne prosessen således få kjennskap til antall nye plasser, og da hvordan satsen for kapitaltilskudd skal differensieres mellom "nye" og "gamle" plasser.

Konklusjon:

På bakgrunn av nye opplysninger fra Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet om satser til kapitaltilskudd må vedtaket fattet 15.12.15, sak 84/15 endres.

Satsene blir da kr 173.494 for små barn 0-2 år pr heltidsplass + kapitaltilskudd etter byggeår på barnehagen, og kr 82.285 + kapitaltilskudd etter byggeår for store barn 3-6 år pr heltidsplass.



Betalingssetser - Grimsby barnehage

Saksnr.:	Utvalg	Møtedato
3/16	Formannskapet	18.01.2016
3/16	Kommunestyret	27.01.2016

Rådmannens forslag til innstilling:

Det er i desember kommet nye makspriser for en barnehageplass fra 01.01.2016. Satsen er for 100 % plass kr 2.655. Satsen gjøres gjeldende fra 01.04.2016 i Marker kommune.

Satsene fra 01.04.2016 i Grimsby barnehage blir som følger:

100 % plass	kr 2.655	Mat kr 250
80 % plass	kr 2.257	Mat kr 205
60 % plass	kr 1.726	Mat kr 152

Behandling/vedtak i Formannskapet - 18.01.2016

Behandling:

Rådmannens forslag til innstilling ble enstemmig vedtatt

Formannskapets innstilling til kommunestyret:

Det er i desember kommet nye makspriser for en barnehageplass fra 01.01.2016. Satsen er for 100 % plass kr 2.655. Satsen gjøres gjeldende fra 01.04.2016 i Marker kommune.

Satsene fra 01.04.2016 i Grimsby barnehage blir som følger:

100 % plass	kr 2.655	Mat kr 250
80 % plass	kr 2.257	Mat kr 205
60 % plass	kr 1.726	Mat kr 152

Bakgrunn:

Maksprisen gjelder alle typer barnehager, uavhengig om de er offentlige eller private. Grensen blir fastsatt av Stortinget. Kommunen kan tilby en lavere pris enn maksprisen. Barnehagene kan kreve betaling for kost (matpenger) i tillegg til maksprisen.

Konklusjon:

Makssatsen økes fra 01.04.2016 fra kr 2.580 i 2015 til kr 2.655. Dette på bakgrunn av endret grense fastsatt av Stortinget.



Betalingssatser for Marker bo- og servicesenter – hjemmehjelp

Saksnr.:	Utvalg	Møtedato
4/16	Formannskapet	18.01.2016
4/16	Kommunestyret	27.01.2016

Rådmannens forslag til vedtak:

Det er i desember kommet nye maksimalpriser for hjemmehjelp og inntektsgruppe under 2 G. Den er fra 01.01.2016 satt til kr 190 pr time. Satsen gjøres gjeldene fra 01.01.2016.

Behandling/vedtak i Formannskapet - 18.01.2016

Behandling:

Rådmannens forslag til innstilling ble enstemmig vedtatt

Formannskapets innstilling til kommunestyret:

Det er i desember kommet nye maksimalpriser for hjemmehjelp og inntektsgruppe under 2 G. Den er fra 01.01.2016 satt til kr 190 pr time. Satsen gjøres gjeldene fra 01.01.2016.

Bakgrunn:

Når kommunestyret vedtok budsjettet i desember, sak 90/15 av 15.12.15, var ennå ikke makssatsen for hjemmehjelp for inntektsgruppe under 2G fastsatt av departementet. Når satsen nå forelå i slutten av desember, må vi ta opp saken på nytt, slik at riktig sats blir vedtatt. I vedtatt budsjett var den satsen satt til kr 185. Marker kommune har alltid brukt makssatser og ønsker også og videreføre dette i 2016.

Konklusjon:

Makssatsen for hjemmehjelp og inntektsgruppe under 2 G endres fra kr 185 pr time til kr 190 pr time fra 01.01.2016. Dette i henhold til maksgrense fastsatt av departementet.



Betalingssatser for Marker skole – skolefritidsordningen

Saksnr.:	Utvalg	Møtedato
5/16	Formannskapet	18.01.2016
5/16	Kommunestyret	27.01.2016

Rådmannens forslag til vedtak:

Betalingssatser for Marker skole – skolefritidsordningen blir som følger fra 01.01.2016:

Plasstørrelse	Pris uten mat	Mat
Over 20 timer	2.065	186
15-20 timer	1.739	166
Under 15 timer	1.413	124

Behandling/vedtak i Formannskapet - 18.01.2016

Behandling:

Rådmannens forslag til innstilling ble enstemmig vedtatt

Formannskapets innstilling til kommunestyret:

Betalingssatser for Marker skole – skolefritidsordningen blir som følger fra 01.01.2016:

Plasstørrelse	Pris uten mat	Mat
Over 20 timer	2.065	186
15-20 timer	1.739	166
Under 15 timer	1.413	124

Bakgrunn:

Ved gjennomgang av fakturering av skolefritidsordningen, ble det oppdaget at det var oppgitt feil satser i budsjettdokumentet. I vedtak av 15.12.15, sak 90/15 ble det vedtatt følgende satser:

Plasstørrelse	Pris uten mat	Mat
Over 20 timer	1.950	185
15-20 timer	1.650	165
Under 15 timer	1.350	125

De foresatte med barn i sfo er informert om de nye satsene via brev datert 17.12.15.

Konklusjon:

Betalingssatser for Marker skole – skolefritidsordningen økes fra 01.01.2016 til 2.065 for opphold over 20 timer, kr 1.739 for opphold 15-20 timer, og kr 1.413 for opphold under 15 timer.



Justering av investeringsbudsjett 2016

Saksnr.:	Utvalg	Møtedato
7/16	Formannskapet	18.01.2016
6/16	Kommunestyret	27.01.2016

Rådmannens forslag til innstilling:

Investeringsbudsjettet for 2016 justeres for følgende prosjekter:

Prosjekt	Sum ekskl mva
Enøk kommunale bygg	1.843.000
Kloakkledningsnett – sanering	681.000
Asfaltering	338.000
Gatelys	627.000
Skilting	74.000
Utskifting av vinduer Tunet dagsenter	200.000
Turstier i sentrum	31.000
Sum	3.794.000

Prosjekter som videreføres finansieres tilsvarende tidligere respektive vedtak om bruk av lån, tilskudd og gaver.

Behandling/vedtak i Formannskapet - 18.01.2016

Behandling:

Rådmannens forslag til innstilling ble enstemmig vedtatt

Formannskapets innstilling til kommunestyret;

Investeringsbudsjettet for 2016 justeres for følgende prosjekter:

Prosjekt	Sum ekskl mva
Enøk kommunale bygg	1.843.000
Kloakkledningsnett – sanering	681.000
Asfaltering	338.000
Gatelys	627.000
Skilting	74.000
Utskifting av vinduer Tunet dagsenter	200.000
Turstier i sentrum	31.000
Sum	3.794.000

Prosjekter som videreføres finansieres tilsvarende tidligere respektive vedtak om bruk av lån, tilskudd og gaver.

Bakgrunn:

De investeringsprosjekter fra budsjett 2015, andre saker i 2015, og eventuelt fra tidligere år som av ulike årsaker ikke ble slutført i 2015, må budsjett justeres på nytt i 2016 dersom de ønskes gjennomført helt eller delvis. Avsluttet regnskap for 2015 forelå ikke når budsjett 2016 ble behandlet og vedtatt i desember i fjor, derfor var det ikke mulig og få med ikke gjennomførte prosjekter allerede da. Med bakgrunn i ikke avsluttet og ikke revidert regnskap for 2015, foreslås justeringer av investeringsbudsjettet for 2016.

Vurdering:

Etter gjennomgang av budsjetterte, men ikke fullt ut gjennomførte prosjekter foreslås videreføring slik:

Prosjekt	Sum ekskl mva
Enøk kommunale bygg	1.843.000
Kloakkledningsnett – sanering	681.000
Asfaltering	338.000
Gatelys	627.000
Skilting	74.000
Utskifting av vinduer Tunet dagsenter	200.000
Turstier i sentrum	31.000
Sum	3.794.000

Vedlegg:

Detaljert regneark med alle posteringer for videreføring av ikke fullt ut gjennomførte prosjekter fra 2015.



Kommunereformen i Østfold - endelig retningsvalg

Saksnr.:	Utvalg	Møtedato
5/16	Formannskapet	18.01.2016
7/16	Kommunestyret	27.01.2016

Rådmannens forslag til innstilling:

1. Den framforhandlede intensjonsavtalen mellom kommunene Askim, Eidsberg, Hobøl, Marker og Spydeberg (5K) gir det beste grunnlag for en sterk og bærekraftig kommune for innbyggerne i Marker kommune og i Indre Østfold i årene framover.
2. Forhandlingsutvalget gis mandat til å sluttforhandle intensjonsavtalen for 5 K, som legges fram til endelig politisk behandling i juni 2016.
3. Forhandlingsutvalget bes samordne involvering og medvirkning av innbyggere, brukere og ansatte med de øvrige kommunene fram til politisk behandling i juni 2016.

Behandling/vedtak i Formannskapet - 18.01.2016

Behandling:

Forslag fra Marker Ap v/Morten Bakker

1. Marker kommune skal i tiden frem mot den endelige politiske behandlingen i juni 2016, prioritere å utrede seg selv med målsetning om å kunne bestå som selvstendig kommune. 1 representant fra hvert parti i kommunestyret er ansvarlig for gjennomføringen av utredningen.
2. Marker kommune skal fortsette de samtaler som er startet med våre nabokommuner. Det utarbeides et økonomi- og ressursbudsjett som i størst mulig grad avgrenser til bidrag med betydning for Marker kommune. Disse samtalene skal prioriteres i følgende rekkefølge:
 - i. Alternativet Indre Østfold Øst, med kommunene Marker, Rakkestad, Trøgstad og Eidsberg. Forhandlingsutvalget deltar på forhandlingsmøter. Ordfører inngår i en eventuell styringsgruppe. Formannskapet gis mandat til å sluttforhandle en eventuell avtale.
 - ii. 5K videreføres– Forhandlingsutvalget deltar på forhandlingsmøter, og Formannskapet gis mandat til å sluttforhandle denne intensjonsavtalen.
3. Rådmannen bes utarbeide en fremdriftsplan for utredning av egen kommune, med

utgangspunkt i det arbeidet som ble startet med arbeidsboken for vurdering av status, trusler og muligheter for Marker kommune.

Forslag fra Marker Høyre, Marker Krf og Marker Sp v/Sten Morten Henningsmoen
Marker kommune går videre med forhandlinger om kommunesammenslutning etter 5-k-alternativet.

Samtidig må det snarest mulig utarbeides en sammenlignbar intensjonsavtale for et 4k-øst-alternativ, der Rakkestad kommune, Eidsberg kommune, Trøgstad kommune og Marker kommune inngår.

Forhandlingsutvalget gis mandat til å videreføre forhandlingene med de to alternativene. Marker kommune ønsker at tillitsvalgte deltar med en fellesrepresentant fra hver kommune i de videre forhandlingsmøtene.

Endelig retningsvalg tas når et reelt sammenligningsgrunnlag for disse fire kommunene foreligger.

Votering:

Rådmannens forslag: 0
Marker H, Krf og Sp: 4
Marker Ap: 3

Formannskapetets innstilling til kommunestyret:

Marker kommune går videre med forhandlinger om kommunesammenslutning etter 5-k-alternativet.

Samtidig må det snarest mulig utarbeides en sammenlignbar intensjonsavtale for et 4k-øst-alternativ, der Rakkestad kommune, Eidsberg kommune, Trøgstad kommune og Marker kommune inngår.

Forhandlingsutvalget gis mandat til å videreføre forhandlingene med de to alternativene. Marker kommune ønsker at tillitsvalgte deltar med en fellesrepresentant fra hver kommune i de videre forhandlingsmøtene.

Endelig retningsvalg tas når et reelt sammenligningsgrunnlag for disse fire kommunene foreligger.

Sammendrag

Kommunene er bedt om å gjøre en vurdering av om de oppfyller forventningene som Stortinget har til «robuste» kommuner. De har også fått i oppdrag å utrede om sammenslåing av kommuner kan være egnet til å gjøre kommunene bedre i stand til å løse de utfordringene vi kjenner. I juni 2015 behandlet kommunene i Indre Østfold sitt foreløpig retningsvalg. Med bakgrunn i disse vedtakene har kommunen hatt en samordnet prosess, og det er utarbeidet en intensjonsavtale mellom kommunene Hobøl, Spydeberg, Askim, Eidsberg og Marker (5K).

De politisk oppnevnte utredningsutvalgene og referansegruppene i kommunene har vært aktive i dette arbeidet.

Det er administrativt også gjort en mindre utredning knyttet til et Øst-alternativ, Eidsberg, Marker og Trøgstad, uten stor grad av politisk medvirkning i denne prosessen. Rakkestad er også delvis vurdert i dette alternativet, men har ikke deltatt i arbeidet. Øst-alternativet er på bakgrunn av vedtakene i Trøgstad og Rakkestad ikke et alternativ som er sammenliknbart med 5K.

