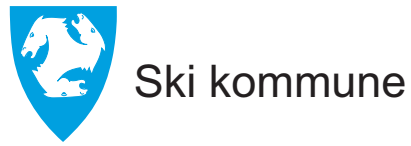




Follorapporten Kommunereformen



11. mars 2016

Innhold

1	SAMMENDRAG	2
2	FORMÅL OG BAKGRUNN	3
3	BEFOLKNINGSVEKST OG SAMMENSETNING	4
4	SKATT, ØVRIGE INNTEKTER, FORMUE OG GJELD	4
4.1	Endring i inntekter	5
5	SAMFUNNSUTVIKLING	6
5.1	Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse	6
5.2	Arbeidsmarked, mobilitet, by-, tettsteds- og næringsutvikling	7
5.3	Utbyggingsmønster og infrastruktur	8
5.4	Rekreasjon, idrettsanlegg, grøntområder og miljø	9
5.5	Konklusjon	9
6	TJENESTEYTING	10
6.1	Kommunale tjenestetilbud	10
6.2	Konklusjon	14
7	MYNDIGHETSUTØVELSE	15
7.1	Kapasitet og kompetanse	15
7.2	Distanse	16
7.3	Konklusjon	16
8	DEMOKRATISK ARENA	17
8.1	Høy deltakelse og lokal styring	17
8.2	Lokal identitet	18
8.3	Flere oppgaver og statlig rammestyring	20
8.4	Konklusjon	20
9	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE VURDERINGER	20
10	INTERKOMMUNALT SAMARBEID I FOLLO	22
11	SATSINGSOMRÅDER FOR NY KOMMUNE	23
12	KILDER	25
13	VEDLEGG	26
13.1	Skatt, øvrige inntekter, formue og gjeld	26
13.2	Tjenesteyting	27

1 Sammendrag

Rapporten er en felles utredning for kommunene Enebakk, Oppegård, Ski og Ås i arbeidet med kommunereformen. Den er et resultat av et samarbeid mellom politisk og administrativ ledelse i de fire kommunene. Vurderingene bygger på den kunnskap og de erfaringer kommunene har i dag og de antakelsene vi har om fremtiden. Gjennom drøftinger er det forsøkt å skape en balansert fremstilling av fordeler og ulemper en ny kommune kan gi.

I hovedsak er mulighetene de samme enten en ny kommune bygges med utgangspunkt i fire eller seks kommuner i Follo. Grunnlagstall for Frogn og Nesodden er derfor tatt med i rapporten selv om disse kommunene ikke har vært deltakere i utredningen. Vestby kommune vedtok i september 2015 å bestå som egen kommune og er derfor ikke tatt med i rapporten.

De fire kommunene vil til sammen ha 85 618 innbyggere og et estimert innbyggertall på 110 500 i 2040. De fire kommunene sammen med Frogn og Nesodden vil estimert ha 152 000 innbyggere i 2040.

Det er tatt utgangspunkt i de fire hovedmålene for kommunereformen. Innenfor disse belyser rapporten viktige områder der mulighetsrommet, utfordringer og forslag til satsingsområder i en eventuell ny kommune drøftes. Rapporten skal være utgangspunkt for en politisk beslutning i det enkelte kommunestyre om videre prosess. Rapporten ses i sammenheng med den forutgående scenarioprosessen i de fire kommunene, Agenda Kaupangs rapport (juli 2015), samt kommunenes egne utredninger.

De fire kommunene har en relativt trygg økonomi i dag. Virkninger av forslag til nytt inntektssystem kan ikke fastslås for en ny stor kommune, og anses heller ikke å være et avgjørende incitament for valg av løsning.

Det er et mål med kommunereformen å gi gode og likeverdige tjenester til innbyggerne. Det vurderes at tjenesteproduksjonen når det gjelder skoler, barnehager og sykehjem vil utføres der de ligger i dag også i en større kommune. Oppgaver som ikke er direkte relatert til tjenesteproduksjon, som styring, planlegging og administrasjon, bør ses i sammenheng og samles for å videreutvikle gode og attraktive fagmiljøer. Store nok fagmiljøer gir mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig innen små og spesialiserte tjenester.

En ny kommune vil ha større mulighet for en mer koordinert påvirkning av regionale og statlige prosesser og beslutninger. En større kommune i Follo vil ha et mer overordnet perspektiv på nærings-, areal- og transportutvikling og miljø.

De fleste tjenestene vil fortsatt leveres i nærmiljøene i en ny kommune. For øvrige tjenester må gevinsten ved å samle fagmiljøer vurderes opp mot innbyggernes behov for lokale tjenestetilbud. En ny kommune kan ved å samle kompetansen i større fagmiljøer være bedre i stand til å frigjøre ressurser til analyse, forbedrings- og utviklingsarbeid. De fire kommunene vil samlet kunne få et sterkt fagmiljø blant annet innenfor juridiske tjenester, innkjøp, beredskap, IKT, HR, økonomi, plan og strategiområder med mer. Samtidig kan større og mer enhetlige fagmiljøer bidra til «silotenkning» og mindre tverrfaglighet.

Deltakelse og medvirkning er premisser for godt lokaldemokrati. Større kommuner legger i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og har oftere ulike former for medvirkningsorgan enn mindre kommuner. Politisk tillit og forståelsen av lokalpolitikken og sannsynligheten for å ta på seg politiske verv reduseres ved økt kommunestørrelse.

Det vil bli flere innbyggere bak hver folkevalgte lokalpolitiker i en ny kommune. Mens antall lokalpolitikere blir færre, vil sannsynligvis administrasjonene blir forholdsmessig større og mer profesjonalisert.

En større kommune vil sannsynligvis gi flere ledernivåer og lengre beslutningsveier. Stor grad av delegering til laveste mulige nivå i tjenesten vil være viktig for å lykkes. Myndiggjorte medarbeidere som kan ta gode beslutninger i den daglige driften er en suksessfaktor. Utviklingen i arbeidslivet tilsier at fremtiden krever en annen type ledelse med større fokus på myndiggjorte medarbeidere som er mer tilpasset det behovet vi kan få i en større organisasjon.

I en ny kommune kan flere av dagens interkommunale tjenester ses i sammenheng med øvrige tjenester og styres fra én kommune, med bedre utnyttelse av de samlede ressursene. Det vil også gi større mulighet til direkte politisk styring.

Avslutningsvis blir det trukket frem satsingsområder basert på rapportens drøftinger og idéer løftet frem under scenarioprosessen.

2 Formål og bakgrunn

Utvikling og drift av en kommune gjøres i stor grad ut fra lokale prioriteringer. Follokommunene har i dag mange ulikheter seg imellom. I en ny kommune vil det være tilsvarende ulikheter mot andre kommuner.

Det er ikke mulig å utrede seg fram til hvordan en kommune vil se ut i 2030. Denne rapporten er derfor ikke bygget på vitenskapelig metoder, men bygger på erfaringer kommunene har fra dagens situasjon.

Hovedinnretningen ved rapporten er å peke på muligheter for en eventuell ny kommune. Det er ikke vurdert på hvordan man kan forandre og forbedre samarbeidet kommunene har i dag.

Med bakgrunn i initiativ fra tidligere ordfører i Oppegård i mai 2015, ble det i september 2015 startet et felles arbeid om kommunereform i Follo. Fra november 2015 til januar 2016 ble det gjennomført en felles scenarieprosess for Follo med deltakere fra arbeidsutvalgene for kommunereform i Enebakk, Oppegård, Ski og Ås.

Innfallsvinkelen for scenarieprosessen var å se kommunene som en del av regionen Follo i et fremtidsperspektiv med tanke både på utfordringer og muligheter. Det er ikke benyttet vitenskapelige etterprøvbare metoder. Arbeidsutvalget diskuterte mulige fordeler ved en ny kommune i Follo og utviklet ideer til mulig satsingsområder. Prosessen har gitt grunnlag for videre dialog i Follo.

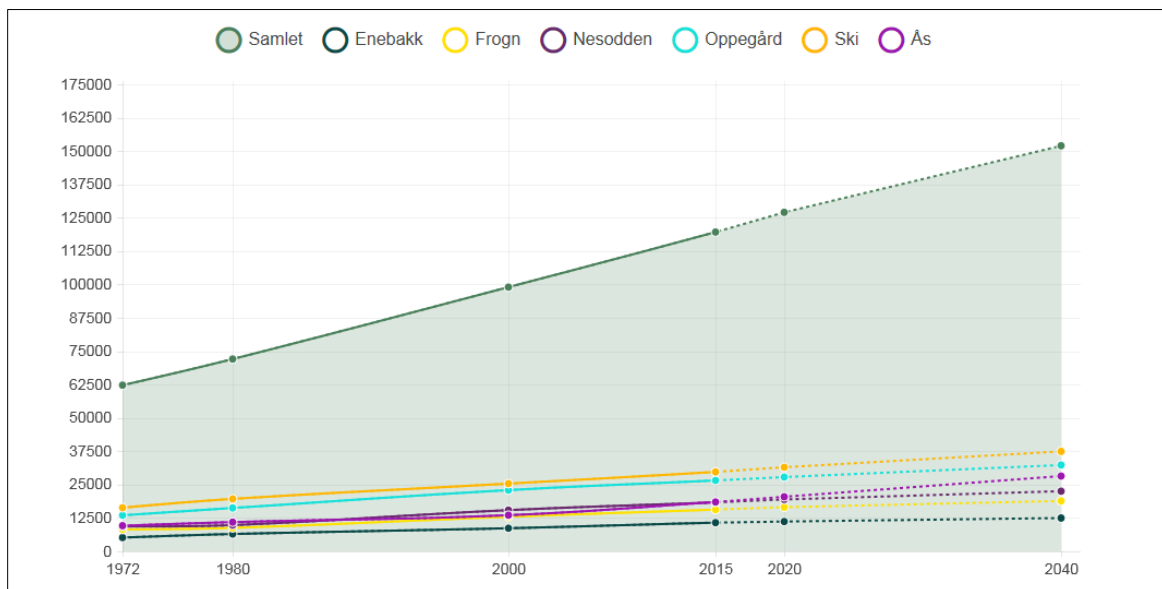
Follokommunene er en del av hovedstadsregionen som er i vekst og må forholde seg til en fremtid og omgivelser i kontinuerlig forandring. Økende og endrede brukerbehov vil være utfordrende for hver enkelt kommune. Dette må kommunene løse samtidig med forventede endrede rammevilkår fra statlige myndigheter. Vil dagens kommunestruktur være egnet til å løse fremtidige endringer og utfordringer?

I henhold til regjeringens mål med kommunereformen tar rapporten og arbeidet med kommunereform i de fire Follokommunene utgangspunktet i de overordnede målene:

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

3 Befolkningsvekst og sammensetning

Enebakk, Oppegård, Ski og Ås hadde per 1. januar 2015 til sammen 85 618 innbyggere. Med et slikt innbyggertall vil de sammen være blant de 10 største kommunene i Norge med dagens kommunestruktur. Medregnet innbyggertallet i Frogn og Nesodden har de seks kommunene 119 600 innbyggere. Folketallet samlet stiger ut fra prognosene (SSBs middelalternativ) til i overkant av 110 500 i 2040 – til sammen 152 000 for alle de seks kommunene.



Figur: Forventet befolkningsvekst, SSBs middelalternativ.

Ås har per 2015 en lavere andel barn i grunnskolealder enn de øvrige kommunene. I 2040 har Ås ut fra prognosene en høyere andel unge (alle grupper) og lavere andel eldre (67 og oppover) enn de øvrige kommunene. Oppegård har høyere andel eldre enn de øvrige kommunene både i 2015 og i prognosen for 2040. Sammensetningen av befolkningen påvirkes av veksten i årene fremover.

4 Skatt, øvrige inntekter, formue og gjeld

På generelt grunnlag har kommuner med høye skatteinntekter størst økonomisk handlingsrom. Av de fire kommunene utgjør Oppegård og Enebakk ytterpunktene mellom de fire med hensyn til skatteinntekter (se tabell i vedlegg).

Forholdet mellom lånegjeld og disposisjonsfond viser at alle kommunene har et relativt trygt og homogent økonomisk statusbilde.

Kommunene har i dag ulik status med hensyn til om eiendomsskatt er tatt i bruk som inntektskilde. Ås kommune har innført eiendomsskatt på næringsbygg, og eiendomsskatt på bolig skal utredes. Ski skal utrede eiendomsskatt i løpet av 2016. Oppegård og Enebakk har ikke eiendomsskatt. For 2014 viser statistikk at eiendomsskatt i snitt utgjør 2,5 prosent av inntektene for landets kommuner. Ås kommunes inntekter fra eiendomsskatt var ca. 20 mill. kroner i 2015. Spørsmålet om bruk av eiendomsskatt må vurderes i et eventuelt nytt kommunestyre.

