

Sammenstilling av noen sentrale forhold knyttet til et «Øst-kommunealternativ» i Indre Østfold

På oppdrag fra politisk ledelse fikk rådmennene i siste halvdel av november i oppgave å belyse noen sentrale forhold knyttet til et «Østkommunealternativ» i Indre Østfold. Dette dokumentet er administrativt utarbeidet av Tom Arne Tørfoss, Vidar Østenby og Marit L Haakaas. Rakkestad kommune har ikke deltatt.

Det har ikke vært ønskelig å utarbeide en intensjonsavtale etter 5k-modellen, men dokumentet bygger på de samme hovedtemaene. Vi gjør oppmerksom på at administrasjonene har hatt kort tid til å utarbeide dokumentet. Det har derfor ikke vært mulig å belyse Østkommunealternativet i full bredde.

Sammenstillingen er avgrenset til i hovedsakelig å gjelde kommunene Eidsberg, Marker og Trøgstad. En har likevel valgt å innlemme et alternativ hvor også Rakkestad inngår som en fjerde kommune. Rakkestads deltakelse er bekreftet i møte med politisk ledelse fra de fire kommunene 4. januar 2016. Kommunene Eidsberg og Marker har en annen inngang til disse vurderingene enn hva er tilfellet for Trøgstad, jfr kommunestyrevedtakene gjengitt nedenfor. For Eidsberg og Marker foreligger et kommunestyrevedtak fra juni 2015 hvor man ønsker å utrede og fremforhandle et sammenslåingsgrunnlag for også et «øst-kommunealternativ». Et slikt kommunestyremandat foreligger ikke for Trøgstad. Trøgstad har gjennom en styringsgruppebeslutning 26.11.2015, gitt egen administrasjon i oppdrag å bidra i en forenklet utredningsprosess av et østalternativ.

For Eidsberg og Marker tilsier dette at det ikke har vært grunnlag for å fremforhandle en intensjonsavtale for et «øst-kommunealternativ» etter modell av intensjonsavtalen mellom Askim, Eidsberg, Hobøl, Marker og Spydeberg (5K), og slik det er gjort for 3K-vest

Administrasjonene i de tre kommunene har derfor, etter sondering med egen politiske ledelse, valgt å avgrense oppdraget til å utvikle dette dokumentet som sammenstiller noen sentrale forhold knyttet til et «Øst-kommunealternativ» i Indre Østfold.

Følgende alternative kommunesammenslåinger er sammenlignet i dette dokumentet:

- MET – Marker, Eidsberg og Trøgstad kommuner
- METR - Marker, Eidsberg, Trøgstad og Rakkestad kommuner
- HAS – Hobøl, Askim og Spydeberg kommuner
- 5k – Hobøl, Askim, Spydeberg, Eidsberg og Marker kommuner

Innhold

1. Innledning	3
«Øst-kommune-alternativet» - deltakende kommuner	4
2. Geografi og befolkning	5
Identitet	7
Funksjonell region	8
Utvikling i innbyggertall og aldersfordeling	9
3. Tjenestetilbudet	12
4. Lokalisering av tjenester	12
5. Kommunikasjon, samfunns- og næringsutvikling	13
Sysselsetting	14
Sårbarhetsindikator	15
Arbeidspendling	15
Næringsstruktur og utviklingsmuligheter	16
6. Kommuneøkonomi	21
Driftsresultat og lånegjeld	21
Driftsinntekter	21
Fondsbeholdning	21
Arbeidsgiveravgiftssone	22
Distriktsindeks	22
Eiendomsskatt	22
Økonomi knyttet til reformen	22
Eiendomsskatt i et østalternativ	25
Grensejengerordningen	28

1. Innledning

Kommunestyrene i Eidsberg, Marker og Trøgstad tok i juni 2015 foreløpig stilling til utredningsoppdraget Stortinget og Regjeringen har gitt kommunene knyttet til 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.

Resultatet fra kommunestyrenes behandling av saken «kommunereformen – foreløpige retningsvalg» ble som følger:

Eidsberg kommune	Marker kommune	Trøgstad kommune
- Eidsberg kommune ser behovet for strukturelle endringer i dagens kommuneinndeling. - 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: - En felles Indre Østfold-kommune - En østkommune der østkommunen består av Trøgstad, Eidsberg, Marker og Rakkestad og eventuelt Rømskog om de skulle ønske det. - Eidsberg kommune ser gjerne at Rakkestad kommune igjen blir fullverdig medlem av Indre Østfold Regionråd.	- Marker kommune ønsker primært å fortsette som egen kommune - så lenge dette er til beste for kommunens innbyggere. - 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: - Marker som en del av én kommune i Indre Østfold - Marker som en del av Indre Østfold Øst hvor Marker, Aremark, Rakkestad, Eidsberg, Trøgstad og Rømskog kan inngå - Rådmannen bes framlegge forslag til videre utrednings- og forhandlingsmandat for kommunestyret, å snart et realistisk utredningsalternativ foreligger - Utredning som egen kommune gjennomføres parallelt med utredninger sammen med andre kommuner.	- Kommunestyret tar utredningen om ulike scenarioer for Indre Østfolds kommunestruktur til orientering. - Kommunestyret legger til grunn at Trøgstad kommune klarer seg godt som egen kommune gitt dagens rammevilkår. - Et videre utrednings- og forhandlingsmandat må eventuelt gis av et nytt kommunestyre. Et slikt utrednings- og forhandlingsmandat må ikke gå på bekostning av kommunens primæroppgaver. - Eventuelle ønsker fra nabokommuner om videre utredninger vil Trøgstad kommune ta stilling til i hvert enkelt tilfelle, og slike vurderinger bør gjøres av nytt kommunestyre. - Et eventuelt vedtak om sammenslåing kan ikke fattes uten rådgivende folkeavstemning i forkant. - Kommunestyret ber ordfører og styringsgruppa holde seg løpende orientert om den utvikling som skjer og vurdere å orientere kommunestyret ved radikale endringer i situasjonen. - Trøgstad kommune støtter de prosesser som pågår mellom Østfold og Akershus fylkeskommuner med tanke på sammenslåing av de to fylkene.
Voteringsresultat: Vedtatt med 26 mot 8 stemmer	Voteringsresultat: Vedtatt med 13 mot 12 stemmer	Voteringsresultat: Vedtatt med 12 mot 9 stemmer

Styringsgruppen for kommunereformen i Trøgstad kommune har senere – den 26.11.2015 – besluttet følgende (vedtatt med 5 mot 4 stemmer):

Styringsgruppa gir administrasjonen i oppdrag å bidra i en forenklet utredningsprosess av et østalternativ fram mot medio januar 2016.

Kommunestyret i Rakkestad har ikke tatt stilling til tilsvarende utredninger som de tre kommunene over. Rådmann i Rakkestad melder om følgende status i arbeidet med kommunereformprosjektet pr. 23.12.2015;

- Avviklet innledende/sonderende møter med Aremark, Askim, Eidsberg, Halden, Marker og Sarpsborg kommuner (sent 2014 og tidlig 2015).
- Utarbeidet en statusanalyse om Rakkestad kommune og Rakkestadsamfunnet – som i den nærmeste måneden (januar 2016) skal bygges ut med konsekvenser av revidert oppgaveportefølje og nytt inntektssystem for kommunene fra 2017.
- Avviklet et folkemøte (mars 2015). Innbyggere og lokalsamfunn er opptatt av kommunereformspørsmålet, men tror ikke det spiller en avgjørende rolle for Rakkestadsamfunnets utvikling og vekst om Rakkestad kommune består som egen kommune eller om den blir slått sammen med andre kommuner. Nytt folkemøte arrangeres i mars 2016.
- Innbyggerundersøkelse primo januar 2016.
- Aktuelle alternativer for Rakkestad kommune etter 2020: Rakkestad kommune består som egen kommune, sammenslåing med Sarpsborg kommune eller en Indre Østfold Øst kommune (Eidsberg, Rakkestad, Trøgstad og Marker kommuner).
- I januar 2016 tar ordfører initiativ til ytterligere samtaler med Sarpsborg kommune og «Indre Østfold Øst» (Eidsberg, Marker og Trøgstad kommuner) i kommunereformspørsmålet.

Når det gjelder kommunene Rømskog og Aremark så har de fattet følgende vedtak:

Rømskog kommune	1. Rømskog kommune vil fortsatt vurdere muligheten for å bestå som egen kommune. 2. Rømskog kommune vil utrede et forhandlingsgrunnlag og evt. framforhandle et sammenslåingsgrunnlag med Aurskog-Høland kommune evt. med andre kommuner i tillegg. 3. Rømskog kommunen vil ikke utrede videre alternativet med sammenslåing med kun Indre Østfoldkommuner.
Aremark kommune	1. Kommunestyret tar rapport om status knyttet til Aremark kommunes utredningsoppdrag i forbindelse med kommunereformen til orientering. 2. Aremark kommune vil ikke gå videre med utredning sammen med Halden kommune med tanke på en mulig sammenslåing av kommunene, men videreutvikle samarbeid med våre tilgrensede kommuner.

