



Trøgstad kommune

Møteinnkalling for Kommunestyret

Møtedato: 19.05.2016
Møtested: Kommunestyresalen
Møtetid: 18:00

Forfall meldes til telefon 69681600 .
Varamedlemmer møter bare etter nærmere innkalling.

Saksliste

Saksnr	Tittel
--------	--------

46/16	Godkjenning av protokoll fra forrige møte
47/16	Retningsvalg 6K eller 4K
48/16	Referatsaker

Saksframlegg

Saksbehandler	Arkiv	ArkivsakID
Inger-Lise Kåen Haugen	FE - 033	16/1084

Godkjenning av protokoll fra forrige møte

Saksnr	Utvalg	Type	Dato
46/16	Kommunestyret	PS	19.05.2016

Rådmannens innstilling:

Protokoll fra forrige møte godkjennes.

Vedlegg:

Møteprotokoll - Kommunestyret - 03.05.2016

Saksframlegg

Saksbehandler	Arkiv	ArkivsakID
Marit Lillegraven Haakaas	FE - 030, HIST - ESA 14/611	15/1150

Retningsvalg 6K eller 4K

Saksnr	Utvalg	Type	Dato
31/16	Formannskapet	PS	12.05.2016
47/16	Kommunestyret	PS	19.05.2016

Rådmannens innstilling:

Rådmannen innstilling:

Trøgstad kommune bør danne en ny kommune sammen med Eidsberg, Askim, Marker, Spydeberg og Hobøl – 6K.

Saksopplysninger:

REGJERINGENS OG STORTINGETS BAKGRUNN OG MÅL FOR KOMMUNEREFORMEN

Regjeringen ønsker å flytte makt og ansvar til større og mer robuste kommuner. Under Stortingets behandling av Kommuneproposisjonen for 2015 var et flertall bestående av Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre positive til at alle landets kommuner høsten 2014 inviteres til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Det samme flertallet var opptatt av at det skal være reell frivillighet for de kommunene som deltar i sammenslåingsprosesser. Unntak fra frivillighetsprinsippet vil likevel kunne være aktuelt i helt spesielle situasjoner der enkeltkommuner ikke må kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn.

I brev fra Fylkesmannen i Østfold blir det påpekt at kommunene i sine vurderinger legger Stortingets fire mål for kommunereformen til grunn. Disse er:

1) Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Regjeringen legger vekt på at større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hel landet. Større fagmiljøer vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksporfølje, særlig i små og spesialiserte tjenester. Større fagmiljø vil også legge til rette for en bedre kvalitetsutvikling i de store tjenestene.

2) Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Det er et mål for Regjeringen at en endret kommunestruktur skal styrke forutsetningene for en helhetlig samfunnsutvikling, både når det gjelder arealbruk, samfunnsikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og den helsemessige og sosiale utviklingen i kommunen. Det er et mål for Stortinget og Regjeringen at kommunene generelt bør ha en avgrensning og størrelse som gir

mulighet for funksjonelle planleggingsområder og demokratisk styring av samfunnsutviklingen. Det er derfor ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

3) Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Regjeringen legger vekt på at større kommuner vil ha større budsjett og kan ha en mer variert befolknings- og nærings sammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser, i tillegg til at kommunene blir bedre i stand til å håndtere endringer i befolknings sammensetningen.

4) Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.

Regjeringen legger vekt på at større kommuner vil redusere behovet for interkommunale løsninger. En endret kommunestruktur med større kommuner kan også legge grunnlaget for overføring av flere oppgaver fra staten og fylkeskommunene til kommunene. En kommunesammenslåing vil gi innbyggerne innflytelse på utviklingen og forvaltningen av flere av de tjenester de benytter seg av i hverdagen.

Hvordan vil Stortinget og Regjeringen at fremtidens kommuner skal være? (Regjeringens ekspertutvalg 2014 – 2015).

1. Samlet sett er det utvalgets oppfatning at en kommunestruktur med en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere vil gi kommuner som kan løse dagens oppgaver på en god måte for sine innbyggere, lokalsamfunnet og næringslivet.

2. Kommuner bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Dette er viktig for å ivareta samfunnsutviklerrollen gjennom helhetlig areal- og transportløsninger. I og med at ulike samarbeidsformer ikke gir gode helhetlige løsninger, oppfatter utvalget at det er hensiktsmessig med kommunesammenslåinger i flerkommunale byområder. Dette vil si i de tilfellene der tettsteder er splittet opp mellom flere kommuner (inkludert tvillingbyer), der kommuner er sterkt integrerte gjennom pendling i et felles bo- og arbeidsmarked, og der det er kombinasjoner av disse forholdene.

3. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer. Utvalgets gjennomgang har vist at ulike indikatorer peker i litt ulik retning når det gjelder kommunestørrelse og demokratiske verdier. Flere innbyggere i små kommuner er i kontakt med ordføreren enn det som er tilfelle i større kommuner. Innbyggerne i små kommuner har også mer tillit til lokalpolitikere, større forståelse av lokalpolitikken og en større vilje til å ta på seg politiske verv enn innbyggerne i store kommuner. Andre demokratiindikatorer trekker mer i retning av større kommuner. Deltakelsen mellom valg ser ut til å være størst blant innbyggerne i store kommuner. Større kommuner legger i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og har oftere ulike medvirkningsordninger. Utvalgets samlede vurdering er at økt kommunestørrelse vil kunne styrke heller enn svekke lokaldemokratiet, men at måten lokaldemokratiet fungerer på vil måtte endres.

Nytt kommunalt inntektssystem fra 2017

Inntektssystemet benyttes for å tilføre midler til kommunal sektor. Den overordnede målsettingen med inntektssystemet er å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger, slik at det legges til rette for et likeverdig tjenestetilbud til innbyggere over hele landet. Regjeringen har sendt på høring en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet, hvor det er lagt opp til en modell som ikke lenger skal gi full kompensasjon gjennom basistilskuddet for det som anses som frivillige smådriftsulemper. Dette gjøres gjennom innføring av et nytt strukturkriterium basert på reiseavstander. Regjeringspartiene og Venstre har i slutten av april inngått avtale om nytt inntektssystem. Der er det bl.a. enighet om endringer i de regionalpolitiske tilskuddene og å innføre en modell for å

differensiere kompensasjonen for smådriftsulemper mellom kommunene gjennom et såkalt gradert basistilskudd. For at kommuner som vurderer å søke om sammenslåing innen 1. juli 2016 skal kunne se hvordan endringene slår ut, er det publisert et anslag på fordelingsvirkningene. For Trøgstad kommune utgjør endringene en reduksjon i overføring fra staten på kr 3.174.000. I tillegg kommer effekten av endringer i kostnadsnøkler, men disse blir først publisert ved framleggelse av kommuneproposisjonen for 2017 (publiseres 11.05.16).

Endringene i inntektssystemet vil belønne kommuner som slår seg sammen. Avtalen legger opp til at kommuner som vedtar å slå seg sammen vil beholde dagens basistilskudd fram til sammenslåing iverksettes. Når sammenslåing iverksettes vil de også kompenseres for endringer i regionalpolitiske tilskudd og basistilskuddet gjennom inndelingstilskuddet. Inndelingstilskuddet gis uavkortet i 15 år, og trappes deretter ned over fem år. I tillegg får kommuner som slår seg sammen både reformstøtte og engangsstøtte. Dette er ment å gi kommuner som velger å slå seg sammen god økonomisk forutsigbarhet.

PROSESS

Kommunereformprosessen i Trøgstad

Trøgstad kommune startet kommunereformprosessen høsten 2014. Styringsgruppa for kommunereform hadde sitt første møte 11. desember 2014.

Kommunereformprosessen i Trøgstad er organisert slik:

- Kommunestyret vedtar
- Styringsgruppa styrer prosessen
 - Formannskap utvidet med representant fra FrP og KrF, leder av ungdomsrådet og hovedtillitsvalgt
- Forhandlingsutvalg deltar i forhandlingene i 6K og 4K
 - Ordfører, varaordfører og opposisjonsleder

Kommunestyrets vedtak i reformprosessen

16. juni 2015 hadde kommunestyret til behandling foreløpig retningsvalg i kommunereformen og gjorde følgende vedtak:

- 1) *Kommunestyret tar utredningen om ulike scenarioer for Indre Østfolds kommunestruktur til orientering.*
- 2) *Kommunestyret legger til grunn at Trøgstad kommune klarer seg godt som egen kommune gitt dagens rammevilkår.*
- 3) *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.*
- 4) *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.*
- 5) *Et eventuelt vedtak om sammenslåing kan ikke fattes uten rådgivende folkeavstemning i forkant.*
- 6) *Kommunestyret ber ordfører og styringsgruppa holde seg løpende orientert om den utvikling som skjer og vurdere å orientere kommunestyret ved radikale endringer i situasjonen.*
- 7) *Trøgstad kommune støtter de prosesser som pågår mellom Østfold og Akershus fylkeskommuner med tanke på sammenslåing av de to fylkene.*