Kommunestyrene i de fem kommunene i Indre Østfold skal ha samtidige møter for å ta stilling til det endelige retningsvalget, som skal lede fram til et vedtak i juni 2016, om sammenslåing eller ikke. Det er på dette tidspunktet sammenlikningen med alternativet "egen kommune" blir spesielt viktig. Vedtaket det nå inviteres til er således et mandat til en sluttforhandling, og ikke en endelig stilling til kommunesammenslåing.

Bakgrunn

Det vises til sak 42/15 "Kommunereformen – foreløpig retningsvalg av 16. juni 2015 hvor kommunestyret fattet følgende vedtak:

1. *Marker kommune ønsker primært å fortsette som egen kommune - så lenge dette er til beste for kommunens innbyggere.*
2. *Med bakgrunn i de signaler som har kommet knyttet til nytt inntektssystem for kommunene, ønsker Marker kommune å utrede og framforhandle et sammenslåingsgrunnlag med følgende kommuner, i prioritert rekkefølge:*
 - i. *Marker som en del av én kommune i Indre Østfold*
 - ii. *Marker som en del av Indre Østfold Øst hvor Marker, Aremark, Rakkestad, Eidsberg, Trøgstad og Rømskog kan inngå*
3. *Rådmannen bes framlegge forslag til videre utrednings- og forhandlingsmandat for kommunestyret, så snart et realistisk utredningsalternativ foreligger*
4. *Utredning som egen kommune gjennomføres parallelt med utredninger sammen med andre kommuner.*

Grunnlaget for kommunereformen

Kommunereformen, som presentert i Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner, «skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen til større kommuner som bedre kan møte morgendagens utfordringer». Etter Stortingets behandling av kommuneproposisjonen 2015 (18. juni 2014) ble alle landets kommuner invitert til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det vil være aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner.

Regjeringens mål med reformen er et lokaldemokrati som kan ivareta velferd og sikre verdiskapning og trivsel. Kommunene skal ha kraft til å møte de utfordringene som venter

innen demografi, velferd og kompetanse, samt ha evne til å utvikle gode og attraktive lokalsamfunn.

1) *Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne*

Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester.

2) *Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling*

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

3) *Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner*

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

4) *Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.*

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

Prosesen i kommunene

Våren 2015 ble det lagt frem et felles datagrunnlag og gjort en analyse av utviklingen i Indre Østfold¹ (Vedlegg). Utredningen var en bestilling fra rådmennene hvor oppgaven primært var å belyse alternativene én eller to kommuner i regionen. Rapporten oppsummerte blant annet med følgende:

"En stor kommune i Indre-Østfold vil ha større tyngde i forhold til fylke og stat enn to kommuner"

"En stor kommune kan bygge opp stabsfunksjoner med flere og mer spesialiserte medarbeidere. Det gjelder særlig en kompetent planavdeling for å løse de utbyggingsoppgaver en økt befolkning vil kreve"

¹ Retningsvalg for Indre Østfold, Øivind Holt

"En kommune deler ikke opp den funksjonelle region og vil kunne drive bedre stedsutvikling i et felles tettsted/båndby. Fordele veksten bedre mellom tettstedene"

"Med et større felles budsjett vil man kunne gjennomføre store investeringsoppgaver raskere".

"Med en kommune kan antall interkommunale samarbeidsløsninger reduseres i større grad og man får bedre politisk styring med disse oppgavene".

I tillegg til analysen for Indre Østfold utarbeidet rådmennene en ståstedsanalyse for egen kommune i forhold til målene for kommunereformen. I disse analysene vurderer rådmennene status i egen kommune opp mot hva kommunen kunne ha fått til sammen med andre i en større kommunemodell. I Marker ble rådmannens vurderinger og analysemalen også brukt i politiske arbeidsverksteder og i ungdomsrådet, supplert med SWOT-analyser av de ulike alternativene. (Vedlegg)

Disse utredningene dannet grunnlag for fremstilling og behandling av sak i de fleste kommunene i Indre Østfold.

Kommunene Askim, Eidsberg, Hobøl, Marker, Spydeberg vedtok i juni 2015 å utrede ulike kommunesammenslutninger, der én kommune i Indre Østfold var ett prioritert alternativ. (Vedlegg). Det ble på bakgrunn av dette tatt initiativ til møter mellom disse kommunene, hvor formålet var å komme frem til en intensjonsavtale om mulig sammenslåing.

Utredningsarbeidet for disse fem kommunene har hatt arbeidstittelen "5K". I tillegg til dette er det ført forhandlinger i et alternativ med Askim, Hobøl og Spydeberg med arbeidstittel "3K", samt påbegynt mulighetsstudie av et alternativ med kommunene Eidsberg, Marker og Trøgstad.

Marker kommune vedtok å utrede *Marker som en del av Indre Østfold Øst hvor Marker, Aremark, Rakkestad, Eidsberg, Trøgstad og Rømskog kan inngå*. Eidsberg kommune hadde i sitt vedtak et punkt med omtrent tilsvarende innhold. På bakgrunn av dette sendte ordføreren i Marker en invitasjon til Trøgstad, Rakkestad og Aremark om å delta i en utredning. Trøgstad responderte positivt på denne invitasjonen, og det ble på bakgrunn av dette gjort en mindre utredning. (Vedlegg). Det har ikke vært ønskelig å utarbeide en intensjonsavtale etter 5K-modellen, men dokumentet bygger på de samme hovedtemaene. Sammenstillingen er avgrenset til i hovedsak å gjelde kommunene Eidsberg, Marker og Trøgstad. En har likevel valgt å vurdere et alternativ hvor Rakkestad inngår som en fjerde kommune. Rakkestads deltakelse ble bekreftet i møte med politisk ledelse fra de fire kommunene 4. januar 2016.

I 5K-arbeidet valgte kommunene ordfører, varaordfører, opposisjonsleder og rådmann som deltakere i utredningsutvalget. De fire deltakerne fra hver kommune har møttes til 2 todagers samlinger og 4 dagssamlinger i løpet av høsten 2015. I tillegg har det blitt avholdt egne møter med tillitsvalgte, og både lokale og felles høringsmøter med referansegruppene. Ordførerne har dannet styringsgruppen og har hatt dialog med ekstern prosessveileder (Håvard Mo fra KS Konsulent) og sekretær (Åsmund Kobbevik). Rådmennene har fungert som tilretteleggingsgruppe.

Innledningsvis ble det laget en fremdriftsplan med to vesentlige beslutningspunkter for kommunene: 1) Endelig retningsvalg og 2) Beslutning om sammenslåing.

Foreliggende intensjonsavtaler for 5K og 3K-vest, samt «utredning» om Øst-alternativet, danner grunnlag for deltakerkommunenes endelige retningsvalg. Etter at det er foretatt vedtak om retningsvalg, vil intensjonsavtalen bearbeides og konkretiseres, og reelle forhandlinger gjennomføres som grunnlag for et vedtak om sammenslåing eller ikke.

Foreliggende intensjonsavtaler angir mål og retning for den nye kommunen, trekker opp prinsipper for lokaldemokrati, beskriver tjenestetilbud, løfter frem samfunnsutvikling og trekker opp store linjer for økonomi i den nye kommunen. Alle temaene har vært drøftet på utredningsutvalgenes samlinger, og teksten har blitt gjennomgått i fellesskap. Intensjonsavtalen for 5K legger ambisiøse mål for den nye kommunen.

5K skal være slagkraftig kommune der alle jobber sammen for å utvikle attraktive og gode lokalsamfunn, med fremtidsrettede tjenester til det beste for den enkelte innbygger og næringsliv.

Større fagmiljøer er en tungtveiende faktor som legges til grunn for både kvalitetsheving, profesjonalitet og utvikling i kommunens oppgaveløsning. Innen nærings- og samfunnsutvikling skal det legges til rette for en helhetlig og langsiktig utviklingsstrategi, og en planmessig styring av handels- og næringsområder.

Noen av målformuleringen lyder

- *Gi alle alle innbyggere like gode eller bedre tilbud og tjenester i den nye kommunen, sammenliknet med hva de mottar i dag.*
- *Levere tjenester der folk bor, tilpasset den enkelte innbyggers individuelle behov*
- *Sikre vekst og utvikling i hele den nye kommunen*
- *Utnytte styrkene i de ulike stedene og områdene til det beste for hele kommunen*
- *Skape gode og attraktive bo- og oppvekstmiljøer i hele kommunen*
- *Skape flere arbeidsplasser ved å være en næringsvennlig og attraktiv kommune for*
- *Sørge for et godt kollektivtilbud i kommunen*

Driftsøkonomisk effekt av en 5K-sammenslutning skal minimum gi en innsparing på 27 mill. kr på politikk og administrasjon ved etablering 1. januar 2020. Innsparingen skjer gjennom reduksjon av antall folkevalgte på politisk nivå, reduksjoner i de to øverste ledernivåene i administrasjonen, samordning av lisenser og driftsmidler, stordriftsfordeler, mm.

Samlet inndelingstilskudd for de 5 kommunene vil være ca. 950 mill. over 20 år. Drifts-effektivisering, som følge av sammenslåing, tyder på at nærmere 80 % av inndelings-tilskuddet kan hentes ut som gevinst. Dette beløpet skal kanaliseres inn i egnede/ønskede investeringsprosjekter.

Hver av kommunene har meldt inn aktuelle prosjekter som de ønsker å virkeliggjøre gjennom gevinstrealisering: Reiselivs- og innovasjonssenter (Ørje), idrettshall (Hobøl), skole- og signalbygg m/bibliotek (Spydeberg), Skøytehall og fotballhall (Askim og Eidsberg). Det at man blir en større og mer robust kommune vil også medføre at 5K vil ha en annen kraft til å gjøre grep og satse innenfor prioriterte områder.

Intensjonsavtalen 5K ble ferdigstilt etter samling for forhandlingsutvalgene 6. januar 2016. Intensjonsavtalen legges likelydende frem i de 5 kommunene til endelig retningsvalg, som for Marker kommune også må vurderes mot et Østalternativ, selv om det ikke foreligger tilstrekkelige politiske vedtak i Trøgstad og Rakkestad til å gå videre med disse.

Hva skal kommunestyret ta stilling til nå ?

I denne saken fremmes forslag til hvilket av de foreliggende retningsvalg som bør sluttforhandles frem mot juni 2016, da det enkelte kommunestyre skal vedta hva som vurderes som den beste kommunemodell for fremtiden. Dette innebærer at man velger bort noen alternativ for å konsentrere seg om ett alternativ videre. Det er samtidig viktig å presisere at det hittil i flere alternativer er det gitt rom for at kommuner som ikke har vært med i forhandlingene så langt, likevel har mulighet til å "melde seg på" i de gjenstående forhandlingsprosessene. Dette bør også klargjøres om er tilfelle etter januarmøtene i de respektive kommunestyrer.

Forutsatt at kommunene går i samme retning, vil intensjonsavtalen åpnes for videre forhandlinger. Det er forberedt en forhandlingsprosess med månedlige møteplasser mellom kommunene i løpet av våren (Vedlegg). Referansegruppene vil møtes til samtaler som under høstens forløp. De tillitsvalgte vil forøvrig trekkes sterkere med i arbeidet i denne fasen. Den ferdigforhandlede avtalen skal være ferdig medio mai. Samtidige kommunestyremøter avholdes 16. juni for beslutning om eventuell sammenslåing. De kommunale vedtakene skal meldes inn til departementet via Fylkesmannen. Fylkesmannen skal «på selvstendig grunnlag gjøre en vurdering av de samlede kommunestyrevedtakene der det legges vekt på helheten i regionen og fylket» (Oppdragsbrev fra KMD til Fylkesmannen 24.06.14).

Vurdering

Det vises til saksforberedelse til kommunestyrets behandling i juni 2015 (gjengitt i slutten av dette saksframlegget). Rådmannen konkluderer etter å ha drøftet de ulike fokusområdene med følgende:

Ut fra et helhetlig faglig og økonomisk perspektiv og de vurderingene som er beskrevet over konkluderer rådmannen med at det beste alternativet for Marker kommune og Markers innbyggere vil være å bli en del av én stor kommune i Indre Østfold. En sammenslåing av kommunene i den østlige delen av Indre Østfold er etter rådmannens oppfatning ikke et godt nok alternativ, men allikevel bedre enn å bestå som egen kommune.

Administrasjonen har i saksframlegget til retningsvalget i juni gjort vurderinger i forhold de sentrale temaene i reformen, også egen tjenesteproduksjon, og prioritert de ulike alternativene. Virksomhetslederne har vurdert de ulike alternativene på en skala fra 1 til 6 og oppsummert gir dette følgende resultat.

	Område	Egen	5K	Øst
1	Tjenesteproduksjon	3,6	5,6	5,1
2	Myndighetsutøvelse	3,1	5,3	5,0
3	Samfunnsutvikling	3,2	5,2	4,8
4	Politisk arena	4,3	4,2	4,2
5	Nærhet kommune/befolkning	4,9	3,6	3,9
6	Identitetsopplevelse	4,8	4,3	4,0
7	Behov for selskaper med andre kommuner	2,3	5,5	3,9
8	Økonomiske forutsetninger	2,7	5,1	4,2

9	Usikkerhet	2,6	4,6	4,0
	SUM	31,5	43,4	39,1

Vurderingene er beskrevet i vedlagte saksframlegg og i arbeidsheftet og gjengis ikke her i sin helhet, men visse hovedkonklusjoner vil nedenfor bli understreket. Mens det i de andre kommunene i samarbeidet i større grad er diskusjoner om hvilket sammenslåingsalternativ en skal gå videre med, oppfattes det som om det i Marker fortsatt er behov for å understreke og argumentere for behovet for å vurdere en endring framfor å stå alene.

