



Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.: 2014/4851 310 CHJ

Vår dato: 29.09.2016

## Kommunereformen i Østfold - Fylkesmannens oppsummering og tilråding

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i oppdragsbrev 24. juni 2014 gitt fylkesmennene en sentral rolle i gjennomføringen av kommunereformen. Fylkesmannen ble gitt oppgave som prosessveileder og skal oppsummere kommunenes vedtak. Fylkesmannen skal gjøre en vurdering av de samlede kommunestyrevedtakene, og på selvstendig grunnlag utarbeide en tilråding. Fylkesmannen skal legge vekt på helheten i regionen og fylket, og vurdere om de kommunale vedtakene er i tråd med hovedmålene i reformen.

Hovedmålene i reformen er:

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

I departementets brev 7. juni 2016 vises det til at «*Tilrådingene baseres på de lokale prosessene, sett opp mot målene for reformen og kriteriene for en god kommunestruktur. Dette vil gi både Regjeringen og Stortinget et best mulig beslutningsgrunnlag når vi skal gjøre en nødvendig politisk avveining av lokale, regionale og nasjonale hensyn, jf. Innst. 300 S (2013-2014) der flertallet på Stortinget skriver at «unntak fra dette 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 tillegg til de endringer som foreslås nå, har Fylkesmannen i Østfold tolket oppdraget slik at fylkesmennene også skal gjøre en vurdering av kommunestrukturen på sikt.

I departementets mal for fylkesmennene, og i brev 1. juli 2016, synliggjøres muligheten for kommunale sammenslåingsvedtak i perioden frem mot årsskiftet. Fylkesmannen skal ettersende en vurdering av eventuelle vedtak som gjøres i løpet av høsten.

Fylkesmannen i Østfold har løst oppgaven i henhold til oppdraget fra departementet. Det har vært viktig for Fylkesmannen at prosessene i kommunene har vært best mulig og at vedtakene har vært godt begrunnede. Fylkesmannens tilråding er basert på kommunenes utredninger og vedtak. For ytterligere informasjon om Fylkesmannens arbeid vises det til vedlegget.



Fylkesmannen har hatt et løpende og godt samarbeid med KS og Distriktssenteret i arbeidet med kommunereformen. I tråd med forutsetningene ble KS invitert med i Fylkesmannens styringsgruppe for reformarbeidet. KS valgte å delta i styringsgruppen som observatør.

#### **OPPSUMMERING AV VEDTAKENE I ØSTFOLD**

Kommuner som ønsker å slå seg sammen (5):

- Moss og Rygge. Vedtakene åpner også for Råde, som inngikk i en alternativ avtale.
- Askim og Hobøl. Vedtakene åpner for også Spydeberg, som inngikk i en alternativ avtale.
- Rømskog og Aurskog-Høland (Akershus)

Kommuner som ønsker sammenslåing, men er uten gjensidig vedtak (4):

- Sarpsborg ønsker sammenslåing med Rakkestad og Råde.
- Fredrikstad ønsker sammenslåing med Hvaler og Råde.
- Eidsberg ønsker å bli del av en større kommune i Indre Østfold Øst. Dette omfatter Marker, Trøgstad og Rakkestad.
- Halden tar til etterretning at Aremark har vedtatt å stå alene, men er positive til nye forhandlinger hvis situasjonen endrer seg.

Kommuner som ønsker å fortsette alene (9):

- Hvaler, Råde, Aremark, Marker, Spydeberg, Skiptvet, Våler.
- Rakkestad vil stå alene, men dersom Stortinget setter kommunens vedtak til side er Sarpsborg foretrukket som retning for sammenslåing.
- Trøgstad har, med henvisning til folkeavstemningen, sagt nei til kommunesammenslåing, men uttrykker samtidig ønske om en samlet kommune i Indre Østfold.

### **Fylkesmannens tilråding om kommunestruktur i fylket**

Tilråding om sammenslåing av kommuner har følgende to hovedperspektiver:

1. Sammenslåing basert på frivillighet, med virkningstidspunkt 1. januar 2020
  - a. Forutsatt at sammenslåingen bidrar til å oppfylle reformens mål og ikke går på tvers av helhetsvurderingen
  - b. Forutsatt at en kommune ikke hindrer andre kommuner i å oppnå en funksjonell sammenslåing
2. Anbefalt sammenslåing på sikt, basert på kommunenes prosesser og vurderingen av helheten i fylket

## **1 Kommunesammenslåinger med virkningstidspunkt 1. januar 2020**

### **1.1 Tilråding om sammenslåing**

Fylkesmannen vil tilrå at disse kommunene blir slått sammen gjennom Stortingets behandling av kommunereformen våren 2017:

- Moss og Rygge kommuner
- Askim, Hobøl og Spydeberg kommuner
- Rømskog og Aurskog-Høland (Akershus) kommuner

Det legges til grunn at Rømskog overføres til Akershus fylke. Tilrådingen endrer antallet fra 18 til 14 kommuner i Østfold.

## 1.2 Avvik fra frivillighetsprinsippet

I tilrådingen foreslås det avvik fra frivillighetsprinsippet for Spydeberg kommune, som ligger midt mellom Askim og Hobøl kommuner.

Som en følge av resultatet fra folkeavstemningen vedtok Spydeberg kommunestyre å forbli egen kommune. Vedtaket innebærer at Spydeberg hindrer to andre kommuner i å oppnå en funksjonell sammenslåing. Fylkesmannen anser dette som en situasjon hvor det er legitimt å se bort fra frivillighetsprinsippet.

## 1.3 Begrunnelse for tilrådingen

### **MOSS OG RYGGE**

Etablering av nye Moss kommune med Moss og Rygge kommuner er i samsvar med kommunestyrenes vedtak. Prosessene i disse to kommunene viste at en sammenslåing var naturlig og moden. De ønsket opprinnelig en sammenslåing på et tidligere tidspunkt, men valgte å følge hovedløpet med etablering 1. januar 2020.

En sammenslått kommune med Rygge og Moss vil med dagens innbyggertall få 47640<sup>1</sup> innbyggere. Tettbebyggelsen i deler av kommunene har vokst sammen, og kommunegrensen kan ikke lenger ses som en funksjonell deling av lokalsamfunnet. Rygge og Moss har den tettste og mest sentrale strukturen i Mosseregionen.

I Mosseregionen er det utredet alternativer også med Råde og Våler kommuner. Utredningen viser at en større sammenslåing rundt Moss vil gi bedre effekter på samordnet samfunnsutvikling og interkommunalt samarbeid. En sammenslåing av Moss og Rygge vil likevel være et robust alternativ og står ikke i veien for Fylkesmannens tilråding på sikt, som er en større kommune omkring Moss.

### **ASKIM, HOBØL OG SPYDEBERG**

Askim og Hobøl kommuner har gjort vedtak om sammenslåing. De folkevalgte foretrekker en samlet kommune med Spydeberg som deltaker, uten at dette er lagt som forutsetning for sammenslåing av de to kommunene. Spydeberg kommune har sagt nei til kommunesammenslåing.

For samfunnsutviklingen i området er det en åpenbar utfordring at Hobøl og Askim kommuner ikke har felles grense. Spydeberg skiller kommunene langs hele den tilliggende grensen. Knapstad i Hobøl og Spydeberg sentrum regnes i tillegg som ett tettsted<sup>2</sup>. Selv om Hobøl og Askim kommuner kan oppnå flere gevinster ved en sammenslåing, vurderes det som begrensende for måloppnåelsen at kommunen blir fysisk delt av en annen kommune.

Gjennom *Grunnlagsdokument for etablering av Vestalternativet – en sammenslutning av kommunene Askim, Hobøl og Spydeberg* er det lagt et godt grunnlag for å bygge en felles kommune. En slik kommune vil bestå av 26733 innbyggere. Korte avstander, felles hovedfartsårer og høy integrering gjennom inn- og utpendling underbygger de tre kommunenes tilhørighet. En sammenslåing av Askim, Hobøl og Spydeberg er etter Fylkesmannens vurdering et godt alternativ på kort sikt.

### **RØMSKOG OG AURSKOG-HØLAND (AKERSHUS)**

Rømskog har vedtatt sammenslåing med Aurskog-Høland kommune, der kommunen etter sammenslåingen ønsker å bli en del av Akershus fylke. Aurskog-Høland har fattet likelydende vedtak.

---

<sup>1</sup> SSB tall, 1. januar 2016 – dette er lagt til grunn for øvrige innbyggertall i brev og vedlegg.

<sup>2</sup> Knapstad inngår i Spydeberg tettsted i henhold til SSBs definisjon.

En sammenslåing med Aurskog-Høland innebærer at de 672 innbyggerne i Rømskog blir en del av en kommune med en befolkning på 16586. Befolkningsmessig er ikke dette en stor kommune, men for Rømskog vil endringen bety mye for kommunens robusthet.

Rømskog har stor tilknytning til Aurskog-Høland og Akershus fylke. For Rømskog vil en sammenslåing med Aurskog-Høland bidra til måloppnåelser innen helhetlig og samordnet samfunnsutvikling. Kommunene har fellesnevner i arealrikdom og en spredt tettstedstruktur.

Fylkesmannen går ut fra at behovet for interkommunalt samarbeid i fortsettelsen i stor grad vil være samsvarende med hva Aurskog-Høland har i dag. For Rømskog sin del innebærer sammenslåingen at man ikke lenger er avhengig av å kjøpe grunnleggende tjenester.

Fylkesmannens anbefaler at Rømskog kommune slås sammen med Aurskog-Høland, og blir en del av Akershus fylke.

## 2 Kommunesammenslåinger på sikt

### 2.1 Tilråding om sammenslåing

Den helhetlige tilrådingen om ny kommunestruktur følger i stort den tradisjonelle regioninndelingen i Østfold, der de fire byene i ytre Østfold kobles til en eller flere nabokommuner, og Indre Østfold samles til en kommune. På sikt anbefales det altså at Østfold består av fem kommuner:

- Moss, Rygge, Våler og eventuelt Råde
- Fredrikstad, Hvaler og eventuelt Råde
- Rakkestad og Sarpsborg
- Askim, Eidsberg, Hobøl, Marker, Skiptvet, Spydeberg og Trøgstad
- Aremark og Halden
- Rømskog slås sammen med Aurskog-Høland og legges til Akershus

Med unntak av Skiptvet og Våler har kommunene fremforhandlet avtaler som samsvarer med disse anbefalingene.

### 2.2 Gjenstående utfordringer i fylket

- I et samfunnsutviklingsperspektiv sees fordeler ved å slå sammen byområdet Sarpsborg – Fredrikstad. Dette bør utredes på lengre sikt.
- Vestby, som ligger i Akershus fylke, har samarbeid og utveksling av arbeidskraft med Moss. Det anbefales å gjøre en nærmere utredning og vurdering for en eventuell sammenslåing med nye Moss kommune. Dette bør for øvrig sees i sammenheng med tilrådingen fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus.
- Fylkesmannens tilråding inneholder ikke forslag til grenseendringer. Det er foreløpig ikke kommet ønske om eventuelle grenseendringer fra kommunene eller innbyggere.

### 2.3 Nærmere begrunnelse for tilrådingen

#### **MOSS, RYGGE, VÅLER, OG EVT. RÅDE**

Mosseregionen framstår som en naturlig bo- og arbeidsmarkedsregion, tydeligst for Moss, Rygge og Våler. Som en del av kommunerformarbeidet har de fire kommunene gjennomført felles utredninger. Utredningene viser at en samlet kommune, med deltakelse fra alle fire kommune, totalt sett gir den beste løsningen for regionen.

De tre kommunene Moss, Rygge og Våler vil med dagens innbyggertall utgjøre en kommune på til sammen 52 826 innbyggere. Med Rådes deltakelse vil størrelsen komme opp i 60 000. Dette er kommunestørrelser som gir grunnlag for fagmiljøer som kan utøve profesjonalitet,

tilby bredde i tjenestetilbud og skape utvikling. Med hensyn til kompetanse og kapasitet i tjenesteproduksjonen vil en sammenslåing få stor betydning for Våler, som i dag har 5186 innbyggere.

Pendlemønster, flyttemønster og idretts- og kulturliv viser at innbyggerne i Moss, Rygge og Våler er sterkt integrerte. Den helhetlige areal- og samferdselsplanleggingen foregår i et integrert og gjensidig avhengig samarbeid mellom kommunene i regionen. Fellesutredningen peker på at kommunene likevel ikke har nådd vesentlige samfunns mål innen boligbygging og næringsutvikling. Samfunnsutviklingen i området vil kunne håndteres på en mer resultateffektiv måte av en samlet kommune, som ett prioriterende organ.

En kommune på 50-60 000 innbyggere vil gi økonomisk robusthet med tanke på svingninger i tjenestebehovet og uforutsette hendelser. Grunnlagsmaterialet viser at Rygge vil forbedre sin økonomiske soliditet, mens Våler vil få hjelp til å håndtere befolkningsveksten. Våler har høyest befolkningsvekst i Østfold og står overfor store investeringer med behov for styrking av driftsoppgaver. En sammenslåing gir grunnlag for å effektivisere kommuneorganisasjonen og finne budsjettavlastende tiltak. I sammenlikningen av økonomiske nøkkeltall gir en sammenslåing av alle fire kommuner best resultat.

En kommunesammenslåing i Mossregionen vil medføre at de folkevalgte får innflytelse over større arealer og en større befolkning enn i dag. Politikerne kan i større grad gjøre helhetlige prioriteringer med lokale tilpasninger i regionen. En regionkommune vil i høy grad kunne utvikle interkommunale samarbeid, og kan bygge videre på det allerede etablerte felles planarbeidet mellom kommunene.

#### **SÆRSKILTE VURDERINGER FOR RÅDE**

Råde kommune, med sine 7357 innbyggere pr. 1. januar 2016, bør på sikt inngå i en større kommune. Fylkesmannen har imidlertid ingen klar anbefaling om retning for en fremtidig sammenslåing. Fra Råde er det relativt kort avstand til tre større bykommuner, hvor mange av innbyggerne arbeider. En oppstykket kommunestruktur langs E6 bidrar til en konkurransesituasjon om næringsarealer og kan vanskeliggjøre en bærekraftig og helhetlig arealforvaltning.

Plansamarbeid og utstrakt interkommunalt samarbeid tilsier en sammenslåing med Mossregionen. Pendle- og flyttemønster og resultatet av innbyggerundersøkelsene gir imidlertid ingen entydig retningsangivelse mellom Moss og Fredrikstad. Det kan eventuelt vurderes grensejusteringer for deler av kommunen i en fremtidig sammenslåingsprosess.

#### **FREDRIKSTAD OG HVALER, OG EVT. RÅDE**

Det er Fylkesmannens vurdering at en sammenslåing av Fredrikstad, Hvaler og evt. Råde i stor grad vil imøtekomme målsettingene for kommunereformen. Samtidig må det påpekes at en sammenslåing av Fredrikstad og Sarpsborg vil gi høyere måloppnåelse i et bredere samfunnsutviklingsperspektiv. En sammenføyning av Fredrikstad, Hvaler og evt. Råde står imidlertid ikke i veien for en utvidet sammenslåing i Nedre Glomma på lengre sikt.

Nye Fredrikstad med Fredrikstad og Hvaler, vil få 83 478 innbyggere. Med Rådes befolkning vil antallet runde 90 000. Dette er kommunestørrelser som gir grunnlag for fagmiljøer med kapasitet og kompetanse, som kan utøve profesjonalitet, tilby bredde i tjenestetilbud og skape utvikling. For Hvaler vil en sammenslåing gjøre kommunen mindre sårbar for svingninger i tjenestebehov. Kommunen vil også kunne prioritere fagutvikling i fremtidens tjenesteproduksjon.

I plattformen for *Nye Fredrikstad* er det et hovedpoeng at man i en sammenslått kommune har mye å hente på det overordnede samfunnsutviklingsområdet. I tillegg til generelle elementer, nevnes kystsoneforvaltningen som et felles anliggende, med muligheter for bedre vern om natur og friluft- og rekreasjonsområder. Én kommune vil også lettere kunne ta tak i de store spørsmålene knyttet til miljø, klima og folkehelse. Innbyggertallet i Hvaler og Råde tatt i betraktning, er det relativt sett stor pendlerstrøm mellom Fredrikstad og disse kommunene.

Økonomien i dagens Fredrikstad har et bakgrunnsbilde som er generelt for kommunesektoren. Kommunen er i tillegg en minsteinntektskommune som må finne løsninger med omprioriteringer og effektiviseringstiltak innenfor et begrenset handlingsrom. Hvaler har relativt store inntekter fra eiendomsskatt. Kommunen står overfor fremtidige utfordringer, da med hensyn til en svak aldersbæreevne. I sum vil den nye kommunen kunne ta opp i seg demografiske utfordringer for Hvaler, uten at dette skal få større betydning for den samlede økonomien.

En kommunesammenslåing vil medføre at de folkevalgte får innflytelse over større arealer og en større befolkning enn i dag. Politikerne kan i større grad gjøre helhetlige prioriteringer med lokale tilpasninger i regionen. Dette kan tenkes å gi positive ringvirkninger for rekruttering av politikere fra Hvaler, som er en utfordring i dag. I følge *Felles plattform for bygging av Nye Fredrikstad kommune* vil lokalsamfunnsmodellen benyttes i den nye kommunen. Fredrikstad har i dag en omfattende leveranse til Hvaler innenfor en rekke service- og støttetjenester, som vil bortfalle ved en sammenslåing.

## **SARPSBORG OG RAKKESTAD**

Etter Fylkesmannens vurdering vil en sammenslåing av Sarpsborg og Rakkestad kommuner i stor grad oppfylle reformens intensjoner. I et samfunnsutviklingsperspektiv vil imidlertid en sammenslåing mellom Sarpsborg og Fredrikstad gi flere fordeler. En sammenføring av disse byene bør derfor utredes på lengre sikt. En sammenslåing av Sarpsborg og Rakkestad står imidlertid ikke i veien for en utvidet sammenslåing i Nedre Glomma i fremtiden.

En sammenslåing av Sarpsborg og Rakkestad vil gi en kommune på nærmere 63 000 innbyggere. Dette er en kommunestørrelse som gir grunnlag for fagmiljøer med kapasitet og kompetanse, som kan utøve profesjonalitet, tilby bredde i tjenestetilbud og skape utvikling. Sammenslåingen vil få særlige gunstige effekter for Rakkestad som i gitte situasjoner mangler kompetanse og kapasitet for å utføre sine oppgaver, og som på sammensatte og krevende områder er avhengig av samarbeid eller kjøp av tjenester.

Rakkestad har også tilknytning til Indre Østfold, men har valgt Sarpsborg som foretrukket retning ved en evt. sammenslåing. Innbyggertallet tatt i betraktning, er det relativt stor pendlerstrøm mellom Rakkestad og Sarpsborg. En sammenslåing gir muligheter for helhetlig planlegging av arealer rundt Riksvei 111. Landbruk er en fellesnevner for de to kommunene. Et godt samspill mellom by og omland, med det mangfoldet kommunen vil kunne by på, vil danne et godt grunnlag for utvikling av en attraktiv kommune.

Sarpsborg og Rakkestad har begge hatt en relativt lav årlig befolkningsvekst de siste årene, og prognosene tilsier at veksten fremover vil være under gjennomsnittet for fylket de neste 25 år. I 2040 vil aldersbæreevnen<sup>3</sup> være på omlag 2,5, som er på gjennomsnittet for fylket. På sikt står Rakkestad overfor vanskelige prioriteringer, som vil være lettere å håndtere i en

---

<sup>3</sup> Aldersbæreevnen er her beregnet som forholdet mellom antallet personer i alderen 20-66 år (yrkesaktiv aldersgruppe) og antallet personer over 67 år (pensjonistgruppe)

større kommune. Begge kommuner ser at stordriftsfordelene gir et økonomisk potensiale i en sammenslått kommune.

En kommunesammenslåing vil medføre at de folkevalgte får innflytelse over enda større arealer og en større befolkning enn i dag. Politikerne kan i større grad gjøre helhetlige prioriteringer med lokale tilpasninger i regionen. Grunnlagsdokumentet legger ikke opp til nærdemokratiske ordninger, men det vil opprettes et utvalg for kultur og nærmiljø. Når det gjelder interkommunalt samarbeid vil helsesamarbeidet mellom Rakkestad og Sarpsborg innlemmes i en ny kommune. Det forutsettes at behovet for interkommunale løsninger, som Rakkestad i dag har med Indre Østfold, vil falle bort.

#### **ASKIM, EIDSBERG, HOBØL, MARKER, SKIPTVET, SPYDEBERG OG TRØGSTAD**

Det har vært lagt ned et betydelig arbeid med kommunereformen i Indre Østfold, med utredninger av ulike alternative sammenslåinger for kommunene. Alle kommunene, med unntak av Skiptvet, har deltatt i forhandlinger og undertegnet et felles grunnlagsdokument. Beslutningsprosessene har imidlertid gitt svært ulike utfall.

Med utgangspunkt i dagens situasjon består området av syv kommuner med mellom 3 600 og 15 600 innbyggere. I sine egenvurderinger peker kommunene på at fagmiljøene er små og sårbare, hvilket fører til utfordringer for tjenesteproduksjon, skjønnsutøvelse, planlegging og rekruttering av nye medarbeidere med høy kompetanse. Det er kapasitetsproblemer i nær sagt alle funksjoner, men spesielt i de administrative. Den nye kommunen vil ha 50824 innbyggere. Dette tilsvarer en kommunestørrelse som har grunnlag for fagmiljøer som har kapasitet og kompetanse til å utøve profesjonalitet, tilby bredde i tjenestetilbud og skape utvikling.

Flyttemønster og arbeidsmønster viser at kommunene Spydeberg, Askim, Trøgstad, Eidsberg og Skiptvet er sterkt integrert. For Marker og Hobøl er kommunenes saksutredning klar på den regionale tilhørigheten. Kommunene har tydelige fellesnevner i tettsteds- og infrastruktur og geografi. Det er korte avstander mellom de syv kommunene. Rådmennene beskriver unisont en uheldig konkurransesituasjon i Indre Østfold, som opprettholdes med dagens kommunestruktur. Løsningen for å oppnå vellykket arealplanlegging, satsing på samferdsel og næringsutvikling vil være å legge regionen under ett prioriterende organ. En samlet kommune i Indre Østfold vil være av stor betydning for regional slagkraft.

Flere av kommunene står overfor betydelige effektiviseringskrav de nærmeste årene, som vil kunne føre til redusert tjenestekvalitet og økning i skatte- og avgiftsbelastningen. I en større kommune kan en betydelig del av driftskostnadene, som kommunene har felles, effektiviseres over tid. Dette kan nyttes til å styrke og bedre brukerrettede tjenester. En samlet Indre Østfold kommune vil utgjøre et regionalt tyngdepunkt. Dette bør gi øktemuligheter for å få del i statlige tilskuddsordninger (infrastrukturtiltak og stimuleringsstilskudd) og få tildelt statlige arbeidsplasser.

Indre Østfold som én kommune vil ha stor styringskapasitet og beslutningskraft. Det samme gjelder evnen til å gjøre helhetlige prioriteringer og å gjennomføre velferdspolitikken etter nasjonale mål. De folkevalgte vil få direkte innflytelse over et område som samsvarer med hvor de bor, arbeider, mottar tjenester og kulturtilbud. Etableringen av en samlet kommune i Indre Østfold vil medføre en avvikling av de aller fleste interkommunale selskaper og samarbeid. Dette vil frigjøre administrative ressurser og oppgavene vil løses innenfor den ordinære kommunale styringslinjen.

## **HALDEN OG AREMARK**

Halden og Aremark har forhandlet frem en felles avtale om mulig sammenslåing. Kommunene har ikke utarbeidet en felles utredning, men ut fra kommunenes ulike forutsetninger er det Fylkesmannens vurdering at en sammenslåing vil være hensiktsmessig. Utredning og behandling av sak om sammenslåing tilsier at kommunene i fellesskap bør utarbeide et felles grunnlagsdokument som gjør rede for momenter som det knytter seg usikkerhet til: Tjenestekvalitet, økonomi og innbyggerbetaling, stedsutvikling og lokaldemokrati.

En sammenslått kommune vil med dagens befolkningstall ha 31 548 innbyggere. Kommunestørrelsen gir grunnlag for fagmiljøer med kapasitet og kompetanse, som kan utøve profesjonalitet, tilby bredde i tjenestetilbud og skape utvikling. Etter Fylkesmannens syn vil sammenslåingen bety mye for tjenesteytingen i Aremark, som med sine 1404 innbyggere er den nest minste kommunen i Østfold.

Kommunene danner et funksjonelt samfunnsutviklingsområde. Kommunene har stor integrasjon og felles interesser hva gjelder arbeidsliv, tjenesteyting og offentlige tjenester. En kommunesammenslåing vil styrke helhetlig og koordinert samfunnsplanlegging i området, og kan gi forutsetninger for en balansert utvikling totalt sett.

Halden er i dag ROBEK-kommune og skal etter planen være ute av registeret innen utgangen av 2022.<sup>4</sup> Som eneste kommune i Østfold har Aremark en negativ befolkningsutvikling, og ligger an til en aldersbæreevne på 1,45 i 2040. Med den bakgrunn vil den nye kommunen ha en krevende økonomi. Det må for øvrig forventes at kommunene vil få en effektiviseringsgevinst på virksomhetsovergrepene fellesfunksjoner og administrasjon.

En kommunesammenslåing vil gi befolkningen i den integrerte regionen innflytelse over felles interesser. Politikerne kan i enda større grad gjøre helhetlige prioriteringer med lokale tilpasninger i regionen. Miljøhensyn og vassdragsforvaltning trekkes frem som konkret eksempel på dette. Forslaget til avtale mellom Aremark og Halden bebuder at interkommunale samarbeid vil kunne avvikles som følge av en sammenslåing.

## **RØMSKOG OG AURSKOG-HØLAND**

Nærmere begrunnet under pkt. 1.3

Med hilsen

Trond Rønningen  
fylkesmann

Espen Pålsrud  
direktør

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Saksbehandlere: Åsmund Kobbevik og Carl Henrik Jensen

---

<sup>4</sup> KMD har åpnet for virkningstidspunkt for sammenslåing 1. januar 2023



Vedlegg

1 Prosesser, vedtak, vurderinger og kart, 29. september 2016

Kopi:

Kommunene i Østfold  
Østfold fylkeskommune  
KS

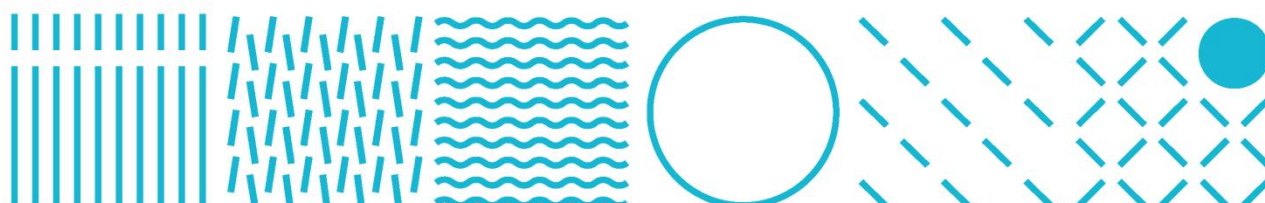
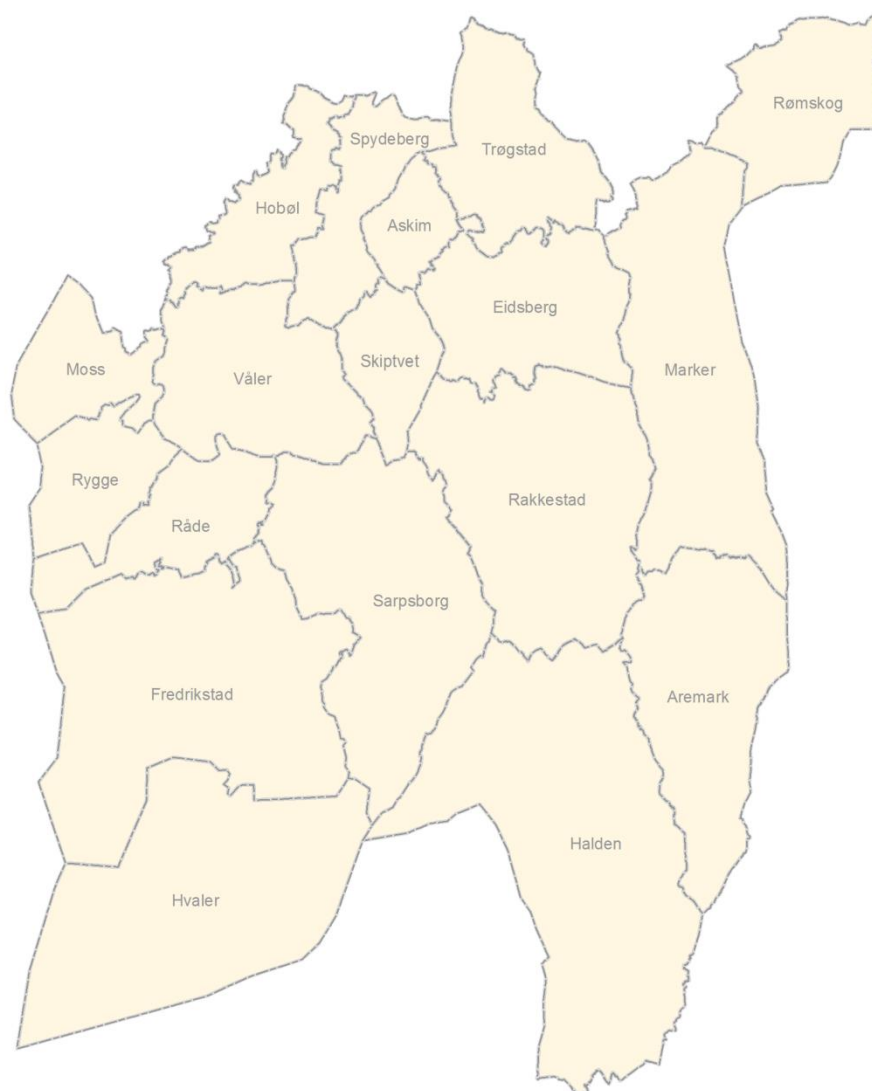


Fylkesmannen  
i Østfold

## Vedlegg til tilråding om kommunestruktur

Prosesser, vedtak, vurderinger og kart

29. september 2016



# Innhold

Prosessene i Østfold og Fylkesmannens initiativ .....	3
Fylkesmannens vurdering av vedtak mot reformens mål .....	6
Vurdering av den enkelte kommune .....	7
Moss kommune .....	8
Rygge kommune .....	12
Våler kommune .....	16
Råde kommune .....	20
Fredrikstad kommune .....	24
Hvaler kommune .....	28
Sarpsborg kommune .....	32
Rakkestad kommune .....	36
Eidsberg kommune .....	40
Trøgstad kommune .....	44
Marker kommune .....	48
Askim kommune .....	52
Hobøl kommune .....	56
Spydeberg kommune .....	60
Skiptvet kommune .....	64
Halden kommune .....	68
Aremark kommune .....	72
Rømskog kommune .....	76
Gjengivelse av Østfoldkommunenes siste kommunestyre-/bystyrevedtak .....	80
Økonomiske nøkkeltall for kommunene i Østfold .....	102
Oversiktskart – Kommuner i Østfold som har vedtatt sammenslåing .....	103
Oversiktskart – Fylkesmannens tilrådning om ny kommunestruktur fra 1. januar 2020.....	104
Oversiktskart – Fylkesmannens tilrådning om ny kommunestruktur på sikt.....	105

## Prosessene i Østfold og Fylkesmannens initiativ

Innledningsvis gis en kronologisk oversikt over Fylkesmannens arbeid og initiativ i Østfold. Oversikten er ikke uttømmende, men viser de viktigste initiativ og fellesarenaer i Østfold fra 2013 til oktober 2016.

På Fylkesmannens kommunekonferanse 21. november 2013 informerte statsråd Jan Tore Sanner om regjeringens politikk om kommunereform.

Fylkesmannen presenterte kommuneproposisjonen 2015 og kommunereformen på informasjonsmøte for kommunene 16. mai 2014. Fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) deltok statssekretær Paul Chaffey. Fagsjef Dag Henrik Sandbakken i KS orienterte om KS' syn og rolle i reformen.

I Fylkesmannens kommunemøter med kommunene Aremark, Skiptvet, Halden, Trøgstad, Rygge og Fredrikstad, i perioden mai - november 2014, var kommunereformen et viktig tema.

I perioden juni – august 2014 besøkte fylkesmann og assisterende fylkesmann alle ordførere for å drøfte arbeidet med kommunereformen.

Fylkesmannen etablerte et prosjekt med egen prosjektleder for kommunereformen fra juni 2014. Det ble opprettet en styringsgruppe ledet av fylkesmannen. I tråd med forutsetningene ble KS invitert med i styringsgruppa, men KS valgte å delta i styringsgruppen med regiondirektøren som observatør. Styringsgruppen har blant annet arbeidet med koordinering av kommunereformtemaet på regionale konferanser/seminarer i regi av Fylkesmannen og KS.

I juni 2014 var oppstart av kommunereformen et sentralt tema på Fylkesmannens kommunerettede fornyingskonferanse «Beat for beat». Professor Signy Vabo presenterte ekspertutvalgets anbefalinger. KMD presenterte bakgrunnen og målene for reformen. KS orienterte om sin rolle og bidro til gjennomføring av en idédugnad om forankring og organisering av reformarbeidet i østfoldkommunene.

Den 10. oktober 2014 fikk kommunene presentert oppdatert informasjon om kommunereformen på Fylkesmannens informasjonsmøte om statsbudsjettet for 2015. Statssekretær Kristin Holm Jensen orienterte om reformen. Her ble det også orientert om status i kommunenes arbeid.

Andre halvår 2014 og første halvår 2015 la Fylkesmannen vekt på å møte kommunene hver for seg, og i tillegg i deres respektive regionråd. Dette gjaldt særlig Mosseregionen og Indre Østfold. Fylkesmannen prioriterte andre halvår 2014 å møte alle ordførere og rådmenn i de seks bykommunene, da Fylkesmannen mente disse kunne komme til å spille en spesiell rolle i kommunereformen i Østfold. Alle kommunene i Østfold, kanskje med unntak av Rømskog, har tilhørighet til en eller flere byer. Fylkesmannen mente også at byene kunne ha mer ressurser til gode prosesser i samarbeid med nabokommuner, og at det var viktig at byene viste vilje til åpenhet, inkludering og likeverdighet.

Fylkesmannen har hatt et løpende og godt samarbeid med KS og Distriktssenteret i arbeidet med kommunereformen. Det ble blant annet arrangert en godt besøkt dagssamling/workshop om innbyggerinvolvering. Både Distriktssenteret og KS har bidratt på konferanser som Fylkesmannen har arrangert for kommunene i Østfold. Fylkesmannen har på samme måte bidratt på konferanser i regi av KS.

I kontakten med kommunene tidlig høsten 2014 kom det klart fram at mange hadde behov for hjelp til å komme konkret og strukturert i gang med det reformarbeidet som var forventet. På oppfordring fra flere kommuner utarbeidet derfor Fylkesmannen i Østfold i samarbeid med Østfold analyse<sup>1</sup> et *Arbeidshefte til støtte for kommunenes arbeid med første del av sitt utredningsoppdrag*. De fleste kommunene har benyttet heftet helt eller delvis. Arbeidsheftet førte til at alle kommunene, med unntak av Halden og Rakkestad, i all hovedsak fulgte de hovedfasene i innhold og tid som var anbefalt av Fylkesmannen. Dette gjorde kommunene ganske synkrone i sitt arbeid, noe som ga flere fordeler for kommunenes og Fylkesmannens arbeid.

Høsten 2014 besluttet Fylkesmannen å benytte skjønnsmidler for 2015 og 2016 til å stimulere arbeidet med kommunereformen. Alle kommunene søkte om midler til reformarbeidet sitt og Fylkesmannen ga tilsagn om totalt 4,85 millioner kroner av skjønnsmidlene for 2015 og 2016. Alle kommunene mottok midler. Tildelingen skjedde etter søknad og etter kriteriene; kompleksitet i alternativene som skulle utredes, kvaliteten på planene for arbeidet og kvaliteten på arbeidet som ble gjennomført.

På fylkesmannens kommunekonferanse for ordførere og rådmenn i november 2014 var kommunereformen igjen hovedtema første dag, med medvirkning som innfallsvinkel. Statssekretær Jardar Jensen deltok og orienterte om sentrale føringer.

Fylkesmannens ordinære kommunemøter med politisk og administrativ ledelse i 2015 hadde også kommunereformen som viktig tema. Disse møtene ble gjennomført med kommunene Moss, Våler og Hvaler i april og mai 2015. På grunn av kommunevalget ble det ikke gjennomført denne type kommunemøter høsten 2015.

Statsråd Jan Tore Sanner orienterte om kommuneproposisjonen for 2016 og kommunereformen på Fylkesmannens og KS' informasjonsmøte for kommunene 19. mai 2015.

I juni 2015 innledet Fylkesmannen et samarbeid med Ungt Entreprenørskap i Østfold (UEØ). Hensikten var å gjennomføre arbeidsverksteder for 10. klasser ved ungdomsskoler i Østfold. Formålet var å informere om kommunereformen, skape debatt, og samle/dokumentere ungdommens meninger om kommunestrukturen. Med andre ord et bidrag til å oppfylle regjeringens intensjon om bred involvering i reformen. Et betydelig antall ungdomsskoleelever i mange av kommunene har i løpet av 2015 gjennomført arbeidsverkstedene og deltatt i drøftinger av reformen.

Fylkesmannen og KS avholdt 9. oktober 2015 et informasjonsmøte for kommunene om statsbudsjettet 2016. Kommunereformen var også her tema, i innlegget til statssekretær Kristin Holm Jensen.

På Fylkesmannens kommunekonferanse for ordførere og rådmenn i november 2015 var kommunereformen tema på dag 2. I tillegg til ordførere deltok også opposisjonslederne i kommunene. Statsråd Jan Tore Sanner deltok og kommunene hadde innlegg. KS' rapport om politisk lederskap og demokrati i prosesser rundt kommunesammenslåing, ble også presentert.

Ny fylkesmann tiltrådte 1. januar 2016. I forbindelse med dette gjennomførte fylkesmannen sammen med ny assisterende fylkesmann og direktør for samordnings- og beredskapsstaben

---

<sup>1</sup> Østfold analyse er et samarbeidsprosjekt mellom Fylkesmannen i Østfold og Østfold fylkeskommune. Samler og framstiller statistikk som Fylkesmannen og fylkeskommunen benytter i sin oppgaveløsning.

besøk/møte i alle kommuner. Her møtte fylkesmannen ordfører og rådmann og et hovedtema var kommunens arbeid med kommunereformen. Det var viktig å sikre fortsatt trykk på reformarbeidet etter kommunevalget og konstitueringen av de nye kommunestyrene.

Fylkesmannen så det også som viktig å informere om reformen direkte til folkevalgt nivå i kommunene. I brev av 7. desember 2015 fikk alle kommunene en anmodning om å legge til rette for en orientering fra fylkesmannen i formannskap eller kommunestyre. På bakgrunn av dette initiativet hadde fylkesmannen innlegg i kommunestyre (k) eller formannskap (f) i følgende kommuner i perioden januar-april 2016: Hvaler (f), Skiptvet (f), Våler (k), Marker (k), Rømskog (k), Råde (k), Fredrikstad (f), Rakkestad (k) og Aremark (f). På møtene ga fylkesmannen personlig en orientering om reformbehovet og appellerte til kommunene om å drøfte sammenslåing med nabokommuner og å fatte godt begrunnede vedtak. Han ga også signaler om hva som vil stå sentralt i Fylkesmannens vurdering av de kommunale vedtakene. På denne måten ønsket Fylkesmannen å tilføre «mer energi» til diskusjonen om kommunestrukturen, i den enkelte kommune og i allmennheten.

Fylkesmannen arrangerte i samarbeid med KS et informasjonsmøte 13. mai 2016 om kommuneproposisjonen 2017. Her ga statssekretær Kristin Holm Jensen en orientering om de foreslåtte endringene i inntektssystemet og om kommunereformen.

På grunn av kompleksiteten og det omfattende forhandlingsarbeidet som var gjennomført mellom kommunene i indre Østfold, avholdt fylkesmannen et møte med kommunene Hobøl, Spydeberg, Askim, Trøgstad, Eidsberg, Marker, Rakkestad og Skiptvet 7. juni 2016. Hensikten var å gi kommunene innspill til sluttbehandlingen av reformen etter at det var gjennomført flere innbyggerundersøkelser og avholdt folkeavstemninger i Spydeberg og Trøgstad.

På Fylkesmannens ordinære kommunemøter i 2016 med kommunene Askim, Eidsberg, Spydeberg, Hobøl, Råde og Sarpsborg, er kommunereformen og kommunenes prosesser og beslutninger et viktig tema. De tre sistnevnte kommunemøtene avholdes høsten 2016, etter at kommunene har fattet sine vedtak.

Fra august 2016 har fylkesmannen tatt kontakt med hver kommune på ordførernivå. Temaet i samtalene, som har blitt gjennomført som møte eller telefonsamtale, har vært styrt av aktuelle problemstillinger som fylkesmannen har fanget opp i gjennomgangen av sakspapirer og vedtaksformuleringer. En hovedutfordring er situasjoner der kommuner har ønsket sammenslåing, men hvor tilstøtende kommune(r) ikke har vedtak som samsvarer med dette<sup>2</sup>.

- Hobøl og Askim har vedtatt sammenslåing, mens Spydeberg har sagt nei.
- Eidsberg har vedtatt sammenslåing til en større kommune (Indre Østfold Øst) uten at aktuelle nabokommuner har sagt ja.

Som en del av denne oppfølgingen oppfordret fylkesmannen i august 2016 Eidsberg og Marker kommuner til å vurdere muligheten for et initiativ om en sammenslåing i østre del av Indre Østfold nå.

Det har også blitt vurdert som utfordrende dersom det ikke er samsvar mellom kommunestyrets vedtak og administrative utredninger og/eller kommunereformens målsettinger. Dette gjelder primært små kommuner. I samtalene ble ordførerne gitt anledning til å utdype kommunens vedtak.

---

<sup>2</sup> Problemstillingen er knyttet til kommuner som er mindre enn Vaboutvalgets anbefalinger om kommunestørrelse

## Fylkesmannens vurdering av vedtak mot reformens mål

Fylkesmannens vurderinger tar utgangspunkt i Kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S), hvor det i kapittel 4.4. gis en oppsummering av de fire målområdene. I gjennomgangen av kommunene har Fylkesmannen benyttet ulike indikatorer for å se om eller på hvilken måte kommunens vedtak svarer ut reformens forventninger for hvert område.

### Gode og likeverdige tjenester

Her vurderes i hvilken grad kommunen har grunnlag for fagmiljøer med kapasitet og kompetanse, som kan utøve profesjonalitet, tilby bredde i tjenestetilbud og skape utvikling.

Den viktigste indikatoren for å kunne si noe om måloppnåelse er kommunestørrelse. Det tas utgangspunkt i ekspertutvalgets anbefaling om en kommunestørrelse på 15-20 000 innbyggere. Dersom kommunen har om lag 20 000 innbyggere sier Fylkesmannen at kommunen har måloppnåelse på de fleste områder. For å håndtere lokalmedisinske tjenester peker ekspertutvalget på behov for en kommunestørrelse opp mot 30 000 innbyggere.

Alle innbyggertall er fra 1. januar 2016 (SSB). Prognosene for fremtidig innbyggertall er angitt med SSBs hovedalternativ, hvor det er benyttet middels fruktbarhet, levealder, innenlandsk flytting og innvandring (MMMM).

