

Bør kommunene i mosseregionen slå seg sammen?

En titt på kommunesammenslåing i lys av kommunereformen

Fakultet for sosiologi og statsvitenskap

Masterprogram: POL:3901

Navn på kandidat: Henrik Sektnan Andersen

Levert: 8 juni - 2015

Innholdsfortegnelse

1.0 Innledning.....	s.3
2.0 Metode/fremgangsmåte.....	s.5
3.0 Kommunereformen.....	s.6
3.1 Hva er det?.....	s.6
3.2 Kommunereformens mål.....	s.6
3.3 Ekspertutvalget (Vabo-utvalget).....	s.7
3.3.1 Kriterier for god kommunestruktur.....	s.7
3.3.2 Østlandsforskning.....	s.8
4.0 Kommunens roller.....	s.9
4.1 Tjenesteyterrollen.....	s.9
4.2 Myndighetsutøverrollen.....	s.10
4.3 Samfunnsutviklerrollen.....	s.11
4.3.1 Næringsutvikling og utvikling I kommunesamfunnet.....	s.11
4.3.2 Samhandling med befolkningen og andre aktører.....	s.11
4.4 Som demokratisk arena.....	s.11
5.0 Utviklingstrekk.....	s.12
5.1 Tjenesteyting.....	s.12
5.2 Myndighetsutøvelse.....	s.15
5.3 Samfunnsutvikling.....	s.16
5.4 Demokratisk arena.....	s.17
6.0 Nye oppgaver til kommunene.....	s.18
7.0 Utvalgets vurderinger.....	s.19
8.0 Mosseregionen.....	s.19
8.1 Hva er mosseregionen?.....	s.19
8.2 Utviklingstrekk.....	s.20
8.2.1 Befolkningsutvikling.....	s.20
8.3 Næringsvirksomhet i mosseregionen.....	s.22
8.3.1 Nærings sammensetning.....	s.22
8.3.2 Nærings NM.....	s.23
8.3.3 Sårbarhetsindeks.....	s.24
8.3.3.1 Hva er det?	s.24
8.3.3.2 Sårbarhetsindeksen for kommunene i mosseregionen.....	s.25

8.4	Pendlingsmønster i mosseregionen.....	s.26
8.5	Interkommunale samarbeid.....	s.27
8.6	KOSTRA-tall for mosseregionen.....	s.28
8.6.1	Finansielle KOSTRA-tall.....	s.28
8.6.1.1	Netto driftsresultater.....	s.29
8.6.1.2	Langsiktig gjeld.....	s.30
8.6.2	KOSTRA-tall for dekningsgrad.....	s.31
8.6.2.1	Dekningsgrad for barnehageplass.....	s.31
8.6.2.2	Legeårsverk.....	s.32
8.6.2.3	Andel eneroms plasser i pleie- og omsorgsinstitusjoner.....	s.33
8.7	Mosseregionen: Oppsummering	s.34
9.0	Lokale synspunkter.....	s.35
9.1	Lokalavisen.....	s.35
9.2	Ordfører-intervjuer.....	s.38
9.3	Oppsummering.....	s.40
10.0	Konklusjon.....	s.40
11.0	Bibliografi.....	s.43
12.0	Vedlegg.....	s.45
12.1	Vedlegg nr.1.....	s.45
12.2	Vedlegg nr.2.....	s.47
12.3	Vedlegg nr.3.....	s.49

1.0 Innledning

Etter kommunereformen ble satt i gang i juli 2014 så har denne reformen fått mye oppmerksomhet rundt om i landet. Dette mye på grunn av at dette er en reform som kan påvirke en stor del av befolkningen i Norge. Det kommunereformen er ute etter er å

omstrukturere kommunegrensene over hele Norge ved å slå sammen flere kommuner og få større og mer robuste kommuner. En slik omstrukturering av kommunegrensene har ikke blitt gjort i Norge siden 60-tallet, og blir begrunnet med at den økende oppgavemengden tillagt til kommunene vil kreve at kommunene har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å gjennomføre disse oppgaver på en tilfredsstillende måte.

For det har blitt fler og mer komplekse oppgaver for kommunene, i løpet av de siste ti-årene har kommunene fått større oppgaver i skolesektoren, helse- og omsorgssektoren, barnevernsektoren og velferdssektoren. I tillegg til dette så er det også planlagt og tillegge enda flere oppgaver til kommunen i fremtiden som for eksempel kollektiv transport og videregående skole til de største kommunene.

Det er i dette perspektivet jeg har tenkt å finne ut hva kommunereformen er og hva den håper på å oppnå, og etter jeg har gjort dette så vil jeg pålegge denne nye kunnskapen over på et case som er midt i diskusjonene om å gjennomføre en kommunesammenslåing. Denne casen er mosseregionen som er en region vest i Østfold og omfavner kommunene Moss, Rygge, Våler og Råde. Disse fire kommunene har i lengre tid vært innblandet med hverandre gjennom et omfattende nettverk av interkommunale samarbeid og pendlingsmønstre som gjør denne regionen til en potensiell kommunesammenslåingskandidat.

Og det er dette jeg vil gå igjennom i den andre delen av denne oppgaven. Jeg vil se nærmere på mosseregionen og se hvordan statusen er for de fire kommunene og se om Moss, Rygge, Råde og Våler er fire kommuner som bør slå seg sammen.

Jeg vil også se på de lokale synspunktene om en kommunesammenslåing. Jeg har gått igjennom artikler i lokal media for å se om hvordan de forskjellige kommuner ser på en sammenslåing og om de er positive for det eller ikke. Jeg har også intervjuet tre av de fire ordførerne i regionen for å få et nærmere innblikk i hvordan de ser på en sammenslåing.

Det er mange ting å ta hensyn til når man snakker om å slå sammen flere kommuner. Det er snakk om økonomi, politikk, lokal identitet og mange andre aspekter som er alle viktig og ta med, og jeg vil i denne oppgaven se på alle disse aspektene og se om disse fire kommunene passer sammen og bør slå seg sammen.

2.0 Metode/Fremgangsmåte

Det første jeg vil gjøre er å finne ut og skrive om akkurat hva kommunereformen er? Hva er den og hva vil den oppnå? For å finne ut dette så starter jeg med Sundvolden-erklæringen hvor det står *“Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner”* Denne erklæringen startet denne kommunereformen og det er der jeg vil starte også. Men for å finne ut mer detaljerte svar så må jeg gå over rapportene til Vabo-utvalget som ble utnevnt av Jan-Tore Sanner som er kommunal- og moderniseringsministeren i Solbergregjeringen. Dette utvalget, ledet av Signy Vabo, kom fram i sine rapporter hva de mente hva kommunens oppgaver, og hva som trengtes fra kommunens side for å kunne gjennomføre disse oppgavene på en tilfredsstillende måte. For med målet som mer robuste kommuner som skal takle dagens og fremtidens oppgaver så måtte Vabo-utvalget finne ut hvilke kriterier som måtte til for å kunne skape en god kommunestruktur som ville sikre en best mulig gjennomføring av oppgavene for kommunene i Norge.