Tjenesteproduksjon

Når vi nå vurderer alternative måter å organisere tjenestetilbudet til innbyggerne på, så er det på mange måter i erkjennelsen av at alle de aktuelle kommuner har et forbedringspotensial på noen områder. Intensjonen i reformen er også at det er tjenestekvalitet som skal være drivende og ikke økonomi.

Vil en kommunesammenslutning gi våre innbyggere bedre tjenester? Med dagens behovsprofil og inntektsnivå er det ingen garanti for det. Marker kommune leverer gode tjenester ut fra de forutsetningene vi har. Brukerundersøkelser viser at våre innbyggere er fornøyd med de tjenester som leveres. De siste årene har kommunen imidlertid totalt sett gått med underskudd, og de største overskridelsene i forhold til budsjett er kommet på barnevern og pleie og omsorg. En framskriving av alderssammensetningen i kommunen tilsier at vår største utfordring vil bli innen eldreomsorg. Vi har i dag 10 personer i yrkesaktiv alder pr innbygger over 67 år i Marker, mens dette forholdstallet i Hobøl er 20 og i Askim og Spydeberg 15. I 2015 har vi vært nødt til å gjøre større innsparinger i kommunen generelt, og kommunestyret har bedt om ytterligere innsparinger i 2016. Det vil si at vi i fremtiden ikke vil ha råd til å opprettholde dagens tjenestetilbud, selv om inntektssystemet ikke skulle endres. Vedtakets formulering «*så lenge dette er til beste for kommunens innbyggere*», må derfor drøftes inngående. En kommunesammenslutning vil etter administrasjonens vurdering gi innbyggerne bedre forutsetninger for å kunne få bedre tjenester enn de ville fått om vi skulle stå alene, men kanskje ikke bedre enn i dag.

Vissheten om at utfordringene vil bli større enn vi alene kan ta oss av, må veie tyngre enn uvissheten om kommunens oppgaver og inntekter i framtiden, når vi nå skal bestemme oss for å velge, eller avstå fra det. Ønsker vi at våre innbyggere skal ha samme eller bedre tjenestetilbud i framtiden, så må vi gjøre valg som gir oss økonomiske forutsetninger for det.

I tillegg til de kvantitative utfordringene knyttet til dimensjonering av tjenestetilbudet, vil også det kvalitative være av stor betydning. En større kommune vil normalt sett ha bedre rekrutteringsevne på de områder vi i dag sliter med rekruttering. Større fagmiljøer og flere stillinger som krever spisskompetanse og spesialisering kan være årsaker til det. Evnen til å rekruttere og beholde arbeidskraft er også svært avhengig av konkurransen i markedet. Større kommuner kan normalt ha større og mer spesialiserte stabsmiljøer som kan sikre utvikling og støtte til tjenesteområdene. Dette vil gjelde innen nær alle områder, men spesielt nevnes oppvekst, omsorg og tekniske tjenester, kultur, og forvaltning bygd på lov.

Sårbarheten vil også bli vesentlig mindre på de områder vi i dag har få ansatte. Vi opplever i dag at ansatte ikke tar ut full ferie på grunn av at det vil gå ut over saksbehandlingstid og servicenivå.

Intensjonsavtalen legger lista høyt når det gjelder tjenester; «*gi alle innbyggere like gode eller bedre tilbud og tjenester i den nye kommunen, sammenliknet med hva de mottar i dag*» og «*levere tjenester der folk bor, tilpasset den enkelte innbyggers individuelle behov*». Dette betyr at de aller fleste tjenester vil bli der de er i dag, og at det bare er større fagmiljøer og administrasjon som skal samlokaliseres. Det er gjort beregninger som tilsier at over 90% av de ansatte ikke vil berøres i forhold til flytting av arbeidssted. Dagens kommuner er gode på ulike områder, og det er den beste av dagens kommuner på de ulike områdene som skal legges til grunn for tilbudene i hele den nye kommunen.

Oppvekstområdene som helsestasjon, barnevern, barnehage, skole vil normalt ha kompetansestordrifts- og fleksibilitetsfordeler ved et større befolkningsgrunnlag. Dette gjelder i første rekke knyttet til de administrative tjenestene, mens de operative tjenestene vil være riktig å ha så nær brukeren som mulig. Fordelene vil kunne øke med befolkningsgrunnlaget for alle disse områdene så lenge en desentralisert virksomhets-modell for tjenestene praktiseres, noe som avtalen legger opp til.

Pleie- og omsorgsområdet vil etter rådmannens syn ha bedre utviklingsmuligheter i større kommuner. Fleksibilitet mellom sykehjem og institusjoner med spesialisering innen demens, palliasjon og rehabilitering er viktige områder. Marker kommune har et for lite befolkningsgrunnlag for å kunne ha store nok avdelinger og fagmiljøer innen de ulike områdene av eldreomsorgen. Faglig utviklingsarbeid, forebygging og folkehelse kan styrkes i større miljøer. På samme måte som for skole og barnehage er det imidlertid viktig at tilbudet er i nærmiljøet av der folk bor og har tilhørighet, noe som intensjonsavtalen ivaretar. Kommunens behov er imidlertid på mange av områdene ivaretatt av Helsehuset, og det er sannsynlig at dette tilbudet opprettholdes uavhengig av kommunestruktur.

Kulturområdet er svært avhengig av politiske valg. Marker har etter rådmannens syn en klar prioritering av lokal kultur, og lykkes godt med dette. Det er trolig grunn til bekymring i forhold til hvilket nivå dette vil kunne forventes å ha i en ny storkommune. Marker har lyktes godt med sin satsing på ungdom gjennom MOT og UKH, og prioriterer dette framfor andre kulturtiltak. Nærhet til aktørene er også viktig og Marker kommune tilrettelegger for sine ildsjeler og støtter opp om lokale initiativ. En slik prioritering vil være usikker i en større kommune, men her ønsker Marker å legge listen for satsingen i en ny storkommune. Vi har et godt og mye benyttet bibliotek, og som ett av få i fylket er det døgnåpent. Vi har konkrete planer for et nytt bibliotek på torget, og det er viktig at dette blir tatt med i diskusjonen videre. Som en ny storkommune vil det ikke være noen automatikk i at det skal være et bibliotek på Ørje, noe vi må påse at det blir.

Alle de tekniske tjenesteområdene vil kunne ha fordeler av større fagmiljøer og mer helhetlig tilnærming til tjenesteområdene. Dette synliggjøres i dag ved behovet for fellesskapsløsninger på mange områder. Utfordringen i dag er stor grad av solokompetanse der ett fagområde er knyttet til en person, noe som gir stor sårbarhet og liten fleksibilitet.

Spisskompetanse er normalt lettere å sette sammen og rekruttere til større kommuner. Det er særlig innen jus og forvaltningsrett små kommuner møter utfordringer. Det samme ser en rundt flere viktige kompetanseområder innen samfunnsutvikling, næringsutvikling og tjenesteproduksjon for øvrig.

Beredskap og samfunnssikkerhet er saksområder som vil nyte godt av mulighetene for større profesjonalitet. Oppgavene bør kunne løses med relativt færre ressurser og med høyere kvalitet med et større befolkningsgrunnlag. Dette er områder som det i sum i dag brukes for lite ressurser på.

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

Oversikten nedenfor var gjengitt i Smaalenene 04.01.2016 og viser prosentvis fordeling av antall ansatte i kommunene mellom de ulike tjenesteområdene:

OVERSIKT								
Fagfelt	Askim	Marker	Trogstad	Spydeberg	Eidsberg	Skiptvet	Hobøl	Norge
Helse og sosial	45,8	47,9	52,0	47,5	47,0	48,0	48,3	47,3
Grunnskolen	20,1	23,3	20,2	24,2	22,9	23,1	28,4	24,1
Administrasjon	16,7	12,7	14,3	16,6	15,2	10,6	9,2	12,3
Barnehager	12,5	4,8	10,9	6,2	8,2	15,2	12,0	10,6
Tekniske tjenester	2,4	1,6	0,5	1,6	3,1	1,2	0,4	1,7
Kultur	2,2	2,1	1,8	0,4	2,7	1,4	1,5	2,4
Annet	0,3	7,7	0,4	3,4	0,9	0,5	0,2	1,1

Med unntak av «Barnehage» og «Annet» er Marker den kommunen som ligger nærmest landsgjennomsnittet i forhold til fordelingen. Det kan sikkert reises spørsmål om dette er tilfeldig eller har andre årsaker, men det kan kanskje indikere at det ikke er behov for større endringer, verken alene eller sammen med andre.

Samfunnsutvikling

God og helhetlig samfunnsutvikling vektlegges tungt fra regjeringens side i reformen. Marker kommune har et godt grep på den lokale samfunnsutviklingen og en effektiv organisering der alle de vesentlige funksjoner er sentralisert til kommunesenteret. Marker har bevisst deltatt i regionale, nasjonale og internasjonale prosjekter på området. Det er prioritert og lagt til rette for utvikling av Ørje sentrum, som er svært viktig for bosetting og opplevelse i hele dagens kommune. Vi har hatt en positiv utvikling og som senter vokst raskere enn mange andre tettsteder i fylket, men har de siste årene ikke hatt økonomisk handlingsrom til å videreføre arbeidet. Mange planer og konkrete prosjekter foreligger, men er ikke blitt gjennomført. Ørje er heller ikke økonomisk attraktivt nok til at eksterne investorer finner det hensiktsmessig med byggeprosjekter.

Ørje er viktigst for våre innbyggere i det daglige, men mobiliteten er stor og av den grunn også den funksjonelle regionen. Området som vår befolkning beveger seg i når det gjelder arbeid, handel, flyttemønster, videregående skoler og kulturopplevelser er i stor grad øst-vestaksen; fra Ørje mot Mysen og Askim, og i en del sammenhenger også Ski og Oslo. Tilhørighet til Østfold byene og andre deler av fylket er mindre. I tillegg preger også vår beliggenhet på riksgrensen vårt bevegelsesmønster, og svenske tjenester og tilbud benyttes i

stor grad av våre innbyggere, både innen handel, opplevelser og kultur. Dette forsterker øst-vestaksen ytterligere, ved at også øvrige deler av Indre Østfold benytter seg av dette. Indre Østfold har i perioden siden 2008 hatt en svært uheldig utvikling i forhold til arbeidsplasser. Vi taper i mange sammenhenger mot omkringliggende regioner og Sverige, og har ikke evnet å markedsføre regionen i forhold til annet enn bosetting. En konkurranse mellom våre to «byer» svekker den helhetlige samfunnsutviklingen i den funksjonelle regionen og er til ulempe for alle i Indre Østfold. De to stedenes utvikling i samspill med tettstedsutviklingen i de nå omkringliggende kommuner kan være et av regionens store konkurransefortrinn i forhold til omkringliggende regioner. I denne prosessen må vi sørge for å bli en stor nok aktør i konkurranse med de andre regionene rundt Oslo.

«Det er samspillet langs E18 som uansett vil avgjøre regionens framtid. Det kan selvsagt bli en øst- og en vestkommune, men for regionen er ikke det ideelt. Et samlet 5K vil gi en sterk kommune og i realiteten bestemme hvordan regionen skal utvikle seg i årene som kommer, samt holde på og trekke til seg attraktive arbeidstakere og klare å møte morgendagens utfordringer.» (Leder i Smaalenene 06.01.2016)

Det som er til fordel for helheten i Indre Østfold vil også være til stor nytte for Markers innbyggere, og særlig for kommende generasjoner som har et litt annet forhold til identitet og tilhørighet. Det er å forvente at det arbeids-, handels- og opplevelsesmarked som kan utvikles i denne øst-vestaksen vil være viktig for alle som bor og ønsker å bosette seg i Marker. Vi mener selv vi har noen av de beste opplevelsestilbudene som regionen kan tilby, gjennom kanalen og tilknyttede aktiviteter. Tilbud som er viktig for helheten i en større kommune, og som vil være viktig å utvikle videre.

Myndighetsutøvelse

Kommunene utøver formell myndighet etter lover, forskrifter og kommunale vedtak på mange saksområder, og det forutsettes god faglig og juridisk kompetanse på saksfeltet. Kapasitet til å utføre forvaltningen raskt er viktig og i mange sammenhenger lovfestet. Gode, åpne og etterprøvbare rutiner og kulturer er viktige forutsetninger for god myndighetsutøvelse uansett kommunestørrelse. Det samme gjelder tilgjengelighet, informasjon og gode klagebehandlingssystemer.

Marker sine utfordringer på dette området i dag er kompetanse, kapasitet, sårbarhet og i noen grad nærhet mellom beslutningstakere, både administrativt og politisk, og enkelte søkere. I en viss grad løses dette ved samarbeid med andre kommuner og vi deltar i dag i et stort antall interkommunale samarbeid, spesielt med Aremark og Rømskog, men også i samarbeid der hele regionen inngår. Det er likevel slik at sykdom eller ferier har direkte konsekvenser for innbyggerne i forhold til saksbehandlingstid og tilgjengelighet.