9. februar 2016 behandlet kommunestyret saken «Videre arbeid med kommunereformen» og gjorde følgende vedtak:

Gitt varslede endringer i kommunenes inntektssystem og de signaler som kommer fra flertallet av Indre Østfolds kommuner vil kommunestyret i Trøgstad:

1. *Forhandle med mål om å bli enige om et grunnlagsdokument for en ny kommune i to ulike varianter:*
 - a. *En kommune med basis i dagens kommuner Trøgstad, Eidsberg, Marker og*

Rakkestad.

- b. *En kommune med basis i dagens kommuner Trøgstad, Marker, Eidsberg, Askim, Hobøl og Spydeberg. Trøgstad vil være positive til å inkludere Skiptvet i en slik prosess.*
2. *Prosesen skal søke å være ferdigstilt for endelig retningsvalg innen mai 2016.*
3. *Saken legges ut for rådgivende folkeavstemning siste halvdel av mai før kommunestyrets endelige beslutning innen utgangen av juni 2016.*
4. *Forhandlingene i begge alternativene skal føres parallelt og likeverdig. Styringsgruppa skal gi forhandlingsutvalget et mandat og skal ta stilling til saker som oppleves vanskelige i forhandlingene.*
5. *Forhandlingsutvalget ledes av ordfører.*

Trøgstad kommune har det siste halvåret deltatt i to prosesser:

Indre Østfold øst - 4K: Trøgstad, Eidsberg, Rakkestad og Marker kommuner. Grunnlagsdokumentet ble underskrevet 31.03.2016 (vedlagt).

6K: Trøgstad, Hobøl, Spydeberg, Askim, Eidsberg og Marker. Grunnlagsdokumentet her ble underskrevet 19.04.2016 (vedlagt).

Det tredje alternativet, at Trøgstad fortsetter som egen kommune, er fortsatt aktuelt, og utredningene fram mot junivedtaket i kommunestyret i 2015 står ved lag.

Medvirkning og politisk prosess i Trøgstad

Alle dokumenter fra kommunereformprosessen er lagt på kommunens nettside, samt delt på kommunens facebookside.

- Innbyggermøter i alle tettsteder vår 2015
- Innbyggerundersøkelse desember 2015
- Informasjonsavis om kommunereform delt ut til alle husstander i april 2016
- Grunnlagsdokumentene lagt tilgjengelig i butikker
- Innbyggermøte 28. april 2016
- Innbyggerundersøkelse 25. april - 6. mai 2016
- Høring med frist for innspill 6. mai 2016
- Kommunestyret velger mellom 4K og 6K 19.mai
- Folkeavstemning 6. juni
- Kommunestyret vedtar kommunesammenslåing eller at Trøgstad skal bestå som egen kommune 22. juni

Innbyggerundersøkelsen i desember 2015 viste at det er signifikant flere som foretrekker en østkommune (59 %) enn en felles Indre Østfold kommune (38 %) – dersom det uansett skulle gå mot en fremtidig kommunesammenslåing. Resultatet fra innbyggerundersøkelsen og høringen i april – mai 2016 var ikke klart da saksframlegget ble skrevet, men vil bli framlagt før de politiske møtene i mai.

Veien videre etter kommunenes vedtak 22. juni

- Kommunestyrene skal gjøre vedtak i saken innen 1.7.2016.
- Fylkesmannen skal sammenfatte de forskjellige kommunenes vedtak og sende sine vurderinger i saken som helhet til kommunal- og moderniseringsdepartementet innen 1.10.2016.
- Regjeringen legger en proposisjon om ny kommunestruktur fram for Stortinget våren 2017.
- Stortinget vedtar nye kommunestrukturer i Norge våren 2017.
- Ny kommunestruktur trer i kraft fra 1.1.2020.

TRØGSTADS RELASJON TIL DE ØVRIGE KOMMUNENE I INDRE ØSTFOLD

Nedenfor er det vist hvordan folketall og areal fordeler seg for de syv kommunene. Tabellen er hentet fra Informasjonsbrosjyren som er sendt ut til alle husstander i Trøgstad kommune.