En annen indikator er rådmannens vurdering av kapasitet, kompetanse og sårbarhet. Enkelte av kommunene drøfter også tjenesteytelse opp mot økonomisk soliditet. Man vil i en større kommune stå rustet til å ta hensyn til demografiske utfordringer, ivaretagelsen av nye ressurskrevende brukere og svingninger i inntektsgrunnlaget.

### Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Under denne overskriften drøftes om det er samsvar mellom kommunegrensene og det som regnes som et funksjonelt samfunnsutviklingsområde. Dette vil bety mye for om kommunen vil kunne sørge for helhetlig utvikling og måloppnåelser innen samfunnssikkerhet og beredskap, folkehelse, arealutnyttelse og transport, næring, miljø og klima.

Det viktigste underlaget for å svare på dette spørsmålet finnes i kommunenes utredninger om temaet, hvor sentrale kjennetegn beskrives nærmere (ABS-region<sup>3</sup>, infrastruktur, arealer, geografiske og kulturelle fellesnevner, utdanningsløp mv.). Det legges også vekt på hvordan rådmannen vurderer kommunenes samarbeid om samfunnsutviklingsoppgaver.

Statiske indikatorer som benyttes spesielt er pendle- og flyttemønster. Retning for interkommunalt samarbeid kan også si noe om kommunens tilhørighet.

### Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Her spør vi om i hvilken grad kommunen har en bærekraftig og robust økonomi, både i dag og på sikt. Rådmannens egen vurdering av økonomisk status, herunder om kommuneorganisasjonen har et effektiviseringspotensiale, tillegges stor vekt.

I Østfold sees ingen sammenheng mellom kommunestørrelse og økonomiske nøkkeltall som driftsresultat, disposisjonsfond og akkumulert mer- eller mindreforbruk. Fylkesmannen legger likevel til grunn at en større økonomi vil ha bedre forutsetninger for å håndtere svingninger og absorbere risiko.

---

<sup>3</sup> Arbeidsmarkeds-, bo- og serviceregion

Befolkningsvekst og fremtidig aldersbæreevne<sup>4</sup> er sentrale data under dette punktet.

### Styrket lokaldemokrati

Ifølge stortingsmeldingen er det viktig for lokaldemokratiet at kommunene har en viss styringskapasitet og beslutningskraft. Det er av betydning at kommunene har evne til å gjennomføre velferdspolitikken etter nasjonale mål. Som et ledd i å styrke lokaldemokratiet søkes det å redusere omfanget av interkommunalt samarbeid og/eller kjøp av tjenester.

I vurderingen av måloppnåelse er kommunestørrelse relevant, fordi det sier noe om bredde i tjenester, muligheter for å drive utvikling og i hvilken grad man kan ha tjenester i egen regi. Vurderingen tar også opp i seg om det er samsvar mellom kommunegrensene og funksjonelt samfunnsutviklingsområde, fordi det er av betydning at de fremtidige kommunegrensene gir befolkningen innflytelse over det området hvor de arbeider, oppholder seg og mottar ulike tilbud.

### Vurdering av den enkelte kommune

Østfold har 289 867 innbyggere per 1. januar 2016, fordelt på 4183 km<sup>2</sup>. Det er 18 kommuner i fylket, med Rømskog som den med færrest innbyggere - 672 innbyggere og Fredrikstad som den mest folkerike med et innbyggertall på 78 967.

Kommunene vurderes i denne rekkefølge: Moss – Rygge – Våler – Råde – Fredrikstad – Hvaler – Sarpsborg – Rakkestad – Eidsberg – Trøgstad – Marker – Askim – Hobøl – Spydeberg – Skiptvet – Halden – Aremark – Rømskog

Rekkefølgen er valgt med tanke på sammenheng og tilhørighet mellom kommunene, og av hensyn til vurderingen av kommunenes vedtak.

Beskrivelsen av prosessene i kommunene er i hovedsak basert på tilsendt materiale fra kommunene, men også noe informasjon som er hentet fra kommunenes nettsider.

Innbyggerundersøkelsene i kommunene, som gjengis i dette vedlegget, bygger på et representativt utvalg og er kontrollert etter statistiske metoder.

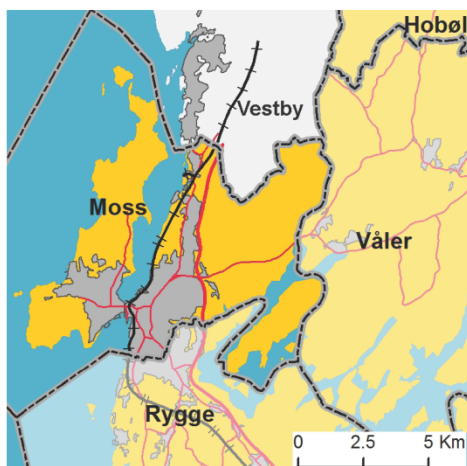
---

<sup>4</sup> Aldersbæreevnen er her beregnet som forholdet mellom antall personer i alderen 20-66 år (yrkesaktiv aldersgruppe) og antall personer over 67 år (pensjonistgruppe)





# Moss kommune



**Areal**  
125,1 km<sup>2</sup>

**Kommunesenter**  
Moss

**Avstander til kommunesenter i nært beliggende kommuner**

Rygge	4 km
Våler	15 km
Råde	16 km
Vestby	22 km



**Innbyggere**

**Aldersbæreevne**

2016	32 182	3,62
2040	40 556	2,58

## Prosess og kommunale vedtak

Bystyret vedtok 16. juni 2014, i forbindelse med behandling av handlingsplanen 2015-2018, at Moss skulle ta initiativet til en utredning av fordeler og ulemper med endret kommunestruktur i Mossregionen, og at de andre kommunene skulle inviteres med.

Regionrådet for Mossregionen diskuterte kommunereformen, og den 17. november 2014 var representanter fra Moss, Råde, Våler og Rygge kommuner samlet til felles saksforberedende møte. Konklusjonen herfra var at det var ønskelig med en felles utredning.

Den 15. desember 2014 vedtok bystyret at reformarbeidet skulle gjennomføres i angitte faser, og kommunen tok sikte på å følge fremdriften i pulje 1 (etter kgl. res.). Det ble nedsatt en styringsgruppe bestående av formannskapet. Det ble også nedsatt et utvalg med tre medlemmer, som skulle fungere som kontaktorgan for administrasjonens utredninger, og delta i møter med øvrige kommuner. Innbyggerinvolvering skulle skje ved andre metoder enn ved folkeavstemning.

Det ble i september 2015 gjennomført en spørreundersøkelse blant ansatte i kommunene Moss, Rygge, Råde og Våler kommuner. De fleste som var positive til sammenslåing foretrakk en sammenslåing med alle 4 kommunene. Av ansatte i Moss kommune svarte 57,3 % at de var mot en kommunesammenslåing.

Utredningsutvalget i Mossregionen avleverte rapport i møte 12. oktober 2015. Utvalget mente det var hensiktsmessig at rapporten skulle behandles av kommunestyrene før man gikk inn i en forhandlingsfase. Utvalget forutsatte at de kommunestyrene, som på grunnlag av rapporten ønsket å gå videre i prosessen med framforhandling av en intensjonsavtale for sammenslåing, oppnevnte et forhandlingsutvalg i løpet av 2015.

Bystyret vedtok 14. desember 2015 å legge rapporten om *Ny kommunestruktur i Mossregionen* til grunn for det videre arbeidet med kommunereformen. Moss kommune ønsket å delta i den videre prosessen med forhandlinger med sikte på å inngå en avtale om endring av kommunestrukturen i Mossregionen, i tråd med utredningsutvalgets hovedalternativ, eller ett av tilleggsalternativene. Det ble oppnevnt tre politikere til forhandlingsutvalget for ny kommunestruktur. Rygge kommune gjorde et tilsvarende vedtak,

mens Råde og Våler kommuner vedtok at de ikke ønsket å starte forhandlinger om sammenslåing.

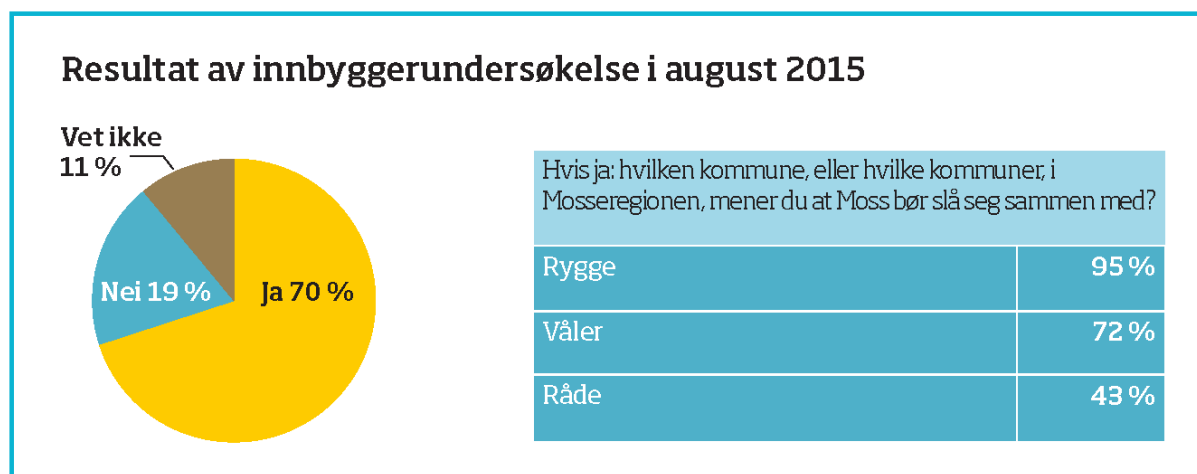
Den 21. januar 2016 ble det arrangert oppstartsmøte for forhandlinger mellom Rygge og Moss kommuner. Forhandlingene ble gjennomført med møter i forhandlingsutvalget fra februar til april 2016. En intensjonsavtale mellom Rygge og Moss kommuner om å bygge en ny kommune, med virkning 1. januar 2020 ble signert 20. april 2016.

Det ble også fremforhandlet en intensjonsavtale for å bygge en ny kommune av Moss, Rygge og Råde kommuner. Denne ble signert 31. mai 2016. Når det gjelder Våler står det i saksfremlegget fra juni d.å. at «Rådmennene finner det uheldig at Våler ikke har valgt å gå mot en større kommune som ville ha omfattet hele regionen».

Rygge kommune vedtok 16. juni 2016 at de ønsket å etablere en ny kommune med Moss, mens Råde kommune samme dag vedtok å bestå som egen kommune.

### Innbyggerinvolvering

Det ble gjennomført en innbyggerundersøkelse i august 2015 for Mosseregionen med en rekke spørsmål knyttet til ny kommunestruktur. Hovedfunnene for Moss vises i tabellen nedenfor.



### Endelig vedtak i Moss kommune

Den 20. juni 2016 vedtok bystyret i Moss, med 36 mot 3 stemmer, intensjonsavtalen om å bygge ny kommune med Rygge<sup>5</sup>, og at Nye Moss skulle iverksettes fra 1.januar 2020. Vedtaket samsvarte med rådmannens og formannskapetets innstilling, bortsett ifra at det ble gjort en endring ved bystyrebehandlingen som tok bort prioritert ønske om alternativet Rygge, Råde og Moss.

I det samme bystyremøtet ble det oppnevnt en midlertidig fellesnemnd og vedtekter for denne. Fellesnemnda skal ta stilling til alle prinsipielle forhold i sammenslåingsprosessen frem mot 1. januar 2020.

Begrunnelsen for vedtaket leses av saksutredningen, som henviser til intensjonsavtalen<sup>6</sup>. Intensjonsavtalen legger frem målsettinger og forventninger knyttet til alle målområdene for reformen. Med hensyn til måloppnåelse sier rådmannen i saksfremlegg at: «Moss kommune

<sup>5</sup> «Intensjonsavtale om å bygge ny kommune vedtas.»

<sup>6</sup> Intensjonsavtale mellom Rygge og Moss kommuner, 20. april 2016

*er ikke den kommunen som tjener mest på en kommunesammenslåing, men en sammenslåing vil få klart positive følger når det gjelder særlig samfunns- og arealplanlegging og befolkningssammensetning.»*

Det pekes i saksframlegget til bystyret på at kommunene i regionen har vokst inn i hverandre og det er behov for en struktur som i større grad sikrer en helhetlig samfunnsutvikling og som har kraft til å møte fremtidens velferdsutfordringer. Målet for nye Moss kommune vil være å bli en sterk aktør inn mot regionale og nasjonale myndigheter og befeste seg som Østfolds viktigste knutepunktkommune.

## Vurdering av vedtak mot reformens mål

### Gode og likeverdige tjenester

Moss har i dag 32182 innbyggere. Ved å slå seg sammen med Rygge vil Moss bli del av en kommune med 47640 innbyggere. For innbyggerne i Moss gir dette en kommunestørrelse som gir ytterligere grunnlag for fagmiljøer med kapasitet og kompetanse, som kan utøve profesjonalitet, tilby bredde i tjenestetilbud og skape utvikling.

### Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Både flytte- og pendlemønstre, og sammenhengende bo- og næringsarealer, viser at Moss og Rygge er sterkt integrerte kommuner. Deler av kommunene utgjør i dag et sammenhengende tettsted, og det er behov for å se en framtidig utvikling av bysentrum i nær sammenheng med omkringliggende områder.

Moss og Rygge har de tettste og mest sentrale strukturene i Mosseregionen, men med hensyn til samordning av samfunnsutvikling i hele regionen viser utredningsrapporten<sup>7</sup> at sammenslåing av kun Moss og Rygge har noe begrensede effekter.

Fylkesmannen er enig i rådmannens vurdering om samfunnsplanlegging, hvor hun sier at *«Ett samlet kommunestyre sitter med langt mer direkte virkemidler enn hva fire kommuner kan utøve gjennom dagens samarbeid, og kan møte disse utfordringene med en mer samlet kraft.»*<sup>8</sup>

### Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Med en årlig folketallsvekst på 1,42 % de 10 siste årene har Moss hatt en befolkningsvekst som er over gjennomsnittet for Østfold. Prognosen ligger på 0,97 % per år frem mot 2040, som også er blant de høyeste i fylket. Fremskrevet aldersbæreevne er på normen for fylket.

Med henvisning til utredningsrapporten for Mosseregionen sier rådmannen at *«Moss kommune står stødig på egne ben»*<sup>9</sup>. Som en følge av sammenslåing vil kommunen, sammen med Rygge, hente ut et betydelig effektiviseringspotensial jf. intensjonsavtalen. I vurderingen av økonomiske nøkkeltall vil imidlertid en sammenslåing av Rygge og Moss score lavere enn alternativet hvor både Råde og Våler er med.<sup>10</sup>

### Styrket lokaldemokrati

Den nye kommunen vil i større grad kunne gjøre helhetlige prioriteringer med lokale tilpasninger, og vil ha en høy evne til å gjennomføre velferdspolitikken etter nasjonale mål. Sammenslåing av Moss og Rygge gir noe begrenset avvikling av interkommunale selskaper i

<sup>7</sup> Ny kommunestruktur i Mosseregionen, 12. oktober 2015

<sup>8</sup> Rådmannens saksfremlegg, kommunestyremøte 14. desember 2015

<sup>9</sup> Rådmannens saksfremlegg, kommunestyremøte 14. desember 2015

<sup>10</sup> Utredning av ny kommunestruktur i Mosseregionen. Vedlegg 2, Tjenesteyting og økonomisk soliditet

regionen som helhet. I dag deltar kommunene i en rekke samarbeid med Våler og Råde kommuner.

### Anbefaling for Moss

En sammenslåing av Moss og Rygge kommuner vil resultere i en ny robust kommune, med arealer og innbyggere som allerede er sterkt integrert. Det er Fylkesmannens vurdering at denne sammenslåingen i stor grad oppfyller reformens hensikt med ny kommunestruktur.

Rapporten *Ny kommunestruktur i Mossregionen, 12. oktober 2015*, som lå til grunn for bystyrets vedtak i desember 2015, viser imidlertid at hele Mossregionen (Moss, Rygge, Våler og Råde) er et sterkt<sup>11</sup> integrert bo- og arbeidsmarked, og at en regionkommune i høy grad vil kunne avvikle interkommunale samarbeid. De fire kommunene har i de senere årene etablert et omfattende plansamarbeid (Felles kommuneplan 2011-22 med likelydende samfunnsdel og felles regionalt plangrunnlag), men innen områder som boligvekst og næringsutvikling har samarbeidet ikke gitt forventede resultater. Erfaringer fra kommunesammenslutninger i Norge viser at denne type planlegging bedre kan skje med utgangspunkt i ett prioriterte organ.<sup>12</sup>

Det er derfor Fylkesmannens vurdering at den ideelle sammenslutningen på sikt vil være en større regionkommune omkring Moss, der også Våler og eventuelt Råde inngår.

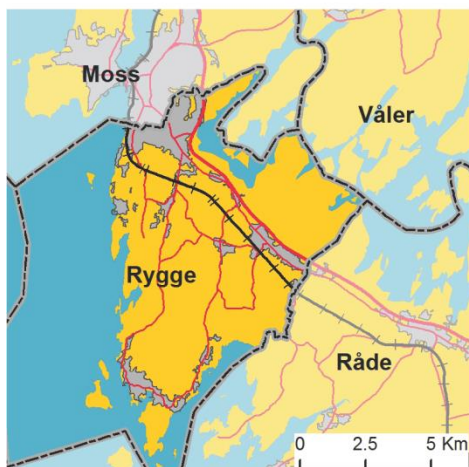
---

<sup>11</sup> Råde har noe svakere integrasjon enn de andre

<sup>12</sup> Prop. 95 S, Vedlegg 1



# Rygge kommune



Areal  
127 km<sup>2</sup>

Kommunesenter  
Rygge

Avstander til kommunesenter  
i nært beliggende kommuner

Moss	4 km
Våler	17 km
Råde	12 km



Innbyggere

Aldersbæreevne

2016	15 458	3,74
2040	18 349	2,27

## Prosess og kommunale vedtak

Kommunestyret vedtok, 19. juni 2014, etter innstilling fra rådmannen og formannskapet, at Rygge kommune er åpen for å delta i samtaler med andre kommuner om kommunestrukturspørsmål. Ordføreren ble gitt ansvar for å utarbeide en prosessplan.

Regionrådet for Mosseregionen diskuterte kommunereformen, og den 17. november 2014 var representanter fra Moss, Råde, Våler og Rygge kommuner samlet til felles saksforberedende møte. Konklusjonen herfra var at det var ønskelig med en felles utredning.

Kommunestyret vedtok 18. desember 2014 å slutte seg til forslaget om utredningens fase 1 og 2. Det ble nedsatt en referansegruppe og et utredningsutvalg.

Kommunestyret vedtok, 18. juni 2015 å ta hovedfase 1 i utredningsoppdraget til etterretning og notatet om statusrapport fra utredningsutvalget til orientering. I den videre utredningen anbefalte kommunestyret følgende alternativer; hovedalternativet bestående av Rygge, Moss, Råde og Våler, tilleggsalternativ 1 bestående av Rygge, Råde og Moss, tilleggsalternativ 2 bestående av Rygge, Våler og Moss, tilleggsalternativ 3 bestående av Rygge og Moss og nullalternativet med Rygge alene.

I september 2015 ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant ansatte i kommunene Moss, Rygge, Råde og Våler kommuner. De fleste som var positive til sammenslåing foretrakk en sammenslåing med alle fire kommunene. Av ansatte i Rygge kommune svarte 59, 1 % at de var imot en kommunesammenslåing.

Utredningsutvalget i Mosseregionen avleverte rapport i møte 12. oktober 2015. Utvalget mente det var hensiktsmessig at rapporten skulle behandles av kommunestyrene før man gikk inn i en forhandlingsfase. Utvalget forutsatte at de kommunestyrene, som på grunnlag av rapporten ønsket å gå videre i prosessen med framforhandling av en intensjonsavtale for sammenslåing, oppnevnte et forhandlingsutvalg i løpet av 2015.

Kommunestyret vedtok 26. november 2015 å legge rapporten *Ny kommunestruktur i Mosseregionen* til grunn for det videre arbeidet med kommunereformen. Rygge kommune

ønsket å delta i den videre prosessen med forhandlinger med sikte på å inngå en avtale om endring av kommunestrukturen i Mosseregionen, i tråd med utredningsutvalgets hovedalternativ eller ett av tilleggsalternativene. Det ble vedtatt at tre politikere skulle oppnevnes til forhandlingsutvalget for ny kommunestruktur. Moss kommune gjorde et tilsvarende vedtak, mens Råde og Våler kommuner vedtok at de ikke ønsket å starte forhandlinger om sammenslåing.

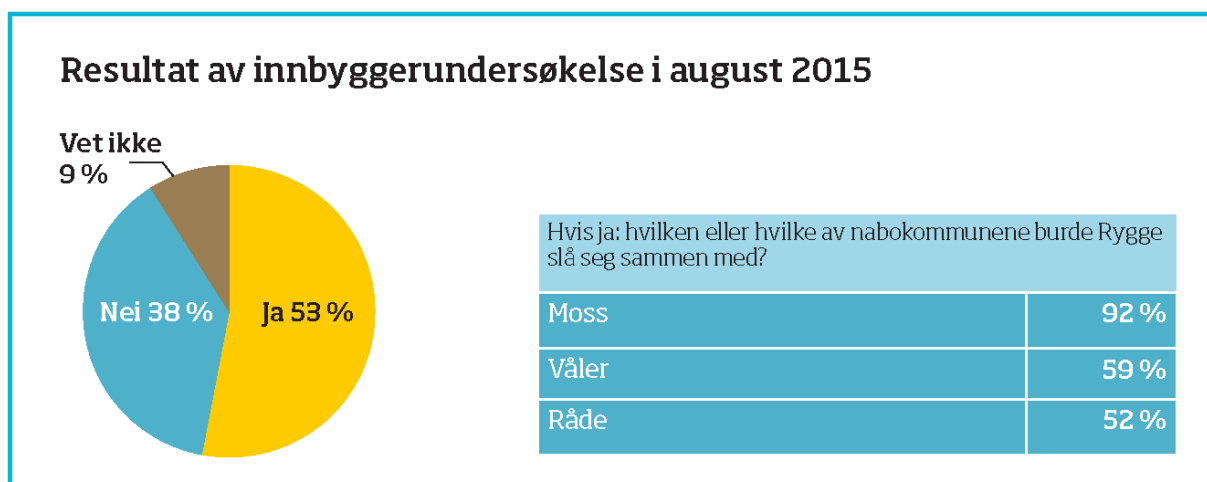
Den 21. januar 2016 ble det arrangert oppstartsmøte for forhandlinger mellom Rygge og Moss kommuner. Forhandlingene ble gjennomført med møter i forhandlingsutvalget fra februar til april. En intensjonsavtale mellom Rygge og Moss kommuner om å bygge en ny kommune, med virkning 1. januar 2020 ble signert 20. april 2016.

Det ble også fremforhandlet en intensjonsavtale for å bygge en ny kommune av Moss, Rygge og Råde kommuner. Denne ble signert 31. mai 2016. Når det gjelder Våler står det i saksfremlegget fra juni d.å. at «Rådmennene i Moss og Rygge finner det uheldig at Våler ikke har valgt å gå mot en større kommuneenhet som ville ha omfattet hele regionen».

### Innbyggerinvolvering

Det er gjennomført folkemøte om kommunereformen og flere innbyggerundersøkelser. I innbyggerundersøkelsen i juni 2015 svarer 50 % av innbyggerne at Rygge kommune bør slås sammen med en eller flere av nabokommunene, mens 43 % mener Rygge bør være egen kommune som i dag.

Det ble også gjennomført en innbyggerundersøkelse i august 2015 for Mosseregionen, med en rekke spørsmål knyttet til ny kommunestruktur. Hovedfunnene for Rygge vises i tabellen nedenfor.



Det ble i mai 2016 gjennomført en ny innbyggerundersøkelse. Denne viste at 49 % av innbyggerne mente at Rygge og Moss burde slå seg sammen til én kommune, mens 44 % var mot.

### Endelig vedtak i Rygge kommune

Kommunestyret vedtok 16. juni 2016 med 19 mot 8 stemmer, at intensjonsavtalen om å bygge nye Moss kommune prinsipalt med tre kommuner, forutsatt positive vedtak i Råde og Moss. Subsidiært ble intensjonsavtalen mellom Moss og Rygge vedtatt slik den forelå. Nye Moss kommune skulle iverksettes fra 1.januar 2020.

I samme kommunestyremøte ble det vedtatt å oppnevne en midlertidig fellesnemnd og vedtekter for denne. Fellesnemnda skal ta stilling til alle prinsipielle forhold i sammenslåingsprosessen frem mot 1. januar 2020.

Kommunestyrevedtaket samsvarer med rådmannens innstilling. Begrunnelsen for vedtaket leses av saksutredningen, som henviser til intensjonsavtalen. Intensjonsavtalen legger frem målsettinger og forventninger knyttet til alle målområdene for reformen.

Råde kommune vedtok samme dag å bestå som egen kommune, mens Moss kommune 20. juni 2016 vedtok at de ønsket å etablere en ny kommune med Rygge.

## Vurdering av vedtak mot reformens mål

### Gode og likeverdige tjenester

En sammenslått kommune med Rygge og Moss vil i dag tilsvare 47640 innbyggere. Dette vil gi innbyggerne i Rygge (15 458 i dag) en kommunestørrelse som gir vesentlig bedre grunnlag for fagmiljøer med kapasitet og kompetanse, som kan utøve profesjonalitet, tilby bredde i tjenestetilbud og skape utvikling.

### Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Tall fra 2015 viser at ca. 65 % av de yrkesaktive pendler ut av Rygge, de fleste til Moss, Oslo og kommuner i Akershus. Både flytte- og pendlemønster, og sammenhengende bo- og næringsarealer, viser at Rygge og Moss er sterkt integrerte kommuner. Deler av kommunene utgjør i dag et sammenhengende tettsted, og det er behov for å se en framtidig utvikling av bysentrum i nær sammenheng med omkringliggende områder.

Rygge og Moss sitter på de tetteste og mest sentrale strukturene i Mossregionen, men med hensyn til samordning av samfunnsutvikling i hele regionen viser utredningsrapporten<sup>13</sup> at sammenslåing av kun Moss og Rygge har noe begrensede effekter.

### Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Med en årlig vekst på 1,15 % de 10 siste årene har Rygge hatt en befolkningsvekst som er middels for Østfold. Prognoser for befolkningsvekst og aldersbæreevne er noe lavere enn gjennomsnittet for fylket.

Etter de nøkkeltall som er benyttet i utredningen av mulige sammenslåinger, vil Rygge kommune forbedre sin økonomiske soliditet gjennom sammenslåing. Som en følge av sammenslåingen vil kommunen kunne hente ut et betydelig effektiviseringspotensial, jf. intensjonsavtalen. Den nye kommunen vil være robust mot uforutsette hendelser. I vurderingen av økonomiske nøkkeltall vil imidlertid en sammenslåing av Rygge og Moss score lavere enn alternativet hvor både Råde og Våler er med.<sup>14</sup>

### Styrket lokaldemokrati

Den nye kommunen vil i større grad kunne gjøre helhetlige prioriteringer med lokale tilpasninger, og vil ha en høy evne til å gjennomføre velferdspolitikken etter nasjonale mål. Det vil være lettere for én kommune å foreta en mer helhetlig forvaltning av arealene som i dag ligger på kommunegrensen mellom Rygge og Moss. Dette kan også redusere antallet innsigelser fra andre myndigheter.

---

<sup>13</sup> Ny kommunestruktur i Mossregionen, 12. oktober 2015

<sup>14</sup> Utredning av ny kommunestruktur i Mossregionen. Vedlegg 2, Tjenesteyting og økonomisk soliditet

Sammenslåing av Moss og Rygge gir noe begrenset avvikling av interkommunale selskaper i regionen som helhet. I dag deltar kommunene i en rekke samarbeid med Våler og Råde kommuner.

### Anbefaling for Rygge

En sammenslåing av Rygge og Moss kommuner vil resultere i en ny robust kommune med arealer og innbyggere som allerede er sterkt integrert. Det er Fylkesmannens vurdering at denne sammenslåingen i stor grad oppfyller reformens hensikt med ny kommunestruktur.

Rapporten *Ny kommunestruktur i Mosseregionen, 12. oktober 2015*, som lå til grunn for kommunestyrets vedtak, viser imidlertid at hele Mosseregionen (Moss, Rygge, Våler og Råde) er et sterkt<sup>15</sup> integrert bo- og arbeidsmarked, og at en regionkommune i høy grad vil kunne avvikle interkommunale samarbeid. De fire kommunene har i de senere årene etablert et omfattende plansamarbeid (Felles kommuneplan 2011-22 med likelydende samfunnsdel og felles regionalt plangrunnlag), men innen områder som boligvekst og næringsutvikling har samarbeidet ikke gitt forventede resultater. Erfaringer fra kommune-sammenslutninger i Norge viser at denne type planlegging bedre kan skje med utgangspunkt i ett prioriterende organ.<sup>16</sup>

Det er derfor Fylkesmannens vurdering at den ideelle sammenslutningen på sikt vil være en større regionkommune omkring Moss, der også Våler og eventuelt Råde inngår.

---

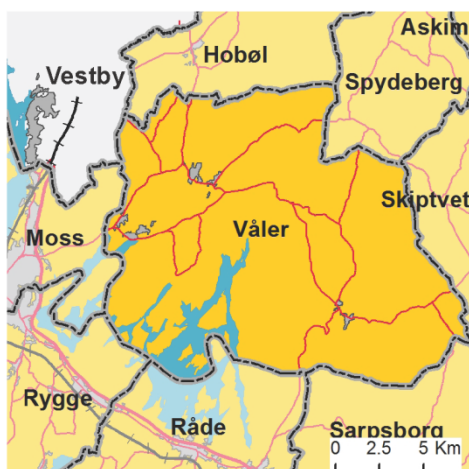
<sup>15</sup> Råde har noe svakere integrasjon enn de andre

<sup>16</sup> Prop. 95 S, Vedlegg 1





# Våler kommune



**Areal**  
257 km<sup>2</sup>

**Kommunesenter**  
Kirkebygden

**Avstander til kommunesenter i nært beliggende kommuner**

Moss	15 km
Rygge	17 km
Hobøl	19 km
Skiptvet	23 km
Spydeberg	23 km
Råde	28 km
Sarpsborg	40 km



**Innbyggere**

**Aldersbæreevne**

2016	5186	5,16
2040	8266	3,58

## Prosess og kommunale vedtak

I sak om kommunereform 9. oktober 2014 vedtok kommunestyret å nedsette en styringsgruppe og det ble gitt et mandat for gruppa. Styringsgruppa skulle utpeke et arbeidsutvalg.

Regionrådet for Mosseregionen diskuterte kommunereformen, og den 17. november 2014 var representanter fra Moss, Råde, Våler og Rygge kommuner samlet til felles saksforberedende møte. Konklusjonen var at det var ønskelig med en felles utredning.

Kommunestyret vedtok 11. desember 2014 at Våler kommune skulle gjennomføre utredninger med Mosseregionen, men at kommunen også skulle holde tett kontakt med Indre-kommunene og Vestby kommune (Akershus) i prosessen. Det skulle legges opp til bred involvering av innbyggerne under hele prosessen.

Det ble avholdt møte mellom Hobøl, Spydeberg, Råde, Våler, Skiptvet, Enebakk om Landkommunealternativer i Våler 22. januar 2015. Det ble gjennomført sonderingsmøter med Vestby og Hobøl kommuner 1. kvartal 2015.

Kommunestyret vedtok 5. mars 2015 mandat for styringsgruppa. Den skulle sørge for å drøfte, utrede og avklare Våler kommune sin bærekraft og robusthet. Det skulle utredes to alternativer, i tillegg til å bestå som egen kommune. Alternativene var Moss, Rygge, Råde og Våler (Mosseregionen), og et Landkommunealternativ med Våler, Hobøl, Spydeberg, Skiptvet, Råde og eventuelt andre nærliggende kommuner. Det ble også oppnevnt representanter til arbeidsgruppa.

Kommunestyret vedtok 18. juni 2015 å ta egenrevisjonen for Våler kommune, datert 2. juni 2015, og statusrapport for utredningen for Mosseregionen til orientering. Styringsgruppa ble vedtatt opprettholdt. Tidligere vedtatt tidsplan og utredningsalternativer ble opprettholdt og eventuelle henvendelser fra nabokommuner om videre utredninger skulle kommunestyret ta stilling til i hvert enkelt tilfelle. Det ble også vedtatt at et eventuelt vedtak om sammenslåing ikke kunne fattes uten rådgivende folkeavstemning i forkant.

Det ble i september 2015 gjennomført en spørreundersøkelse blant ansatte i kommunene Moss, Rygge, Råde og Våler kommuner. De fleste som var positive til sammenslåing foretrekker en sammenslåing med alle fire kommunene. Av ansatte i Våler kommune svarte 53,6 % at de var i mot en kommunesammenslåing.

Utredningsutvalget i Mosseregionen avleverte rapport i møte 12. oktober 2015. Utvalget mente det var hensiktsmessig at rapporten skulle behandles av kommunestyrene før man gikk inn i en forhandlingsfase. Utvalget forutsatte at de kommunestyrene, som på grunnlag av rapporten ønsket å gå videre i prosessen med framforhandling av en intensjonsavtale for sammenslåing, oppnevnte et forhandlingsutvalg i løpet av 2015.

Rådmannen skrev i sitt saksframlegg til kommunestyret 17. desember 2015 at han var av den oppfatning at Våler kommune måtte gå videre i prosessen med å framforhandle en intensjonsavtale med de øvrige kommunene i regionen. Rådmannen viste til at Våler kom best ut på 7 av 8 deltema ved en kommunesammenslåing sammenlignet med å fortsette som egen kommune. Rådmannen anbefalte i sin innstilling at Våler skulle delta i den videre prosessen med sikte på å inngå en avtale om kommunesammenslåing i Mosseregionen.

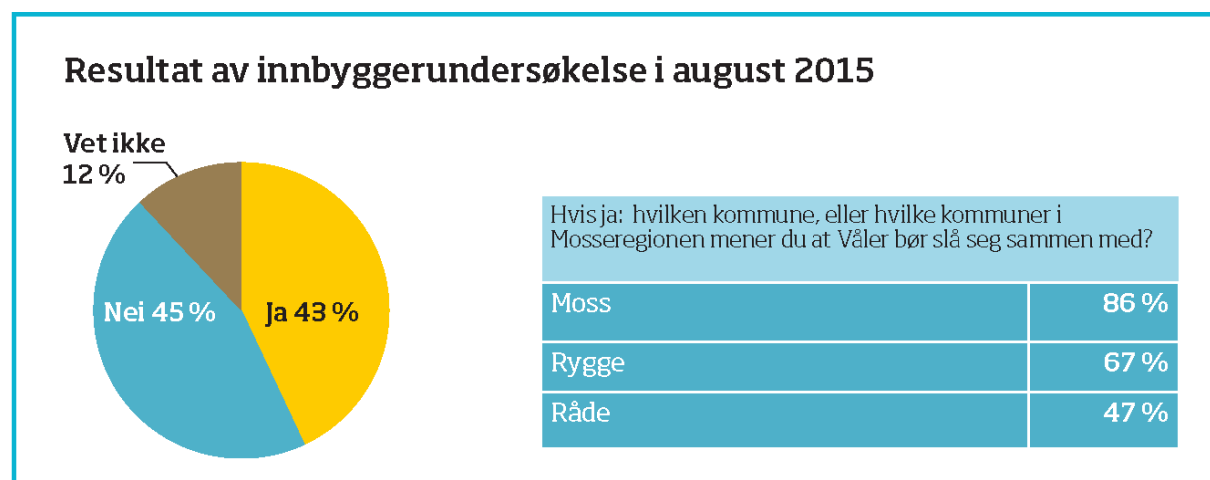
Kommunestyret vedtok med 13 mot 7 stemmer å ta rapporten om ny kommunestruktur i Mosseregionen til orientering, og at Våler kommune ikke ønsket å delta i den videre prosessen med forhandlinger. Rådmannen ble bedt om å legge fram en vurdering av Våler som egen kommune i et 15-årsperspektiv, samt se på behovet for et eventuelt tjenestesamarbeid med omkringliggende kommuner.

Det ble gjennomført dialogmøte/nabopratt med Skiptvet kommune 9. mars 2016. I møtet var det gjensidig utveksling av informasjon om IKS- og vertskommunesamarbeid, kjøp og salg av tjenester. Det ble også gjennomført dialogmøte/nabopratt med Skiptvet kommune 18. april 2016, vedrørende samarbeid om kommuneoverlegefunksjon og samarbeidspotensiale innen administrative støttefunksjoner.

### Innbyggerinvolvering

Det er holdt folkemøter og temamøter om kommunereformen i 2015.

Det ble gjennomført en innbyggerundersøkelse i august 2015 for Mosseregionen med en rekke spørsmål knyttet til ny kommunestruktur. Hovedfunnene for Våler vises i tabellen nedenfor.



## Endelig vedtak i Våler kommune

Kommunestyret vedtok 16. juni 2016, med 13 mot 7 stemmer, en lengre begrunnelse for kommunestyrevedtaket som ble fattet 17. desember 2015. Det ble også vedtatt å legge ned styringsgruppa og oppheve et tidligere oppdrag om å vurdere Våler som egen kommune. Saken ble behandlet uten saksframlegg eller innstilling fra rådmannen.

Kommunestyrets vedtak var basert på et forslag fra styringsgruppa. Med henvisning til KOSTRA-tall, Kommunebareometeret, rådmannens egenrevisning<sup>17</sup> og utredningsrapporten<sup>18</sup> for Mosseregionen trekkes det frem at Våler kommune har en god og effektiv tjenesteproduksjon. Det meldes også om usikkerhet rundt hva en kommunesammenslåing vil tilføre av tjenestekvalitet. Når det gjelder helhetlig samfunnsutvikling vises det til plansamarbeidet<sup>19</sup> med Moss, Rygge og Råde, samtidig som det nevnes at enkelte utviklingsoppgaver må løses i en enda større sammenheng. Med tanke på økonomi viser utredningsrapporten at Våler scorer høyest på alle utvalgte nøkkeltall, sammenliknet med Mosseregionens øvrige kommuner, og har ut ifra en statistisk nåanalyse av økonomisk soliditet minst å hente på en kommunesammenslåing. I en sammenslått kommune knytter det seg også usikkerhet til størrelsen på kommunale gebyrer. Flertallet i kommunestyret mente at økonomiske besparelser ved sammenslåing forutsetter sentralisering, noe man ikke ønsker. I en storkommune vil lokaldemokratiet svekkes ved at det blir flere innbyggere bak hver politiker i kommunestyret, der også lokalkunnskapen vil svekkes. Interkommunalt samarbeid sees ikke som en demokratisk utfordring.

Kommunestyret opphevet også tidligere vedtak hvor rådmannen ble bedt om å legge fram en vurdering av Våler som egen kommune i et 15-årsperspektiv, samt se på behovet for et eventuelt tjenestesamarbeid med omliggende kommuner.

I samme kommunestyremøte ble det også vedtatt at en underskriftskampanje, som ønsket folkeavstemning om kommunereformen, ble avvist som et innbyggerinitiativ på formelt grunnlag, da det hadde samme innhold som en sak under behandling. Dette var i samsvar med rådmannens innstilling.

Det ble fra fire medlemmer i kommunestyret fremmet lovlighetsklage på kommunestyrevedtaket fra 16. juni 2016 om nedleggelse av styringsgruppa, begrunnelse av vedtaket fra 17. desember 2015 og opphevelse av oppdraget til rådmannen om å vurdere Våler som egen kommune. Klagen ble behandlet av kommunestyret 22. september 2016. Kommunestyret vedtok å ikke ta klagen til følge, og at klagen skulle oversendes Fylkesmannen i Østfold.

## Vurdering av vedtak mot reformens mål

Våler kommune har ikke forhandlet frem reelle alternativer for en mulig sammenslutning. Fylkesmannen mener at dette burde ha vært gjort, ikke minst fordi innbyggerundersøkelsen fra august 2015 viste at innbyggerne var delt på midten (43 % for og 45 % mot) i synet på kommunesammenslåing. Innbyggerne har blitt involvert i prosessen, men har ikke fått anledning til å vurdere konkrete sammenslåingsalternativ. Siden kommunen ikke har framforhandlet et eller flere sammenslåingsalternativ, mener Fylkesmannen at Våler har et relativt sett svakere grunnlag for den beslutning som ble tatt.

---

<sup>17</sup> Våler kommune i Østfold, Egenrevisning, 2. juni 2015

<sup>18</sup> Ny kommunestruktur i Mosseregionen, 12. oktober 2015

<sup>19</sup> Felles kommuneplan 2011-12. Likelydende samfunnsdel og felles regionalt plangrunnlag

### Gode og likeverdige tjenester

Fylkesmannen merker seg rådmannens egenvurdering om at kommunens tjenesteproduksjon er sårbar innenfor en rekke områder med hensyn til både kapasitet og kompetanse. I følge rådmannen eksisterer ikke fagmiljøer i særlig grad og kommunen er sterkt avhengig av interkommunale samarbeid. Dette bekrefter reformens budskap om at små kommuner, som Våler med 5186 innbyggere, i liten grad har grunnlag for fagmiljøer som kan utøve profesjonalitet, tilby bredde i tjenestetilbud og skape utvikling.

### Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Våler kommune vil alene ha begrensede muligheter til å sørge for helhetlig utvikling og måloppnåelser innen folkehelse, samfunnssikkerhet og beredskap, transport og areal, næring, miljø og klima. Rådmannen i Våler oppsummerer dette på en betegnende måte i egenvurderingen: «*Våler makter ikke alene å bedre egne innbyggers levekår, øke aktiviteten på arbeidsmarkedet eller styrke attraktiviteten for næringsliv og innflyttere. Årsaken ligger i at den helhetlige areal- og samferdsels-planleggningen foregår i et integrert og gjensidig avhengig samarbeid med de øvrige kommunene i Mosseregionen.*» Statistikken viser en utpendling fra Våler på 74 %. 70 % av utflyttingen skjer til kommunene Moss, Rygge og Råde, noe som understreker at dette er sterkt integrerte kommuner.

### Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Våler har i de siste 10 årene hatt en befolkningsvekst på 2,74 %, noe som har medført et særlig stort press på barnehager og skoler. I befolkningsprognosen frem mot 2040 forventes det at Våler får den høyeste prosentvise veksten i Østfold, med 59,4 % økning. Nedgangen i aldersbæreevne vil imidlertid være relativt stor de neste 25 årene.

Til tross for relativt sett gode nøkkeltall, står Våler overfor økonomiske utfordringer. Rådmannen skriver i egenvurderingen at kommunen har «*høyst begrenset mulighet til å initiere eller prioritere tiltak*». Slik Fylkesmannen oppfatter rådmannens vurderinger, sees ikke store muligheter for at Våler alene kan effektivisere organisasjonen ytterligere eller finne budsjettavlastende tiltak slik at store investeringer kan gjøres eller driftsoppgaver styrkes. Underlagsdokumentasjonen taler for at gebyr- og avgiftsnivået for innbyggerne i Våler ville gått ned i en sammenslått kommune.

### Styrket lokaldemokrati

Våler som egen kommune vil fortsatt være en kommune med begrenset styringskapasitet og beslutningskraft. Det samme gjelder evnen til å gjøre helhetlige prioriteringer og å gjennomføre velferdspolitikken etter nasjonale mål. Som egen kommune vil Våler fremdeles ha et stort behov for å samarbeide om eller kjøpe tjenester.