«Øst-kommune-alternativet» - deltakende kommuner

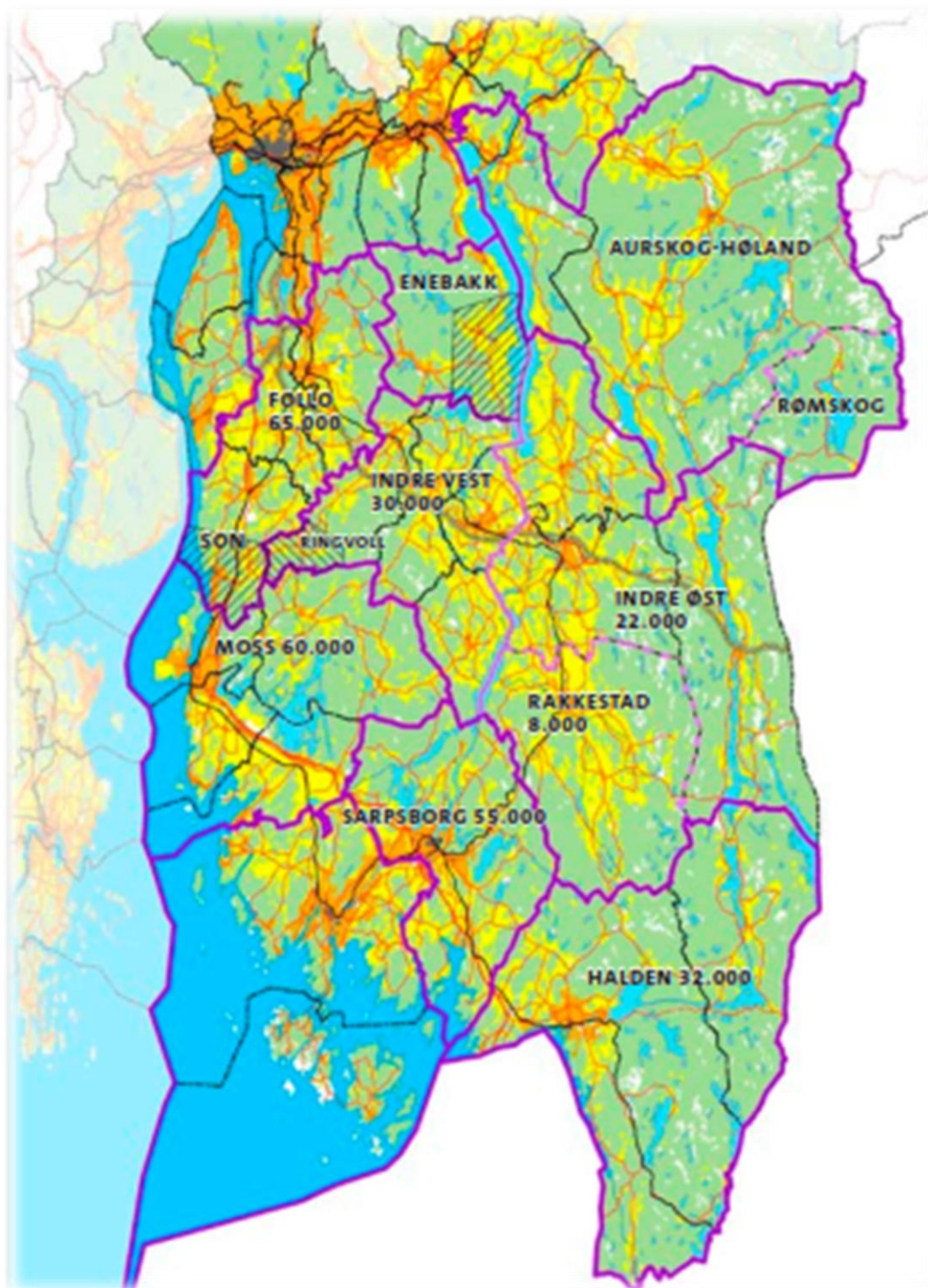
Det er foretatt politiske sonderinger siden juni 2015 knyttet til mulighetene for å konkretisere en «Østkommune» som et reelt alternativ til en større kommunestrukturkonstruksjon med kommunene Askim, Eidsberg, Hobøl, Spydeberg og Marker (5K). Ordføreren i Marker kommune sendte en formell invitasjon til ordførerne i Aremark, Trøgstad og Rakkestad den 30.11.2015 hvor det ble invitert til videre dialog om et «Øst-kommune-alternativ». Det er kun Trøgstad som gjennom sin beslutning i egen styringsgruppe 26.11.2015 åpnet for å ta del i en videre vurdering av dette alternativet.

Resultatet av kommunestyrebehandlingene i Aremark, Eidsberg, Marker, Rømskog og Trøgstad - samt fraværet av behandling i Rakkestad - tilsier at en utredning av et «Øst-kommune-alternativ» i Indre Østfold i praksis er avgrenset til kommunene Eidsberg, Marker og Trøgstad.

2. Geografi og befolkning

Fra rapporten Retningsvalg Indre Østfold (Holt, 2015, s 34):

Kartet nedenfor viser mulige nye inndelinger i Østfold og Follo. Skillet mellom Indre Øst og Indre Vest er angitt med blek rosa farge. Grensen mellom Indre Øst og Rakkestad er stiplet for å indikere en svakere funksjonell kopling. Tilsvarende er grensa mellom Rømskog og Aurskog-Høland stiplet for å vise at det er en kopling.



Arealsammenligning

	MET	METR	HAS	5k
Km ²	854	1 289	351	1 000
% av Østfold	20	31	8	24

I rapporten Retningsvalg Indre Østfold (Holt s 42) blir et østlig sammenslåingsalternativ med kommunene Marker, Eidsberg, Trøgstad, Rakkestad og Rømskog beskrevet slik:

I dag er folketallet i de fem østlige kommunene omtrent det samme som i vest-alternativet, nesten 30 000, men vil dekke et tre ganger så stort areal¹. Kommunen får store skogs- og friluftsområder i Fjella som inngår i fylkets største friluftsområde.

Imidlertid er framskrevet befolkningsvekst langt mindre og tettstedsandelen mye lavere enn i Vest-kommunen. En ny kommune vil kunne oppleve et utbyggingspress i sine vestre deler, rundt Mysen. Samtidig vil områder øst i Hærland og Marker ha behov for tiltak for stimulere vekst. Tettstedsaksen blir mye mer nord/sør langs rv. 22, men avstanden mellom tettstedene er så stor med klare barrierer av dyrka mark, at det er lite behov for samordnet tettstedsutvikling. Det blir mye mer et spørsmål om å foreta fordeling av utvikling mellom de 4 tettstedene.

Kommunen vil bli en stor landbruks- og skogbrukskommune som dessuten har en del næringsmiddelindustri. Pendling mot Follo/Oslo blir ikke et så dominerende tema som i Vest-kommune.

Kommunen blir en grensekommune mot Årjäng via Norges nest viktigste vegforbindelse til Sverige, E18. Samarbeid over grensa vil være tema.

Som påpekt ovenfor, vil en løsning uten Rakkestad påvirke en framtidig Indre øst-kommune en god del. Tyngdepunktet blir skjøvet mot Mysen–Skjønhaug, befolkningstyngden blir liggende i det nordvestre hjørnet, og Øymark blir en utkant. For Rakkestad sin del vil man imidlertid få en mer jevnbyrdighet i folketall med to kommuner sammenlignet med bare en kommune.

¹ I Holt-rapporten definert som Trøgstad, Eidsberg, Marker, Rakkestad og Rømskog, hvor Rømskog er 183 km².

Folkemengde totalt				Endring	1990-2014	Andel tettsted	Areal
	1990	2000	2014	Antall	%	2014	Km2
0119 Marker	3329	3213	3590	261	7,84 %	52,1 %	413
0121 Rømskog	650	643	669	19	2,92 %	0,0 %	183
0122 Trøgstad	4777	4843	5351	574	12,02 %	56,9 %	205
0123 Spydeberg	4258	4411	5595	1337	31,40 %	73,4 %	142
0124 Askim	12844	13521	15369	2525	19,66 %	89,9 %	69
0125 Eidsberg	9261	9507	11278	2017	21,78 %	65,9 %	236
0127 Skiptvet	3126	3119	3716	590	18,87 %	45,3 %	101
0128 Rakkestad	7170	7066	7946	776	10,82 %	60,4 %	435
0138 Hobøl	3779	4191	5171	1392	36,84 %	67,6 %	140
Sum Indre	49194	50514	58685	9491	19,29 %	68,6 %	1 924

Figur 1 Fra rapporten Retningsvalg Indre Østfold (Holt, 2015)

Regionen har hatt en sterk befolkningsvekst de siste 25 åra, men all veksten har kommet i tettstedene, mens antall som bor på bygda har blitt redusert.

Identitet

Identitet kan beskrives som en kombinasjon av hvordan vi ser på oss selv og hvordan andre oppfatter oss. Opplevelse av felles identitet eller samhørighet er for mange en viktig del av debatten rundt kommunesammenslåing. Dette er vanskelig å beskrive objektivt. I rapporten Retningsvalg Indre Østfold s 10 ser Øivind Holt på typer av organisasjoner, medietilbud og samarbeidsordninger som dekker hele eller deler av Indre Østfold for å finne indikasjon på identitet, blant annet Indre Østfold regionråd og Smaalenenes avis. Han konkluderer med at kommunene Askim, Eidsberg, Trøgstad, Spydeberg, Marker og Skiptvet både historisk og i dag er en ganske sammenvevd region. Hobøl har tidligere hatt sterkere bånd mot Moss, mens Aremark sokner til Halden. Rakkestad har bånd både mot de øvrige Indre kommune, men også mot Sarpsborg.

I foreningslivet finner vi flere eksempler på samarbeid i Indre Østfold, f.eks IØ orienteringsklubb og DNT Indre Østfold. Vi finner også eksempler på samarbeid mellom to eller tre kommuner, som brannkassene i Trøgstad og Eidsberg som er sammenslått til Gjensidige, Fjellasamarbeidet med blant annet Marker, Eidsberg og Rakkestad og samarbeid på fotball (f. eks juniorlag Marker/Eidsberg).

Mange ungdommer stifter bekjentskap med innbyggere i andre kommuner på videregående skole (vgs). Det er lagt opp til at elever fra Marker, Trøgstad, Eidsberg og Rakkestad skal gå på vgs i Mysen, mens ungdom fra Askim, Skiptvet, Spydeberg og Hobøl skal gå på vgs i Askim (unntatt for linjer som bare fins ved en av skolene). For elever fra Tosebygda i Trøgstad er det åpnet for at de kan gå på Askim vgs. Busstilbudet understøtter fordelingen av elever på de videregående skolene.

Rapporten Retningsvalg Indre Østfold (s 42) peker på landbruket står sterkere i de østre kommunene, hvor det også finnes næringsmiddelindustri knyttet til landbruket. Dette kan gi grunnlag for omdømmebygging: et samfunn knyttet til matproduksjon og hvor det tas vare på produksjonsgrunnlaget nemlig den dyrkbare jord.