Dette er det første jeg vil jobbe med i denne oppgaven, og etter dette så går jeg over til mosseregionen. Mosseregionen er en region med fire kommuner som alle har godt kjennskap til hverandre etter lang periode med samarbeid på en rekke interkommunale tjenester. Jeg vil finne ut utviklingen av en rekke områder og sektorer i denne regionen ved bruk av KOSTRA-tall, se hvordan hver av kommunene har gjort det i næringsNM siden 2000, se på hver av kommunenes sårbarhetsindeks, se på pendlingsmønsteret i regionen og tilslutt se på omfanget av de interkommunale samarbeidene som finner sted i mosseregionen.

Men det holder ikke bare å se på tall når man skal se om noen passer sammen, så jeg har også sett på de lokale synspunktene som er i mosseregionen når det kommer til en kommunesammenslåing. Og for å finne ut dette så har jeg gått igjennom lokale medier for å lete fram etter saker som omhandler kommunesammenslåing i regionen og sett på hvordan innbyggerne i de forskjellige kommunene mener om en sammenslåing. I tillegg til dette så har jeg intervjuet tre av de fire ordførerne i regionen for å få deres meninger om saken for å få et nærmere innblikk i hver av kommunenes politiske ståsted og meninger.

Dette spørsmålet *“Bør kommunene i mosseregionen slå seg sammen?”* er et spørsmål som er vanskelig å svare. Det finnes ikke et rett svar, men heller et nyansert bilde som endrer seg utifra hva man prioriterer selv. Dette vil jeg komme nærmere til i konklusjonen av oppgaven.

3.0 Kommunereformen

3.1 Hva er det?

Kommunereformen er en reform rettet mot å endre dagens kommunestruktur ved å få færre og større kommuner. Denne reformen ble satt igang av Solbergregjeringen 3 juli 2014 etter sonderinger siden 22 november 2013. Bakgrunnen for denne reformen kan man finne i Sundvolden-erklæringen hvor det står: *“Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner”*. Dette betyr at Regjeringen ønsker at oppgaver skal legges på lavest mulige effektive nivå . Derfor ønsker Regjeringen seg større og mer robuste kommuner som kan håndtere dagens oppgavebelastning på en tilfredsstillende måte, samt de oppgaver man vil overføre til kommunene i fremtiden.

Sist gang man så en endring av kommunestrukturen slik som kommunereformen jobber for idag var på 60-tallet og hadde etableringen av niåring skolegang for alle som en av sine største grunner for og nesten halvere kommuneantallet. Siden 60-tallet så har kommunene fått flere og mer avanserte oppgaver som med reform 97, som etablerte tiårig grunnskole for alle, og et større og mer omfattende velferdstjenesteproduksjon.

3.2 Kommunereformens mål:

Det er fire mål Regjeringen har for denne reformen. Det første målet er å kunne ha gode og likeverdige tjenester til alle innbyggere. Med et nasjonalt mål med å ha alle kommuner som generalistkommuner som kan tilby alle tilgjengelige tjenester så mener Regjeringen at større kommuner med bedre kompetanse og kapasitet vil legge til rette for likeverdige tjenesteproduksjon over hele landet. Større kommuner vil kunne gi større fagmiljøer som igjen vil kunne gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tjenesteportofølje og da særlig i små og spesialiserte tjenester som barnevern og arealplanlegging. Det andre målet er å få fram en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.

Regjeringen ønsker at kommunesektoren skal få bedre forutsetninger for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet. Regjeringen ønsker at kommunegrensene vil følge og tilpasses de naturlige bo- og arbeidsmarkedene som vil gi en bedre forutsetning for samordnet arealplanlegging, kollektivtransport, næringsutvikling, miljø og klimautvikling og sosial utvikling i kommunene. Det tredje målet for kommunereformen er å få fram bærekraftige og økonomiske robuste kommuner. Større kommuner vil ha et større ressursgrunnlag samt en mer variert befolkningssammensetning som vil gjøre kommunene mer robuste ovenfor uforutsette hendelser og utviklingstrekk. Også vil bærekraftige og økonomiske robuste kommuner kunne legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer. Det fjerde og siste målet for kommunereformen er å styrke lokaldemokratiet og kunne gi større kommuner flere oppgaver i framtiden¹. Med disse større og mer robuste kommunene så vil de kunne få flere som kan gi dem økt makt og myndighet. Større kommuner vil også minske behovet for interkommunale samarbeid som ifølge Vabo-utvalgets 1ste delrapport sier er med på å minske lokaldemokratiet. Færre og større kommuner som gjennomfører velferdspolitikken på en tilfredsstillende måte i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring som vil gi kommunene større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

3.3 Ekspertutvalget (Vabo-utvalget)

4 januar satte kommunal og moderniseringsministeren Jan Tore Sanner ned et ekspertutvalg for å utrede hvilke kriterier som kan skape en god og hensiktsmessig kommunestruktur. Dette ekspertutvalget som var ledet av Signy Vabo kom ut med en delrapport 31 mars 2014 og en sluttrapport desember samme år.

3.3.1 Kriterier for god kommunestruktur

I denne delrapporten så tar de for seg de kriteriene utvalget mener er viktige for å kunne skape en god kommunestruktur. I arbeidet med dette så tok først utvalget for seg tidligere forskning

¹ "Fakta om kommunereformen", sist oppdatert 3/11-14 (<https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/id752904>)

som har blitt gjort på området. I 1989 så ble Christiansen-utvalget nedsatt for å evaluere dagens kommune og fylkesinndeling samt utarbeide forslag for retningslinjer for fremtidig kommune og fylkesinndeling. Dette utvalget kom så ut med en utredning i form av NOU 1992:15 “Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring”. Disse kriteriene som ble lagt frem av Christiansen-utvalget ble så igjen gjennomgått av Østlandsforskning i 2003 som kom ut med deres ØF-rapport nr.21/2003 hvor de presenterte et nytt sett med kriterier .