### Anbefaling for Våler

Fylkesmannen kan ikke se at Våler som egen kommune vil oppfylle målene med reformen. Det legges til grunn at kommunen er sårbar når det gjelder både tjenesteproduksjon, fagmiljø og håndtering av forventede utgifter de kommende årene. Avhengigheten av interkommunalt samarbeid gjelder både driftsoppgaver og utviklingsarbeid.

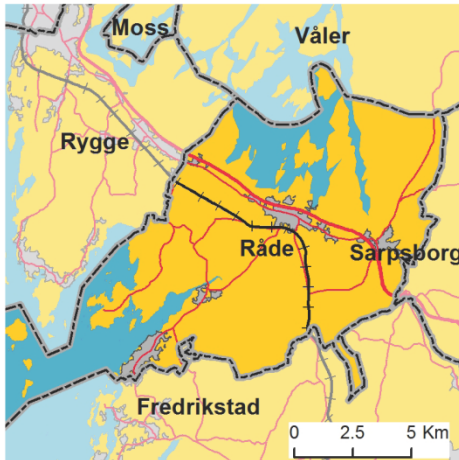
Ved en kommunesammenslåing med de øvrige kommunene i Mosseregionen vil interkommunale samarbeid i høy grad bli avvirket. At dette er en ABS-region fremgår av vurderingene. Når også «*Mosseregionen langt på vei [fremstår] med et felles idretts- og kulturliv*»<sup>20</sup> vil en sammenslåing medføre at innbyggerne får en direkte innflytelse over et område som i stor grad samsvarer med en funksjonell region. Fylkesmannen anbefaler derfor at Våler på sikt blir en del av «nye Moss» kommune.

---

<sup>20</sup> Våler kommune i Østfold, Egenvurdering, 2. juni 2015



# Råde kommune



**Areal**  
158,9 km<sup>2</sup>

**Kommunesenter**  
Karlsbus

**Avstander til kommunesenter  
i nært beliggende kommuner**

Sarpsborg	18 km
Rygge	12 km
Moss	16 km
Fredrikstad	17 km



**Innbyggere**      **Aldersbæreevne**

2016	7357	3,46
2040	8932	2,47

## Prosess og kommunale vedtak

Formannskapet oppnevnte 28. august 2014 et Ad-hoc-utvalg (senere kalt kommunereformutvalg) som skulle utarbeide en analyse for Råde kommunes arbeid med kommunereformen. Reformarbeidet var på agendaen i kommunestyret både 11. september og 6. november 2014.

Regionrådet for Mosseregionen diskuterte kommunereformen, og den 17. november 2014 var representanter fra Moss, Råde, Våler og Rygge kommuner samlet til felles saksforberedende møte. Konklusjonen herfra var at det var ønskelig med en felles utredning.

Rådmannen viste i sitt saksframlegg til kommunestyret 8. desember 2014 til Fylkesmannens arbeidshefte og anbefalte å starte utredningsarbeidet bredt, og innstilte på fem mulige alternativer. Kommunestyret vedtok å utrede seks alternativer.

Rådmannen redegjorde i sitt saksframlegg til kommunestyret 18. juni 2015 for status av de ulike utredningsalternativene og foreslo å gå videre med fire alternativer. Kommunestyret vedtok å arbeide videre med de fire alternativene 1) Moss, Rygge, Råde og Våler, 2) Fredrikstad, Råde og ev. Hvaler, 3) Sarpsborg, Råde og ev. Rakkestad og 4) Råde som fortsatt egen kommune.

Det ble i september 2015 gjennomført en spørreundersøkelse blant ansatte i kommunene Moss, Rygge, Råde og Våler kommuner. De fleste som var positive til sammenslåing foretrakk en sammenslåing med alle fire kommunene. Av ansatte i Råde kommune svarte 61, 4 % at de var imot en kommunesammenslåing.

Utredningsutvalget i Mosseregionen avleverte rapport i møte 12. oktober 2015. Utvalget mente det var hensiktsmessig at rapporten skulle behandles av kommunestyrene før man gikk inn i en forhandlingsfase. Utvalget forutsatte at kommunestyrene, som på grunnlag av rapporten ønsket å gå videre i prosessen med framforhandling av en intensjonsavtale for sammenslåing, oppnevnte et forhandlingsutvalg i løpet av 2015.

Rådmannen la i sitt saksframlegg til kommunestyret 10. desember 2015 fram status for de fire utredningsalternativene. Kommunestyret vedtok at Råde var positive til samtaler med de

andre kommunene i Mosseregionen, men ønsket ikke å starte forhandlinger om sammenslåing. Rådmannen ble bedt om å arbeide videre med alternativene Fredrikstad-Hvaler-Råde og Sarpsborg-Råde, eventuelt med Rakkestad. Rådmannen ble også bedt om å utrede alternativet «Råde som egen kommune».

Rådmannen peker i sitt saksframlegg til kommunestyret 14. april 2016 på at det er flere fordeler enn ulemper ved å inngå i en ny kommune med ett av de tre alternativene Moss, Fredrikstad eller Sarpsborg. De tre alternativene vurderes å ha ulike fordeler og ulemper. Kommunestyret vedtok å gjennomføre forhandlinger med Moss/Rygge, Fredrikstad/Hvaler og Sarpsborg/ev. Rakkestad. Kommunen skulle også fortsette arbeidet med utredning av Råde som selvstendig kommune.

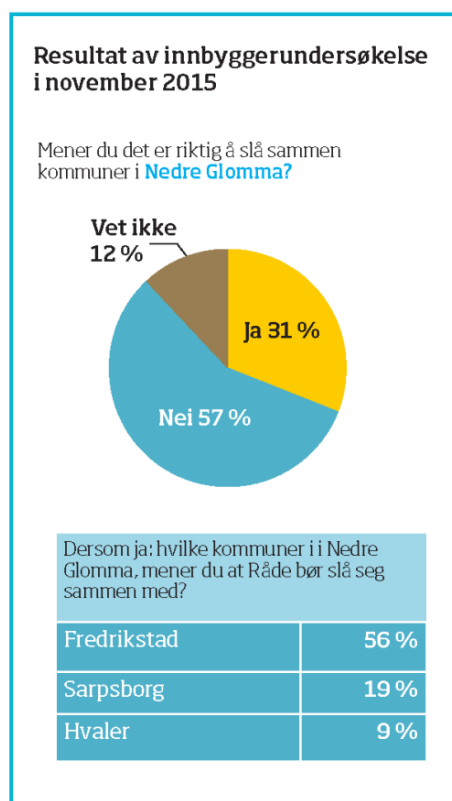
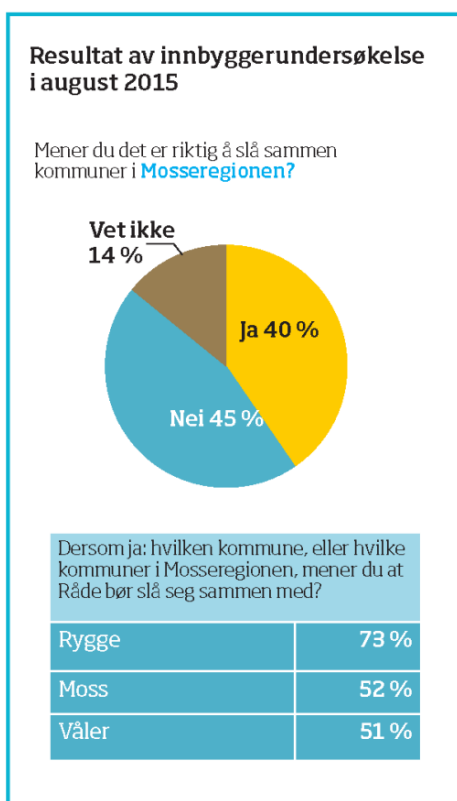
Forhandlingsresultatet fra utredningsutvalget 9. mai 2016 om felles plattform for bygging av nye Fredrikstad kommune, ble signert av ordførerne i Råde, Hvaler og Fredrikstad kommuner. Grunnlagsdokument for sammenslåing av kommunene Sarpsborg – Råde ble signert i Sarpsborg rådhus 13. mai 2016. En intensjonsavtale for å bygge ny kommune mellom Moss, Rygge og Råde kommuner ble signert 31. mai 2016.

En vurdering av Råde kommune som egen kommune er utredet av rådmannen, og er datert 24. mai 2016.

### Innbyggerinvolvering

I Råde er det arrangert innbygger-/folkemøter i forbindelse med reformen.

Det ble gjennomført en innbyggerundersøkelse i august 2015 for Mosseregionen og en innbyggerundersøkelse for Nedre Glomma i november 2015. Hovedfunnene for Råde presenteres i tabellene nedenfor.



## Endelig vedtak i Råde kommune

Rådmannen opplyste i sitt saksframlegg til kommunestyret 16. juni 2016 om de ulike alternativene. Det ble gjort rede for sannsynlig økonomisk konsekvens av nytt inntektssystem, sannsynlig konsekvens av foreslått regionreform og kommunereform og om eventuelle nødvendige endringer i kommunens inntekter/utgifter for å skape en bærekraftig, robust kommune i balanse. Saken ble lagt frem uten innstilling.

Kommunestyret vedtok med 16 mot 9 stemmer at Råde kommune skal bestå som egen kommune. Dette ble begrunnet i god befolkningsvekst, inntektspotensiale som følge av befolkningsøkning, tilhørighet til alle byene rundt kommunen, store nok arealer til bolig, næring og offentlige formål, samt at kommunen i dag har gode fagmiljøer på flere områder som er kritisk viktige.

## Vurdering av vedtak mot reformens mål

### Gode og likeverdige tjenester

Med 7357 innbyggere vil Råde ha en kommunestørrelse som er noe liten til å ha fagmiljøer med kapasitet og kompetanse, som kan utøve profesjonalitet, tilby bredde i tjenestetilbud og skape utvikling.

### Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Råde alene vil ha begrensede muligheter for å kunne sørge for helhetlig utvikling og måloppnåelser innen samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima. Statistikk viser at 70 % av de yrkesaktive i Råde pendler til andre kommuner, de fleste til Fredrikstad og Moss. Det er under 20 km fra Karlshus til tre bysentrum (Moss, Fredrikstad og Sarpsborg), med sine tilhørende tilbud og tjenester. Det er en risiko at dagens kommunestruktur reduserer mulighetene for en helhetlig og samordnet arealplanlegging, kanskje særlig når det gjelder utvikling av næringsarealer langs E6. At Moss Lufthavn Rygge ligger plassert i både Rygge og Råde er et godt eksempel på den tette tilknytningen og gjensidige avhengigheten mellom kommunene i området.

### Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

De siste 10 årene har Råde hatt en befolkningsvekst på 1,24 %. Prognosene for fremtidig vekst, samt aldersbæreevne, er på gjennomsnittet for Østfold.

Fylkesmannen merker seg rådmannens vurdering som sier at Råde er «*veldig sårbar i forhold til dagens nivå på tjenester og uforutsette hendelser (herunder ressurskrevende brukere/barnevern)*»<sup>21</sup>. Ifølge rådmannen står Råde også overfor investeringer som vil være vanskelig å bære alene. Som egen kommune vil det være få muligheter for å effektivisere administrasjon og ledelse.

### Styrket lokaldemokrati

Råde kommune vil være en kommune med begrenset styringskapasitet og beslutningskraft. Det samme gjelder evnen til å gjøre helhetlige prioriteringer og å gjennomføre velferdspolitikken etter nasjonale mål. Som egen kommune vil Råde ha det samme behovet for å samarbeide om eller kjøpe tjenester som i dag. Reiseavstanden til de omkringliggende byene er såpass kort at den ikke bør medføre redusert rekruttering av politikere fra Råde, uansett sammenslåingsalternativ.

---

<sup>21</sup> Råde kommune. Vedlegg til kommunestyresak 18. juni 2015

### Anbefaling for Råde

Fylkesmannen kan ikke se at Råde som egen kommune vil oppfylle målene med reformen. I sak til kommunestyret 14. april 2016 oppsummerer rådmannen at rapportene fra utredningsutvalgets arbeid taler for å gå inn i en ny kommune: «*For alle tre alternativer av «ny kommune» synes fordelene samlet sett å være større enn ulempene/utfordringene*». Ulemper/utfordringer knyttes til lokaldemokrati med spørsmål om hvordan Rådes befolkning blir ivaretatt av «den nye kommunen».

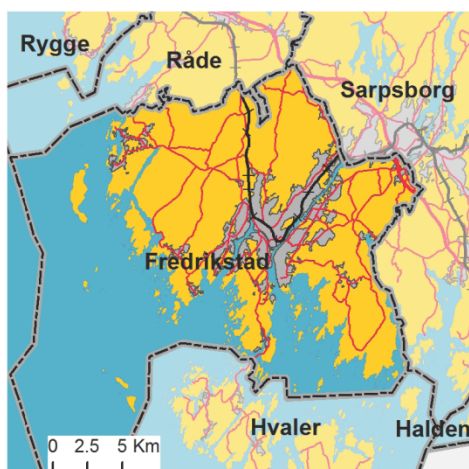
Som en kommentar vil Fylkesmannen på én side vise til at Råde i dag har et omfattende plansamarbeid og utstrakt interkommunalt samarbeid med Mosseregionen. På en annen side ser det ut til at plattformen for «nye Fredrikstad» ivaretar lokaldemokratiet på en bedre måte. Pendle- og flyttemønster og innbyggerundersøkelsene gir ikke noe entydig signal om retning.

Fylkesmannen anbefaler at Råde kommune på sikt slås sammen med en større kommune, men finner ikke tilstrekkelig grunnlag til å ta stilling til retning for en fremtidig sammenslåing. Det kan også vurderes grensejusteringer i en slik prosess.





# Fredrikstad kommune



**Areal**  
559,2 km<sup>2</sup>

**Kommunesenter**  
Fredrikstad

**Avstander til kommunesenter  
i nært beliggende kommuner**

Råde	17 km
Sarpsborg	15 km
Hvaler	28 km
Halden	35 km



	Innbyggere	Aldersbæreevne
2016	78 967	3,87
2040	97 219	2,58

## Prosess og kommunale vedtak

I sak om kommunereformen den 23. oktober 2014 vedtok bystyret å åpne for dialog med nabokommunene (Hvaler, Råde og Sarpsborg). Rådmannen ble gitt i oppdrag å arbeide videre og tilrettelegge for den videre prosessen.

Prosjektplan for utredningsarbeidets «fase 1» ble vedtatt i bystyret 5. februar 2015. Det ble også vedtatt at formannskapet skulle være politisk referansegruppe for det videre arbeidet med utredningene. Prosjektplanen beskriver en utredningsfase med nært samarbeid med Hvaler og Råde kommuner. Fredrikstad inviterte også Sarpsborg til uforpliktende samtaler, sonderinger, dialog og samarbeid. Dette ble integrert som en del av prosjektplanen, i utredningsfasen. Det fremgår av prosjektplanen at en sammenslåing mellom Fredrikstad og Sarpsborg ikke synes politisk eller kulturelt modent, men at det skal utredes hvordan samarbeidet kan videreutvikles.

Utredningen konkluderer med at Fredrikstad kommune er i stand til å løse sine oppgaver, til tross for utfordringene det gir å være en lavinntektskommune. Utredningen peker imidlertid på noen områder hvor et økt samarbeid vil kunne være viktig for å løse helhetlige og regionale utfordringer (Nedre Glomma).

Bystyret vedtok 30. april 2015 å ta utredningen av «fase 1» til etterretning, og at Fredrikstad skulle gå videre med utredninger i samarbeid med Hvaler kommune, og Råde kommune om Råde kommune ønsket dette. Fredrikstad kommune skulle også ta initiativ til et mer forpliktende samarbeid med nabokommunene i Nedre Glomma, og Sarpsborg spesielt.

Bystyret vedtok 15. oktober 2015 å opprette et politisk utredningsutvalg for kommunereformens «fase 2». Det ble lagt opp til en parallell prosess i kommunene Råde, Hvaler og Fredrikstad. Utredningsutvalgets rapport har belyst både gevinster og utfordringer knyttet til det å bygge en ny kommune. Utredningsutvalget hadde som en forlengelse av rapporten utarbeidet en felles plattform for en eventuell bygging av en ny kommune.

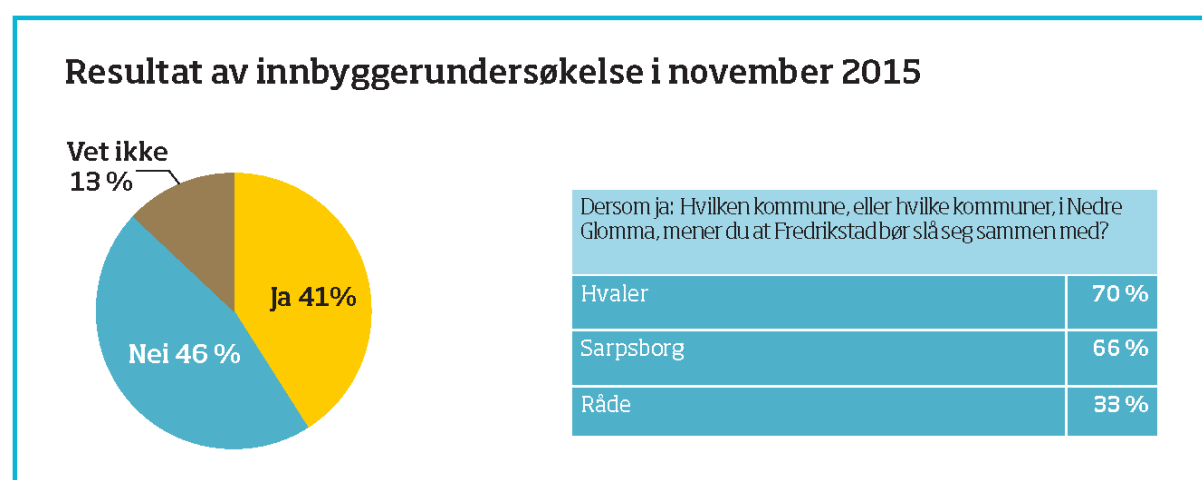
Bystyret behandlet den 21. april 2016 utredningsutvalgets rapport (datert 4. mars 2016) for mulig bygging av ny kommune bestående av Fredrikstad, Hvaler og Råde kommuner og utkast til *Felles plattform for bygging av nye Fredrikstad kommune*. Bystyret vedtok også at Fredrikstad kommune stilte seg bak forslaget til en felles plattform for eventuell bygging av en ny kommune og ville fortsette forhandlingene med Hvaler og Råde kommuner.

Forhandlingene ble avsluttet 9. mai 2016, og avtaledokumentet ble signert av ordførerne i Råde, Hvaler og Fredrikstad kommuner.

### Innbyggerinvolvering

Det er i samarbeid med Råde og Hvaler kommuner holdt innbygger-/folkemøter.

Det ble gjennomført en innbyggerundersøkelse i Nedre Glomma i november 2015. Hovedfunnene for Fredrikstad presenteres i tabellen nedenfor.



### Endelig vedtak i Fredrikstad kommune

Rådmannen pekte i sitt saksframlegg til bystyret 16. juni 2016 på at en sammenslåing med Hvaler og Råde ville gi mange muligheter og fordeler for Fredrikstad kommune. Bystyret vedtok med 51 mot 2 stemmer at Fredrikstad kommune søker om sammenslåing med Hvaler og Råde kommuner.

Vedtaket var sammenfallende med rådmannens innstilling. Ved en eventuell sammenslåing skulle det opprettes en fellesnemnd og et tre-partssammensatt utvalg i perioden en ny organisasjon bygges. Arbeidet skulle legges opp innenfor rammene som er beskrevet i *Felles plattform for bygging av Nye Fredrikstad kommune*.

### Vurdering av vedtak mot reformens mål

#### Gode og likeverdige tjenester

Fredrikstad har en kommunestørrelse som gir grunnlag for fagmiljøer med kapasitet og kompetanse, som kan utøve profesjonalitet, tilby bredde i tjenestetilbud og skape utvikling. En sammenslåing vil øke innbyggertallet med Hvaler sine 4511 og/eller Rådes 7357.

Fylkesmannen er enig med rådmannen som sier at det trolig er de mindre kommunene som vil ha mest nytte av en sammenslåing. Rådmannen uttrykker videre som et generelt prinsipp at «Med større enheter vil det bli sterkere og mer robust miljø. Fordelen vil kunne være kompetansestyrking og økt robusthet gjennom flere hoder i samme fagfelt. Og en større kommune kan også tilby karrieremuligheter som fagperson og ikke bare i lederstigen. Større

*fagmiljøer og et mer differensiert tilbud kan gi nye rekrutteringsmuligheter og ansettelse av mer spesialkompetanse.»<sup>22</sup>*

### Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

I plattformen for nye Fredrikstad er det et hovedpoeng at man i en sammenslått kommune har mye å hente på det overordnede samfunnsutviklingsområde. I tillegg til generelle elementer, nevnes kystsoneforvaltningen som et felles anliggende, med muligheter for bedre vern om naturkvaliteter og friluft- og rekreasjonsområder. Rådmannen løfter frem at den nye kommunen vil få to togstasjoner, samt gi en annen nærhet til E6 enn det Fredrikstad har i dag. Dette vil føre til en mer helhetlig infrastruktur som svarer bedre til regionens utfordringer innen transport og miljø.

Innbyggertallet i Hvaler og Råde tatt i betraktning er det relativt sett stor pendlerstrøm mellom Fredrikstad og disse kommunene. Det gjelder spesielt for Hvaler der over 70 % av innpendlingen skjer fra Fredrikstad. Den store strømmen av inn- og utpendling til og fra Fredrikstad foregår likevel mot Sarpsborg. Rådmannens egenutredning legger også til grunn at for de fleste samfunnsutviklingsoppgaver har kommunen et funksjonelt samfunnsutviklingsområde til felles med Sarpsborg. Det pekes på mange fordeler ved å kunne ha en større kommune her.

I dag ses flere utfordringer ved å jobbe på tvers av nabobyenes kommunegrenser, særlig innenfor arealplanlegging, infrastruktur og næringsutvikling. Det gjelder både samtidighet og samarbeid i utarbeidelse av planer, og interessekonflikter i bruk av areal i pressområder. Landbruksarealer er utsatt. Tilsvarende er det behov for samkjøring rundt planlegging av veier og boligbyggeprogram. Det konkluderes med at «*Det politiske samarbeidet (gjennom blant annet samarbeidsavtalen) er skjørt. Beslutningsveiene er lange og tidkrevende – her ligger det muligheter til forbedring.*»<sup>23</sup>

### Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Befolkningsveksten i Fredrikstad er og vil fortsatt være på gjennomsnittet for Østfold. Det samme gjelder aldersbæreevnen.

Rådmannen beskriver kommunens økonomi på denne måten: «*Det generelle bakgrunnsbildet for kommunesektoren, passer svært godt for Fredrikstad kommune. Vi har et økende vedlikeholdsetterslep, befolkningsvekst og demografiutfordringer, en økende pensjonsgjeld, lav egenkapital og høy gjeld. Fredrikstad kommune er i tillegg en minsteinntektskommune som må finne løsninger med omprioriteringer og effektiviseringstiltak innenfor et begrenset handlingsrom*»<sup>24</sup>. Rådmannen anser at en sammenslåing vil være av mindre betydning for økonomien i kommunen.

### Styrket lokaldemokrati

En kommunesammenslåing vil medføre at de folkevalgte får innflytelse over større arealer og en større befolkning enn i dag. Politikerne kan i større grad gjøre helhetlige prioriteringer med lokale tilpasninger i regionen. Ifølge *Felles plattform for bygging av Nye Fredrikstad kommune* vil lokalsamfunnsmodellen videreføres i den nye kommunen.

Fredrikstad deltar i interkommunale samarbeider som stort sett omfatter flere kommuner enn bare de som kan være aktuelle for en sammenslåing. Kommunen har i dag en

---

<sup>22</sup> Hovedfase 1 i Fredrikstad kommunes utredningsoppdrag

<sup>23</sup> Hovedfase 1 i Fredrikstad kommunes utredningsoppdrag

<sup>24</sup> Hovedfase 1 i Fredrikstad kommunes utredningsoppdrag

omfattende leveranse til Hvaler innenfor en rekke service- og støttetjenester<sup>25</sup>, som vil bortfalle ved en sammenslåing med Hvaler.

### Anbefaling for Fredrikstad kommune

Fredrikstad kommune, som selv er robust nok til fortsatt å stå alene som egen kommune, har vedtatt ønske om å slå seg sammen med nabokommunene Hvaler og Råde. Verken Hvaler eller Råde har vedtatt sammenslåing.

Råde, som kunne velge mellom tre ulike sammenslåingsalternativer, har heller ikke valgt en foretrukket retning for en eventuell fremtidig kommunesammenslåing. Mens Råde er omgitt av tre større omkringliggende kommuner/regioner, har Hvaler sin eneste veiforbindelse til fastlandet gjennom Fredrikstad.

Fylkesmannen støtter rådmannens vurdering om at *«en eventuell sammenslåing mellom de tre kommunene vil i stor grad imøtekomme målsettingene for kommunereformen og svare opp til de kriterier som er lagt til grunn fra statlig hold»*<sup>26</sup>. Når dette er sagt, vil Fylkesmannen legge til at en sammenslåing med Sarpsborg gir høyere måloppnåelse i et bredere samfunnsutviklingsperspektiv. Hver for seg oppgir kommunene at nabobyen er den viktigste partneren i utviklingsoppgaver knyttet til arealplanlegging, infrastruktur, næringsutvikling/sysselsetting, kultur og utdanning. Fylkesmannen kan ikke se at bystyret gir en klar begrunnelse for hvorfor man har valgt å ikke utrede og forhandle med Sarpsborg.

En sammenslåing av Fredrikstad og Sarpsborg bør derfor utredes og vurderes på lengre sikt. Fylkesmannens anbefaling på kortere sikt vil være å slå Fredrikstad sammen med Hvaler kommune, og evt. Råde. Etter Fylkesmannens mening står ikke dette i veien for en utvidet sammenslåing i Nedre Glomma i fremtiden.

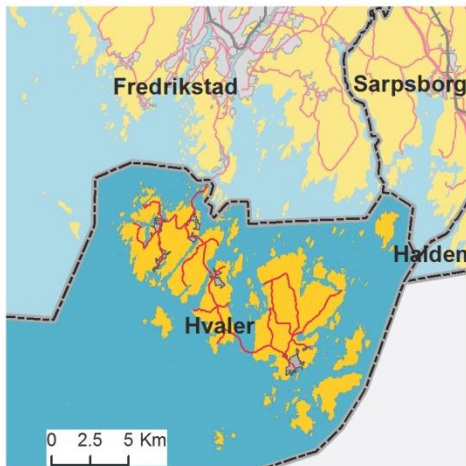
---

<sup>25</sup> Hovedfase 1 i Fredrikstad kommunes utredningsoppdrag, s. 20: «Eksempler på dette er HMS- bedriftshelsetjenester, brannvern, post- og budtjenester, servicetorg, trykkeri, IT-tjenester, budsjett, regnskap, lønn, innkjøp, innkreving av skatt og kommunale krav, utførelse av arbeidsgiverkontroll og veiledning av skatteyttere og arbeidsgivere.»

<sup>26</sup> Rådmannens saksfremlegg, bystyret 16. juni 2016



# Hvaler kommune



Areal  
518,6 km<sup>2</sup>

Kommunesenter  
Skjærhalden

Avstander til kommunesenter  
i nært beliggende kommuner

Fredrikstad	28 km
Sarpsborg	43 km
Råde	45 km



Innbyggere

Aldersbæreevne

2016	4511	3,19
2040	4928	1,85

## Prosess og kommunale vedtak

Kommunestyret vedtok 13. november 2014 å åpne for dialog med nabokommunene om kommunereformen. Rådmannen ble gitt i oppdrag å arbeide videre og tilrettelegge for den videre prosessen. Kommunestyret vedtok 11. desember 2014 rådmannens forslag til prosjektplan for kommunereformarbeidets «fase 1». Formannskapet skulle fungere som politisk referansegruppe i det videre arbeidet med utredningene. Hvaler kommune ba Fredrikstad kommune om hjelp til å gjennomføre utredningen.

Utredningen av «fase 1» viste at kommunen leverer gode tjenester i dag, og at det er vanskelig å si om en større kommune vil levere bedre tjenester. Utredningen knytter stor usikkerhet til fremtidens kommuneøkonomi. Samfunnsutviklingsgevinstene i en større kommune tilsa at kommunen burde fortsette arbeidet med å se på hva en kommunesammenslåing ville bety for Hvaler. Behovet for videre utredning ble også underbygd av de utfordringene kommunen så knyttet til myndighetsutøvelse, og innenfor den demokratiske arenaen hvor den politiske rekrutteringen vil ha stor betydning for hvordan kommunen vil fungere i fremtiden.

Kommunestyret vedtok 26. mars 2015, i tråd med innstillingen fra rådmannen og formannskapet, å gå videre til «fase 2» for å utrede betydningen, og konsekvensene, av å inngå i en større kommune sammen med Fredrikstad. Rådmannen ble gitt i oppdrag å utarbeide en prosjektplan sammen med Fredrikstad kommune som viser planlagt prosess, målsetninger og innhold, samt hvilke andre kommuner man eventuelt så for seg å utrede sammen med.

Utredningsutvalgets rapport for «fase 2» belyste både gevinster og utfordringer knyttet til det å bygge en ny kommune. Noen av de mulige gevinstene kan være at en større og mer ressurssterk kommune vil være bedre rustet til å håndtere nye og større oppgaver innen samfunnsutviklingen. En sammenslått kommune vil kunne få sterkere fagmiljøer som sikrer rekruttering og god kompetanse, samt utvikling av eksisterende og nye tjenester. Utvalget peker også på mulige utfordringer med større geografisk avstand innen kommunen, både for innbyggere, ansatte og politikere. Det påpekes fare for konsentrasjon av kommunale tjenester i bysentrum, dårligere lokalkunnskap hos saksbehandlerne, mindre lokalpolitisk engasjement samt fare for mindre engasjement og politisk involvering fra innbyggerne.

Utredningsutvalget hadde som en forlengelse av rapporten utarbeidet en felles plattform for en eventuell bygging av en ny kommune.

Kommunestyret vedtok 31. mars 2016 at kommunen stilte seg bak forslaget til en *Felles plattform for bygging av nye Fredrikstad kommune* og ville fortsette forhandlingene med Fredrikstad og Råde.

Forhandlingene ble avsluttet 9. mai 2016, og avtaledokumentet ble signert av ordførerne i Råde, Hvaler og Fredrikstad kommuner.

### Innbyggerinvolvering

Det er arrangert innbygger-/folkemøter i 2015 og 2016, også i samarbeid med Fredrikstad og Råde.

Det ble gjennomført en innbyggerundersøkelse for Nedre Glomma i november 2015. Hovedfunnene for Hvaler vises i tabellen nedenfor.



### Endelig vedtak i Hvaler kommune

Rådmannen pekte i sitt saksframlegg til kommunestyret 22. juni 2016 på at det finnes gode argumenter både for sammenslåing, og for å forbli egen kommune. Det var i saksframlegget gjort vurderinger knyttet til kommunens ulike roller som samfunnsutvikler, myndighetsutøver og tjenesteyter. Det ble også gjort vurderinger rundt betydningen av den demokratiske arenaen, og fremtidig kommuneøkonomi. Rådmannen mente at den enkelte innbygger på Hvaler vil bli ivaretatt uansett hvilket valg Hvaler kommunestyre måtte ta. Rådmannen mente videre at utredningsutvalget hadde forhandlet seg frem til en avtale som er gunstig for Hvalers befolkning på kort og lang sikt. Rådmannen var av den oppfatning at Hvaler kommune bør være med å bygge Nye Fredrikstad kommune, men er samtidig tydelig på at dette er en viktig politisk beslutning hvor man vektlegger faktaene ulikt avhengig av politisk ståsted.

Kommunestyret vedtok med 15 mot 6 stemmer at Hvaler kommune forblir egen kommune også i fremtiden. I vedtaket ble det gitt en lengre begrunnelse som innledes med å si at «*det finnes gode argumenter for begge løsningene i denne saken*». Det trekkes frem elementer innen de fire områdene samfunnsutvikling, tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og demokratisk arena, som tilsier at Hvaler vil være best tjent med å være egen kommune. Som en del av konklusjonen i vedtaket står det at «*Kommunekartet vil nok trolig endre seg over tid. Men kommunereformen skulle vært sett mer i sammenheng med regionreformen,*

oppgavefordelingen og inntektssystemet». Det påpekes også at antallet fritidsboliger gjør kommunen større enn antallet innbyggere skulle tilsi.

## Vurdering av vedtak mot reformens mål

### Gode og likeverdige tjenester

Hvaler kommune har i dag 4511 innbyggere. Som vertskap for 4700 hytter og fritidsboliger, med en mangedobling av innbyggertallet i løpet av sommersesongen, er kommunen å regne som en mellomstor kommune på flere tjenestoområder. Det gjelder spesielt tekniske tjenester.

Rådmannen er inne på at for en del områder vil det bli dyrt og krevende å opprettholde tjenester som generalistkommune.<sup>27</sup> Som en konsekvens vil utviklingsarbeidet bli nedprioritert for å kunne opprettholde tjenesteytingen. Kommunen blir da avhengig av eksterne større fagmiljøer som kan utvikle tjenestene i takt med både forventninger og muligheter.<sup>28</sup>

Det er særlig innen eldreomsorg Hvaler står overfor store utfordringer i fremtiden. Allerede i 2030 vil gruppen over 80 år være fordoblet. I den samme perioden går aldersbæreevnen ned fra 3 til 2.

Rådmannen bekrefter reformens intensjoner ved å si at «den økonomiske soliditeten er kanskje den største utfordringen for tjenesteytingen i en liten kommune. Man vil i en større kommune stå rustet til å ta hensyn til demografiske utfordringer, ivaretagelsen av nye ressurskrevende brukere og svingninger i inntektsgrunnlaget.»<sup>29</sup>

### Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Hvaler kommune har betydelig samhandling med øvrige deler av Nedre Glomma. Ifølge egenvurderingen regnes Hvaler, Fredrikstad, Råde og Sarpsborg som en ABS-region<sup>30</sup>. Nær 60 % av arbeidsstyrken i Hvaler pendler ut av kommunen, hvor over halvparten reiser på jobb i Fredrikstad. Over 70 % av innpendlingen skjer fra Fredrikstad.

Det er innen samfunnsutvikling hvor egenanalysen for Hvaler sier at det er mest å tjene på å bli del av en større kommune. I tillegg til å peke på fordeler knyttet til arealforvaltning og næringsutvikling, sies det at «en større kommune [vil] kunne sikre at de mange familiene som fortsatt ønsker å bo på Hvaler, sikre forsvarlig oppfølging og videreføring av infrastruktur i form av veier, gang- og sykkelveier og kommunale tjenestetilbud som bidrar til at dette er mulig og ønskelig også i fremtiden. En større kommunal enhet vil også lettere kunne ta tak i de store spørsmålene knyttet til utvikling av nasjonalpark, miljø, klima og folkehelse.»<sup>31</sup>

### Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Hvaler kommune har hatt en årlig befolkningsøkning på 1,81 % de siste 10 årene som er nest høyest i Østfold. En forventet vekst på til sammen 9,2 % frem til 2040, er imidlertid blant de laveste i fylket. En forventet aldersbæreevne på 1,85 tilsier at kommunen står overfor betydelige utfordringer.

I følge rådmannen klarer kommunen seg godt økonomisk i dag, ikke minst på grunn av relativt store inntekter fra eiendomsskatten. Fylkesmannen merker seg administrasjonens vurdering om at «Vi er derimot veldig sårbare i forhold til nivået på tjenestene våre og

---

<sup>27</sup> Rådmannens saksfremlegg, kommunestyremøte 22. juni 2016

<sup>28</sup> Rådmannens saksfremlegg 26. mars 2015

<sup>29</sup> Rapport om hovedfase 1 Hvaler kommunes utredningsarbeid! s. 21

<sup>30</sup> Rapport om hovedfase 1 Hvaler kommunes utredningsarbeid! s. 14

<sup>31</sup> Rapport om hovedfase 1 Hvaler kommunes utredningsarbeid! s. 14

uforutsette hendelser (herunder ressurskrevende brukere). Med et lite budsjett er det mindre rom for omdisponering og justeringer i løpet av året. Dette merker vi tydeligere og tydeligere for hvert år som går.»<sup>32</sup>

#### Styrket lokaldemokrati

Hvaler som egen kommune vil fortsatt være en kommune med begrenset styringskapasitet og beslutningskraft. Det samme gjelder evnen til å gjøre helhetlige prioriteringer og å gjennomføre velferdspolitikken etter nasjonale mål. Vedtaket i Hvaler sier at «Rekruttering til politiske verv er og vil være en utfordring i framtida.» Fylkesmannen vil benytte anledningen til å peke på at en intensjon med skape større kommuner er å gi politikerne et handlingsrom som kan skape større interesse for lokalpolitikk.

Rapporten fra utredningsprosessen sier at «En sammenslått kommune vil fjerne behov for alle samarbeidsavtalene mellom Hvaler og Fredrikstad og gi innbyggerne og politikerne på Hvaler en mer direkte styringsmulighet over tjenestene.»<sup>33</sup>

#### Anbefaling for Hvaler kommune

Fylkesmannen kan ikke se at Hvaler som egen kommune oppfyller målene med reformen. Med tanke på uforutsette hendelser og den demografiske utviklingen er kommunen sårbar når det gjelder nivået på tjenester. Kommunen er i dag tett bundet til Fredrikstad gjennom en rekke service- og støttetjenester<sup>34</sup>, og har Fredrikstad og Nedre Glomma som et felles arbeids- og servicemarked.

Vedtaket i Hvaler sier at det finnes argumenter både for og mot sammenslåing. I foreliggende sakspapirer og utredninger finner Fylkesmannen tilstrekkelig underlag for å mene at det er formålstjenlig at Hvaler blir del av en større kommune. Fylkesmannen anbefaler at Hvaler på sikt blir en del av «Nye Fredrikstad» kommune.

---

<sup>32</sup> Rådmannens saksfremlegg, kommunestyre 26. mars 2015

<sup>33</sup> Rapport fra utredningsprosessen, Bygging av ny kommune, 26. februar 2016

<sup>34</sup> Hovedfase 1 i Fredrikstad kommunes utredningsoppdrag, s. 20: «Eksempler på dette er HMS- bedriftshelsetjenester, brannvern, post- og budtjenester, servicetorg, trykkeri, IT-tjenester, budsjett, regnskap, lønn, innkjøp, innkreving av skatt og kommunale krav, utførelse av arbeidsgiverkontroll og veiledning av skatteyttere og arbeidsgivere.»





# Sarpsborg kommune



**Areal**  
427,1 km<sup>2</sup>

**Kommunesenter**  
Sarpsborg

**Avstander til kommunesenter  
i nært beliggende kommuner**

Fredrikstad	15 km
Råde	18 km
Rakkestad	26 km
Halden	31 km



**Innbyggere**

**Aldersbæreevne**

2016	54 678	3,78
2040	64 713	2,55

## Prosess og kommunale vedtak

Kommunereformen ble behandlet i komité for samfunnsutvikling 14. oktober 2014.

Rådmannen pekte på at Sarpsborg allerede er en stor og robust kommune og så ikke at Sarpsborg hadde behov for å inngå i kommunesammenslåinger i nær framtid. Det ble likevel anbefalt å åpne for initiativ fra andre. Komitéen vedtok at rådmannens oppstartnotat skulle legges til grunn for det videre arbeidet, og at følgende innspill skulle følge saken: «*Gitt at Rakkestad skulle ønske å slå seg sammen med Sarpsborg, vil Sarpsborg stille seg positive til en utredning. Det samme gjelder for Skiptvet og Nordre Borge.*»

Komité for samfunnsutvikling vedtok 20. januar 2015 prosjektplan for utredning av «fase 1». Rådmannen la fram et utkast til utredning (datert 13. februar 2015) for drøfting i komité for samfunnsutvikling 24. februar 2015 og plan- og økonomiutvalget 5. mars 2015. Rådmannen mente det var gode grunner til å vurdere sammenslåing av kommunene Sarpsborg og Fredrikstad, men anbefalte å ikke utrede dette videre hvis det ikke var vilje til en slik sammenslåing.

Plan- og økonomiutvalget vedtok innstillingen fra komité for samfunnsutvikling om at kommunens utredningsoppdrag skulle ferdigstilles som foreslått i saksfremlegget. Det ble vedtatt at det ikke skulle igangsettes ytterligere utredningsarbeid for sammenslåing med nabokommuner foreløpig, med mindre det kom ønske om dette fra andre kommuner, eksempelvis Rakkestad.

I saksfremlegget *Kommunereformen. Foreløpig veivalg*, for avslutning av «fase 1», fremgår det at rådmannen anbefaler at Sarpsborg bystyre uttrykker en intensjon om sammenslåing med Fredrikstad, og eventuelt Hvaler og Råde. Rådmannen argumenterte for å bygge en funksjonell byregion med Fredrikstad og ev. Hvaler og Råde, som kan avlaste presset fra Oslo-området og øke konkurransekraften. Dette vil gi gode forutsetninger for arbeidsplassvekst, bostedsattraktivitet og bedre levekår. Dersom bystyret ikke ønsket dette burde kommunen ikke bruke ressurser på ytterligere utredningsarbeid. Rådmannen anbefalte også en utredning om sammenslåing med Rakkestad, dersom Rakkestad kommune utrykte ønske om dette. Bystyrets vedtok 07. mai 2015 at kommunen ikke skulle utrede videre sammenslåing med Fredrikstad, Hvaler eller Halden nå. Dersom Rakkestad

kommune og Råde kommune utrykte ønske om en sammenslåing med Sarpsborg, skulle dette utredes videre. Det ble også vedtatt at det regionale samarbeidet i Nedre Glomma skal forsterkes og videreutvikles, spesielt med tanke på kommunenes samfunnsutviklerrolle.

Rakkestad kommune og Råde kommune tok i februar 2016 initiativ til samtaler med Sarpsborg kommune om en mulig sammenslåing. Plan- og økonomiutvalget vedtok 3. mars 2016 at rådmannen skulle fremme sak til bystyret med vurdering av sammenslåing av kommunene Sarpsborg og Rakkestad og av kommunene Sarpsborg og Råde. Utvalg for hastesaker ble oppnevnt som forhandlingsutvalg.

Det ble framforhandlet et grunnlagsdokument for eventuell sammenslåing av Sarpsborg og Rakkestad kommuner, signert 12. april 2016. Tilsvarende ble gjort med Råde kommune, med grunnlagsdokument signert 13. mai 2016. Bystyret ble 21. april 2016 orientert om forslagene til grunnlagsdokumenter for sammenslåing mellom kommunene Sarpsborg og Rakkestad, og Sarpsborg og Råde. Det ble ikke utarbeidet et eget grunnlagsdokument for en sammenslåing med både Råde og Rakkestad, men ifølge rådmannen vil «*de foreliggende grunnlagsdokumentene være et godt utgangspunkt for å utforme et slikt dokument*».<sup>35</sup>

### Innbyggerinvolvering

Det er gjennomført innbygger-/folkemøte i 2015.

Det er ikke gjennomført innbyggerhøringer ved innbyggerundersøkelse eller folkeavstemning i Sarpsborg.

### Endelig vedtak i Sarpsborg kommune

Bystyret vedtok 16. juni 2016 at Sarpsborg kommune ønsker sammenslåing med Rakkestad kommune (med 38 mot 4 stemmer) og med Råde kommune (med 39 mot 3 stemmer). Dette var i samsvar med innstillingen fra rådmannen og plan- og økonomiutvalget. Rådmannen mente hensynet til både tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling talte for en sammenslåing mellom Sarpsborg kommune og Rakkestad kommune og/eller Råde kommune. Videre mente rådmannen at Sarpsborg kommune burde være positive til en reform som har som mål å skape robuste kommuner for framtiden.