Det er grunn til å anta at en del personer/miljøer opplever en tilknytning til landbruk og spredtbygd bosetting (rural identitet) som gir en følelse av felles identitet med innbyggere i øst-alternativet, i motsetning til vest-alternativet som kan virke mer bymessig.

Hva har identitet å si for kommunesammenslåing? Dersom man er av den oppfatning at «like barn leker best», kan det være naturlig å tenke at det er enklere å drive en sammenslått kommune (både politisk og i administrasjonen) med de av dagens kommuner som man ser på som mer lik sin egen. En annen teori er at «ulike barn skaper mest», dvs at ulikhet skaper større kreativitet.

Funksjonell region

Fra Retningsvalg for Indre Østfold, Holt 2015 s 15-16:

En funksjonell region er en betegnelse på et (by)område med felles arbeids- og boligmarked der de fleste innbyggerne får dekket sine viktigste behov for varer og tjenester til daglig innen regionen. Kultur/idrettsanlegg brukes ofte på tvers av kommunegrensene. Flyttemønster og arbeidsreiser viser at E18 kommunene: Spydeberg, Askim, Trøgstad, Eidsberg samt Skiptvet er sterkt integrert. Samkvemmet er sterkeste mellom de kommuner som har felles kommunegrense. For Hobøl er koplingen mot Follo/ Oslo sterkere enn østover. Skiptvet er sterkest koplet mot Askim. Kommunene rundt dette kjerneområdet, Marker og Rakkestad, er mindre integrert enn de sentrale fire langs E18. Ser vi på lokalisering av kulturanlegg peker det også på at dette er et integrert område. Lokalisering av kjøpesenter/handelsområder peker på det samme.



Dette bildet samsvarer med beskrivelsen i kapittel 2.4. De 5 kommunene Spydeberg, Askim, Trøgstad, Eidsberg samt Skiptvet utgjør ganske klart en funksjonell region. Historisk har de også

tilhørt en felles administrativ region. I tillegg har Hobøl blitt sterkere knyttet til Spydeberg gjennom utbyggingen av Knapstad til å bli en del av et større tettsted på tvers av kommunegrensa mot Spydeberg. Korte avstander og utbygging av E18 østover samt lokaltoget kopler Hobøl mot Indre, selv om de fleste pendlere drar mot vest.

Marker er også knyttet til Indre i mange sammenheng og med fullføring av E18, vil reiseveien vestover bli kortet ytterligere ned.

Når det gjelder både Rømskog og Aremark viser flyttemønster og arbeidsreiser at begge kommunene ikke tilhører en funksjonell region. Med litt over 2000 innbyggere til sammen har begge kommunene marginal påvirkning på utviklingen av Indre Regionen.

Rakkestad er i en mellomstilling, den har en del sterke bånd mot Indre, men er i andre sammenheng mer uavhengig og i en del sammenheng knyttet mot Sarpsborg. Kan vel neppe sies å være en del av en funksjonell region.

Analysen så langt viser heller ikke noe klart skille i en østre og vestre del hvor delet går over Slitusletta mellom Askim i vest og Eidsberg/Trøgstad i øst.

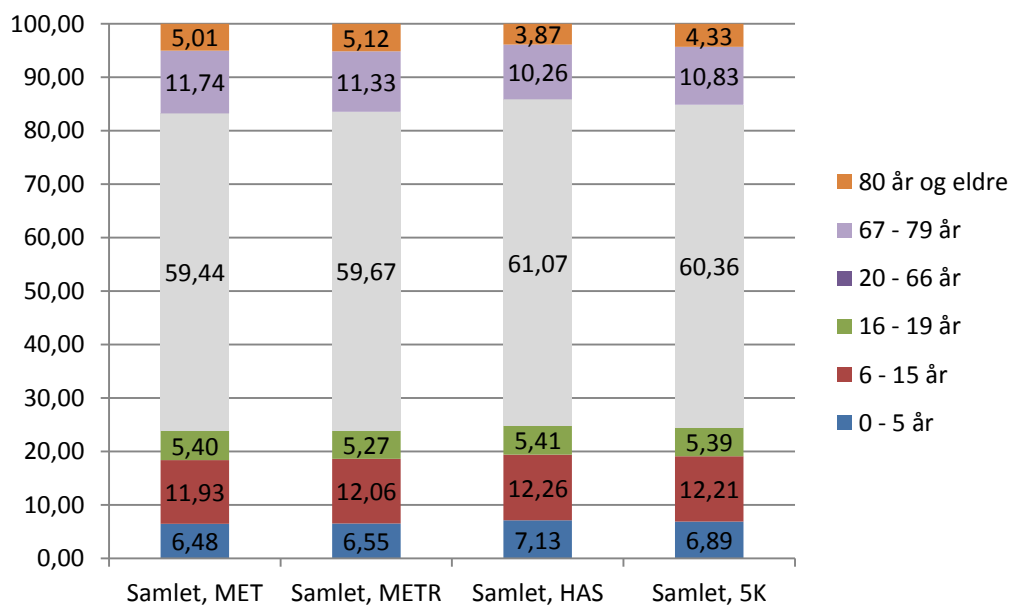
Utvikling i innbyggertall og aldersfordeling

Tabellen nedenfor viser dagens folketall i de ulike alternativene, historisk befolkningsutvikling fra 1972 til 2015 og framskrivning av befolkningsutviklingen frem mot 2040 (middels vekst). Dataene er hentet fra SSB.

Kommune	Innbyggere 2015	% vekst 1972-2015	% vekst 2015-2040
Samlet, MET	20 312	+ 24,98 %	24,38%
Samlet, METR	28 332	+ 23,50 %	23,09%
Samlet, HAS	26 548	+53,09 %	30,05%
Samlet, 5K	41 514	+40,53 %	27,75%

Tabellen viser at HAS og 5K fra 1972 har hatt en langt større befolkningsvekst enn de to andre alternativene, men SSB beregner at denne forskjellen vil bli mindre framover.

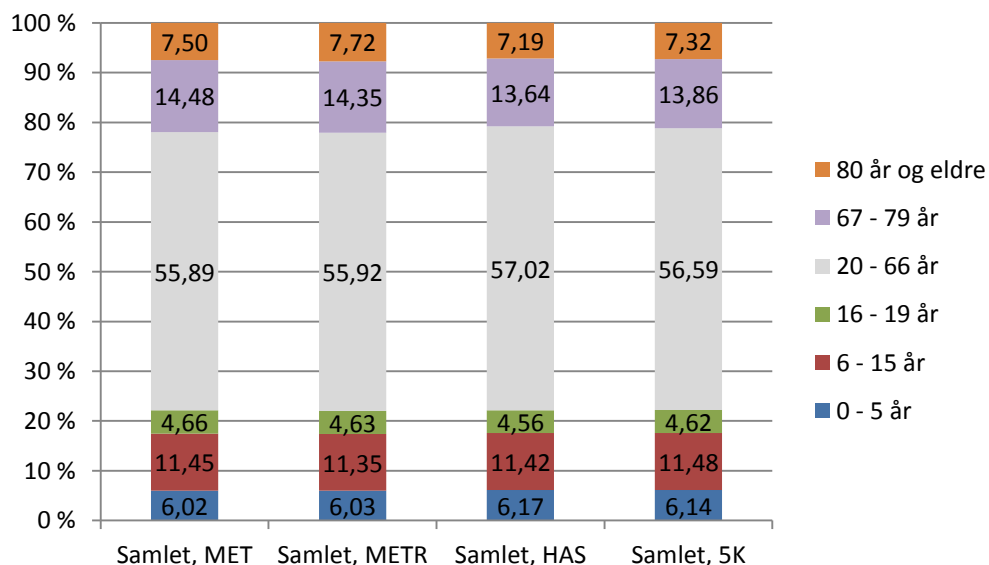
Aldersfordeling i de ulike alternativene, 2015



Kilde: SSB

Diagrammet viser %-vis andel innbyggere i de ulike aldersgruppene. Små forskjeller kan bety relativt store forskjeller i forhold til tjenesteproduksjonsbehovet. HAS og 5K har en større andel yngre i sin befolkning og langt færre i gruppen over 80 år.

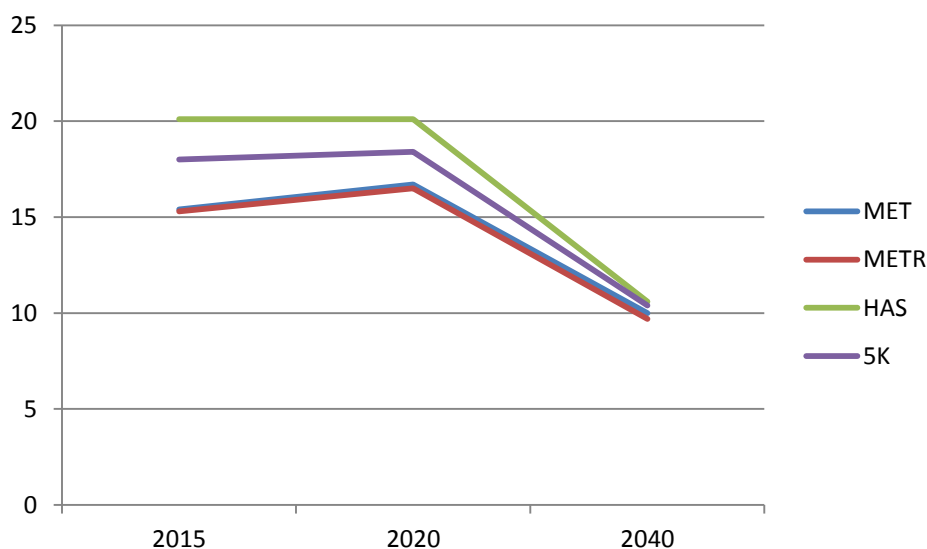
Aldersfordeling i de ulike alternativene, 2040