Christiansen-utvalget la til grunn at kommunenes funksjon var knyttet opp mot tre dimensjoner som var tjenesteproduksjon, samfunnsutvikling og demokrati². Ut ifra disse tre dimensjonene så utviklet Christiansen-utvalget ialt 15 kriterier. Kriteriene for den første dimensjonen som var tjenesteproduksjon så var et viktig moment dette med samfunnsøkonomisk effektivitet. For å sikre denne effektiviteten så mener utvalget at man må tilpasse tjenesteproduksjonen etter innbyggerens behov. Andre kriterier som kan påvirke denne samfunnsøkonomiske effektiviteten er graden av egenfinansiering, utnyttelse av stordriftsfordeler, betydningen av geografisk betingede kostnadsforhold, omfanget av utilsiktede virkninger mellom forvaltningsenhetene og styringsevne over egen økonomi og tjenesteproduksjon. Andre kriterier som er knyttet opp til kommunen som tjenesteyter er likhet og tilgjengelighet i tjenestetilbudet, betingelser for nasjonaløkonomisk styring og betingelser for ivaretagelse av rettssikkerhetshensyn. For kommunens rolle som samfunnsutbygger, så fant Christiansen-utvalget at den kompetansen og kapasiteten som trengs for å kunne utføre den fysiske planleggingen , utvikle en effektiv næringspolitikk og kunne realisere de nasjonale og lokale målene i miljøvernpolitikken er sentrale kriterier . Når det gjelder kommunens rolle iforhold til lokaldemokratiet så er sentrale kriterier befolkningens deltakelse, den lokale tilhørigheten og den lokale påvirkningskraften.

3.3.2 Østlandsforskning

I Østlandsforsknings rapport³, så gjorde Østlandsforskning en oppdatering på Christiansen-utvalgets kriterier hvor kriteriene ble tematisert og konkretisert ut i fra hva som er nødvendig ved en lokal vurdering av kommuneinndeling. Østlandsforskning la også til en ekstra rolle for kommunen som et myndighetsorgan. Av kriterier knyttet opp til kommunen som leverandør av velferdstjenester så lister Østlandsforskning opp økonomisk bærekraft, kostnadseffektivitet, eksterne virkninger, kompetanse, bredde og dybde i tjenestetilbudet og

² NOU 1992:15: “Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring

³ Grefsrud.R & Hagen S.E.- ØF-rapport nr. 21/2003: Kriterier for kommuneinndeling

tilgjengelighet som sentrale. Når det gjelder kommunen som myndighetsorgan så er rettssikkerhet et sentralt kriterie og da med tanke på kompetanse, habilitet og lokalkunnskap. Når det gjelder kommunens rolle som samfunnsutvikler er sentrale kriterier planleggingskompetanse, arealbruk og miljø, næringsutvikling og ekstern påvirkningskraft. Og i den siste av kommunens roller, som er demokratisk arena så nevner Østlandsforskning politisk deltakelse, lokal tilhørighet og stemmefordeling ved kommunevalg som sentrale kriterier.

4.0 Kommunens roller

Vabo-utvalget følger østlandsforskning sin vurdering av kommunens fire roller med å vidreføre de samme fire rollene i sin utredning i deres delrapport. Med de norske kommunene som generalistkommuner så betyr dette at alle kommuner skal kunne tilby og imøtekomme de samme tjenestene til sine innbyggere med et tilfredsstillende kvalitet på tvers av de fire rollene til kommunene.

4.1 Tjenesteyterrollen

Tjenesteyterrollen til kommunen ble sist omtalt i stortingsmeldingen “stat og kommune – styring og samspel”⁴

Kommunen er den fremste produsenten av velferdstjenester og med et nasjonalt mål for at alle tjenestene skal være likeverdige så har det vært fokus på utjevning og likeverdige tjenester mellom innbyggere på tvers av geografien som et grunnlag for oppbyggingen av velferdsstaten. Det er formulert i lov og foreskrifter om kravene til *god kvalitet* i tjenestene og at tilbudet tilpasses den enkelte.

⁴ Meld.St 12 (2011-2012)

Disse velferdstjenestene som kommunene har ansvaret for dekker tjenester som grunnskole, barnehage, helse og omsorgstjenester og sosiale tjenester pluss en mengde andre tjenester som bibliotek, ulike kulturtiltak, brannvern og mer.

Kommuner kan også ta på seg, på frivillig basis, oppgaver som for eksempel oppgaver innen kultur, næring og naturområdet. Det er også tilfeller av oppgaver som ikke er lovpålagte, men ulike tilskuddsordninger legger til rette for at kommunene tar på seg disse. Et eksempel på disse tilskuddsordningene er tilskudd for barne og ungdomstiltak i større bysamfunn.

4.2 Myndighetsutøverrollen

Kommunene utøver myndighet i en rekke saksfelter i mehold av lov. Kommunene kan fatte vedtak om tildeling av tjenester, kreve inn skatter og avgifter, gi tillatelser og bevilgninger og mer. Kommunens myndighetsutøvelse kan være rettet mot enkeltindivider, bedrifter eller organisasjoner. Siden kommunen har et såpass bredt oppgaveportofølje så innebærer det at kommunen fatter vedtak i saker som vedtak innenfor grunnopplæringen, tildeling av sykehjemsplasser, byggetillatelser og i mer spesialiserte oppgaver som psykiske helsetjenester og barnevern. Her kan man se hvor tett kommunens roller som tjenesteyter og myndighetsutøver er knyttet opp i mot hverandre.

Men kommunens rolle som myndighetsutøver er også tett knyttet opp mot kommunens rolle som samfunnsutvikler. Utbyggere og grunneiere er avhengige av planvedtak og byggetillatelser fra kommunen og gjennom en effektiv og korrekt saksbehandling kan kommunene legge til rette for samfunns- og næringsutvikling.

Det er viktig at kommunene i sin myndighetsutøverrolle utøver utifra faglig og politisk skjønn og at de opererer innenfor de rammene som lovgivningen setter. Det er viktig at kommunene ivaretar innbyggerens rettssikkerhet når de utøver myndighet samt opprettholder kravene til materiell rettssikkerhet og prosessuell rettssikkerhet.⁵

Alle vedtak som blir gjort av kommunene skal ha, i tråd med legalitetsprinsippet, en klar hjemmel i loven. Der hvor loven gir rettigheter til innbyggerne så har forvaltningen plikt til å tilstå disse rettighetene og sikre borgerne en rettferdig, hensynsfull og korrekt behandling både før og etter en beslutning fattes.

⁵ Meld. St. 45 (2012-13)

4.3 Samfunnsutviklerrollen

Langsiktig arealbruk, utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling og sosial folkehelse er alle viktige arbeidsoppgaver som faller under kommunenes samfunnsutviklerrolle. I sin samfunnsutviklerrolle så skal kommunene skape en helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og levekår for borgerne og er ansvarlig for arealdisposisjonen innenfor sine kommunegrenser.

Kommunene skal minst en gang hver valgperiode gjennomgå og utarbeide en planstrategi hvor de skal rullere på kommuneplanen eller ikke, som består av kommunens langsiktige planer om arealbruk, miljøutfordringer og kommunens planbehov i valgperioden. Denne kommuneplanen er i essens en plan for hvordan kommunen vil håndtere nasjonale forventninger og lokale behov med tanke på arealbruk.