### Vurdering av vedtak mot reformens mål

#### Gode og likeverdige tjenester

Sarpsborg har en kommunestørrelse som gir grunnlag for fagmiljøer med kapasitet og kompetanse, som kan utøve profesjonalitet, tilby bredde i tjenestetilbud og skape utvikling. En sammenslåing vil øke innbyggertallet med Rakkestad sine 8084 og/eller Rådes 7357. Med tanke på å møte fremtidige utfordringer og øke ambisjonsnivå for tjenesteutvikling, mener rådmannen at det kan gi positive effekter å bli en enda større kommune.<sup>36</sup>

#### Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Fylkesmannen støtter rådmannens vurderinger av at en sammenslåing med Rakkestad gir særlig muligheter for en helhetlig planlegging av arealer langs riksvei 111, mens en sammenslåing med Råde gir samme muligheter for arealer langs E6. Et godt samspill mellom by og omland, med det mangfoldet kommunen vil kunne by på, vil danne et godt grunnlag for utvikling av en attraktiv kommune. Landbruk er en fellesnevner for kommunene.

---

<sup>35</sup> Rådmannens saksfremlegg, bystyret 16. juni 2016

<sup>36</sup> Rådmannens saksfremlegg, bystyret 7. mai 2016 og 16. juni 2016

Innbyggertallet i Råde og Rakkestad tatt i betraktning er det relativt sett stor pendlerstrøm mellom Sarpsborg og disse kommunene. Den store strømmen av inn- og utpendling til og fra Sarpsborg foregår likevel mot Fredrikstad. Dette gjelder nær halvparten av alle pendlerne.

I et samfunnsutviklingsperspektiv er tilknytningen til Fredrikstad vesentlig. En sammenslåing med Fredrikstad vil kunne legge til rette for en mer helhetlig arealbruk. Fylkesmannen vil trekke frem rådmannens utredning fra 2015<sup>37</sup> som beskriver dette: «Når det gjelder areal- og samferdselsplanlegging foregår omfattende samarbeid, særlig med Fredrikstad. Dette er naturlig fordi byene fysisk sett er i ferd med å vokse sammen og har et felles bolig- og arbeidsmarked. Felles utredninger som beslutningsgrunnlag og forpliktende avtaler finnes mange av. Likevel er det en utfordring for kommunene å fatte beslutninger som gagnar regionen som helhet når kommunens egeninteresser står på spill. Kommunene kommer ofte i konkurransesituasjon om å vinne innbyggere, arbeidsplasser og større institusjoner og bruker energi til å konkurrere seg i mellom fremfor å styrke regionens posisjon overfor andre regioner.»

#### Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Sarpsborg har hatt en relativt lav årlig befolkningsvekst på 0,91 % de 10 siste årene. Prognosene tilsier at veksten fremover også vil være under gjennomsnittet for fylket de neste 25 år. I 2040 vil aldersbæreevnen være på 2,55, som er på gjennomsnittet for fylket.

Om kommunens økonomi sier utredningen at kommunen har «hatt relativt god styring og kontroll på økonomien og fortløpende maktet å tilpasse driftsnivået til disponible inntekter. (...) Med utgangspunkt i økonomiplan for perioden 2015-2018 er det grunn til å tro at det må gjøres ytterligere tilpasninger i tjenestene for å opprettholde balansen.» Som en følge av kommunesammenslåing vil det «være realistisk på lengre sikt å oppnå synergieffekter innen administrative tjenester, og dermed dreie ressursbruken til direkte brukerrelaterte tjenester.»<sup>38</sup>

#### Styrket lokaldemokrati

En kommunesammenslåing vil medføre at de folkevalgte får innflytelse over enda større arealer og en større befolkning enn i dag. Politikerne kan i større grad gjøre helhetlige prioriteringer med lokale tilpasninger i regionen. Når vi kommer til nærdemokratiske ordninger er det i grunnlagsdokumentene for de to sammenslåingsalternativene beskrevet at «Kommunen skal ikke ha bydelsutvalg eller andre styringsorganer med ansvar for bestemt geografisk område.» Det opprettes imidlertid et utvalg for kultur og nærmiljø.

De interkommunale samarbeidene som Sarpsborg deltar i, omfatter stort sett flere kommuner enn bare de tilstøtende. Det er dermed vanskelig å forutsi hvordan samarbeidsstrukturen vil endres som følge av sammenslåing(er). Helsesamarbeidet med Rakkestad vil for øvrig bortfalle ved en sammenslåing her.

#### Anbefaling for Sarpsborg

Sarpsborg kommune, som selv er robust nok til fortsatt å stå alene som egen kommune, har vedtatt ønske om å slå seg sammen med kommunene Rakkestad og Råde. Sarpsborg kommune har vært opptatt av at nabokommuner skal kunne oppnå solide kommunestørrelser.

Verken Rakkestad eller Råde har vedtatt sammenslåing. Rakkestad har vedtatt Sarpsborg som den foretrukne retning for en eventuell tvangssammenslåing. Råde har foreløpig ikke

---

<sup>37</sup> Hovedfase 1 i Sarpsborg kommunes utredningsoppdrag, 24. mars 2015

<sup>38</sup> Hovedfase 1 i Sarpsborg kommunes utredningsoppdrag, 24. mars 2015

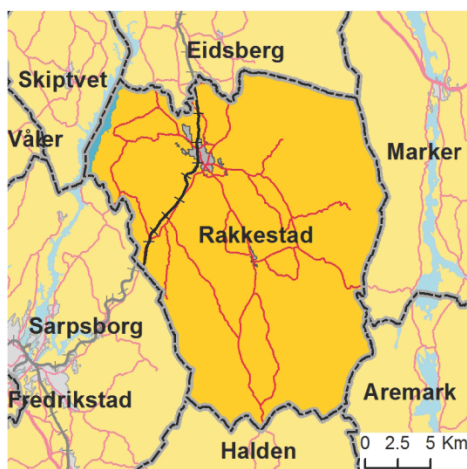
tatt noe retningsvalg og viser til at de har tangeringspunkter med både Mosseregionen, Fredrikstad og Sarpsborg. Rådes tilknytning til de omkringliggende kommunene ser imidlertid ut til å være sterkere mot Mosseregionen og Fredrikstad.

Etter Fylkesmannens syn vil en sammenslåing med Rakkestad bidra til å oppfylle reformens intensjoner, først og fremst med hensyn til Rakkestad kommune. I et samfunnsutviklingsperspektiv vil imidlertid en sammenslåing med Fredrikstad gi bedre måloppnåelse for Sarpsborg. Hver for seg oppgir kommunene at nabobyen er den viktigste partneren i utviklingsoppgaver knyttet til arealplanlegging, infrastruktur, næringsutvikling/sysselsetting, kultur og utdanning. Fylkesmannen kan ikke se at bystyret gir en begrunnelse for hvorfor man har valgt å ikke utrede nærmere og forhandle med Fredrikstad.

En sammenslåing av Fredrikstad og Sarpsborg bør derfor utredes og vurderes på lengre sikt. Fylkesmannens anbefaling på kortere sikt vil være å slå Sarpsborg sammen med Rakkestad kommune. Etter Fylkesmannens mening står ikke dette i veien for en utvidet sammenslåing i Nedre Glomma i fremtiden.



# Rakkestad kommune



**Areal**  
434,7 km<sup>2</sup>

**Kommunesenter**  
Rakkestad

**Avstander til kommunesenter  
i nært beliggende kommuner**

Eidsberg	17 km
Sarpsborg	26 km
Trøgstad	28 km
Aremark	38 km
Marker	39 km
Halden	39 km



**Innbyggere**

**Aldersbæreevne**

2016	8084	3,75
2040	9261	2,41

## Prosess og kommunale vedtak

Kommunestyret vedtok 19. juni 2014 å slutte seg til rådmannens forslag til opplegg for Rakkestad kommunes arbeid med kommunereformen. Det ble opprettet en politisk styringsgruppe, som senere nedsatte et arbeidsutvalg.

På slutten av 2014 og i begynnelsen av 2015 ble det gjennomført innledende/sonderende møter med Aremark, Askim, Eidsberg, Halden, Marker og Sarpsborg kommuner.

Rådmannen har gjort en strategisk analyse av Rakkestad kommune, som er datert 16. september 2015. Kommunestyret tok analysen til orientering 7. oktober 2015, og vedtok samtidig at den skulle behandles i formannskapet.

Formannskapet vedtok 13. januar 2016 at Rakkestad kommune skulle gjennomføre samtaler med Sarpsborg kommune og kommunene i Indre Østfold som ledd i utredningen av alternative kommunestrukturer.

Forhandlingsutvalget har i tidsrommet februar - april 2016 arbeidet frem grunnlagsdokumentet for sammenslåing av kommunene Rakkestad, Trøgstad, Eidsberg og Marker<sup>39</sup>. Den 7. april 2016 ble det gjennomført felles formannskapsmøte med Eidsberg, Trøgstad og Marker kommuner hvor blant annet grunnlagsdokumentet for en mulig ny kommune i Indre Østfold øst ble gjennomgått. Dokumentet ble signert 11. april 2016.

Forhandlingene mellom Rakkestad og Sarpsborg kommuner foregikk i februar og mars 2016. Det ble gjennomført felles formannskapsmøte med Sarpsborg 6. april 2016 hvor grunnlagsdokumentet for en mulig sammenslåing av Rakkestad og Sarpsborg kommune ble gjennomgått. Grunnlagsdokumentet ble signert 12. april 2016.

Kommunestyret vedtok 14. april 2016 at det skulle gjennomføres en utvidet innbyggerundersøkelse (den første ble gjennomført i januar 2016). Utvalget skulle være stort nok til å gi et signifikant bilde av hva kommunens innbyggere mener om blant annet

<sup>39</sup> Forhandlingssamarbeidet mellom Rakkestad, Trøgstad, Eidsberg og Marker går også under betegnelsen «4K»

eventuell sammenslåing og fremtidig retningsvalg. Forhandlingsutvalget fikk ansvaret for den videre prosessen med praktiske gjennomføringen.

Kommunestyret holdt også et temamøte om kommunereformen der rådmannen orienterte om alternativene; egen kommune, sammenslåing med Sarpsborg eller sammenslåing med Eidsberg, Trøgstad, og Marker kommuner. I samme møte informerte Fylkesmannen om bakgrunn og målsetting for reformen, kommunenes utredningsplikt, fylkesmannens rolle og regjeringens og Stortingets endelige behandling og vedtak i saken.

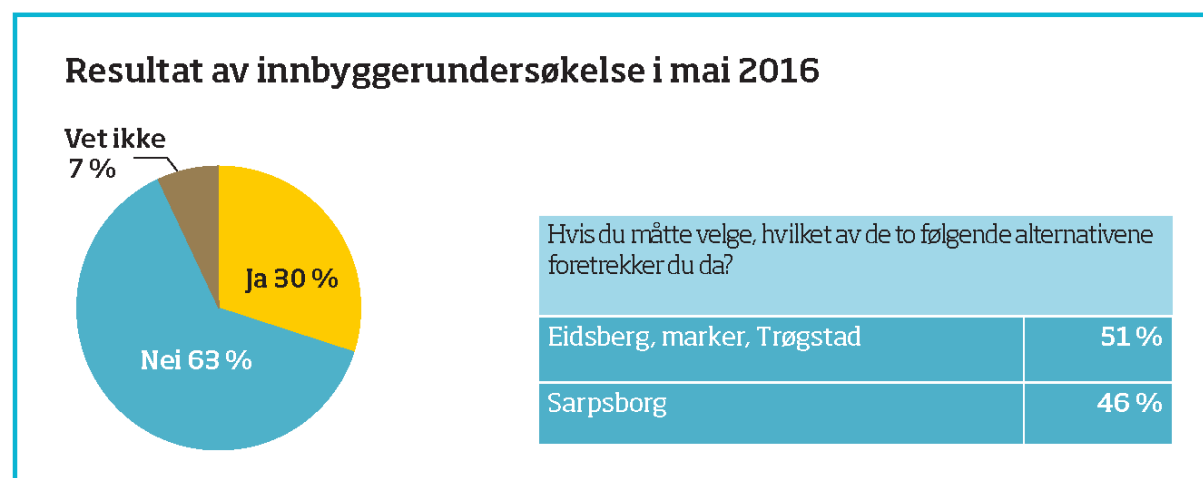
Kommunen valgte å utrede «KO-alternativet» på lik linje med sammenslåingsalternativene og har i perioden april – mai 2016 utarbeidet et grunnlagsdokument for Rakkestad kommune som egen kommune etter 2020.

### Innbyggerinvolvering

I Rakkestad er det gjennomført folkemøter og kommunen har utgitt en informasjonsavis om kommunereformen.

Det ble gjennomført en innbyggerundersøkelse i januar 2016. Av de spurte mente 49 % det ikke var riktig å slå sammen Rakkestad med en eller flere kommuner, mens 36 % mente det var riktig. Dersom det uansett blir bestemt at Rakkestad skal slå seg sammen med en eller flere kommuner svarte 49 % at de ville foretrekke at Rakkestad inngår i en Indre Øst-kommune, mens 36 % ville foretrekke en sammenslåing med Sarpsborg kommune.

Det ble gjennomført en ny innbyggerundersøkelse i mai 2016, hvor svarene for Rakkestad er oppgitt i tabellen nedenfor.



### Endelig vedtak i Rakkestad kommune

Den 15. juni 2016 vedtok Rakkestad kommunestyre med 15 mot 10 stemmer at Rakkestad skulle bestå som egen kommune også etter 1. januar 2020. Med 19 mot 6 stemmer ble det også vedtatt at Sarpsborg er den foretrukne bo- og arbeidsmarkedsregion for Rakkestad, og dette vil derfor være det ønskede retningsvalget dersom Stortinget setter til side kommunens vedtak om å stå alene.

Saken ble fremmet uten innstilling fra rådmannen. Rådmannen pekte i sitt saksframlegg på at Rakkestad kommer i et bakland i en sammenslåing med Sarpsborg, og i en sammenslåing med Indre Østfold Øst, men at begge alternativene langs flere dimensjoner er gode sammenslåingsløsninger for Rakkestad. Rådmannen mente Rakkestad og Eidsberg kommuner har flere fellesnevner og at dette alternativet burde vært utredet nærmere.

Rådmannen pekte videre på at Rakkestad kommune i framtiden kan ivareta de fleste grunnleggende tjenesteytelser selv, men vil som relativt liten kommune være sårbar og ha begrenset kapasitet. Kommunen vil således være avhengig av interkommunale samarbeidsordninger og kjøp av tjenester i markedet.

## Vurdering av vedtak mot reformens mål

### Gode og likeverdige tjenester

Med sine 8084 innbyggere vil Rakkestad ha en kommunestørrelse som er noe lavt for å ha fagmiljøer med kapasitet og kompetanse, som kan utøve profesjonalitet, tilby bredde i tjenestetilbud og skape utvikling.

Dette kjennes igjen i grunnlagsdokumentet for Rakkestad<sup>40</sup>: *«I gitte situasjoner kan manglende kompetanse og kapasitet i arbeidstakerkorpset ha visse konsekvenser for kommunen som planmyndighet, forvaltningsorgan og tjenesteyter. Det samme gjelder for den interne drift.»* Av grunnlagsdokumentet går det frem at Rakkestad som mellomstor kommune ikke har ressurser til å løse alle oppgaver på egenhånd. På sammensatte og krevende områder er interkommunalt samarbeid og tjenestekjøp *«et helt nødvendig supplement for å gi tjenesteytelser og ha virksomhet på normal måte»*.

### Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

I rapporten *Retningsvalg Indre Østfold*<sup>41</sup> står det at *«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.»* Grunnlagsdokumentet for Rakkestad følger opp med å si at det heller ikke er areal- eller plankonflikter med nabokommuner eller -regioner.

Kommunen er avhengig av gode kollektiv- og samferdselsløsninger både mot Ytre og Indre Østfold, og videre mot Oslo og Akershus i nord. Pendlemønsteret viser noe overvekt mot Sarpsborg i forhold til de tre kommunene som inngår i Indre Østfold alternativet. Når vi fortsetter denne sammenlikningen gir flyttemønsteret sterkest integrering med Sarpsborg.

### Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Rakkestad vil ha en forventet befolkningsøkning på 14,6 % de neste 25 årene, med en forventet aldersbæreevne på 2,41 i 2040. Verdiene er under gjennomsnittet for Østfold.

Som egen kommune vil Rakkestad ifølge rådmannen stå overfor *«vanskelige prioriteringsutfordringer, som kommunen, innbyggerne og lokalsamfunnet må være villige til å ta negative konsekvenser av.»* Videre er det rådmannens vurdering at *«Sammenslåtte kommuner bør derimot ha et potensial for å kunne hente ut betydelige effekter av ledelses- og administrative funksjoner og større drift på ulike drifts- og tjenesteområder. Uten å kunne kvantifisere det i dag, vil det trolig dreie seg om flere titalls millioner kroner for Rakkestad og Sarpsborg alternativet og store summer også for 4K alternativet.»*<sup>42</sup>

Rådmannen konstaterer at Rakkestad som egen kommune ikke kvalifiserer for stimuleringsordningene som ligger i det nye inntektssystemet.

### Styrket lokaldemokrati

Rakkestad kommune vil være en kommune med begrenset styringskapasitet og beslutningskraft. Det samme gjelder evnen til å gjøre helhetlige prioriteringer og å

---

<sup>40</sup> Grunnlagsdokument – Rakkestad som egen kommune også etter 2020.

<sup>41</sup> Retningsvalg Indre Østfold, Øivind Holt, mai 2015

<sup>42</sup> Rådmannens saksfremlegg, kommunestyremøte 15. juni 2016

gjennomføre velferdspolitikken etter nasjonale mål. Som egen kommune vil Rakkestad fortsatt være avhengig av interkommunale samarbeidsordninger og kjøp av tjenester.

### Anbefaling for Rakkestad

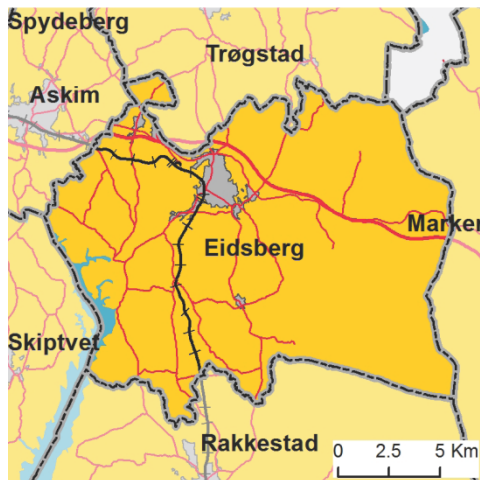
Fylkesmannen kan ikke se at Rakkestad som egen kommune vil kunne oppfylle målene med reformen.

Med tanke på retningsvalg er ikke grunnlagsmaterialet entydig. Innbyggernes bevegelsesmønster viser mest integrering med Sarpsborg, men i begge innbyggerundersøkelser ville et flertall at en eventuell sammenslåing skulle gå i retning Indre Østfold. Kommunestyret har med et kvalifisert flertall foretrukket Sarpsborg. Fylkesmannen vil derfor anbefale at Rakkestad inngår i en større kommune på sikt. Fylkesmannen tar kommunestyrets retningsvalg til etterretning og anbefaler Sarpsborg som fremtidig sammenslåingsalternativ.





# Eidsberg kommune



**Areal**  
236 km<sup>2</sup>

**Kommunesenter**  
Mysen

**Avstander til kommunesenter i nært beliggende kommuner**

Trøgstad	11 km
Askim	14 km
Rakkestad	17 km
Spydeberg	20 km
Marker	23 km
Skiptvet	24 km
Hobøl	27 km



**Innbyggere**

**Aldersbæreevne**

2016	11 396	3,71
2040	14 160	2,66

## Prosess og kommunale vedtak

Kommunestyret vedtok 25. september 2014 at Eidsberg kommune ønsket en positiv og åpen dialog med nabokommunene om framtidig kommunestruktur.

Kommunestyret vedtok 26. februar 2015, i samsvar med rådmannens innstilling, at prosjektplan for kommunereformen og forslag til tidsplan for kommunene i Indre Østfold skulle legges til grunn for utredning av framtidig kommunestruktur. Kommunestyret vedtok også tre mest sannsynlige scenarier og ba om at disse fikk størst oppmerksomhet i utredningene. De tre scenariene var Eidsberg som en del av en «østkommune» med for eksempel Rakkestad, Marker og Trøgstad, eventuelt også Rømskog, Eidsberg som en del av én samlet kommune i Indre Østfold eller Eidsberg som selvstendig kommune.

Utredningen *Retningsvalg Indre Østfold*, datert mai 2015, ble bestilt av rådmannsgruppen på vegne av Regionrådet for Indre Østfold. Det ble også utarbeidet egne utredninger, som *Kommunereformen 2014-2016 – Rapport – fase 1 i Eidsberg kommunes utredningsarbeid*.

Kommunestyret vedtok 18. juni 2015 at Eidsberg kommune så behovet for strukturelle endringer i dagens kommuneinndeling. Videre at kommunen ønsket å bidra til en endret kommuneinndeling slik at den framtidige kommunegrensen utgjør et funksjonelt samfunnsutviklingsområde med et felles bolig-, nærings- og arbeidsmarked. Kommunestyret ville utrede og fremforhandle et sammenslåingsgrunnlag for én felles Indre Østfold-kommune og en østkommune bestående av Trøgstad, Eidsberg, Marker og Rakkestad, eventuelt også Rømskog. Rådmannen og formannskapetets innstilling signaliserte at man primært ønsket én felles kommune i Indre Østfold, men med mulighet for en østkommune dersom nabokommunene ønsket dette. Kommunestyret så gjerne at Rakkestad kommune igjen ble et fullverdig medlem av Indre Østfold regionråd.

Høsten 2015 ble det utarbeidet en intensjonsavtale om mulig kommunesammenslutning mellom kommunene Askim, Eidsberg, Hobøl, Marker og Spydeberg (5K). Denne ble signert 6. januar 2016.

I løpet av senhøsten ble det, sammen med Marker, tatt kontakt med Trøgstad og Rakkestad kommuner for å se på mulighetene for forhandlinger om en østkommune (4K). Rådmennene fikk i oppdrag å utrede sentrale forhold knyttet til et østkommunealternativ.

Da kommunestyret skulle foreta retningsvalg 27. januar 2016, anbefalte rådmannen å sluttforhandle intensjonsavtalen for 5K da det ikke ble sett på som tjenlig med en todeling av Indre Østfold. Det ble vedtatt at forhandlingsutvalget både skulle videreutvikle et sammenslåingsgrunnlag for 5K, og samtidig raskt avklare, og om mulig utvikle, et sammenslåingsgrunnlag for en øst-kommune.

Etter vedtak om deltakelse også fra Trøgstad kommune, ble det innledet forhandlinger om en østkommune. Grunnlagsdokumentet for sammenslåing av kommunene Rakkestad, Trøgstad, Eidsberg og Marker ble signert 11. april 2016. Trøgstad ble også innlemmet i forhandlingene om 5K-alternativet og et grunnlagsdokument for 6K ble signert 19. april 2016.

Kommunestyret vedtok 12. mai 2016 at 4K var det beste og mest realistiske sammenslåingsalternativet. Videre at dersom dette ikke lot seg realisere hadde forhandlingsutvalget, i samråd med referansegruppa, fullmakt til å ta kontakt med tilsvarende delegasjoner i nabokommunene for å kartlegge andre alternativer fram til endelig vedtak. Denne saken ble lagt frem av ordfører, uten utredning og innstilling fra rådmannen.

### Innbyggerinvolvering

I Eidsberg har det vært gjennomført både folkemøter og innbyggerundersøkelser. Det ble opprettet en egen nettside for 6K (kommunereform.com).

Det ble i september-oktober 2015 gjennomført en felles innbyggerundersøkelse for kommunene Askim, Eidsberg, Spydeberg, Hobøl og Marker (5K). Av de som besvarte undersøkelsen i Eidsberg mente 57 % at kommunen skulle fortsette som egen kommune, mens 35 % ønsket at Eidsberg inngikk i en kommunesammenslutning. Dersom det uansett skulle gå mot en fremtidig kommunesammenslåing ønsket 65 % en østkommune (Trøgstad, Eidsberg, Marker, Rakkestad, og ev. Rømskog), mens 30 % ønsket hele Indre Østfold.

En ny innbyggerundersøkelse ble avholdt i slutten av mai 2016.



### Endelig vedtak i Eidsberg kommune

Den 22. juni 2016 vedtok kommunestyret med 21 mot 14 stemmer at Eidsberg ønsket å være med å etablere en ny og større kommune i Indre Østfold Øst. I vedtaket legges innbyggerundersøkelsen til grunn for valgte sammenslåingsalternativ.

Kommunestyret henstilte til Fylkesmannen om å ta initiativ til samtaler og utredninger mellom Eidsberg og nabokommuner for å vurdere om det kan være grunnlag for en slik ny kommune i Indre Østfold øst, på kort eller lengre sikt. Kommunestyret forutsatte også at, dersom Stortinget senere i prosessen gjør endringer i kommunekartet for regionen, skulle dette gjøres i tråd med kommunestyrets vedtak og innbyggerundersøkelser.

Avgrensningen var ikke i samsvar med rådmannens innstilling, som anbefaler hele Indre Østfold som en kommune. Formannskapetets vedtak omfattet hele Indre Østfold. I begge disse forskjellige vedtakene (formannskap og kommunestyre) henvises det til hva som vil være «*et funksjonelt samfunnsutviklingsområde med et felles bolig-, nærings-, utdannings- og arbeidsmarked.*»

### Vurdering av vedtak mot reformens mål

Det er Fylkesmannens oppfatning at «Indre Østfold Øst» omfatter kommunene Marker, Trøgstad og Rakkestad i tillegg til Eidsberg (4K). Ingen av disse andre kommunene har gjort tilsvarende vedtak som Eidsberg<sup>43</sup>.

Ettersom Rakkestad har valgt Sarpsborg som den foretrukne bo- og arbeidsmarkedsregion, vurderer Fylkesmannen at et 4K alternativ ikke er realistisk. All den tid kommunestyret i Trøgstad advarer mot en todeling av Indre Østfold, er det også uvisst om det kan gå mot en ny kommune bestående av de tre kommunene Eidsberg, Marker og Trøgstad. Vurderingen av vedtaket i Eidsberg tar hensyn til dette.

### Gode og likeverdige tjenester

En kommunestørrelse på 11 396 innbyggere vurderes å være i underkant av det som anses som nødvendig for å kunne gi grunnlag for fagmiljøer med kapasitet og kompetanse, som kan utøve profesjonalitet, tilby bredde i tjenestetilbud og skape utvikling.

*Dette bekreftes av kommunens egenvurdering som sier at «På noen tjenesteområder med få brukere med sammensatte og omfattende tjenestebehov og hvor det er behov for bredde i kompetanse med robuste fagområder, vil det sannsynligvis kunne leveres tjenester av god kvalitet om kommunen er større enn hva Eidsberg er i dag. Dette viser seg allerede i dag ved at det er valgt å etablere ulike interkommunale selskap.»<sup>44</sup>*

### Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Rapporten *Retningsvalg for Indre Østfold*<sup>45</sup> drøfter spørsmålet om hva som vil være et funksjonelt samfunnsutviklingsområde i regionen: Flyttemønster og arbeidsreiser viser at E18-kommunene Spydeberg, Askim, Trøgstad og Eidsberg, samt Skiptvet, er sterkt integrerte, mens kommunene rundt dette kjerneområdet (Marker og Rakkestad) er mindre integrert. Lokalisering av kulturanlegg og kjøpesenter/handelsområder peker på det samme.

Den samme utredningen viser ikke noe klart skille mellom Eidsberg i øst og Askim i vest. Den største utvekslingen av arbeidskraft i Indre Østfold skjer mellom nettopp Eidsberg og Askim. Ser man på pendlemønster inn til Eidsberg følger forøvrig «østkommunene» på de neste plassene.

Fylkesmannen merker seg rådmannens konklusjon som beskriver en «*konkurransesituasjon*» i Indre Østfold, og sier at det er en fare for at den vil «*tilspisses ytterligere med en øst-vest*

---

<sup>43</sup> Alle tre har med ulike begrunnelser vedtatt å stå alene.

<sup>44</sup> Rapport – fase 1 I Eidsberg kommunes utredningsarbeid

<sup>45</sup> Retningsvalg Indre Østfold, Øivind Holt, 2015

*deling av regionen*». En østkommune vil dog være en tyngre regional aktør enn dagens kommuner<sup>46</sup>.

#### Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Eidsberg kommune vil ha en forventet befolkningsutvikling og aldersbæreevne som er litt over gjennomsnittet for Østfold.

I oppsummeringen<sup>47</sup> av kommunens økonomiske situasjon uttaler rådmannen at Eidsberg alene må finne reduksjoner i tjenestene (med fare for redusert tjenestekvalitet) og øke skatte- og avgiftsbelastningen, for å balansere budsjettene. Kommunen har et lavt inntektsgrunnlag, noe rådmannen beskriver slik: *«For Eidsberg kommune, som en lavinntektskommune, er de økonomiske ressursene begrenset og vi har svakere økonomiske forutsetninger enn flere av kommunene i regionen som nyter godt av naturressursskatt som følge av kraftproduksjon.»*<sup>48</sup>

Med hensyn til sammenslåingsalternativer peker rådmannen på at mulighetene for å få del i stimuleringspakker og statlige arbeidsplasser øker med kommunestørrelsen. I følge rådmannen er det *«godt dokumentert at etableringen av en østlig kommune vil være langt mindre fordelaktig for innbyggerne i disse områdene enn om man innlemmes i en stor Indre Østfold-kommune»*<sup>49</sup>.

#### Styrket lokaldemokrati

Eidsberg kommune alene vil være en kommune med begrenset styringskapasitet og beslutningskraft. Det samme gjelder evnen til å gjøre helhetlige prioriteringer og å gjennomføre velferdspolitikken etter nasjonale mål. Som egen kommune vil Eidsberg ha det samme behovet for å samarbeide om eller kjøpe tjenester som i dag.

#### Anbefaling for Eidsberg

Kommunestyret og administrasjonen i Eidsberg har gjennom reformprosessen vært tydelige på behovet for og ønsket om kommunesammenslåing. Det finnes imidlertid ingen vedtatte sammenslåingsalternativ som sammenfaller med Eidsberg kommunestyres vedtak.

Dersom vi ser bort fra Rakkestad i en mulig sammenslått østkommune i Indre Østfold, vil de tre øvrige (Eidsberg, Marker og Trøgstad) utgjøre en kommune på 20349 innbyggere. Dette er en kommunestørrelse som i stor grad samsvarer med ekspertutvalgets anbefalinger. De tre kommunene er landbrukskommuner med spredt bosettingsstruktur. De har fellesnevner innen infrastruktur, utdanning, næring og turisme. Innbyggerundersøkelsene i de tre kommunene viser stor grad av felles tilhørighet. Kommunene har i dag enkelte samarbeid etter kommunelovens § 27 og 28 som kan innlemmes som virksomheter i kommunen. Fylkesmannen er derfor positiv til en sammenslåing av kommuner i øst, som et skritt på veien mot en stor kommune i Indre Østfold.

På lengre sikt er det imidlertid Fylkesmannens mening at Eidsberg vil dra mest nytte av å gå inn i en samlet kommune i Indre Østfold. En samlet kommune i Indre Østfold vil gi best samsvar mellom geografisk inndeling og funksjonell region, og vil sørge for en avvikling av majoriteten av de interkommunale selskapene.

---

<sup>46</sup> Sammenstilling av noen sentrale forhold knyttet til et «Øst-kommunealternativ» i Indre Østfold

<sup>47</sup> Rådmannens saksfremlegg, kommunestyret 22. juni 2016

<sup>48</sup> Rapport – fase 1 I Eidsberg kommunes utredningsarbeid

<sup>49</sup> Rådmannens saksfremlegg, kommunestyret 18. juni 2015



# Trøgstad kommune



**Areal**  
204,5 km<sup>2</sup>

**Kommunesenter**  
Skjønhaug

**Avstander til kommunesenter  
i nært beliggende kommuner**

Eidsberg	11 km
Askim	14 km
Spydeberg	22 km
Hobøl	27 km
Rakkestad	28 km
Marker	31 km



**Innbyggere**

**Aldersbæreevne**

2016	5343	3,60
2040	6178	2,27

## Prosess og kommunale vedtak

Kommunestyret vedtok 23. september 2014, i samsvar med innstillingen fra rådmannen, å slutte seg til et foreslått opplegg for Trøgstad kommunes arbeid med kommunereform 2014-17. Det ble også vedtatt at prosessen skulle gjennomføres uten involvering fra KS.

Kommunestyret vedtok 17. mars 2015 å slutte seg til en prosjektplan og utrede sammenslåing med andre kommuner samt å utrede alternativet om å fortsatt forbli egen kommune.

Utredningen Retningsvalg Indre Østfold, datert mai 2015, ble bestilt av rådmannsgruppen på vegne av Regionrådet for Indre Østfold. Det ble også utfylt en arbeidsbok for Trøgstad kommune, datert mai 2015, kalt *Kommunereformen Indre Østfold - Arbeidsbok for vurdering av status og muligheter*.

I sak om foreløpig retningsvalg argumenterte rådmannen for å utrede og drøfte grunnlaget for sammenslåing med hele Indre Østfold og kjerneområdet i Indre Østfold. Alternativet med sammenslåing av Trøgstad, Eidsberg, Rakkestad og Marker, mente rådmannen i liten grad utgjorde et funksjonelt samfunnsutviklingsområde, med klart svakere økonomisk grunnlag enn alternativet med én kommune i Indre Østfold. Kommunestyret vedtok 16. juni 2015 å ta utredningen til orientering og la til grunn at Trøgstad kommune klarer seg godt som egen kommune gitt dagens rammevilkår. Det ble overlatt til nytt kommunestyre, etter valget, å ta stilling til videre utredninger og forhandlinger. Et eventuelt vedtak om sammenslåing skulle ikke fattes uten rådgivende folkeavstemning i forkant.

Politisk og administrativ ledelse i Trøgstad kommune var gjennom høsten observatør på 5K-samarbeidets møter og drøftinger. Styringsgruppa vedtok 26. november 2015 å gi egen administrasjon i oppdrag å bidra i en forenklet utredning av et østalternativ.

Gitt varslede endringer i kommunenes inntektssystem og de signaler som kom fra flertallet av kommunene i Indre Østfold, vedtok kommunestyret 9. februar 2016 at Trøgstad kommune skulle forhandle med mål om å bli enige om et grunnlagsdokument for en ny kommune i to

ulike varianter; fire kommuner i øst (4K), alternativt seks Indre-kommuner (6K), med åpning for Skiptvet.

Forhandlingene ledet til et grunnlagsdokument for 4K, som ble signert 11. april 2016, og et grunnlagsdokument for 6K, som ble signert 19. april 2016.

I møte 3. mai 2016 fastsatte kommunestyret rammene for folkeavstemningen. I neste kommunestyremøte, som ble avholdt 19. mai 2016, ble det, med én stemmes overvekt, bestemt at 6K skulle legges til grunn for folkeavstemningen.

### Innbyggerinvolvering

I Trøgstad har det blitt gjennomført en rekke folkemøter som har blitt lagt til ulike steder i kommunen. Etter at de to grunnlagsdokumentene ble klare, har kommunen sendt ut informasjon til alle husstander, hvor det også ble gitt mulighet til å komme med skriftlige innspill. Det ble opprettet en egen nettside for 6K (kommunereform.com).

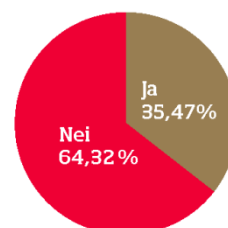
Ved tre anledninger har innbyggerne blitt hørt gjennom undersøkelser og folkeavstemning: I desember 2015 det gjennomført en innbyggerundersøkelse der 50 % svarte at de ønsker at Trøgstad skal fortsette som egen kommune, mens 42 % åpnet for kommunesammenslåing. Dersom det uansett skulle gå mot en kommunesammenslåing svarte 59 % at de foretrekker en «østkommune» (Trøgstad, Eidsberg, Marker og ev. Rakkestad), mens 38 % foretrekker en felles Indre Østfold-kommune. Totalt 59 % mente at Trøgstad kommune burde bli med i en ny kommune dersom de andre Indre Østfold-kommunene slo seg sammen.

En ny innbyggerundersøkelse ble avholdt i april-mai 2016:



### Folkeavstemning juni 2016

I juni 2016 ble det avholdt folkeavstemning i Trøgstad. Det ble stemt over 6K eller å bestå som egen kommune. 64,32 % var mot sammenslåing. 35,47 % stemte for. Valgdeltakelsen var på 34,56 %.



### Endelig vedtak i Trøgstad kommune

Den 22. juni 2016 vedtok kommunestyret, med 11 mot 10 stemmer, at én stor Indre Østfold-kommune vil gi det beste grunnlaget for å skape en sterk og bærekraftig kommune, som bedre kan løse kommunens nåværende og framtidige oppgaver med god kvalitet for innbyggerne. De mente også at dette best vil svare ut Stortingets intensjoner bak kommunereformen.

Kommunestyret viste videre til at kommunen har gjennomført en folkeavstemning og at kommunestyret tok resultatet til etterretning, og ikke sender søknad om etablering av en ny kommune. Kommunestyret anbefalte at Fylkesmannen tenker helhetlig på Indre Østfold når han kommer med sitt forslag til framtidig kommunestruktur og anbefalte én Indre Østfold-kommune slik den er beskrevet i grunnlagsdokumentet for 6K. Kommunestyret advarte mot en todeling av Indre Østfold. Anbefalingen om én stor kommune i Indre Østfold var i tråd med rådmannens innstilling.

## Vurdering av vedtak mot reformens mål

### Gode og likeverdige tjenester

Trøgstad har en kommunestørrelse som tilsier at kommunen i liten grad har grunnlag for fagmiljøer som kan utøve profesjonalitet, tilby bredde i tjenestetilbud og skape utvikling.

Om dagens situasjon sier rådmannen at *«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.»*<sup>50</sup>

Dersom 6K skulle bli en realitet vil det bli en kommune på nærmere 50 000 innbyggere. Grunnlagsdokumentet for 6K bygger på prinsippene i intensjonsavtalen for 5K, hvor det legges til grunn at større fagmiljøer *«på en annen måte vil utvikle og opprettholde kvalitet på tjenestene enn hva mindre kommuner kan legge til rette for.»*<sup>51</sup>

### Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Fylkesmannen deler kommunestyreflertallets oppfatning om én samlet kommune i Indre Østfold. Rådmannen ordlegger seg slik: *«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. (...) Dersom kommunestrukturen opprettholdes vil det fortsatt være konkurranse mellom kommunene og spesielt byene om næringsutvikling og infrastruktursatsing.»*<sup>52</sup>

Tall fra 2015 viser at ca. 62 % av de yrkesaktive pendler ut av kommunen, de fleste til Eidsberg, Askim og kommuner i Akershus.

### Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Trøgstad har de siste 10 årene hatt en relativt lav årlig befolkningsvekst på 0,66 %, som forventes å være på samme nivået i fortsettelsen. Aldersbæreevnen er fremskrevet til 2,27 i 2040. Begge parametere er under gjennomsnittet for fylket.

For kommunen er det utfordrende, både økonomisk og faglig, å håndtere stadig større krav til tjenestetilbud og mer komplekse saker. Rådmannen uttaler i sitt saksfremlegg at *«Trøgstad kommune står overfor betydelige effektiviseringskrav de nærmeste årene. For å møte dette kan det være nødvendig med strukturelle grep og/eller å belaste innbyggerne med et høyere avgifts- og skattenivå.»* I en storkommune kan en betydelig del av driftskostnadene, som

<sup>50</sup> Rådmannens saksfremlegg, kommunestyremøte 22. juni 2016

<sup>51</sup> Intensjonsavtale for alternativ 5K, 06. januar 2016

<sup>52</sup> Rådmannens saksfremlegg, kommunestyremøte 22. juni 2016

kommunene har felles, effektiviseres over tid. Dette kan nyttes til å styrke og bedre brukerrettede tjenester.

### Styrket lokaldemokrati

I Trøgstad konkluderes det ikke med at en sammenslåing vil slå negativt eller positivt ut for lokaldemokratiet, tatt den direkte og indirekte delen av lokaldemokratiet i betraktning. Fylkesmannen vil legge vekt på at en samlet kommune i regionen vil ha stor styringskapasitet og beslutningskraft. Det samme gjelder evnen til å gjøre helhetlige prioriteringer og å gjennomføre velferdspolitikken etter nasjonale mål. De aller fleste interkommunale samarbeider og interkommunale selskaper i Indre Østfold vil kunne avvikles.

### Anbefaling for Trøgstad

Trøgstad kommune legger folkeavstemningen til grunn for ikke å søke om sammenslåing. Samtidig sier kommunestyret at Trøgstad ønsker å bli en del av en stor Indre Østfold kommune (6K), og ber Fylkesmannen om å følge opp dette i sitt forslag om fremtidig kommunestruktur. Kommunestyret i Trøgstad *«mener dette best vil svare ut Stortingets intensjoner bak kommunereformen ved at den fremtidige kommunegrensen utgjør et funksjonelt samfunnsutviklingsområde med felles bolig-, nærings-, og arbeidsmarked»*.

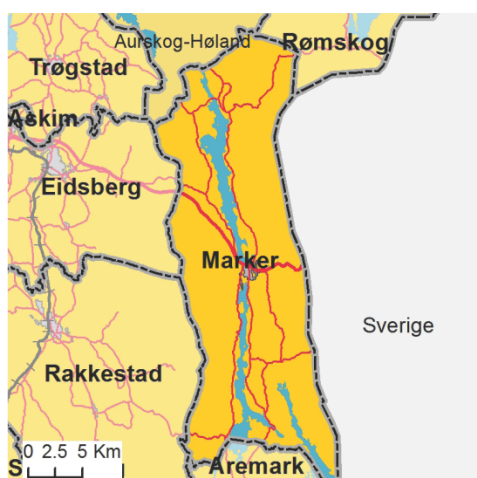
I Trøgstad har innbyggerhøringer vært et fremtredende element i spørsmålet om sammenslåing. Det er variabler i resultatene for og mot sammenslåing: Innbyggerundersøkelsene gav i prosent 42 for/50 mot (desember 2015) og 54 for/39 mot (april-mai 2016). Folkeavstemningen gav 35 for/64 mot (juni 2016). Etter Fylkesmannens syn var deltakelsen i folkeavstemningen, på under 35 %, svært lav (valgdeltakelsen i Trøgstad ved kommunevalget i 2015 var til sammenlikning på 57,1 %).

Ut over folkeavstemningen kan ikke Fylkesmannen se at kommunestyrets vedtak gir noen begrunnelse for at Trøgstad skal bestå som egen kommune. Det konkluderes heller med at Trøgstad vil dra nytte av en større sammenslåing. Fylkesmannen vil også anbefale at Trøgstad på sikt inngår i en samlet kommune i Indre Østfold.





# Marker kommune



**Areal**  
413 km<sup>2</sup>

**Kommunesenter**  
Ørje

**Avstander til kommunesenter i nært beliggende kommuner**

Eidsberg	23 km
Trøgstad	31 km
Aremark	32 km
Askim	34 km
Rakkestad	39 km
Tøcksfors*	12 km

\*Tettsted i i Årjängs kommun, Sverige.



**Innbyggere**

**Aldersbæreevne**

2016	3610	2,70
2040	3715	1,97

## Prosess og kommunale vedtak

Kommunestyret vedtok 7. oktober 2014 å slutte seg til rådmannens foreslåtte opplegg for Marker kommunes arbeid med kommunereformen.