Kilde: SSB

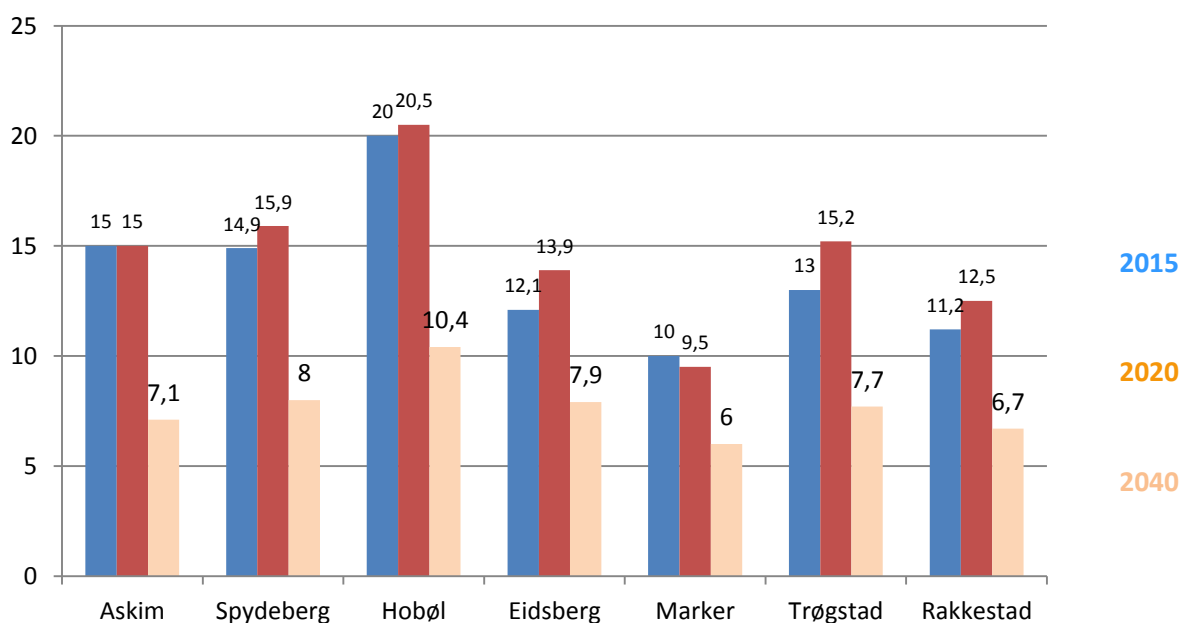
Fremskrevet til 2040 vil forskjellen mellom de ulike alternativene ha jevnet seg ut mye ved at vestalternativet og 5K får en større %-vis økning i de eldste aldersgruppene. I 2040 vil det være relativt liten forskjell i befolkningssammensetningen i de ulike alternativene.

Andel personer i arbeidsfør alder i forhold til ulike grupper av eldre er viktig i forhold til den kommunale tjenesteprofilen og ressursbehovet. Arbeidsfør alder er 20-66 år mens de eldre aldersgruppene er 67 -79 år og 80 år og over. En reduksjon i forholdstallet mellom de to aldersgruppene betyr at det blir færre innbyggere i yrkesaktiv alder per innbygger i den eldre aldersgruppen



Kilde: SSB

Fram til 2020 får vi i alle alternativene ha en svak økning i antallet arbeidsføre i forhold til antallet i de to eldste gruppene av befolkningen. Fra 2020 til 2040 gjør eldrebølgen seg gjeldende, og det blir en dramatisk reduksjon i dette forholdstallet, med de utfordringer dette innebærer. I 2040 vil forholdstallet være omtrent likt i de ulike alternativene. Kommunevis utvikling vises nedenfor.



Kilde: SSB, Antall personer i arbeidsfør alder i forhold til antall personer over 67 år i 2015, 2020 og 2040

3. Tjenestetilbudet

Kommunene har i dag følgende antall samarbeid innen tjenesteproduksjon (kilde Holts rapport, s 22):

	IKS	§27	Vertskommune
MET	10	3	1
METR	6	3	1
HSA	10	2	2
5K	8	2	1

I tillegg kommer en rekke andre typer samarbeid.

Under tittelen Et bedre tjenestetilbud skriver Holt i sin rapport, s 26-27:

Kommunene deltar i en rekke interkommunale samarbeidsordninger. Noen ordninger skyldes at kommunene er for små til å ha behov for en 100 prosent stilling til oppgaver som krever personer med høy utdanning, eksempelvis har Aremark, Marker og Rømskog en felles arealplanlegger. Når det gjelder andre oppgaver, særlig innen VAR-sektoren, er det klare stordriftsfordeler å samarbeide. I vedlegg 2 er det laget en oversikt over ulike samarbeidsordninger.

Imidlertid er det tjenesteområder hvor det er vanskelig å samarbeide, for eksempel innen skolesektoren. Med de korte avstandene det er mellom tettstedene i E18-kommunene, vil det kunne være mulig å til bedre kapasitetsutnyttelse i barne- og ungdomsskolen. I en felles kommune vil man stå mye friere i fastleggelse av opptaksgrenser uten å skjele til kommunegrensen. I utviklingen av en mer kompakt båndby vil hensynet til skolekapasitet påvirke rekkefølgen av når de enkelte utbyggingsområder kan settes i gang. Det er et potensial i å forbedre forvaltningen ved at man kan få ansatt mer spesialisert kompetanse (se kap 3.2).

Utnyttelse av ledige kapasitet kan også gjelde innen helse og sosialsektoren, f.eks tilbud om korttidsopphold på sykehjem. Med flere sykehjem under samme administrasjon vil det bli enklere å finne et ledig plass. I dag har hver kommune sitt eget sykehjem.

Med større befolkningsunderlag vil det også være mulig å etablere mer spesialiserte tjenester beregnet på hele eller større områder i kommunen f.eks egne institusjoner for sterkt demente og for brukere med psykiske problemer og behandling av rus. I noen av problemområdene er det etablert interkommunalt samarbeid.

De fleste førstelinjetjenestene vil måtte ligge der folk bor eller i nærmeste senter slik at det blir liten forandring fra dagens 9-kommuneløsning. Imidlertid vil det kunne bygges opp en stabsfunksjon med mer spisskompetanse som førstelinjetjenesten kan dra veksler på.

4. Lokalisering av tjenester

Det er sannsynlig at institusjoner som skoler, barnehager og aldershjem vil bestå i en sammenslått kommune.

Det er naturlig at Mysen vil være kommunesenter for et 3K.

Arbeidsplassene i kommunehusene vil antakelig bestå, i hvert fall de første årene. Avdelinger derimot vil flyttes og samlokaliseres. For de aller fleste ansatte i kommunene vil en strukturendring ikke medføre endring i arbeidssted.

5. Kommunikasjon, samfunns- og næringsutvikling

Regional aktør

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 som regional aktør. 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. Samtidig vil tilgjengeligheten av areal være et fortrinn for østkommune.

Rapporten «Retningsvalg Indre Østfold» utarbeidet av Ø. Holt (mai 2015) var et av grunnlagsdokumentene for kommunestyrenes behandling av kommunereformspørsmålet i juni 2015. I denne rapporten (s. 38-39) heter det;

En ny kommune i Indre Østfold bestående av dagens 9 kommuner ville få et folketall på rundt 59 000 innbyggere inklusive både Rømskog og Rakkestad. Uten disse to kommunene blir folketallet litt over 50 000. Det blir i samme størrelsesorden som dagens Sarpsborg, 54 000 og en ny Moss kommune vil inklusiv Rygge, Råde og Våler få 58 500 innbyggere. I Follo vil en konstellasjon av Ski, Ås og Vestby utgjøre rundt 63 500.

Sammenlignet med andre funksjonelle områder nærmest rundt Oslo, vil en samlet Indre Østfold kommune bli blant de større kommunene, bare Drammen området vil være dobbelt så folkerikt. Om Rakkestad blir en del av en samlet IØ-kommune eller ikke, er ikke så avgjørende for den «tyngde» den nye Indre Østfold-kommunen får i Osloregion-sammenheng.

Arealmessig blir en IØ-kommune stor med 1924 km² eller 46 prosent av Østfold. Uten Rømskog og Rakkestad blir arealet en del mindre: 1306 km², men fortsatt størst etterfulgt av Halden/Aremark på 961 km², samme areal som dagens Aurskog Høland.

Fra samme rapport (s. 39) heter det videre;

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.

I rapportens kap. 4.5. om «retningsvalg med et nytt kommunekart» heter det;

En vurdering av hvordan kommunal sektor i Indre Østfold bør organiseres, er ikke bare et spørsmål om interne forhold i regionen. Det bør også tas med i vurderingen hvordan kommunekartet rundt Indre Østfold vil kunne bli seende ut. Det vil kunne påvirke hvilke muligheter en eller to nye Indre kommuner vil ha for å kunne lykkes som samfunnsaktør, tilrettelegge for ny næringsutvikling og skape attraktive tettsteder.

Samferdsel og infrastruktur

METR-kommunen bindes sammen av rv 22 og E18. Mellom dagens kommuneadministrasjoner er det i kjøretid med bil (kilde www.gulesider.no):

Skjønhaug – Mysen: 12 minutter

Mysen – Rakkestad: 19 minutter

Mysen – Ørje: 20 minutter

Skjønhaug – Ørje: 24 minutter

Rakkestad – Ørje: 33 minutter

Skjønhaug – Rakkestad: 31 minutter

Mysen er den kommuneadministrasjonen som ligger mest sentralt i en framtidig METR-kommune.

Kollektivtilbudet er svakt utbygd med buss. Mellom Mysen og Rakkestad går det i tillegg tog med 1-2 daglige avganger hver vei.

Sysselsetting

Kommunale årsverk per 1000 innbyggere

Fremstillingen sier noe om behovet for årsverk i yrkesaktiv alder (20 – 66 år) per 1000 innbygger som må brukes innenfor pleie og omsorg og skole i 2014, 2020 og 2040. Ved å se på behovet per 1000

innbygger i alderen 20 – 66 år korrigerer man for forandringer som skyldes endringer i størrelsen på befolkningen. I beregningene er det tatt utgangspunkt i samme dekningsgrad og standard på tjenestene som i 2014.

Pleie og omsorg

Kommune	2014	2020	2040
Samlet, MET	44,5	43,0	57,9
Samlet, METR	46,8	45,6	61,0
Samlet, HAS	39,3	39,8	54,6
Samlet, 5K	40,5	40,4	54,7

Kilde: nykommune.no, estimert framtidig tjenestebehov i årsverk per 1000 innbyggere 20-66 år.