4.3.1 Næringsutvikling og utvikling i kommunesamfunnet

Det er mye lokal frihet når det kommer til samfunnsutvikling ettersom den lokale kunnskapen tilsier at det er kommunene selv som best vet hvordan man skal dekke behovene til innbyggerne og det lokale næringslivet. Det er viktig at i dette arbeidet at kommunene har en god hensynsingskompetanse, god oversikt på de lokale aktørene og hva de kan bidra med og ha kompetansen til å gi god veiledning til de som trenger det. Kommunen får her en lederrolle med fokus på å kunne mobilisere og støtte oppunder de lokale initiativene.

4.3.2 Samhandling med befolkningen og andre aktører.

I alle forskjellige kommuner så er det viktig med samarbeid når det kommer til samfunnsutvikling. Kommunen er i regelmessig kontakt med de lokale borgerne, lag og organisasjoner og andre kompetansemiljøer i kommunen, men også med aktører på regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Her er det viktig med å kultivere samarbeid gjennom arenabygging, dialoger, nettverksbygging og etableringer av partnerskap.

4.4 Som demokratisk arena.

Når det kommer til den demokratiske tradisjonen og verdier i Norge, så har kommunene hatt en sterk rolle. Dette er mye på grunn av at innbyggerne selv har kunnet stemme over sine

folkevalgte organer i de siste 170 årene, og med kommunenes sentrale rolle i det voksende velferdssystemet så ser man at kommunens rolle som demokratisk arena har ytterligere styrket seg. Det at man kan velge sine egne lokale politiske ledere og kunne stille dem til ansvar har gjort det slik at kommunens ledelse har vært nødt til å ta hensyn til hva innbyggerne mener om kommunen som et demokratisk organ, om de tjenestene kommunen tilbyr og hvordan man prioriterer pengebruken.

Gjennom et representativt demokrati, som Norges politiske system bygger på, blir representanter valgt gjennom valg som da skal ta beslutninger på vegne av velgerne. Etter fire år så er det et nytt valg, og hvis velgerne er fornøyd med jobben som har blitt gjort så får representantene fornyet tillit ved og bli valgt på nytt. Her er valgdeltakelse, og at alle gruppene i samfunnet deltar, viktig for den normative debatten om demokratiet. Her er kommunens ansvar å skape arenaer for deltakelse og meningsytring mellom valg ved å legge tilrette for et aktivt lokalt organisasjonsliv, oppegående lokal presse, brukermedvirkning og brukerstyring samt mer spontane former for deltakelse som underskriftskampanjer, direkte aksjoner og henvendelse til politikerne.

5.0 Utviklingstrekk

5.1 Tjenesteyting

Fram til 2060 så vil andelen personer over 67 år fordoble seg iforhold til de i yrkesaktiv alder (20-66 år) grunnet utviklingen av lengre forventet levealder. (SSB). Det er også denne aldersgruppen som utgjør en av de største andelene av de som benytter seg av helse og omsorgssektoren. Så med en fordobling av denne andelen frem mot 2060 vil sette et stort press for arbeidskraftbehovet for kommunene. Men helse og omsorgssektoren er ikke bare benyttet av den eldre aldersgruppen, men av alle, og denne sektoren har sett en sterk økning i både oppgaveomfang og ressursallokering i de siste 5 tiårene. Fra å omfatte ca 20000 årsverk i helse og omsorgssektoren tidlig på 70-tallet så har dette tallet vokst til nesten 130000 årsverk i 2011⁶. En av de største grunnene til økningen i denne sektoren er på grunn av at nesten 4 av ti mottakere er under pensjonsalder, og nesten alle nye ressurser som har blitt satt inn i

⁶ Vabo-utvalget – "Kriterier for god kommunestruktur" (Mars 2014) p:41

sektoren i de siste 20 årene har gått til å dekke tjenestebehovet til det økende brukergruppen av yngre mottakere.

Det er også et mål for kommunene og kunne spille en større rolle i forebyggingen og innsatsen i sykdomsforløpets tidlige faser, og dette kommer til syne gjennom samhandlingsreformen som ble satt igang 1.1.2012. Denne reformen har som målsetning å forebygge mer, behandle tidligere og samhandle bedre. Med denne reformen så vil man kunne forvente en vekst i behov i en samlet helsetjeneste, og i denne reformen så ser man at disse eventuelle problemene vil best kunne løses på kommunenivå. Her må kommunene kunne ha en helhetlig plan med fokus på forebygging, tidlig behandling og oppfølging, og kunne se helse og omsorgssektoren i sammenheng med de andre samfunnsområdene de har ansvar for.

En annen sektor som har fått økt fokus er utdanning. Grunnskolen har gått igjennom en prosess hvor det har blitt utvidet skolegang og fått økt oppmerksomhet rettet mot seg. Reform 94 gjorde det slik at alle som har gjennomført grunnskole nå har rett til videregående opplæring og reform 97 økte grunnskolens lengde med et år. Og i tillegg til disse reformene ble også, fra og med 1. mai 2004, forhandlingsansvaret for lønn og arbeidsvilkår for lærere og skoleledere i grunnskolen ført over fra staten til kommunene.

Selv om det har vært en liten nedgang i antall studenter på grunnskolen, så har ressursinnsatsen økt⁷. Grunnen til denne utviklingen er at stadig flere elever mottar spesialundervisning i grunnskolen. På starten av 2000-tallet så lå andelen av grunnskoleelever som mottar spesialundervisning på rundt 6 prosent, og denne andelen har økt siden da fram til skoleåret 2012/13 hvor andelen elever som mottar spesialundervisning var på 8,6 prosent. Men dette tallet sank igjen til året etter og falt ned til 8,3 prosent i skoleåret 2013/14⁸.

Kommunene har også sett en sterk økning i ressursbruk i barnehagesektoren de siste årene. Hvor i 2002 gikk 66 prosent av barn mellom ett og fem år i barnehage, så har dette tallet økt til nesten 90 prosent i 2011⁹. Med en så sterk økning av barn som går i barnehage så har det også krevet en stor økning av personalet. For med barnehagelovens §18 femte ledd så er barnehagene pliktet til å sørge for at bemanningen er tilstrekkelig for at personalet kan drive tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Og for at det skal kunne være tilfredsstillende så må

⁷ Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Nov 2013, kommunal- og regionaldepartementet

⁸ Grunnskolens informasjonssystem (GSI), utdanningsdirektoratet.

⁹ SSB, KOSTRA

det ikke overstige 7-9 barn under 3 år, eller 14-18 barn over 3 år per pedagogiske leder.