4.1 Endring i inntekter

Fremtidige inntekter for kommunene påvirkes i størst grad av fremtidig befolkningsvekst, og sammensetning av befolkningen. Regjeringen har lagt frem et økonomisk opplegg for reformarbeidet, og har sendt forslag til endringer i inntektssystemet på høring. Som det fremgår i tabellen nedenfor er det først og fremst midler i form av engangsstøtte og reformstøtte, tilsammen 80 mill. kroner ved sammenslåing av Enebakk, Oppegård, Ski og Ås, som kan fastsettes med rimelig sikkerhet. Reformstøtte til sammenslåing av disse fire kommunene og Frogn og Nesodden vil utgjøre til sammen 95 mill. kroner.

Reformstøtte

Fra regjeringens side er det sagt følgende om økonomisk støtte i reformperioden:

Departementet vil dekke nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell. Kommuner som slår seg sammen vil kunne få reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune, og dagens ordning med inndelingstilskuddet videreføres. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden. Det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018.

I 2016 mottar alle kommuner et basistilskudd på 13,2 mill. kr. Dette er et tilskudd som alle landets kommuner mottar uavhengig av antall innbyggere. Ved en kommunesammenslåing vil det bare bli utbetalt ett basistilskudd til den nye kommunen. For å kompensere for denne reduksjonen innføres et inndelingstilskudd i inntektssystemet. Dette inndelingstilskuddet gir 100 % kompensasjon de første 15 årene. Etter 15 år trappes tilskuddet ned med 1/5 per år og bortfaller helt etter 20 år.

Økonomi	Enebakk, Oppegård, Ski, Ås	Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Ås
Engangsstøtte	50	65
Reformstøtte	30	30
Sum	80	95
Basistilskudd	-38,5	-64,2
Inndelingstilskudd (første 15 år)	38,5	64,2
Inndelingstilskudd (år 16)	-7,7	-12,8
Inndelingstilskudd (år 17)	-15,4	-25,7
Inndelingstilskudd (år 18)	-23,1	-38,5
Inndelingstilskudd (år 19)	-30,8	-51,3
Inndelingstilskudd (år 20)	-38,5	-64,2

Tabell: Reformstøtte i mill. kr. for de neste 20 årene for kommunene Enebakk, Oppegård, Ski og Ås og for disse samt kommunene Frogn og Nesodden.

Nytt inntektssystem

I desember 2015 ble det sendt ut et høringsnotat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet med forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Kommunenes sentralforbund (KS) har gjort simuleringer av det nye forslaget for dagens kommuner. KS understreker at det er sider ved forslaget som på det nåværende grunnlaget vanskelig lar seg bedømme med sikkerhet. Det er varslet at regjeringen vil komme tilbake med en bredere beskrivelse i opplegget for kommunesektoren 2017.

De samlede driftsinntektene for de fire kommunene er på drøyt 5,5 mrd. årlig. Samlet for de foreslåtte endringene, basert på dagens forutsetninger, har KS anslått at kommunene Enebakk, Oppegård, Ski og Ås kan få et tillegg på 2,7 mill. kroner eller en inntektssvikt på – 6 mill. kroner avhengig av hvilket strukturkriterium som legges til grunn for vurderingen (se vedlegg xx). Endringene som anslås som følge av nytt inntektssystem er derfor marginale sett i forhold til det kommunene i dag mottar i samlede frie inntekter.

Hvordan den nye modellen vil slå ut for en fremtidig storkommune er ikke mulig å anslå. Nedenfor er det gjort en isolert analyse av høringsforslaget.

	Endring
Enebakk	-7461
Oppegård	8612
Ski	1813
Ås	-251
Sum	2713
Frogn	765
Nesodden	1884
Sum	5362

Tabell: Endring ved isolert analyse av høringsforslaget ved 25,4 km grenseverdi for strukturkriterium. Den forutsetter samme demografi som i 2015, for både kommune og landet, og forutsetter at resten av landet er uforandret med hensyn til inndeling.

Forslag til inntektssystemet er ikke et viktig incitament i noen retning for kommunene i Follo og vil ikke være avgjørende for valg av løsning.

5 Samfunnsutvikling

En helhetlig og samordnet samfunnsutvikling i hovedstadsområdet er et av Stortingets mål for kommunereformen. Det skal tilrettelegges for positiv utvikling i lokalsamfunnet og i storsamfunnet. Det skal sikres ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn. Det skal utvikles gode bo- og arbeidsregioner. Det er nødvendig å sikre tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse.

5.1 Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse

Innenfor arealplanlegging vurderer de fire kommunene å ha presset kapasitet men god kompetanse. Det oppleves utfordrende å beholde høyt kvalifiserte medarbeidere over tid i flere kommuner. Innen samferdsel og teknisk infrastruktur vurderes kapasitet og kompetanse å være noe variert i de fire kommunene.

Administrativ kapasitet og kompetanse innen næringsutvikling har generelt vært lavt prioritert, men har fått økt fokus den senere tiden. Ås ansatte i 2015 en næringsrådgiver og Ski har planer om å ansette en næringsrådgiver/-sjef i 2016. Beredskap, miljø-satsing og ulovlighetsoppfølging er viktige områder det forventes at kommunene arbeider mer målrettet og systematisk med i fremtiden. Forventningene fra statlige myndigheter knyttet til dette arbeidet er krevende å imøtekomme i dagens kommuner.

En stor kommune kan ha bedre kapasitet til satsinger innenfor samfunnsutvikling ved å samle ressursene. Det vil kunne øke arbeidsplassens attraktivitet og gjøre den mindre sårbar ved fravær og turnover. Større fagmiljøer vil kunne ha større tverrfaglighet og mer spesialisert kompetanse. Det vil igjen kunne gi mulighet til å drive forsøks- og utviklingsarbeid fordi de er flere medarbeidere å fordele utviklingsarbeidet på. Større fagmiljøer kan gi større avstand mellom samarbeidende etater internt i kommunen, men det er mulig å etablere tiltak som reduserer slike ulemper.

Samlet areal for de fire kommunene er 538 km², og ville gjort den nye kommunen til den 201. største kommunen i areal i landet målt ut fra dagens kommunestørrelser. Inkludert Frogn og Nesodden vil arealet bli 685 km² og den nye kommunen ville blitt den 163. største kommunen i areal.

5.2 Arbeidsmarked, mobilitet, by-, tettsteds- og næringsutvikling

De fire og de seks kommunene er en del av et sammenhengende bo-, service- og arbeidsmarked med Oslo som tyngdepunkt. Enebakk skiller seg ut ved at kommunen også vender seg mot Romerikskommunene.

Det er en ulempe med dagens kommunestruktur at kommunegrenser i Follo går på tvers av boområder. Dette gjelder særlig grensen mellom Oppegård og Ski (Greverud – Langhus), og Ski og Ås (Ski – Nygård og Ski – Tandberggløkka). Dermed mister man et overordnet perspektiv på by- og tettstedsutviklingen.

De fire kommunene har interesse av å styrke togtilbudet på Østfoldbanen som hovedtransportåre sørover fra Oslo til Moss, og styrke busstilbud og transportforbindelser på tvers i Follo, herunder mating til jernbanen. Kommunene vil som en samlet aktør i en større kommune, kunne yte en mer koordinert påvirkning på utviklingen av kollektivtilbudet i regionen. Kommunene samarbeider allerede om dette, blant annet gjennom Follorådet.

Kommunene i Follo har ambisjoner om å bli en region kjent for et innovativt og konkurransedyktig næringsliv basert på utstrakt samarbeid mellom forskningsinstitusjoner, næringsliv og regionale og nasjonale myndigheter. Samarbeidsplattformen for næringsutvikling¹ har bioøkonomi som satsingsområde. For å nå målene i samarbeidsplattformen må kommunene i Follo utvikle gode bosteder, regulere arealer til næringsutvikling og være ledende i Norge på innovative anskaffelser og leverandørutvikling.

I dag er kommunene samarbeidspartnere men også konkurrenter om næringsetablering og -utvikling. En ny kommune vil ha større samlet kapasitet til å legge til rette for næringsutvikling ved å samle ressursene. Follokommunene samarbeider om dette i dag, blant annet gjennom Follorådet.

Næringsutvikling er et felles satsningsområde for Follokommunene. Det kan virke som samarbeidet gjennom Follorådet ikke har fungert optimalt, ved at det ikke er forpliktende nok. Det kan være flere grunner til det, som ulik prioritering i de syv kommunene. I en ny kommune, med én kommuneplan, vil det bli en felles prioritering av næringsutvikling.

¹ Avtale mellom Follorådet, NMBU, Akershus fylkeskommune signert i 2015.

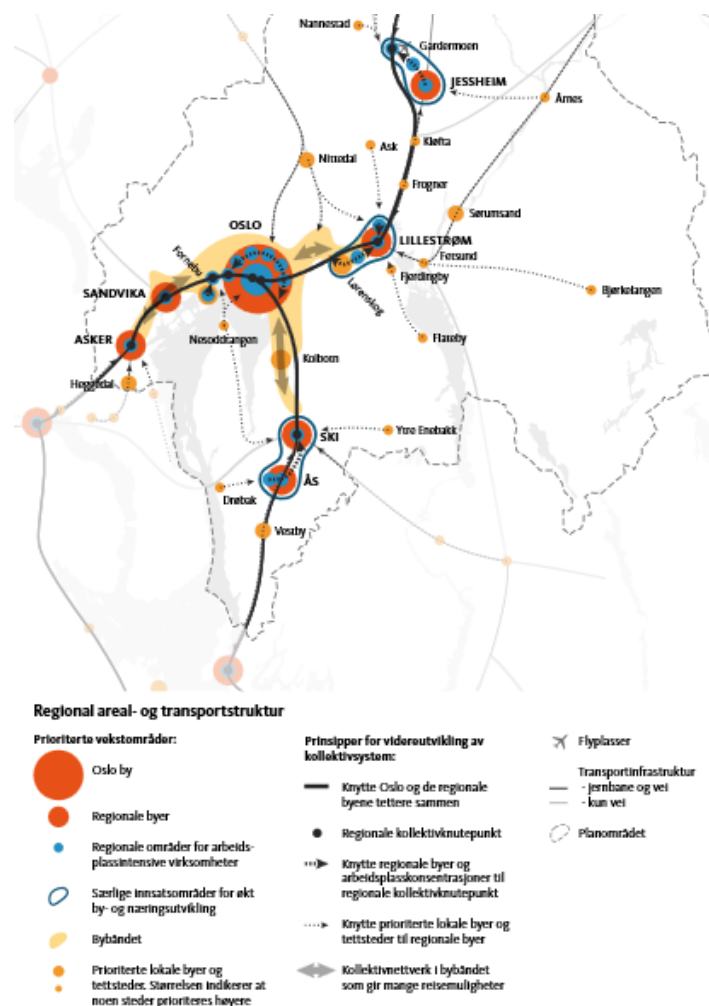
En ny kommune i Follo vil kunne ha en mer overordnet tilnærming til samfunnsutviklingen generelt, og til næringsutviklingen spesielt. Dette vil kreve mindre koordinering enn tilfellet er i dag. Samarbeid på disse områdene kan ikke sies å være tilstrekkelig. Follo er ikke et regionalt tyngdepunkt sammenliknet med andre regioner i hovedstadsområdet som Asker og Bærum og Nedre Romerike. Follo er også i konkurranse med Mosseregionen og Drammensregionen.

5.3 Utbyggingsmønster og infrastruktur

Innen areal- og samferdselsplanlegging legger kommunene til grunn nasjonale og regionale føringer. Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus ble vedtatt i desember 2015. Planen vil bli førende for framtidig utbygging og infrastruktur i Follo. En viktig forskjell fra dagens utvikling er en sterkere konsentrasjon av bolig- og arbeidsplassveksten til noen prioriterte vekstområder, og en tilsvarende klar begrensning på spredt vekst utenfor disse områdene.

I planen går vekst foran vern av jordbruksområder og regional grønnstruktur i prioriterte vekstområder, mens vernet står sterkere utenfor. Dette skal på sikt føre til redusert tap av grønne arealer. Dette er en særlig utfordring i Ås, der landbruksarealene er tett på sentrum, men også i Ski.

I planen inngår Ski og Ås som regionale byer. Bybåndet går fra Oslo til Langhus langs Østfoldbanen, der mesteparten av framtidig utbygging forventes å finne sted. Kolbotn, Ytre Enebakk, Flateby, Nesoddtangen, Vestby og Drøbak er prioriterte byer/tettsteder, se figur nedenfor.



Illustrasjon: Kart fra Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Bybåndet fra Oslo til Langhus og regionale byer som Ski og Ås skal ta en høyere vekst enn i dag fordi kollektivtransporten her er særlig kapasitetssterk og konkurransedyktig.