Kommunestyret vedtok 10. februar 2015, i samsvar med innstillingen fra rådmannen, å godkjenne at *Arbeidsbok for vurdering av status og muligheter* skulle benyttes i det videre arbeidet. Foreslått tidsplan for kommunene i Indre Østfold ble også godkjent som rettesnor for det videre arbeidet.

Utredningen *Retningsvalg Indre Østfold*, datert mai 2015, ble bestilt av rådmannsgruppen på vegne av Regionrådet for Indre Østfold. Det ble også utarbeidet egne utredninger, som *Kommunereformen Indre Østfold - arbeidsbok for vurdering av status og muligheter* januar 2015, og *SWOT analyse av alternative kommunestrukturer* juni 2015.

Den 16. juni 2015 ble det tatt et foreløpig retningsvalg. Rådmannen konkluderte med at det beste alternativet var å bli en del av én stor kommune i Indre Østfold. Samtidig sa han at en sammenslåing av den østlige delen av Indre Østfold var bedre enn å bestå som egen kommune. Kommunestyret vedtok at kommunen primært ønsket å fortsette som egen kommune, deretter utrede og framforhandle, i prioritert rekkefølge, én kommune i Indre Østfold og deretter Indre Østfold øst<sup>53</sup>.

Høsten 2015 ble det fremforhandlet en intensjonsavtale om mulig kommunesammenslutning mellom kommunene Askim, Eidsberg, Hobøl, Marker og Spydeberg (5K). Intensjonsavtalen ble signert 6. januar 2016.

I fremlegget til retningsvalget 27. januar 2016 innstilte rådmannen på å sluttforhandle intensjonsavtalen for 5K. Kommunestyret vedtok å gå videre med utredningene av egen kommune, 5K/6K (evt. med Skiptvet), og Indre Østfold øst.

<sup>53</sup> Marker, Aremark, Rakkestad, Eidsberg, Trøgstad og Rømskog

Vedtaket ble fulgt opp av forhandlinger som ble innledet i februar. Grunnlagsdokument for sammenslåing av kommunene Rakkestad, Trøgstad, Eidsberg og Marker (4K) ble signert 11. april 2016. Forhandlingene om 5K-alternativet ble utvidet med Trøgstad kommune og et grunnlagsdokument for 6K ble signert 19. april 2016.

Kommunestyret vedtok 26. april 2016 fremdriftsplan for det avsluttende arbeidet og fastsatte datoer for endelig retningsvalg og folkeavstemning.

I saken om retningsvalg opprettholdt rådmannen sin innstilling om én kommune i Indre Østfold, og at det framforhandlede grunnlagsdokumentet mellom kommunene Askim, Eidsberg, Hobøl, Marker, Spydeberg og Trøgstad (6K) ga det beste grunnlaget for en sterk og bærekraftig kommune for innbyggerne i Marker kommune. Den 24. mai 2016 vedtok imidlertid kommunestyret at de framforhandlede alternativene 4K og 6K var uaktuelle på grunn av politiske valg gjort av andre parter i de framforhandlede avtalene. Kommunestyret skrinla derfor folkeavstemningen, fordi det etter kommunestyrets mening ikke fantes noe reelt alternativ til at Marker skulle fortsette som egen kommune.

### Innbyggerinvolvering

For å involvere innbyggerne i Marker i arbeidet med reformen, har både folkemøte og innbyggerundersøkelse vært blant tiltakene. Det ble opprettet en egen nettside for 6K (kommunereform.com).

Det ble i september-oktober 2015 gjennomført en felles innbyggerundersøkelse for kommunene Askim, Eidsberg, Spydeberg, Hobøl og Marker (5K). Hovedfunnene for Marker er presentert i tabellen nedenfor.



Det ble gjennomført en ny innbyggerundersøkelse i mai 2016. Dersom Marker skulle bli en del av en større kommune svarte 61 % at de foretrakk 4K, mens 24 % foretrakk 6K. 4 % svarte «ingen av disse», 5 % svarte at de ville at Marker skulle fortsette som egen kommune, mens 5,2 % svarte vet ikke eller ville ikke svare.

### Endelig vedtak i Marker kommune

Den 22. juni 2016 vedtok Marker kommunestyre at Marker fortsatt skal bestå som egen kommune. Dette var ikke i samsvar med rådmannens anbefaling om sammenslåing med Askim, Eidsberg, Hobøl, Marker, Spydeberg og Trøgstad kommuner. I sin utredning pekte rådmannen blant annet på at Marker i dag er en god kommune å bo i, men at kommunen er sårbar og i stor grad avhengig av å løse oppgavene i samarbeid med andre kommuner.

Rådmannen innstilte på 6K, men mente også andre sammenslåingsalternativer kunne være en løsning.

Som en del av vedtaket fra kommunestyret lå det ved en begrunnelse fra Marker Sp og fra Marker Ap. For hvert av de fire hovedmålene argumenteres det for hvorfor kommunen bør bestå som selvstendig kommune. Det oppgis at kommunen har gode basistjenester, med tilfredshet blant brukerne. Med tanke på regional samfunnsutvikling hevdes det at flere ordførere har større påvirkningskraft enn få. Det stilles spørsmål om en stor kommune vil gi prioritet for saker som er viktig for Marker. Økonomisk ser man liten innsparingsgevinst i en sammenslått kommune. Effektivisering forutsetter sentralisering. Demokratiet vil svekkes med færre politikere totalt i regionen og pr. innbygger, og mindre politisk engasjement og forståelse blant folk. En stor kommune vurderes som et større demokratisk problem enn bruk av interkommunale samarbeid.

Ungdomsrådet har konkludert med at Marker er best tjent med å stå alene.

### Vurdering av vedtak mot reformens mål

#### Gode og likeverdige tjenester

Marker kommune har 3610 innbyggere. Kommunestørrelsen tilsier at kommunen i liten grad har grunnlag for fagmiljøer som kan utøve profesjonalitet, tilby bredde i tjenestetilbud og skape utvikling.

Tross fornøyde brukere påpeker rådmannen at «ansatte føler 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. På noen områder er saksbehandlingstiden for lang og ansatte har vanskelig for å ta ut ferie»<sup>54</sup>. I et fremtidsbilde, der behovet innen eldreomsorg vil fordobles, mener rådmannen at en kommunesammenslåing er nødvendig for å opprettholde dagens nivå på tjenestene.

#### Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

I saksutredningen defineres Marker som en del av Indre Østfold. Befolkningen i kommunen beveger seg i stor grad langs øst-vestaksen mot Mysen og Askim når det gjelder arbeid, handel, flyttemønster, videregående skoler og kulturopplevelser. At innbyggerne i de andre kommunene i Indre Østfold benytter seg av kulturtilbud langs grensen og svenskehandel, forsterker tilknytningen i regionen.

Marker ligger i utkanten av Indre Østfold, men med drøyt 30 minutter mellom Ørje sentrum og kommunehuset i Hobøl (lengst vest i regionen), er det svært små avstander å snakke om. Fylkesmannen er derfor enig i rådmannens vurdering om at utviklingen av arbeids-, handels- og opplevelsesmarkedet i denne regionen vil være viktig for dem som bor og ønsker å bosette seg i Marker.

#### Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Marker har de siste 10 årene hatt en befolkningsvekst på 0,30 %. Hovedalternativet for prognosen viser at det forventes en befolkningsvekst i Marker på til sammen 2,9 % frem mot 2040. Aldersbæreevnen er fremskrevet til 1,97 i 2040. Nivåene er blant de laveste i Østfold.

---

<sup>54</sup> Rådmannens saksfremlegg, kommunestyremøte 22. juni 2016

På inntektssiden er Marker blant landets svakeste kommuner<sup>55</sup>, og rådmannen konkluderer med at «Vi har en utfordrende økonomi som gjør at vi som egen kommune må foreta valg og prioriteringer som vil være svært merkbare, og kanskje gjøre oss mindre attraktive.»

#### Styrket lokaldemokrati

Som egen kommune vil Marker fortsatt være en kommune med begrenset styringskapasitet og beslutningskraft. Det samme gjelder evnen til å gjennomføre velferdspolitikkk etter nasjonale mål. Som egen kommune vil Marker fremdeles ha et stort behov for å samarbeide om eller kjøpe tjenester.

#### Anbefaling for Marker

Fylkesmannen kan ikke se at Marker som egen kommune vil oppfylle målene med reformen.

For befolkningen i Marker danner Indre Østfold en naturlig ramme for funksjonell samfunnsutvikling. Fylkesmannen registrerer politikernes bekymring for at Marker ikke vil bli prioritert i en større kommune. Likevel er behovet for større fagmiljø, redusert antall interkommunale samarbeid, muligheten for stordriftsfordeler og helhetlig samfunnsutvikling, som vil være en styrke for regionen, tungtveiende argumenter for en kommunesammenslåing. Det er også verdt å merke seg rådmannens konklusjon om at det er «kanskje Marker som taper mest» på at dagens kommunestruktur i Indre Østfold opprettholdes.

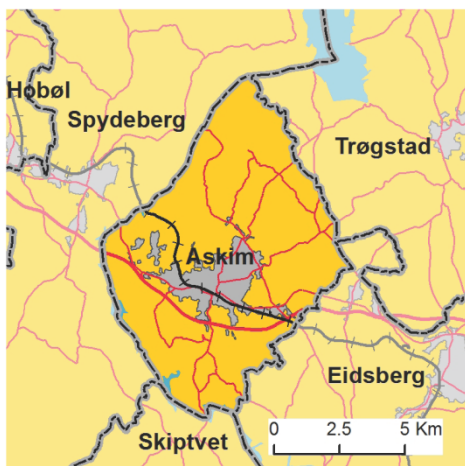
Fylkesmannen konkluderer med at Marker vil dra nytte av å bli del av en større kommune. Fylkesmannen vil anbefale at Marker på sikt inngår i en samlet kommune i Indre Østfold.

---

<sup>55</sup> Rådmannens saksfremlegg, kommunestyremøte 22. juni 2016. Det vises her til en KOSTRA-analyse hvor kun tre kommuner i landet lavere kostnadsjustert inntektsnivå enn Marker



# Askim kommune



**Areal**  
69,2 km<sup>2</sup>

**Kommunesenter**  
Askim

**Avstander til kommunesenter  
i nært beliggende kommuner**

Spydeberg	7 km
Eidsberg	14 km
Skiptvet	14 km
Hobøl	14 km
Trøgstad	14 km
Marker	34 km



**Innbyggere**

**Aldersbæreevne**

2016	15 615	4,01
2040	19 269	2,56

## Prosess og kommunale vedtak

Bystyret vedtok 18. september 2014, i samsvar med innstillingen fra rådmannen, at Askim kommune var åpen for å delta i samtaler med andre kommuner om utredning av kommunestruktur, og at de ville være proaktive i denne prosessen.

Bystyret vedtok 26. februar 2015 prosjektplan for Askim kommune om utredning av kommunestruktur og felles overordnet prosjektplan for Indre Østfold *Kommunereformen i Indre Østfold*. Bystyret vedtok også etter innstilling fra formannskapet at aktuelle utredninger på dette tidspunktet var én stor Indre Østfold-kommune og en vestkommune bestående av Askim, Hobøl, Spydeberg og Skiptvet.

Utredningen *Retningsvalg Indre Østfold*, datert mai 2015, ble bestilt av rådmannsgruppen på vegne av Regionrådet for Indre Østfold. Det ble også utarbeidet egne utredninger, som *Kommunereformen Indre Østfold - arbeidsbok for vurdering av status og muligheter*.

Bystyret vedtok 18. juni 2015 et foreløpig retningsvalg om utredning og framforhandling av sammenslåingsgrunnlag med to alternativer; hele Indre Østfold som én kommune, og Hobøl, Spydeberg, Skiptvet og Askim som én kommune. Alternativene skulle vurderes opp mot å fortsette som egen kommune.

Høsten 2015 ble det i fellesskap utarbeidet to intensjonsavtaler om mulige kommunesammenslutninger. Den ene mellom kommunene Askim, Hobøl og Spydeberg (3K), signert utgave ajourført 15. desember 2015. Den andre mellom kommunene Askim, Eidsberg, Hobøl, Marker og Spydeberg (5K), signert 6. januar 2016.

Den 27. januar 2016 ble det avholdt retningsvalg med samtidige kommunestyremøter i alle de fem samarbeidende kommunene i Indre Østfold. Rådmannen anbefalte å sluttforhandle intensjonsavtalen for 5K, men bystyret vedtok at intensjonsavtalene for både 3K og 5K skulle sluttforhandles.

Vedtaket i Askim åpnet også for deltakelse fra Trøgstad og/eller Skiptvet kommuner dersom kommunene ønsket det. Fra februar ble 5K-alternativet utvidet med Trøgstad kommune og et grunnlagsdokument for 6K ble signert 19. april 2016.

Forhandlinger om et vest-alternativ kom først i gang i mai 2016. Det kom i stand etter vedtak i Hobøl. Siden folkeavstemningen i Spydeberg gav negativt utfall, ble det kun forhandlet om et grunnlagsdokument for etablering av 2K – en sammenslutning av kommunene Askim og Hobøl. Dokumentet ble signert 25. mai 2016. Grunnlagsdokumentet bygger på de målsettinger og prinsipper som er fremsatt i den tidligere intensjonsavtalen for 3K – Askim, Hobøl og Spydeberg. Etter at Spydeberg åpnet for forhandlinger om 3K, ble det også utarbeidet et grunnlagsdokument for Askim, Hobøl og Spydeberg (Vest-alternativet) som ble signert 7. juni 2016.

### Innbyggerinvolvering

I Askim har det blitt gjennomført ulike former for innbyggermedvirkning med møteplasser som debattkveld, folkemøte og møte i «borgerpanelet». For 6K alternativet ble det opprettet en egen hjemmeside (kommunereform.com).



I september-oktober 2015 ble det gjennomført en felles innbyggerundersøkelse for kommunene Askim, Eidsberg, Spydeberg, Hobøl og Marker (5K), hvor de spurte var delt på midten i synet på sammenslåing. Dersom det uansett skulle gå mot en fremtidig kommunesammenslåing, ville 63 % valgt Indre Østfold Vest (Hobøl, Spydeberg, Askim og Skiptvet), mens 33 % foretrakk hele Indre Østfold.

Det ble gjennomført en ny innbyggerundersøkelse i Askim i mai 2016:

<b>Resultat av innbyggerundersøkelse i mai 2016</b>	
<b>Hvilken kommune eller hvilke kommuner synes du Askim bør slå seg sammen med?</b>	<b>Dersom det uansett blir en kommunesammenslåing, hvem vil du da foretrekke at Askim slår seg sammen med?</b>
Spydeberg	61 %
Hobøl	37 %
Eidsberg	32 %
Skiptvet	28 %
Trøgstad	27 %
Marker	16 %
Hobøl og Spydeberg	51 %
Eidsberg, Hobøl, Marker, Spydeberg og Trøgstad	44 %
Vet ikke/Ingen av disse	6 %

I mai ble det også gjennomført en åpen undersøkelse på kommunens nettsider. Resultatene likner den siste innbyggerundersøkelsen.

### Endelig vedtak i Askim kommune

Den 22. juni 2016 vedtok Askim med 18 mot 17 stemmer å slå seg sammen med Spydeberg og Hobøl kommuner. Som en del av vedtaket ville Askim slå seg sammen med Hobøl dersom det ikke ble oppnådd enighet om alternativet med Spydeberg. Det ble gjort vedtak om mandat og medlemmer for interimnemnda, som skulle etableres 1. juli 2016.

I Askim innstilte rådmannen på sammenslåing med fem andre kommuner i Indre Østfold. Fylkesmannen kan ikke se at bystyrets vedtak er forklarende for hvorfor sammenslåingen avgrenses til å gjelde kommunene vest i Indre Østfold.

Som en følge av at Spydeberg sa nei til sammenslåing, har Askim sendt søknad om sammenslåing av Askim og Hobøl kommuner. I sitt saksfremlegg<sup>56</sup> er rådmannen noe dempet i forventningene til 2K alternativet: «2K-alternativet alene gir forholdsvis små effekter for Askim både når det gjelder effektivisering og tjeneste – og samfunnsutvikling.» Rådmannen påpeker at 2K er spesiell fordi kommunene ikke grenser til hverandre.

### **Vurdering av vedtak mot reformens mål**

#### Gode og likeverdige tjenester

Askim har i dag 15615 innbyggere. Ved å slå seg sammen med Hobøl vil Askim bli en del av en kommune med 20997 innbyggere. Dette er en kommunestørrelse som i utgangspunktet bør gi enda bedre grunnlag for fagmiljøer med kapasitet og kompetanse, som kan utøve profesjonalitet, tilby bredde i tjenestetilbud og skape utvikling på de fleste tjenesteområder. Fylkesmannen merker seg imidlertid rådmannens ord om at «I denne sammenheng vil 6K, hvor Askim og Eidsberg samlet representerer store og sterke fagmiljøer, gi klart større gevinster for kompetanse, kapasitet og kvalitet på tjenestene.»

#### Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

En sammenslåing med Hobøl vil tilføre arealer, ikke minst attraktive næringsarealer, og en tettere beliggenhet mot hovedstadsregionen. For samfunnsutviklingen i området er det imidlertid en åpenbar utfordring at Hobøl og Askim kommuner ikke har felles grense. Spydeberg skiller kommunene langs hele den tilliggende grensen. Knapstad i Hobøl og Spydeberg sentrum regnes i tillegg som ett tettsted<sup>57</sup>.

Selv om Askim og Hobøl kan oppnå gevinster innen overordnet planleggingsarbeid, vurderes det som svært begrensende for måloppnåelsen at kommunen er fysisk delt av et annet prioriterte organ. Flytte- og arbeidsmønster plasserer Askim som sterkt integrert med de øvrige Indre Østfold kommunene.<sup>58</sup> I saksfremlegget understrekes betydningen av en felles politisk og administrativ ledelse for å lykkes med regional utvikling og oppnå tyngde overfor konkurrerende regioner og statlige myndigheter.

#### Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Når det gjelder befolkningsvekst og aldersbæreevne befinner Askim seg på gjennomsnittet for Østfold.

Rådmannen sier at «Askim kommune vil med de rammene som nå er lagt, klare seg økonomisk alene», forutsatt at kommunen utnytter sitt effektiviseringspotensial. Askim vil likevel bli mer bærekraftig ved kommunesammenslåing. Rådmannens beregninger viser at effektiviseringsgevinstene vil øke med størrelsen på sammenslåingen. Mulighetene for å få del i statlige stimuleringsmidler<sup>59</sup> oppgis å være proporsjonal med ny kommunestørrelse.

#### Styrket lokaldemokrati

En ny kommune bestående av Askim og Hobøl bør i stor grad kunne gjennomføre velferdspolitikken etter nasjonale mål. Fylkesmannen mener imidlertid at en kommune sammenslått av disse to kommunene, uten en felles grense, vil ha vanskeligheter med å gjøre helhetlige prioriteringer innenfor flere områder. Det vil også være legitimt å stille

<sup>56</sup> Rådmannens saksfremlegg, kommunestyremøte 22. juni 2016

<sup>57</sup> Grunnlagsdokument for etablering av Vestalternativet, 7. juni 2016, s. 3

<sup>58</sup> Retningsvalg Indre Østfold, Øivind Holt, 2015

<sup>59</sup> Tilskudd til infrastrukturtiltak og sammenslåtte kommuner som utgjør regionalt tyngdepunkt

spørsmål om hvordan dette vil påvirke identitetsopplevelsen og samholdet innad i kommunen. Med tanke på interkommunalt samarbeid skriver rådmannen<sup>60</sup> at i et 2K-alternativ kan det bli aktuelt å videreføre flere av selskapene.

### Anbefaling for Askim

Sammenslåing av Askim med Hobøl vil gi en kommune med en størrelse og robusthet som i stor grad svarer til reformens intensjoner. Fylkesmannen mener imidlertid at det er svært uheldig at Spydeberg ikke er med på sammenslåingen, spesielt med tanke på reformens målsettinger om helhetlig samfunnsutvikling og styrket lokaldemokrati.

Gjennom *Grunnlagsdokument for etablering av Vestalternativet – en sammenslutning av kommunene Askim, Hobøl og Spydeberg* er det lagt et godt grunnlag for å bygge en felles kommune. En slik kommune vil bestå av over 26 000 innbyggere. Korte avstander, felles hovedfartsårer og høy integrering gjennom inn- og utpendling underbygger de tre kommunenes tilhørighet. Tilknytningen til Spydeberg og Hobøl ble også stadfestet i en innbyggerundersøkelse i mai i år. Fylkesmannen vil derfor anbefale at Askim kommune nå slås sammen med både Hobøl og Spydeberg kommuner.

Selv om en sammenslåing av Askim, Hobøl og Spydeberg er et godt alternativ, mener Fylkesmannen at den beste løsningen for Askim vil være å delta i en kommune som omfatter hele Indre Østfold. Dette vil gi best samsvar mellom geografisk inndeling og funksjonell region, og sørge for en avvikling av majoriteten av de interkommunale selskapene. Det vil derfor anbefales at Askim på sikt inngår i en samlet kommune i Indre Østfold.

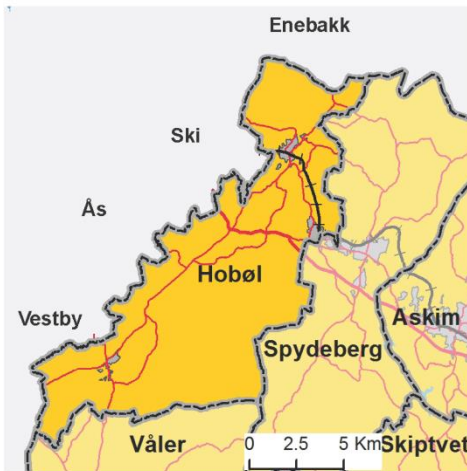
---

<sup>60</sup> Rådmannens saksfremlegg, kommunestyremøte 22. juni 2016





# Hobøl kommune



**Areal**  
140,4 km<sup>2</sup>

**Kommunesenter**  
Elvestad

**Avstander til kommunesenter i nært beliggende kommuner**

Spydeberg	8 km
Askim	14 km
Ski	14 km
Ås	16 km
Våler	19 km
Eidsberg	27 km



**Innbyggere**

**Aldersbæreevne**

2016	5382	4,90
2040	7544	3,04

## Prosess og kommunale vedtak

Kommunestyret vedtok 22. september 2014 å sette i gang en lokal prosess hvor det skulle drøftes og avklares hvordan man best løser velferdsoppgaver og utvikler lokalsamfunnet i framtiden, og hva slags strukturer som er mest hensiktsmessig for å oppnå dette. Det ble forutsatt at prosessen tilrettela for bred medvirkning fra innbyggere, forenings- og næringsliv.

Kommunestyret tok 23. februar 2015 stilling til utredningsvalg og prosjektplan for utredningsarbeidet. Det ble vedtatt å utrede seks alternativer. Spørsmålet om folkeavstemning eller ikke, skulle avgjøres av det nye kommunestyret høsten 2015.

Utredningen *Retningsvalg Indre Østfold*, datert mai 2015, ble bestilt av rådmannsgruppen på vegne av Regionrådet for Indre Østfold. Det ble også utarbeidet egne utredninger. *Kommunereformen Indre Østfold - arbeidsbok for vurdering av status og muligheter* er datert 11. mai 2015.

Den 15. juni 2015 ble det foretatt et foreløpig retningsvalg. Kommunestyret vedtok i samsvar med rådmannens innstilling å gå videre med samtaler og forhandlinger med tre alternativer: Hele Indre Østfold, Indre Østfold vest og Folloalternativet. Det ble også vedtatt at alternativet om å fortsette som egen kommune opprettholdes om ikke noen av alternativene førte fram.

På vegne av Hobøl og Spydeberg kommuner ble Folloalternativet utredet i rapporten *Kommunereformen – Follo eller Indre Østfold*<sup>61</sup>, datert 27. oktober 2015. Denne peker på at kommunene er best tjent med alternativene i Indre Østfold.

I løpet av høsten 2015 viste det seg at dialogen om et eventuelt Follo-alternativ ikke førte frem. For de to andre alternativene ble det i fellesskap utarbeidet intensjonsavtaler om mulige kommunesammenslutninger. Den ene mellom kommunene Askim, Hobøl og Spydeberg (3K), signert utgave ajourført 15. desember 2015. Den andre mellom kommunene Askim, Eidsberg, Hobøl, Marker og Spydeberg (5K), signert 6. januar 2016.

<sup>61</sup> Spydeberg og Hobøl kommune, Kommunereformen, Follo eller Indre Østfold, Agenda Kaupang, 2015

Den 27. januar 2016 ble det avholdt retningsvalg med samtidige kommunestyremøter i alle de fem samarbeidende kommunene i Indre Østfold. Da fikk forhandlingsutvalget mandat til å sluttforhandle intensjonsavtalen for 5K. Det ble også vedtatt at det skulle avholdes rådgivende folkeavstemning 22. mai.

Retningsvalget i Hobøl la til grunn at hele Indre Østfold ga det beste utgangspunktet for en sterk og bærekraftig kommune. Etter vedtak i Trøgstad ble forhandlingene om 5K-alternativet utvidet til å gjelde seks kommuner. Grunnlagsdokumentet for 6K ble signert 19. april 2016.

Kommunestyret vedtok 11. april 2016 å ikke avholde rådgivende folkeavstemning likevel.

I sak til kommunestyret 23. mai 2016 varslet rådmannen om at det har kommet signaler fra Eidsberg om at kommunen ikke kommer til å følge opp videre forhandlinger om 6K. Etter anbefaling fra rådmannen ble forhandlingsutvalget gitt fullmakt om å fremforhandle andre mulige alternativer med aktuelle omkringliggende kommuner.

Siden folkeavstemningen i Spydeberg ga negativt utfall, ble det kun forhandlet med Askim om et grunnlagsdokument for etablering av 2K – en sammenslutning av kommunene Askim og Hobøl. Dokumentet ble signert 25. mai 2016. Grunnlagsdokumentet bygger på de målsettinger og prinsipper som er fremsatt i den tidligere intensjonsavtalen for 3K – Askim, Hobøl og Spydeberg. Etter at Spydeberg åpnet for forhandlinger om 3K, ble det også utarbeidet et grunnlagsdokument for Askim, Hobøl og Spydeberg (Vest-alternativet) som ble signert 7. juni 2016.

### Innbyggerinvolvering

Det har blitt gjennomført flere folkemøter i løpet av prosessen, som har blitt avholdt på ulike steder i bygda, og det er utarbeidet to informasjonsbrosjyrer som har blitt sendt ut til alle husstander. For 6K alternativet ble det opprettet en egen hjemmeside (kommunereform.com).

Det ble i september-oktober 2015 gjennomført en felles innbyggerundersøkelse for kommunene Askim, Eidsberg, Spydeberg, Hobøl og Marker (5K). Hovedfunnene for Hobøl vises i tabellen nedenfor.



### Endelig vedtak i Hobøl kommune

Den 22. juni 2016 vedtok Hobøl kommunestyre enstemmig å slå seg sammen med Askim og Spydeberg kommuner. Med 13 mot 8 stemmer ble det vedtatt slå seg sammen med Askim

dersom alternativet med Spydeberg ikke lot seg realisere. Kommunestyret gjorde også vedtak om medlemmer og mandat for interimnemnda.

Vedtaket om å slå Hobøl sammen med andre kommuner i Indre Østfold var i samsvar med rådmannens innstilling, men rådmannen innstilte primært på sammenslåing med fem andre kommuner i Indre Østfold. I forslag til innstilling står det at en stor Indre Østfold-kommune vil gi det beste grunnlaget for å skape en sterk og bærekraftig kommune som bedre kan løses kommunenes framtidige oppgaver med god kvalitet for innbyggerne. Dette var også den retningen kommunestyret pekte ut 27. januar 2016.

Som en følge av at Spydeberg sa nei til sammenslåing, har Hobøl sendt søknad om sammenslåing av Askim og Hobøl kommuner.

## Vurdering av vedtak mot reformens mål

### Gode og likeverdige tjenester

Med sine 5382 innbyggere er Hobøl kommune «i minste laget til å produsere fremtidige tjenester med god kvalitet på kommunale basisoppgaver»<sup>62</sup>. Ved å slå seg sammen med Askim vil Hobøl bli en del av en kommune med 20997 innbyggere. Dette er en kommunestørrelse som gir grunnlag for fagmiljøer med kapasitet og kompetanse, som kan utøve profesjonalitet, tilby bredde i tjenestetilbud og skape utvikling på de fleste tjenesteområder.

### Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Hobøl er en pendlerkommune. Tall fra 2015 viser at ca. 80 % av de yrkesaktive pendler ut av kommunen, de fleste til kommuner i Akershus, Oslo og Spydeberg.

For samfunnsutviklingen i området er det en åpenbar utfordring at Hobøl og Askim kommuner ikke har felles grense. Spydeberg skiller kommunene langs hele den tilliggende grensen. Knapstad i Hobøl og Spydeberg sentrum regnes i tillegg som ett tettsted<sup>63</sup>. Selv om Hobøl og Askim kan oppnå gevinster innen overordnet planleggingsarbeid, vurderes det som svært begrensende for måloppnåelsen at kommunen er fysisk delt av et annet prioriterte organ.

Rådmannen sier at deltakelse i sammenslåingsalternativet med hele Indre Østfold gir klart høyest måloppnåelse innenfor dette området, hvor man unngår intern konkurranse og oppnår slagkraft utad.

### Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Hobøl er en kommune i vekst (1,79 % de ti siste år) og prognosene forteller om at innbyggertallet vil øke med 40 % innen 2040, som er nest høyest i Østfold. Som ROBEK-kommune kan det være krevende å håndtere en slik vekst. Selv om forventet aldersbæreevne på rundt 3 i 2040 er relativt høy, er dette en stor nedgang fra dagens nivå.

En sammenslåing med Askim vil styrke kommunens økonomi. Rådmannens beregninger viser at Askim og Hobøl vil hente ut effektiviseringsgevinster ved sammenslåing. Forøvrig oppgis denne gevinsten å bli enda større dersom flere kommuner slår seg sammen<sup>64</sup>.

### Styrket lokaldemokrati

En ny kommune bestående av Hobøl og Askim vil gi i større grad kunne gjennomføre

---

<sup>62</sup> Rådmannens saksfremlegg, kommunestyremøte 22. juni 2016

<sup>63</sup> Grunnlagsdokument for etablering av Vestalternativet, 7. juni 2016, s. 3

<sup>64</sup> Rådmannens saksfremlegg, kommunestyremøte 22. juni 2016

velferdspolitik etter nasjonale mål. Fylkesmannen mener imidlertid at en kommune sammenslått av disse to kommunene, uten en felles grense, vil ha vanskeligheter med å gjøre helhetlige prioriteringer innenfor flere områder. Det vil også være legitimt å stille spørsmål om hvordan dette vil påvirke identitetsopplevelsen og samholdet innad i kommunen.

En sammenslåing av kun Hobøl og Askim gir begrenset avvikling av interkommunale selskaper i regionen, men «etablering av en større Indre Østfold-kommune gir rom for å løse oppgavene uten de interkommunale selskapene»<sup>65</sup>.

### Anbefaling for Hobøl

Sammenslåing av Hobøl med Askim vil gi en kommune med en størrelse og robusthet som i stor grad svarer til reformens intensjoner. Fylkesmannen mener imidlertid at det er svært uheldig at Spydeberg ikke er med på sammenslåingen, spesielt med tanke på reformens målsettinger om helhetlig samfunnsutvikling og styrket lokaldemokrati.

Gjennom *Grunnlagsdokument for etablering av Vestalternativet – en sammenslutning av kommunene Askim, Hobøl og Spydeberg* er det lagt et godt grunnlag for å bygge en felles kommune. En slik kommune vil bestå av 26733 innbyggere. Korte avstander, felles hovedfartsårer og høy integrering gjennom inn- og utpendling underbygger de tre kommunenes tilhørighet. Fylkesmannen vil derfor anbefale at Hobøl kommune nå slås sammen med både Askim og Spydeberg kommuner.

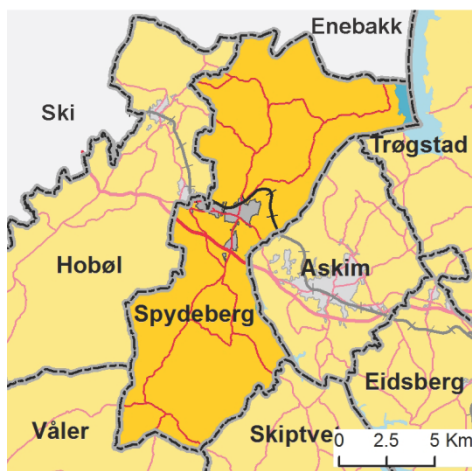
Selv om en sammenslåing av Askim, Hobøl og Spydeberg er et godt alternativ, mener Fylkesmannen at den beste løsningen for Hobøl på sikt, vil være å delta i en kommune som omfatter hele Indre Østfold. Dette vil gi best samsvar mellom geografisk inndeling og funksjonell region, og sørge for en avvikling av majoriteten av de interkommunale selskapene. Det vil derfor anbefales at Hobøl på sikt inngår i en samlet kommune i Indre Østfold.

---

<sup>65</sup> Rådmannens saksfremlegg, kommunestyremøte 22. juni 2016



# Spydeberg kommune



**Areal**  
142 km<sup>2</sup>

**Kommunesenter**  
Spydeberg

**Avstander til kommunesenter i nært beliggende kommuner**

Askim	7 km
Hobøl	8 km
Eidsberg	20 km
Skiptvet	20 km
Trøgstad	22 km
Marker	40 km



**Innbyggere**      **Aldersbæreevne**

2016	5736	3,88
2040	7492	2,98

## Prosess og kommunale vedtak

Kommunestyret vedtok 18. september 2014 at kommunen ønsket å ha en åpen og delaktig rolle i prosessene knyttet til kommunereform, for gjennom dette å skape de beste forutsetninger for innbyggere og samfunnsutvikling i Spydeberg i fremtiden.

Det ble etablert en referansegruppe som hadde flere møter for å drøfte innhold i en fremdriftsplan, samt tematiske viktige områder som sonderinger og samtaler burde berøre. Kommunestyret vedtok 22. oktober 2014 drøftingstema for ny kommunestruktur, fremdriftsplan og prinsippet for fasene i arbeidet.

Den 12. februar 2015 vedtok kommunestyret at Spydeberg kommune ønsket en overordnet kartlegging av seks alternativer til kommunestruktur. Disse overordnede kartleggingene skulle legge grunnlag for kommunestyrets beslutning om hvilke(t) alternativ(er) som synes riktig å gå videre med.

Utredningen *Retningsvalg Indre Østfold*, datert mai 2015, ble bestilt av rådmannsgruppen på vegne av Regionrådet for Indre Østfold. Det ble utfyllt en arbeidsbok for Spydeberg kommune, datert april 2015, kalt *Kommunereformen Indre Østfold - Arbeidsbok for vurdering av status og muligheter*.

Den 27. juni 2015 ble det tatt et foreløpig retningsvalg. Kommunestyret vedtok rådmannens anbefaling om å gå videre med alternativene «hele Indre Østfold» og «Indre Østfold vest» (kommunene Spydeberg, Hobøl, Askim og Skiptvet). I tillegg skulle Folloalternativet utredes likeverdig, og alternativet som egen kommune ble opprettholdt. Det ble gjort vedtak om at alternativene skulle legges fram for rådgivende folkeavstemning.

På vegne av Hobøl og Spydeberg kommuner ble Folloalternativet utredet i rapporten *Kommunereformen – Follo eller Indre Østfold*<sup>66</sup>, datert 27. oktober 2015. Denne peker på at kommunene er best tjent med alternativene i Indre Østfold.

<sup>66</sup> Spydeberg og Hobøl kommune, Kommunereformen, Follo eller Indre Østfold, Agenda Kaupang, 2015

I løpet av høsten 2015 viste det seg at dialogen om et eventuelt Follo-alternativ ikke førte frem. For de to andre alternativene ble det utarbeidet intensjonsavtaler om mulige kommunesammenslutninger. Den ene mellom kommunene Askim, Hobøl og Spydeberg (3K), ajourført 15. desember 2015. Den andre mellom kommunene Askim, Eidsberg, Hobøl, Marker og Spydeberg (5K), signert 6. januar 2016.

Kommunestyret vedtok 27. januar 2016 at den framforhandlede intensjonsavtalen mellom kommunene Askim, Eidsberg, Hobøl, Marker og Spydeberg (5K) gir et godt grunnlag for en sterk og bærekraftig kommune for innbyggerne i årene framover. Forhandlingsutvalget fikk mandat til å sluttforhandle intensjonsavtalen med de andre kommunene, alternativt med flest mulig deltakere dersom ikke forhandlingene med alle fem førte frem. Kommunestyrets vedtak om rådgivende folkeavstemning ble opprettholdt.

Forhandlingene om 5K-alternativet ble utvidet med Trøgstad kommune, og et grunnlagsdokument for 6K ble signert 19. april 2016.

Den 28. april 2016 var folkeavstemning tema i kommunestyret. Orienteringssaken ble endret til ordinær sak, hvor det blant annet ble vedtatt å inkludere 16-åringer i folkeavstemningen og at det ble gitt anledning til å velge ut kommuner man ønsket sammenslåing med. Folkeavstemningen skulle gjennomføres elektronisk.

Rådmannen utarbeidet en rapport datert mai 2016 med vurdering av muligheter for om Spydeberg kan fortsette som egen kommune.

Det ble gjennomført en rådgivende folkeavstemning blant innbyggerne over 16 år, som ble avholdt 20. - 23. mai 2016. Med en valgdeltakelse på under 50 % stemte et stort flertall at Spydeberg skulle bestå som egen kommune.

I ekstraordinært kommunestyremøte 2. juni 2016 ble det vedtatt å gi forhandlingsutvalget mandat til å fremforhandle et grunnlagsdokument med Askim og Hobøl kommuner (3K). De fremforhandlede grunnlagsdokumentene (3K og 6K) skulle legges frem for endelig politisk behandling 22. juni 2016. Grunnlagsdokumentet for Askim, Hobøl og Spydeberg (Vestalternativet) ble signert 7. juni 2016.

### Innbyggerinvolvering

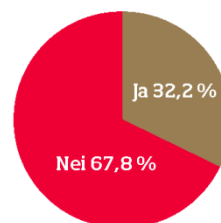
I Spydeberg er det gjennomført flere folkemøter om temaet, og hjemmesiden har vært brukt til dialog med publikum. Det ble opprettet en egen nettside for 6K (kommunerform.com).

I september-oktober 2015 ble det gjennomført en felles innbyggerundersøkelse for kommunene Askim, Eidsberg, Spydeberg, Hobøl og Marker (5K). Hovedfunnene for Spydeberg er presentert i tabellen nedenfor.



## Folkeavstemning mai 2016

Fra 20. til 23. mai ble det gjennomført en rådgivende folkeavstemning blant innbyggerne over 16 år. Valgdeltakelsen var på 44,8 %.



### Endelig vedtak i Spydeberg kommune

Den 22. juni 2016 ble det i kommunestyret, med 14 mot 7 stemmer, vedtatt å følge folkeavstemningen slik at Spydeberg vil bestå som egen kommune. Det ble også vedtatt at Spydeberg kommune vil søke videre samarbeidsformer med nabokommunene. Så langt Fylkesmannen kan se, gis det i den politiske beslutningen ingen annen begrunnelse for vedtaket enn at man følger resultatet av folkeavstemningen.

Vedtaket om å bestå som egen kommune var ikke i samsvar med rådmannens innstilling, som anbefalte sammenslåing med enten «Regionkommune Indre Østfold» eller «Indre Østfold Vest», i prioritert rekkefølge. Rådmannens skrev i sin innstilling til kommunestyret at en stor Indre Østfold-kommune vil gi det beste grunnlaget for å sikre innbyggerne framtidige tjenester av god kvalitet. En større kommune vil også utgjøre et funksjonelt samfunnsutviklingsområde med felles bolig-, nærings- og arbeidsmarked. Om det å stå alene sa hun «konsekvensene ved å bestå som egen kommune er betydelige, og kommer som tilstramming i en kommune som allerede opplever utfordringer innen kompetanse, kapasitet og økonomi.»

### Vurdering av vedtak mot reformens mål

#### Gode og likeverdige tjenester

Kommunestørrelsen tilsier at kommunen i liten grad har grunnlag for fagmiljøer som kan utøve profesjonalitet, tilby bredde i tjenestetilbud og skape utvikling. Rådmannen problematiserer dette innen tjenesteytelse, så vel som for myndighetsutøvelse: «Det er utfordrende med små/ingen fagmiljø, og en samtidig økning i volum og kompleksitet i rettighetslovgivningen.»<sup>67</sup>

#### Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Tall fra 2015 viser at ca. 67 % av de yrkesaktive pendler ut av kommunen, de fleste til Oslo, kommuner i Akershus og Askim.

Spydeberg kommune alene vil ha begrensede muligheter for å sørge for helhetlig utvikling og måloppnåelser innen areal, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima. I den siste egenvurderingen understrekes det at «Tettstedsutvikling og knutepunktutvikling krever helhet utover dagens kommunegrens, (...) Spesielt er dette viktig innen utvikling av europavei, jernbane, kollektivtilbud og tverrforbindelser.»<sup>68</sup>

En samlet Indre Østfold kommune vil, ifølge rådmannen, gi bedre forvaltning med konkurrerende næringsarealer, og for tettstedsutviklingen vil det være tjenlig å ha flere jevnstore tettsteder innenfor kommunen. I dag mangler kommunen tilgjengelige næringsarealer.

#### Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Spydeberg har i løpet av de siste 10 årene hatt nest høyest årlig befolkningsvekst i Østfold (1,81 %). Antall innbyggere ventes å stige med 30 % de neste 25 årene. Aldersbæreevnen

<sup>67</sup> Rådmannens saksfremlegg, kommunestyremøte 22. juni 2016

<sup>68</sup> Fremtidens kommune, Vurdering av muligheter for om Spydeberg kan fortsette som egen kommune, mai 2016

forventes å være mindre synkende enn for de fleste andre kommunene fylket, og går fra 3,88 til 2,98 i 2040.

Spydeberg har, ifølge egen vurderingen, «*de siste årene hatt en økonomi som i all hovedsak har balansert rundt 0-resultat*». Det konkluderes med at ved å opprettholde dagens kommunegrenser er man i praksis nødt til å innføre eiendomsskatt, for å kompensere for tap av inntektssystemet og kunne håndtere veksten i antall brukere. Kommunen har i dag en av landets laveste økonomiske innsatser på blant annet skole og sykehjemstjenester. Rådmannen ser ingen anledning til å effektivisere organisasjonen ytterligere uten å komme i konflikt med lovpålagte og forsvarlige nivåer på tjenestene.

#### Styrket lokaldemokrati

Spydeberg som egen kommune vil fortsatt være en kommune med begrenset styringskapasitet og beslutningskraft. Det samme gjelder evnen til å gjøre helhetlige prioriteringer og å gjennomføre velferdspolitikken etter nasjonale mål. Som egen kommune vil Spydeberg fremdeles ha et stort behov for å samarbeide om eller kjøpe tjenester.

#### Anbefaling for Spydeberg

Fylkesmannen kan ikke se at Spydeberg som egen kommune vil oppfylle målene med reformen.

