



Trøgstad kommune

Møteinnkalling for Kommunestyret

Møtedato: 22.06.2016
Møtested: Kommunestyresalen
Møtetid: 18:00

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

Saksliste

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

63/16	Kommunereform - endelig behandling
-------	------------------------------------

Saksframlegg

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

Kommunereform - endelig behandling

Saknr	Utvalg	Type	Dato
46/16	Formannskapet	PS	08.06.2016
63/16	Kommunestyret	PS	22.06.2016

Rådmannens innstilling:

1. En stor Indre Østfold-kommune vil gi det beste grunnlaget for å skape en sterk og bærekraftig kommune som bedre kan løse kommunenes nåværende og framtidige oppgaver med god kvalitet for innbyggerne. Dette vil best svare ut Stortingets intensjoner bak kommunereformen ved at den framtidige kommunegrensen utgjør et funksjonelt samfunnsutviklingsområde med et felles bolig-, nærings- og arbeidsmarked.
2. Ordføreren bes innen 1. juli 2016 sende søknad om etablering av ny kommune til Kommunal- og moderniseringsdepartementet/Fylkesmannen i Østfold sammen med kommunene Askim, Eidsberg, Hobøl, Marker og Spydeberg. Søknad sendes selv om en av de mindre kommunene ikke ønsker å inngå i ny sammenslått kommune.
3. Kommunen etableres med basis i det fremforhandlede grunnlagsdokumentet for kommunene Askim, Eidsberg, Hobøl, Marker, Spydeberg og Trøgstad (6K). Om ikke alle kommunene ønsker å inngå i den nye kommunen, bes kommunenes forhandlingsutvalg å gjøre nødvendige tekniske tilpasninger av grunnlagsdokumentet for de deltakende kommunene. Dette vedlegges søknaden til Kommunal- og moderniseringsdepartementet/ Fylkesmannen i Østfold.
4. Kommunestyret vedtar følgende mandat for interimnemda:
 - Engasjere midlertidig prosjektleder. Endelig ansettelse av prosjektleder kan først skje i fellesnemnda.
 - Sørge for medvirkning fra de ansatte.
 - Utarbeide prosjektplan og budsjett for sammenslåingen av kommunene.
 - Utarbeide prinsippdokumenter for selve sammenslåingen, til behandling i fellesnemnda.
 - Utarbeide et sett av verdier som skal bidra til å bygge en felles, positiv kultur for samarbeidet mellom folkevalgte, mellom folkevalgte og administrasjonen, og mellom kommunen og innbyggerne.
 - Tilrettelegge for god dialog med alle berørte om hva sammenslåing kan bety for dem. Det gjelder både ansatte, innbyggere, næringsliv og lag- og foreningsliv.

5. Til interimfellesnemnda oppnevnes følgende medlemmer fra Trøgstad kommune:

Faste medlemmer	Vararepresentanter
..	..
..	..
..	..

Saksopplysninger:

Bakgrunn

Regjeringen ønsker å flytte makt og ansvar til større og mer robuste kommuner. Under Stortingets behandling av Kommuneproposisjonen for 2015 var et flertall 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. Reformen ble satt i gang i 2014 og varer frem til nasjonale vedtak er fattet sommeren 2017.

Regjeringens mål for en ny kommunereform er:

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.

Trøgstad kommune er nå i slutfasen av en slik prosess. Spørsmålet i denne saken er hvorvidt Trøgstad skal bestå som egen kommune eller inngå i en ny kommune sammen med Askim, Eidsberg, Hobøl, Marker og Spydeberg (6K). Det er i skrivende stund ikke gjort vedtak i de andre kommunene som forkaster 6K formelt. Imidlertid er det mange tegn på at det kan bli vanskelig å få til denne

konstellasjonen, da flere ordførere og andre politikere underveis har signalisert andre løsninger for egen kommune.