Denne loven gjør da at i tidsperioden 2006-2011 så har antall ansatte i barnehagesektoren økt med 17000 for å kunne håndtere den sterke økningen med antall barn i barnehagen som i samme tidsrom økte med 50000¹⁰. Og med sundvoldenplattformen så står det at regjeringen vil innføre et bemanningsnorm i barnehagene innen 2020.

I tillegg til disse tre sektorene, så har man sett en økning i omfang og ressursbruk på en mengde andre sektorer i kommunene også i de siste årene i barnevernsektoren så har barnevernstjenestene økt kraftig i perioden 2007-2012, hvor man så både antall årsverk, undersøkelser og barn som mottar hjelp fra barnevernet økte.¹¹ I 2012 så mottok nesten hvert 20. barn i alderen 0-17 tiltak, hvor den største andelen av vekst har kommet i form av omsorgstiltak. Et annet aspekt i barnevernssektoren som har økt i parallell med resten av barnevernssektoren er bruken av interkommunale samarbeid, hvor i 2008 det var 83 kommuner som hadde inngått et slikt samarbeid og i 2012 hadde dette tallet økt til 183 kommuner. Det er flest små kommuner som hadde inngått et samarbeid, men det er også større kommuner som samarbeider med sine små nabokommuner¹². Kommunene har også opplevd at omfanget og detaljeringsgraden av den statlige styringen har økt, og da spesielt rettet mot regelstyring, krav til systemer og intern kontroll, og til oppfølging av avvik. Kommunene har også sett at omfanget av tilsyn, og da spesielt på helse og omsorgsfeltet og utdanningsområdet har økt¹³. All denne økte statlige styringen har ført til mer rapportering og evaluering. Det finnes flere typer av rapportering, hvor KOSTRA er en type rapportering som er knyttet opp mot den kvantitative rapporteringen av ressursbruk og tjenesteproduksjon. IPLOS (individbasert pleie- og omsorgsstatistikk) er et register som inneholder informasjon om mottakerens bistandsbehov og tjenester. GSI (grunnskolens informasjonssystem) bruker nasjonale prøver som et kvalitetsvurderingssystem. I disse sektorene, og andre, legges det økt vekt på å fremstille informasjon som et grunnlag til å skaffe seg oversikt og kunne planlegge og styre tjenestene¹⁴. Men det er ikke bare staten som har forventninger til kvaliteten og omfanget av de kommunale tjenestene. Innbyggerens forventninger til den offentlige sektoren

¹⁰ Meld.St 24 (2012-13) "fremtidens barnehage"

¹¹ Prop. 106 L (2012-13) "Endringer i barnevernloven"

¹² Prop. 106 L (2012-13) "Endringer i barnevernloven"

¹³ Difi rapport 2010:4 "statlig styring av kommunene – Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer"

¹⁴ Difi rapport 2010:4 "statlig styring av kommunene – Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer"

har i tråd med inntektsnivået i samfunnet økt, noe som kan ses på den økt etterspørselen etter kommunale tjenester og forventningen av bredden i tjenesteportoføljene til kommunene og at det arbeides med å utvikle og forbedre tjenestene¹⁵.

5.2 Myndighetsutøvelse

Man har sett i løpet av de siste ti-årene at kommunene har blitt tildelt stadig flere oppgaver gjennom ulike særlover som har medført et sterkere fokus fra nasjonale myndigheter, næringslivet og innbyggerne på hvordan kommunene løser sine oppgaver og plikter og da spesielt på områdene helse og omsorg og utdanning¹⁶. Og man ser en sterkere rettighetsfestning i etablerte tjenester som hjemmehjelp og avlastningstiltak. Når stadig flere samfunnsordninger blir løst gjennom et nasjonalt regelverk som gir innbyggerne bestemte rettskrav ovenfor kommunene¹⁷ gjennom denne økte rettighetsfestningen så fører dette til at flere vedtak blir definert som enkeltvedtak. Dette igjen har ført til at det har blitt strengere krav til saksbehandlingen og i utgangspunktet har styrket innbyggerenlikehets rettssikkerhet, men også medført mer arbeid og mer ressurskrevende for kommunene. Det har også kommet flere prosessuelle rettigheter de siste 10-12 årene gjennom lovbestemmelser. Disse lovreglene finnes i alle deler av lovgivningen i flere sektorer som barnevern, utdanning, helse og omsorg og velferd. Nå har for eksempel alle som har behov for langvarige helse og sosialtjenester rett til å få en personlig individuell plan, dersom person ønsker det. Denne utarbeidningen av slike individuelle planer på mange lovområder kan være administrativt og faglig krevende for mange kommuner¹⁸. (Veileder Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner H-2277B)

I tillegg til økt rettighetsfestning og krav om individuelle planer har også kommunene sett en markant økning av statlig innsyn med kommunene. DIFI rapport 2010:4 viser at kommunal virksomhet innen helse og utdanning har sett en sterkt økning av statlig styring og regulering.

¹⁵ Meld. St 12 (2012-13) "perspektivmeldingen 2013"

¹⁶ Difi rapport 2010:4 "statlig styring av kommunene – Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer"

¹⁷ St.Meld 17 (2004-05)" makt og demokrati"

¹⁸ Veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner - Publikasjonsnummer H-2277B

Dette førers ofte som systemrevisjoner som tvinger kommunene til å dokumentere sin virksomhet i forkant av tilsynsbesøk. Det har også vært en økning av kravene til kommunal egenkontroll hvor kommunene skal ha et særskilt kontrollutvalg. Kommuneloven §23 nr.2 har en generell bestemmelse som krever at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen blir drevet i samsvar med lover og overordnede instruksjoner. En utfordring er at de ulike kravene om internkontroll på sektorområdene er ulike .

5.3 Samfunnsutvikling

Når det kommer til planlegging av kommunesamfunnet har det lenge vært i lys av behovet for å styre tilgangen på areal i et område hvor areal er en knapp ressurs.¹⁹ Men i de siste årene har man sett at kravene til kommuneplanlegging har blitt mer omfattende enn bare om arealplanlegging. Nå kreves det at kommunene skal ta hensyn til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene. Videre skal kommune ha ansvar for sikring av jordressursene, kvaliteter i landskapet og kulturmiljøer, tilrettelegging for verdiskapning og næringsutvikling, gode bomiljøer, klimahensyn og fremme samfunnssikkerhet. Alt dette og mer står som sentrale oppgaver og hensyn i planlegging i plan- og bygningsloven²⁰. I 2009 kom det endringer i plan- og bygningsloven som bragte med seg nye føringer om kommunene må forholde seg til. Disse nye føringene er bl.a nye nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging hvert fjerde år, utarbeiding av regionale og kommunale planstrategier hvert fjerde år og utarbeiding av planprogram for alle regionale planer og kommuneplaner samt for reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn.