En ny kommune i Follo vil ha et mer overordnet perspektiv på areal- og transportutvikling. Med en felles kommuneplan kan det bli enklere å prioritere arealer som bygger på regionale planer. Dette kan gi bedre planlegging, redusere antall innsigelser, og dermed øke forutsigbarheten og fremdriften i planarbeidet.

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus inneholder en handlingsplan som kommunene og Akershus fylkeskommune skal følges opp i årene fremover. I den grad kommunene følger opp og legger den regionale planen til grunn, vil dette sikre et mer overordnet perspektiv på i areal- og transportplanleggingen i hovedstadsområdet sammenliknet med i dag.

5.4 Rekreasjon, idrettsanlegg, grøntområder og miljø

Kyst- og markaområdene i Follo brukes til rekreasjon og friluftsliv i regionen. Et tettere utbyggingsmønster gjør at verdien av gjenværende kyst- og grøntområder øker. Kommunene har felles interesse i å utvikle kyststi langs Bunnefjorden og utvikle løypenettet i marka. Det er viktig å avsette og opprettholde areal til gode og grønne uterom i byer/tettsteder, samt arealer av typen «100 meterskogen».

En ny kommune kan lettere etablere og drifte regionale fellesanlegg til fotball, svømmehall med flere. Det gir mulighet til å utføre en vurdering av plassering og fordeling av anleggene på tvers av dagens kommunegrenser. Mindre anlegg bør etableres i nærmiljøene, mens større anlegg bør etableres sentralt og med god kollektivbetjening.

Kommunene skal sikre en miljøvennlig og framtidsrettet utvikling. Follokommunene har som nevnt en relativt liten arealutstrekning, og utbygde tettsteder ligger stort sett langs eksisterende infrastruktur som Østfoldbanen, E6 og E18. I tillegg er det i gang arbeid med betydelig utvidelse av kollektivtilbudet mellom Oslo og Folloregionen. Forutsetningene er derfor til stede for en sosial, miljøvennlig og økonomisk bærekraftig utvikling i Follo.

Samtidig øker presset på natur- og kulturmiljøet i tettbygde områder i Follo og behovet for å verne marka. En fordel med en større kommune vil være at miljø blir et større forvaltningsområde. Det vil gi en mer helhetlig forvaltning av større og sammenhengende naturverdier av biologisk mangfold som våtmarker og annen grønnstruktur. Disse følger ikke kommunegrensene.

Kommunene vil få et stadig større ansvar knyttet til klima og miljøutfordringer. Dette krever bred kompetanse. En ny kommune kan gi mulighet for større fagmiljøer.

5.5 Konklusjon

En større kommune kan vurdere plassering av boliger, næring, offentlige funksjoner, sammenhengende grønnstruktur og infrastruktur med mer i et mer overordnet perspektiv i Follo. Det vil kunne gjøre det enklere å utvikle attraktive byer og tettsteder og få gjennomført bedre utbygd kollektivdekning.

En stor kommune kan gi rom for å samle større fagmiljøer. Dette kan gi bedre mulighet for å drive med utviklingsarbeid. Dette vil kunne øke arbeidsplassens attraktivitet.

6 Tjenesteyting

Det er et mål med kommunereformen å gi gode og likeverdige tjenester til innbyggerne. Det vises til at større fagmiljøer gir mer stabilitet, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig for små og spesialiserte tjenester.

6.1 Kommunale tjenestetilbud

Basistjenester som barnehage, skole og sykehjem vil fortsatt ligge i nærmiljøene i en ny kommune.

Flere oppgaver og økte behov blant innbyggerne forutsetter at kommunen har stadig mer spesialkompetanse for å tilby tjenester med god kvalitet. Interkommunalt samarbeid på en rekke områder viser at kommunene er for små til å løse mange av oppgavene sine i dag. Det er sannsynlig at behovet for samarbeid vil øke med dagens kommunestruktur.

Store organisasjoner har gjerne en mer sammensatt og kompleks struktur enn små. De utvikler mer spesialiserte roller og funksjoner, og ofte også en mer hierarkisk struktur. Store kommuner vil derfor i de fleste tilfeller være bedre i stand til å tilby et bredt spekter av lokale tjenester og funksjoner. Store kommuner har gjerne en mer spesialisert struktur, og vil derfor ha bedre forutsetninger for å tilby spesialiserte tjenester (NIBR 2003).

En større kommune kan gjennom sin rekrutteringspolitikk få en bredere og mer differensiert kompetanse på de enkelte fagområdene. Samvirke mellom ulike fag gir ofte muligheter til større spisskompetanse og dermed også muligheter for riktigere løsninger. (PWC temanotat 2016). Der hver kommune i dag har én-tre saksbehandlere på et område kan en ny kommune få fire-tolv medarbeidere på et fagområde.

Hvorvidt en større kommune vil gi mer effektive tjenester avhenger blant annet av om tjenesten bør leveres nær den enkelte bruker eller sentralt. Et kvalitativt godt tilbud forutsetter at det er et tilgjengelig tilbud. Administrasjon og sektoradministrasjon er typiske tjenester som egner seg å samle for å styrke fagmiljøene. Barnehage og skoler er typiske tjenester det er lite ønskelig å sentralisere av hensyn til reiseveien (NIBR 2003).

For spesialiserte tjenester vil en større kommune kunne bedre kvaliteten fordi en større befolkning øker rekrutteringen av kompetente medarbeidere, gir større fagmiljø og større bredde i tjenesteytingen (NIBR 2003).

I en ny kommune må tjenestetilbudet harmoniseres. Hvis det ikke er tilstrekkelig ressurser til å heve nivået for samtlige tjenester, kan noen innbyggere oppleve å få et dårligere tjenestetilbud.

Oppvekst

Det er stor forskjell i eierstrukturen på barnehagesiden i de fire kommunene. Mens 35,7 % av barna i Enebakk går i kommunal barnehage har 90,4 % av barna i Oppegård plass i kommunale barnehage. Videre strategi for eierstruktur og organisering av samarbeidet med de private barnehagene må avklares i en ny kommune.

Kommunene er i tillegg til å være barnehageeiere også lokal barnehagemyndighet. I tillegg til å drifte de kommunale barnehagene skal kommunen føre tilsyn med at både kommunale og private barnehager overholder gjeldende regelverk. Med få personer i barnehageadministrasjonen må samme saksbehandler ofte ivareta begge roller. Det kan være enklere å legge til rette for en

organisatorisk uavhengig stilling for barnehagemyndigheten i en større kommune med flere barnehager og større barnehageadministrasjon.

De fire kommunene har til sammen 23 barneskoler, ni ungdomsskoler og tre 1-10 skoler. I tillegg ligger det fire videregående skoler i disse kommunene.

Netto driftsutgifter i grunnskolesektoren inkludert undervisning ser ut til å være høyere i Enebakk, Frogn og Ås enn i Oppegård og Ski. Dette kan i hovedsak skyldes skolestruktur og skyss. En større kommune har gjennom lokalisering og opptaksområder mulighet for å legge til rette for bedre utnyttelse av skolekapasiteten i dagens grenseområder når det skal bygges nye skolebygg. Dette gjelder særlig i områdene Ski/Solberg og Greverud/Langhus.

De syv Follo kommunene eier sammen Follo barne- og ungdomsskole. Det er en skole for barn med store sammensatte lærevansker og behov for tilrettelagt undervisning. Skolen ligger i Ski (vertskommune) og har 61 elevplasser. Vertskommunemodellen krever utstrakt samarbeid om retningslinjer, økonomi og investeringer knyttet til skolen. Dette er krevende. Kommunene har ulike prioriteringer, noe som erfaringsmessig gjør det vanskelig å få likelydende vedtak. I en ny kommune kan skolen ha én eier. Dette kan redusere behovet for koordinering ved endring og utvikling av skolen.

Administrasjonen opplever et økende omfang av henvendelser fra skoler, foreldre og fylkesmann om rettigheter og plikter etter opplæringsloven, som f.eks. elevenes psykososiale miljø, tilpasset opplæring, spesialundervisning og skyss. Ved å samle skolefaglige rådgivere og juridisk kompetanse kan en ny kommune være bedre rustet til å møte økning og kompleksitet i henvendelser. I et større fagmiljø kan rådgiverne spesialisere seg innenfor ulike områder og komplementere hverandre. Flere medarbeidere gir mulighet for større bredde i erfaring og kompetanse og flere å fordele utviklingsoppgaver på. En samling av ressursene kan bidra til mer systematisk satsing på skoleutvikling med flere medarbeidere samlet i ett kompetansemiljø.

PPT har ansvar for både sakkyndige vurderinger og systemrettet arbeid. Tjenestene opplever at det stilles stadig større krav til spesialkunnskap for å avdekke elevenes vansker knyttet til adferd, språk og diagnoser. Større kompetansemiljøer kan gi bedre mulighet for spesialisering fordi det vil være flere barn med samme behov. Dette kan effektivisere saksbehandlingen og frigjøre ressurser til systemrettet arbeid i skoler og barnehager. En samling av PPT kan gjøre det enklere å dele og bygge kompetanse innad i tjenesten og kan gi flere medarbeidere å spille på i krevende saker. Samling av tjenesten øker reiseavstandene både for tjenestene og brukerne.

Ungdomsmiljøer dannes på tvers av kommunegrensene. Forebyggende seksjon i politiet mener det er viktig at kommunene har medarbeidere som kan være tilstede der ungdommen ofte oppholder seg. Dette kan være et annet sted enn bostedskommunen. Ski sentrum tiltrekker seg for eksempel ungdom fra omkringliggende kommuner. Politiet mener det vil styrke det forebyggende arbeidet å jobbe med ungdom på tvers av dagens kommunegrensene. Det kan kreve mindre koordinering å gjøre dette under én ledelse i en ny kommune. Samarbeidet med forebyggende enhet ved Ski politistasjon antas også å bli styrket i en større kommune.

I en ny kommune kan en samlet barneverntjeneste med flere medarbeidere skape et fagmiljø som har spesialisert kompetanse og kan arbeide med metodeutvikling. Det kan vurderes å ansette egne barnevernjurister i kommunen. Disse vil også kunne prosedere saker for Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Dette forventes å gi lavere kostnader pr time utført arbeid enn å kjøpe tjenestene eksternt slik de fire kommunene gjør i dag fordi kommunale lønninger normalt er lavere enn timeprisen til private advokater. Samtidig gir det tjenesten enklere tilgang på juridisk kompetanse i den daglige driften uten at dette faktureres ekstra.

Den interkommunale barnevernvakten med Ski kommune som vertskommune er barnevernets akuttberedskap på kveldstid og i helger. Hovedoppgaven er å hjelpe barn og familier i krise som trenger rask hjelp. En ny kommune kan inkludere barnevernvakten i den ordinære tjenesten. Dersom tjenesten organiseres under samme leder som barnevernet kan dette lette informasjonsflyt og gi mindre sårbarhet ved fravær i vakter på kveld og helger fordi saksbehandlerne vil ha samme fagmiljø og felles opplæring. Dette kan gi en mer enhetlig saksbehandlingen enn i dagens ordning med separate virksomheter. Bærum kommune samarbeider med Asker om barnevernvakt. Bærum ser store fordeler ved at det er de samme medarbeiderne som bemanner akuttmottak på dagtid og barnevernvakten på kveld og helg. Det gir mulighet for hele stillinger, tett kobling til kommunens eget barnevern og en spesialisering i håndtering av akutte hendelser. Den nye kommunen kan velge å tilby tjenester til omkringliggende kommuner.

Selv om kommunene kan samarbeide om tjenester som PPT og barnevern uavhengig av kommunestruktur, vil det være vanskelig å avgjøre hvilke kommuner og tjenester som har størst behov for bistand, omfanget av bistanden som skal gis og hva som skal være særlige satsingsområder.

I en ny kommune kan ledelse og administrasjon innen kultur samles samtidig som man beholder tjenestetilbudene i nærmiljøene. Dette kan gi mulighet til mer spesialisering og bygge opp sterke fagmiljøer, for eksempel ambulerende formidlingsteam med spesialkompetanse. Det vektlegges i nasjonale føringer at biblioteket skal være en møteplass hvor det drives aktiv formidling, offentlig samtale og debatt. Ny teknologi vil være et supplement som gir digital tilgang til biblioteket, men det vil fortsatt være behov for personlig formidling, særlig til barn og unge. Follo har felles låne regler og bøker kan lånes og leveres på tvers av kommunegrensene.

Kulturskolene har ulik organisering og størrelse og har utviklet seg forskjellig i kommunene. Antall elevplasser varierer og henger ikke nødvendigvis sammen med innbyggertall. Kulturskolene samarbeider på tvers av kommunen i dag, blant annet med å søke felles midler til strykeinstrumenter, samspillsprosjekter og elevkurs. Det er inngått en samarbeidsavtale mellom Norges Musikkhøgskole og Follokommunene (med unntak av Enebakk) for å styrke aktiviteten i regionen og utvikle talenter. Over tid vil kulturskolen i en større kommune kunne redusere bruken av deltidsstillinger.