Det vil være lettere å fylle kravene til god myndighetsutøvelse ved større og mer spesialiserte fagområder i kommunene. Totalt sett anses større kommuner å ha bedre forutsetninger for ønsket myndighetsutøvelse enn det mindre organisasjoner kan ha, og en er av den oppfatning

at en kommune i Indre Østfold i denne sammenheng er å fortrekke framfor to, da dette også gjør at enkelte av dagens selskaper og samarbeid kan avvikles. Kort avstand til saksbehandler, fleksibilitet og lokalkunnskap er imidlertid verdier som i noen grad kan gå tapt.

Eierskap

Indre Østfold har et svært omfattende interkommunalt samarbeid med en rekke felles selskaper. Vi har imidlertid hatt en omfattende gjennomgang av selskapene med utarbeidelse av eierskapsmelding, eierstrategier og nye selskapsavtaler. Vi har derfor et bedre grep på dette enn tidligere og opplever i liten grad «det demokratiske underskuddet». Noen utfordringer er det imidlertid med slike selskaper, og diskusjonene rundt IØD og IØU i det siste illustrerer dette godt. Ved en stor kommune i Indre Østfold, vil de aller fleste interkommunale samarbeidsordningene kunne avvikles, mens en ved å velge to kommuner vil måtte opprettholde et større antall. Dagens kommunestruktur er den som er mest tjent med og har størst utfordringer med at det er mange selskapsdannelser.

Økonomi

Marker kommunes vanskelige økonomiske situasjon er det ikke nødvendig å bruke mye spalteplass på å understreke og oversikten nedenfor viser utviklingen:

Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter (2001-2014)														
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
0101 Halden	0,3	-2,7	-1,7	2,9	4,2	3,6	0,5	0,8	-0,6	-0,8	-8,1	-3,7	-3,0	0,1
0104 Moss	-1,0	-2,1	-1,5	-0,8	4,6	3,5	3,1	-3,7	-1,5	1,8	1,6	-0,5	-1,5	0,5
0105 Sarpsborg	1,4	0,4	-0,3	2,0	4,8	7,8	2,6	-2,5	0,4	2,9	0,4	1,3	1,2	-1,5
0106 Fredrikstad	-4,7	-3,8	-1,8	-1,6	5,4	5,9	1,8	-0,8	-0,6	-0,3	2,0	2,9	1,5	1,4
0111 Hvaler	8,5	-4,6	-5,2	4,8	6,0	8,5	-2,1	-1,2	6,6	8,4	-3,8	0,8	3,1	3,2
0118 Aremark	1,8	2,3	-5,8	-5,2	-7,8	13,7	2,4	-4,2	-1,8	0,7	-7,9	2,2	4,6	1,1
0119 Marker	-0,5	4,2	3,9	1,3	7,1	7,3	4,3	3,3	0,1	2,6	0,2	-0,6	-1,1	-2,7
0121 Ramskog	13,0	9,8	8,2	4,1	14,8	17,0	7,7	11,1	4,1	4,7	5,5	4,8	1,7	4,8
0122 Trøgstad	4,3	2,2	0,9	8,4	7,0	5,9	1,9	0,7	6,7	3,6	1,4	6,4	4,8	3,3
0123 Spydeberg	0,2	0,9	-0,1	4,0	7,1	5,7	2,5	-2,2	0,4	1,3	1,2	3,1	0,7	-1,7
0124 Askim	-2,6	-6,2	1,1	2,2	6,4	9,1	3,9	4,1	2,3	2,4	3,5	10,6	3,8	0,7
0125 Eidsberg	3,8	5,3	-1,8	0,6	2,6	7,2	2,9	-2,0	-0,5	-0,1	1,3	3,2	1,9	1,2
0127 Skiptvet	5,5	4,8	2,1	1,6	7,1	13,1	9,9	6,8	5,9	1,7	1,4	3,9	0,5	1,7
0128 Rækkestad	1,0	1,7	1,2	2,4	4,5	3,0	0,6	-1,9	2,2	1,8	1,6	1,0	0,5	0,8
0135 Råde	0,2	-4,9	-4,2	1,2	1,2	3,4	-4,1	-4,8	1,0	0,8	2,0	3,1	4,3	0,6
0136 Rygge	0,5	-1,2	-2,0	-3,0	-2,3	-2,2	1,2	0,8	2,2	0,7	-1,3	0,1	0,0	-0,6
0137 Våler (Østf.)	2,3	4,9	2,2	0,2	3,7	5,1	2,2	1,5	1,9	-1,8	-0,8	0,6	1,1	4,7
0138 Hobøl	0,3	-1,1	-3,5	-0,6	-2,3	-0,9	-4,8	2,5	-0,8	-0,3	0,0	0,6	-2,2	-3,8
EAK Landet	2,0	0,5	0,5	1,9	3,9	5,0	2,3	0,0	2,7	2,1	2,0	2,7	2,3	1,1
EAKUO Landet uten Oslo	1,9	0,1	0,7	2,0	3,6	5,2	1,9	-0,6	2,7	2,2	1,8	2,6	2,4	1,1
EKA01 Østfold	-0,6	-1,5	-1,1	0,6	4,9	5,8	2,1	-0,8	0,4	1,1	0,2	1,7	0,7	0,4

I 2015 har vi gjort en stor innsats for å spare inn på drift, kommunestyret har bedt om ytterligere innsparinger i 2016 og vi har innført eiendomsskatt for å dekke inn underskuddet. Samtidig sa kommunestyrets flertall nei til utbygging av vindkraft, som alene i en periode kunne gitt oss samme inntekter som eiendomsskatten på boliger. Sammenhengen mellom inntekter og utgifter virker i mange sammenhenger fraværende i diskusjonen om våre muligheter til å produsere tjenester av god kvalitet. Dagen situasjon er sammenfattet: I Marker har alt vi trenger, men ikke råd til det.

Om vi forutsetter at inntektssystemet ikke endres og inntekter opprettholdes på nivå med i dag, så har vi likevel små muligheter til å løse våre fremtidige utfordringer uten å bruke eiendomsskatt i drift.

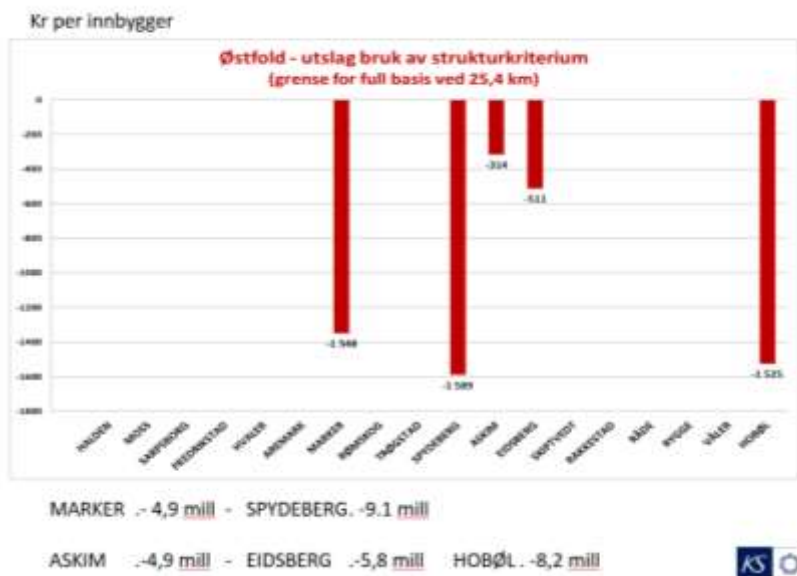
I 2011 deltok kommunene i et prosjekt i regi av fylkeskommunen som het «Reisen til Indre Østfolds framtid». I prosjektet ble det definert noen avgjørende temaer som grunnlag for regionens framtid:

- *Vi blir stadig flere mennesker som skal dele på jordens ressurser. Det vil skape knapphet, fordelingsutfordringer og sannsynligvis høyere sosial og politisk friksjon.*
- *Klimautfordringer. Uten å ta stilling til årsaken til endringene vil vi måtte ta høyde for endrede klimautfordringer i verden – også i Indre Østfold.*
- *Aldring. Den vestlige befolkningen, særlig i Norden og Norge spesielt preges av en sterkt økende antall eldre. Hvordan alderdommen vil arte seg er mer usikkert, men at den demografiske utviklingen fortsetter sin skjeve utvikling, er mindre usikkert*
- *Kulturell pluralitet. Uansett politisk framtid, vil perioden med noenlunde kulturell, religiøs eller etnisk ensartethet være over. Globale impulser, flytting, flyktningstrømmer og kulturell læring på tvers av stadig mindre betydningsfulle nasjonale grenser vil skape endring i alle mulige framtider.*

Det er de usikkerhetsfaktorene som rammer oss hardt, dersom de inntreffer, som er selve grunnlaget for å forestille seg ulike framtider. – Hvis dét skjer – hva så? Eller hvis så inntreffer, hva da? Ting henger sammen. Vi kan ikke få moderne og effektiv togforbindelse tvers øst-vest i Østfold og samtidig få sterk befolkningsnedgang med mobilitet inn til Osloområdet. Vi kan ikke samtidig få en nedgang i offentlig økonomi og handlingsrom, og samtidig vekst i kommunale tjenester. (Telemarksforskning)

De to viktigste parameterne for regionens utvikling ble kalt «Oslo-suget» og «Makro-økonomien», og det ble jobbet med hvordan regionen ville utvikles med eller uten fortsatt sentralisering og sterkere vekst enn Oslo alene kan håndtere, og om veksten i økonomien ville fortsette eller flate ut.

5 år etter kan vi konstatere at sentraliseringen fortsetter, regionen nyter godt av Oslos utvikling og mangel på arealer og boliger, men at økonomien i Norge nå er under sterkt press. Videre er klimautfordringen kommet nærmere, og ikke minst skal vi forholde oss til strømmen av flyktninger. Kommunene må også ta sitt ansvar for omstillingsbehovet i Norge, noe annet vil være urealistisk å tro. Forslaget til nytt inntektssystem for kommunene viser at vi må regne med omstilling, uavhengig av hva det endelige resultatet vil bli etter Stortingets behandling. KS har presentert virkningen av forslaget for de deltakende kommunene i 5K. KMD foreslår et nytt strukturkriterium, der kommuner som har smådriftsulempere som ikke fullt ut kan anses som ufrivillige skal få en reduksjon i den delen av tilskuddet som knyttes til det såkalte basiskriteriet. Utslaget for Marker vil kunne bli dramatisk, men er svært avhengig av hvilken grenseverdi som velges. Reduksjonen vil imidlertid kompenseres noe i forhold til andre elementer som skal legges til grunn i den totale beregningen. Notat fra KS er vedlagt.



Sentralt i høringsforslaget fra regjeringen står et nytt strukturkriterium. Regjeringen foreslår tre mulige modeller basert på reiseavstander for å samle 5 000 innbyggere; 25,4 km, 16,5 km og 13,3 km. Effekten av det første alternativet er gjengitt ovenfor, mens om alternativ 2 velges blir det små endringer for Marker, og om det siste alternativet velges, vil det kunne gi økte inntekter til Marker. I sum vil imidlertid effekten bli stor for kommunene i Indre Østfold.

I arbeidet med intensjonsavtalen er det fokusert på det handlingsrommet et vedtak om kommunesammenslåing vil gi regionen og hvordan dette kan benyttes i investeringsprosjekter. Alle kommuner er tilgodesett i denne diskusjonen, men muligheten er kun til stede dersom en tidlig kan ta ut effektiviseringsgevinst. Håvard Moe i KS beskriver det slik (notat er vedlagt):

For å legge til rette for sammenslåingsprosesser har Stortinget vedtatt at kommuner som slår seg sammen skal få beholde basistilskuddet som om man var 5 kommuner fullt ut i 15 år. Deretter trappes tilskuddet ned med 20 % de neste årene. Dette betyr at 5K om 20 år inntektsmessig er på lik linje med Larvik og øvrige kommuner på denne størrelsen (som i dag bare mottar ett basistilskudd).

Samlet basistilskudd for dagens kommuner i 5k vil være 954' over 20 år (+ reformstøtte og engangskostnader). En ny sammenslått kommune har 20 år på å effektivisere tilsvarende effekten av fire basistilskudd + distriktstilskuddet for Sør-Norge som Marker i dag mottar. Dersom effektivisering skjer tidlig, den ubenyttede delen av inndelingstilskuddet, representerer det en gevinst for kommunen.

Sammenlikning med kommuner på samme størrelse i KOSTRA tilsier at det bør være fullt mulig å spare opp mot 51 millioner i årlige kostnader til politikk, administrasjon, styring og ledelse. Den viktigste innsparingen skjer på politisk nivå, på de to øverste ledernivåene i administrasjonen samt på systemkostnader. Rådmennene har beregnet og forhandlingsutvalgene har vedtatt, at 5K skal ha en ambisjon om at minimum 80 % av inndelingstilskuddet skal kunne hentes ut i direkte gevinst, dvs 760 millioner kroner over en 20 års periode. Dette

beløpet kan kanaliseres inn i egnede/ønskede prosjekter i tillegg til ordinære driftsinntekter i form av skatter, rammetilskudd og brukerbetaling/lokale inntekter.

For å realisere gevinstene er det viktig med tidlig sikring av handlingsrom.