	Folketall (1/1-15)	Areal km ²
Trøgstad	5.346	205
Marker	3.613	413
Eidsberg	11.353	236
Rakkestad	8.020	435
Askim	15.315	69
Spydeberg	5.692	142
Hobøl	5.343	140
	4K = 28.332	4K = 1.289
	6K = 46.860	6K = 1.205

Funksjonell region

Cand.oecon Øivind Holt har laget en rapport på bestilling fra rådmennene i Indre Østfold med tittelen «Retningsvalg Indre Østfold», ferdig mai 2015. Her er ulike alternativer for kommunesammenslåinger i Indre Østfold sammenlignet. I rapporten analyseres i hvilken grad Indre Østfold er en funksjonell region, dvs med et felles bolig- og arbeidsmarked med grader av felles identitet, jfr Regjeringens mål om en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling. I rapporten kan vi lese følgende i kapittel 2.9 Den funksjonelle region:

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.

Identitet

Temaet identitet er forsøkt belyst i notatet «Sammenstilling av noen sentrale forhold knyttet til et «østkommunealternativ», datert 12.01.2016 og produsert av rådmennene Trøgstad, Eidsberg og Marker. He står det blant annet:

«Identitet kan beskrives som en kombinasjon av hvordan vi ser på oss selv og hvordan andre oppfatter oss. Opplevelse av felles identitet eller samhörighet 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.»

Videre under overskriften identitet i Sammenstillingen fra rådmennene står det:

«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 spredbygd 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.»

Et felles arbeidsmarked

Tabellene nedenfor viser pendlingsstrømmer til og fra Trøgstad pr 2014 i 4. kvartal. Kilde SSB. Av Trøgstads innbyggere var det 483 som var sysselsatt i 4K og 820 i 6K. I 2014 hadde 200 personer bosatt i de tre andre 4K-kommunene jobb i Trøgstad og 279 fra 6K-kommunene.

Tabell 1 viser hvor kommunens innbyggere jobber. Kilde SSB.

Arbeidssted	2014
0125 Eidsberg	421
0301 Oslo kommune	311
0124 Askim	314
0231 Skedsmo	40
0123 Spydeberg	49
0230 Lørenskog	41
0128 Rakkestad	26
0119 Marker	19
0138 Hobøl	17

0235 Ullensaker	10
Andre kommuner	451
Sum pendlere	1682
0122 Trøgstad	1031
Sum sysselsatte innbyggere	2713

Tabell 2 viser hvor de som jobber i Trøgstad er bosatt. Kilde SSB.

Bosted	2014
0122 Trøgstad	1031
0125 Eidsberg	157
0124 Askim	83
0221 Aurskog-Høland	44
0106 Fredrikstad	24
0227 Fet	24
0128 Rakkestad	22
0105 Sarpsborg	21
0119 Marker	21
0301 Oslo kommune	15
0127 Skiptvet	13
0231 Skedsmo	13
0123 Spydeberg	12
0138 Hobøl	6
Fra andre kommuner	71
Arbeidsplasser i Trøgstad	1557

VURDERING

I denne saksutredningen til kommunestyret 19. mai tas det kun stilling til valget mellom 4K og 6K. Alternativet å fortsette som Trøgstad kommune har tidligere blitt vurdert i kommunestyresak 58/15. Dette alternativet vil bli ytterligere belyst i saksframlegget til kommunestyret 22. juni 2016, hvor alternativet å bestå som egen kommune vil bli vurdert i forhold til det retningsvalg som kommunestyret vedtar i ekstraordinært kommunestyremøte 19.05.16.

Det er et viktig valg kommunestyret skal ta for dagens innbyggere og kommende generasjoner. Rådmannen vil belyse mulige konsekvenser dersom Trøgstad velger å inngå i en ny Indre Øst kommune (4K), alternativt inngå i en ny Regionkommune (6K).

Stortinget har 4 mål med kommunereformen, gjengitt ovenfor. Etter rådmannens syn er det vanskelig å dokumentere klare skiller mellom 4K og 6K når det gjelder målet om gode og likeverdige tjenester til innbyggere. Både 4K og 6K vil være store nok til å oppfylle Stortingets mål.