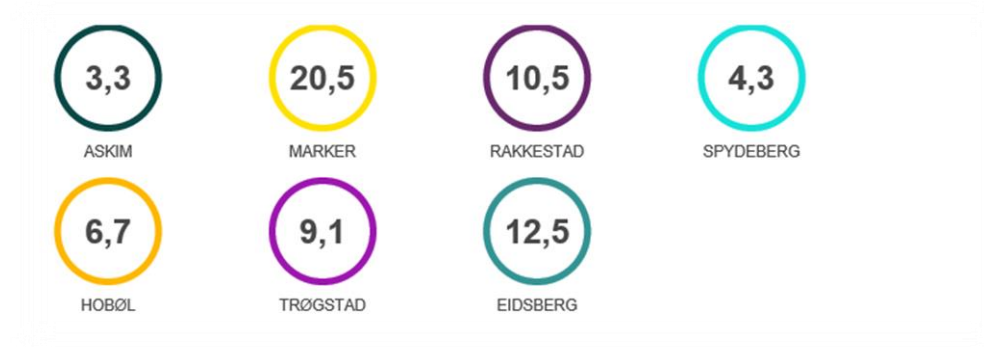
Skole

Kommune	2014	2020	2040
Samlet, MET	20,1	19,7	20,5
Samlet, METR	20,3	19,9	20,5
Samlet, HAS	19,4	19,6	19,6
Samlet, 5K	20,0	19,8	20,2

Kilde: nykommune.no, estimert framtidig tjenestebehov i årsverk per 1000 innbyggere 20-66 år.

Sårbarhetsindikator

Indeksen sier noe om hvor sårbart næringslivet i kommunen er. En kommunes næringsmessige sårbarhet er i denne sammenheng målt ved å kombinere tre indikatorer – hjørnesteinsfaktor, bransjespesialisering og arbeidsmarkedsintegrasjon. En høyere verdi tilsvarer større sårbarhet. Denne sårbarhetsindeksen er utviklet av Telemarksforskning og viser sårbarheten til kommunene i Norge basert på 2011-tall



Kilde: nykommune.no

Arbeidspendling

Tabellen viser i første kolonne totalt antall arbeidstakere bosatt i kommunen. Kolonne to viser andel pendlere. Dersom over 50% av antall arbeidstakere har arbeid utenfor kommune, betraktes kommunen som en pendlerkommune.

Kommune	ARBEIDSTAKERE	ANDEL PENDLERE
Marker	1 698	44,88 %
Eidsberg	5 421	50,71 %
Trøgstad	2 713	62,00 %
Rakkestad	3 939	67,36 %
Askim	7 319	56,03 %
Spydeberg	2 831	67,36 %
Hobøl	2 759	79,70 %

Tabellen nedenfor viser i første kolonne fra venstre totalt antall sysselsatte i kommunen, kolonne 2 viser antall personer som er bosatt og arbeider i kommunen. De neste fem kolonnene viser de kommunene hvor flest pendler til, og siste kolonne er summen av de som pendler til andre kommuner. Kommuner i regionen er farget.

SAMLET	26 680 ARBEIDS- TAKERE	16 654 PENDLER IKKE	3 610 OSLO	1 417 SKI	668 SARPSBORG	528 ÅS	456 FREDRIKSTAD	3 347 ANDRE
MARKER	1 698 ARBEIDS- TAKERE	936 PENDLER IKKE	271 EIDSBORG	114 ASKIM	109 OSLO	27 SARPSBORG	27 RAKKESTAD	214 ANDRE
EIDSBORG	5 421 ARBEIDS- TAKERE	2 672 PENDLER IKKE	710 ASKIM	521 OSLO	202 RAKKESTAD	157 TRØGSTAD	143 SARPSBORG	1 016 ANDRE
ASKIM	7 319 ARBEIDS- TAKERE	3 218 PENDLER IKKE	1 266 OSLO	563 EIDSBORG	494 SKI	272 SPYDEBERG	174 ÅS	1 332 ANDRE
SPYDEBERG	2 831 ARBEIDS- TAKERE	924 PENDLER IKKE	556 OSLO	291 ASKIM	262 SKI	95 HOBØL	93 EIDSBORG	610 ANDRE
HOBØL	2 759 ARBEIDS- TAKERE	560 PENDLER IKKE	657 OSLO	406 SKI	154 ÅS	129 VESTBY	110 SPYDEBERG	743 ANDRE
TRØGSTAD	2 713 ARBEIDS- TAKERE	1 031 PENDLER IKKE	421 EIDSBORG	314 ASKIM	311 OSLO	63 SKI	49 SPYDEBERG	524 ANDRE
RAKKESTAD	3 939 ARBEIDS- TAKERE	2 318 PENDLER IKKE	331 SARPSBORG	263 EIDSBORG	190 OSLO	189 FREDRIKSTAD	152 ASKIM	496 ANDRE

Kilde: nykommune.no

Næringsstruktur og utviklingsmuligheter

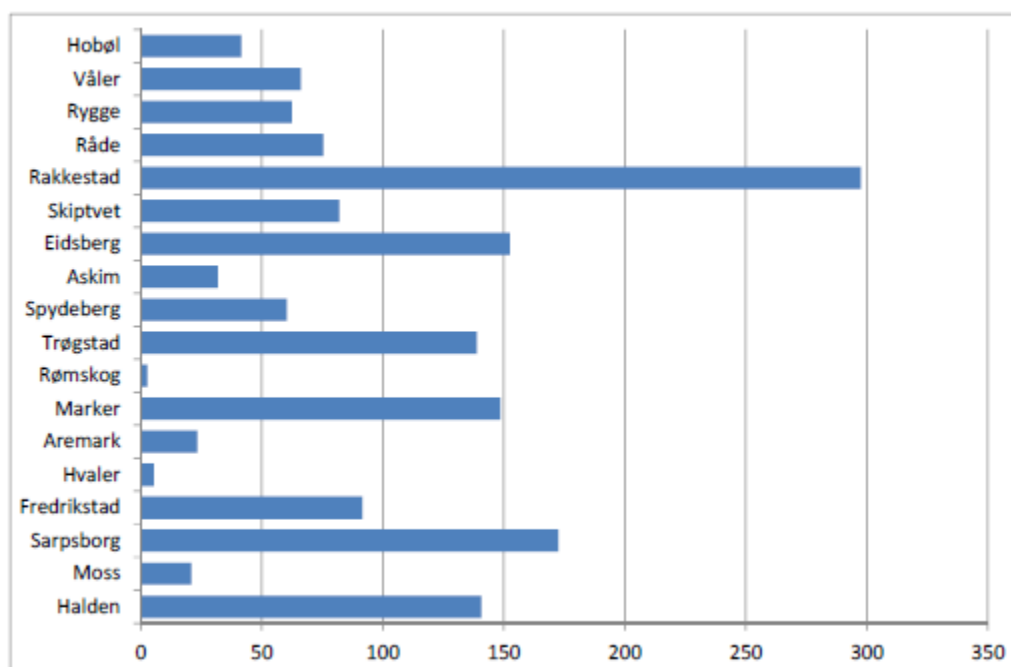
Nykommune.no gir følgende oversikt over nærings sammensetningen (%) i de aktuelle kommunene

Kommune	PRIMÆRNÆRING	SEKUNDÆRNÆRING	TERTIÆRNÆRING
Marker	11	20	69
Eidsberg	5	27	67
Trøgstad	9	20	71

Rakkestad	10	30	60
Askim	1	19	79
Spydeberg	5	30	65
Hobøl	5	13	82

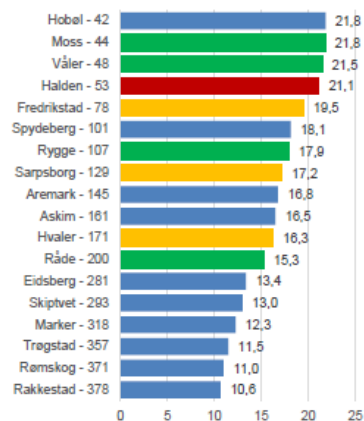
Oversikten viser at kommunene i østalternativet har en langt større andel av landbruksbasert næring enn de øvrige, og i sum nesten dobbelt så stor andel som de andre reformalternativene. I Eidsberg og Rakkestad er også en stor andel av sekundærnæringen knyttet til foredling av landbruksprodukter. Dette bekrefter en opplevd identitet som “landbrukskommuner” der primærnæringen er av stor betydning for både inntekt og sysselsetting. En oversikt over førstehåndsverdien av husdyr og planteprodukter i kommunene i Østfold understreker ytterligere disse kommunenes tyngde innen landbruk (Agri Analyse)

Figur 4.2 Førstehåndsverdien av husdyr og planteproduksjon, millioner kr, 2012. Kilde: SLF.



Rakkestad, Eidsberg og Marker skiller seg også ut fra de øvrige ved at det er en mindre andel av arbeidstakerne som pendler ut av kommunene, noe som har sammenheng med en relativt stor andel sysselsatte i primærnæringen, men også at det er flere større industribedrifter i kommunene.