Kommunestyret i Trøgstad har bestemt en prosess hvor en nå kommer inn i fasen der det skal tas valg mellom kommunesammenslåing (6K) eller ikke. Innbyggerne skal si sitt gjennom folkeavstemming 6. juni. Alle 6K-kommunene i Indre Østfold har avtalt å avholde formannskapsmøter 8. juni og kommunestyre 22. juni for å ta stilling til en eventuell kommunesammenslåing.

Politisk prosess og innbyggermedvirkning i Trøgstad.

16. juni 2015 behandlet kommunestyret foreløpig retningsvalg i kommunereformen, og vedtok følgende:

1. *Kommunestyret tar utredningen om ulike scenarier 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 fattet 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.*

19. mai 2016 gjorde kommunestyret følgende vedtak i saken om retningsvalg mellom 4K og 6K:

Trøgstad kommune bør danne en ny kommune sammen med Eidsberg, Askim, Marker, Spydeberg

og Hobøl – 6K.

Det er avholdt innbyggermøter i alle tettsteder våren 2015, og det ble gjennomført en innbyggerundersøkelse i desember 2015. I april 2016 ble det utarbeidet en informasjonsavis om kommunereformen, som ble delt ut til alle kommunens husstander. Samtidig ble grunnlagsdokumentene trykket opp og lagt ut i flere butikker. Det ble gjennomført et nytt innbyggermøte 28. april, og en ny innbyggerundersøkelse i perioden 25. april - 6. mai. Det er også gjennomført en høring med frist for innspill 6. mai. Kommunestyret gjorde den 19. mai sitt retningsvalg mellom 4K og 6K. Alle dokumenter fra kommunereformprosessen er lagt på kommunens nettside, samt delt på kommunens facebookside. For øvrig vises det til saksopplysninger i kommunestyresaken til møtet 16. juni 2015 og 19. mai 2016 om foreløpig retningsvalg

6. juni gjennomføres rådgivende folkeavstemming. Kommunen har lagt ut spørsmålet om kommunesammenslåing til folkeavstemming 6. juni, med muligheter for forhåndsstemming i servicetorget. På valgseddelen står det følgende «*Vil du at Trøgstad skal bli en del av en større kommune? Ja eller nei.*». Kommunens innbyggere blir bedt om å svare på om Trøgstad bør bestå som egen kommune eller om kommunen bør danne en ny regionkommune med Eidsberg, Askim, Marker, Spydeberg og Hobøl – 6K.

8. juni avholdes det ekstraordinært møte i formannskapet, hvor resultatene av folkeavstemmingen legges fram.

22. juni vedtar kommunestyret om Trøgstad kommune skal inngå som en del av en større Indre Østfold-kommune (6K) eller om Trøgstad skal bestå som egen kommune.

Veien videre etter kommunenes vedtak 22. juni

Kommunestyrene skal fatte sine vedtak knyttet til kommunereformprosessen innen 01.07.2016. Fylkesmannen skal deretter sammenfatte de forskjellige kommunenes vedtak og sende sine vurderinger i saken som helhet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) innen 01.10.2016. Regjeringen vil så fremme en proposisjon om ny kommunestruktur for Stortinget, som etter planen skal vedtas våren 2017. Prosessen legger opp til at ny kommunestruktur vil tre i kraft fra 01.01.2020.

Konsekvenser for Trøgstad av nytt inntektssystem

Det er regjeringen som fastsetter kommunesektorens rammebetingelser gjennom årlige vedtak av Statsbudsjettet. I desember 2015 la regjeringen frem forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Det ble foretatt en helhetlig gjennomgang av kostnadsnøklerne, og det ble lagt opp til en modell hvor det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper gjennom et nytt strukturkriterium basert på reiseavstander. Omleggingen skal bidra til å gjøre inntektssystemet mer nøytralt med hensyn til kommunestruktur, og er innrettet slik at det ikke lenger skal være lønnsomt å være liten kommune i tett befolkede områder.

Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre ble i Stortinget 21. april enige om nytt inntektssystem for kommunene. Dette ble presentert i Kommuneproposisjonen for 2017, og KS har publisert virkningstabeller som viser konsekvensene omleggingen får for den enkelte kommune. Det er viktig å understreke at endringer i kommunestruktur vil påvirke beregningen av rammeoverføringer til kommunene, og at de endelige økonomiske konsekvensene først vil være kjent når Statsbudsjettet blir lagt fram til høsten. Det er også viktig å være klar over at inntektssystemet revideres med jevne mellomrom.

For Trøgstad kommune gir endringene i utgiftsutjevningen etter revidering av kostnadsnøklerne en

positiv effekt på 2,3 mill. kr. Dette skyldes bl.a. at forslaget om å vekte ned kriteriet psykisk utviklingshemmede 16 år og over er utsatt i påvente av ytterligere utredning. Innføringen av strukturkriteriet medfører et negativt trekk i rammeoverføringen på ca. 3,6 mill. kr. Småkommune- og distriktstilskudd innebærer en positiv effekt på ca. kr 82.000. Samlet negativt utslag av nytt inntektssystem blir dermed ca. 1,2 mill. kr for Trøgstad kommune sammenlignet med inntektssystemet for 2016.

ENDRING SOM FØLGE AV NYTT INNTEKTSSYSTEM					
Kommune	Folketall	Endring i utgifts-utjevning	Endring som følge av struktur-kriterie	Endring i små-kommune- og distriktstilskudd	Samlet utslag nytt inntektssystem sammenlignet med inntektssystemet for 2016
Trøgstad	5 330	2 301	-3 621	82	-1 238

I 6K vil kommunen få beholde inndelingstilskuddet på 69 mill. kr årlig i 15 år + 5 år med 20 % årlig nedtrapping. Dette vil gi den nye kommunen noe tid til å effektivisere før man må legge driftsnivået til det reduserte permanente overføringsnivået som vil være om lag 55 mill. kr lavere enn 6K-kommunene vil ha hver for seg. I denne perioden vil man imidlertid motta årlig om lag 14,5 mill. kr mer enn om man blir stående hver for seg. Sammen med reformstøtte og engangstilskudd på til sammen 80 mill. kr, vil dette generere en merinntekt for de 15 første årene tilsammen på 295 mill. kr for en eventuell 6K-kommune.

En kommunesammenslåing vil videre gi den nye kommunen mulighet til å få ta del i midler til bedret infrastruktur på 100 mill. kr, årlige stimuleringsstilskudd på 200 mill. kr avsatt til sterkere regionale tyngdepunkt og økt mulighet for å bli vurdert ved lokalisering av nye og eksisterende statlige arbeidsplasser. Jo større befolkningstetthet en ny kommune får, jo større er mulighetene for å ta del i disse midlene/tiltakene.

Vurderinger

Kommunestyret i Trøgstad har bestemt en prosess hvor vi nå kommer inn i fasen der det skal tas valg hvorvidt Trøgstad skal bestå som egen kommune eller inngå i en ny kommune sammen med Askim, Eidsberg, Hobøl, Marker og Spydeberg (6K). Rådmannen vil i den sammenheng benytte muligheten til å berømme politikerne for å ha etablert og gjennomført en ryddig prosess i arbeidet med kommunereform.

Stortinget og regjeringen har, som nevnt i saksopplysningen, 4 mål for kommunereformen. Disse målene fanger opp kommunens hovedoppgaver. Rådmannen har valgt å vurdere om Trøgstad kommune bør forbli egen kommune eller inngå som en del av et 6K i lys av disse målene:

- Mål 1: Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- Mål 2: Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Mål 3: Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Mål 4: Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver

Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Et sentralt spørsmål er hvilken kompetanse administrasjonen i dagens kommuner har til å drive en god og effektiv saksbehandling, som sikrer innbyggerne likebehandling i forhold til lov og regelverk. I rapporten «Retningsvalg Indre Østfold» v/Ø. Holt gjengis rådmennenes egenrevisning av

nåsituasjonen når det gjelder «kompetanse» og myndighetsutøvelse:

- Alle kommunene peker på at fagmiljøene er små og sårbare, hvilket fører til utfordringer for tjenesteproduksjon, skjønnsutøvelse, planlegging, og rekruttering av nye medarbeidere med høy kompetanse.
- Flere peker på utfordringer med rekruttering av medarbeidere med relevant kompetanse til: helsevern for barn og unge (jordmødre/helsestasjon), logopedi, psykiatri, rusomsorg, sosiale tjenester, tekniske tjenester, beredskap og sikkerhet, ressurskrevende brukere, og støtte-/stabsfunksjoner som IKT, HMS og internkontroll.
- Det er også utfordringer i forhold faglig utviklingsarbeid i de operative virksomhetene.
- Alle peker på kapasitetsproblemer i nær sagt alle funksjoner, men spesielt i de administrative.
- Utilstrekkelig kapasitet og kompetanse løses ved kjøp av tjenester og samarbeid i mange ulike former med andre kommuner.
- Hver av kommunene oppleves ofte for små til å opprette egne stillinger på områder som krever spesiell kompetanse. Omfanget av arbeidsoppgavene i hver enkelt kommune forsvarer ikke egen stilling. Eksempelvis arkitekter, landskapsarkitekter, jurister med ulike spesialiteter, arkeologer, eiendomsforvaltere m.m.

Trøgstad kommune produserer og leverer totalt sett gode tjenester. Kommunen er opptatt av å ha et helhetlig fokus med stor grad av tverrfaglig og tverrtjenestelig samarbeid, dette bidrar til god og effektiv tjenesteyting. Dette ses på flere områder, som eksempel kan nevnes kommunens løsning for å koordinere og forankre folkehelsearbeidet. Trøgstad kommune har en flat organisering. Det er kort vei fra øverste ledelse til medarbeidere som jobber ut mot kommunens innbyggere, og mindre forhold gir god oversikt. En organisasjonskultur basert på medarbeiderskap og relasjonsledelse gir mange kreative og gode løsninger.

God rolleforståelse hos politikere og administrasjon og evnen til å jobbe mot felles mål gir mulighet til effektiv oppgaveløsning. Stor takhøyde, troen på at en vil Trøgstads beste og hverandre vel, er et godt utgangspunkt for godt arbeidsmiljø.

Utfordringene som er listet opp i rådmennenes egenvurdering finner en også i Trøgstad. Det er krevende å opprettholde gode tjenester på alle områder. Mindre kommuner skal levere samme tjenester som store, etter samme lovverk og med samme profesjonalitet. Det kreves stadig mer spisskompetanse for å få «jobben gjort». Kompleksiteten i forbindelse med offentlige anskaffelser kan være et godt eksempel på dette. Et annet eksempel er samhandlingsreformen, som har ført til behov for økt sykepleierdekning og spesialkompetanse innenfor pleie og omsorgstjenestene. Kommunen vil få et tilsvarende behov når en i løpet av 2017 – 2018 skal ivareta pasienter med helseplager innenfor rus- og psykiatri på et langt tidligere tidspunkt etter behandling og innleggelse enn i dag. Dette fører til at kravet om å levere spisskompetanse vokser. En annen utfordring er at det er vanskelig å rekruttere nødvendig spesialkompetanse uten å kunne tilby fulle stillinger. I Trøgstad gjelder dette bl.a. jordmor, fysioterapeut, logoped, psykolog og innen beredskap. Et annet tegn i tiden er innbyggernes økende fokus på egne krav og rettigheter. I mindre kommuner kan nærhet til brukerne, dvs. at man kjenner personen, familien og forholdene rundt personen, gjøre det krevende å opprettholde faglig objektivitet og derigjennom sikre likebehandling.