Helse, sosial og omsorg

Det er en fordel for innbyggerne å ha tilgang til tjenester som for eksempel helse- og omsorgssenter, frivilligsentral og sykehjem i nærheten av der de bor. Omsorgsbyggene bør plasseres slik at de bidrar til å skape byer og tettsteder der det er godt å bo.

Det er behov for ressurser til tjenesteutvikling, innovasjon og velferdsteknologi for å demme opp om økt behov for arbeidskraft i tjenestene i fremtiden. En ny kommune vil ha flere brukere og kan som følge av dette ha større gjennomslagskraft overfor aktuelle leverandører av velferdsteknologi.

Kravet til spesialkompetanse i helse- og omsorgstjenestene øker. Det oppleves krevende for kommunene å løse dette med dagens størrelse. En ny kommune har flere brukere og kan i større grad velge å utvikle tilbud i egen regi under én enhetlig politisk og administrativ ledelse. Det krever et visst pasientvolum for å utvikle gode kompetansemiljøer på spesialområder. En større kommune kan ha bedre kapasitet til å sikre tilbud om spesialiserte tjenester, som lindrende omsorg til døende, kreftomsorg, rehabilitering og langt fremkommet demens, hvis ressursene i de fire kommunene ses samlet. Innen smittevernarbeid vurderer tjenestene at det vil være en fordel med

større fagmiljøer. I en ny kommune kan også kapasiteten på korttidsplasser og rehabilitering ses i sammenheng for flere sykehjem.

En samling av spesialenheter vil innebære lengre reiseavstander for en del brukere og pårørende av disse tjenestene.

Follokommunene samarbeider om opplæringstilbud til pleie- og omsorgssektoren i Kompetansehjulet i Follo, som utvikler og koordinerer opplæringstilbud for fagutdanning på videregående- og høgskolenivå samt læring på arbeidsplassen. De lykkes godt med å få statlige midler til kompetanseheving. I en ny kommune kan dette arbeidet videreføres.

I en ny kommune kan administrasjon, spesialkompetanse og bestiller-/inntaksenhet samles. Større enheter kan få et bredere kompetansemiljø og dermed styrke kompetansen på saksbehandlingen i tjenestene. Distansen mellom noen av tjenestene og bestillerenheten kan bli større. Det kan øke behovet for ressurser til samhandling.

Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski og Ås har nylig etablert Follo lokalmedisinske senter IKS (LMS). Fra 1. mars 2016 inngår også Follo legevakt IKS i Follo LMS. Enebakk er også medeier i lokalmedisinsk senter på Romerike. En ny kommune har bedre forutsetninger for å ha kapasitet til å håndtere svingninger i antall utskrivningsklare pasienter. En ny kommune vil trolig være stor nok til å drifte senteret i egen regi, men det vil være en fordel for driften at alle seks kommunene inngår. Det vil være aktuelt å selge plasser til omkringliggende kommuner.

Statistikk for bruk av Follo legevakt viser at avstand til tjenesten virker inn på bruken av tilbudet. Ski kommune er i ferd med å etablere daglegevakt på Ski sykehus. En ny kommune må ta stilling til om daglegevakten skal opprettholdes i tettstedene.

Behovet for psykisk helsehjelp og rusomsorg er økende. Oppfølging av brukere med sammensatte diagnoser (rus/psykiatri) krever både høy kompetanse og bemanning. En større kommune vil ha flere brukere og mulighet for større og bredere fagmiljøer. Personalressursene kan utnyttes mer effektivt der flere brukere kan håndteres med samme bemanning. De fire kommunene løser disse oppgavene i dag ved å kjøpe tjenester utenfor Follo. I en ny kommune kan ha mulighet for å opprette spesialiserte boenheter som reduserer behovet for kjøp av plasser. Forutsetningen er at befolkningsgrunnlaget er stort nok til at det er økonomisk lønnsomt å ha i egen kommune. Her vil det være en fordel med et stort befolkningsgrunnlag, og dermed en kommune som består av alle kommunene i Follo.

Kommunalt rusarbeid og psykisk helsearbeid har et løpende samarbeid med spesialisthelsetjenesten (AHUS). Det er viktig med et stabilt samarbeid mellom kommunen og spesialisthelsetjenesten både på individ- og systemnivå. En større kommune vil være en mer likeverdig part i dette samarbeidet. Det vil også være enklere for AHUS å forholde seg til én kommune i stedet for seks kommuner i Follo. Vestby vil trolig inngå i opptaksområdet til Sykehuset i Østfold.

Fra 2017 får kommunene ansvar for øyeblikkelig hjelp døgntilbud og utskrivningsklare pasienter fra rusbehandling og psykisk helsevern i spesialisthelsetjenesten. Dette stiller krav til kapasitet og kompetanse, jf. erfaringene fra etableringen av LMS. Innretning og omfang av ansvaret er foreløpig ikke definert. En ny kommune kan velge å ivareta oppgavene i egen regi fremfor ved interkommunalt samarbeid.

Kommunene har utfordringer på boligområdet. Det er viktig å legge til rette for gode bomiljøer som sikrer mangfold og legger til rette for bosetting av grupper som trenger bistand til å komme inn på boligmarkedet. En ny kommune vil ha et felles marked for boliganskaffelser.

En ny kommune vil ha mulighet til å se på tjenestene i de ulike NAV kontorene og vurdere om tjenester bør slås sammen. Kommune og stat er likeverdige partnere, dette må derfor gjøres i dialog med den statlige eieren. Når den nye aktivitetsplikten i lov om sosiale tjenester iverksettes vil det kreve et bredt spekter av tiltak mot ulike brukergrupper. En ny kommune med flere næringsdrivende og mer variert næringsliv kan ha mulighet til å tilby et bredere utvalg av arbeidstiltak (både statlige og kommunale) og har et større nedslagsfelt for praksisplasser innen kommunens grenser.

Det er viktig for lokalsamfunnet å lykkes med integreringsarbeid. Både Rælingen og Drammen har gode resultater på dette området. Det kan tyde på at tilnærming og systematikk er viktigere enn kommunestørrelse for å lykkes. Et større fagmiljø gjør det enklere å frigjøre ressurser til å bygge gode systemer for integrering.

Tekniske tjenester

For tekniske tjenester vil det på en del områder være gunstig med større fagmiljøer. Det gir mulighet for å ha spesialkompetanse på områder hvor det i dag ikke er stort nok tilfang av oppgaver i den enkelte kommune, eventuelt mulighet for å ha flere medarbeidere med samme kompetanse. Eksempler kan være kildesporing av lekkasjer, oppfølging av vannkvalitet, drift av veily, tekniske anlegg i bygg, energioptimalisering, brannvern, bassengdrift og trafikkjeneste. En større kommune har bedre evne til å ivareta vaktberedskap fordi det er flere medarbeidere å spille på.

Kommunene har i dag nødvendige maskiner og spesialutstyr som er lite i bruk. En større kommune kan utnytte disse bedre ved å dele på samme maskinpark, for eksempel utstyr til rørinspeksjon, veihøvel og slamsuger. For utstyr som alle kommunene trenger på samme tid av året er det lite å hente på å dele på maskinparken som for eksempel brøyteutstyr og feiemaskiner.

En større kommune med flere byggeprosjekter har større mulighet for å profesjonalisere utbygger- og byggeprosjektrollen. For daglig drift og vedlikehold av byggene er det en fordel å være lokalisert i nærmiljøet for å kunne bistå raskt og ha kort reisetid.

Tjenestene opplever det utfordrende å rekruttere kvalifisert personell innenfor flere av de tekniske områdene. Bredere og større kompetansemiljøer kan gjøre en ny kommune til en mer attraktiv arbeidsgiver.

Beredskap

Alle kommuner er i beredskapsloven pålagt å ha en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse med oversikt over kommunenes risikobilde for hendelser organisasjonen ikke klarer å håndtere innenfor daglig organisering. Kravene til kommunene skjerpes og behovet for ressurser øker på dette området. Det er grunn til å tro at en større kommune vil ha bedre mulighet til å forebygge, forberede og håndtere kritiske situasjoner. Beredskapsplanlegging vil være en viktig del av en eventuell ny kommunes overordnede planlegging.

6.2 Konklusjon

De fleste tjenestene leveres i nærmiljøene og dette vil fortsette i en ny kommune. Gevinsten ved å samle fagmiljøer må vurderes opp mot innbyggernes behov for lokale tilbud. Sentralisering gir større fysiske avstander og økt reisetid for brukere og medarbeidere. Samtidig kan samling av fagmiljøer, for eksempel ingeniører, jurister og arkitekter, gi større bredde i kompetansen, mulighet for å utvikle mer spesialkunnskap og gjøre tjenestene mindre sårbare ved fravær og turnover.

En ny kommune kan ved å samle kompetansen i større fagmiljøer frigjøre ressurser til analyse, forbedrings- og utviklingsarbeid. Stillingsbrøker avsatt til dette arbeidet i de fire kommunene i dag kan utnyttes bedre i hele stillinger i en ny kommune.

Follokommunene konkurrerer om å rekruttere og beholde dyktige medarbeidere. En ny kommune blir en større aktør ved rekruttering hvor de fire kommunene ikke lenger konkurrerer seg imellom om å rekruttere og beholde dyktige medarbeidere.

De fire kommunene har på flere fagområder utfordringer med å beholde dyktige og erfarne medarbeidere med spesialkunnskap. Gode fagmiljøer og flere utviklingsmuligheter kan gjøre en ny kommune mer attraktiv som arbeidsgiver og minsker sårbarhet ved fravær, vakanser og stor sakspågang.

7 Myndighetsutøvelse

Kommunene skal ivareta innbyggernes rettssikkerhet både som tjenesteprodusent, myndighetsutøver og samfunnsutvikler. Myndighetsutøvelse skjer på alle nivå i forvaltningen og utøves både av folkevalgte organer og administrativt. Kommunen treffer enkeltvedtak og vedtar lokale forskrifter og vedtekter.

Ekspertutvalget har fremhevet følgende kriterier for vurdering av kommunen som myndighetsutøver:

- tilstrekkelig kapasitet
- relevant kompetanse
- tilstrekkelig distanse

7.1 Kapasitet og kompetanse

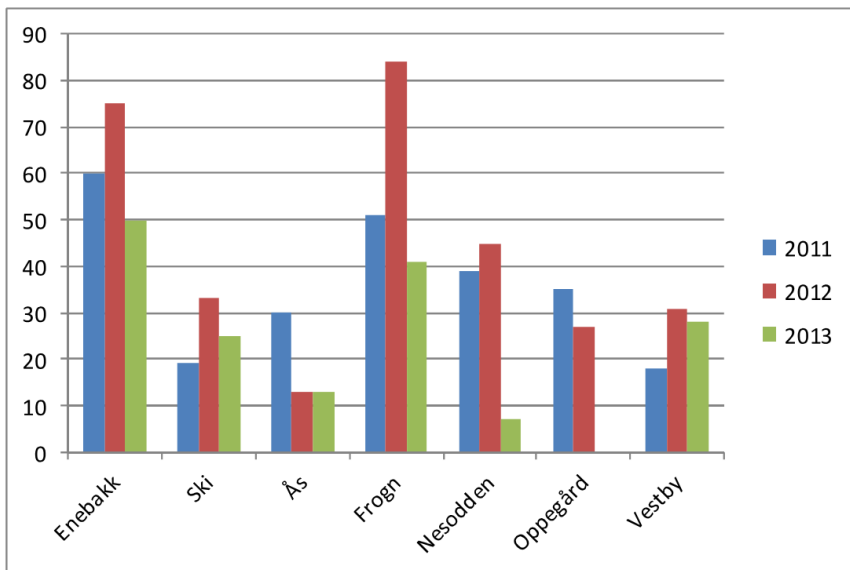
Det er begrenset med undersøkelser av hvordan store og små kommuner forvalter rollen som myndighetsutøver, og det er ikke gjort empiriske undersøkelser av forholdet mellom kommuneinndeling og kvaliteten på myndighetsutøvelse isolert sett. Det finnes først og fremst studier innen barnevernsfeltet (Delrapport fra regjeringens ekspertgruppe for kommunereformen mars 2014). Flere undersøkelser viser at små kommuner oftere har problemer med å rekruttere ansatte med barnevernspedagogisk utdanning enn større kommuner. Små kommuner kan ha problemer med å etablere prosedyremessig rettssikkerhet, fordi de ikke har tilgang på juridisk kompetanse.

Utviklingen med større krav til kommunenes myndighetsutøvelse, i form av flere lovpålagte rettigheter og plikter, flere og mer komplekse enkeltvedtak som skal fattes, flere kommunale plikter, samt tiltakende rapporteringskrav, stiller økende krav til relevant og tilstrekkelig kompetanse i kommunene.