Retningsvalget mellom 4K og 6K vil klart ha størst påvirkning på mål nr 2, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, siden et av alternativene, Østkommunen 4K, vil dele regionen på en uheldig måte, og da spesielt for Trøgstad som har felles arbeids- og handelsmarked med både Eidsberg og Askim. Med ett kommunestyre som bestemmer over arealplanleggingen, vil nedbygging av dyrket/dyrkbar mark kunne reduseres ved at for eksempel næringsarealer plasseres der de passer best og ikke på grunnlag av kommunegrenser. En kommune som dekker store deler av Indre Østfold, vil være mer slagkraftig utad. Dette kan bli enda viktigere dersom fylkene slår seg sammen. Mange er redd for at kommunesammenslåing vil føre til sentralisering og svekkelse av «bygda» og tettstedene i Trøgstad.

Dette vil være avhengig av hvilken politikk som blir ført og det er vanskelig å spå hvordan dette vil slå ut. I begge alternativene vil omlandet som bruker byene Askim og Mysen få større styring med utviklingen i disse, altså at det felles arbeids-, handels- og boligmarkedet styres som en helhet.

Stortingets mål nr 3, å utvikle bærekraftige og økonomisk robuste kommuner. Med usikkerheter rundt inntektssystemet er det vanskelig å skille klart mellom 6K og 4K i forhold til dette målet. Generelt vil det være slik at en kommune med stort areal, spredt bebyggelse og få innbyggere vil være dyrere å drive enn en kommune med lite areal tett bebyggelse og mange innbyggere. Innbygger- og næringsveksten i Askim, Spydeberg og Hobøl som ligger nærmere Oslo og langs store transportårer, vil også ha en positiv innvirkning på økonomien.

Det fjerde målet med en ny kommunereform dreier seg om å styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver. Her vil det være delte oppfatninger om hvilken av 4K og 6K som vil styrke lokaldemokratiet best. Innbyggernes kontakt med det politiske systemet kan muligens være nærmere med en mindre kommune. Spørsmålet er om forskjellen på 28000 innbyggere i 4K og 47000 innbyggere i 6K er stor nok til at dette merkes. Størrelsen på 6K reduserer behovet for interkommunale selskaper i forhold til 4K og øker dermed politisk styring av disse virksomhetene. Det er sagt i kommuneproposisjonen 2015 at større kommuner har en tendens til å ha bedre oppslutning ved valg og bedre medvirkningsprosesser. Større kommuner skal også kunne få flere oppgaver, som i dag er statlige eller fylkeskommunale.

Noen betraktninger rundt de to kommunealternativene 4K og 6K

Ser vi på de to mulige kommunene Trøgstad nå skal vurdere å bli en del, av ser vi av tabellen ovenfor at 4K vil ha et stort areal med færre innbyggere og mer spredt bebyggelse. Dette innebærer lengre avstander mellom husstander, noe som vil påvirke utgiftene til drift og vedlikehold av veier, utbygging av bredbånd, og tid på veien for ansatte i hjemmetjenestene. For innbyggerne betyr det færre å dele avgifter innenfor VAR-området på. I 6K er arealet omtrent av tilsvarende størrelse, men med nærmere 47.000 innbyggere og mer tettbebygd og 19.000 flere å dele avgiftene på.

I grunnlagsdokumentet for begge alternativene konkluderes det med at det blir nødvendig å innføre eiendomsskatt. I 6K vil det være nødvendig med eiendomsskatt på verker og bruk. I 4K kommer hovedtyngden av eiendomsskatt i dag fra skatt på bolig, og denne må sannsynligvis videreføres.

I grunnlagsdokumentet for 6K står det at:

” Den nye kommunen skal kunne tilby tjenester på samme nivå – eller bedre – i forhold til sammenlignbare kommuner. For tjenester som har egenbetaling, vil den nye kommunen vil ha priser på nivå med det andre kommuner har. Særskilte tilpasninger innad i kommunen kan gjøres.

Eiendomsskatt på verker og bruk vil være en nødvendig inntektskilde for kommunen ut fra både nåværende og foreslått inntektssystem for norske kommuner. Den nye kommunen vil ikke i overskuelig fremtid ha behov for eiendomsskatt på boliger eller fritidseiendommer. 6K skal ha en samordnet taksering og samordnede satser (for verker og bruk) med virkning fra 2022.”

I grunnlagsdokumentet for 4K står det følgende om Egenbetalingsordninger - Eiendomsskatt

«Den nye kommunen har som mål å tilby tjenesteytelser og drive annen virksomhet minst på nivå med andre kommuner.