Dette gjenspeiles også i forhold til antall arbeidsplasser med andel høyere utdanning. Kommunene i østalternativet har en lav andel slike arbeidsplasser, både i forhold til resten av fylket,



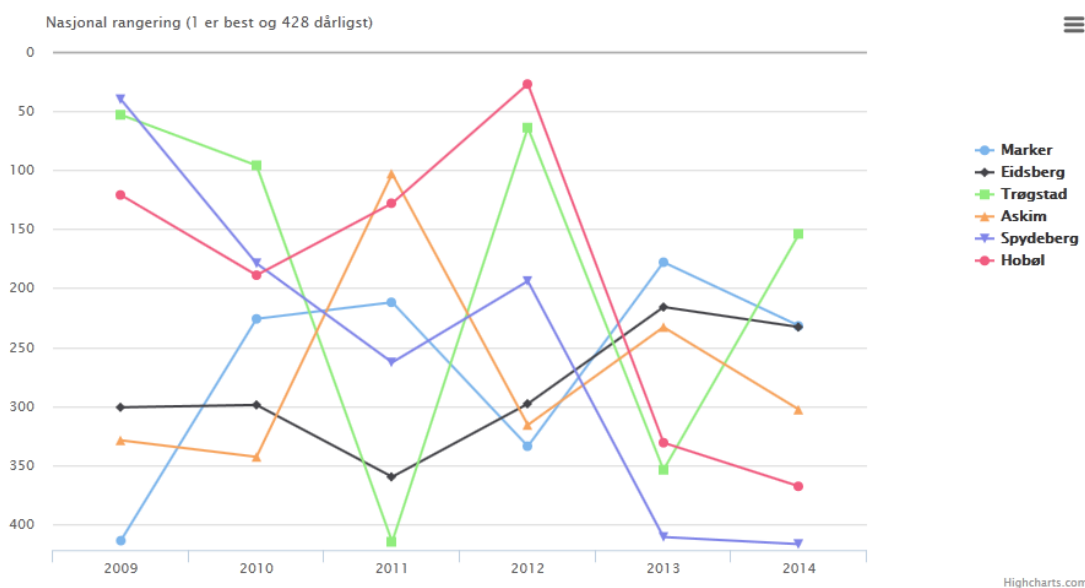
Figur 78: Andel med høyere utdanning i næringslivet i kommunene, etter arbeidssted, 2013. Ranging blant landets 428 kommuner. Stølpene er fargelagt etter regiontilhørighet.

men også sammenliknet med andre kommuner i landet. (Telemarksforskning)

At en stor andel av arbeidsplassene er knyttet mot store bedrifter, hjørnesteinsbedrifter, gjør næringslivet mer sårbart enn et mer differensiert næringsliv. Østalternativet er tydelig mer sårbart i forhold til dette enn de andre alternativene.

I sum har Indre Østfold hatt en svært positiv utvikling i antall arbeidsplasser siden 2000, både innen privat og offentlig sektor, men med et kraftig og vedvarende fall siden 2008. I denne perioden har utviklingen i privat sysselsettingsvekst vært slik i de aktuelle kommunene, der skalaen er rangering blant landets kommuner:

Historisk utvikling: Privat sysselsettingsvekst



Kilde: NHO

Det er vanskelig ut fra dette å si noe om forskjellen mellom alternativene.

NHO rangerer årlig også landets kommuner i forhold til næringsutvikling totalt, der både samlet verdiskaping, antall nyetableringer og veksten i privat sysselsetting legges til grunn. I den siste rangeringen ble resultatet slik for kommunene i Østfold:

RANGERING I FYLKET	RANGERING I LANDET
1 Rygge	43
2 Råde	49
3 Marker	64
4 Moss	96
5 Spydeberg	121
6 Rakkestad	138
7 Hvaler	141
8 Halden	157
9 Fredrikstad	160
10 Trøgstad	167
11 Våler (Østf.)	169
12 Sarpsborg	187
13 Askim	203
14 Rømskog	210
15 Eidsberg	219
16 Hobøl	251
17 Aremark	316
18 Skiptvet	358

5 Beste kommuner i landet

1 Stavanger
2 Sola
3 Bærum
4 Austevoll
5 Sandnes

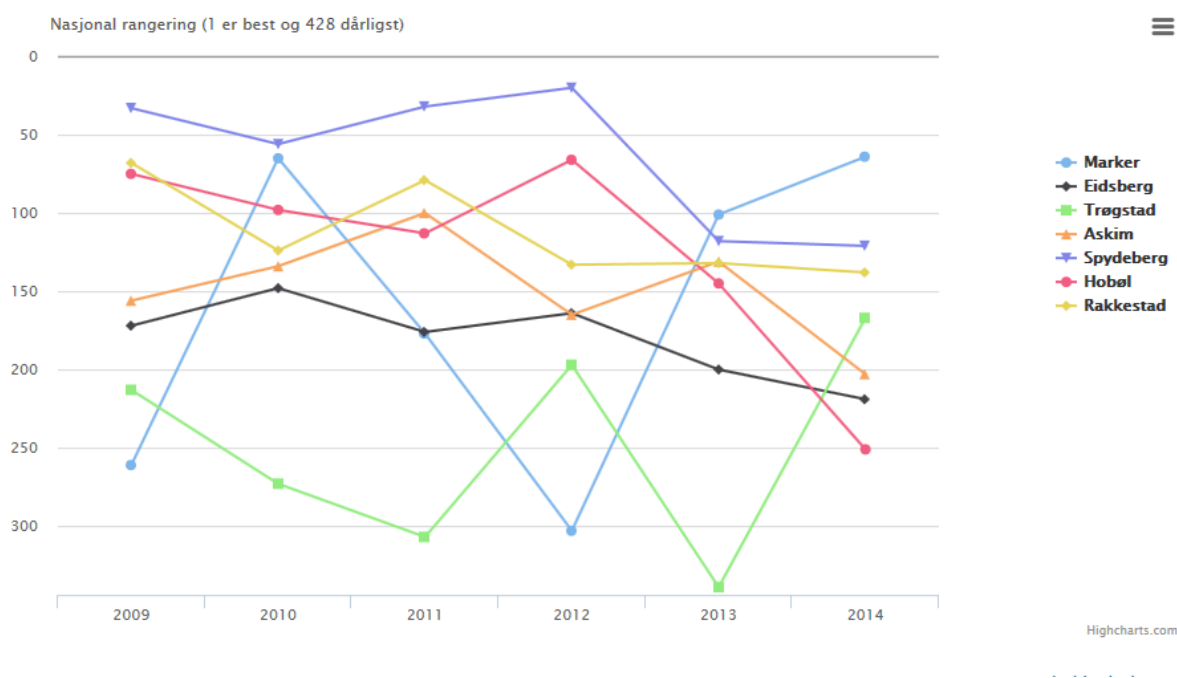
Velg data Næringsliv

Næringsliv: Vekstkraften i privat næringsliv reflekteres gjennom indikatorer for verdiskaping, nyetableringer og sysselsetting. Sterk privat kjøpekraft er også en positiv drivkraft for næringslivet. Tallgrunnlaget er fra 2014.

Marker



Siden 2009 har kommunene plassert seg slik på denne listen



Kilde: NHO

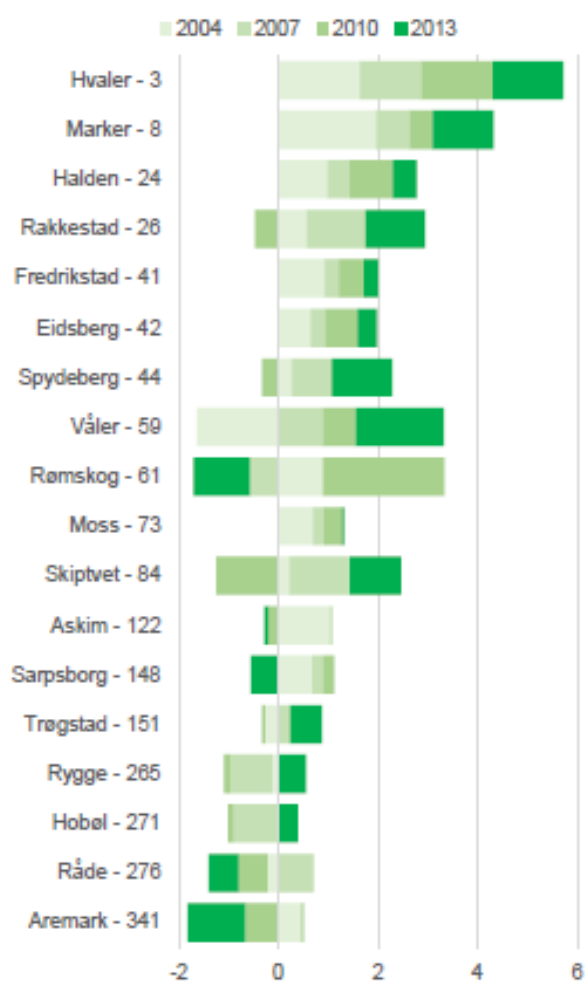
Telemarksforskning oppsummerer i sin regionale analyse av Østfold næringsattraktiviteten på følgende måte:

Østfold har hatt dårligere vekst enn forutsetningene skulle tilsi. Med vår terminologi sier vi da at Østfold ikke har vært attraktiv for bedrift eller besøk. Det er først i de senere årene at utviklingen i

besøksnæringene har begynt å avvike fra det som har vært forventet. Utviklingen i basisnæringene har vært lavere enn forventet i hele perioden vi har målt for. De regionale næringene har helt siden 2009 hatt en svakere utvikling enn forventet.

Østfold havner på sisteplass blant landets fylker med hensyn til samlet næringsattraktivitet.

Telemarksforskning bemerker imidlertid at innflyttingen er langt større enn arbeidsplassveksten skulle tilsi, og at kommunen således er attraktive for bosetting, men at vi ikke har utnyttet vårt potensiale knyttet til arbeidsplassutvikling. Dette gjelder både fylket og kommunene i regionen som sum. Når det gjelder den enkelte kommune, så er variasjonene fra år til år så store at det er vanskelig å si at det er noen kommuner som utpeker seg spesielt. Det er derfor liten grunn til å tro at de ulike reform-alternativene skulle ha noen særlige fortrinn framfor andre. Skal det trekkes fram noen spesielle muligheter i østalternativet, så må det knyttes til videre reiselivs- og landbrukstilknyttet næringsutvikling.



Telemarksforskning gjør i sin rapport også noen betraktninger rundt det de kaller ekte bosteds-attraktivitet – tilflytting som ikke skyldes arbeidsplassvekst eller strukturelle forhold. De fleste kommunene i Østfold ligger høyt på en slik rangering, og kanskje kan det leses av denne at østkommunene på dette området er noe mer attraktive enn vestkommunene.

Figur 61: Bostedsattraktiviteten i kommunene i Østfold for de siste fire treårsperiodene. Rangering blant landets 428 kommuner.