Kommunene i Follo er alle større enn det som anses som små kommuner i de refererte undersøkelsene ovenfor. Samtidig preges alle kommuner av de økte kravene til myndighetsutøvelse. En større kommune med større fagmiljøer og flere jurister gir mulighet for spesialisering innen ulike fagområder.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist for 2013 viser at Enebakk har den lengste saksbehandlingstiden, mens den er lavest i Nesodden kommune. Det er ikke grunnlag for å si at saksbehandlingstiden er lengre i små kommuner sammenliknet med store.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist:



Antall kalenderdager.

Follo distriktsrevisjon 2015, byggesaksbehandling Forvaltningsrevisjonsrapport Enebakk kommune.

7.2 Distanse

Undersøkelser viser at småsamfunnets gjennomsiktighet kan motvirke forskjellsbehandling, fordi de små forholdene gir innbyggerne mulighet til å ha innsyn i og kunnskap om kommunens avgjørelser og disposisjoner. Ulikheter i myndighetsutøvelsen blir dermed mer tydelig. Dessuten vil den enkelte saksbehandler oftere ha lokalkunnskap og kunnskap til den konkrete saken i en liten kommune, og dermed være i stand til å utøve et bedre skjønn. I store kommuner kan avstanden mellom saksbehandler og partene bli så stor at saksbehandleren kun får en teoretisk tilnærming til saken (Delrapport fra regjeringens ekspertgruppe for kommunereformen mars 2014).

Det er videre slik at undersøkelser viser at det oftere oppstår problemer knyttet til administrasjonens og politikernes inhabilitet i små kommuner (med 2 000 innbyggere eller mindre) enn i store. Alle Follokommunene er med hensyn til antall innbyggere store i norsk sammenheng. Dette tilsier dermed at utfordringer knyttet til habilitet oppstår sjeldnere.

7.3 Konklusjon

De fire kommunene har hver for seg en kommunestørrelse som tilsier god kapasitet og kompetanse innen myndighetsutøvelse. De fire kommunene samlet vil kunne få sterke fagmiljøer innenfor juridiske tjenester og annen saksbehandling. Dette vil minske sårbarhet ved fravær og ved variasjon i sakspågangen. De fire kommunene har tilsvarende en viss grad av å være småsamfunn, med tilhørende gjennomsiktighet som kan motvirke forskjellsbehandling, samt at kommunene er langt fra å være småkommuner der det er problemer knyttet til administrasjonens og politikernes inhabilitet.

8 Demokratisk arena

Regjeringen legger vekt på å styrke lokaldemokrati og gi kommunene flere oppgaver. Større kommuner reduserer også behovet for interkommunale løsninger.

Følgende kriterier er sentrale for at kommunene skal ivareta sin rolle som demokratisk arena:

- høy politisk deltakelse
- lokal politisk styring
- lokal identitet
- bred oppgaveportefølje
- statlig rammestyring

8.1 Høy deltakelse og lokal styring

For å få et godt lokaldemokrati er det et mål å ha høy deltakelse og medvirkning. Dette kan sikres i både små og store kommuner. En kommune skal sikre nærhet til de folkevalgte og invitere til bred deltakelse for befolkningen.

Valgdeltakelsen i 2015 i de fire kommunene varierer med Oppegård med høyest deltakelse og Enebakk med lavest. Erfaringene i Follo bryter dermed med hovedtrender om høyere valgdeltakelse i mindre kommuner. Valgdeltakelsen skyldes dermed andre forhold enn kommunestørrelse. I lokaldemokratiundersøkelsen i 2011 pekes det på at forskjeller i kommunestørrelse i seg selv har liten innvirkning på innbyggernes valgdeltakelse. Rundt fire prosent tilskrives kommunestørrelse. Landsgjennomsnittet for valgdeltakelse var 60 prosent ved valget i 2015. Generelt i Norge er valgdeltakelsen synkende, og kvinner stemmer i større grad enn menn.

Kommune	Valgdeltakelse 2015 i prosent
Enebakk	57,5
Frogn	65,6
Nesodden	67,8
Oppegård	67,7
Ski	63
Ås	59,7

Det finnes en rekke former for deltakelse. Kommuneloven åpner for at andre enn administrasjonssjef eller folkevalgte organ kan sette saker på den politiske dagsorden. Ordningen med innbyggerforslag er lovfestet i kommuneloven § 39a og de fleste kommuner har i tillegg spørretidsordning.

Minsak.no er et etablert verktøy for å fremme innbyggerforslag der man bl.a. kan bruke sosiale medier for å skape interesse for saken. Erfaring med innbyggerforslag er liten i de fire kommunene.

Bo- og arbeidsmarkedet i Follo er sammenhengende. Med dagens kommunegrenser i Follo vil mange innbyggere ikke kunne si sin mening ved valg om forvaltningen av områder de oppholder seg enten i arbeidstiden eller på fritiden. Dette gjelder for eksempel innbyggere på Tandbergløkka som har Ski sentrum som nærmeste tettsted, men som er innbyggere i Ås kommune. Et annet eksempel er hvordan drikkevannskilder kan påvirkes av avrenning fra nabokommune, eller hvordan lokalisering av tiltak i en kommune påvirker nabokommunens innbyggere.

Kommunestrukturen kan skape styringsutfordringer i flerkommunale byområder, noe kommunene i Follo kan defineres å være en del av (Delrapport fra regjeringens ekspertgruppe for kommunereformen mars 2014). Kommunesammenslåing kan sikre en overordnet styring og direkte

folkevalgt kontroll med utviklingen i en (by-)region. En større kommune vil redusere behovet for formelle og uformelle nettverkssamarbeid med de demokratiske utfordringer disse gir.

Større kommuner legger i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og har oftere ulike former for medvirkningsorgan, enn mindre kommuner. Innbyggere i større kommuner er mer aktive i aksjoner og underskriftskampanjer, og valgdeltakelsen ved nasjonale valg er større i de største kommunene (Ibid). Undersøkelser viser at politisk tillit og forståelsen av lokalpolitikken og sannsynligheten for å ta på seg politiske verv, reduseres ved økt kommunestørrelse.

Basert på erfaringer fra Danmark vil etablering av en ny kommune innebære en lavere forståelse av lokalpolitikken og lavere sannsynlighet for at innbyggere tar på seg politiske verv. Tilliten til lokalpolitikere kan også bli noe lavere. Det vil bli færre folkevalgte lokalpolitikere. Det vil bli flere innbyggere bak hver folkevalgte lokalpolitiker i en ny kommune. Mens antall lokalpolitikere blir færre, vil sannsynligvis administrasjonene blir forholdsmessig større og mer og mer profesjonalisert. Det kan gjøre at politikerne opplever at makten forskyves fra politisk til administrativt nivå.

Styringsmodell

Alle de fire kommunene er styrt etter formannskapsmodellen med kommunestyre, formannskap, hovedutvalg og lovbestemte rådgivende organ (eldreråd og rådet for likestilling av funksjonshemmede), samt nemnder, komiteer og rådgivende organer.

Tabellen nedenfor viser oversikt over antall medlemmer i kommunestyre, formannskap og hovedutvalg, samt antall hovedutvalg og rådgivende organer:

Kommune	Kommunestyre-medlemmer	Formannskaps-medlemmer	Antall hovedutvalg (medlemmer i parentes)	Rådgivende organ
Enebakk	27	9	4 (9)	1
Frogn	29	11	2 (10 og 8)	2
Nesodden	31	9	6 (7+1 med 9)	2
Oppegård	31	9	2 (11)	2
Ski	41	11	5 (11+1 med 7)	2
Ås	33	9	3 (9)	3

8.2 Lokal identitet

Undersøkelser viser at innbyggernes identitet er sterkere knyttet til området de bor i, enn til kommunen. Dette viser også innbyggerundersøkelsene i Enebakk, Oppegård, Ski og Ås. Ved en kommunesammenslåing vil noe av dagens nærhet forsvinne, enten det gjelder til kommunehuset, lokalpolitikere eller tjenestene. Dette vil sannsynligvis kunne oppleves som problematisk av innbyggerne. En slik opplevelse vil kunne bli forsterket dersom det politiske og administrative systemet ikke tilpasses nye forutsetninger. Resultatet vil da bli et svekket lokalt demokrati (Delrapport fra regjeringens ekspertgruppe for kommunereformen mars 2014).

Nærdemokratiordninger

Nærdemokratiske organer er en fellesbetegnelse på organer som omfatter et avgrenset geografisk område mindre enn kommunen, og som fungerer som plattform for deltakelse og engasjement for befolkningen i dette avgrensede området (Delrapport fra regjeringens ekspertgruppe for kommunereformen mars 2014).

Nærdemokratiske ordninger deles inn i tre hovedkategorier:

1. Frivillige organisasjoner med et bestemt underkommunalt geografisk nedslagsfelt, som velforeninger
2. Foreningsbasert lokalutvalgsmodell (ofte kommunalt initiert)
3. Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar (bydeler).

Om lag to tredjedeler av kommunene har kontaktutvalg for frivillige organisasjoner og samarbeids- eller kontaktforum for næringslivet. Om lag 15 prosent av kommunene har kontaktutvalg /råd for innvandrere. Undersøkelser viser at vellykket innbyggermedvirkning krever at det settes av ressurser til arbeidet.

Kommunestyret kan opprette politiske organer og delegere sin myndighet i stor grad. Kommunestyret kan bruke komiteer til å utarbeide beslutningsgrunnlag for andre folkevalgte organer. I en slik komité kan man ha «ikke-folkevalgte» medlemmer, som representanter fra FAU, idrettslag, grendelag, miljøorganisasjoner, historielag, næringsliv mv. for på den måten få belyst en sak på en god måte så tidlig som mulig.

Et eksempel på hvordan en stor kommune har organisert det politiske arbeidet: Bærum kommune har 120 685 innbyggere. Kommunen styres etter formannskapsmodellen. Kommunestyret har 51 representanter. Det er tre hovedutvalg. De demokratiske prosessene i kommunen inkluderer det politiske systemet, men er også prosesser som drives av administrasjonen, gjerne i forkant av den politiske behandlingen. Eksempler er deler av det kommunale planarbeidet. Kommunen har i tillegg en rekke upolitiske styre, råd og utvalg som har ansvar og arbeidsoppgaver innen et avgrenset område. Eksempler på dette er kommunens råd for funksjonshemmede og ungdommens kommunestyre.

Fritids-, deltids- og heltidspolitikere

Kompleksiteten og forventninger til kommunal forvaltning og tjenesteproduksjon har økt de siste årene. Samtidig delegeres mer myndighet fra politisk til administrativt nivå. Mange kommuner har endret den politiske organiseringen i retning av færre politiske utvalg og kuttet ned på antall kommunestyrerepresentanter. Dette gir politikere nye styringsutfordringer, der det forventes at politikere styrer i «stort» og ikke i «smått». En slik utvikling kan bidra til å sette press på fritidspolitikeren, som kanskje engasjerer seg i lokalpolitikken med utgangspunkt i det konkrete – og enkeltsaker.

Antall kommunestyrerepresentanter i Norge er redusert fra 13 806 i 1983 til 10 737 i 2011. Det har skjedd en delvis profesjonalisering av politikerrollen. Det har blitt vanligere med frikjøp av ordfører på heltid, fra 83,3 prosent i 2000 til 95,3 prosent i 2012. I den grad andre politikere frikjøpes dreier det seg nesten utelukkende om deltid. Det er bare åtte av storbyene som har heltidspolitikere i tillegg til ordfører.

I en større kommune vil antallet kommunestyrerepresentanter bli redusert. Det er grunn til å anta at utviklingen med profesjonalisering av politikerrollen vil fortsette, og at det vil medføre flere frikjøpte politikere på deltid.

I en større kommune vil det geografiske området bli større. Lokalkunnskap kan bli dårligere, i alle fall for en periode, og utkantsproblematikk kan forsterkes. For folkevalgte «fritidspolitikere» kan dette bli en utfordring. Det vil ta tid å bli kjent med hele kommunen.

8.3 Flere oppgaver og statlig rammestyring

I stortingsmelding 14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner som ble behandlet i Stortinget våren 2015, tas det til orde for å overføre nye oppgaver til kommunene. Oppgaver som tannhelsetjeneste (både allmenn og spesialist), habilitering og rehabilitering, forsøksordning om DPS, myndighet etter naturmangfoldloven (verneområder) og innlandsfiske, utslippstillatelser etter Forurensingsloven § 11, boligsosiale virkemidler og videregående skoler ble drøftet i meldingen.

Omfordelingen av en rekke oppgaver skal utredes videre av regjeringen. Det er dermed ikke avklart hvilke oppgaver som overføres til kommunene. Det legges om kort tid frem en stortingsmelding om oppgaver og funksjoner for regionalt folkevalgt nivå.