Med disse økte kravene til kommunal planlegging har ført til økte krav om kompetanse og kapasitet. Harvold mfl²¹ hevder at de tekniske kravene til kartløsninger og produksjon av kart har blitt så store at mange kommuner ikke har mulighet til å kunne få til tilfredsstillende løsninger. Også har kompetansekravene blitt så spesialiserte og omfattende at det ikke er mulig for enkeltpersoner å gjennomføre mange av oppgavene. Og en ny folkehelselov fra 2011 har økt kravene om kapasitet og spesialkompetanse i kommunene, hvor det legges til

¹⁹ Aarsæther, N & S.I Vabo (2002) "fristilt eller velstyrt? Fokus på kommune-Norge"

²⁰ Plan- og bygningsloven nr. 71 §3-1

²¹ Harvold, K. og T. Skjeggedal (2012), Interkommunalt plansamarbeid

grunn fem grunnprinsipper av stor betydning i folkehelsearbeidet: utjevning av sosiale helseforskjeller, helse i alt vi gjør, føre-var, bærekraftig utvikling og medvirkning.²²

En annen trend som man har sett er den sterke befolkningsveksten i sentrale strøk som igjen har ført til en utvidelse av tettsteder. Denne utvidelsen av tettsteder har gjort at tettsteder ikke lenger holder seg innenfor kommunegrenser men heller på tvers av grensene. Denne utviklingen har gjort helhetlige planlegginger og tilrettelegginger i flerkommunale byområder mer krevende enn tidligere. Dette gjør at det har blitt et større behov for å samordne planleggingen over kommune og fylkesgrensene, noe som har blitt utredet ved flere sammenhenger over de siste tiårene. Planlovutvalget (1998-2003) la til grunn at flere viktige oppgaver, som f.eks de knyttet opp mot samferdsel og infrastruktur, lokalisering av kjøpesentre og næringsstrukturen ikke lar seg løses i kommunen alene. Dette utvalget mente at man må få på plass et bedre system for å kunne planlegge bedre mellom det kommunale og statlige nivået.²³

En tredje trend man har sett over de siste tiårene er den større fokusen på miljø. Og dette har også blitt mer og mer kommunenes oppgave, som da skal ha egne klima og energiplaner. Ny matrikkellov, geodatalov, krav i miljøinformasjonsloven, krav om klima og innføringen av lokal forvaltning av nasjonalparker legger mer press på det kommunale plan- og miljøapparatet

5.4 Demokratisk arena.

Det er en lang tradisjon med kommunene som lokaldemokratiske arenaer, og med den store økningen i oppgaven og ansvar som har blitt lagt til kommunene så har dette aspektet av kommunen blitt enda viktigere. Dette i en tid hvor kommunene har blitt tildelt en rekke mål fra staten som skal realiseres av kommunene selv som har begrenset kommunenes handlingsrom samt et statlig økende omfang av interkommunale samarbeid.²⁴ Rammestyring som et hovedprinsipp for statlig styring er en forutsetning for at kommunene kan ha handlingsrom og kan fungere som lokale demokratier, men utviklingen viser at samtidig som kommunenes oppgaver blir fler så har det også vært en økning av detaljstyring fra staten gjennom regelstyring og rapportering. Det er også mer vanlig enn før, grunnet bedre

²² Lov 24 Juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid (folkehelseloven)

²³ NOU 2001:7 "bedre kommunal og regional planlegging etter plan og bygningsloven"

²⁴ NOU 2005:6 "Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet"

infrastruktur og kommunikasjonsnettverk, at en pendler ut av kommunen. Med dette fører det seg at det kan forekomme et manglende samsvar mellom administrative og funksjonelle enheter. Innbyggere som har jobb i en annen kommune har lite å si på hvordan politikken blir ført i hans arbeidskommune som kan ha en stor effekt for pendleren. I lokaldemokratiundersøkelsen i 2011 så vises det til at dette ikke svekker den politiske tilknytningen til hjemkommunen, men heller en muligens økende politisk interesse for andre kommuner.²⁵

Man har også sett at det har vært en økning av innbyggernes forventninger til den kommunale forvaltningen og tjenesteproduksjon, både når det gjelder omfanget og kvaliteten.²⁶ Med denne utviklingen så har mange av kommunene endret den politiske organiseringen med færre utvalg og kommunestyrerepresentanter.²⁷ Nå fattes det stadig fler beslutninger administrativt og nærmest mulig brukeren. Denne utviklingen har gitt lokalpolitikere en ny utfordring ved at det forventes at lokalpolitikere nå skal tenke “stort” og ikke “smått”²⁸. Dette setter press på fritidspolitikeren som kanskje engasjerer seg med utgangspunkt i konkrete- og enkeltsaker.

6.0 Nye oppgaver til kommunene:

Den 20. mars så ble en stortingsmelding lagt frem²⁹ om nye oppgaver som kan flyttes til kommunene i forbindelse til kommunereformen. Denne har ikke i skrivende stund blitt vedtatt enda, men hvis den gjør det så betyr det en rekke nye oppgaver som blir overført til kommunenes ansvar. Av de større oppgavene så åpner denne stortingsmeldingen opp for at større kommuner vil overta ansvaret for kollektiv transport og videregående skoler, men det er også oppgaver som vil omfatte de mindre kommunene også. Noen av disse oppgavene vil inneholde tannhelsetjenesten, foreta vielser og diverse kulturetetter oppgaver som forhåndsgodkjenning av flere typer større idrettsanlegg.

²⁵ Aars, J. (2013) “fraværende velgere? Pendling og politisk engasjement” (Kap.5 i “Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22.juli 2011” av Bergh, J & Christensen, D.A)

²⁶ Baldersheim H., P.A. Pettersen og L.E. Rose (2011) “den krevende borger. Utfordringer for demokrati og tjenesteyting i kommunene.”- dokumentasjonsrapport november 2011, UiO

²⁷ Blåka, S., T. Tjerbo og H. Zeiner (2012) “kommunal organisering 2012 – redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase”. NIBR-rapport 2012:21

²⁸ Veileder om resultatsledelse for lokalpolitikere – Publikasjonsnummer H-2219

²⁹ Meld. St. 14 (2014-2015) “kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner”

7.0 Utvalgets vurderinger:

Vabo-utvalget kom fram til ti kriterier som er rettet mot kommunen for å kunne sikre en god kommunestruktur:

- Tilstrekkelig kapasitet
- Relevant kompetanse
- Tilstrekkelig distanse
- Effektiv tjenesteproduksjon
- Økonomisk soliditet
- Valgfrihet
- Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
- Høy politisk deltagelse
- Lokal politisk styring
- Lokal identitet

For å kunne sikre disse kriteriene så anbefaler dette utvalget at en kommune bør ha minst 15-20 000 innbyggere for å kunne sikre en tilstrekkelig kapasitet og store nok fagmiljøer for å kunne sikre relevant kompetanse for en god tjenesteproduksjon og oppgaveløsning. De mener også at kommunegrensene bør følge de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene og tilslutt at staten bør redusere den statlige detaljstyringen og at ordninger for politisk deltagelse bør videreutvikles for å kunne sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer³⁰

8.0 Mosseregionen:

8.1 Hva er mosseregionen?

³⁰ Sluttrapport fra ekspertutvalg – “kriterier for god kommunestruktur” (desember 2014) p : 164

Mosseregionen er en region i den vestlige delen av Østfold fylke, og består av kommunene Moss, Rygge, Råde og Våler. Denne regionen har et areal på 513 kvadratkilometer og har per 2015 et folketall på 59 350³¹ innbyggere.