6. Kommuneøkonomi

Driftsresultat og lånegjeld

Netto driftsresultat er hovedindikatoren for den økonomiske balansen i kommunen. Netto driftsresultat viser årets driftsoverskudd etter at renter og avdrag er betalt, og er et uttrykk for hva kommuner har til disposisjon til avsetninger og investeringer. Netto driftsresultat for kommunesektoren under ett og over tid bør utgjøre om lag 3 pst. av inntektene. Netto lånegjeld er langsiktig gjeld fratrukket utlån og ubrukte lånemidler, i prosent av brutto driftsinntektene for samme kommune. Tallene er fra KOSTRA 2014.

Kommune	NETTO DRIFTSRESULTAT	NETTO LÅNEGJELD
Samlet, MET	1,1%	61,2%
Samlet, METR	1,0%	69,7%
Samlet, HAS	-0,9%	72,3%
Samlet, 5K	-0,6%	72,1%

Kilde: nykommune.no

Tallene bygger på ett regnskapsår og vestkommunene kommer i denne sammenheng dårlig ut på grunn av negativt regnskapsresultat både i Hobøl og Spydeberg. I østkommunene er det Marker som trekker det samlede resultatet ned. Trøgstad har et godt resultat og en lav lånegjeld.

Driftsinntekter

Driftsinntektene er summen av skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd til løpende drift og gebyrer/salgs- og leieinntekter. Tallene vises i 1000 kroner. Tallene er fra KOSTRA 2014.

Kommune	PER INNBYGGER	SUM
Samlet, MET	70	1 422 070
Samlet, METR	71	2 020 524
Samlet, HAS	68	1 799 486
Samlet, 5K	68	2 836 101

Kilde: nykommune.no

Fondsbeholdning

Kommunenes fondsbeholdning fordeler seg på disposisjonsfond og regnskapsmessig mindreforbruk. Fondene er kommunenes økonomiske reserver. Tallene vises i 1000 kroner. Tallene er fra KOSTRA 2014.

Kommune	PER INNBYGGER	SUM
Samlet, MET	7	146 776
Samlet, METR	6	167 851
Samlet, HAS	5	126 290
Samlet, 5K	5	190 840

Kilde: nykommune.no

Trøgstad, Eidsberg og Askim er kommunene som har fond av særlig betydning.

Arbeidsgiveravgiftssone

Arbeidsgiveravgiften varierer etter hvor i landet virksomheten holder til. Disse kommunene er i samme sone for differensiert arbeidsgiveravgift per 2014

Distriktsindeks

Disse kommunene befinner seg i ulikt intervall i distriktsindeksen. Distriktsindeksen er for 2014.

Eiendomsskatt

Disse kommunene har ulik praksis ved eiendomsskatt. Basert på siste tilgjengelige offentlig statistikk (2015)

Økonomi knyttet til reformen

For å støtte og stimulere kommunereformen har staten tilrettelagt for tre ulike økonomiske virkemidler:

Engangsstøtte

Med en omfattende kommunereform vil departementet gjøre dekningen av engangskostnader ved en sammenslåing mer forutsigbar for kommunene, og unngå mange og tidkrevende søknadsprosesser. Departementet legger opp til at alle kommuner som slår seg sammen i reformperioden får dekket engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell.

Reformstøtte

Kommuner som fatter nasjonale vedtak om sammenslåing i reformperioden vil kunne få reformstøtte fra staten. Utbetalingen blir gitt uten ytterligere søknad fra kommunene, og utbetales på tidspunktet for sammenslåingen. Reformstøtten vil bli tildelt etter en standardisert modell.

Inndelingstilskudd

Inndelingstilskuddet sikrer at kommuner som slår seg sammen til en ny kommune i reformperioden beholder tilskudd som om de fortsatte som selvstendige kommuner i 15 år etter sammenslåingen. Deretter trappes inndelingstilskuddet ned over 5 år.

Inndelingstilskuddet skapes av følgende tilskudd i dagens inntektssystem:

- *Basistilskuddet*
- *Småkommunetilskuddet*
- *Distriktstilskudd for Sør-Norge*
- *Nord-Norgetilskuddet*

Dagens metode for utregning av inndelingstilskudd fryses for å sikre forutsigbarhet i kommunereformen. Det er også signalisert i brevet fra statsråd Sanner i oktober 2015 at inndelingstilskuddet vil regnes ut fra inntektssystemet i 2016 for alle kommuner som blir slått sammen i reformperioden. Endringer i inntektssystemet i perioden 2017-2019 vil ikke påvirke størrelsen på inndelingstilskuddet for disse kommunene. I brevet fra Regjeringen sier de også at de vil vurdere endringer som innebærer at inntektssystemet ikke i samme grad som i dag kompenserer for at små kommuner frivillig velger å stå alene.

Basistilskudd

Alle kommuner i Norge mottar et basistilskudd i inntektssystemet på 12,6 millioner for 2015. Samlet mottar da kommune i 5K ca 63 millioner i basistilskudd i dag. Larvik som i dag er akkurat like stor som det 5K vil bli, mottar bare ett basistilskudd, dvs, 12,6 millioner.

Småkommunetilskudd

Alle kommuner som er under 3 200 innbyggere mottar et tilskudd på 5,6 millioner. Ingen av kommunen i 5K mottar dette.

Distriktstilskudd for Sør-Norge

Alle kommuner i Sør-Norge som er større enn 3 200 innbygger og som har distriktssulemper (beregnes etter en egen modell i inntektssystemet), mottar dette tilskuddet. Marker mottar et distriktstilskudd for Sør-Norge på 2,7 millioner i 2015.

Andre forhold i inntektssystemet

I tillegg gir inntektssystemet noen direkte effekter som kan beregnes og som ikke fanges opp av Inndelingstilskuddet. De viktigste her er tap av vekstkommunetilskudd der Hobøl i dag mottar 1,8 millioner og Spydeberg 1, 8 millioner. Disse bortfaller ved etablering av 5K. I tillegg får man endringer i opphopingsindeksen og urbanitetskriteriet som samlet gir en positivt utslag for 5K på 6,4 millioner. Samlet gir dette en netto positiv effekt på 2,8 mill pr år.

En strukturreform vil også gi effekter på sone- og nabokriteriene i inntektssystemet. Dette kan ikke beregnes på det nåværende tidspunkt, da dette krever spesialkjøring på bosettingsdata fra SSB. Dette avhenger dessuten også av hvilke reformendringer som eventuelt gjøres i nabokommunene.

Virkeform av tilskuddsordningene

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 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 kostander 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 brukerbetalinger/lokale inntekter.

Et tilsvarende direkte gevinst for et «Øst-kommune-alternativ» vil være i overkant av 400 millioner uten Rakkestad, og rett i overkant av 600 millioner med Rakkestad (se tabell under).

For å realisere gevinstene er det viktig med tidlig sikring av handlingsrom. Grep kan være å dele ledige (aktuelle) stillinger mellom kommunene, og tidlig utpeke kompetanse og ledelse

Sammenlikningstall viser at det kan være store innbyrdes ulikheter i kostnader på tjenestene i kommunene. Det kan være ulike faktorer som påvirker kostnadsforskjellen (både struktur og kultur). Det må skapes bevissthet rundt ulike prioriteringer i kommunene. Faktorer som påvirker kostnadsforskjellene må kartlegges.

I tillegg til *Basistilskuddet* mottar de sammenslåtte kommunene i 5K en *Engangsstøtte* på 55 millioner kroner som er ment å dekke de direkte kostnadene 5K måtte ha i forbindelse med sammenslåingsprosessen.

Reformstøtten på 25 millioner utbetales ved vedtak om sammenslåing og har ingen føringer på bruken.

Eventuelle endringer som nytt inntektssystem fra 2017 vil gi er ikke med i disse beregningene. Basert på de lekkasjer som er kommet på hva regjeringen vil foreslå, så vil det sannsynligvis dreie seg om et tosifret millionbeløp (løst anslått til 10-20 mill) pr år ut over det som er beregnet her i gevinst for etablering av en ny stor kommune. Jo større kommunen er, desto større er gevinsten.

Vurdering av økonomisk effekt samlet for fire alternativer i Indre Østfold:

	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 (inklusive kjente utslag av endringer i rammetilskuddet for 2015)	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	788 296 000	345 802 000	423 321 000	623 976 000

	5K Marker, Eidsberg, Askim, Spydeberg, Hobøl	3K Vest Hobøl, Spydeberg, Askim	3K Øst Marker, Trøgstad, Eidsberg	4K Øst Marker, Trøgstad, Eidsberg Rakkestad
Inndelingstilskudd (Reformstøtte + 80 % av inndelingstilskudd)				

NB; Dette er tall for 2015. Som nevnt over vil endringene regnes ut i fra tallene i inntektssystemet for 2016

Eiendomsskatt i et østalternativ

Utskriving av eiendomsskatt

Det følger av eiendomsskattelovens § 3 hvilke utskrivningsalternativer kommunestyret kan velge mellom:

- a) *Faste eiendomar i heile kommunen*
- b) *Faste eiendomar i klårt avgrensa område som heilt eller delvis er utbygde på byvis*
- c) *Berre på verk og bruk i heile kommunen*
- d) *Berre på verk og bruk og annan næringseigedom i heile kommunen*
- e) *Faste eiendomar i klårt avgrensa område som heilt eller delvis er utbygde på byvis og på verk og bruk i heile kommunen*
- f) *Faste eiendomar i klårt avgrensa område som heilt eller delvis er utbygde på byvis og på verk og bruk og annan næringseigedom i heile kommunen*
- g) *Faste eiendomar i heile kommunen, unnateke verk og bruk og annan næringseigedom*

Andre utskrivningsalternativer enn disse kan ikke benyttes. Det er f.eks. ikke anledning til å skrive ut eiendomsskatt på alt annet enn annen næringseiendom.

Overgangsregler ved kommunesammenslåinger

Det første året den sammenslåtte kommunen skal skrive ut eiendomsskatt, etter utløpet av overgangsperioden, har kommunen frist til utgangen av juni med å skrive ut eiendomsskatt. Forut for en kommunesammenslåing vil de involverte kommunene i et østalternativ – Trøgstad, Eidsberg, Marker og Rakkestad - ha ulike eiendomsskatteregimer. Eiendomsskatten i den sammenslåtte kommunen må ikke være samkjørt fra det første året kommunesammenslåingen er gjennomført. I praksis har det som regel blitt gitt en overgangsperiode på to år før eiendomsskatten i de tidligere kommunene må være samkjørt i den sammenslåtte kommunen.