Nye oppgaver og større ansvar til kommunene vil kunne innebære større folkevalgt innflytelse og mindre byråkrati mot overordnet myndighet. Staten vil i større grad styre gjennom rammestyring. Dette vil bidra til å styrke lokaldemokratiet ved at beslutningene flyttes til et lavere forvaltningsnivå.

8.4 Konklusjon

Deltakelse og medvirkning er avgjørende for et godt lokaldemokrati. Kommunestørrelse har liten innvirkning på valgdeltakelsen (ca. 4 prosents betydning). Valgdeltakelsen er høyere i små kommuner (mindre enn 5 000 innbyggere sammenliknet med store kommuner (opp til 60 000 innbyggere)).

Større kommuner legger i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og har oftere ulike former for medvirkningsorgan, enn mindre kommuner. Politisk tillit og forståelsen av lokalpolitikken og sannsynligheten for å ta på seg politiske verv, reduseres ved økt kommunestørrelse.

Det vil bli færre folkevalgte lokalpolitikere i en ny kommune. Mens antall lokalpolitikere blir færre, vil sannsynligvis administrasjonen bli større og mer profesjonalisert. Nærdemokratiordninger og politikernes rammebetingelser vil kunne korrigere en slik forskyvning. I store kommuner er det større grad av delegasjon av oppgaver til administrasjonen.

Flere oppgaver til større kommuner vil styrke lokaldemokratiet ved at beslutningene flyttes til et lavere forvaltningsnivå og dermed nærmere innbyggerne.

Det er en utfordring med dagens kommunegrenser i Follo at mange innbyggere har liten påvirkning på forvaltningen av områder de oppholder seg enten i arbeidstiden eller på fritiden fordi de ligger i nabokommunen. I en ny kommune vil innbyggerne i større grad kunne påvirke områdene de oppholder seg.

9 Økonomiske og administrative vurderinger

Produktivitetsindikatorene i KOSTRA sier noe om hva det koster å produsere én enhet av tjenesten, og er brukt som grunnlag for de økonomiske vurderingene som er gjort innenfor området tjenesteyting. Ulik befolkningssammensetning, variasjon i politiske prioriteringer, ulike økonomiske rammebetingelser og geografi, samt forskjellige levekår og behov hos brukerne påvirker KOSTRA-tallene. Produktivitetstallene sier ikke noe om kvaliteten på tjenesten eller om nivået på tjenesten er innenfor lovens minimumskrav.

Det foreligger empirisk dokumentasjon om hvilke effekter en kommunestørrelse kan ha både i forhold til tjenesteproduksjon og kostnadsforhold knyttet til dette. Slik informasjon kan være nyttig for generelle vurderinger av hvilke konsekvenser det kan ha å bygge en større kommune. Dataene

kan ikke uten videre benyttes til å belyse de effekter en ny kommune vil ha og kortsiktige konsekvenser av en sammenslutning. Mobilitet og teknologiske løsninger har bidratt til å redusere avstanden mellom innbyggerne og de kommunale tjenestene, slik at betydningen av avstand har blitt mindre (NIBR 2003).

Det er viktig å sikre en god utnyttelse av eksisterende bygningsmasse og en balansert fordeling av kommunale arbeidsplasser i en ny kommune. Kvalitet, innretning og satsingsområder for tjenestetilbudene må harmoniseres og det må settes av ressurser til utvikling. Ulikheter i arbeidsvilkår og administrative rutiner må også harmoneres.

Det er ikke et mål med kommunereformen å spare penger. En vurdering av sammenheng mellom kommunestørrelse og kostnader for 2014 i 410 kommuner (PWC 2016), viser at de største økonomiske stordriftseffektene gjelder kommuner under ca. 10 000 innbyggere. Noen funksjoner, som for eksempel grunnskole, kan se ut til å ha stordriftsfordeler, men bare halvparten av kostnadsreduksjonen kan forklares med innbyggertall.

Administrasjon og ledelse kan se ut til å ha noen svake økninger i administrasjonskostnader per innbygger. Noen kommuner ser ut til å ha smådriftsfordelere. Det stilles spørsmål om dette er et uttrykk for at små kommuner med lave kostnadstall kanskje mangler kapasitet eller kompetanse, slik at tjenesten ikke ytes i den grad som er lovpålagt. (PWC temanotat 2016).

Bygging av en ny kommune vil medføre store etableringskostnader og kreve mye ressurser over flere år. Tilskuddet på 80 mill. kroner som kommunene får ved etablering av ny kommune er ment å dekke dette. En ny kommune må avsette betydelige ressurser til å bygge en felles organisasjonskultur, enhetlig og tydelig ledelse i alle ledd og god organisasjonsstruktur.

En rekke økonomiske og administrative forhold må løses ved etablering av en ny kommune:

- Kommunenes avtaler og kontraktsporfølje overfor leverandører
- Fag- og administrative systemer
- Ulik håndtering av amortiseringstid for premieavvik (fremtidige pensjonskostnader)
- Samordning av reglementer og rutiner

I en større kommune kan det bli flere ledernivåer og lengre beslutningsveier med mindre lederspennet for topplederne utvides. Til sammenligning har Bærum kommune en rådmannsgruppe med rådmann og tre kommunaldirektører i tillegg til at rådmannen har en ledergruppe med 13 kommunalsjefer. I grunnskolen rapporterer rektorene via seksjonsledere til kommunalsjefen.

Tall fra KS' PAI-register 2014 viser at antall kommuner over 35 000 innbyggere øker. Antall årsverk i disse kommunene vokser raskere enn i mindre kommuner. Samtidig har antall årsverk pr 1000 innbygger vokst raskere i de mindre kommunene.

10 Interkommunalt samarbeid i Follo

Kommunene i Follo har flere interkommunale samarbeidsløsninger:

Organisasjonsform	Deltakende kommuner	Vertskommune
Interkommunale selskaper		
Follo lokalmedisinske senter IKS	Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Ås	Ski
Follo distriktsrevisjon IKS	Enebakk, Frogn, Nesodden, Ski, Ås,	Ski
Follo Legevakt IKS	Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Ås	Ski
Follo Ren IKS	Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Ås	Ås
Follo Kvalifiseringssenter IKS	Frogn, Ski, Vestby	Ski
Krise- og incestsenteret i Follo IKS	Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Vestby, Ås	Ås
Follo Brannvesen IKS	Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Ås	Ski
Nordre Follo Renseanlegg	Oppegård, Ski, Ås	Ås
Søndre Follo Renseanlegg	Vestby, Ås	Vestby
Kommuneloven § 27		
FIKS	Enebakk, Frogn, Oppegård, Ski, Vestby, Ås	Ås
Follo distriktsrevisjon	Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Ås	
Kemneren i Follo	Enebakk, Frogn, Oppegård, Ski, Vestby, Ås	Oppegård
Follo barnevernvakt	Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Vestby, Ås	Ski
Vertskommunesamarbeid § 28		
IKT-Follo	Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Vestby, Ås	Ski
Follo barne- og ungdomsskole	Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Vestby, Ås	Ski
Follo Futura AS	Frogn, Ski, Vestby, Ås	Ås
Alarmsentralen Follo Øst	Enebakk, Frogn, Oppegård, Ski, Ås	Moss
Samarbeidsavtaler		
Landbrukskontor	Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Vestby, Ås	Ås
Follo byggetilsyn	Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Ås	Ski
Tolketjenesten i Follo	Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Vestby, Ås	Ski
Follo museum (stiftelse)	Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Vestby, Ås	Frogn
Kompetansehjulet i Follo	Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Vestby, Ås	Følger ledelsen av Follorådet
Fagområdet for vann og avløpsteknisk samarbeid	Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Ås	Oslo

Enebakk kommune deltar også i interkommunalt samarbeid med Romerikskommunene.

Interkommunalt samarbeid gir kommunene en mulighet til å løse oppgaver der den enkelte kommune ikke har kapasitet eller kompetanse til å utføre tjenesten selv.

Det er generell enighet om at IKS-selskapene gjør en god jobb. Samtidig går mye ressurser til å sørge for koordinering og framdrift fordi kommunene har ulike prioriteringer knyttet til drift og investeringer. En ny og større kommune vil kunne ta hånd om noen av disse oppgavene selv og dermed tilbakeføre styring og kontroll over tjenesteproduksjonen til folkevalgte organer.

I en ny kommune kan det interkommunale tilbudet ses i sammenheng med øvrige tjenester og styres fra én kommune. De administrative ressursene kan også utnyttes bedre på tvers når tjenestene er en del av kommunen.

En ny kommune vil ikke fjerne behovet for interkommunale samarbeid, men det vil bli færre parter å forholde seg til. Det vil være behov for en gjennomgang og revisjon av dagens interkommunale samarbeid for å identifisere hvilke samarbeid det er naturlig å videreføre og hvilke det er naturlig å avvike.

I en ny kommune kan flere av dagens interkommunale tjenester ses i sammenheng med øvrige tjenester og styres fra én kommune med bedre utnyttelse av de samlede ressursene. Det vil også gi større mulighet til direkte politisk styring.

11 Satsingsområder for ny kommune

De fire Follokommunene gjennomførte i perioden november 2015 - januar 2016 en scenarioprosess.

Intensjonen var å skape en felles horisont i kompliserte spørsmål og et uttalt felles syn på hva Follokommunene kan oppnå sammen. For å identifisere sentrale forutsetninger for etableringen av en ny kommune ble det utarbeidet scenarier (fremtidsbilder) med et perspektiv på 15 år (2030). Vekten lå på spørsmål av felles regional interesse for å belyse muligheter og trusler. Gjennom prosessen var det mulig å vurdere utfordringer i sammenheng og utvikle ny innsikt i mulighetsrommet for satsingsområder som kommunene i Follo har.

Med bakgrunn i fire scenarier som ble trukket opp ble det trukket frem fire viktige lærdommer som springer ut av dialogen i scenarieprosessen:

- Follo vil uansett ikke være det samme i 2030 som i dag: Hovedutfordringen for Follo er å takle endring. Den kanskje aller viktigste lærdommen er at spørsmålet om en ny kommune må vurderes i lys av hva som setter Follo best i stand til å møte nye forventninger og krav
- De positive mulighetene kommer ikke av seg selv
- Det er om å gjøre å foregripe problemer og utfordringer så langt det går
- Byggingen av en mulig ny kommune starter i dag, men dreier seg om å sikre det gode liv i Follo i 2030 (og enda lengre ut)

Nærmere om satsingsområdene

Med utgangspunkt i noen hovedutfordringer for Follo og ideer fra scenarieprosessen er det grunnlag for følgende satsingsområder for en ny kommune:

- *Tettstedsutvikling*
Det er et mål at innbyggerne skal føle tilknytning til sitt nærmiljø og til kommunen som helhet. Lokal identitet skal videreutvikles på det enkelte tettsted. Det må videreutvikles og etableres møteplasser som idrettsanlegg og mindre kulturarenaer med gode tilbud særlig for barn og unge. Det skal legges til rette for lokalt organisasjonsliv og frivillighet.

Tettstedsutvikling skal ta utgangspunkt i og bygge videre på lokale særpreg og styrker. Det skal legges til rette for allsidig botilbud der positive bokvaliteter står i fokus.

Det er et mål å utvikle bomiljøer med livsløpsområder og god mobilitet. Boligplanlegging og utbygging må legge til rette for differensierte boliger, redusert energiforbruk og mindre personbiltrafikk.

Innbyggerne skal ha tilgang til gode rekreasjons- og friluftsområder.

- *Næringsutvikling og innovasjon*

Det er et mål å utvikle en næringsstrategi for et variert næringsliv med utvikling av nye arbeidsplasser som bygger på de mulighetene som ligger i Follo. Dette skal bidra til at Follo styrker sin påvirknings- og tiltrekningskraft, og blir et regionalt tyngdepunkt sør for Oslo.

Det må stimuleres til innovasjon gjennom samarbeid mellom næringsliv, utdanning og forskning (NMBU). Et konkret satsingsområde er bioøkonomi, der Follo har et klart konkurransefortrinn med kompetansemiljøet på NMBU.

- *Moderne, «grønn» infrastruktur*

Det er et mål å utvikle en region med fremtidsrettet, trygg, og tidsmessig fremkommelighet for person- og næringstransport.

- *Arbeid og velferd*

Med de mulighetene som finnes i regionen må det tilrettelegges for god folkehelse med fokus på egenmestring, deltakelse i samfunnet og trygghet for den enkelte. Satsing på velferdsteknologi vil være et viktig virkemiddel i denne utviklingen, i samarbeid med innbyggere, brukere, næringsliv og universitets- og forskningsmiljøene.

- *Kultur, idrett og friluftsliv*

Det er et mål å utnytte regionens fortrinn og utvikle et velfungerende og bærekraftig kultur-, idretts- og friluftsliv som gir gode nærmiljøer og sikrer flere regionale anlegg i Follo. Follo skal ikke bare være et supplement til idretts- og kulturtilbudet i Oslo.