I det perspektivet kan inntektsgrunnlaget ikke være vesentlig svakere enn i kommunene for øvrig. Innbyggere, næringsliv og lokalsamfunn bør av den grunn påregne at gebyrer, egenbetalingssatser og eiendomsskatteordninger videreføres slik som de er i de eksisterende

kommuner.

Rakkestad, Trøgstad og Marker kommuner tar i dag inn eiendomsskatt på ca 46 millioner kroner hvert år – fordelt på 40 millioner kroner på boliger og 6 millioner kroner på næringseiendommer.

For den nye kommunen er eiendomsskatt en sannsynlig inntekts- og finansieringskilde – ut fra både den gjeldende finansiering av Eidsberg, Rakkestad, Trøgstad og Marker kommuner og forslag til nytt inntektssystem for kommunene fra 2017.»

Behov for samarbeid og selskapsdannelse på tvers av kommunene

Trøgstad kommune er en utviklingsorientert effektiv kommune som er opptatt av helhetlig og langsiktig samfunnsutvikling. Kommunen anser samarbeid på tvers av Indre Østfold-kommunene som en viktig premisse for å kunne levere ressurseffektive og gode tjenester. I tillegg til de etablerte formelle selskapene drives det derfor et utstrakt samarbeid gjennom deling av kompetanse, ressurser og fagpersonell på tvers av kommunegrensene. Som eksempel kan nevnes samarbeidet innenfor VAR-området som nå er i gang mellom Askim, Eidsberg og Trøgstad i for blant annet å løse Mattilsynets krav om reservevannsløsning og samarbeidet mellom Eidsberg og Trøgstad for å etablere felles vann- og kloakkløsning.

Interkommunale selskaper

Trøgstad kommune er, som alle de andre Indre Østfold-kommunene, i dag avhengig av interkommunale løsninger og det er etablert flere interkommunale selskap (IKS). Styringen av disse selskapene kan ofte være tid- og ressurskrevende og det krever god og tett eierstyring for at selskapene skal fungere optimalt.

Trøgstad er i dag med i følgende selskaper sammen med to eller flere av kommunene i Indre Østfold:

- Indre Østfold Utvikling IKS
- Indre Østfold Brann og Redning IKS
- Mortenstua skole IKS
- Avlastningshjemmet IKS
- Indre Østfold Data IKS
- Indre Østfold Medisinske Kompetansesenter IKS (Helsehuset)
- Indre Østfold Krisesenter IKS
- Indre Østfold Kommunerevisjon IKS
- Indre Østfold Kontrollutvalgssekretariat IKS
- Indre Østfold Renovasjon IKS

Samarbeid etter kommunelovens §§ 27 og 28

- PPT-kontor
- Skatteoppkreverfunksjon
- Innkjøpskontor

6K

I en ny 6K-kommune vil hovedtyngden av de interkommunale selskapene inngå som virksomheter innenfor kommunen.

I grunnlagsdokumentet for 6K står det:

«Så langt som råd er skal interkommunale selskaper og samarbeid organiseres som virksomheter innenfor 6K, underlagt direkte folkevalgt styring.»

Dette betyr av hovedtyngden av IKS som Trøgstad i dag er medeiere i, vil inngå som virksomheter i et 6K.

4K

Som teksten nedenfor viser, er det i 4K alternativet mye som er uavklart i forhold til det økonomiske handlingsrommet og nytten av å etablere tjenestene innenfor egen kommune. I grunnlagsdokumentet for 4K står det blant annet dette:

«Den nye kommunens målsetting er å gjøre om interkommunale styringsstrukturer slik at disse i størst mulig grad blir underlagt kommunestyrets styring og kontroll. Eierskap i eksisterende interkommunale selskaper skal primært være avviklet 31.12.2019 – senest 31.12.2021.» (kap 10)

Følgende kan leses i kapittel 8:

«Pleie og omsorg

Felles- og spesialiserte funksjoner samlokaliseres for å skape sterke fagmiljøer.

Den nye kommunen skal tilby tjenestene som er et fullverdig helsehus – inklusive legevakt – kan gi. Målet er så effektive og kvalitativt gode tjenester som mulig.

Den nye kommunen tar sikte på å overta de eksisterende kommunenes eierandeler i Indre Østfold Medisinske Kompetansesenter IKS. Etter at etablering av den nye kommunen er bestemt, starter utredningen av spørsmålet om lokalisering og drift av helsehus opp i regi av fellesnemnda.