I et østalternativ – Trøgstad, Eidsberg, Marker, Rakkestad – er det tre forskjellige innretninger på eiendomsskatten:

Oversikt over dagens situasjon

Kommune	Skatt på verk/ bruk	Sats, promille	Inntekt, mill kr	Antall objekter	Taksert	Skatt på bolig/ fritid	Sats, ‰	Inntekt, mill kr	Snitt kr pr husstand
Eidsberg	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Marker (a)	x	7	2,00	14	2015	x ²	4,00	5,00	3.444
Trøgstad (g)	-	-	-	-	2013-14	x	4,00	12,00	5.672
Sum inntekt			2,00					17,00	
Rakkestad (a)	x	4,75	4,00			x	4,75	23,10	-

Vurdering

Iflg. Lov om eiendomsskatt til kommunen av 6. juni 1975 nr. 29 §§ 2 og 3a har de 4 kommunene ulike utskrivingsalternativer for sin eiendomsskatt. Eidsberg kommune har ingen eiendomsskatt, Trøgstad skriver ut eiendomsskatt etter alternativ g – faste eiendommer i hele kommunen, unntatt verk og bruk og annen næringseiendom. Marker og Rakkestad skriver ut sin eiendomsskatt etter alternativ a – faste eiendommer i hele kommunen. Vi har ikke mottatt tall for Rakkestad kommune, men hentet tall fra årsbudsjett 2016, så for Rakkestad framkommer provenytallet som et samlede tall. Fordeling av eiendomsskatten mellom skatt på verker og bruk og annen næringseiendom og boliger må derfor anslås.

Et sannsynlig scenario for et østalternativ er utskrivning av eiendomsskatt på boliger og fritidseiendommer. Relativt sett har skatt på verker og bruk trolig mindre samlet betydning, men større betydning for den enkelte kommune alene. Med bakgrunn i utskrivning av eiendomsskatt etter alternativ g – faste eiendommer i hele kommunen unntatt verk og bruk og annen næringseiendom vil et nøkternt anslag genereres et proveny pr promille på om lag 17 mill kroner årlig samlet i de 4 kommunene sammen, med 4 promille om lag 58-65 mill kroner årlig.

Skulle man vedtatt eiendomsskatt også på verker, bruk og næringseiendom vil provenyet trolig øke i størrelsesorden 2,5-4 mill kroner pr. promille, med 4 promille om lag 10-15 mill kroner pr år. Det er imidlertid ikke så sjelden at beskatning på verker og bruk samt næringseiendom er noe hardere enn for bolig og fritidseiendommer. Rakkestad skattesats i 2016 er fastsatt til 4,75 promille på næring, mens Marker har hele 7 promille. Slik sett kunne det økt provenyet ytterligere.

Samlet med gjennomgående 4 promille er det et nøkternt anslått provenytpotensial på om lag 68-80 mill kroner i provenyinntekter.

Særlige fokusområder ved kommunesammenslåing

² Marker kommune har fra før eiendomsskatt på verker og bruk, men nå også vedtatt utredet eiendomsskatt på boliger og fritidseiendommer, og dermed også næring. Promillesats er ikke vedtatt, men utgangspunktet er en inntekt på kr 5 mill kr pr år. Formuesgrunnlag skal legges til grunn.

Reglene for utskrivning av eiendomsskatt er ikke særlig problematiske i forbindelse med en kommunesammenslåing. Det er likevel grunn til å rette fokus mot tre forhold som må vies særskilt oppmerksomhet ved en kommunesammenslåing:

- 1) Utskrivningsalternativ
- 2) Skattesats
- 3) Taksering

Utskrivningsalternativ

Se ovenfor.

Skattesats

Det følger av eiendomsskatteloven § 11 at skattesatsen må være mellom 2 og 7 promille.

Det følger av eiendomsskatteloven § 13 at det første året en kommune skriver ut eiendomsskatt kan skattesatsen ikke være høyere enn 2 promille. Ved en kommunesammenslåing har den nye kommunen anledning til å vedta å bruke den høyeste satsen som har vært i bruk i en av kommunene før sammenslåingen. Videre kan den sammenslåtte kommunen vedta at skattesatsen skal økes med 2 promille fra den høyeste satsen som har vært i bruk i en av kommunene før sammenslåingen.

Alternativ verdsetting av boliger

Det følger av eiendomsskatteloven § 8 C-1 at kommunestyret kan vedta at eiendomsskatt på boligeiendom skal bygge på formuesgrunnlag fastsatt av Skatteetaten. Kommunestyret kan fatte beslutning om dette hvert år, uavhengig av hvor i takseringsperioden man befinner seg.

Grensegjengerordningen

Grensegjengerordningen får konsekvenser for ved eventuelt kommunesammenslåing med Marker eller andre grensekommuner i Østfold. Med grensegjenger menes i den nordiske skatteavtalen (NSA) en person som er skattepliktig som bosatt i en kommune som direkte grenser til riksgrensen mellom Norge og Sverige eller riksgrensen mellom Norge og Finland og som oppebærer lønn eller annen lignende godtgjørelse for personlig arbeid utført i en kommune som grenser direkte til den samme riksgrensen i det annet land (det er et vilkår at personen oppholder seg regelmessig minst to dager i uken (med overnatting) på faste bopel i hjemlandet). Grensegjengeren er altså skattepliktig til bostedskommunen.

En person vil ikke omfattes av bestemmelsene om grensegjengere dersom bostedskommune og arbeidskommune ikke grenser direkte mot den samme riksgrensen.

Grensekommuner i Østfold fylke er Halden, Hvaler, Aremark, Marker og Rømskog. Følgende kommuner i Sverige har grense mot Norge

- Västra Götalands län: Strömstad, Tanum og Dals Ed
- Värmlands län: Årjäng, Eda, Arvika og Torsby
- Dalarnas län: Malung og Älvdalen
- Jämtlands län: Berg, Härjedalen, Krokom, Strömsund og Åre
- Västerbottens län: Vilhelmina, Storuman og Sorsele
- Norrbottens län: Arjeplog, Jokkmokk, Gällivare og Kiruna

Skatteplikten er begrenset til arbeidstakere. Det er gjeldende egne regler for trygdeavgiften, men den omhandles ikke her da trygdeavgiften ikke påvirker kommunens inntekter.

Grensegjengere som er skattemessig bosatt i Finland eller Sverige, skal ikke ilegges inntektsskatt i Norge for lønn og lignende godtgjørelse for personlig arbeid utført i grensekommune i Norge. Inntekten skal bare skattlegges i bostedslandet. Dette gjelder arbeid både for offentlige og private arbeidsgivere.

Dersom en grensegjenger mottar ytelser fra Arbeids- og velferdsetaten (NAV) er disse skattepliktige til Norge når skattyter er skattepliktig som bosatt etter intern rett.

I dag finnes 30 skattytere som regnes som «grensegjengere» ifølge anslag gitt Marker kommune. Det er ikke innhentet skatteopplysninger vedrørende disse.

For å etablere et kvalifisert anslag over potensielle grensejenger i en storkommune Eidsberg/Marker har en innhentet rapporter og tall som baserer seg på skattytere i skattemanntallsgruppe 14³ med utlignet skatt i Eidsberg (0125) for år 2014, bosatt i svensk grensegjengerkommune. Rapporten viser totalt kr 22.989.235,- i utlignet skatt for 2014, hvorav kr 7.706.776,- utgjør kommuneskatt, kr 7.786.770,- er trygdeavgift, kr 7.150.192,- er fellesskatt og endelig kr 181.426,- er toppskatt.

³ Denne skattemanntallsgruppen gjelder personer som er skattepliktig til Norge med midlertidig opphold, grensegjengere og personer som dagpendler til Norge. Her skal også registreres personer som ikke er bosatt i Norge, men som har arbeidsopphold her.

Dette regnestykket (basert på 2014-tall) indikerer at en sammenslått kommune av Eidsberg/Marker vil påvirke den nye kommune med om lag 7,7 mill kroner i reduserte skatteinntekter. En vesentlig del av dette vil kompenseres gjennom inntektsutjevningen (mellom 90-93 %). Det samlede tapet vil følgelig bli om lag 0,7-0,8 mill kroner. med utgangspunkt i 2014-tall.

Etter 2014 kan det ha vært en økning i antall skattytere til Norge gjennom den økte aktiviteten knyttet til Norturas anlegg i Hærland. Det er ikke innhentet oppdaterte tall knyttet til dette, men uansett er sannsynlighet stor for at det samlede inntektstapet ved ikke er større enn 1,0 mill kroner i tapte inntekter som følge av kompensasjon gjennom inntektsutjevningsordningen.

Det er ikke innhentet detaljerte tall for å beregne tilsvarende tap knyttet til Trøgstad eller Rakkestad for å klargjøre virkningen om de skulle innlemmes i en kommune sammen med Marker og Eidsberg. Dog er andelen grensejengere der vesentlig lavere slik at det er grunn til å tro at Eidsberg er den som vil erfare de største negative skattevirkningene.

Det er redegjort for at inntektstapene ikke blir å regne som vesentlige tatt i betraktning at 90-93 % av tapet vil kompenseres av staten gjennom inntektsutjevningsordningen. Iberegnet Trøgstad og Rakkestad vil et inntektstapet ligge i intervallet 1-1,5 millioner kroner når en hensyntar inntektsutjevningen.

Kilder:

Cand.oecon Øivind Holt: Retningsvalg Indre Østfold, mai 2015. Rapport bestilt av rådmennene i Indre Østfold.

Kommunal og moderniseringsdepartementets utredningsverktøy: www.nykommune.no

Statistisk sentralbyrås nettside: www.ssb.no

Telemarksforskning: Sårbar eller robust? Sårbarhetsindeksen 2012: En analyse av norske kommuners næringsmessige sårbarhet

Telemarksforskning: Regional analyse av Østfold, 2014

KOSTRA, 2014: Kommune-stat-rapportering. www.ssb.no