En ny kommune skal tilrettelegge for et bredt kultur-, idrett- og friluftstilbud. Idrett og idrettsanlegg kan representere en driver for utvikling i Follo med den nærhet regionen har til skog og mark og hovedstadsområdet som det tettest befolkede området i landet.

- *Turisme*

Det er et mål å utnytte eksisterende muligheter og fortrinn i regionen.

Det skal legges til rette for felles regional satsing innen turisme ut fra de muligheter den folkerike regionen har med kystområder, skog, vann og urørt natur. Eksempler på konkrete satsingsområder kan være sykling og regional matturisme.

- *Skole*

Det er et mål å videreutvikle en god skole. Det skal fokuseres på gode resultater, varierte læringsmiljøer og redusert frafall i videregående skole. Det skal satses på overgangen mellom barnehage/grunnskole og grunnskole/videregående skole, styrke innsatsen på psykososialt læringsmiljø og tilrettelegge for varierte tilbud tilpasset den enkeltes behov.

- *Fra utenforskap til integrering og inkludering*

Det er et mål å inkludere flyktninger og de som er i fare for å falle utenfor skole og/eller arbeidsmarked.

Det er viktig at alle innbyggere får bidra med sine ressurser i lokalsamfunnet.

- *Tilrettelegge for frivillighet*

Det er et mål å tilrettelegge for frivillighet.

12 Kilder

Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner

Innst. 333 S (2014-2015) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner

Regjeringens ekspertgruppe for kommunereformen, delrapport mars 2014

Regjeringens ekspertgruppe for kommunereformen, delrapport desember 2015

Prop. 95 S (2013-2014) kommuneproposisjonen 2015

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (2015)

Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme NIBR 10:2003

KS PAI-register

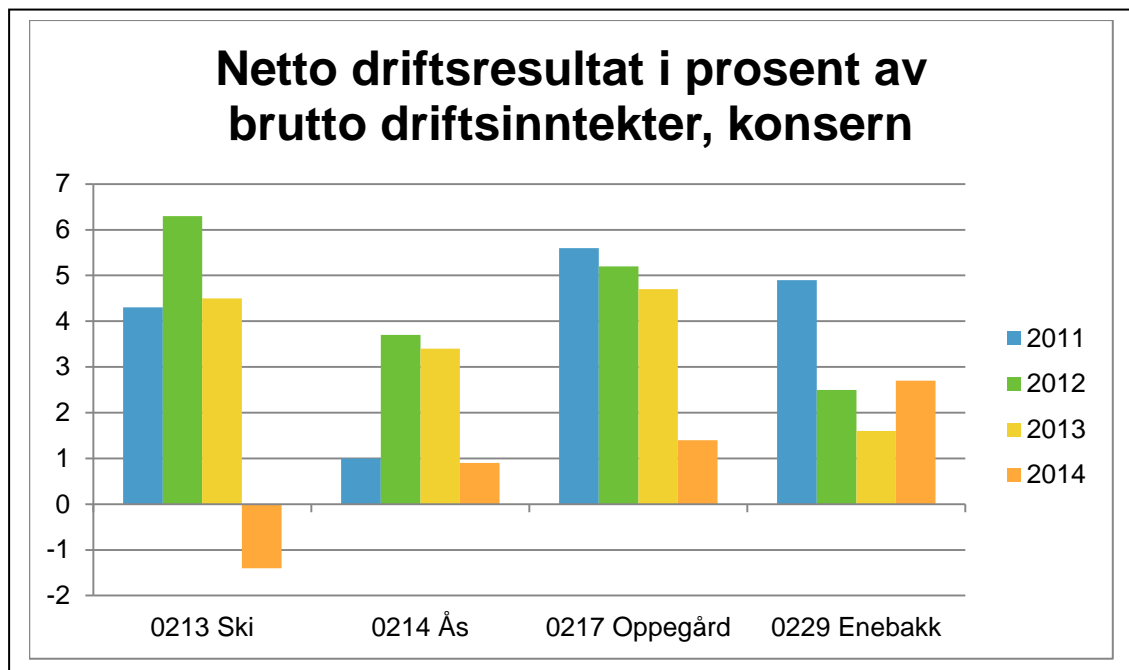
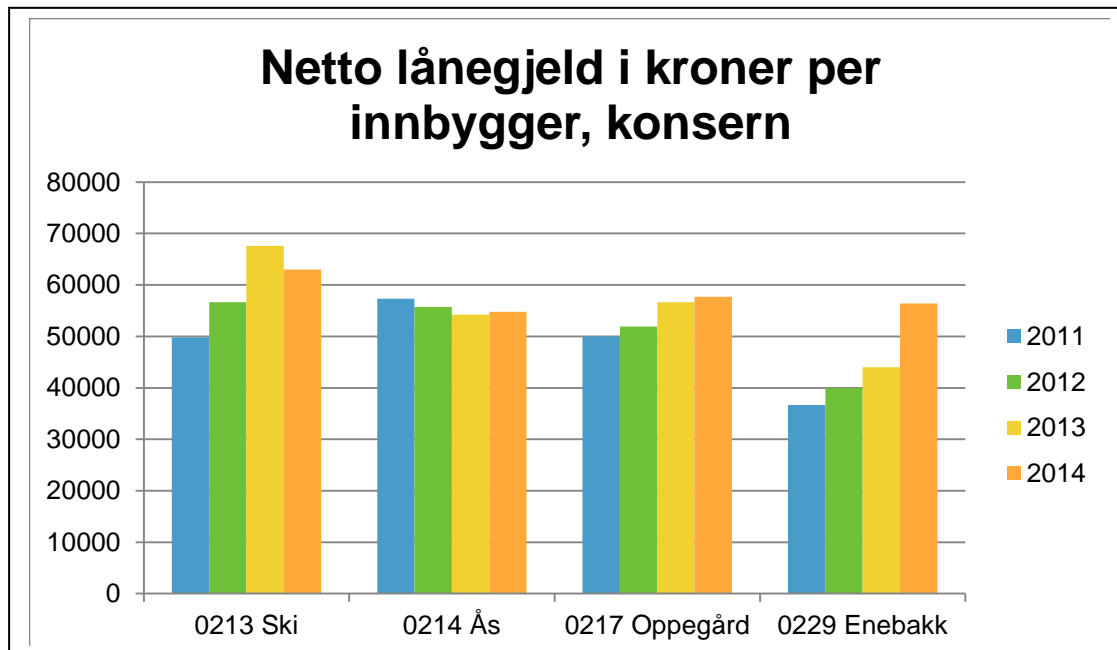
KOSTRA, SSB

PWC, Burson Marsteller, Asplan Viak, temanotat 18.2.2016

Follo Distriktsrevisjon 2015, Byggesaksbehandling. Forvaltningsrevisjonsrapport Enebakk kommune

13 Vedlegg

13.1 Skatt, øvrige inntekter, formue og gjeld



Forslag til nytt inntektssystem

Tabellene nedenfor viser forslaget til nytt inntektssystem med utslag for kommunene hver for seg og samlet.

Grenseverdi strukturkriterium 25,4 km og distriktsindeks ny kommune 86: (Kilde KS)

Kommune	Folketall	Dagens utgiftsutjevning		Rev utgiftsutjevning		Rev utgiftsutjevning med	
		GH 2016 1000 kr	herav	før struktur- kriterium 1000 kr	herav	struktur- kriterium 1000 kr	herav
			basistilskudd 1000 kr		basistilskudd 1000 kr		basistilskudd 1000 kr
SKI	29 775	-17 732	13 180	-19 014	14 229	-15 919	1 312
ÅS	18 503	-36 691	13 180	-34 164	14 229	-36 942	1 500
OPPEGÅRD	26 580	-35 058	13 180	-27 509	14 229	-26 446	998
ENEBAKK	10 760	-9 359	13 180	-10 893	14 229	-16 820	2 515
SUM	85 618	-98 839	52 719	-91 579	56 918	-96 127	6 325
Endring sammenlignet med GH 2016				7 261		2 712	

Grenseverdi strukturkriterium 16,5 km og distriktsindeks ny kommune 86: (Kilde KS)

Kommune	Folketall	Dagens utgiftsutjevning		Rev utgiftsutjevning		Rev utgiftsutjevning med	
		GH 2016 1000 kr	herav	før struktur- kriterium 1000 kr	herav	struktur- kriterium 1000 kr	herav
			basistilskudd 1000 kr		basistilskudd 1000 kr		basistilskudd 1000 kr
SKI	29 775	-17 732	13 180	-19 014	14 229	-19 429	2 019
ÅS	18 503	-36 691	13 180	-34 164	14 229	-38 754	2 309
OPPEGÅRD	26 580	-35 058	13 180	-27 509	14 229	-29 672	1 536
ENEBAKK	10 760	-9 359	13 180	-10 893	14 229	-16 988	3 872
SUM	85 618	-98 839	52 719	-91 579	56 918	-104 843	9 736
Endring sammenlignet med GH 2016				7 261		-6 004	

13.2 Tjenesteyting

Barnehage

Pr 15.12.14 hadde 7 152 barn barnehageplass i de seks kommunene. I en storkommune ville andelen barn i kommunale barnehager 15.12.14 vært 67 %. De private utgjør likevel 50 % av barnehagene fordi det er mindre enheter blant de private.

	Enebakk	Frogn	Nesodden	Oppegård	Ski	Ås
Andel barn i kommunale barnehager						
Kostra 15.12.2014	35,7	58	57,8	90,4	73,5	54,5
Antall private barnehager						
Kostra 15.12.2014	9	13	24	5	12	14

Tabellen nedenfor viser korrigererte brutto driftsutgifter per oppholdstime. Dette angir hvor mye kommunen bruker på å produsere en oppholdstime. Kostnadsnivået i de seks kommunene er svært likt. Mest midler går naturlig nok til det ordinære barnehagetilbudet (opphold og stimulering). På

dette området er det også minst variasjon i bruk av midler kommunene imellom. Det er størst variasjon i kostnader knyttet til lokalene.

	Enebakk	Frogn	Nesodden	Oppegård	Ski	Ås
Korrigerte brutto driftsutgifter per oppholdstime i kommunale barnehager						
Totalt per time	51	52	53	53	51	52
Andel på funksjon 201 (opphold/stimulering)	43	42	44	44	44	44
Andel på funksjon 211 (tilrettelagte tiltak)	4	6	4	4	4	3
Andel på funksjon 221 (lokaler, skyss)	4	4	5	6	3	4

De seks kommunene har en effektiv barnehagedrift. Med tanke på at kostnadsnivået er så vidt likt er det grunn til å tro at en ny kommune vil ha liten betydning for produktiviteten.

	Enebakk	Frogn	Nesodden	Oppegård	Ski	Ås
Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kroner, barnehager						
2012	105 576	115 702	127 294	113 693	103 403	106 626
2013	112 394	112 862	122 877	118 340	109 835	113 774
2014	127 878	119 752	134 435	127 290	125 481	120 745
Andel barn 1-5 år med barnehageplass						
2012	87,6	90,5	94,6	92,6	89,7	94,0
2013	86,4	89,1	94,1	92,6	91,1	93,2
2014	89,6	90,3	94,5	93,7	92,4	93,1
Andel barn 1-2 år med barnehageplass i forhold til innbyggere 1-2 år						
2012	75,7	85,8	86,1	84,5	80,8	86,7
2013	77,0	78,9	86,0	83,9	85,1	83,5
2014	80,0	82,2	85,9	86,2	85,7	83,6
Andel barn 3-5 år med barnehageplass i forhold til innbyggere 3-5 år						
2012	94,8	93,1	100,0	97,2	95,0	98,7
2013	91,9	94,5	98,9	97,6	94,7	99,1
2014	95,5	95,2	99,6	97,6	96,4	98,9
Andel barn i kommunale barnehager i forhold til alle barn i barnehage						
2012	35,8	58,6	52,0	89,5	72,9	51,9
2013	35,9	58,3	53,3	89,5	73,5	53,4
2014	35,7	58,0	57,8	90,4	73,5	54,5
Andel minoritetsspråklige barn i barnehage i forhold til innvandrerbarn 1-5 år						
2012	62,5	68,8	65,8	82,5	82,9	83,6
2013	67,5	70,2	71,4	80,6	81,9	80,1
2014	91,1	64,0	89,0	87,2	85,2	83,3
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærerutdanning						
2012	60,3	75,6	67,2	70,2	80,5	88,2
2013	61,0	83,9	67,1	74,6	84,3	82,0
2014	68,8	77,3	76,6	78,7	86,2	90,8

Skole

Tabellen nedenfor viser antall skoler og elevtall i de seks kommunene.

	Barneskoler	Ungdomsskoler	1-10 skoler	Elevtall
Enebakk	4	2		1 472
Frogn	4	1	1	1 847
Nesodden	5	3	1	2 307
Oppegård	5	3	1	3 725
Ski	7	2	2	4 353
Ås	7	2		2 322
Totalt	32	13	5	16 026

Tabellen nedenfor viser Kostratall for sammenligning av skolene i de seks kommunene.