Dette betyr at det ikke er avklart om den nye kommunen på sikt skal ha eget helsehus og legevakt eller om samarbeidet med andre kommuner på området skal opprettholdes.»

«Renovasjon

Rakkestad kommune på den ene side og Eidsberg, Trøgstad og Marker kommuner på den andre side har forskjellige renovasjonsordninger i dag.

I tiden fram til 1.1.2020 utreder derfor fellesnemnda:

- *Etablering av egen renovasjonsordning for kommunen.*
- *Renovasjonsordning som fortsatt interkommunalt samarbeid/interkommunalt tiltak.*

Utredning skal være avsluttet 1. juli 2018 og vedtak i saken fattet innen 1. januar 2019.»

«Brann- og redning

Den nye kommunen bygger som nevnt på at tjenesteytelser og annen drift primært skjer i egen regi og subsidiært som interkommunalt samarbeid og kjøp av tjenester.

Rakkestad kommune på den ene side og Eidsberg, Trøgstad og Marker kommuner på den andre side har forskjellige brann- og beredskapsordninger i dag.

Fram til 1.1.2020 utreder fellesnemnda:

- *Etablering av eget brann- og redningsvesen for kommunen.*
- *Brann- og redningsvesen som interkommunal ordning/interkommunalt tiltak.*

Den nye kommunens brann- og beredskapsordning skal være enhetlig, holde høy standard og være kostnadseffektiv for kommunen. Den skal tilfredsstille DSB's godkjenningskrav.

Utredning skal være avsluttet 1. juli 2018 og vedtak i saken fattet innen 1. januar 2019.»

«IKT og drift av IKT

Den nye kommunen har IKT og drift av IKT som egen tjeneste – etter modell av Rakkestad og Marker kommune.»

Det tar tid- og er kostnadskrevenende å etablere store fagmiljøer. De ansatte har ofte en spesialkompetanse som det kan være utfordrende å rekruttere. Rådmannen er bekymret for at en ved å etablere to miljøer som skal løse samme oppgaver i geografisk nærhet, vil forsterke en unødvendig intern konkurranse i regionen, blant annet i forhold til rekruttering av fagpersoner som leger, sykepleiere, brannmenn, osv. Dersom dette skulle bli en realitet vil det være med på å svekke Indre Østfold som region.

Samfunnsutvikling

I gjeldende kommuneplan for Trøgstad kommune som ble vedtatt i 2011, er det regionale fokuset lagt som en overordnet strategi. Målet er: *Styrking av regionen Indre Østfold*. Strategi er: *Aktiv pådriver og partner i samarbeid kommunen og regionen er tjent med*. Ut i fra denne forutsetningen vil grep som styrker regionen Indre Østfold virke fremmende for Trøgstad, mens grep som svekker regionen bidrar til å svekke Trøgstad.

Innenfor Østfold fylke grenser Trøgstad i hovedsak til Eidsberg og Askim og i noen grad til Spydeberg. Mot nord grenser Trøgstad til Fet- og Aurskog-Høland kommune i Akershus. I prosessen med å finne aktuelle nabokommuner å gå i dialog med om mulig kommunesammenslåing, ble alternativene Fet og Aurskog-Høland avklart som lite aktuelle tidlig. Rakkestad ønsker ikke å inngå i en Indre Østfold-kommune, men kun i et Øst-alternativ, mens Skiptvet tidlig signaliserte at de ønsker å stå alene. Etter rådmannens oppfatning er det vesentlig for Trøgstad å inngå i en solid Indre Østfold-kommune hvor de fleste kommunene i regionen inngår, med Askim og Eidsberg som de mest sentrale.

Ser vi på hvilket område Trøgstads innbyggere beveger seg i når det gjelder arbeid, handel, flyttemønstre, videregående skoler og kulturopplevelser, så er det ofte utenom egen kommune. Forholdet til Oslo og Nedre Romerike er tydelig, men båndene til Eidsberg og Askim er enda tettere. Både Spydeberg, Hobøl og Marker tilhører det samme funksjonelle området, men ikke i fullt så stor grad. Det har stor betydning for Trøgstads innbyggere hvordan utviklingen vil bli både i Mysen og i Askim.