8.2 Utviklingstrekk:

8.2.1 Befolkningsutvikling:

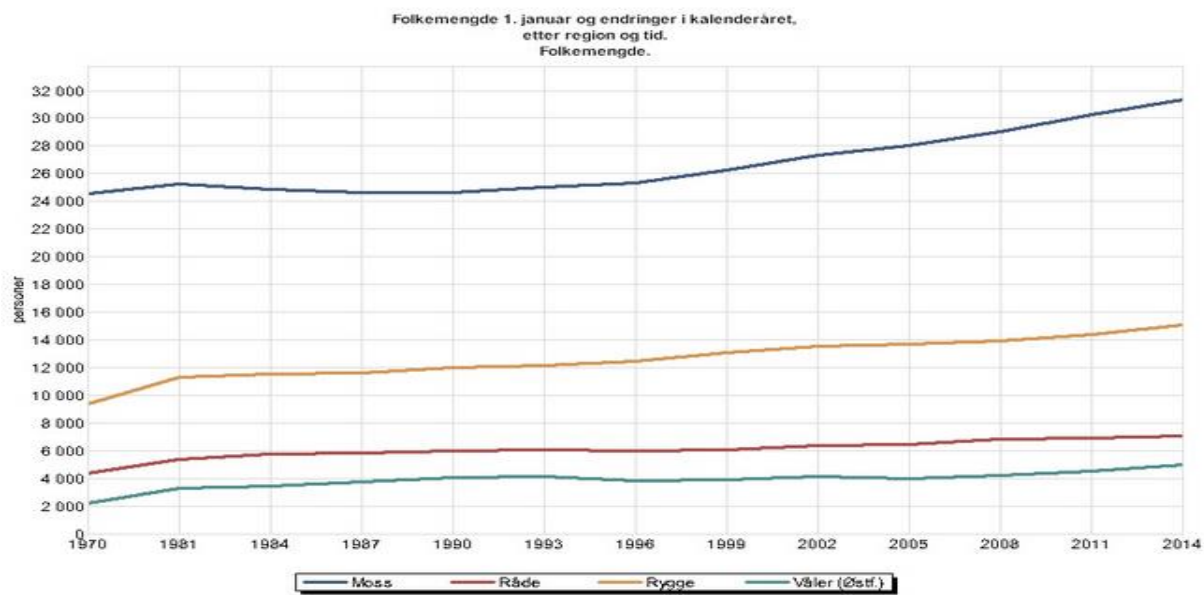
Den største kommunen i mosseregionen er Moss kommune. Moss har hatt en positiv befolkningsutvikling over lang tid, med bare en liten nedgang på 80-tallet. Hvis man ser på statistikken så ser man at fra 1972 til 2014 så har folketallet økt fra 25494 til 31308 som er en økning med 5814 innbyggere siden 1972.

Rygge, som er den nest største kommunen har også sett tilsvarende befolkningsvekst som Moss med ganske jevn vekst siden tidlig 70-tallet. Med et folketall på 9600 i 1972 har Rygge vokst og har per 1.1.2014 et innbyggertall på 15101 som er en økning i folketallet med 5101.

Råde kommune har i likhet med de andre kommunene i mosseregionen også opplevet en positiv befolkningsutvikling de siste 40 årene med befolkningsvekst bortimot alle år. I 1972 hadde Råde et folketall på 5829 og har per 1.1.2014 økt folketallet til 7104, som er en økning i folketallet med 1275

Våler er den minste av de fire kommunene, men også denne kommunen har hatt en jevn positiv befolkningsutvikling siden 70-tallet. Våler har hatt positiv befolkningsutvikling i alle år siden år 2000 unntatt fra 2002 til 2003 hvor det var nedgang.

³¹ <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkendrkv/kvartal/2015-05-19?fane=tabell&sort=nummer&tabell=227581>

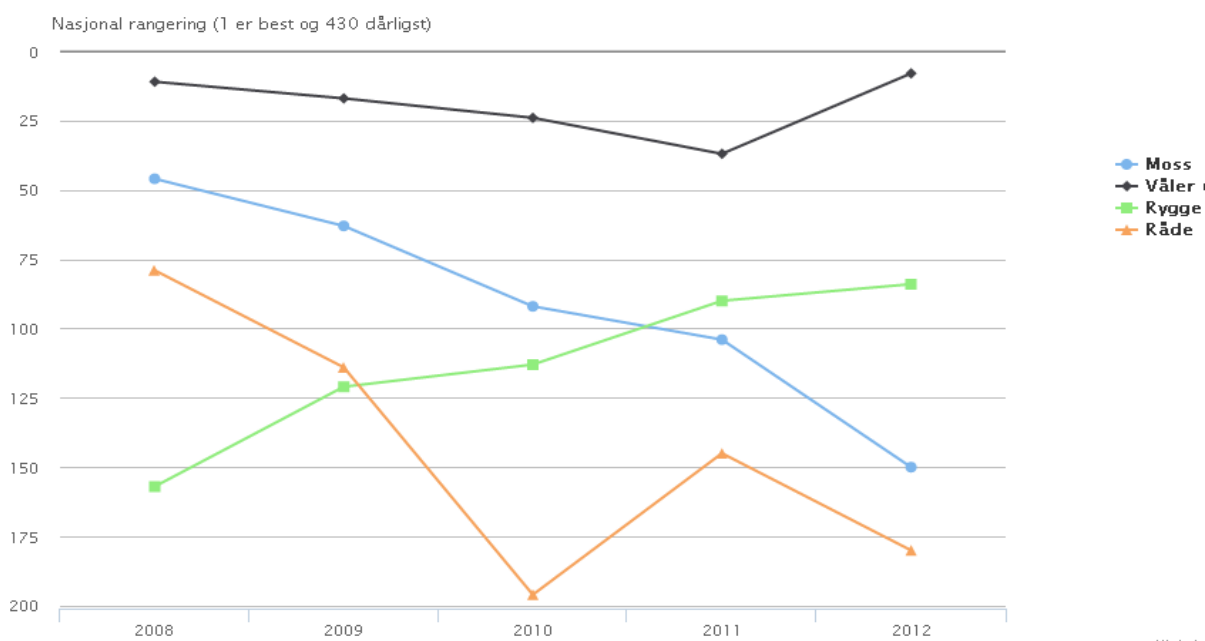


Figur 1: Graf som viser befolkningsveksten i kommunene Moss, Rygge, Råde og Våler siden 1970 og frem til 2014. Kilde: SSB

Siden 1972 og fram til 1.1.2014 har folketallet i Våler økt fra 2362 til 4978 som er en økning med 2616.