	5k Marker, Eidsberg, Askim, Spydeberg, Hobøl	3K Vest Hobøl, Spydeberg, Askim	3K Øst Marker, Trøgstad, Eidsberg	4K Øst Marker, Trøgstad, Eidsberg Rakkestad
Engangsstøtte	55 000 000	35 000 000	35 000 000	45 000 000
Reformstøtte	25 000 000	20 000 000	20 000 000	20 000 000
Inndelingstilskudd pr år	56 160 000	23 956 000	29 656 000	44 410 000
Inndelingstilskudd samlet for 20 år	954 120 000	407 252 000	504 152 000	754 970 000
80 % av inndelingstilskuddet	763 296 000	325 802 000	403 321 000	603 976 000
Anslått «overgangskostnad» (engangsstøtten + 20 % av inndelingstilskuddet)	245 828 000	116 450 000	135 830 000	195 994 000
«Gevinst» av Inndelingstilskudd (Reformstøtte + 80 % av inndelingstilskudd)	788 296 000	345 802 000	423 321 000	623 976 000

Det er neppe økonomien i en slik overgangsperiode som kan benyttes som argument for en sammenslutning av flere kommuner, men dersom det uansett vil synes fornuftig med en eller annen strukturendring, så vil det vær dumt ikke å gjøre det nå, slik at en kan dra nytte av ordningen. Kommuner som eventuelt senere fatter vedtak om sammenslåing vil ikke kunne oppnå det samme.

Lokalsamfunn

Det er i intensjonsavtalen lagt stor vekt på videre utvikling av tettstedene i de deltakende kommuner. I målet for kommunen står blant annet at den nye kommunen skal *utvikle attraktive og gode lokalsamfunn, med fremtidsrettede tjenester.*

Det står videre at

5K skal ha ordninger for å understøtte det lokale engasjement og tettstedsutvikling:

- *Det skal etableres et hovedutvalg for utvikling av tettsteder/lokalsamfunn i kommunen. I modellen er dette kalt hovedutvalg for Kultur og Stedsutvikling.*
- *Det skal i tillegg rigges en struktur, f.eks. et eget råd for tettstedsutvikling, som sikrer innflytelse fra tettstedene.*
- *5K skal opprettholde og skape vellykkede lokale samarbeidsformer mellom det offentlige og næringslivet.*

Det kan lett innvendes at dette kun er fine ord og formuleringer uten konkret innhold. En tror likevel det er mulig å opprettholde et ansvar og engasjement for utvikling av de aktuelle tettstedene. Telemarksforskning har kartlagt suksessfaktorer for lokalsamfunn som lykkes, og har konkludert med at det mest karakteristiske ved slike lokalsamfunn er at det legges til rette for ildsjelene. Det klarer vi på mange måter godt i Marker, og avstand mellom innbygger og ordfører er kort. Dette vil bli noe mer utfordrende i en større kommune, men det anses i så fall ikke vesentlig om ordfører sitter i Askim eller Mysen. Vi tror at Ørje er et tettsted med så mange kvaliteter at det er av verdi for en større kommune å bidra til å utvikle det videre. Det blir i mange henseende opp til oss som bor her å ta dette ansvaret.

Skoler, barnehager og omsorgstilbud blir værende, og det er bare en liten andel av kommunens ansatte som berøres i forhold til arbeidssted. Det har vært en diskusjon i forhandlingen om plassering av de ikke-stedbundne tjenestene og i avtalen står

Fordeling av ikke-stedbundne tjenester gjøres etter følgende prinsipper:

1. *Tilstrebe en balansert fordeling av arbeidsplasser i kommunen*
2. *Optimal utnyttelse av eksisterende bygg*
3. *Samle tjenester og fagmiljøer som gir synergieffekter*
4. *Ta hensyn til kompetansebehov og rekruttering*
5. *Ta hensyn til tjenesteutførelse*

Det blir fortsatt behov for de eksisterende rådhusene, men med samling av fagmiljøer. Hva som eventuelt skal være hvor, skal en komme tilbake til i den videre forhandlingen. For Marker kommune vil det være aktuelt å tenke, kultur, landbruk, reiseliv og liknende, i tillegg til at det i hvert rådhus skal være et utvidet servicekontor i forhold til slik vi kjenner det det i dag.

Vi vet hva vi har, men ikke hva vi får! Det er enkelt å forholde seg til det kjente og velge det sikre framfor det usikre. Dilemmaet i dag er imidlertid at det er svært mye som er usikkert og vi må velge basert på antakelser. Dersom vi tror at vi får mer penger til disposisjon, dersom vi tror at vi håndterer utfordringene med spesialisering av tjenestene, rekruttering av kompetanse og at det vil stilles mindre krav til oss i fremtiden, dersom vi tror at trenden med nedgang i antall arbeidsplasser lokalt kommer til å snu og dersom vi tror at vår evne til å tiltrekke oss nye innbyggere vil bli bedre i fremtiden, da er det beste å gå for fortsatt å være egen kommune. Kommer dette til å bli annerledes i en større kommune? Det vet vi heller ikke, men vi vet at å fortsette å holde på noe som ikke gir gode nok resultater, neppe er en god ide.

Kommer en ny kommune til å kunne skape liv i Ørje sentrum, god tilbud til ungdommene våre, mange festivaler og arrangement lokalt som gjør det attraktivt å på Ørje og i bygdene våre. Det vet vi heller ikke, men etter vår vurdering så er mulighetene til slik påvirkning større. Hva vi får vil være resultat av forhandlinger. Landbruket har i mange sammenhenger gått foran med hensyn til strukturrasjonalisering, og det siste eksemplet er at vår lokale

skogeierforening HAVASS nå har fusjonert med Glommen, noe de gjør for å møte nye utfordringer og endrede forutsetninger. Oppgaver og lokalisering er resultat av forhandlinger, og kontoret på Ørje opprettholdes nær uforandret.

Hvilke alternativer har vi?

Vi har tre alternativer; egen kommune, 5K eller Øst-alternativet. Etter administrasjonens vurdering vil det være uklokt på dette tidspunktet å si nei til videre forhandlinger. Det kan lett innvendes at innholdet i avtalene er for lite forpliktene og skaper ikke nok trygghet for hva vi får. Vi tror imidlertid at dette vil kunne konkretiseres ytterligere i prosessen som er skissert for våren. Det endelige valget knyttet til egen kommune eller kommunesammenslåing bør vi ta i juni.

Hensikten med saken nå er å ta et endelig retningsvalg for det videre arbeidet, velge bort noe, for å kunne konsentrere seg om noe annet. For Marker står valget mellom 5K og Øst-alternativet. Det er gjort en mindre utredning om Øst-alternativet med og uten Rakkestad. Utfordringen er at dette er gjort uten at Trøgstad og Rakkestad har vedtak på at de vil utrede et videre samarbeid, og Rakkestad har heller ikke deltatt i arbeidet. Pr i dag er derfor ikke dette noe reelt alternativ, og spørsmålet er derfor om det da fortsatt skal brukes energi på dette. Rapporten vi har laget sammenlikner de ulike alternativene, stort sett i forhold til objektive og målbare kriterier. Det er få eller ingen av disse som taler i favør av et Øst-alternativ. Argumentene som i så fall må benyttes for å velge et slikt alternativ er mer knyttet til følelser, identitet, avstand og antakelser om at dette vil være en enklere kommune å håndtere.

I Holt-rapporten omtales det slik:

I alternativ B med to kommuner i Indre Østfold, blir bildet litt forskjellig i vest og øst. Indre Vest vil framstå som en relativt kompakt kommune med rundt 30 000 innbyggere og et areal på 452 km². Like stor som Rakkestad i areal, men nesten fire ganger så mange innbyggere. Om lag 20 000 bor konsentrert langs jernbanen i Askim og Spydeberg tettsted.

Indre Øst vil med alle fem kommunene ha nesten samme folketall som Vest i dag, men vekstprognosene er langt lavere, fra 2–5 000. Befolkningen fordeler seg også jevnere på fire tettsteder/kommunesenter, og langt flere bor og vil bo spredt. Samlet areal er 1472 km², 35 prosent av fylket. Uten Rømskog og Rakkestad reduseres arealet til 854 km². Bosettingsaksen blir i større grad nord/sør langs riksvei 22. Indre Øst vil i mye større grad enn i vest beholde et landkommune preg.

Om Rakkestad velger å være egen kommune eller gå sammen med Sarpsborg, påvirker det en framtidig Indre øst-kommune en god del. Tyngdepunktet blir skjøvet mot Mysen–Skjønhaug, noe som Marker vil tape på, og særlig gamle Øymark vil bli mye mer utkant uten Rakkestad. For Rakkestad sin del vil man imidlertid få en mer jevnbyrdighet i folketall med de to andre kommune. Indre Vest og Halden litt over 30 000, Indre øst rundt 20 000 og de selv nesten 10000 innbyggere.

Etter administrasjonens vurdering blir dette et valg mellom et nord/sørfokus langs riksvei 22, og et øst/vestfokus langs E18. Dersom tilknytningen til Østfoldbyene er viktigst, og en tror dette er mest avgjørende for Markers utvikling, bør et Øst-alternativ velges. Marker blir likevel en utkant i dette.

Dersom en tror at tilknytningen mot Follo og Oslo er av større betydning, og at vår beliggenhet langs E18 er interessant, bør 5K velges, jmf uttalelse i Smaalenene referert tidligere. Administrasjonen tror at tilknytningen og beliggenheten i forhold til Sverige blir viktigere framover enn den har vært i dag. Derfor blir kanskje ikke Marker i så stor grad en utkant, men en viktig innfartspport til regionen. Dersom vi ønsker å styrke regionens posisjon i forhold til øvrige regioner rundt Oslo, så er det 5K som bør velges. Vi bør bruke de muligheter vi har til å bli en «slagkraftig» kommune og samle oss til å bli et vekstområde. For Marker kommune vil dette kunne bety et bedre kollektivtilbud og større etterspørsel etter bolig og næringsarealer. Marker er trolig den kommunen som har mest å tjene på et slikt samarbeid.

Et av målene med kommunesammenslåing er å øke Indre-Østfoldkommunenes tyngde som regional aktør. Antall innbyggere er av betydning for i hvilken grad kommunene har påvirkningskraft. En østkommune vil være en tyngre regional aktør enn dagens kommuner. Likeledes vil en kommune bestående av en større del av Indre Østfolds befolkning forsterke denne posisjonen ytterligere. For at en ny kommune skal ha slik tyngde, bør både Eidsberg og Askim inngå.

Administrasjonen vil derfor anbefale at Marker kommune deltar videre i prosessen med 5K fram mot junimøtet, slik en kan få konkretisert forutsetningene i større grad. I denne fasen skal det tas stilling til hvilke arbeidsplasser som opprettholdes, flyttes og tilføres, og en har et bedre grunnlag for å fatte beslutning. I denne fasen vil også vurderingen av Marker kommune som egen kommune i framtiden tillegges større vekt.

Konklusjon

Utgangspunktet for reformen er som tidligere nevnt

- *Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne*
- *Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling*
- *Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner*
- *Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver*

Med henvisning til vurderingene ovenfor er administrasjonen av den oppfatning at Marker som fortsatt selvstendig kommune også i framtiden vil kunne gi innbyggerne gode og likeverdige tjenester, men ikke i samme grad som i dag. Vi vil i mindre grad kunne bidra til helhetlig og samordnet samfunnsutvikling. Vi er ingen robust kommune med hensyn til økonomi og bærekraft, og vi er neppe i stand til å ta imot mange og større oppgaver enn vi har i dag. Med hensyn til lokaldemokratiet så er det godt ivaretatt i Marker i dag. I sum mener vi det ligger til rette for at vi bør vurdere nye løsninger, og vi mener Marker er best tjent med å gå videre i forhandlinger med 5K-samarbeidet. Vi kan da ruste oss for å bli en robust region som tar utfordringen innen behovet for arbeidsplassvekst på alvor, og som kan ha en helhetlig tilnærming til dette i arealplanleggingen. En stor kommune er ikke det samme som dårlig lokaldemokrati, og i den sammenheng er det lite som skiller 5K og Øst-alternativet.

I den videre prosessen skal arbeidstakerorganisasjonen trekkes mer med i arbeidet, og hvordan innbyggerne gis informasjon og anledning til deltakelse i prosessen skal prioriteres. I denne forbindelse foreligger et forslag til kommunikasjonsplan som det skal arbeides videre med.

Vedlegg:

- Intensjonsavtale 5K, Datert 06.01.2016
- Framdriftsplan våren 2016
- 08.01.16 – Østalternativet, utkast utredning
- Kommunereformen i Indre Østfold – vurdering av status om muligheter, samt SWOT-analyse av ulike alternativer
- Retningsvalg Indre Østfold
- Notat, økonomiske forutsetninger kommunereformen

Vidar Østenby
konst. rådmann

Oversikt over juni-vedtakene i deltakende kommuner i 5K-samarbeidet

Marker

1. Marker kommune ønsker primært å fortsette som egen kommune - så lenge dette er til beste for kommunens innbyggere.
2. Med bakgrunn i de signaler som har kommet knyttet til nytt inntektssystem for kommunene, ønsker Marker kommune å utrede og framforhandle et sammenslåingsgrunnlag med følgende kommuner, i prioritert rekkefølge:
 - i. Marker som en del av én kommune i Indre Østfold
 - ii. Marker som en del av Indre Østfold Øst hvor Marker, Aremark, Rakkestad, Eidsberg, Trøgstad og Rømskog kan inngå
3. Rådmannen bes framlegge forslag til videre utrednings- og forhandlingsmandat for kommunestyret, å snart et realistisk utredningsalternativ foreligger
4. Utredning som ingen kommune gjennomføres parallelt med utredninger sammen med andre kommuner.