At utviklingen i Askim og Mysen påvirkes av krefter i samme kommunestyre er etter rådmannens syn betydelig bedre for Trøgstads innbyggere enn om det er konkurranse mellom dem. Dette ble også vektlagt i presentasjonen i februar 2016 «By og tettstedsstruktur i Indre Østfold – utfordringer og muligheter», der Askim og Eidsberg kommune brukte begrepet «Søskenbyene Askim og Mysen». Askim og Eidsberg har hatt et samarbeid om å utvikle to byer som utfyller hverandre som ulike søsken i samspill og ikke som like tvillinger. Det ble i presentasjonen vektlagt at Indre Østfold har

behov for en sterk «Regional by». Videre var de opptatt av å formidle at det er enklest å styre utviklingen av en «Regional by» dersom hele byen ligger i en og samme kommune.

Det er forventet at det arbeids-, handels- og opplevelsesmarked som kan utvikles langs E18 fra Knapstad i Hobøl til Mysen, vil være viktig for alle som bor og ønsker å bosette seg i Trøgstad. Utvikling her kan øke også Trøgstads attraktivitet og muligheter. Rv 22 er en svært viktig vei for Trøgstad og er en stor gjennomfartsåre i regionen. Denne knytter kommunene Rakkestad, Eidsberg og Trøgstad sammen og er således et bindemiddel innad i 4K.

Et av målene med kommunesammenslåing er å øke Indre Østfold-kommunenes 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. Med samme begrunnelse vil en kommune bestående av en større del av Indre Østfolds befolkning forsterke denne posisjonen ytterligere.

En utfordring ved kommunesammenslåing vil være å ta vare på alle tettstedene. Dette har hatt fokus i begge grunnlagsdokumentene, men kommer tydeligere fram i grunnlagsdokumentet til 6K der det heter under Samfunnsutvikling at: *«By- og stedsutviklingsperspektivet forsterkes ved at det etableres en stillingsressurs på hvert tettsted (Tomter, Spydeberg, Askim, Mysen, Skjønhaug, Ørje), for å bidra til utvikling av det enkelte tettstedet og koordinering av lokale kulturaktiviteter.»*
«Det skal etableres «utviklingsentre» på hvert av de nevnte tettstedene, som en møteplass og samhandlingsarena mellom kommune, næringsliv, frivillige og utdanningsinstitusjoner.»

Hvordan dette vil slå ut i de to alternativene er ikke gitt. Det vil være det framtidige kommunestyret i den sammenslåtte kommunen som vil bestemme i hvilken grad det skal brukes ressurser på dette.

Identitet og kultur

For noen er felles identitet og kultur et viktig argument i kommunereformdebatten. Dette kommer tydeligst fram i 4K der tilknytning til landbruk og spredtbygd bosetting (rural identitet) gir en følelse av felles identitet for noen. Vekting av identitet og kultur er størrelser som rådmannen finner vanskelig å måle og velger å overlate til det politiske nivå.

Konklusjon

Rådmannen anser at valg av retning for Trøgstads innbyggere vil ha størst betydning for den framtidige samfunnsutviklingen på lang sikt og har derfor lagt vekt på dette. Etter rådmannens oppfatning er det vesentlig for Trøgstads innbyggere å inngå i en solid Indre Østfold-kommune. Trøgstad kommune bør bidra til en endret kommuneinndeling slik at den framtidige kommunegrensen utgjør et funksjonelt samfunnsutviklingsområde med et felles bolig-, nærings- og arbeidsmarked. Ny kommuneinndeling bør bidra til å dempe en uheldig konkurranse i Indre Østfold, en konkurranse som bidrar til at regionen ikke i tilstrekkelig grad utnytter sitt fortrinn og potensiale. Det vil være en fare for at denne forsterkes med en øst-vest-deling. Etter rådmannens vurdering vil Trøgstad være best tjent med å danne en ny kommune sammen med Eidsberg, Askim, Marker, Spydeberg og Hobøl - 6K.

Vedlegg:

Grunnlagsdokument for sammenslåing av kommunene

Grunnlagsdokument for etablering av 6K - Askim, Eidsberg, Hobøl, Marker, Spydeberg og Trøgstad

Grunnlagsdokumentene er vedlagt saken. Underliggende vedlegg og øvrige dokumenter det er referert til, kan leses på kommunen nettside kommunereform under «Bygda vår».

Saksframlegg

Saksbehandler	Arkiv	ArkivsakID
Inger-Lise Kåen Haugen	FE - 033	16/1084

Referatsaker

Saksnr	Utvalg	Type	Dato
48/16	Kommunestyret	PS	19.05.2016

Rådmannens innstilling:

Referatsakene tas til orientering.