Det er gjort et omfattende forarbeid som etter Fylkesmannens mening gir et godt grunnlag for etablering av en større kommune i Indre Østfold med Spydeberg som deltaker, enten i en regionkommune eller et vest-alternativ. Dette understrekes av rådmannen som i klare ordelag sier at: «*Beslutningen om å bli noe større som forvaltningsenhet og kommune vil med sikkerhet gi Spydeberg styrkede forutsetninger i fremtiden, fremfor å fortsette alene.*»

Kommunestyrevedtaket fra juni angir ingen retning for en eventuell sammenslåing. I retningsvalget 27. januar 2016 valgte kommunestyret å gå for 5K (det som ble 6K) eller flest mulig. På et ekstraordinært kommunestyremøte 2. juni 2016 ble det også gitt mandat til å ferdigforhandle om 3K (Vestalternativet). Det er nå en situasjon der de to andre kommunene i 3K, Hobøl og Askim, har vedtatt sammenslåing og sendt søknad om dette. Spydeberg ligger plassert som et gjennomgående skille mellom disse to kommunene.

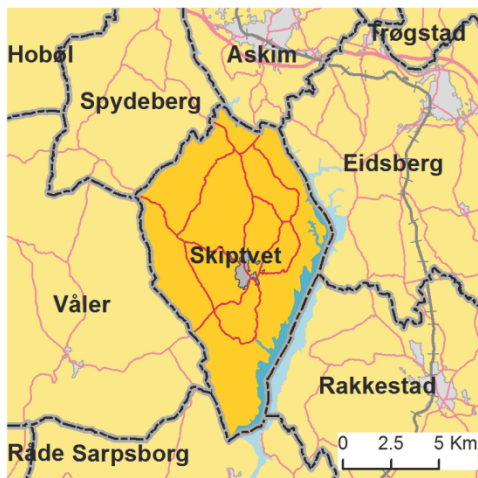
Det er Fylkesmannens oppfatning at forhandlingsutvalget fra Spydeberg har deltatt aktivt i forhandlingsarbeidet om en større kommune i Indre Østfold. Begrunnelsen for vedtaket om å stå alene baseres kun på resultatet av folkeavstemningen. I sin vurdering legger Fylkesmannen til grunn at vedtaket i Spydeberg hindrer to andre kommuner i å oppnå en funksjonell sammenslåing, og i tillegg at Spydeberg som kommune er for liten til å stå alene. Fylkesmannen anser dette som en situasjon hvor det vil være legitimt å gjøre et unntak fra frivillighetsprinsippet. Fylkesmannen anbefaler derfor å slå sammen Spydeberg med Askim og Hobøl kommuner i forbindelse med Stortingets behandling våren 2017, med virkning fra 1. januar 2020.

Selv om en sammenslåing av Askim, Hobøl og Spydeberg er et godt alternativ, mener Fylkesmannen at den beste løsningen for Spydeberg på sikt vil være å delta i en kommune som omfatter hele Indre Østfold. Dette vil gi best samsvar mellom geografisk inndeling og funksjonell region, og sørge for en avvikling av majoriteten av de interkommunale selskapene. Det vil derfor anbefales at Spydeberg på sikt inngår i en samlet kommune i Indre Østfold.





# Skiptvet kommune



**Areal**  
101 km<sup>2</sup>

**Kommunesenter**  
Meieribyen

**Avstander til kommunesenter i nært beliggende kommuner**

Askim	14 km
Spydeberg	20 km
Våler	23 km
Eidsberg	24 km
Sarpsborg	29 km



**Innbyggere**

**Aldersbæreevne**

2016	3742	4,36
2040	4838	2,79

## Prosess og kommunale vedtak

Kommunestyret vedtok 28. oktober 2014 å slutte seg til et opplegg for Skiptvet kommunes arbeid med kommunereform, hvor det skulle drøftes og avklares hvordan kommunen best løser sine velferdsoppgaver og utvikler lokalsamfunnet i framtida. Kommunestyret ønsket ikke at KS skulle være involvert i prosessen.

Rådmannen la fram forslag til prosjektplan for «fase 1» for kommunestyret 24. februar 2015, hvor det ble anbefalt å utrede fem alternativer, blant dem å opprettholde Skiptvet som egen kommune. I kommunestyrets vedtak fremholdes Skiptvet alene som det primære ønskemål, men arbeidsgruppen skulle «vurdere å utrede mulige løsninger» i tråd med rådmannens forslag. Prosjektplanen og *Arbeidsbok for vurdering av status og muligheter for kommunereformen i Indre Østfold* ble lagt til grunn for utredningsarbeidet.

Utredningen *Retningsvalg Indre Østfold*, datert mai 2015, ble bestilt av rådmannsgruppen på vegne av Regionrådet for Indre Østfold. Det ble i juni 2015 også utfylt arbeidsbok, *Kommunereformen Indre Østfold - arbeidsbok for vurdering av status og muligheter*, for Skiptvet kommune alene og for Skiptvet/Askim. Arbeidsboken ble oppdatert i mai 2016.

I sak om foreløpig retningsvalg la rådmannen til grunn at kommunens «økonomiske situasjon på kort og mellomlang sikt er relativt god» men at en evt. omfattende endring av kommunestrukturen i landet kunne påvirke disse betingelsene. Det ble anbefalt å utrede hele Indre Østfold som en kommune og Indre Østfold Vest (Vestalternativet) bestående av Askim, Spydeberg, Hobøl og Skiptvet. Kommunestyret vedtok 16. juni 2015 å ta utredningen til orientering og la til grunn at Skiptvet kommune klarer seg godt som egen kommune gitt dagens rammevilkår. Det ble overlatt til nytt kommunestyre etter valget å ta stilling til videre utredninger og forhandlinger. Et eventuelt vedtak om sammenslåing skulle ikke fattes uten rådgivende folkeavstemning i forkant.

Høsten 2015 var ordfører i Skiptvet til stede som observatør i utredningen av 5K-alternativet i Indre Østfold.

Med henvisning til prosessene i de andre kommunene i Indre Østfold, Fylkesmannens redegjørelse i formannskapet 9. februar 2016, forslaget om nytt inntektssystem for kommunene og mulige endringer i eiendomsskatteloven, ble det drøftet hvordan det videre arbeidet med kommunereformen skulle fortsette. Kommunestyret vedtok 18. februar 2016, i samsvar med rådmannens innstilling, å kvalitetssikre og ajourføre tidligere utredninger, herunder forslag om nettverkssamarbeid med andre kommuner, og utarbeide en oversikt over konsekvensene for Skiptvet kommune dersom inntektene ble redusert med 6 mill. kr eller mer.

Det ble gjennomført dialogmøte med Våler kommune 9. mars 2016. Tema var gjensidig utveksling av IKS- og vertskommunesamarbeid, kjøp og salg av tjenester. Nytt møte ble avholdt 18. april 2016, der samarbeid om kommuneoverlegefunksjon og samarbeidspotensiale innen administrative støttefunksjoner var samtaleemner. Det ble også foretatt en nabopratt med Askim 14. april 2016.

### Involvering av innbyggere

I Skiptvet har det blitt gjennomført to folkemøter om reformen, og utarbeidet en informasjonsfolder.

I desember 2015 ble det gjennomført en innbyggerundersøkelse i Skiptvet:



### Endelig vedtak i Skiptvet kommune

I sitt saksframlegg til kommunestyret i juni 2016 anbefalte rådmannen at kommunestyret opprettholder sitt vedtak fra juni 2015. Dette mente rådmannen ga best forutsigbarhet i kommunens økonomi de nærmeste 5-10 år og de beste forutsetninger for Skiptvet kommune som samfunnsutvikler.

Rådmannen hadde tidligere pekt på hele Indre Østfold og Indre Østfold Vest som mulige sammenslåingsalternativ, men konstaterte nå at de ikke lenger er aktuelle «siden Skiptvet ikke er med og det i skrivende stund ikke foreligger et framforhandlet Vestalternativ selv om det er uten Skiptvet»<sup>69</sup>. Anbefalingen ble gitt under forutsetning av at det ikke skjer vesentlige nye endringer i rammebetingelsene eller nye oppgaver.

Med 17 mot 4 stemmer ble det den 21. juni 2016, i samsvar med rådmannens innstilling, vedtatt at Skiptvet skulle bestå som egen kommune. Vedtaket inneholder begrunnelser innen

<sup>69</sup> Rådmannens saksframlegg, kommunestyremøte 21. juni 2016

temaområdene demokratisk arena, samfunnsutvikling, tjenesteyting, myndighetsutøvelse og økonomi. Som en del av vedtaket (ordførers tilleggsforslag) står det at «*Skiptvets beliggenhet og historie tilsier at kommunen også i mange henseende er en del av Nedre Glomma/Ytre Østfold som arbeids- og boligmarked samt kulturelt og handelsmessig.*» Kommunen vil fortsatt delta i samarbeid med andre kommuner der dette er hensiktsmessig. Skiptvet kommune kan foreta en ny vurdering av saken dersom det skjer vesentlige endringer i rammebetingelser, oppgaver, økonomi osv.

### Vurdering av vedtak mot reformens mål

Siden Skiptvet ikke har fremforhandlet et eller flere sammenslåingsalternativ, vurderer Fylkesmannen at Skiptvet har et svakere grunnlag for den beslutning som er tatt, sammenlignet med andre kommuner i Østfold.

#### Gode og likeverdige tjenester

Skiptvet kommune har 3742 innbyggere. Kommunestørrelsen tilsier at kommunen i liten grad har grunnlag for fagmiljøer som kan utøve profesjonalitet, tilby bredde i tjenestetilbud og skape utvikling.

I sitt saksfremlegg fra juni 2015 peker rådmannen på kommunens utfordringer med kapasitet, kompetanse og rekruttering, og trekker frem de fordeler som større fagmiljøer vil kunne gi. Ett år senere oppsummerer rådmannen situasjonen med at Skiptvet kommune fra sommeren 2015 har styrket sin egen organisasjon og kompetanse gjennom diverse ansettelser, hvilket gjør at kommunen «*er bedre rustet nå enn for et par år siden til å løse oppgavene med myndighetsutøvelse og ivareta likebehandlingen på en god måte.*» Etter Fylkesmannens vurdering vitner dette om sårbarhet, der kvaliteten på tjenesteproduksjonen hviler på rekruttering av enkeltpersoner og ikke på solide fagmiljøer.

#### Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

I et regionalt perspektiv viser både interkommunale samarbeid og pendlemønster en klar tilknytning til Indre Østfold. Over 40 % av utpendlingen går til Indre Østfold kommuner. Av de 35 % som reiser til Akershus, Oslo og resten av landet vil de fleste benytte ferdsselsårer og kollektivtrafikk gjennom nabokommunene i Indre. Rundt 60 % av innpendlingen skjer fra Indre-kommunene. Både pendle- og flyttemønster viser en sterk tilknytning til Askim.

Når rådmannen vurderer dette temaet sier han: «*Ser vi på hvilket område Skjetvingen beveger seg i når det gjelder arbeid, handel, flyttemønster, videregående skoler og kulturopplevelser så er det ofte utenom egen kommune. (...) Det som er til fordel for helheten i Indre Østfold vil, etter det aktivitetsmønsteret som framkommer i rapporten, være til stor nytte for befolkningen i Skiptvet og særlig for kommende generasjoner.*»<sup>70</sup>

#### Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Den årlig befolkningsveksten i Skiptvet kommune er ventet å øke i fremtiden. Prognosene tilsier at innbyggertallet vil ha økt med 29,3 % innen 2040. Dette er forholdsvis høyt i Østfold. Selv om forventet aldersbæreevne i 2040 er over gjennomsnittet for Østfold, er nedgangen relativt stor fra dagens nivå.

Gitt dagens økonomiske rammebetingelser er det kommunens egen vurdering at de har god økonomisk styring og en forutsigbar økonomi med rom for å gjennomføre prioriterte og planlagte investeringer. Tapet på 3-4 millioner, som kommer av nytt inntektssystem, vil håndteres uten å innføre eiendomsskatt på boliger og fritidseiendommer.

---

<sup>70</sup> Rådmannens saksfremlegg, kommunestyremøte 16. juni 2015

Fylkesmannen vil likevel peke på at Skiptvet som en liten kommune er sårbar, blant annet ved svingninger i tjenestebehovene og ved uforutsette hendelser.

#### Styrket lokaldemokrati

Som egen kommune vil Skiptvet fortsatt være en kommune med begrenset styringskapasitet og beslutningskraft. Det samme gjelder evnen til å gjennomføre velferdspolitikken etter nasjonale mål. Som egen kommune vil Skiptvet fremdeles ha et stort behov for å samarbeide om eller kjøpe tjenester. *«Med dagens kommunestruktur er det mange av selskapene en forutsetning, og rådmannen kan se behov for ytterligere samarbeid dersom dagens struktur skal videreføres.»*<sup>71</sup>

#### Anbefaling for Skiptvet

Fylkesmannen kan ikke se at Skiptvet som egen kommune vil oppfylle målene med reformen.

Etter både befolkning og areal er Skiptvet en av de minste kommunene i Indre Østfold. Selv om Skiptvet kommune har evne til å utnytte sine smådriftsfordeler og har god økonomistyring, er dette en sårbar kommunestørrelse som på mange områder er avhengig av et tett samarbeid med nabokommuner og kjøp av tjenester.

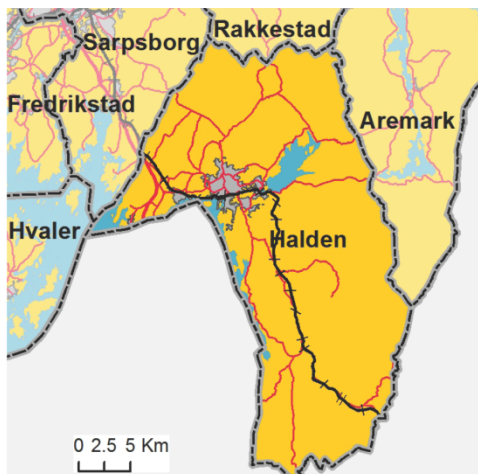
Det underlagsmaterialet, som Fylkesmannen har til rådighet, viser at Skiptvet hører til Indre Østfold som felles bo- og arbeids- og serviceregion. Fylkesmannen mener at Skiptvet bør bli del av en større kommune, og anbefaler at Skiptvet på sikt inngår i en samlet kommune i Indre Østfold.

---

<sup>71</sup> Rådmannens saksfremlegg, kommunestyremøte 16. juni 2015



# Halden kommune



**Areal**  
661,4 km<sup>2</sup>

**Kommunesenter**  
Halden

**Avstander til kommunesenter  
i nært beliggende kommuner**

Aremark	26 km
Sarpsborg	31 km
Fredrikstad	35 km
Rakkestad	39 km
Strømstad (S)	32 km



**Innbyggere**

**Aldersbæreevne**

2016	30 544	3,63
2040	36 804	2,49

## Prosess og kommunale vedtak

Kommunestyret ble 11. september 2014 orientert om kommunereformen, om Kommunal- og moderniseringsdepartementets oppdrag til Fylkesmannen og om KS sin rolle i arbeidet. Kommunestyret vedtok 18. desember 2014 å opprette et ad-hoc-utvalg som skulle representere Halden kommune på arenaer med andre kommuner når det gjelder kommunereformen.

Det ble gjennomført «work-shops» med Aremark og Rakkestad, og med kommunene i Nedre Glomma våren 2015. Kommunestyret vedtok 7. mai 2015, i samsvar med rådmannens innstilling, at Halden kommune er positiv til en felles utredning med Aremark om en kommunesammenslutning. Dersom Rakkestad uttrykte ønske om sammenslåing skulle også dette utredes. Rådmannen skulle komme tilbake til kommunestyret om utredningsområder og framdrift, under forutsetning av et utredningsvedtak i Aremark. Uansett ville det foretas en vurdering av hvorvidt Halden kan møte fremtidens krav slik strukturen er i dag.

Med bakgrunn i resultatene fra prosessene med nabokommunene Sarpsborg, Rakkestad og Aremark fremmet rådmannen en sak om videre prosess i kommunestyret 17. desember 2015. Rådmannen anbefalte å ta initiativ overfor Aremark kommune, for en felles utredning av kommunesammenslåing. Kommunestyret vedtok at ordføreren og rådmannen skulle ta initiativ overfor Aremark kommune for å utrede kommunesammenslåing. Ved en eventuell positiv respons fra Aremark kommune ble det samtidig vedtatt føringer om politisk deltakelse i arbeidsgruppen og understreket betydningen av innbyggermedvirkning.

Halden kommunes arbeidsgruppe, som ble valgt i kommunestyret 17. desember 2015, gjennomførte møter med Aremark kommune gjennom vinteren 2016. Forhandlingene endte opp med et *Forslag til avtale mellom Aremark og Halden kommune*, datert 17. mars 2016. Avtaleutkastet ble lagt fram som referatsak for formannskapet i mars, men ble ikke realitetsbehandlet.

Det ble fremmet en sak for formannskapet 7. april 2016, der rådmannen foreslo å ta nytt initiativ overfor andre kommuner, i første rekke Sarpsborg kommune, for å utrede

kommunesammenslåing. Videre at rådmannen skulle gis fullmakt til å gjennomføre utredningsprosessen. Etter avstemming over flere alternative forslag ble det vedtatt at formannskapet opprettholdt kommunestyrets vedtak av 17. desember 2015 angående kommunesammenslåing med Aremark. Videre at rådmannen skulle rapportere om fremdrift i hvert formannskap og kommunestyre frem til 22. juni 2016 og spesielt arbeidet med konsekvensanalysen.

På forespørsel fra Halden, om Aremark ønsket å gjennomføre en felles utredning, svarte Aremark 13. mai 2016 at de opprettholdt sitt vedtak fra juni 2015 om at de ikke ønsket en slik utredning. Halden kommunes utredning, datert 15. juni 2016, har benyttet Fylkesmannens arbeidshefte som disposisjon og mal.

#### ROBEK

Fylkesmannen i Østfold sendte 6. februar 2015 et brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet hvor Halden kommunes økonomiske situasjons påvirkning på en eventuell sammenslåing med Aremark kommune ble problematisert. Fylkesmannen ba departementet vurdere om det kunne settes inn særskilte virkemidler for å gi Aremark og Halden kommuner motivasjon til å drøfte en eventuell sammenslåing. Kommunene hadde også et ønske om at departementet ble koblet inn så raskt som mulig. Det ble 13. april 2015 holdt et innledende møte i Halden med ordførerne i Aremark og Halden kommuner, statsråd Jan Tore Sanner og Fylkesmannen.

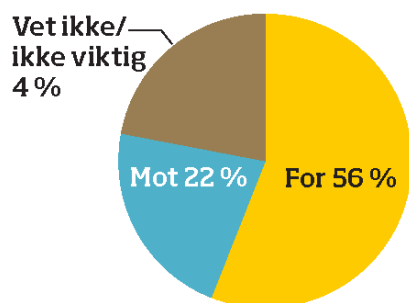
Den 11. desember 2015, ble det avholdt møte i Oslo mellom ordførerne i Halden og Aremark og statsråd Jan Tore Sanner. I møtet tok kommunene opp mulighetene for at en eventuell sammenslåing mellom de to kommunene kunne tre i kraft senere enn 1. januar 2020, fortrinnsvis etter at Halden ikke lenger er registrert i ROBEK.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet svarte i brev 15. januar 2016 at kommunene har anledning til å gjennomføre sammenslåing etter 1. januar 2020. For å motta de økonomiske virkemidlene i reformen må kommunene vedta sammenslåing innen fristen 1. juli 2016, og Stortinget må vedta sammenslåing før sommeren 2017. Tidspunkt for sammenslutning foreslås for eksempel til året etter Halden etter planen skal være ute av ROBEK, dvs. 1. januar 2023.

### Innbyggerinvolvering

Det har blitt avholdt ett folkemøte og gjennomført en innbyggerundersøkelse om kommunesammenslåing, begge i forkant av kommunestyrets endelige vedtak i juni 2016.

#### Resultat av innbyggerundersøkelse i mai-juni 2016



Er du for eller imot en sammenslåing av Halden kommune og Aremark kommune?

### Endelig vedtak i Halden kommune

I saksframlegget til kommunestyret 22. juni 2016 konkluderte rådmannen med at en eventuell sammenslåing med Aremark isolert sett ikke vil gi store utslag for Halden

kommune, med tanke på økonomi og tjeneste- og forvaltningsoppgavene i kommunen. Aremark og Halden framstår likevel som en naturlig enhet og en sammenslåing vil på sikt kunne gi gevinster som totalt sett styrker områdets livskraft.

Rådmannens innstilling til vedtak var at Halden kommune er robust ut fra de kriterier som er lagt til grunn i kommunereformen. Videre at kommunestyret ønsket at Aremark kommune slo seg sammen med Halden kommune under forutsetning av at det gjennomføres en felles fase 2-utredning, at kommunestyret tar forbehold med hensyn til *forslag til avtale mellom Aremark og Halden kommune* (datert 17. mars 2016) og at reforhandling utføres etter fase 2-utredningen. Det ble også anbefalt at virkningstidspunktet for kommunesammenslåingen skulle harmoniseres med reformens mål.

Vedtaket i Halden kommunestyre 22.juni 2016, som ble fattet med 24 mot 15 stemmer, tar til etterretning at Aremark kommune 21. juni 2016 vedtok å ikke slå seg sammen med Halden. Kommunestyret i Halden er imidlertid positive til nye forhandlinger dersom Aremark endrer innstilling.

### Vurdering av vedtak mot reformens mål

#### Gode og likeverdige tjenester

Halden kommune har, med sine 30544 innbyggere, en kommunestørrelse som gir grunnlag for fagmiljøer med kapasitet og kompetanse, som kan utøve profesjonalitet, tilby bredde i tjenestetilbud og skape utvikling. En sammenslåing med Aremark vil tilføre 1404 innbyggere.

#### Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Fylkesmannen følger rådmannens konklusjoner som i sin utredning sier at «*Aremark-Halden utgjør en naturlig enhet, og det er stor integrasjon når det gjelder arbeidsliv, tjenesteyting og offentlige tjenester. ... en kommunesammenslåing vil styrke helhetlig og koordinert samfunnsplanlegging i området, og kan gi forutsetninger for en balansert utvikling totalt i området.*»<sup>72</sup>

#### Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Det forventes en samlet befolkningsvekst i Halden på 20,5 % frem mot 2040. Aldersbæreevnen vil være på gjennomsnittet for fylket.

Som ROBEK-kommune har Halden i dag en krevende økonomi. Halden forventes å være ute av registeret i innen utgangen av 2022. Rådmannen i Halden peker i sin utredning på at sammenslåingsalternativet står overfor økonomiske utfordringer, der Aremark bringer inn nedadgående aldersbæreevne og en ytterligere desentralisering av strukturen<sup>73</sup>. Det må for øvrig forventes at en sammenslåing av kommunene vil gi effektiviseringsgevinster på virksomhetsovergrepene fellesfunksjoner og administrasjon.

#### Styrket lokaldemokrati

En kommunesammenslåing vil gi befolkningen i den integrerte regionen innflytelse over felles interesser. Politikerne kan i enda større grad gjøre helhetlige prioriteringer med lokale tilpasninger i regionen. Miljøhensyn og vassdragsforvaltning trekkes frem som konkret eksempel på dette. Forslaget til avtale mellom Aremark og Halden bebuder at interkommunale samarbeid vil kunne avvikles som følge av en sammenslåing.

---

<sup>72</sup> Kommunereformen, Halden kommune utredning, 15. juni 2016

<sup>73</sup> Etter at inndelingstilskuddet opphører

### Anbefaling for Halden

Fylkesmannen vurderer at Halden kommune med dagens oppgaveportefølje er robust nok til fortsatt å stå alene som egen kommune.

I et regionalt perspektiv, da med hensyn til Aremark, vil imidlertid ikke Halden som egen kommune bidra til at reformens intensjoner oppfylles fullt ut. Som det går frem av vurderingene deler Halden og Aremark på arbeids- og tjenestemarked og utdanningsløp, og har geografiske fellesnevner.

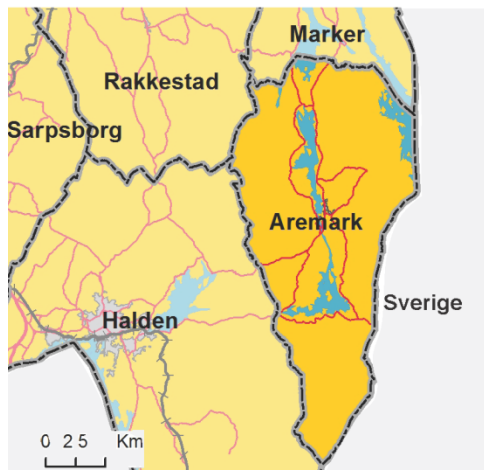
Kommunene har ikke utarbeidet en felles utredning rundt sammenslåingsalternativet, men ut fra kommunenes ulike forutsetninger er det Fylkesmannens vurdering at en sammenslåing vil være hensiktsmessig.

Fylkesmannen anbefaler derfor at Halden og Aremark kommuner slås sammen på sikt.





# Aremark kommune



**Areal**  
661,4 km<sup>2</sup>

**Kommunesenter**  
Fosby

**Avstander til kommunesenter  
i nært beliggende kommuner**

Halden	26 km
Marker	32 km
Rakkestad	38 km
Eidsberg	55 km



**Innbyggere**

**Aldersbæreevne**

2016	1404	3,22
2040	1297	1,45

## Prosess og kommunale vedtak

Det ble fremmet en interpellasjon i kommunestyret 12. juni 2014 med følgende forslag til vedtak: «*Aremark kommunestyre pålegger politisk ledelse å aktivt nedsette en bred sammensatt gruppe som skal sørge for at Aremark kommune er best mulig forberedt i prosessen omkring kommunesammenslåing. Gruppen skal lage en redegjørelse for hvilke alternativer som finnes, konsekvenser og muligheter for Aremark.*»

Ordfører fremmet i samme møte følgende forslag til vedtak, som ble enstemmig vedtatt:

1. «*Aremark kommune opprettholdes som selvstendig kommune med videreføring og forsterkning av det interkommunale samarbeidet så lenge dette er til beste for innbyggerne i kommunen.*
2. *Det etablerte interkommunale samarbeidet i grensekommunene Rømskog, Marker og Aremark og Halden utvides og videreføres.*

*De følgende to punkter er satt opp med bakgrunn i kravet om prioritering av flere alternativ. Dette er løsninger som ikke er ønskelig fordi de vil innebære en gradvis nedprioritering og utarming av distriktet og bygdene.*

3. *Dersom det blir et pålegg om regionkommune blir Aremark en tvungen del av Halden-regionen. Det vil være unaturlig for Aremark å ha Askim/Mysen som sitt bysentrum.*
4. *Aremark formannskap skal sørge for at Aremark kommune er best mulig forberedt i prosessen omkring kommunesammenslåing. Formannskapet skal lage en redegjørelse for hvilke alternativer som finnes, konsekvenser og muligheter for Aremark. Tidligst når prosesser settes i gang i regi av Fylkesmann og KS.»*

Det ble i kommunestyremøte 30. oktober 2014 enstemmig vedtatt en endring av ovennevnte punkt 4 hvor «formannskap» er erstattet med et utvalg med syv navngitte politikere.

Kommunestyret vedtok i møte 11. desember 2014 prosjektmandat for gjennomføring av første fase av kommunens utredningsoppdrag, med noen endringer i rådmannens forslag til avgrensning av alternativer.

Det fremgår av *Kommunereform – Rapport om status – fase 1* at gjennom sonderingsmøter og vedtak/forslag til vedtak i nabokommunene, samt tidligere vedtak i Aremark kommune, var det kun Halden som sto igjen som realistisk sammenslåingsalternativ.

Rådmannen foreslo til kommunestyret 18. juni 2015 at Aremark kommune skulle gå videre med utredning sammen med Halden kommune. Dersom sammenslåing viste seg å ikke være et alternativ, skulle utredningen danne grunnlag for videre samarbeid mellom Aremark kommune og Halden kommune. Kommunestyret vedtok å ta rapporten om status knyttet til Aremark kommunes utredningsoppdrag i forbindelse med kommunereformen til orientering. Kommunen ville ikke gå videre med utredning sammen med Halden kommune med tanke på en mulig sammenslåing av kommunene, men heller videreutvikle samarbeid med sine tilgrensende kommuner.

Det ble i formannskapsmøte 21. januar 2016 oppnevnt et politisk ad-hoc-utvalg. Det ble oppnevnt fire representanter til et forhandlingsutvalg knyttet til kommunereformen. Saken ble referert i kommunestyremøte 11. februar 2016, og tatt til etterretning. Utvalget gjennomførte møter med Halden kommune, gjennom vinteren 2016. Forhandlingene endte opp med *Forslag til avtale mellom Aremark og Halden kommune*, datert 17. mars 2016.

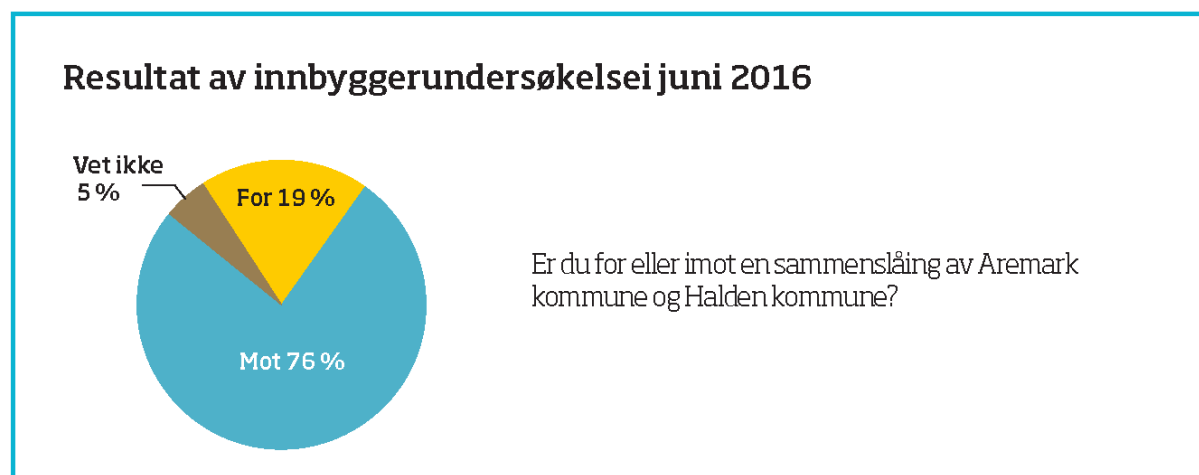
På forespørsel fra Halden, om Aremark ønsket å gjennomføre en felles utredning, svarte Aremark 13. mai 2016 at de opprettholdt sitt vedtak fra juni 2015 om at de ikke ønsket en slik utredning.

### Innbyggerinvolvering

I Aremark har det blitt gjennomført både folkemøter og innbyggerundersøkelser i løpet av prosessen.

Det ble i februar-mars 2015 gjennomført en innbyggerundersøkelse om tjenester og samfunnsutvikling i kommunen. 60 % svarer at de i ganske stor grad eller svært stor grad er fornøyd med kommunen som tjenesteyter. Resultatene fra innbyggerundersøkelsen ble presentert i ett folkemøte, hvor også utredningen fra fase 1 ble lagt frem.

I forkant av kommunestyrets endelig vedtak ble det i juni 2016 avholdt nytt folkemøte og gjennomført ny innbyggerundersøkelse.



## Endelig vedtak i Aremark kommune

Den 21. juni 2016 vedtok Aremark enstemmig å forbli egen kommune. Kommunestyrets vedtak inneholder en omfattende begrunnelse for å opprettholdes som egen kommune. Under hvert av de fire målene med reformen argumenteres det for at kommunen har gode oppnåelser, og man ser ikke fordeler – heller ulemper – ved sammenslåing med Halden. Det vises også til den nylig gjennomførte innbyggerundersøkelsen hvor 76 % av innbyggerne sa nei til sammenslåing.

Til kommunestyremøte 21. juni 2016 innstilte rådmannen på at kommunestyret opprettholder sitt vedtak av 18. juni 2015. I sitt fremlegg forklarte han dette med at det ikke foreligger en felles utredning for de to kommunene, og følgelig har rådmannen ikke tilstrekkelig bakgrunn for å anbefale kommunestyret om å endre sitt vedtak.

## Vurdering av vedtak mot reformens mål

### Gode og likeverdige tjenester

Aremark kommune er den nest minste i Østfold med 1404 innbyggere. I rapporten om kommunens status<sup>74</sup> oppsummeres det med at Aremark har utfordringer hva gjelder kapasitet og sårbarhet gjennom å ha få personer å spille på, lite fagmiljø og begrensede muligheter for faglig utviklingsarbeid. Kommunen er i dag sårbar overfor svingninger i tjenestebehovet for kompetanse- og ressurskrevende brukere.

### Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Ifølge rådmannen er Aremark nært knyttet til Halden gjennom felles arbeidsmarked, interesser i næringsutvikling, kjøp av tjenester, skoletilbud og kultur. Fylkesmannen merker seg konklusjonen i statusrapporten som sier at «*Alt i alt er det Halden som i størst grad danner et funksjonelt samfunnsutviklingsområde for Aremark, og det vil være naturlig å videreutvikle et samarbeid med Halden. Der er åpenbart av stor betydning hvordan utviklingen vil bli i Halden.*»

### Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

De siste 10 årene har Aremark kommune hatt en negativ befolkningsutvikling (- 0,36 %). Innbyggertallet er forventet å synke i samme takt frem til 2040. Da vil aldersbæreevnen gå ned til 1,45. Dette er svakest i Østfold.

Økningen i antall eldre vil bety en dobling av tjenestebehovet. I statusrapporten stilles dette spørsmålet: «*Et viktig spørsmål som melder seg er om Aremark kommune som selvstendig kommune vil ha økonomisk grunnlag for å foreta en slik kapasitetsheving av omsorgstjenesten?*» Fylkesmannen kan ikke se at kommunestyrets vedtak svarer på dette. Det kan legges til at kommunen i dag er svært avhengig av statlige rammeoverføringer.

### Styrket lokaldemokrati

Som egen kommune vil Aremark fortsatt være en kommune med begrenset styringskapasitet og beslutningskraft. Det samme gjelder evnen til å gjennomføre velferdspolitikken etter nasjonale mål. Som egen kommune vil Aremark fremdeles ha et stort behov for å samarbeide om eller kjøpe tjenester.

## Anbefaling for Aremark

Fylkesmannen kan ikke se at Aremark som egen kommune vil oppfylle målene med reformen.

---

<sup>74</sup> Rapport om kommunens status, fase 1, Aremark kommune

Selv om Aremark kommune har evne til å utnytte sine smådriftsfordeler, er dette en sårbar kommune som vil ha vanskeligheter med å håndtere fremtidige utfordringer. Ut fra reformens målsettinger vil en sammenslåing med Halden være et riktig alternativ for Aremark. Kommunene deler arbeids- og tjenestemarked og utdanningsløp, og har geografiske fellesnevnerne.

Kommunene har ikke utarbeidet en felles utredning rundt sammenslåingsalternativet, men ut fra kommunenes ulike forutsetninger er det Fylkesmannens vurdering at en sammenslåing vil være hensiktsmessig. Utredning og behandling av sak om sammenslåing tilsier at kommunene i fellesskap bør utarbeide et felles grunnlagsdokument som gjør rede for momenter som det knytter seg usikkerhet til: Tjenestekvalitet, økonomi og innbyggerbetaling, stedsutvikling og lokaldemokrati.

Fylkesmannen anbefaler derfor at Halden og Aremark kommuner slås sammen på sikt. Dette står da heller ikke i motsetning til KMD sin åpning for utsettelse av tidspunkt for sammenslåingen mellom kommunene.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Se tekstboks under Halden kommune «ROBEK».



# Rømskog kommune



**Areal**  
183,1 km<sup>2</sup>

**Kommunesenter**  
Rømskog

**Avstander til kommunesenter i nært beliggende kommuner**

Aurskog-Høland	27 km
Marker	43 km
Eidskog	49 km
Trøgstad	52 km



**Innbyggere**

**Aldersbæreevne**

2016	672	2,74
2040	701	2,13

## Prosess og kommunale vedtak

Den 18. september 2014 vedtok kommunestyret å utrede fire alternativer: 1) å fortsette som egen kommune, 2) kommunesammenslåing med grensekommunene/Indre Østfold, 3) kommunesammenslåing med Aurskog-Høland/Nedre Romerike eller 4) eventuelle andre løsninger. Det ble samtidig vedtatt å nedsette en arbeidsgruppe.

Kommunestyret vedtok prosjektplan for arbeidet 5. februar 2015. Fylkesmannens arbeidshefte, til støtte for kommunenes arbeid med første del av sitt utredningsoppdrag, ble lagt til grunn for arbeidet.

Rømskog kommune har gjennomført innledende nabopratt med Marker kommune 3. februar 2015 og med Aurskog-Høland 9. mars 2015. Det ble også avholdt fellesmøte med Fet, Sørum og Aurskog-Høland kommuner (alle Akershus) 19. mai 2015. Det ble gjennomført en fellesutredning med Aurskog-Høland, og det er gjennomført en fellesutredning for kommunene i Indre Østfold, kalt *Retningsvalg Indre Østfold*.

Kommunestyret vedtok 11. juni 2015 at kommunen fortsatt ville vurdere muligheten for å bestå som egen kommune. Kommunen ville også utrede et forhandlingsgrunnlag og mulig framforhandle et sammenslåingsgrunnlag med Aurskog-Høland kommune og eventuelt med andre kommuner i tillegg. Kommunen vedtok at den ikke ville utrede videre alternativet med sammenslåing med kun Indre Østfold-kommuner, som også var i tråd med rådmannens anbefaling.

Etter en forespørsel<sup>76</sup> vedtok Rømskog 17. september 2015 å takke ja til å delta i utredning sammen med Aurskog-Høland og Nes kommuner. Prosjektgruppa ble invitert til møte med Aurskog-Høland kommune 22. oktober 2015, det første fellesmøtet etter valget. Aurskog-Høland kommune hadde hatt møte med Fet og Sørum kommuner og gitt beskjed om at det var en forutsetning fra deres side at Rømskog fikk være med i en eventuell felles prosess.

<sup>76</sup> Aurskog-Høland og Nes kommuner rettet en forespørsel til Fet, Sør-Odal, Sørum (Akershus) og Rømskog kommuner om å delta i en felles utredning.

Kommunestyret i Rømskog vedtok 10. desember 2015 å gi prosjektgruppen fullmakt til å utrede et forhandlingsgrunnlag for en sammenslåing med Aurskog-Høland kommune og eventuelt nabokommuner til Aurskog-Høland, og å fremforhandle en intensjonsavtale. Videre skulle innbyggerne gis mulighet til å uttale seg om intensjonsavtalen før kommunestyret fattet sitt endelige vedtak i juni 2016.

I perioden januar-april 2016 ble det fremforhandlet en intensjonsavtale om sammenslåing av Aurskog-Høland og Rømskog kommuner, som ble signert av ordførerne 13. april 2016. Samme måned utarbeidet rådmannen rapporten *Rømskog og kommunereformen – Rømskog som egen kommune?* Totalt sett bedømmer rådmannen at det er økonomisk risiko og faglig sårbarhet knyttet til alternativet å forbli egen kommune i fremtiden.

### Innbyggerinvolvering

Den 11. februar 2016 vedtok kommunestyret en egen kommunikasjonsplan for reformarbeidet. I Rømskog har det blitt arrangert folkemøter.

I mai 2015 ble det gjennomført en innbyggerundersøkelse blant alle innbyggere over 18 år. Svarprosenten var på 47 %. Undersøkelsen viste at hvis Rømskog ikke skal være egen kommune var 47 % positive til kommunesammenslåing med Aurskog-Høland, mens 13 % var positive til kommunesammenslåing med Indre Østfold. 11 % var positive til kommunesammenslåing med Nedre Romerike.

Ett år senere, i mai 2016, ble det gjennomført en ny innbyggerundersøkelse. 74,8 % av innbyggerne over 18 år besvarte undersøkelsen.



I undersøkelsen svarte et stort flertall at de hadde «fått god nok informasjon til å kunne gi politikerne råd i saken», noe som tilskrives kommunens planmessige arbeid med kommunikasjon.<sup>77</sup>

### Endelig vedtak i Rømskog kommune

Formannskapetets innstilling til kommunestyret var at kommunen stiller seg bak intensjonsavtalen og søker sammenslåing med Aurskog-Høland. Før selve behandlingen i kommunestyret 20. juni 2016 ble det fattet vedtak om inhabilitet for ett av de faste kommunestyremedlemmene (7 mot 6 stemmer). Kommunestyret behandlet deretter sak om

<sup>77</sup> Rådmannens saksfremlegg, kommunestyremøte 20. juni 2016.

kommunereformen – egen kommune eller sammenslåing, og vedtok med 7 mot 6 stemmer fortsatt å bestå som egen kommune.

På grunn av saksbehandlingsfeil ble saken gjenopptatt 15. august 2016, hvor nytt vedtak ble fattet med 7 mot 6 stemmer: «Rømskog kommune stiller seg bak intensjonsavtalen om kommunesammenslåing mellom Rømskog kommune og Aurskog-Høland kommune.» Selv om saken ble oversendt fra administrasjonen uten innstilling, mente rådmannen at en kommunesammenslåing innebærer minst økonomisk risiko.

#### **Spørsmål om habilitet**

Med bakgrunn i habilitetsvedtaket og eventuelle krav om lovlighetskontroll innen 3 uker ba kommunen i brev 22. juni 2016 Fylkesmannen om utsatt frist for kommunestyrets vedtak om kommunereformen, slik at kommunestyret kunne behandle et eventuelt krav om lovlighetskontroll. Fylkesmannen varslet kommunen samme dag om at saken, på eget tiltak etter kommuneloven § 59 nr. 5, ville bli tatt opp til lovlighetskontroll. Det ble samtidig informert om at uavhengig av lovlighetskontrollen ble det gitt utsettelse av fristen for å fatte vedtak i anledning kommunereformen, og at man ville komme tilbake til hvor lang utsettelse det vil være behov for.

Fylkesmannen gjennomførte lovlighetskontrollen og har i brev datert 28. juni 2016 kommet til at kommunestyrets avgjørelse er ugyldig på grunn av saksbehandlingsfeil, jf. kommuneloven § 59 nr. 4. Avgjørelsen ble opphevet, og kommunestyret måtte behandle saken «Kommunereformen – egen kommune eller sammenslåing» på nytt. I brevet ba Fylkesmannen kommunen fatte vedtak så raskt som mulig etter sommerferien.

Aurskog-Høland fattet likelydende vedtak 20. juni 2016. Fylkesmannen har mottatt søknad fra Rømskog om sammenslåing med Aurskog-Høland, der kommunen etter sammenslåingen ønsker å bli en del av Akershus fylke.

## **Vurdering av vedtak mot reformens mål**

### Gode og likeverdige tjenester

Sammenslåing med Aurskog-Høland innebærer at de 672 innbyggerne i Rømskog blir en del av en kommune med en befolkning på 16586. Befolkningsmessig er ikke dette en stor kommune, men for Rømskog vil dette bety mye. Kommunen vil på en helt annen måte få grunnlag for fagmiljøer som kan utøve profesjonalitet, tilby bredde i tjenestetilbud og skape utvikling. Dette blir en annen hverdag for en kommune hvor bare 13 personer har 100 % stilling, hvor det sjelden lyses ut heltidsstillinger og virksomhetene berøres sterkt av ferieavvikling, sykefravær og turnover.<sup>78</sup>

### Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Bevegelsesmønsteret i befolkningen viser at Rømskog har en sterk tilknytning til Aurskog-Høland og Akershus fylke. Hovedvekten av innbyggerne benytter Aurskog-Høland og kommunene inn mot Oslo som sitt ABS-område. 65 % av pendlerne i Rømskog reiser til Akershus (majoriteten til Aurskog-Høland), mens bare 15 % reiser til Østfold.