For de mindre tjenesteområdene innen administrasjonen, barnehageadministrasjon, skoleadministrasjon, plan, miljø, prosjektledelse for utbygging, byggesak, helse, barnevern, IKT, personal og arkiv blir fagmiljøene i Trøgstad små. I sammenligning med andre kommuner har Trøgstad en effektiv og liten administrasjon. Godt arbeidsmiljø, tverrfaglig tenking og myndiggjorte og lojale medarbeidere med høy arbeidskapasitet gjør dette mulig. I en utviklingsorientert

organisasjon som Trøgstad vil og skal det være en opplevelse av alltid å ville mer. Ansatte føler imidlertid i økende grad at arbeidsmengden og kompleksiteten i oppgavene er tyngende, at det ligger for mange ugjorte oppgaver og at arbeid i noen tilfeller må leveres med en lavere kvalitet enn ønsket. Det er for liten tid til kompetanseutvikling. Få ansatte pr. fagfelt er sårbart, ved at arbeid stopper opp ved vakanse. Dette kan starte en negativ spiral som det er krevende å snu.

Trøgstad kommune er, som alle de andre Indre Østfold-kommunene, 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 med i 13 ulike interkommunale selskaper sammen med to eller flere av kommunene i Indre Østfold. I en ny 6K-kommune vil hovedtyngden av de interkommunale selskapene inngå som virksomheter innenfor kommunen. Kommunen vil derigjennom kunne styre disse fagområdene direkte og benytte de ulike fagområdene på tvers av tjenestene, en mulighet som i liten eller ingen grad utnyttes i dagens selskaps- og samarbeidsløsninger.

Større fagmiljø vil gi stordriftsfordeler, økt kompetanse og i større grad sikre likebehandling. Samtidig vil det i en større kommune måtte påregnes mer intern administrasjon til styring og informasjonsutveksling. En kan også anta at mulighetene til rasjonell drift som følge av god innsikt i den helhetlige organisasjonen, vil avta med størrelsen.

Mindre kommuner er generelt gode på å levere basistjenester som skoler, barnehager, sykehjem, hjemmetjenester og helsestasjon, der det er mange brukere eller stort volum. Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) gjennomførte i 2015 en innbyggerundersøkelse som ble besvart av 11.567 nordmenn. I denne kommer det fram at innbyggerne i små og store kommuner er omtrent like fornøyd med de kommunale tjenestene (henholdsvis 69 og 70 % fornøyd), når de får spørsmålet om hvor fornøyd de er med tjenestene alt i alt. På spørsmål om de ulike tjenestene viser undersøkelsen at innbyggerne i små kommuner generelt er mer fornøyd med tjenestene barnehage, SFO, grunnskole, sykehjem, helsestasjon, hjemmetjenester, sosialhjelp og plan og byggesak. For barnehage og pleie- og omsorgstjenester er forskjellene på hele 10 - 20 % mellom kommuner under 5000 innbyggere og over 110.000 innbyggere.

I grunnlagsdokumentet til 6K står det: *I 6K vil barnehager, skoler og helsetjenester opprettholdes på de steder hvor dette er lokalisert i dag. De stedsuavhengige tjenestene skal samlokaliseres for at gevinster skal kunne tas ut i form av bedre tjenester til innbyggerne, oppnå stordriftsfordeler og styrke kompetanse.*

Det burde derfor ligge til rette for å opprettholde og videreutvikle de samme gode basistjenestene i den nye kommunen.

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

For å oppfylle Stortingets mål om en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, er en sammenslåing av flere kommuner i Indre Østfold, der både Eidsberg og Askim er med, en forutsetning. Regionen Indre Østfold vil da kunne styres enhetlig som det felles funksjonelle området det er, med tanke på arbeid/næring/handel, bolig, kulturarena og infrastruktur. Utad vil Indre Østfold stå sterkere med ett felles politisk styre som trekker i samme retning. Det er vanskelig å tale med en tydelig og sterk stemme utad regionalt (fylke) og nasjonalt når det først må tas konsensusbeslutninger i regionrådet. Dersom kommunestrukturen opprettholdes vil det fortsatt være konkurranse mellom kommunene og spesielt byene om næringsutvikling og infrastruktursatsing.

I rapport «Retningsvalg Indre Østfold» heter det (kap. 2.9) at 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. Rapporten tydeliggjør at flyttemønster og arbeidsreiser viser at E18-kommunene Spydeberg, Askim, Trøgstad, Eidsberg og Skiptvet er sterkt integrert, mens kommunene rundt dette kjerneområdet (Marker og Rakkestad) er mindre integrert. Lokalisering av kjøpesenter/handelsområder peker på det samme. Analysen 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.