Eidsberg

1. Eidsberg kommune ser behovet for strukturelle endringer i dagens kommuneinndeling.
 - a) Eidsberg kommune ønsker å bidra til en endret kommuneinndeling slik at den framtidige kommunegrensen utgjør et funksjonelt samfunnsutviklingsområde med et felles bolig-, nærings- og arbeidsmarked. En vil derfor utrede og framforhandle to sammenslåingsgrunnlag - og gå for det som kommer best ut for Eidsberg:
 - a) En felles Indre Østfold-kommune
 - b) En østkommune der østkommunen består av Trøgstad, Eidsberg, Marker og Rakkestad og eventuelt Rømskog om de skulle ønske det.
 - b) Eidsberg kommune ser gjerne at Rakkestad kommune igjen blir fullverdig medlem av Indre Østfold Regionråd.

Askim

Askim kommune vil utrede og framforhandle et sammenslåingsgrunnlag med følgende kommuner:

- a) Hele Indre Østfold som en kommune
- b) Hobøl, Spydeberg, Skiptvet og Askim som en kommune

Spydeberg

1. Spydeberg kommune ønsker å gå videre med forhandlinger i alternativet *Hele Indre Østfold*, bestående av Spydeberg, Hobøl, Askim, Skiptvet, Trøgstad, Eidsberg og Marker kommuner. Spydeberg er åpne for å utvide dette til også å inkludere Rakkestad om det skulle bli aktuelt.
2. Folloalternativet kartlegges likeverdig med Indre Østfold før endelig retningsvalg.
3. Som alternativ ønsker Spydeberg kommune å gå videre med forhandlinger i alternativet *Indre Østfold Vest*, bestående av Spydeberg, Hobøl, Askim og Skiptvet kommuner.
4. Spydeberg som egen kommune opprettholdes som eget alternativ.
5. De ferdigforhandlede alternativene, samt Spydeberg som egen kommune, legges fram til rådgivende folkeavstemning for innbyggerne i Spydeberg kommune.
6. Rådmannen bes, sammen med politisk referansegruppe, forberede fremdrift, prosess og innbyggerinvolvering i forbindelse med forestående samtaler og forhandlinger

Hobøl

1. Hobøl kommune ønsker å gå videre med samtaler og forhandlinger med kommunene i følgende alternativer
 - a) Alternativ 4
"Hele Indre Østfold", bestående av Hobøl, Spydeberg, Askim, Skiptvet, Trøgstad, Eidsberg og Marker kommuner. Hobøl kommune er positiv til å inkludere Rakkestad kommune i dette alternativet om det blir aktuelt
 - b) Alternativ 1
"Indre Østfold vest bestående av av Hobøl, Spydeberg og Askim og evt Skiptvet og Våler
 - c) Alternativ 2
"Folloalternativet" bestående av Hobøl, Spydeberg, Ski og Ås og eventuelt andre kommuner i Follo
2. Rådmannen bes i samarbeid med nedsatt arbeidsgruppe forberede en detaljert fremdriftsplan for den videre prosessen fram mot kommunestyrets sluttbehandling i juni 2016. Planen legges fram for kommunestyret 7. september 2015.
3. Dagens kommunemodell (Alt 6) opprettholdes om ikke noen av de ovenstående sammenslåingsgrunnlag fører fram.

Kommunestyret - 16.06.2015 sak 42/15

Vedtak i kommunestyret 16.06.2015

1. Marker kommune ønsker primært å fortsette som egen kommune - så lenge dette er til beste for kommunens innbyggere.
2. Med bakgrunn i de signaler som har kommet knyttet til nytt inntektssystem for kommunene, ønsker Marker kommune å utrede og framforhandle et sammenslåingsgrunnlag med følgende kommuner, i prioritert rekkefølge:
 - i. Marker som en del av én kommune i Indre Østfold
 - ii. Marker som en del av Indre Østfold Øst hvor Marker, Aremark, Rakkestad, Eidsberg, Trøgstad og Rømskog kan inngå
3. Rådmannen bes framlegge forslag til videre utrednings- og forhandlingsmandat for kommunestyret, å snart et realistisk utredningsalternativ foreligger
4. Utredning som engen kommune gjennomføres parallelt med utredninger sammen med andre kommuner.

Sammendrag:

Kommunene skal gjennomføre en vurdering av om de oppfyller forventningene som Stortinget har til «robuste» kommuner. De har også fått i oppdrag å utrede om sammenslåing av kommuner kan være egnet til å gjøre kommunene bedre i stand til å løse de utfordringene vi kjenner, og må regne med i fremtiden, dersom de ikke alene kan oppfylle forventningene. Fylkesmannen i Østfold har, i samarbeid med Østfold Analyse, utarbeidet et arbeidshefte som Marker kommune har lagt til grunn for arbeidet, samt at Marker har fulgt og deltatt i samarbeidet som har vært i regi av regionrådet.

Bakgrunn:

Regjeringens mål for en ny kommunereform:

1) Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester.

2) Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

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

3) Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og nærings sammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser og

utviklingstrekk. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

4) Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.

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

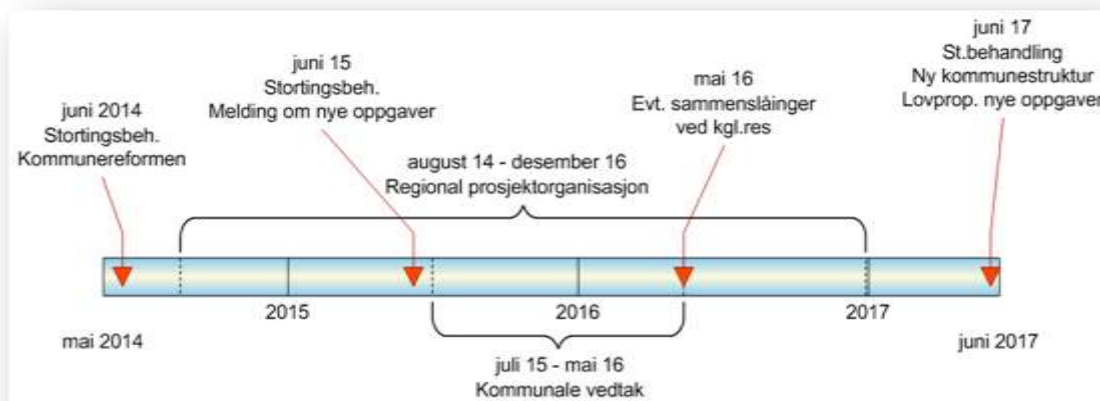
Kommunereformen er en velferdsreform. Det handler om bedre velferdstjenester der folk bor, nå og i fremtiden; gode skoler, pleie og omsorg når vi blir eldre, trygge barnehager for barna våre. Det handler også om hva som skal til for å ta vare på de innbyggerne som trenger det aller mest: barn som trenger barnevernet, rusavhengige, mennesker med psykiske helseutfordringer og de som faller utenfor.

Kommunereformen handler også om en bedre organisering i områder der både innbyggere og næringsliv daglig krysser flere kommunegrenser, og der større kommuner vil kunne gi en mer helhetlig og god planlegging til det beste for innbyggerne.

Stortinget har gitt kommunene følgende oppdrag:

- Kommunene skal gjennomføre en vurdering av om de oppfyller forventningene som Stortinget har til «robuste» kommuner.
- I tilfeller hvor kommunene ikke oppfyller forventningene, skal kommunene vurdere sammenslåing med andre kommuner, slik at det kan dannes en ny kommune som er mer «robust».

Reformet ble startet i 2014 med sikte på nasjonale vedtak i 2017 og ny kommunestruktur fra 2020.



Lokal prosess:

Etter at Fylkesmannen informerte kommunestyret på et møte høsten 2014 ble det satt ned ei politisk valgt arbeidsgruppe bestående av formannskapetets medlemmer samt en repr. fra FrP. Arbeidsgruppa har hatt jevnlige møter gjennom vinteren og våren hvor en analyse av egen drift har vært hovedfokus. Se vedlegg, politisk rapport.

I slutten av april ble det invitert til åpent folkemøte om reformen. Der gjennomførte vi først en seanse for ungdommene før møtet åpnet for kommunens øvrige innbyggere også.

Ungdommenes besvarelser er tatt inn i vedlegget nevnt ovenfor.

Regionrådet har hatt kommunereform som tema siden høsten 2014. Rådmannsgruppa ble først utfordret på å lage et arbeidshefte som skulle ta for seg sentrale problemstillinger tilknytta prosessen. Regionrådet ønsket et likt arbeidshefte for alle kommunene slik at sammenligningsgrunnlaget skulle bli så likt som mulig. Det er dette arbeidsheftet som følger denne saken.

Seinere på vinteren bestilte regionrådet en utredning fra rådmannsgruppa. Denne skulle ta for seg Indre Østfold som en eller to kommuner. Ekstern konsulent ble satt på saken, og resultatet er vedlegg til denne saken, Retningsvalg Indre Østfold av Øivind Holth.

I april ble det arrangert et stormøte for alle kommunene i Indre Østfold hvor utredningen var tema. Det deltok ca 70 politikere i tillegg til at Fylkesmannen deltok med flere representanter. Den politiske og administrative ledelsen i kommunen har gjennomført uformelle sonderings-samtaler med flere av våre nabokommuner gjennom vinteren og våren. Dette har vært Eidsberg, Rømskog, Aremark, Aurskog-Høland, Rakkestad.

På administrativt nivå har kommunereformen vært tema både i virksomhetsledermøter og møter med tillitsvalgte. Rådmannens ledergruppe har gått gjennom arbeidsheftet og besvart de spørsmålene som gruppa fant relevant, det samme har de tillitsvalgte gjort. Innhold og vurderinger i saksframlegget gjenspeiler ledergruppas syn.

Rådmannsgruppa i Indre Østfold har vært tett på saken gjennom hele prosessen, og jobbet godt sammen på veien mot den politiske behandlingen av saken nå i juni.

Alternativer

For Marker sitt vedkommende ser rådmannen for seg følgende alternativer som det vil være interessant å få kartlagt nærmere:

- Marker som en del av en stor kommune for hele Indre Østfold.
- Marker som en del av Indre Østfold Øst hvor også Aremark, Rakkestad, Eidsberg, Trøgstad og Rømskog kan inngå.

- Marker som fortsatt egen kommune

En usikkerhetsfaktor her er hvilke vurderinger og vedtak som fattes i våre nabokommuner. Den geografiske beliggenheten til Marker gir noen begrensninger. Velger Aremark å søke samarbeid med Halden kommune og/eller andre kommuner de grenser til? Velger Rømskog å se til Akershus-kommunene i den videre prosessen? Ønsker Rakkestad å gå mot Sarpsborg eller tenker de seg mot Indre Østfold? Prosessen har delvis klarlagt disse problemstillingene, og mye tyder på at Aremark og Rømskog ikke vil gå inn i en ny storkommune i Indre Østfold. Rakkestad vurderer slik vi oppfatter det ikke storkommune i Indre Østfold som et alternativ for dem, men vil kunne vurdere deltakelse i et østalternativ.

Marker kommune har et tett samarbeid med Aremark og Rømskog med mange felles tjenester og utviklingsoppgaver. Ved forrige kommunestrukturdebatt ble grensekommunealternativet foretrukket av mange. Grenserådet har nå uttalt at dette ikke er noe realistisk alternativ, da vi i sum blir for små. Samarbeidet bør imidlertid vektlegges og også utvides i forhold til om kommunene ønsker å fortsette som selvstendige enheter.

Kriterier for vurdering av alternativer

Et av formålene med kommunereformen er å forberede kommunene på morgendagens utfordringer og gjøre de mer hardføre i forhold til endrede forutsetninger. I veilederen for kommunereformen «Veien mot en ny kommune» er det lagt til grunn følgende kriterier

Kommunens fire roller, samfunnsmessige hensyn og kriterier	
TJENESTEYTING	
Samfunnshensyn	Kriterier
Kvalitet i tjenestene	Tilstrekkelig kapasitet
Effektiv bruk av samfunnets ressurser	Relevant kompetanse
Likeverdighet	Effektiv tjenesteproduksjon
	Økonomisk soliditet
	Valgfrihet
	Statlig rammestyring
MYNDIGHETSUTØVELSE	
Samfunnshensyn	Kriterier
Rettsikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet
	Relevant kompetanse
	Tilstrekkelig distanse
SAMFUNNSUTVIKLING	
Samfunnshensyn	Kriterier
Helhetlig areal- og transportplanlegging	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
Tilrettelegging for positiv utvikling	Tilstrekkelig kapasitet
	Relevant kompetanse
DEMOKRATISK ARENA	
Samfunnshensyn	Kriterier
Lokal politisk styring	Høy politisk deltagelse
Levende lokalt folkestyre	Lokal politisk styring
Aktiv lokal politisk arena	Lokal identitet
	Bred oppgaveportefølje
	Statlig rammestyring

Vurdering

Med bakgrunn i dette har rådmannsgruppen i Indre Østfold laget et forslag til kriterier for bruk ved vurdering i Indre Østfold, og de fleste kommunene i regionen har brukt dette som utgangspunkt for sine saksframlegg.