	Enebakk	Frogn	Nesodden	Oppegård	Ski	Ås
Netto driftsutgifter til grunnskolesektor per innb 6-15 år						
2012	90 441	89 710	82 313	78 578	80 518	87 419
2013	94 534	85 925	85 018	81 009	87 079	89 386
2014	92 254	92 434	89 019	79 093	84 376	94 410
av dette: netto driftsutgifter brukt til undervisning pr innb 6-15 år						
2012	74 574	68 136	64 843	63 718	67 228	72 324
2013	79 015	69 697	68 665	64 436	71 533	74 709
2014	76 127	73 015	70 148	64 405	69 600	78 115
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning						
2012	9,7	9,2	5,4	6,4	8,4	5,9
2013	9,0	10,0	5,3	6,2	8,1	6,1
2014	7,4	9,7	4,9	5,8	7,4	6,3
Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt						
2012	14,8	15,5	12,2	18,6	19,6	14,4
2013	16,6	13,4	13,3	18,3	21,6	14,1
2014	14,4	17,6	13,2	15,4	21,8	13,6
Elever per kommunal skole						
2012	244	310	254	320	319	237
2013	242	312	251	326	347	240
2014	246	310	255	329	351	246
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.-10.årstrinn						
2012	16,1	15,6	15,2	15,3	15,6	14,0
2013	14,7	16,8	15,3	15,4	15,1	14,6
2014	15,8	16,7	15,7	16,0	15,0	14,7
Andel lærere m/ universitets-/høgskoleutdanning og pedagogisk utd						
2012	74,8	78,8	86,6	79,3	82,2	82,1
2013	70,9	81,9	86,1	78,0	81,3	83,1
2014	75,3	82,3	78,2	78,9	79,3	84,7

Kommentarer til tabellen: Andel lærere m/universitets-/høgskoleutdanning og pedagogisk utdanning er antall personer registrert i undervisningsstillinger i kommunale grunnskoler som har universitets- og høgskoleutdanning, og pedagogisk

utdanning. Pedagogisk utdanning omfatter allmenn-, fag- og førskolelærerutdanninger, praktisk-pedagogisk utdanning og annen pedagogisk utdanning, bl.a. videreutdanning for lærere. Legemeldt sykefravær og fødselspermisjon er inkludert i tallet. Legemeldt sykefravær og fødselspermisjon er inkludert i tallet. Data er hentet fra NAVs AA-register.

For å få et bilde av grunnskolene i Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski og Ås er det tatt ut tall fra Skoleporten. For læring er det benyttet resultater fra nasjonale prøver.

Nasjonale prøver	Enebakk		Frogn		Nesodden		Oppegård		Ski		Ås	
5. klasse:	14/15	15/16	14/15	15/16	14/15	15/16	14/15	15/16	14/15	15/16	14/15	15/16
Engelsk	49	49	52	51	50	51	51	51	51	51	51	50
Lesing	49	47	53	52	51	51	52	52	51	50	53	51
Regning	47	48	51	51	50	50	53	52	51	51	52	50
9. klasse:	14/15	15/16	14/15	15/16	14/15	15/16	14/15	15/16	14/15	15/16	14/15	15/16
Lesing	53	51	54	55	56	54	56	57	54	56	56	54
Regning	50	52	53	54	54	54	55	57	54	56	55	55

Ved de nasjonale prøvene på 5. trinn oppnådde Frogn og Oppegård noe høyere gjennomsnittspoeng enn gjennomsnittet for hele landet (som pr. definisjon er lik 50). Nesodden, Ski og Ås hadde enten et høyere eller lå på landsgjennomsnittet. Enebakk ligger noe under landsgjennomsnittet.

Landsgjennomsnittet vil ikke være 50 for nasjonale prøver på 9. trinn, da prøven er et uttrykk for elevenes utvikling det første året på ungdomstrinnet. Det foreligger ikke resultater for engelsk på 9. skoletrinn.

Tabellen nedenfor viser tall for elevenes trivsel og andel elever som utsettes for mobbing. Alle verdier er hentet ut for skoleåret 2013-2014 og 2014/2015.

Elevundersøkelsen	Enebakk		Frogn		Nesodden		Oppegård		Ski		Ås	
	13/14	14/15	13/14	14/15	13/14	14/15	13/14	14/15	13/14	14/15	13/14	14/15
Trivsel (skala 1-5) i: Trives du på skolen? Høy verdi er positiv skår.												
7. klasse	4,4	4,4	4,5	4,5	4,3	4,0	4,4	4,5	4,5	4,4	4,4	4,4
10. klasse	4,2	4,0	4,2	4,2	4,3	4,2	4,3	4,1	4,3	4,3	4,2	4,0
Mobbing på skolen (skala 1-5) Er du blitt mobbet på skolen de siste månedene? Lav verdi er positiv skår.												
7. klasse	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2	1,3	1,4
10. klasse	1,4	1,3	1,3	1,1	1,2	1,2	1,2	1,4	1,2	1,1	1,4	1,3

Barneverntjenesten

Tabellen nedenfor viser en sammenligning av Kostratall for barneverntjenesten.

	Enebakk	Frogn	Nesodden	Oppegård	Ski	Ås
Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barneverntjenesten, konsern						
2012	6 776	5 765	3 933	6 295	5 927	4 226
2013	7 503	5 909	4 264	5 075	5 345	4 176
2014	7 216	7 133	5 485	5 569	5 985	6 790

Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år						
2012	4,3	4,3	3,6	4,3	3,5	3,2
2013	4,0	4,1	3,9	3,8	3,7	3,4
2014	4,4	4,0	4,4	3,4	3,5	3,8
Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år						
2012	3,4	2,7	2,0	3,6	3,4	2,1
2013	3,4	3,0	2,0	3,8	3,9	2,4
2014	3,5	3,5	2,4	3,7	4,5	2,1

Helse, pleie og omsorg

Tabellene nedenfor viser sammenligning av Kostratall for pleie- og omsorgstjenestene.

	Enebakk	Frogn	Nesodden	Oppegård	Ski	Ås
Netto driftsutgifter per innbygger i kroner, pleie og omsorgstjenesten						
2012	8 821	12 700	10 841	12 435	11 285	10 938
2013	9 041	13 360	11 003	13 124	12 622	12 359
2014	9 686	13 330	11 581	14 227	12 881	12 620
Andel årsverk i brukerrettede tjenester m/ fagutdanning						
2012	67	74	76	70	77	71
2013	70	75	77	70	77	73
2014	76	70	69	72	70	81
Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. 80 år og over						
2012	343	361	320	256	250	290
2013	328	330	312	249	240	279
2014	324	312	311	261	274	252
Andel hjemmetjenestemottakere med omfattende bistandsbehov, 80 år og over						
2012	9,4	..	3,2	4,1	..	8,1
2013	12,8	..	3,7	7,1	2,8	9,4
2014	..	8,5	4,7	8,1	3,1	8,7
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon						
2012	14,1	11,7	12,8	15,2	12,3	14,3
2013	12,2	10,3	13,4	15,0	13,0	14,1
2014	13,8	10,6	13,3	15,9	12,8	14,5
Legetimer pr. uke pr. beboer i sykehjem						
2012	0,80	0,44	0,37	0,38	0,88	0,44
2013	0,88	0,40	0,35	0,36	0,86	0,43
2014	0,85	0,42	0,44	0,42	0,84	0,66
Andel plasser i brukertilpasset enerom med eget bad/wc						
2012	50,0	56,4	93,7	78,0	83,0	68,7
2013	81,8	61,7	100,0	81,3	83,5	58,4
2014	87,0	57,5	100,0	91,1	86,3	58,4

Kommentar til tabellen: Andel årsverk - Med brukerrettede tjenester menes arbeid utført av de som jobber direkte med mottakere av helse- og sosialtjenestene i kommunene, samt de som saksbehandler og fatter vedtak om helse- og sosialtjenester. Her omfattes ansatte innen pleie- og omsorgstjenester i kommunene innen KOSTRA-funksjon 234 (aktivisering av eldre og funksjonshemmede), 253 (institusjoner for eldre og funksjonshemmede) og funksjon 254 (pleie- og omsorgstjenester til hjemmeboende). Årsverk av personer uten spesifisert utdanning eller yrke inkluderes i nevneren fordi det antas at disse utøver brukerrettede tjenester. AA-registeret er kilden for statistikken. Hjemmetjenestemottakere med omfattende bistandsbehov = tjenestetype 1,2,3,7,11,15 i IPLOS. Netto driftsutgifter pr innb inkluderer funksjonene 234, 253, 254, 261.

Tabellene nedenfor viser sammenligning av Kostratall for pleie- og omsorgstjenestene.

	Enebakk	Frogn	Nesodden	Oppegård	Ski	Ås
Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, kommunehelsetjenesten						
2012	1 787	2 164	1 667	1 676	2 069	1 744
2013	1 905	1 701	1 796	1 758	1 977	1 858
2014	2 028	2 155	1 826	1 907	2 277	2 069
Legeårsverk pr 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten						
2012	6,7	8,0	9,3	9,6	9,2	6,1
2013	6,8	7,8	9,6	10,1	9,2	7,1
2014	6,7	7,8	9,5	10,9	9,7	7,4
Fysioterapiårsverk per 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten						
2012	8,3	11,6	7,7	11,1	9,4	8,6
2013	9,3	11,4	7,7	10,7	9,3	9,2
2014	8,5	11,5	7,5	9,9	11,7	7,9
Gjennomsnittlig listelengde						
2012	1 091	1 428	1 174	1 243	1 422	1 309
2013	1 083	1 449	1 190	1 204	1 429	1 343
2014	1 087	1 451	1 199	1 167	1 389	1 364

Sosiale og økonomiske boligvirkemidler

Boligtallene påvirkes av hvor aktive kommunene er med å benytte det private boligmarkedet (både eie og leie) ovenfor flyktningene, og hvor lang tid flyktningene benytter kommunale boliger etter at de er mottatt i kommunen. Behovet for tilpasninger av boliger i forhold til ervervede funksjonshemninger, påvirkes også av andelen av universelt utformede boliger på det åpne boligmarkedet.

	Enebakk	Frogn	Nesodden	Oppegård	Ski	Ås
Netto driftsutgifter til kommunalt disponerte boliger per innbygger i kr						
2012	-210	-457	-79	-147	-65	-189
2013	-264	-434	-203	-117	41	-71
2014	-250	-332	-140	-184	270	-205
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere						
2012	10	13	15	14	15	13
2013	10	13	15	14	15	13

2014	10	13	15	15	15	12
Beløp per måned per husstand i statlig bostøtte fra Husbanken						
2012	1 922	2 282	2 217	2 402	2 136	2 030
2013	1 896	2 272	2 238	2 467	2 017	1 905
2014	2 038	2 192	2 382	2 557	2 094	2 002
Beløp per innbygger i startlån videre tildelt av kommunen						
2012	988	372	1 159	1 374	2 521	1 309
2013	962	624	1 219	1 549	850	1 281
2014	482	679	723	1 667	1 195	1 420

Sosiale tjenester

Kostratallene viser relativt store variasjoner for sosiale tjenester. Ski ligger jevnt over høyere enn de øvrige kommunene både hva gjelder driftsutgifter og andel sosialhjelpsmottakere.

	Enebakk	Frogn	Nesodden	Oppegård	Ski	Ås
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger						
2012	1 258	988	1 048	1 319	1 755	1 274
2013	1 252	1 107	1 192	1 493	1 976	1 362
2014	1 322	857	1 633	1 518	1 814	1 394
Andelen sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere						
2012	2,1	1,5	1,9	1,4	2,5	1,6
2013	2,1	1,6	1,8	1,4	2,8	1,6
2014	2,0	1,5	2,0	1,4	2,4	1,8
Årsverk i sosialtjenesten pr 1000 innb						
2012	0,85	0,71	0,56	0,96	1,15	1,01
2013	0,47	0,75	0,60	0,97	1,18	0,92
2014	0,65	0,94	0,65	0,95	1,21	0,85
Andel sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer						
2012	37	30	30	31	33	35
2013	36	35	28	31	37	27
2014	36	35	32	32	45	29

Mottak av flyktninger

Tabellen viser vedtak om mottak flyktninger rapportert til IMDI pr 2.2.2016

	Bosatte 2014	Vedtak 2015	Anmodning, ny 2016 (EMF)	Vedtak 2016 (EMF)
Vestby	18	18	35 (10)	25 (0)
Ski	54	91(?)	95 (25)	95 (25)
Ås	18	21	40 (10)	40 (5)
Frogn	17	28	35 (12)	35 (12)
Nesodden	24	32	35 (17)	35 (17)
Oppegård	43	50	75 (20)	75 (20)
Enebakk	7	10	25 (5)	25