På samfunnsutviklingsområdet har Rømskog i dag etablert samarbeid med grensekommunene Marker og Aremark og med Indre Østfold for øvrig, men det er ifølge rådmannen ingen etablerte kanaler for å følge opp og påvirke det som skjer i den regionen innbyggerne bruker mest; Nedre Romerike. For Rømskog vil en sammenslåing med Aurskog-Høland bidra til måloppnåelser innen helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.

---

<sup>78</sup> Rømskog som egen kommune? Rådmannens utredning, april 2016

### Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Rømskog er den minste kommunen i Østfold etter befolkningsstørrelse. Prognosene tilsier at kommunen vil ha lav en befolkningsvekst (samlet økning på 4,3 %) frem til 2040. Da vil aldersbæreevnen ligge på 2,13. Til sammenlikning vil Aurskog-Høland ligge på 2,9, noe som vil trekke opp Rømskog betydelig.

I følge rådmannen er kommunen «svært sårbar for uforutsette hendelser og utgifter, samt inntektssvikt. Med et lite budsjett er det lite rom for omdisponering i løpet av året». Skulle Rømskog fortsatt som egen kommune ville det i et langsiktig perspektiv «innebære økte skatter og avgifter for innbyggerne og kutt i tjenestetilbudene, samt oppsigelser. (...) Kommunens økonomiske prognoser tilsier at en sammenslåing med Aurskog-Høland innebærer minst økonomisk risiko.»<sup>79</sup>

### Styrket lokaldemokrati

Ved å bli del av en ny kommune med over femten tusen innbyggere, vil det oppnås større styringskapasitet og beslutningskraft. Det samme gjelder evnen til å gjennomføre velferdspolitikken etter nasjonale mål. Fylkesmannen går ut fra at behovet for interkommunalt samarbeid i fortsettelsen i stor grad vil være samsvarende med hva Aurskog-Høland har i dag. For Rømskog sin del innebærer sammenslåingen at man ikke blir avhengig av å kjøpe grunnleggende tjenester.

### Anbefaling for Rømskog

Sammenslåing med Aurskog-Høland vil for Rømskog innebære at de blir del av en mer robust kommune, der innbyggerne er sterkt integrert. Kommunene har blant annet fellesnevner i arealrikdom og en spredt tettstedstruktur.

Det er Fylkesmannens anbefaling at Rømskog kommune slås sammen med Aurskog-Høland, og blir en del av Akershus fylke.

---

<sup>79</sup> Rådmannens saksfremlegg, kommunestyremøte 20.juni 2016



## Gjengivelse av Østfoldkommunenes siste kommunestyre-/bystyrevedtak

Vedtakene oppgis i denne rekkefølge: Moss – Rygge – Våler – Råde – Fredrikstad – Hvaler – Sarpsborg – Rakkestad – Eidsberg – Trøgstad – Marker – Askim – Hobøl – Spydeberg – Skiptvet – Halden – Aremark – Rømskog

### Moss kommune

Bystyrevedtak 20. juni 2016 med 36 mot 3 stemmer:

1. Intensjonsavtale om å bygge ny kommune vedtas.
2. Nye Moss kommune skal iverksettes fra 1.1.2020
3. Forhandlingsutvalgets forslag til endringer i Intensjonsavtalen basert på innkomne høringsinnspill (gjengitt i referat datert 25.5.16), godkjennes

### Rygge kommune

Kommunestyrevedtak 16. juni 2016 med 19 mot 8 stemmer:

1. Intensjonsavtale om å bygge nye Moss kommune vedtas prinsipalt med tre kommuner, forutsatt at det er positive vedtak i Råde og Moss.  
Subsidiært vedtas intensjonsavtale mellom Moss og Rygge slik den foreligger.
2. Nye Moss kommune skal iverksettes fra 1.1.2020.

### Våler kommune

Kommunestyrevedtak 16. juni 2016 med 13 mot 7 stemmer:

1. Styringsgruppen, opprettet i KST-sak 25/14 nedlegges.
2. Begrunnelsen for flertallsvedtaket av 17.12.15 sak 53/15 er som følger:
  - A. Gode og likeverdige tjenester til kommunens innbyggere.  
Våler kommune leverer i dag gode tjenester på de fleste områder, og scorer høyt på de undersøkelsene/statistikkene som beskriver kommunens tjenester (KOSTRA). Våler Kommune drifter godt, leverer gode tjenester og har en relativt god produktivitet. At Våler kommune yter gode tjenester til sine innbyggere fremholdes også i Rådmannens egen vurdering. Innen enkelte områder er kommunen for liten til selv å drifte enkelte tjenester som f.eks. tekniske fagområder og deler av helse og omsorg. Kommunen har på disse områdene gode løsninger gjennom deltakelse i ulike former for interkommunale samarbeid.

Generelt sett viser det seg at små kommuner ofte scorer bedre enn store kommuner i forhold til «kundetilfredshet». Kommunebarmometeret som ble offentliggjort i 2015, viser at Våler Kommune har en effektiv tjenesteproduksjon - med plassering som nr. 27 av landets 428 kommuner. I Utredningsrapporten for Mosseregionen, kommer Våler best ut av kommunene når det gjelder kapasitet i tjenesteproduksjonen.

I Rådmannens egen vurdering fremholdes det videre at han er usikker på om en eventuell kommunesammenslåing vil påvirke tjenestekvaliteten, innen de store tjenesteområdene, nevneverdig. Dette er en usikkerhet som deles av oss. Våler kommune får stadig flere eldre, flere med spesielle behov og tiltak for barn og unge. For disse målgruppene er det særlig viktig med en nærhet og trygghet i tjenestetilbudene.

- B. Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling  
Gjennom fortsatt systematisk og godt planarbeid, vil Våler som egen kommune fortsatt kunne drive aktiv og god samfunnsutvikling. Mange samfunnsmessige

utfordringer og utviklingsbehov strekker seg imidlertid utover kommunens grenser.

Slike utfordringer må etter vår oppfatning løses i samarbeid med de kommuner som naturlig inngår i de ulike samfunnsutviklingsområdene. For noen utviklingsutfordringer er det naturlig å søke løsninger innad i Mosseregionen, men ofte kreves samarbeid i større områder og større regioner for å finne løsninger, f.eks. i forbindelse med store infrastrukturprosjekter som vei, havn og bane.

Våler utarbeidet i samarbeid med Moss, Rygge og Råde, i 2011, en felles kommuneplan for perioden 2011-2022. Kommuneplanene for alle fire kommunene består av to deler, og er felles i den forstand at de inneholder en liklydende samfunnsdel og et felles regionalt plangrunnlag for Mosseregionen.

Samfunnsdelen omfatter strategier for utvikling av levekår og folkehelse, verdiskaping og kompetanse, miljø og energi og arealdisponering og infrastruktur. Etter vår oppfatning vil det også i framtiden være behov for at beslutninger og prioriteringer vedtas gjennom prosesser på tvers av kommuner og regioner.

C. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner.

Rapporten fra Utredningsutvalget i Mosseregionen konkluderer med at Våler kommune har en imponerende score når vi ser på resultatstørrelser i % av brutto driftsinntekter, og at Våler er den kommunen som scorer høyest i forhold til alle syv nøkkeltall. Rapporten konkluderer med at Våler kan karakteriseres som en økonomisk solid kommune, og at det ut fra en statistisk nåanalyse av økonomisk soliditet er Våler som har minst å hente på å gå inn i en Mosseregion-kommune.

Det er knyttet usikkerhet til utviklingen av fremtidige kommunale gebyrer både når det gjelder nivå og utbyggingsbehov i dagens geografiske kommuner. Våler har sammen med Rygge høyest eiendomsskatt, hvor forskjellen i eiendomsskatten forklares gjennom ulike skattesatser og ulike tidspunkt for taksering. I følge Intensjonsavtalen mellom Moss-Rygge-Råde pkt. 6.5, vil eiendommene i en eventuelt ny kommune bli omtaksert innen kort tid. Siden boligprisene er vesentlig høyere i Moss og Rygge enn i Våler, antar vi at man etter en omtaksering vil ha høyere eiendomsskatt i Moss og Rygge enn i Våler.

Vedrørende nytt inntektssystem for kommunene, viser vi til formannskapetets behandling av sak 15/16, 4. februar 2016, der flertallet uttalte at regjeringens forslag må forstås som et sterkt pressmiddel for å få hastevedtak om kommunesammenslåinger, og at man fant dette politisk uakseptabelt.

Kommunestyrets flertall mener videre at en kommunesammenslåing ikke vil gi vesentlige økonomiske besparelser, med mindre man velger å sentralisere tjenester i betydelig omfang. Vi ønsker ikke en slik sentralisering, men er opptatt av at innbyggernes basistjenester skal finnes i nærmiljøet.

D. Styrket lokaldemokrati.

Regjeringen hevder i sitt grunnlag for kommunereformen at bruk av interkommunale samarbeid gir styringsutfordringer, og at en avvikling av de interkommunale samarbeidene vil gi bedre lokaldemokrati. Flertallet i Våler kommunestyre er uenig i dette. Interkommunale samarbeid er godt regulert i KommuneLovens kapittel 5, og de er underlagt demokratisk kontroll gjennom eierskapsmeldinger til kommunestyrene og lokalpolitikere i styrer og

representantskap. Bruk av interkommunale samarbeid gir god demokratisk kontroll, og det sikrer en geografisk fordeling av makt siden også de mindre kommunene i samarbeidet må være enige før en endring av f.eks selskapsavtaler eller store investeringer kan gjennomføres. Det er et uttalt mål at større kommuner skal utføre lovpålagte kommunale tjenester selv. Flertallet i kommunestyret mener at kommunereformen, med større kommunale enheter, legger til rette for konkurranseutsetting av tjenester. Flertallet mener dette er et større styrings- og demokratisk problem enn bruk av interkommunalt samarbeid.

Flertallet i Våler kommunestyre mener videre at det ikke er dokumentert at større kommuner vil gi et bedre lokaldemokrati. Vi mener at å opprettholde Våler som egen kommune, er det som tjener kommunens innbyggere best. 21 representanter med lokalkunnskap, vil være bedre ombudsmenn for innbyggerne enn en håndfull representanter i et felles kommunestyre for en storkommune. Hvis man velger at kommunestyret i en Mosseregion-kommune skal ha 43 representanter, vil det gi 1400 innbyggere bak hvert kommunestyremedlem. I dag er det 250 innbyggere bak hvert kommunestyremedlem i Våler kommune. Vi mener at lokalkunnskap og engasjement er viktig for fremtidig utvikling av Våler kommunes tre lokalsamfunn. Erfaringer fra Danmark viser også at lokaldemokratiet har blitt svekket etter kommunereformen.

Det er videre et uttalt mål fra regjeringen at større kommuner kan overta arbeidsoppgaver fra staten og fylkeskommunen. Hvilke oppgaver det konkret vil bli, er ennå ikke fastsatt. Det pågår en diskusjon om en parallell regionreform som kan få konsekvenser for hvordan man bør tenke i forhold til kommunereformen. Flertallet mener at resultatet av regionreformen burde vært på plass først, med tanke på kommunenes oppgavefordeling.

På bakgrunn av blant annet ovennevnte begrunnelser, valgte flertallet i kommunestyret i Våler den 17. desember 2015 å avslutte prosessen mot en kommunesammenslåing i Mosseregionen.

### 3. Vedtak fra KST-sak 53/15 pkt. 3 oppheves.

Vedtaket lyder:

*Med utgangspunkt i dagens tjenestetilbud og eventuelle nye lovpålagte krav skal Rådmannen, innen budsjett konferansen 2016 eller senest 30. juni 2016, fremlegge en vurdering av Våler som egen kommune i et 15 års perspektiv, samt se på behovet for et eventuelt tjenestesamarbeid med andre omliggende kommuner.*

KST-sak 53/15 pkt. 3 er ikke påbegynt ref. KST-sak 25\16. Rådmann Hans Petter Karlsen har tidligere informert om at denne rapporten ble bestilt av Øyvind Holt. I forbindelse med oppstart av dette arbeidet kom det klart fram at rådmannens planlagte oppfølging av kommunestyrevedtaket var i strid med det som var flertallets intensjon med vedtaket. Flertallet ønsket en mulighetsstudie av Våler kommunes fremtid, der utvikling av tjenestetilbudet, evt. tjenestesamarbeid, omprioriteringer og nytenkning skulles stå sentralt. Det var derfor en felles oppfatning mellom rådmann og ordfører om at rapporten avbestilles.

Med bakgrunn i KST sak 44/16 er det ikke ønskelig å tidfeste utarbeidelse for ny rapport, men vurdere dette etter ny rådmann er konstituert.

## Råde kommune

Kommunestyrevedtak 16. juni 2016 med 16 mot 9 stemmer:

Råde kommune skal bestå som egen kommune.

Råde kommune er en mellomstor kommune som har en god befolkningstilvekst. Kommunen har et stort inntekspotensiale i befolkningsøkning og andre inntektskilder.

Råde kommune er en kommune med tilhørighet til alle byene som ligger rundt kommunen. Undersøkelser viser at det er jevnt fordelt utpendling til nedre Glomma og til Mosseregionen. Det samme gjelder innpendling.

Råde kommune har i dag gode fagmiljøer på flere områder som er kritisk viktig - som barnevern, helsesøstertjenesten og sykehjemmet. De områdene der man er sårbare jobbes det med en bemanningsøkning for å få et større og mindre sårbart fagmiljø. Råde har store nok områder de neste 50 årene fremover for å dekke etterspørsel for boliger, næringer og offentlige formål som ikke går utover jordbruksarealer.

### Fredrikstad kommune

Bystyrevedtak 16. juni 2016 hvor punkt 1 og 2 ble vedtatt med 51 mot 2 stemmer og punkt 3 var enstemmig:

1. Fredrikstad kommune søker om sammenslåing med Hvaler kommune innen gjeldende frister.
2. Fredrikstad kommune søker om sammenslåing med Råde kommune innen gjeldende frister.
3. Ved en eventuell sammenslåing opprettes en fellesnemnd og et tre-partssammensatt utvalg i perioden en ny organisasjon bygges, og det videre arbeidet legges opp innenfor de rammene som er beskrevet i «Felles plattform for bygging av Nye Fredrikstad kommune».

### Hvaler kommune

Kommunestyrevedtak 22. juni 2016 med 15 mot 6 stemmer:

Kommunestyrets forslag i saken bygger på disse omfattende vurderinger og betraktninger: Rådmannens kommentarer knyttet til kommunens rolle som: Samfunnsutvikler, tjenesteleverandør og myndighetsutøver, samt den demokratiske arenaen og de økonomiske forventninger i framtida. Kommunestyrets vurdering legger også selvsagt til grunn innbyggerundersøkelsen som Opinion AS gjennomførte i 2015, og Fylkesmannens gjennomgang i formannskapet januar 2016.

Det finnes gode argumenter for begge løsningene i denne saken. Kommunestyret vil i den forbindelse gjøre rede for de vurderinger av hvorvidt Hvaler kommune står godt rustet som egen kommune i fremtiden.

1. Som egen kommune vil vi kunne drive aktiv og god samfunnsutvikling internt på Hvaler, gjennom fortsatt systematisk og godt planarbeid. Det vil i seg selv være et insitament for å drive verdiskaping som egen kommune, og vi vil kunne være den viktigste aktøren til å utvikle Hvalersamfunnet. Det er nok å vise til den omfattende planprosessen vinteren 2016, mellom administrasjonen og politikerne i arbeidet med kommuneplanens arealdel, og tilhørende delplaner. Kommunestyret har liten tro på at vi får større påvirkning av en slik prosess i en større kommune, da lokalkunnskap er svært verdifull i en slik sammenheng.
2. Hvaler kommune leverer gode tjenester på de fleste områder i dag og scorer ofte høyt på de undersøkelsene/statistikkene som beskriver kommunens tjenester (KOSTRA). Det viser seg at små kommuner ofte scorer bedre enn store kommuner i forhold til «kundetilfredshet». Det er nettopp kundene (innbyggerne), vi er til for. Spesielt

innenfor helse og omsorg, oppvekst og tiltak for barn og unge er nærhetsprinsippet viktig, ja, kanskje det aller viktigste for mange innbyggere. Og det er nettopp her Hvaler har scoret høyt og blitt stadig bedre de senere årene. Rådmannen sier i sin vurdering at den enkelte innbygger i liten grad vil bli berørt av en kommunesammenslåing. De fleste tjenestene som ytes i nærmiljøene vil fortsatt bli gitt der de er i dag. Dette gjelder innenfor skole, barnehage, helsetjenester, sosiale tjenester og sykehjemstjenester. Kommunestyret mener det må veie særdeles tungt at vi får stadig flere eldre, flere med spesielle behov og tiltak for barn og unge. For disse målgruppene er det særdeles viktig med en nærhet og trygghet i tjenestilbudene. Kommunestyret har liten tro på at en stor kommune nødvendigvis vil kunne bygge sterkere fagmiljøer og dermed sikre bedre kvalitet i tjenesteproduksjonen enn Hvaler gjør i dag. I innbyggerundersøkelsen er det hele 96 % som trekker frem helsetjenester/stasjon som viktig og 77 % trekker frem oppvekstforholdene for barn og unge som viktig. For disse sårbare målgruppene er avstanden til tjenestene viktig ifølge undersøkelsen. Kostnadene vil trolig bli noe lavere per bruker i en større kommunal enhet, spesielt dersom antall ressurskrevende brukere øker. Hvaler kommune har i dag en avtale med Stiftelsen Dypedalåsen. Avtalen vil være løpende så lenge Hvaler består som egen kommune, og det vil derfor råde usikkerhet om avtalen blir videreført med «Nye Fredrikstad».

3. Hvor viktig er kommunens rolle som myndighetsutøver? Kommunen har mange roller som myndighetsutøver med små ressurser, men innenfor for eksempel areal og byggesak er vi bedre rustet enn mange andre kommuner på vår størrelse. Kommunestyret tviler på om «Nye Fredrikstad» vil stå bedre rustet og vil være mer profesjonell som myndighetsutøver gjennom samlokalisering og større fagmiljøer. Kommunestyret registrerer også at gjennom KOSTRA leverer Hvaler kommune i dag byggesaker/oppmåling langt raskere enn Fredrikstad kommune. En raskere saksbehandlingstid vil være svært viktig for ny verdiskaping i kommunen.
4. Hvaler kommune oppleves i dag som en god demokratisk arena hvor det politiske engasjementet bidrar til en sunn og god utvikling av Hvalersamfunnet. Det bedømmes helt klart som positivt at lokalsamfunnet på Hvaler opprettholder lokale politikere som er opptatt av den lokale identiteten og som kjenner de lokale behovene. Kommunen har god tradisjon for nært samarbeid og god dialog mellom politikere, virksomhetslederne og innbyggerne. Rekruttering til politiske verv er og vil være en utfordring i framtida. Men kommunestyret tviler på om vi vil kunne opprettholde den samme innflytelsen i en storkommune med få lokale politikere, selv med en profesjonalisering av politiske verv. Uansett vil det lokale engasjementet være avgjørende. Undersøkelser i Danmark viser at det er en forringelse av lokaldemokratiet etter deres store kommunereform.
5. Fylkesmannen sier i sin vurdering at «befolkningen på Hvaler må være viktigere enn kommunen». Nettopp derfor mener kommunestyret at Fylkesmannen i sin vurdering må legge vekt på hva innbyggerne mener at de er best tjent med i fremtiden. Fylkesmannen ber om at kommunestyrets vedtak blir godt begrunnet, uansett konklusjon. – Det pågår en omfattende diskusjon om en parallell regionreform som kan få konsekvenser for hvordan man bør tenke i forhold til kommunereformen. Sannsynligheten for en sammenslåing av fylkeskommunene bør vurderes og berøres i debatten, heter det i utredningen. Kommunestyret mener at resultatet av regionreformen burde vært på plass først, med tanke på kommunenes oppgavefordeling, «synlighet» og ikke minst usikkerhet i forhold til fremtidens kommuneøkonomi.

Kommunestyret vil samtidig peke på noen områder som Hvaler kommune er gode på i dag:

- Mindre enheter oppdager uregelmessigheter raskere
- Hvaler kommune har allerede i dag oppnådd stordriftsfordeler gjennom et samarbeid med Fredrikstad kommune, ved kjøp av stedsuavhengige tjenester.
- Hvaler kommune har i dag større lærertetthet enn Fredrikstad kommune.
- Bo- og arbeidsmarkedet vil ikke endre seg ved en kommunesammenslåing, da bedrifter og arbeidsplasser i stor grad ligger i Fredrikstad, mens boliger fremdeles vil ligge i Hvaler.
- Rikspolitiske retningslinjer vil påvirke utvikling av senterstruktur i negativ retning i forhold til Hvalersamfunnet.
- Mat til beboere på det lokale sykehjemmet og hjemmetjenesten, produseres lokalt. Ved en evt. sammenslåing er det stor sannsynlighet for at dette blir produsert sentralt.
- Sentralisering vil påvirke miljøet i negativ retning
- Hvaler kommune er på grunn av fritidsboligene å regne som en større kommune enn antallet innbyggere skulle tilsi. Det betyr at vi har opparbeidet oss en infrastruktur og en kompetanse som vil kunne hjelpe oss når presset på tjenester og økonomi øker i årene som kommer.

### Konklusjon

Hvaler kommune er en av landets mest attraktive kommuner å bo og leve i. Vi scorer høyt på kommunebarometeret innen områdene grunnskole, barnehage, tiltak for funksjonshemmede og eldreomsorg. Kommunen har som mål å være en foretrukken vekstkommune i Østfold, med stor tilflytting også av yngre mennesker og barnefamilier.

Kommunekartet vil nok trolig endre seg over tid. Men kommunereformen skulle vært sett mer i sammenheng med regionreformen, oppgavefordeling og inntektssystemet. Det vil være uforsvarlig av regjeringen å etablere større enheter uten å vite hvilke regioner vi tilhører, hvilke oppgaver de nye kommunene skal ha, hvilken kompetanse og fagmiljøer det er behov for og sist men ikke minst: Hvordan den enkelte innbygger opplever kommunen som god å bo og leve i.

Med de begrunnelser som her er gitt, vedtar kommunestyret at Hvaler kommune forblir egen kommune også i fremtiden.

### Sarpsborg kommune

Bystyrevedtak 16. juni 2016, med 38 mot 4 stemmer for punkt 1 og 39 mot 3 stemmer for punkt 2:

1. Sarpsborg kommune ønsker sammenslåing med Rakkestad kommune.
2. Sarpsborg kommuner ønsker sammenslåing med Råde kommune.

### Rakkestad kommune

Kommunestyrevedtak 15. juni 2016, med 15 mot 10 stemmer for punkt 1 og 19 mot 6 stemmer for punkt 2:

1. Rakkestad kommunestyre vedtar at Rakkestad kommune består som egen kommune også etter 01.01.2020.
2. Rakkestad kommunestyre vedtar at med bakgrunn i grunnlagsdokumentene er det Sarpsborg som er den foretrukne bo- og arbeidsmarkedsregionen for Rakkestad kommune. Som en konsekvens av dette blir også Sarpsborg det foretrukne retningsvalg ved en eventuell tilsidesettelse i Stortinget av vårt vedtak om å fortsette som egen kommune.

## Eidsberg kommune

Kommunestyrevedtak 22. juni 2016, med 14 mot 21 stemmer:

1. Eidsberg kommune ønsker å være med å etablere en ny og større kommune i Indre Østfold Øst, basert på tidligere vedtak og innbyggerundersøkelser.
2. Det er ønskelig å skape sterke og bærekraftige kommuner som bedre kan løse kommunenes fremtidige oppgaver med god kvalitet for innbyggerne. Fylkesmannen henstilles derfor om å ta initiativ til samtaler og utredninger mellom Eidsberg og nabokommuner for å vurdere om det kan være grunnlag for en slik ny kommune i Indre Østfold øst, på kort eller noe lengre sikt.  
Dette vil best ivareta Stortingets intensjoner bak kommunereformen ved at den fremtidige kommunegrensen utgjør et funksjonelt samfunnsutviklingsområde med et felles bolig-, nærings-, utdannings-, fritids- og arbeidsmarked.
3. Dersom Stortinget senere i prosessen gjør endringer i kommunekartet for vår region, forutsetter vi at dette gjøres i tråd med kommunestyrets vedtak og innbyggerundersøkelser.

## Trøgstad kommune

Kommunestyrevedtak 22. juni 2016, med 11 mot 10 stemmer:

1. Kommunestyret vedtok i sak 47/16 å innstille på 6K-alternativet som anbefalt alternativ til å bestå som egen kommune. Kommunestyrets flertall mener en stor indre Østfold-kommune vil gi det beste grunnlaget for å skape en sterk og bærekraftig kommune, som bedre kan løse kommunens nåværende og framtidige oppgaver med god kvalitet for innbyggerne. Flertallet mener dette best vil svare ut Stortingets intensjoner bak kommunereformen ved at den fremtidige kommunegrensen utgjør et funksjonelt samfunnsutviklingsområde med felles bolig-, nærings- og arbeidsmarked.
2. Trøgstad kommune har gjennomført en folkeavstemming. Frammøteprosenten var på 34,5 prosent. Resultatet ble 64,32 prosent nei til endring av kommunestrukturen og 34,47 prosent ja. Trøgstad kommunestyre tar resultatet til etterretning og sender ingen søknad om etablering av ny kommune.
3. Trøgstad kommunestyre vil anbefale at Fylkesmannen tenker helhetlig på Indre Østfold når han kommer med sitt forslag til framtidig kommunestruktur. Vi anbefaler en Indre Østfold kommune slik den er beskrevet i grunnlagsdokumentet for 6K, og vil advare mot en todeling av indre Østfold.

## Marker kommune

Kommunestyrevedtak 22. juni 2016, med 16 mot 9 stemmer:

Marker kommune skal fortsatt bestå som egen kommune, det skal ikke søkes om sammenslåing med andre kommuner.

Marker kommune er positive til et konstruktivt samarbeid med andre kommuner i regionen.

### **Begrunnelse fra Marker SP**

#### Proessen

Marker kommune har gjennom nær to år hatt en prosess knyttet til kommunereform og -struktur.

Marker kommune har ivaretatt reformens krav til såkalt «nabopratt» i innledende fase. Det ble tidlig i fasen gjort en SWOT- analyse hvor man så på egen virksomhet, styrker og svakheter samt ulike forhold ved en evt. sammenslåing.

Det har blitt lagt frem flere utredninger fra rådmannen og i regi av eksterne bidragsytere, både i en tidlig fase av reformen, før midlertidig retningsvalg januar 2015, og i forbindelse med det som skulle være det endelige retningsvalget i mai 2016. Kommunestyret har også fått belyst og hatt en bred gjennomgang av virkningene av nytt inntektssystem i kommunen.

Det har blitt gjort flere vedtak i saken. Marker kommune bestemte seg tidlig for at de ønsket en nabopratt, i første omgang gjaldt dette de såkalte 5K kommunene. Etter vedtaket i januar ble nabopratten utvidet til også å gjelde øst-kommunene, kalt 4K, senere har også Trøgstad meldt seg på slik at 5K ble utvidet til 6K.

Dette arbeidet har resultert i to grunnlagsdokumenter med vedlegg, det såkalte 6K-alternativet i Indre Østfold og det såkalte 4K-alternativet Indre Østfold Øst.

I mai 2016 skulle retningsvalget tas i kommunestyret. Rådmannen innstilte på det såkalte 6K-alternativet. Kommunestyrets flertall mente derimot at Marker ikke kunne foreta et retningsvalg på det gitte tidspunktet, fordi det ikke lenger fantes reelle alternativer til det å bestå som egen kommune. Siden det ikke kunne tas et retningsvalg i mai, ble folkeavstemningen avlyst. Nettopp fordi folket ikke hadde et konkret alternativ å stemme på opp mot det å bestå som egen kommune. Det ville være å føre innbyggerne bak lyset å påstå at det fantes et slikt alternativ på det tidspunktet.

Kommunen har oppfylt kravet om bred innbyggerinvolvering gjennom flere folke-/informasjonsmøter om saken. Det er gitt ut egen informasjonsavis om reformen og kommunens prosess. Det er også blitt gitt løpende informasjon via kommunens nettsider. Kommunen har utført to innbyggerundersøkelser (høsten 2015 og våren 2016).

Proessen har blitt ledet av en tverrpolitisk styringsgruppe med folkevalgte der også rådmann og representanter for de tillitsvalgte har vært med.

### Regjeringens mål for reformen

#### – *Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne*

- Dette er en av kommunenes viktigste oppgaver. Marker scorer i dag høyt på undersøkelser som måler dette, sammenlignet med større kommuner. Undersøkelser viser gjennomgående at folk er mer fornøyd med de kommunale tjenestene i mindre kommuner.
- Marker tilbyr i dag gode basistjenester innenfor oppvekst, helse og omsorg. De to viktigste områdene for kommunal tjenesteyting. Marker har også god kapasitet innen for omsorg, da vi faktisk leier ut plasser. Videre samarbeid med nabokommuner er et godt alternativ på de tjenestene vi selv ikke ønsker å ha. Rekrutteringen av personell med kompetanse kan være utfordrende, men det er det også i større kommuner. Marker vil fortsatt ligge der vi ligger, og dette handler om andre forhold som lønn, press i arbeidsmarkedet, kapasitet på kompetent arbeidskraft etc.
- Innen enkelte områder er kommunen for liten til selv å drifte visse tjenester. Kommunen har på disse områdene gode løsninger gjennom deltakelse i ulike former for interkommunale samarbeid.
- Marker kommune får stadig flere eldre, flere med spesielle behov og tiltak for barn og unge kan tenkes å øke. For disse gruppene er det særs viktig med nærhet og trygghet til tjenestetilbudene.

#### – *Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling*

- Dette sikrer vi godt gjennom et samarbeid som allerede er godt etablert i regionen. Vi mener helt klart at flere ordførere – og da gjerne fra flere partier har større påvirkningskraft mot sentrale myndigheter enn 1-2 ordførere.



- Marker er en oversiktlig og løsningsorientert kommune. Dette sikrer bærekraft på sikt. Vi tilbyr nøkterne, men gode tjenester med lokale løsninger. De økonomiske forutsetningene vil variere med ulike regimer, og er IKKE et argument for eller mot endringer i kommunestrukturen. En 6K kommune må derfor effektiviseres og sentraliseres kraftig i forhold til å oppnå de økonomiske gevinster det tidligere har vært snakket om. Det holder ikke med avvikling av noen IKS-er, færre folkevalgte og rådmenn. Her snakker i stedet om sentraliseringer av både folk og tjenester på sikt.
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling kan ha noe for seg, spørsmålet er hvordan en ny kommune vil prioritere. Vil man for eksempel prioritere vern av matjorda rundt kommunesentret Askim for så å satse på næringsområder i Marker, Brennemoen og andre steder der det ikke er interessekonflikt? Hva har Indre Østfold egentlig tapt på dagens kommunestruktur av næringsetablering, statlige arbeidsplasser og samferdselsprosjekter? Grunnlagsdokumentene er ikke konkrete på ovennevnte forhold. I grunnlagsdokumentet til 6K er ikke de ikke-stedbundne tjenestene engang fordelt mellom kommunene.
- Gjennom fortsatt systematisk og godt planarbeid, vil Marker som egen kommune fortsatt kunne drive aktiv og god samfunnsutvikling. Mange samfunnsmessige utfordringer og utviklingsbehov strekker seg imidlertid utover kommunens grenser. Slike utfordringer løses i samarbeid med de kommuner som naturlig inngår i de ulike samfunnsutviklingsområdene.

– *Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner*

- Regjeringen sier at det ikke nødvendigvis er penger å tjene på sammenslåing. Det ser vi også i denne sammenhengen, hvor grunnlagsdokumentene har med former for eiendomsskatt.
- Skal kommunene bli økonomisk robuste krever dette både god administrativ og politisk styring, men også at regjeringspartiene ønsker å satse på kommunene. Vi opplever i dag god økonomisk styring fra administrasjonens side, og med mer politisk villighet fra sentrale myndigheter har vi tro på at Marker vil kunne bestå også i fremtiden. Dette er snakk om prioriteringer.
- Det finnes politiske partier som er for en god kommuneøkonomi, som lover å skaffe rammer som sikrer en god skole og en god omsorg i alle landets kommuner.
- Det blir sagt i grunnlagsdokumentet at 6K (4K har det allerede) ikke i overskuelig fremtid vil ha behov for eiendomsskatt på boliger eller fritidseiendommer - Om 15 år starter nedtrappingen av statlige tilskudd, om 20 år er det borte. Skal 6k være økonomisk selvgående må vi starte forberedelsene til disse kuttene allerede nå, overskuelig fremtid er derfor maks om 15 år. I dagens seks kommuner er samlet driftsbudsjett på ca 2,3 milliarder kr. Det er gjort overslag på administrativ og politisk innsparing på ca 26 millioner kr for 6K. Det betyr at innsparingen kun er i 1,00 % i forhold til dagens budsjetter.
- Når man vet at ca 80% av kommunens budsjett går til helse, omsorg og skole. Er det lett å tenke seg hvor kuttene kommer, og hvor i regionen de kommer først!
- Oversikt over nødvendige investeringsbehov og finansiering av disse mangler, det er heller ikke sagt noe om et evt. vedlikeholdsbehov i grunnlagsdokumentene
- Kommunene vi har utredet sammenslåing med blir heller ikke økonomisk robuste. Fakta og dokumentasjon om dette mangler totalt.
- Kommunesammenslåing vil ikke gi vesentlige økonomiske besparelser, med mindre man velger å sentralisere tjenester i betydelig omfang. Vi ønsker ikke en slik sentralisering, men er opptatt av at innbyggernes basistjenester skal finnes i nærmiljøet.
- Regjeringens forslag på nytt inntektssystem må forstås som et sterkt pressmiddel for å få hastvedtak om kommunesammenslåinger, dette er politisk uakseptabelt.

#### – Styrket lokaldemokrati

- På midten av 60-tallet var det ca 16 000 kommunestyrerepresentanter i Norge, mot 10 000 i dag. Nå kan det bli adskillig færre. Med 6K vil det gå fra 158 til 45 i Indre Østfold.
- Fra kommunestyret i Marker har vi 7 folkevalgte per 1000 innbyggere, mot 2 i Askim og mindre enn 1 i 6K.
- Mindre politisk erfaring i befolkningen senker engasjementet og forståelsen for kommunens muligheter og begrensninger. Det kan føre til urealistisk høye forventninger og økt press på de kommunale tjenestene.
- Regjeringen hevder i sitt grunnlag for kommunereformen at bruk av interkommunale samarbeid gir styringsutfordringer, og at en avvikling av de interkommunale samarbeidene vil gi bedre lokaldemokrati. Interkommunale samarbeid er godt regulert i Kommunelovens kapittel 5, og de er underlagt demokratisk kontroll gjennom eierskapsmeldinger til kommunestyrene og lokalpolitikere i styrer og representantskap. Bruk av interkommunale samarbeid gir god demokratisk kontroll, og det sikrer en geografisk fordeling av makt siden også de mindre kommunene i samarbeidet må være enige før en endring av f.eks selskapsavtaler eller store investeringer kan gjennomføres. Det er et uttalt mål at større kommuner skal utføre lovpålagte kommunale tjenester selv. Kommunereformen vil føre til større kommunale enheter, og det vil i større omfang bli lagt til rette for konkurranseutsetting av tjenester. Dette er et større styrings- og demokratisk problem enn bruk av interkommunalt samarbeid.
- En sammenslåing vil tvert i mot svekke lokaldemokratiet for innbyggerne i Marker, og i regionen som helhet.

#### Ungdomsrådet i Marker

Leder for Ungdomsrådet i Marker har sittet i referansegruppen for henholdsvis 4K og 6K, kommunereformen har vært tema på nærmest alle møter i ungdomsrådet siden de konstituerte seg etter valget. Rådmannen har også deltatt på ett møte hvor han fortalte om reformen og prosessen, og ga en fyldig begrunnelse på hvorfor Marker bør slå seg sammen med andre kommuner.

Ungdomsrådet har på eget initiativ kommet med en redegjørelse for sitt standpunkt i saken. De har sett på trusler og muligheter for Marker som egen kommune, og Marker som en del av en større kommune.

De har ut fra sine analyser konkludert med at Marker er best tjent med å bestå som egen kommune.

Det er viktig å bemerke seg konklusjonen til ungdommen i kommunen vår i denne saken, det er viktig å lytte til fremtiden, til de som skal bære ansvaret i tiden som kommer. Det er et viktig signal vi må ta på alvor når ungdommen mener vi er best tjent med å bestå som egen kommune.

#### Konklusjon

Regjeringens mål for reformen er innfridd, kommunen har svart på regjeringens ønske om at det skal utredes sammenslåingsalternativer - dette har resultert i at Marker har signert to grunnlagsdokumenter, og det konkluderes herved med at Marker-samfunnet er best tjent med at vi fortsetter som egen kommune.

#### **Begrunnelse fra Marker Ap**

##### Sammendrag/Konklusjon

1. Det har blitt gjennomført en grundig vurdering av regjeringens forslag til kommunereform og vurdert temaene/funksjonene lokaldemokratisk arena,

samfunnsutvikling, myndighetsutøvelse, tjenesteyting/kompetanse og økonomi. Vurderingene er gjort opp mot egen kommune og kommunen sammenslått i en større kommune.

2. *Demokratisk arena.* Innbyggerne er engasjerte og har høy valgdeltagelse i forhold til Østfold snitt og landet forøvrig. Vi opplever et stort engasjement som vises gjennom høy dugnadsånd og fellesskap.
3. *Samfunnsutvikling.* Marker kommune har en aktiv rolle i samfunnsutviklingen. Kommunen har utviklet samlet tettstedsfunksjoner og aktivitet i sentrum med skoler, idrett, barnehager og sykehjem. Med egne ansatte, politikere og engasjerte innbyggere er det god kompetanse i utvikling av sentrum, kanal/sluseområde, boligområder og jordbruk/næring. Marker kommune har andre utfordringer med utvikling av boligområder og næring enn kommuner nærmere Oslo regionen. Disse utfordringene vurderer vi til best å ivareta som egen kommune.
4. *Tjenesteyting/kompetanse.* Marker kommune har gode tjenester og opplever lite klager. Kommunen har god kompetanse hos egne ansatte og benytter ekstern bistand og råd i spesielle kompetansekrevene saker. Nærhet til innbyggere er en styrke i kunnskap og beslutningsprosesser. Kommunen samarbeider bra med andre nabokommuner.
5. *Myndighetsutøvelse.* Marker kommune praktiserer likhet i sin myndighetsutøvelse og opplever ikke at ulikhet og habilitetsspørsmål er en problemstilling.
6. *Økonomi.* Marker kommune har økonomiske utfordringer i forhold til tjenester. Marker er en solid og tilpasningsdyktig kommune, men kan være sårbar ved vesentlige endringer i økonomiske forutsetninger. Kommunen har effektiv styring og utretter mye med lite frie midler.
7. Gjennomgangen og vurderingen viser at Marker kan bestå som egen kommune.
8. Marker kommune vil fortsette utviklingen av samarbeidet med andre kommuner innenfor tjenesteyting og andre områder der dette er nødvendig eller hensiktsmessig.

#### Grunnlag for vedtak

Basert på vedtak i kommunestyret 7. oktober 2014 arbeidet rådmannen og administrasjonen frem rapporten «Arbeidsbok for vurdering av status og muligheter» som ble fremlagt og godkjent av kommunestyret den 10. februar 2015. Det ble vedtatt at denne skulle benyttes i det videre arbeidet med kommunereformen. Kommunestyret hadde allerede nedsatt en arbeidsgruppe som hadde til oppgave å komplettere denne med en politisk vurdering. Rådmannen hadde fremlagt arbeidet fra administrasjonen som et omfattende og grundig tallmateriale med utfylling av ulike fastlagte skjemaer og oversikter som var i samsvar med opplegget fra øvrige rådmenn og kommuner i indre Østfold. Hensikten med arbeidsboken var at denne skulle ligge til grunn ved forhandlinger med andre kommuner.

Kommunestyret vedtok 10. februar 2015 politisk å arbeide videre på det grunnlaget administrasjonen v/rådmannen hadde lagt frem. Den politiske behandlingen hadde et så bredt spekter med momenter at man valgte en systematisk metodetilnærming (SWOT) for tydeligere å kunne dokumentere resultatene av de politiske diskusjonene og vurderingene. Den politiske behandlingen ble sammenfattet i arbeidsboken del 2 og godkjent ved kommunestyrets avslutning i juni 2015.

Arbeidsboken del 1 og del 2 var et gjennomarbeidet og komplett underlag som beskrev status for kommunen i dag og betraktninger vedrørende Marker som egen kommune og sammenslått med andre kommuner som alternativer etter en gjennomført kommunereform. Arbeidsboken skulle vært lagt ut på kommunens hjemmeside under «kommunereform» slik at den skulle vært tilgjengelige for innbyggerne, men ble først lagt ut i mai 2016 på tross av at

kommunestyret vedtok 27. januar 2016 å bruke denne i det videre arbeidet med å utrede egen kommune. Arbeidsboken del 1 og del 2 var vedlegg til saken i kommunestyret 16. juni 2015 og har vært tilgjengelig for de politiske partiene i reform prosessen.

Det var et bra engasjement i fase 1 av kommunereformen. Reformen var kommunisert til kommunene som et insentiv til å tenke nytt og kreativt. Dette for å finne gode løsninger og å sette fokus på egen kommune i en større sammenheng. Den videre utviklingen av kommunereformen fant raskt kommunesammenslåing som tiltak, og diskusjoner og utredninger fikk et overtungt fokus på kostnader og inntekter som det området som skulle løse det meste. Regjeringen på sin side foret dette fokuset med økonomisk belønning og straff i forhold til om man rettet seg etter regjeringens målsetting eller ikke. Det overdrevne fokuset på inntekter og kostnader satte andre viktige utredningsmomenter i skyggen. Kommuner i en sammenslåing stiller i utgangspunktet med ulike forutsetninger i forhold til de ulike temaene/funksjonene som skaper en god kommunestruktur (ref. «Kriterier for god kommunestruktur» mars 2014/desember 2014). Disse forutsetninger ligger i arbeidsboken som «det som vi er bra på», som er de verdiene vi ønsker å beholde gjennom en kommunereform. Og «der vi vil bli bedre», som er der vi ønsker å styrke oss gjennom en kommunereform. Arbeidsboken del 2 har en rekke åpne spørsmål hvor arbeidsgruppen hadde noen usikkerheter ved vurderingen av enkelte kriterier siden forhandlinger ikke var gjennomført med andre kommuner på det tidspunktet. Disse momentene ble anbefalt videreført til neste kommunestyre og det videre arbeidet med reformen. I de videre kapitlene er det gjort en vurdering av arbeidsbokens usikkerhetsmomenter i forhold til kommunens utfordringer/forutsetninger som egen kommune og som sammenslått med andre kommuner. Momentene er tatt ut fra Arbeidsboken del 2, «Sammendrag resultater, tabell 3,4,5 og 6. Vurderingene er gjort med «ståsted» i det som er egen kommune i dag i forhold til hvordan man mener Marker vil bli i ulike alternativer. Kriteriene hvor arbeidsgruppen mente at videre utredning er viktig av egen kommune er:

- Tilstrekkelig kapasitet
- Relevant kompetanse
- Effektiv tjenesteproduksjon
- Økonomisk soliditet
- Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
  - o Attraksjonskraft/boligutbygging
  - o Attraksjonskraft arbeidsplasser/næringsutvikling
  - o Tettstedsutvikling
  - o Infrastruktur samferdsel
  - o Politisk deltagelse
- Lokal politisk styring

#### Tilstrekkelig kapasitet

Stortinget sier i sine kriterier for god kommunestruktur at «Kommunene må ha en tilstrekkelig kapasitet både faglig og administrativt for å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Tilstrekkelig kapasitet henger nært sammen med tilgang til relevant kompetanse. Å få én stilling med god fagkompetanse vil ikke gi grunnlaget for et godt fagmiljø. Til det trenger man også kapasitet til å behandle en viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt, og til å utvikle fagområdene.»