Beskrivelse av utviklingstrekk, produktivitet, prioriteringer og attraktivitet for Marker og de andre kommunene i regionen er ikke gjengitt eller beskrevet i saksframlegget. Informasjon om dette finnes i vedlegg, blant annet KOSTRA-rapport 2014 fra Østfold Analyse. Utfyllende informasjon om kommunene finnes også på www.nykommune.no og www.nho.no/Politikk-og-analyse/Offentlig-sektor-og-naringslivet/Kommunekaringer/. Attraktivitetsbarometeret

utarbeidet av Telemarksforskning rangerer landets kommuner med hensyn til bosetting, næringsutvikling og opplevelser.

1. Tjenesteproduksjon

Marker kommune produserer og leverer totalt sett gode tjenester ut fra de forutsetningene vi har, spesielt med tanke på økonomi. Gjennomførte brukerundersøkelser viser at våre innbyggere er fornøyd med de tjenester som kommunen leverer, på de områder som er undersøkt. Med dagens rammebetingelser vil våre innbyggere ha lite å tjene på en sammenslåing med andre kommuner med hensyn til kvaliteten på tjenestene. På bakgrunn av det vi i dag vet, er det imidlertid ikke grunn til å tro at fremtiden blir slik. Innbyggernes stadig økende krav og rettigheter, samt redusert økonomisk handlingsrom, gjør at vi trolig ikke kan opprettholde dagens tjenestenivå i fremtiden.

En framskrivning av alderssammensetningen blant våre innbygger tilsier at vår største utfordring vil bli innen eldreomsorg. Pr nå er rådmannen av den oppfatningen at eldreomsorgen er god og under kontroll, mens barnevern er et område hvor vi både har og har hatt store utfordringer gjennom mange år.

Generelt vil større kommuner normalt ha bedre rekrutteringsevne om arbeidsmiljøet oppfattes som godt. Større fagmiljøer og flere stillinger som krever spisskompetanse og spesialisering kan være årsaker til det. Evnen til å rekruttere og beholde arbeidskraft er også svært avhengig av konkurransen i markedet. Større kommuner kan normalt ha større og mer spesialiserte stabsmiljøer som kan sikre utvikling og støtte til tjenesteområdene. Dette vil gjelde innen nær alle områder, men spesielt nevnes oppvekst, omsorg og tekniske tjenester, kultur, og forvaltning bygd på lov.

Hvilke fordeler som oppnås, effektiviseringsgevinster som kan tas ut og tjenester som kan forbedres vil avhenge av hvordan man organiserer og lokaliserer samarbeidene. Det er viktig at brukerne får beholde tjenestene i sin nærhet, noe som spesielt gjelder sykehjem, skole og barnehage. Hvordan dette skal løses, må utredes nærmere når alternativene er klarlagt. Det er for Marker uansett viktig at vi i fremtiden ikke får et tomt "rådhus", men at det fortsatt kan være en viktig arbeidsplass i regionen og bidra til å skape aktivitet i sentrum.

Kostnadene knyttet til de store endringene som vil måtte skje er det foreløpig sagt lite om, men vi kjenner til fra andre steder at det i en overgangsfase vil være store ekstrakostnader, fram til organisasjonen har funnet sin form. Dette er ment kompensert ved tildeling av engangsstøtte og reformstøtte, samt at inndelingstilskuddet sikrer at kommuner som slår seg sammen til en ny kommune i reformperioden, beholder tilskudd som om den fortsatt er to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen. Det er likevel viktig å være klar over at alt større ikke nødvendigvis er bedre om mer effektivt.

Hensynet til de ansatte er også viktig i forhold til en eventuell sammenslåing, da de aller fleste vil få endret både oppgaver og arbeidssted. Dette anses i midlertid å være riktigere å ha fokus på i neste utredningsfase.

Oppvekst

Oppvekstområdene som helsestasjon, barnevern, barnehage, skole vil normalt ha kompetanse-, stordrifts- og fleksibilitetsfordeler ved et større befolkningsgrunnlag. Dette gjelder i første rekke knyttet til de administrative tjenestene, mens de operative tjenestene vil være riktig å ha så nær brukeren som mulig. Fordelene vil kunne øke med befolkningsgrunnlaget for alle disse områdene så lenge en desentralisert virksomhetsmodell for tjenestene praktiseres. Det siste er også å forvente og vil være en viktig del av forhandlingene i forhold til en ny kommune.

Pleie og omsorg

Pleie- og omsorgsområdet vil etter rådmannens syn ha betydelige utviklingsmuligheter i større kommuner. Fleksibilitet mellom sykehjem og institusjoner med spesialisering innen demens, palliasjon og rehabilitering er viktige områder. Marker kommune har et for lite befolkningsgrunnlag for å kunne ha store nok avdelinger og fagmiljøer innen de ulike områdene av eldreomsorgen. Forholdet mellom ulike institusjoner og et Helsehus har et større potensiale for å bli vellykket hvis det ligger under en felles ledelse. Det kan legges mer faglighet i utviklingsarbeidet og forebygging og folkehelse kan styrkes i større miljøer. På samme måte som for skole og barnehage er det imidlertid viktig at tilbudet er i nærmiljøet av der folk bor og har tilhørighet.

Kulturområdet

Kulturområdet er svært avhengig av politikken som føres. Forholdet mellom lokal kultur og mer sentrale kulturanlegg som kulturhus og større idrettsanlegg, kan i mer regionale kommunestørrelser styres fra samme faglige ledelse. Marker har etter rådmannens syn en klar prioritering av lokal kultur og lykkes godt med dette. Det er trolig grunn til bekymring i forhold til hvilket nivå dette vil kunne forventes å ha i en ny storkommune. Marker har lyktes godt med sin satsing på ungdom gjennom MOT og UKH, og prioriterer dette framfor andre kulturtiltak. En slik prioritering vil være usikker i en større kommune. Nærhet til aktørene er også viktig og Marker kommune tilrettelegger for sine ildsjeler og støtter opp om lokale initiativ.

Plan/miljø og forvaltning/drift/vedlikehold

Alle de tekniske tjenesteområdene vil kunne ha fordeler av større fagmiljøer og mer helhetlig tilnærming til tjenesteområdene. Dette synliggjøres i dag ved behovet for fellesskapsløsninger på mange områder. Det kan nevnes oppmåling, vann- og avløp, renovasjon, brann og redning, byggesaksbehandling, jord- og skogbruk, viltforvaltning og planarbeid. Utfordringen i dag er stor grad av solokompetanse der ett fagområde er knyttet til en person, noe som gir stor sårbarhet og liten fleksibilitet.

Det er grunn til å tro at det vil være bedre vilkår for kvantitet i tjenestene i større kommuner, enn i små, under ellers like vilkår. En god service- og forvaltningskultur er en forutsetning i alle kommunale organisasjoner og problematiseres derfor ikke ytterligere. Likevel er det grunn til å understreke at dagens organisering har fordeler i forhold til korte beslutningsveier, fleksible løsninger og god lokalkunnskap.

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

Rådmannen er av den oppfatning at det er klart bedre forutsetninger for tjenesteproduksjon i større kommuner hvis ressurstilgangen er forholdsvis likeverdig i små og store kommuner. Dette gjelder både tjenestevolum og tjenestekvalitet. Rådmannen gjentar betydningen av å utvikle og etablere en brukerrettet nærhetskultur uansett kommunestørrelse.

2. Myndighetsutøvelse

Kommunene utøver formell myndighet etter lover, forskrifter og kommunale styringsvedtak på mange saksområder. Som eksempel kan nevnes byggesaks- og planbehandling, vedtaksmyndighet innen oppvekstområdet, omsorg, sosialområdet, barnevern, kultur og innen tekniske tjenester.

Myndighetsutøvelse utøves best basert på god faglig og juridisk kompetanse på sakfeltet. Kapasitet til å utføre forvaltningen raskt anses som fordelaktig. Lovlighet og konsekvent likebehandling anses som vesentlige verdier. Av og til settes likhetsprinsipper og upartiskheten på prøve ved nærhet eller bekjentskap mellom myndighetsutøver og dem vedtaket gjelder for. Gode, åpne og etterprøvbare rutiner og kulturer er viktige forutsetninger for god myndighetsutøvelse uansett kommunestørrelse. Det samme gjelder tilgjengelighet, informasjon og gode klagebehandlingssystemer.

Marker sine utfordringer på dette området i dag er kompetanse, kapasitet, sårbarhet og i noen grad nærhet mellom beslutningstakere, både administrativt og politisk, og enkelte søkere. I en viss grad løses behovet ved samarbeid med andre kommuner og vi deltar i dag i et stort antall interkommunale samarbeid, spesielt med Aremark og Rømskog, men også i samarbeid der hele regionen inngår.

Det vil totalt sett være lettere å fylle kravene til god myndighetsutøvelse ved større og mer spesialiserte fagområder i kommunene. Større kommuner vil normalt kunne ha egne juridiske avdelinger som kan øke profesjonaliteten. Informasjon og klagebehandling kan lettere profesjonaliseres i større kommuner.

Totalt sett anses større kommuner å ha bedre forutsetninger for ønsket myndighetsutøvelse enn det mindre organisasjoner kan ha, og en er av den oppfatning at en kommune i Indre Østfold i denne sammenheng er å foretrekke framfor to, da dette også gjør at enkelte av dagens selskaper og samarbeid kan avvikles.

3. Samfunnsutvikling og samfunnssikkerhet

Begrepet en god og helhetlig samfunnsutvikling er en formulering som vektlegges tungt fra regjeringens side i reformen. Marker kommune har etter rådmannens syn et godt grep på den lokale samfunnsutviklingen. Med det befolkningsgrunnlaget som finnes i Marker i dag er det fornuftig å samle viktige funksjoner i Ørje. De siste årenes utvikling har gått i denne retningen, og vi har i dag en effektiv organisasjon der alle de vesentlige funksjoner er sentralisert til kommunesenteret.

Marker har prioritert og lagt til rette for utvikling av Ørje sentrum, som er svært viktig for bosetting og opplevelse i hele dagens kommune. Vi har hatt en positiv utvikling av vårt sentrum og i kommunen som helhet har vi en av de høyeste nettoinnflyttingen i fylket.

Det området som vår befolkning beveger seg i når det gjelder arbeid, handel, flyttemønster, videregående skoler og kulturopplevelser er i stor grad utenom egen kommune, og relaterer seg særlig Eidsberg og Askim, og for handel også Ski. I tillegg til dette preger også vår beliggenhet på riksgrensen vårt bevegelsesmønster, og svenske tjenester og tilbud benyttes i stor grad av våre innbyggere, både innen handel, opplevelser og kultur. Både for innbyggerne i Marker og Indre Østfold generelt, er nok Mysen og Askim de sentrale funksjonelle stedene som vi bruker mest i vår hverdag både i jobb og på fritida. Sydlige deler av kommunen har også en viss tilknytning til Halden, og langs Haldenkanalen er det utbredt samarbeid innen næring og opplevelser, for eksempel kanalselskapet og regionalparken.

Det er åpenbart av stor betydning for Markers befolkning hvordan utviklingen vil bli både i Mysen og i Askim. Dagens rivalisering mellom de to stedene oppleves ikke som hensiktsmessig i forhold til regionens utvikling og en styrking av vår felles attraksjons- evne. Strategisk Næringsplan har vist at en felles holdning til visse problemstillinger ikke er lett mellom forskjellige kommuner. At utviklingen i Askim og Mysen påvirkes av krefter i samme kommunestyre er etter rådmannens syn betydelig bedre for våre innbyggere enn om det er konkurranse mellom dem. De to stedenes utvikling i samspill med tettstedsutviklingen i de nå omkringliggende kommuner kan være et av regionens store konkurransefortrinn i forhold til omkringliggende regioner. En konkurranse mellom bysentrene styrt av to kommunestyre svekker den helhetlige samfunnsutviklingen i den funksjonelle regionen og er til ulempe for alle i Indre Østfold. I denne prosessen må vi rigge oss slik at vi sørger for å bli en stor nok aktør i konkurranse med de andre regionene rundt Oslo. Ved å beholde Indre Østfold som i dag eller slå sammen til to kommuner med 25.000 innbyggere hver blir vi allikevel for små til å kunne ha den påvirkningskraften vi ønsker å ha med tanke på en videre samfunnsutvikling i Indre Østfold.

Det som er til fordel for helheten i Indre Østfold vil, etter det aktivitetsmønsteret som framkommer i rapporten, være til stor nytte for Markers innbyggere og særlig for kommende generasjoner. Det er å forvente at det arbeids-, handels- og opplevelsesmarked som kan utvikles i det som betegnes som bybåndet fra Knapstad i Hobøl og til Mysen, vil være viktig for alle som bor og ønsker å bosette seg i Marker. Vi tror at dette vil kunne forlenges til Ørje, spesielt i forhold til opplevelser. Vi mener selv vi har noen av de beste opplevelsene som regionen kan tilby, gjennom kanalen og tilknyttede aktiviteter. Det er likevel slik at siden vi ligger i utkanten av en ny kommune, uansett hvilket alternativ som velges, er det trolig vi som har mest å tape. Ikke at vi nødvendigvis gjør det, men at risikoen er større for at vi som utkant blir skadelidende enn de mer sentrale byer og bygder.