Mange mener at stedsutvikling i de mindre tettstedene kan oppleve større konkurranse om ressurser og plassering av bolig- og næringsområder fra byene, og at vi derved vil få en sentralisering. Dette er en utfordring som er der i dag også med dagens kommunestruktur og som i stor grad styres av hvor folk ønsker å bo og etablere bedrifter. Planlegging og politikk påvirker også i hvilken grad det skjer en sentralisering. En vanlig reaksjon når mindre steder opplever større konkurranse fra andre tettsteder eller fravær av offentlig forvaltning er at egen dugnadsinnsats øker. Et eksempel på dette kan være den innsatsen som gjøres av velforeningene i Tosebygda, Havnås og Båstad. Å opprettholde og videreutvikle tettstedene vil være viktig for en framtidig ny kommune.

I 6Ks grunnlagsdokument er det beskrevet et tiltak for å bidra til videre utvikling av de mindre stedene: *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. Stillingen inngår i kommunens nærings- og utviklingsavdeling, men er lokalt plassert som pådriver og aktiv tilrettelegger for lokalmiljøet.*

Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Kommunen opplever stadig større krav til sitt tjenestetilbud, og større kompleksitet i saker og nye ansvarsområder gir behov for mer spesialkompetanse enn tidligere. Dette er utfordrende både økonomisk og faglig. Behovet for en mer effektiv drift for å kunne opprettholde dagens tjenestenivå bør veie tungt når spørsmålet om en kommunesammenslåing skal vurderes. Det er en realitet at man i dag sitter med de samme driftskostnadene i kommunene. Dette gjelder bl.a. administrasjon, interne tjenester, politikk, samordning mellom kommunene, IKS'er, lisens- og programvarekostnader samt mange ikke stedbundne tjenester. Dette utgjør betydelige kostnader som over tid kan effektiviseres samlet, men ikke i den enkelte kommune, siden tjenestene og funksjonene da blir for sårbare. Dette er ressurser som heller kan nyttes til å styrke og bedre brukerrettede tjenester. Ved at man får beholde inndelingstilskuddet i 15 år, og deretter 5 år med nedtrapping, får man tid til å ta ut denne effektiviseringsmuligheten, samtidig som man sitter igjen med en kompensasjon som følge av inndelingstilskuddet.