Når man skal måle tilstrekkelig kapasitet så gjøres det ved å ta et situasjonsbilde av hvordan kapasiteten er akkurat nå, for det er vanskelig å si noe om hvordan fremtiden vil se ut, og i hvilken retning den vil ta. Og det vil være meget avgjørende i forhold til hvilken kapasitet innenfor hvilke fagfelt vi ønsker for fremtiden.

Tilstrekkelig kapasitet er pr. definisjon et vagt uttrykk som kan tolkes i den retning man ønsker. En kommune er ikke en statisk, men en dynamisk organisasjon, som til enhver tid må eksistere i et samfunn som er i forandring og hvor nye mål blir satt etter den retning

befolkningen beveger seg. Derfor vil også det kommunale behovet for tilstrekkelig kapasitet og fagkompetanse forandre seg over tid.

Marker Kommune har i utgangspunktet tilstrekkelig kapasitet, men selvfølgelig er vi også relativt sårbare for store utskiftninger innenfor bestemte fagfelt. Slik som situasjonen er i dag er vi vertskommune innenfor visse områder, samtidig som vi samarbeider med andre kommuner innenfor tjenester vi ønsker å benytte hverandres kompetanse.

### Relevant kompetanse

Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse er vel egentlig to sider av samme sak fordi de to begrepene påvirker hverandre i stor grad. Kriteriene for god kommunestruktur sier at «I tillegg til tilstrekkelig kapasitet, er også relevant kompetanse avgjørende for å sikre sterke fagmiljøer og en god administrasjon. Dette innebærer også at det må være en bredde i kompetansen. Manglende kapasitet og kompetanse er også fremhevet som utfordringer for at kommunen skal ivareta sine roller som samfunnsutvikler og myndighetsutvikler. Innenfor kommunens rolle som demokratisk arena kan en kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte bedre den politiske styringen og utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Av hensyn til lokal-demokratisk styring er det avgjørende at kommunen selv kan sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og ikke er avhengig av samarbeid eller hjelp fra andre.»

Kompetanse er ferskvare. Heldigvis så er det sånn at de ansatte i Marker Kommune ønsker å bli bedre i jobben sin for at tjenestene skal bli bedre for brukerne. Kompetansen i Marker Kommune gjenspeiler også satsingsområdene de politiske føringene legger vekt på. Som for eksempel innenfor skoletjenesten hvor Marker Kommune har mange fler utdannede pedagoger og mye mindre bruk av assistenter enn sammenlignbare kommuner. Relevant kompetanse er også en dynamisk prosess og ikke en statisk. Kompetansen følger et samfunn i utvikling og vil til enhver tid være i bevegelse.

Slik som situasjonen er nå selger Marker Kommune kompetanse til andre kommuner innenfor visse fagområder, mens vi tilegner oss kompetanse ved tverrfaglig samarbeid og oppgavedeling innenfor andre områder. På de fagfelt hvor vi ønsker spisskompetanse eller at noen utenfor systemet skal måle oss på det vi gjør, har vi til tider valgt å kjøpe tjenester.

### Effektiv tjenesteproduksjon

Større kommuner vil legge bedre til rette for økt rammestyring fra statens side og dermed økt mulighet for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Større kommuner kan gi bedre utnyttelse av potensielle stordriftsfordeler. Bosettingsmønsteret i kommunen og hensynet til innbyggernes ønske om nærhet til tjenestene kan gjøre det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler på alle tjenester i kommunen. Men det vil trolig være effektivitetsgevinster på enkelte områder - slik som i den overordnede styringen og planleggingen i sektoren. Det er ikke fremkommet indikatorer på at tjenesteproduksjonen i Marker er lite effektiv. Det er alltid rom for forbedringer av effektivitet, men en må ikke se bort fra innhold og kvalitet når effektiviteten skal måles. Stoppeklokkestyrte tjenester er ikke alltid et gode for hverken utfører eller mottaker av tjenesten. I en liten kommune vil kostnader til administrasjon av tjenesteproduksjonen kunne holdes lave og kommandolinje vil og skal være korte og effektive.

### Økonomisk soliditet

En viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester er at kommunene har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne. Små kommuner er mer sårbare enn større kommuner i slike situasjoner, fordi de har et mindre budsjett å omdisponere innenfor.

Dette området har vært det mest omdiskuterte i denne prosessen. Tall har blitt kastet frem og tilbake og fasiten for fremtidens finansiering av kommune sektoren vet vel ingen hvordan ser ut. Det økonomiske handlingsrommet er en funksjon av tilgjengelige midler, effektiv benyttelse og prioritering fra kommunepolitikernes side. Dette uavhengig av en kommunes størrelse. Med større budsjetter følger et større handlingsrom det er riktig, men en vil også ha en mye mer komplisert og uoversiktlig budsjettsituasjon i kommuner med mange og spredt bosatte innbyggere. Det har ikke fremkommet at økonomien på kort sikt vil bli betydelig styrket i de fremlagte alternativer i Indre Østfold.

#### Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Den funksjonelle samfunnsutviklingen og funksjonelle samfunnsområder har utviklet seg uavhengig av eksisterende kommunegrenser og har for Marker vært sterkest langs E18 akse. Dette er naturlig siden det langs denne akse er best tilrettelagt i forhold til kommunikasjon og arbeidsplasser i forhold til bosetning i Marker kommune. Kommunen har i dag en stor andel innbyggere som jobber i nabokommuner og Oslo regionen som daglig pendler langs denne akse. Befolkningstilveksten har vært lav, men med en svak positiv trend på tross av at antall arbeidsplasser i kommunen har hatt en avtagende trend de siste tiårene. I «Arbeidsbok for vurdering av status og muligheter» del 2 ble det i fase 1 kartlagt sterke og svake sider ved Marker kommune innenfor tema2 «Samfunnsutvikling». Ref. «Kriterier for god kommunestruktur» delrapport mars 2014. Av vesentlige områder som ble vurdert var;

Attraksjonskraft, boliger/boligbygging

Arbeidsplasser/arbeidsmarked

Tettstedutvikling

Infrastruktur/samferdsel

#### *Attraksjonskraft, boliger/boligbygging*

Marker kommune har andre utfordringer enn kommuner som ligger nærmere Oslo som Hobøl, Spydeberg, Askim og delvis Eidsberg, Trøgstad og Skiptvet i forhold til boligutvikling. For kommuner nærmere Oslo skapes attraktiviteten mer sentralt i Osloregionen hvor boligsøkende ser etter boliger til lavere kostnader med kortest mulig pendlevei. utfordringen blir i de områdene mer å legge til rette. For Marker må denne attraktiviteten skapes av kommunen selv og møte et smalere marked som er en helt annen utfordring og tilnærming enn for kommuner nærmere Oslo. Styrken til Marker kommune er at vi har grunnlaget med arealer og omgivelser for å skape en attraktivitet for boligutvikling. Svakheten eller utfordringen som kommunen har, er at på tross av ulike tiltak og at en slik utvikling har vært prioritert på de politiske partienes programmer, har ikke en slik utvikling vært i forhold til ambisjonene og ønskede målsettinger.

I forhold til vurdering av egen kommune og Marker innlemmet i en større kommune er dette vurdert i forhold til trusler og muligheter med eksisterende Marker kommune som «ståsted». Det er vanskelig å se at en større kommune, hvor attraktiviteten er tilstedeværende med nærhet til Oslo, skal politisk prioritere og bruke ressurser på boligutvikling i Marker når dette er vesentlig enklere og raskere omsettelig i andre områder. Det er også vanskelig å se at Marker i denne sammenheng skal få «drahjelp» fra andre mindre kommuner i en 6K siden en slik utvikling vil styrke disse. Samtidig vil politisk påvirkningskraft for å drive en boligutvikling i Marker være ekstremt liten i en storkommune som 6K, men noe bedre i et øst alternativ som 4K. For alle alternativene er dette en stor utfordring og forskjellen er mer på politisk styring som vil være sterkest som egen kommune.

#### *Arbeidsplasser/arbeidsmarked*

Marker har gode forutsetninger for utvikling av næring i forhold til arealer og kommunikasjon, men blir en utkant i forhold til industri som søker tilgjengelige arealer med nærhet til den

sentrale Oslo regionen. Denne type næring/industri er vurdert til å ha lite sammenheng med kommunesammenslåing siden næring i stor grad «velger» selv utfra arealer, tilrettelegging og lokalisering i forhold til marked, kompetansetilgang, etc. Utfordringen for Marker er næring som ikke prioriterer nær lokalisering til Oslo regionen. Dette er et smalere marked hvor attraktiviteten må skapes av kommunen selv. Tilsvarende som for boligutvikling er det vanskelig å se hvorfor en større kommune, hvor attraktiviteten er tilstedeværende med nærhet til det sentrale Oslo området, skal prioritere ressurser til næringsutvikling i Marker. Utfordringene i en større kommune og egen kommune vil følgelig bli mer eller mindre de samme. Forskjellen vil være begrenset politisk påvirkning i en stor kommune og å dra «nytte» av lokalpolitisk styring som egen kommune.

Marker har beskjedne næringsutvikling og relativ liten utvikling på kommersiell turisme. Marker har med Haldenkanalen en unik attraktivitet skapt mye på frivillighet og lokale ildsjeler støttet av kommunen, lokal næring og overføringer i forbindelse med at kanalen er en regionpark. Denne utviklingen og aktiviteten anses som relativt uavhengig av kommunesammenslåing med unntak av prioritering av støtte fra kommunen hvor Marker vil ha begrenset politisk påvirkning når det «slås» om midler og plass på den politiske agenda.

#### *Tettstedutvikling*

Marker har samlet tettstedsfunksjoner og et aktivt sentrum med rådhus, sykehjem, skoler, barnehager, idrettsanlegg, etc.

Tettstedsutvikling har nær sammenheng med bolig- og næringsutvikling og demografisk utvikling. Med andre ord, om man ikke lykkes med bolig- og næringsutvikling vil utvikling av tettstedet utebli. I en større kommune vil denne kunne bli negativ med tomme lokaler om aktiviteter sentraliseres.

For å bevare tettstedet, vedlikehold etc. anses kommunegrenser som liten betydning.

#### *Infrastruktur/samferdsel*

Marker har en god veiforbindelse med E18, men lavt kollektivtilbud. Kollektivtilbudet er en svak side ved Marker. Skoleskyss er lovpålagt og er ikke med i denne vurderingen. En styrking av kollektivtilbudet i en storkommune er omfattet av grunnlagsdokumentene. Sett fra en storkommune ståsted kan dette være riktig, men fordeling av kollektivtransport vil alltid ha en sammenheng med passasjerproduksjon. Er denne lav er gjerne tilbudet dårligere enn andre steder. Det er vanskelig å se hvordan dette prinsippet skal endres om det går på bekostning av områder som har større produksjon og større politisk støtte. Ansvar og styring av kollektiv tilbud/transport har tidligere vært uttalt at det kan være en oppgave som overføres til større robuste kommuner. Det er ikke grunn til å tro at en slik oppgave vil overføres til en større indrekommune siden dette strider mot KMD's ekspertutvalgs anbefaling hvor en slik overføring av transport oppgaver ikke er ansvarlig politisk og økonomisk til kommuner som er mindre enn 100 000 innbyggere. Ref. «Kriterier for god kommunestruktur», des. 2014, side 135 «Overføring av kollektivtransport til storkommuner». Det er vanskelig å se hvordan en større kommune som 6K eller 4K kan styrke kollektivtrafikken mer enn det samarbeidet som er i dag mot fylket, siden det er fylket som fortsatt bærer dette ansvaret etter en kommunesammenslåing.

#### Høy politisk deltagelse

Marker har høy valgdeltagelse i forhold til både Østfold og landet forøvrig. Stor lokal identitet som vises gjennom høy dugnadsånd og fellesskap. Det er et aktivt lokalt demokrati, med god dialog mellom politikere og innbyggere/næringsliv mellom valg. God dialog mellom politikere og ungdomsråd. Det oppleves stor grad av selvstyring, der innbyggerne styrer Marker. Marker oppleves som en solid og tilpasningsdyktig kommune.

### Lokal politisk styring

Nærhet mellom politikere kommuneadministrasjon og innbyggere er en styrke i kunnskap og beslutningsprosesser.

På midten av 60-tallet var det ca. 16 000 kommunestyrerepresentanter i Norge, mot 10 000 i dag. Nå kan det bli atskillelig færre. Med 6K vil det gå fra 158 til 45 i Indre Østfold. Fra kommunestyret i Marker har vi 7 folkevalgte per 1000 innbyggere, mot 2 i Askim og mindre enn 1 i 6K. Mindre politisk erfaring i befolkningen senker engasjementet og forståelsen for kommunens muligheter og begrensninger. Det kan føre til urealistisk høye forventninger og økt press på de kommunale tjenestene.

Lokal politisk styring har stor betydning for viktige utviklingsområder som boligutbygging, næringsutvikling og tjenesteutvikling i nærhet til brukerne for å kunne oppnå egne målsettinger.

### Askim kommune

Kommunestyrevedtak 22. juni 2016, med 18 mot 17 stemmer (mandat for interimnemda ble enstemmig vedtatt):

1. En større Indre Østfold-kommune med Askim, Hobøl og Spydeberg vil gi det beste grunnlaget for å skape en sterk og bærekraftig kommune som bedre kan løse kommunenes framtidige oppgaver med god kvalitet for innbyggerne.
2. Askim kommune slår seg sammen med Hobøl og Spydeberg som vil inngå i en ny kommune. Innen 1. juli 2016 sender Askim kommune søknad om kommunesammenslåing med disse kommunene til Kommunal- og moderniseringsdepartementet/Fylkesmann i Østfold.
3. Dersom det ikke oppnås enighet om vestalternativet, vil Askim kommune søke om kommunesammenslåing med Hobøl om 2K.
4. Den nye kommunen etableres med basis i fremforhandlet grunnlagsdokument for vestalternativet med eventuelle nødvendige justeringer.
5. Bystyret vedtar følgende mandat for interimnemda som etableres 01.07.2016:
  - Engasjere midlertidig prosjektleder. Endelig ansettelse av prosjektleder kan først skje i fellesnemda.
  - 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.
6. Fellesnemnda forankrer viktige beslutninger i dagens kommunestyre før vedtak fattes.
7. Til interimfellesnemnda oppnevnes følgende medlemmer fra Askim kommune:

Medlem:	Personlig varamedlem:
1. Ordfører Thor Hals (H)	John Altenborn (V)
2. Varaordfører Ingolf Paller (Frp)	Grethe Aasgaard (Frp)
3. Lise Rognerud (H)	Bjørnar Grønbech (KrF)
4. Torill Bergene (Ap)	Toril Espeseth (Ap)

### Hobøl kommune

Kommunestyrevedtak 22. juni 2016, hvor punkt 2 og 3 ble vedtatt med 13 mot 8 stemmer og resterende del enstemmig:



1. Det etableres en ny stor kommune med basis i det fremforhandlede grunnlagsdokumentet for kommunene Askim, Hobøl og Spydeberg.
2. Om pkt 1 ikke lar seg realisere, etableres en ny kommune basert på det fremforhandlede grunnlagsdokumentet for kommunene Askim og Hobøl.
3. Ordføreren bes innen 1. juli 2016 sende søknad til Kommunal- og moderniseringsdepartementet/Fylkesmannen i Østfold om sammenslåing til ny kommune ihht pkt 1, alternativt pkt 2.
4. Kommunestyret vedtar følgende mandat for interimnemnda:
  - 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 Hobøl kommune:

Medlem	Vara
1. Olav Breivik	Pernille Lemming
2. Håvard Jensen	Lene Hvamstad
3. Håvard Osflaten	Georg Ståle Brødholt
4. Ragnhild Saxebøl	Anne Karine Gramen

### Spydeberg kommune

Kommunestyrevedtak 22. juni 2016, hvor punkt 1 ble vedtatt med 14 mot 7 stemmer og punkt 2 og 3 var enstemmige:

1. Spydeberg kommunestyre følger folkeavstemningen og konstaterer at Spydeberg vil bestå som egen kommune.
2. Spydeberg kommune vil søke videre samarbeidsformer med nabokommunene.
3. Spydeberg kommunestyre står til enhver tid fritt til å ta opp aktuelle samarbeidsformer til behandling.

### Skiptvet kommune

Kommunestyrevedtak 21. juni 2016, med 17 mot 4 stemmer:

1. Skiptvet kommune har arbeidet grundig med regjeringens forslag til kommunereform og vurdert temaene lokaldemokratisk arena, samfunnsutvikler, myndighetsutøvelse, likebehandling og økonomi.
2. Skiptvet tilhører nå Indre Østfold regionen. I forhold til andre kommuner i Indre Østfold er Skiptvets situasjon likevel noe annerledes. Skiptvets beliggenhet og historie tilsier at kommunen også i mange henseende er en del av Nedre Glomma/Ytre Østfold som arbeids- og boligmarked samt kulturelt og handelsmessig.
3. *Demokratisk arena:* I Skiptvet er rekrutteringen til politiske partier god; valgdeltagelsen er høyere enn i større kommuner i Indre Østfold; valgresultatet 2015, folkemøter og innbyggerundersøkelser viser en klar folkemening; ca. 80 % ønsker at Skiptvet skal bestå som egen kommune.
4. *Samfunnsutvikling:* Skiptvet kommune med egne ansatte/kompetanse har oppdatert sentrumsplan, arealplan samt temaplaner; skal rullere kommuneplanens samfunnsdel i denne kommunestyreperioden, samt tar en aktiv rolle i

samfunnsutviklingen ved bl.a. utvikling av nærings- og boligarealer gjennom å kjøpe interessante eiendommer/arealer.

5. *Tjenesteyting*: Skiptvet kommune yter gode tjenester som det er få klager på. Hvis klagen sluttbehandles hos Fylkesmannen, så gis Skiptvet kommune i de fleste tilfeller medhold. Tilsyn fra overordnede myndigheter viser få avvik og merknader og som rettes opp kontinuerlig. Egne ansatte ivaretar saksbehandlingen og unntaksvis, i spesielle saker, benyttes eksterne råd/bistand.
6. *Myndighetsutøvelse*: Skiptvet kommune kjenner ikke til saker der ulikebehandling har funnet sted. Dette sikres bl.a. gjennom etiske retningslinjer som gjelder både ansatte og politikere. Skiptvet kommune besitter kompetanse til å behandle søknader i tråd med lov og forskrift samt lokale regelverk. Saksbehandlingstiden er gjennomgående kort og innenfor lovbestemte tidsfrister. For byggetillatelse etc. er Skiptvet nr. 2 i rask saksbehandling, jf. Kommunebarometeret 2016.
7. *Økonomi*: Skiptvet kommune har god styring på egen økonomi med mindreforbuk («overskudd») siden 1987. Skiptvet kommune er blant de kommunene som har de laveste administrasjonskostnadene, jf. Kommunebarometeret 2016. Mindreforbruket har vært benyttet som egenfinansiering av investeringer og resultert i meget lav lånegjeld per innbygger; ca. 23.000 kr per innbygger (2015 tall). Økonomiplanen 2017-2020 viser at alle planlagte investeringer og satsninger er finansiert uten eiendomsskatt på private boliger og hytter. Etter 2021 vil kommunens økonomi sikres med økte eiendomsskatteinntekter (primært) som følge av at Vamma 12 (eier Hafslund Produksjon ASA) settes i drift våren 2019.
8. Skiptvet kommune består som egen kommune.
9. Kvalitetssikringen av kommunestyrets vedtak 16. juni 2015 viser at Skiptvet fortsatt vil ha en forutsigbar økonomi og kan levere tjenester med god kvalitet, jf. forslaget til Økonomi og handlingsprogrammet 2017-2020.
10. Skiptvet kommune vil fortsatt delta i samarbeid med andre (nabo)kommuner der dette er hensiktsmessig for å opprettholde og utvikle et godt tjenestetilbud samt foreta kjøp av enkelte tjenester der det er naturlig.
11. Dersom det skjer vesentlige endringer i Skiptvet kommunes rammebetingelser, oppgaver, økonomi etc., kan Skiptvet kommune foreta en ny vurdering av saken.

## Halden kommune

Kommunestyrevedtak 22. juni 2016, med 24 mot 15 stemmer:

1. Kommunestyret i Halden tar beslutningen i kommunestyret i Aremark 21.06.2016, med avvisning av kommunesammenslåing mellom Aremark og Halden, til etterretning.
2. Dersom forholdene skulle endre seg, og Aremark skulle ønske det, er Halden kommune positivt innstilt til nye forhandlinger om kommunesammenslåing.

*Protokolltilførsel fra Anne-Kari Holm (SP):*

*SP mener at kommunereformen er en sentraliseringsreform som svekker folkestyret. Halden og Aremark som nabokommuner ble av regjeringen sterkt oppfordret til å gå i forhandlinger om sammenslåing. Til tross for et raust forslag til avtale mellom kommunene har Aremark, etter innbyggerundersøkelse og behandling i kommunestyret, unisont og enstemmig vedtatt at Aremark vil fortsette som selvstendig kommune.*

*SP mener at Aremarks valg må respekteres. At fylkesmennene nå skal tegne et nytt kart over kommunene i sine fylker, mener SP er respektløst overfor de kommuner som har gjort sine valg med forankring i folkeviljen og demokratiet.*

## Aremark kommune

Kommunestyrevedtak 21. juni 2016, enstemmig:

Aremark Kommune forblir egen kommune.

Begrunnelse:

Kommunestyrets representanter har gjennom en flere års prosess, fra 2014 og frem til i dag 21. juni 2016, vurdert hensiktsmessigheten av å slå seg sammen med nabokommuner i forhold til hovedmålene med kommunereformen.

### 1. Gode og likeverdige tjenester til innbyggere

Aremark kommune leverer gode tjenester på de fleste områder i dag og scorer ofte høyt på de undersøkelsene og statistikkene som beskriver kommunens tjenester (KOSTRA) samt kommunebarometeret til KS. Det viser seg at små kommuner ofte scorer bedre enn store kommuner i forhold til «innbyggertilfredshet». Det er nettopp innbyggerne, vi er til for. Spesielt innenfor helse og omsorg, oppvekst og tiltak for barn og unge er nærhetsprinsipper det aller viktigste for mange innbyggere. Aremark har scoret høyt og blitt stadig bedre de senere årene. De fleste tjenestene som ytes i nærmiljøene vil fortsatt bli gitt der de er i dag. Dette gjelder innenfor skole, barnehage, helsetjenester, barnevernstjenester, sosiale tjenester og pleie- og omsorgstjenester. I et fremtidsperspektiv hvor det er varslet vi får stadig flere eldre, flere med spesielle behov og oppfølgingstiltak rettet mot barn og unge vil nærhetsprinsippet få en avgjørende rolle for å lykkes. For disse målgruppene er det særdeles viktig med en nærhet og trygghet i tjenestetilbudene. Aremark har ikke fått dokumentert at en sammenslåing med Halden vil sikre bedre kvalitet og pris i tjenesteproduksjonen enn det Aremark gjør i dag som egen kommune.

### 2. Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Som egen kommune har vi dokumentert at vi har aktiv og god samfunnsutvikling i Aremark. Vi har ressurser og utfører systematisk og godt planarbeid i Aremark Kommune. Vi viser til de omfattende planprosessene gjennomført 2015 og 2016 mellom administrasjonen og politikerne i arbeidet med kommuneplanen og tilhørende delplaner. Lokalkunnskap og lokalt engasjement er svært verdifullt i planprosesser. Dette blir godt ivaretatt i en liten kommune

Som egen kommune vil innbyggerne ha et insitamant for å drive verdiskaping innenfor egne grenser, og vi vil sammen være den viktigste aktøren til å utvikle Aremarksamfunnet. Det er etablert gode funksjonelle og trygge avtaler mellom Aremark og omkringliggende kommuner der hvor det er ansett hensiktsmessig og nødvendig med slike avtaler for å sikre at utvikling i regionen er samkjørt og ivaretar felles interesser. Vi ser ikke noen viktige helhetlige samfunnsutviklinger som ikke er ivaretatt av den nåværende organiseringen av Aremark Kommune.

En kommunesammenslåing vil nødvendigvis ikke styrke bo- og arbeidsmarkedet i Aremark, da arbeidsplasser i stor grad ligger i Halden, mens boliger fremdeles vil ligge i Aremark. Skolestrukturen vil være den samme og Aremark har større lærertetthet enn Halden Kommune. Vi har et godt tilbud til ungdom gjennom egen kommunal ungdomsklubb.

### 3. Bærekraftige og robuste kommuner

Aremark Kommune har gjennom historien dokumentert at vi evner å utvikle vår kommune innenfor de økonomiske rammer vi til enhver tid har tilgjengelig. Som det fremgår av Rådmannens utredning og den politiske debatten som kontinuerlig foregår i kommunen er det flere områder som kan omorganiseres/omprioriteres og sikrer at vi kan ivareta tjenester også utover de lovpålagte og samtidig ha evne til å utvikle vår kommune.

Innføring av eiendomsskatt har medført større økonomisk handlefrihet i de fleste kommuner, også i Aremark. Halden vil trolig foreta en retakstering i løpet av et par/tre år og ved en evt. sammenslåing med Halden vil det være stor risiko for at kostnadsnivået i Aremark vil øke som følge av regler knyttet til likhetsprinsippet og sammenstilling. Halden har en meget svak

økonomi, som utfra hva vi ser nå, vil vedvare i mange år framover. Det er stor risiko for at deres inntektsbehov vil medføre økt sats ved innkreving av eiendomsskatt og ha en negativ påvirkning knyttet til bosetting i distriktskommuner som Aremark. Det medfører større sannsynlighet for reduksjon i bosetting i lokalmiljøet enn at det skal øke. Aremark kommune jobber målrettet, både med samfunnsutvikling og kommuneplaner for å sikre en økt bosetting og aktivitet helt uavhengig av kommunesammenslåing.

Kommunale skatter og avgifter og tjenestetilbudet henger nøye sammen. Derfor er det viktig å se på nye og innovative måter å drive fremtidens kommunale tjenester. Aremark Kommune bør også til enhver tid benytte seg av statlige tilskuddsordninger innenfor bl.a. helse og velferd, utdanning og bosetting av flykninger/asylsøkere. Aremark har gjennom flere års samarbeid med nabokommuner funnet økonomiske løsninger på nødvendige tjenestetilbud som reflekterer normalt kostnadsnivå for vårt innbyggerantall. For våre avtalepartnere er det fornuftig betaling for kapasiteter de disponerer og den samlede økonomien for samarbeidskommunene er god og motiverer fortsatt samarbeid.

Aremark kommune har et relativt lavt avgiftsnivå, på tross av store investeringer innenfor VAR området. Vi vil frem til 2020 klare å bygge ut kommunalt vann og kloakkanlegg til de fleste innbyggere i Aremark til en kostnad for innbyggerne som er vesentlig under kostnadene til Halden. Denne utbyggingen har også med seg bredbåndutbygging som er vesentlig for bosetting i distriktene.

I det nye inntektssystemet ser vi at Aremark har en distriktindeks på 36 som skal være et objektivt mål på at vi er distriktskommune. De inntektsendringene vi får som følge av innføring av nytt inntektssystem er ikke av en slik størrelse at det på noen måte tilsier at vi ikke kan bestå som egen kommune. Aremark kommune har økonomisk bærekraft slik vi har organisert den kommunale virksomheten til å bestå som egen kommune også i fremtiden.

#### 4. Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver

Aremark kommune oppleves i dag som en god demokratisk arena hvor det politiske engasjementet bidrar til en sunn og god utvikling av Aremarksamfunnet. Det bedømmes helt klart som positivt at lokalsamfunnet i Aremark opprettholder lokale politikere som er opptatt av den lokale identiteten og som kjenner de lokale behovene. Kommunen har god tradisjon for nært samarbeid og god dialog mellom politikere, virksomhetslederne og innbyggerne.

Innbyggerne i Aremark vil ikke kunne opprettholde den samme innflytelsen over lokale forhold i en storkommune. Politikere i en sammenslått kommune vil ha hovedfokus på Halden og Haldens problemer som effekt av at de har vært på Robeklista i mange år og av den grunn ikke har hatt anledning til å følge normal samfunnsutvikling. Det vil medføre at samfunnsutvikling i Halden vil bli prioritert fremfor Aremark sine saker etter sammenslåing hvor det meste er i orden historisk og det er ingen grunn til å tro at dette skal endre seg i fremtiden. Ved sammenslåing vil innbyggerne i Aremark få mindre påvirkningsmulighet i de demokratiske prosessene som vedrører de lokale forholdene.

I den grad kommunene skal få flere oppgaver vil vi i de tilfellene hvor dette ikke kan opprettes som fulle stillinger måtte basere oss på samarbeid med våre nabokommuner eller andre private tilbydere som kan gi et tilbud tilpasset det behov vi vil få i fremtiden. Vi har gjennom mange års drift dokumentert at dette løses i Aremark fortløpende når behovene oppstår.

**Utover hovedmålene for kommunereformen, diskutert over, har følgende momenter bidratt til vår konklusjon.**

### Innbyggerundersøkelsen

Opinion har gjennomført en innbyggerundersøkelse. Den er å anse som et klart uttrykk for innbyggernes mening i saken basert på antall spurte, svarprosent og spørsmål.

Den konkluderte med 76% flertall for NEI til sammenslåing. Av de unge stemmeberettigede var det 100% for et NEI standpunkt. Det er ingen tvil om at innbyggerne har kjennskap og mening om denne saken og vet hvilken beslutning de mener politikerne skal ta i saken. Når politikerne gjennomfører en innbyggerundersøkelse i et spørsmål som skal avgjøres av kommunestyret, og den anses som troverdig for et reelt standpunkt, ville det være udemokratisk å gå imot et slikt resultat.

Den prosessen som har vært ført i Aremark og dokumentert i denne saken til Kommunestyret viser at vi har gitt innbyggerne mulighet for å tilegne seg all relevant informasjon og konsekvenser ved å slå seg sammen med Halden, eller stå alene. De sier klart at de mener vi er bedre rustet for å bygge et godt Aremark samfunn alene.

### Plan og Byggesaker

Kommunen har mange roller som myndighetsutøver med små ressurser, men innenfor for eksempel areal og byggesak er vi bedre rustet enn mange andre kommuner på vår størrelse på grunn av samarbeidet med Marker og Rømskog. Aremark mener «Nye Halden» ikke vil stå bedre rustet og være mer profesjonell som myndighetsutøver gjennom samlokalisering og større fagmiljøer enn det vi har idag. Aremark registrerer også at gjennom KOSTRA leverer Aremark kommune i dag byggesaker/oppmåling langt raskere enn Halden kommune. En raskere saksbehandlingstid vil være svært viktig for ny verdiskapning i kommunen.

### Stordriftsfordeler/sentralisering

Stordriftsfordeler oppnår man når man kan fordele kostnader på større kostnadsbærer. Aremark Kommune kjøper tjenester utenfor kommunen, primært av nabokommuner, men kan også vurdere private leverandører i de tilfeller hvor aremark Kommune ikke fyller hele stillinger. Våre virksomheter er små og oversiktlige slik at vi kan ha en flat organisering av kommunen som reduserer ledelseskostnader på driften. Aremark Kommune har oppnådd stordriftsfordeler gjennom organiseringen av vår virksomhet og vil ikke ha noen stor gevinst for en sammenslått kommune på virksomhetsnivå.

Kommunereformen inviterer til sentralisering av oppgaver for å etablere større fagmiljøer. Vi mener vi ved vår modell leverer kvalitet ved at vi kjøper ikke stedbundne tjenester og fagkompetanse fra våre nabokommuner og en kommunesammenslåing vil ikke forbedre dette.

### Sammenslåingsavtalen

I forbindelse med kommunereformen ble det fremmet flere økonomiske fordeler for kommuner som beslutter sammenslåing før 1 juli 2016. Forhandlingsutvalget fra Aremark har fremforhandlet et avtaleforslag som er en god avtale for Aremark ved en eventuell sammenslåing. Det har fra sentrale politikere i Halden vært sådd stor tvil om de har til hensikt å etterleve denne avtalen. Det setter oss politikere i Aremark i en situasjon hvor vi må vurdere sannsynligheten for at Haldens politikere ikke vil overholde avtalen som er et vesentlig element for at vi skal ha fordeler av å slå oss sammen med Halden. Ved å se på argumentasjonen over hvor det er dokumentert at Aremark ikke har noen store fordeler av å slå seg sammen med Halden blir dette, for noen, det viktigste argumentet for å gå imot en sammenslåing med Halden. De dokumenterer alt før avtalen er et faktum, at de ikke har til hensikt å utvikle vårt lokalsamfunn, men bare tenke på Halden. Om ikke det var nok ser vi at Rådmannen i Halden går imot en politisk fremforhandlet avtale. Dette mener vi i Aremark er

uholdbart og en utvikling vi ikke ønsker å være en del av. I Aremark har Rådmannen for vane å jobbe ut i fra politiske signaler.

### Konklusjon

Aremark kommune er en attraktiv kommune å bo og leve i. Vi scorer høyt på kommunebarometeret innen områdene grunnskole, barnehage, tiltak for funksjonshemmede, eldreomsorg, barnevern og NAV. Kommunen har lagt opp til å være en foretrukken bostedskommune i Østfold, med økt tilflytting av yngre mennesker og barnefamilier.

### Rømskog kommune

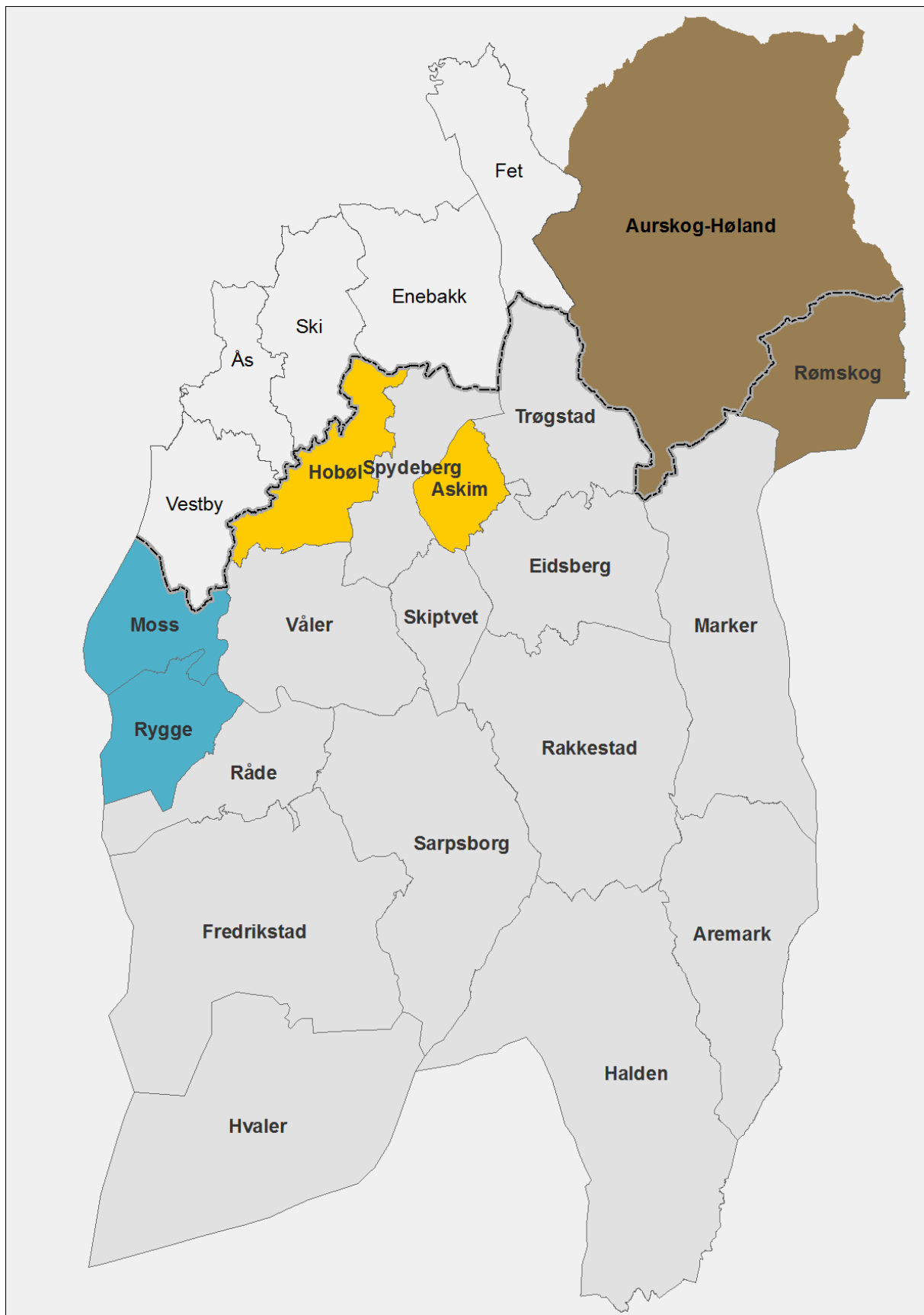
Kommunestyrevedtak 15. august 2016 med 7 mot 6 stemmer:

1. Rømskog kommune stiller seg bak intensjonsavtalen om kommunesammenslåing mellom Rømskog kommune og Aurskog-Høland kommune. Det sendes inn søknad om kommunesammenslåing umiddelbart.
2. Rådmannen gis mandat til å arbeide videre med kommunesammenslåingen i tråd med intensjonsavtalen med intensjon om sammenslåing ved konstituering av nytt kommunestyre i 2019.

## Økonomiske nøkkeltall for kommunene i Østfold

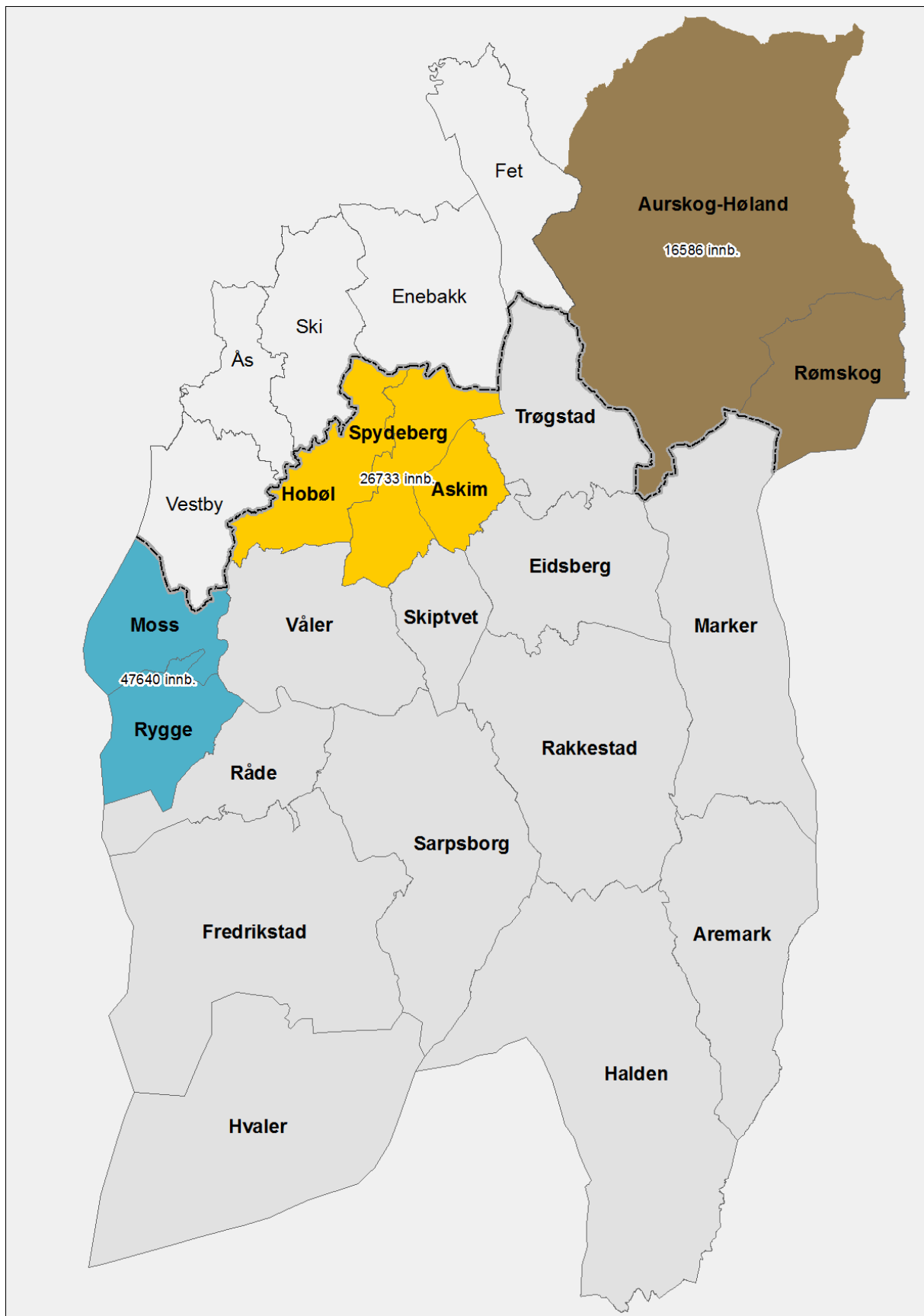
Nøkkeltall i prosent av brutto driftsinntekter	Netto driftsresultat						Disposisjons- fond	Akkumulert regnskapsmessig merforbruk
	2011	2012	2013	2014	2015	Gj.snitt siste 5 år	2015	2015
Kommune								
Halden	-8,1	-3,7	-3,0	0,1	2,3	-2,5	0,4	12,6
Moss	1,6	-0,5	-1,5	0,5	2,7	0,6	2,8	0
Sarpsborg	0,4	1,3	1,2	-1,5	1,4	0,6	3,4	0
Fredrikstad	2,0	2,9	1,5	1,4	1,1	1,8	3,2	0
Hvaler	-3,8	0,8	3,1	3,2	-0,8	0,5	6,5	0
Aremark	-7,9	2,2	4,6	1,1	0,5	0,1	0,8	0
Marker	0,2	-0,6	-1,1	-2,7	3,3	-0,2	0	1,2
Rømskog	5,5	4,0	1,7	4,0	2,5	3,5	30,3	0
Trøgstad	1,4	8,4	4,8	3,3	5,1	4,6	20,4	0
Spydeberg	1,2	3,1	0,7	-1,7	0,0	0,7	1,3	0
Askim	3,5	10,6	3,8	0,7	1,6	4,0	9,3	0
Eidsberg	1,3	3,2	1,9	1,2	2,1	1,9	5,6	0
Skiptvet	1,4	3,9	0,5	1,7	1,5	1,8	5,3	0
Rakkestad	1,6	1,0	0,5	0,8	1,7	1,1	1,8	0
Råde	2,0	3,1	4,3	0,6	2,1	2,4	3,3	0
Rygge	-1,3	0,1	0,0	-0,6	2,6	0,2	0,2	0
Våler	-1,5	0,6	1,1	4,7	5,2	2,0	8,7	0
Hobøl	0,0	0,6	-2,2	-3,8	-0,1	-1,1	0	7
Gj.snitt Østfold	0,2	1,7	0,7	0,4	1,7	0,9	3,6	1,5
Gj.snitt landet u/Oslo	1,8	2,6	2,4	1,1	2,7	2,1	5,7	0,4

## Oversiktskart – Kommuner i Østfold som har vedtatt sammenslåing





Oversiktskart – Fylkesmannens tilrådning om ny kommunestruktur fra 1. januar 2020



## Oversiktskart – Fylkesmannens tilrådning om ny kommunestruktur på sikt