Beredskap og samfunnssikkerhet er saksområder som vil nyte godt av mulighetene for større profesjonalitet. Oppgavene bør kunne løses med relativt færre ressurser og med høyere kvalitet med et større befolkningsgrunnlag. Pr i dag er dette et område vi bruker beskjedne ressurser på, og vi anser at i forhold til de alternativene vi vurderer vil kvaliteten kunne øke med størrelsen.

4. Demokratisk arena (underskudd/overskudd)

Temaet anses som en meget viktig samfunnsverdi, men det er mange meninger om hva som er de viktigste verdiene i begrepet. Antall stemmeberettigede bak hver folkevalgte vil normalt øke med innbyggertallet i kommunen. Ved en større kommune og en kommune mer i samsvar med befolkningens aktivitetsarenaer er sjansen for påvirkning på flere viktige beslutninger mer sannsynlig. Til gjengjeld vil det bli flere som påvirker beslutninger lokalt og mulighetene for innflytelse blir således mindre knyttet til den enkeltes lokalsamfunn. Dette kan sannsynligvis løses ved innføring av lokalsamfunnsutvalg eller tilsvarende ordninger. Ved færre kommunale selskaper vil det være større sjanse for direkte folkevalgt styring av områdene, da de vil inngå i ordinære tjenesteproduksjonen underlagt kommunestyre.

Nærhet til politikere er lettere å oppnå i mindre kommuner, men sjansen er større for at for tette bånd og bekjentskap kan påvirke beslutningene både positivt og negativt. Likebehandling kan være enklere i større kommuner med flere like saker og færre relasjoner. Området oppleves imidlertid ikke som spesielt problematisk og vi har ikke mottatt klager med slik begrunnelse. Ulempene oppveies av lokalkunnskap og raske beslutninger.

Det kan være lettere å få større valgdeltakelse i små kommuner, og høy valgdeltakelse er et viktig mål i et fungerende demokrati. I prøvevalget for 16/17-åringer hadde Marker kommune den høyeste valgdeltakelsen blant de deltakende kommuner.

Hva som gir styrket lokaldemokrati er avhengig av hvilke verdier en holder høyt. Rådmannen vil vektlegge det som mest positivt at relevante beslutninger for befolkningen kan tas av et kommunestyre en har påvirkning på ved valg. Rådmannen opplever at befolkningen eller grupper av den har et meget nært forhold til de politiske prosessene. Mange vil hevde at dette er en vesentlig verdi som er mer krevende å holde høyt i en kommune med vesentlig større befolkningsgrunnlag. Kompenserende ordninger som motiverer samhandlingen mellom innbyggere, næringsliv, lag og foreninger og kommunen vil være viktige politikkområder, særlig i større kommuner. Større kommuner gir totalt sett færre politikere, og det i seg selv er betydelig kostnadseffektiviserende, men prisen kan være mindre innflytelse.

5. Nærhet mellom befolkning/kommune

Dette er et verdiområde som står sterkt i Marker i dag – kort vei mellom innbyggerne og beslutningstakerne. Det dreier seg ofte om aktiv deltakelse og korte veier i beslutningsprosesser mellom befolkning og kommune. I stor grad er det opplevd som viktig å kjenne de som beslutter og for de som beslutter å kunne identifisere seg med enkeltpersoner og grupper i befolkningen. Hvis denne nærheten ikke bidrar til forskjellsbehandling og eller utilbørlig påvirkning av prioriteringer, er det vanskelig å se ulempene med denne typen samfunn. Det er trolig lettest å oppleve en slik nærhet for fleste i dagens Marker enn om kommunen skulle inngå i større konstellasjoner. Vi har ikke hatt saker som skulle tilsi at for nære forhold mellom kommune og innbyggere har ført til feilaktige beslutninger. Habilitet vil imidlertid kunne være et problem i mindre kommuner, hvor «alle kjenner alle» og har slektskapsforhold. Dette vil være enklere i større organisasjoner.

6. Identitet/identitetsfølelse

Identitetsfølelsen som våre innbyggere har til Marker kommune er betydelig mindre enn den de har til småstedene og de miljøene de deltar i der. Dette har nok sin årsak i at Marker kommune er en relativt ung kommune, slått sammen av Øymark og Rødnes for 50 år siden. Innbyggerne identifiserer seg fortsatt med disse bygdene, men det er trolig Ørje som er den største identitetsbæreren. Utviklingen av Ørje er viktig også som en del av en større kommune, og det er vanskelig å vite om dette best ivaretas av en eller to kommuner i Indre Østfold. Fortsatt aktiviteter i sentrum, i sluseområdet og i rådhuset er viktig for våre innbyggere. Telemarksforskning fastslår i sin rapport om steder som lykkes at det viktigste er å legge til rette for ildsjeler. Dette har vi mange av i Marker, og de må fortsatt få det handlingsrom de fortjener.

Barn og unge har nok mer identitetsfølelse til barnehagen, barneskolen, ungdomsskolen, eller til den videregående skolen en går på. For andre vil idrettslaget, speidergruppa eller annen fritidsaktivitet være viktigere for identitetsopplevelsen. I Marker er UKH svært viktig for våre ungdommer, et gode som vi ikke vil miste.

I Indre Østfold har man en felles lokalavis som er vesentlig bidragsyter på området. Vi har altså mange ulike identitetsbærere som ofte ikke er særlig avhengig av kommunegrensene.

Markers ungdommer går i vesentlig grad på videregående på Mysen, men våre innbyggere identifiserer seg i like stor grad med Askim. Ny E18 gjør at veien til Askim oppleves like kort som til Mysen.

Flere mener at større kommuner øker den lokale identitetsfølelsen til lokalsamfunnet. Viktighetsgraden av fellesskapsfølelsen lokalt blir større fordi verdiene i lokalsamfunnet kan oppleves som truet. I liten grad tror vi dette påvirkes av om det blir en eller to kommuner i Indre Østfold.

7. Behov for selskapsdannelser på tvers av kommunegrenser

Selskapsdannelser og samarbeid har fram til nå i stor grad bidratt til å løse oppgaver det er rasjonelt å løse sammen med flere. Med dagens kommunestruktur er mange av selskapene en forutsetning, og Indre Østfold har et stort antall interkommunale løsninger.

Utfordringene er flere og spesielt er det utfordrende å utøve en god og koordinert eierstyring i flere av selskapene. Det er usikkert om dagens styring gir gode nok tjenester i forhold til ressursinnsatsen og det stilles spørsmålsteget om styringsformen kan gi et demokratisk underskudd.

Det lar seg, etter rådmannens syn, åpenbart gjøre å styre og drive selskaper for å løse oppgaver selskapsdannelser er egnet for. Indre Østfold har hatt en omfattende gjennomgang av sine selskaper med utarbeidelse av eierskapsmelding, eierstrategier og nye selskapsavtaler. Vi har derfor et bedre grep på dette enn tidligere og opplever i liten grad «det demokratiske underskuddet». Jo flere samarbeidspartnere som står bak, eller ved ulik tyngde blant eierne vil dette likevel være ressurskrevende og utfordrende. Ser en bort fra flere klare forretningsmessige områder, vil det som regel være mer rasjonelt å organisere oppgavene i linje enn å organisere dem i selskaper.

En Indre Østfold-kommune vil ha bedre forutsetninger for å redusere antall selskap og for å eierstyre de man likevel måtte velge å ha. Ved en stor kommune i Indre Østfold, vil de aller fleste interkommunale samarbeidsordningene kunne avvikles, mens en ved å velge to kommuner vil måtte opprettholde et større antall. Dagens kommunestruktur er den som er mest tjent med og har størst utfordringer med at det er mange selskapsdannelser.

8. Økonomiske forutsetninger

Vi har i de aller fleste år klart å tilpasse utgiftssiden til inntektene, men en del uforutsette forhold de to siste årene har gjort at vi har hatt et negativt driftsresultat. Marker har, og vil møte, store utfordringer på det økonomiske området. Utsiktene framover er usikre med dagens økonomiske modell for finansiering. Marker kommune er inntekts svak og har vært det gjennom mange år. Det er lite som tilsier en endring i det, og de økonomiske reservene er brukt opp. Marker vil, etter rådmannens syn, økonomisk være tjent med organisatoriske modeller som øker forutsetningene for å kunne produsere gode tjenester rasjonelt.

De økonomiske forutsetninger blir åpenbart best i et kommunealternativ hvor gjennomsnittlig skattenivå går opp i forhold til dagens nivå og hvor også kommunene med mest kraft-inntekter inngår. Marker kommune har i dag noen kraftinntekter, men ikke i samme grad som kommunene langs Glomma. Om det planlagte vindkraftanlegget i Marker realiseres, vil det gi også Marker kommune en betydelig inntekt i form av eiendomsskatt. Marker kommune vil være del av en kommune med større økonomisk potensiale hvis hele Indre Østfold danner en ny kommune.

Øst-alternativet vil ha det totalt sett svakeste økonomiske potensialet. Den synes å måtte bli både skattemessig svak og en kommune uten kraftinntekter med unntak av evt inntekter fra vindmøllepark. Samtidig må etter stor sannsynlighet noen styringskrevende selskapsdannelser bestå på tvers av kommunegrensene. Ved å stå alene vil kommunene ikke kunne oppnå noen av de finansielle overgangsordningene som regjeringen lokker med. Det beste alternativet vil gi de sammenslåtte kommunene 80 millioner i etableringsstøtte og et løfte om å få beholde dagens inntektsoverføringer som om alle kommunene var egne kommuner i 15 år med en påfølgende nedtrapping over 5 år. Det er store kostnader knyttet til sammenslåing av kommuner, men det antas at effektene av sammenslåingene vil være mer positive enn negative sett ut fra økonomiske perspektiv.

Økonomisk sett mener rådmannen det er uforsvarlig å anbefale en løsning der Marker kommune opprettholdes som egen enhet dersom andre kommuner går sammen.

9. Usikkerhet

Det er betydelig usikkerhet spesielt med tanke på framtiden i alle alternativene. Denne usikkerheten er kanskje størst ved at det er vanskelig å se hva reformen som helhet vil føre til. Hvis det blir vesentlig færre kommuner i Norge vil det etter rådmannens syn bli sannsynlige endringer i inntektssystemet mellom kommuner og stat. Dette vil med sannsynlighet øke risikoen for de kommuner som velger å bli stående alene hvis mange tilsvarende kommuner velger sammenslåinger.

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

Indre Østfold taper ofte i kampen mot andre regioner. Om andre regioner endrer sin kommunestruktur vesentlig, vil det være lite hensiktsmessig for Indre Østfold å opprettholde sine små enheter. Etter rådmannens vurdering bør vi velge den løsningen som gjør oss mest konkurransedyktig i forhold til andre regioner, både i Østfold og i Østlandsområdet for øvrig. For å kunne ha tilstrekkelig påvirkningsevne og gjennomslagskraft bør det velges en løsning der flest mulig kommuner inngår.

Rådmannen ser det slik at alternativer hvor Marker inngår i en kommune hvor både Eidsberg og Askim er, med vil gi flest fortinn og gi minst usikkerhet. Det er likevel helt klart at det ikke finnes alternativer som ikke har vesentlige usikkerheter i seg i denne sammenhengen.

Matrise for sammenligning av alternativer

	Sammenligning av alternativer Skala 1-6. 6 = best, mest fordelaktig. 1 = svakest, minst fordelaktig	Som nå	Askim Eidsberg Hobøl Marker Skiptvet Spydeberg Trøgstad (Rakkestad, Aremark og Rømskog)	Marker Eidsberg Trøgstad (Rakkestad, Aremark og Rømskog)
1	Tjenesteproduksjon	3,6	5,6	5,1
2	Myndighetsutøvelse	3,1	5,3	5,0
3	Samfunnsutvikling	3,2	5,2	4,8
4	Politisk arena	4,3	4,2	4,2
5	Nærhet kommune/befolkning	4,9	3,6	3,9
6	Identitetsopplevelse	4,8	4,3	4,0
7	Behov for selskaper med andre kommuner	2,3	5,5	3,9
8	Økonomiske forutsetninger	2,7	5,1	4,2
9	Usikkerhet	2,6	4,6	4,0
	SUM	31,5	43,4	39,1

Konklusjon:

Ut fra et helhetlig faglig og økonomisk perspektiv og de vurderingene som er beskrevet over konkluderer rådmannen med at det beste alternativet for Marker kommune og Markers innbyggere vil være å bli en del av én stor kommune i Indre Østfold. En sammenslåing av kommunene i den østlige delen av Indre Østfold er etter rådmannens oppfatning ikke et godt nok alternativ, men allikevel bedre enn å bestå som egen kommune.

Vedlegg:

1. Utfylt arbeidshefte fra politisk valgt arbeidsgruppe
2. Retningsvalg Indre Østfold – rapport av Øivind Holth
3. Nøkkeltallsrapporter fra «Ny kommune»
4. Uttalelse fra NITO og Fagforbundet

For øvrig dokumentasjon henvises til <http://distriktssenteret.no/kommunereformen/>