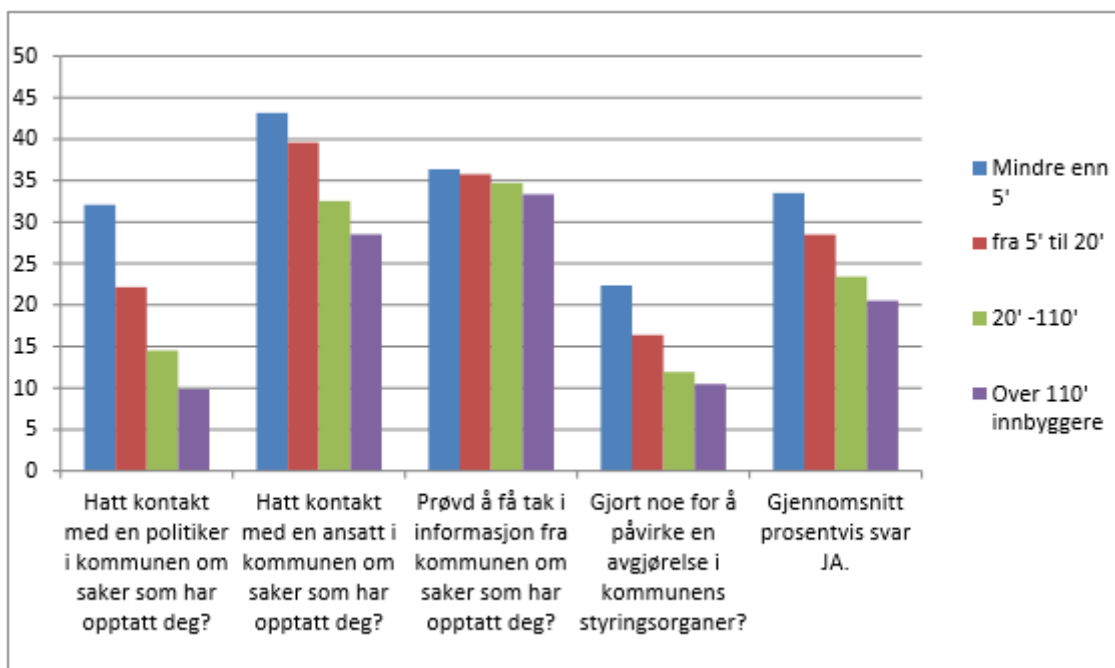
Konsekvensene av det nye inntektssystemet gir samlet sett marginale endringer for Trøgstad og gir ikke isolert sett noen grunn til å fatte beslutning om kommunesammenslåing. Trøgstad kommune har imidlertid et svært stramt driftsbudsjett hvor det de siste årene har vært nødvendig å bruke fondsreserver for å kunne levere et budsjett i balanse. I 2016 gjelder dette bl.a. kjøp av sykehjems plasser i andre kommuner, ressurser til barn med særskilte behov i barnehage og midler til dekning av den kommunale andelen av utgiftene til drift av bofellesskap for enslige mindreårige flykninger. Summen av dette utgjør betydelige beløp (ca. 3,4 mill. kr i opprinnelig budsjett 2016). Trøgstad kommune har de siste årene maktet å levere et kommuneregnskap med overskudd og kommunestyret har sørget for å etterfylle fondene. Trøgstad kommune vil møte store økonomiske utfordringer dersom kommunen ikke klarer å styrke fondene gjennom framtidige overskudd. Da vil disse utgiftene måtte dekkes gjennom kommunens ordinære inntektsrammer. Videre opplever de fleste virksomhetene at det er stramt økonomisk, og det skal leveres tjenester på nye områder og til flere brukere. Dette innebærer at Trøgstad kommune står ovenfor betydelig effektiviseringskrav de nærmeste årene. For å møtet dette kan det være nødvendig med strukturelle grep og/eller å belaste

innbyggerne med et høyere avgifts- og skattenivå.

Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver

Hva styrker lokaldemokratiet? Regjeringen legger vekt på at større kommuner vil redusere behovet for interkommunale løsninger, at flere oppgaver kan overføres kommunene og at innbyggerne kan få innflytelse på utviklingen og forvaltningen av flere av de tjenester de benytter seg av i hverdagen. En annen måte å måle styrken til lokaldemokratiet på, er å se på oppslutningen til lokale partier, valgdeltakelse og kontakten mellom innbyggerne og politikerne.

Ifølge rapporten fra høyskolen i Hedmark kan lokaldemokratiet forenklet sies å være oppbygd av to deler. En direkte del, gjennom valg hvert fjerde år og gjennom deltakelse i politiske partier, og en indirekte del. Den indirekte delen er deltakelse og jevnlig kontakt med både politisk folkevalgte og kommuneadministrasjonen om lokalpolitiske saker. Rapporten refererer til DIFI-innbyggerundersøkelsen i 2013 med over 10.000 deltakere. Forfatterne av rapporten har ut fra undersøkelsen laget figuren nedenfor som viser deltakelse i politiske kommunale saker, fordelt på fire kommunestørrelser, der hver søyle representerer andel som har svart ja.



Her ser vi klart at deltakelse i det indirekte lokaldemokratiet er større i mindre kommuner enn større.

I rapporten «Retningsvalg Indre Østfold» vises det til en KS-rapport i spørsmålet om kommunesammenslåingen påvirkning på lokaldemokratiet. Rapporten ble publisert i 2014, og av sammendraget fremgår følgende:

Hovedinntrykket er at forskerne finner forskjeller mellom kommunene, men når de undersøker årsakene til disse forskjellene, finner de som oftest at trekk ved befolkningen betyr mer enn kommunene, og at det er svært få sammenhenger mellom kommunestørrelse og lokaldemokrati og selvstyre når det tas høyde for andre mulige forklaringer.

Rapporten fra KS ser også på forskning om hva lokale folkevalgte selv kan gjøre for å bidra til utviklingen av et godt lokaldemokrati. Det bildet som tegnes er at det ikke finnes én enkelt oppskrift,

men at flere tiltak kan virke, og at virkningen blir best når det er sammenheng mellom tiltakene. Dette peker med andre ord i retning av at tiltak og politikk for å styrke lokaldemokratiet, bør tas inn som et vesentlig tema når det planlegges nye kommunedannelser, både i de faglige utredningene, og i de politiske «forhandlingene» om å danne en ny kommune.

Det synes ut fra dette vanskelig å konkludere på om kommunesammenslåing er positivt eller negativt for lokaldemokratiet totalt sett.

Oppsummering/konklusjon:

Trøgstad kommune er en god bo- og oppvekstkommune. Kommunen har i gjennom flere år hatt god økonomisk styring og levert gode resultater, det er utvist nøkternhet og det er foretatt kloke politiske grep som har gavnet kommunens innbyggere. Når innbyggerne avgir sin rådgivende stemme er det ikke overraskende for rådmannen om et flertall er fornøyd med dagens kommune slik den framstår. Når rådmannen allikevel innstiller på at Trøgstad bør inngå i en større Indre Østfold kommune – 6K, har det sammenheng med at rådmannen ser at stadig færre av oppgavene som kommunen er satt til å løse, kan løses innenfor egen organisasjon og kommunegrense og at en regionkommune vil gi en mer helhetlig samfunnsutvikling og styrket region.

Kommunen er avhengig av samarbeid, felles forståelse og gjensidig forpliktende avtaler med omkringliggende kommuner for å løse stadig flere av kommunens oppgaver. Rådmannen anser at dette avhengighetsforholdet i realiteten fører til en fragmentering av den kommunale politiske og administrative styringen, samtidig som det å følge opp de interkommunale selskapene og andre former for kommunalt samarbeid er ressurskrevende, også rent økonomisk.

Det er ikke belegg for å si at en ny og større kommune vil levere bedre eller dårligere stedlige basistjenester. Tjenester fra smalere, mindre fagområder (ikke-stedlige tjenester) og myndighetsutøvelse vil etter all sannsynlighet bli bedre i en større kommune grunnet større og mer kompetente fagmiljø. Behovet for større fagmiljø, redusert antall interkommunale samarbeid, muligheten for stordriftsfordeler, helhetlig samfunnsutvikling og å styrke regionen er viktige og gode argumenter for å slå sammen kommunene. Større fagmiljø kan en få ved å slå sammen to kommuner, men det stadig økende behovet for ulike former for interkommunalt samarbeid vil ikke reduseres før de fleste av Indre Østfolds kommuner etablerer en ny kommune sammen. Et annet viktig argument for sammenslåing til 6K er behovet for en helhetlig samfunnsutvikling i Indre Østfold og en slagkraftig region. Dette kan bare oppnås dersom både Askim og Eidsberg og et flertall av kommunene i Indre Østfold inngår i samme kommune.

Dokumenter brukt i saken ligger på kommunens nettside under kommunereform eller med lenke nedenfor:

- Grunnlagsdokument for 6K
- Kommunestyresak 16. juni 2015: Foreløpig retningsvalg
- Kommunestyresak 19. mai 2016: Retningsvalg 4K eller 6K
- Retningsvalg Indre Østfold. Øyvind Holt. Mai 2015.
- [Kommunestruktur og interkommunalt samarbeid Indre Østfold. B. Jensen et al. Oppdragsrapport nr 5 – 2014. Høgskolen i Hedmark](#)
- <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/undersokelser/innbyggerundersokelsen-2015/hva-mener-innbyggerne/kommunale-og-fylkeskommunale-tjenester>