Hvis man skal se på befolkningsveksten i disse fire kommunene opp mot resten av nasjonens kommuner så kan man se at det er den minste kommunen, Våler, som av de fire kommunene har gjort det best på landsbasis med plasser på topp 25 i alle år unntatt ett. I denne grafen ser man også at kommunene Moss og Råde har hatt en negativ trend i forhold til de andre

kommunene i landet de siste årene, og at Rygge har hatt en positiv trend.



Figur 2: Graf som viser kommunene Moss, Rygge, Råde og Våler på en nasjonal rangering av befolkningsvekst. Kilde: nho.no/Politikk-og-analyse/Offentlig-sektor-og-naringslivet/Kommunekaringer/

8.3 Næringsvirksomhet i mosseregionen

8.3.1 Nærings sammensetning

Når man ser på nærings sammensetningen til Moss kommune så ser man at primærnærings har en andel på 0 %. Dette kommer av Moss sin historie med å være en bedriftsby med tidligere store hjørnestensbedrifter som Petersson og Glassverket, men det kommer også av den grunn av at primærnærings trenger store areal, noe som Moss kommune ikke har så mye til overs av ettersom rent geografisk er en liten kommune. Når det kommer til de tre andre kommunene så har de en større andel gjort opp av primærnærings med Rygge på 3 %, Råde med 4 % og Våler med 5 %. Når det kommer til sekundær så ligger Moss, Rygge og Våler ganske tett henholdsvis til hverandre med 19, 17 og 20% andel av nærings sammensetningen. Uteliggeren her er Råde med en andel på 28 %. Så når det kommer til tertiærnærings så er det Moss kommune som har den høyeste andelen med 81 %, med Rygge rett bak med 80%. De to mindre kommunene har en litt mindre andel gjort opp av tertiærnærings med Våler

med 75% og Råde med 65%.³² Det er ikke de store radikale forskjellene mellom disse kommunene når det kommer til nærings sammensetning, men man ser en forskjell mellom de to største og de to minste kommunene når man ser på tertiærnæringen. Det at de større kommunene har en større andel tertiærnæring kommer av den grunn av at servicebransjen er nødvendig av å ha en stor gruppe med kunder som kan være vanskelig å ha i en mindre kommune. Man så også den totale mangelen av primærnæring i Moss, men det er på grunn av at Moss kommune rett og slett ikke har plass til en så arealkrevende næring i den begrensede plassen de har.

8.3.2 Nærings NM

NæringsNM er en rangering av kommunene i Norge gjort av NHO hvor de rangerer kommunene etter hvor næringslivet gjør det best. De baserer rangeringen sin på fire forskjellige kategorier. Den første kategorien er vekst, og med det så betyr det at verdiskapningen holder tritt med resten av samfunnet og bygger på tall for omsetningsvekst og vekst i verdiskapning. Den andre kategorien er lønnsomhet hvor det er fokus på overskudd vs underskudd og det baseres på tall som måler lønnsomhet og egenkapital i bedriftene. Den tredje kategorien er nyetablering og ser på etableringen av nye bedrifter i en kommune. Og den siste kategorien er størrelse som ser på andelen av arbeidsplasser i den private sektoren.³³ Denne rangeringen kommer ut fra NHO hvert år.³⁴

Moss hadde høye rangeringer i starten av 2000-tallet med fire av de seks første årene fra 2001 hadde plasseringer blant de 30 høyeste, men har etter det sett en nedgang i plasseringer og på rangeringen i 2014 var Moss på 232de plass blant Norges kommuner. Hvis man ser på enkelt plasseringer på hver av kategoriene man regnet rangeringen utifra så var Moss på 259. plass i lønnsomhet, 292. i vekst, 151. plass i nyetableringer og 148. plass i den relative størrelsen av næringslivet i kommunen.

Råde har gått mye opp og ned i rangeringene siden 2001, og fant seg selv i 2014 på 266. plass. På enkeltkategoriene så fant man Råde på 289.plass i lønnsomhet, 267.plass i vekst, 85.plass i nyetableringer og 172.plass i den relative størrelsen av næringslivet.

Våler har aldri vært på topp 100 plassering siden 2001 og heller funnet seg på den nedre halvpart av tabellen. I 2014 så var Våler på 384.plass med plasseringer som 309.plass i

³² www.Nykommune.no/#!/kommuner/2-16-15-17

³³ <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/filer/1224.pdf>

³⁴ <https://www.nho.no/Politikk-og-analyse/Offentlig-sektor-og-naringslivet/Kommunekaringer/>

lønnsomhet, 295.plass i vekst, 225.plass i nyetableringer og 398.plass når det gjelder relative størrelse av næringslivet.

Rygge er den kommunen i mosseregionen som har den høyeste rangeringen i denne kåringen med en 43.plass. For selv om plasseringene for lønnsomhet, vekst og relative størrelse av næringslivet alle ligger på 170-tallet så ligger Rygge helt oppe på 11.plass på nyetableringer³⁵.

8.3.3 Sårbarhetsindeks:

8.3.3.1 Hva er det?

Telemarksforskning i 2011 fikk et oppdrag fra Distriktssenteret hvor de skulle analysere 15 suksessrike kommuner, og da spesielt i tre ulike områder; utvikling av basisnæringer, utvikling av besøksnæringer og antall industriarbeidsplasser. I løpet av denne analysen så fant en av kommunene ut at en viktig bedrift i kommunen skulle avvikle et betydelig antall arbeidsplasser, og med det så gikk denne kommunen fra en status som suksesskommune til en omstillingskommune. På grunn av denne erfaringen så ble det besluttet at prosjektet skulle utvides til og inkludere en analyse av kommuners sårbarhet.³⁶

For å måle sårbarheten til en kommune så har Telemarksforskning brukt tre hovedindikatorer som er knyttet opp mot næringsmessig sårbarhet; hjørnesteinsfaktoren, bransjespesialisering og arbeidsmarkedsintegrasjon.

Den første hovedindikatoren er hjørnesteinsfaktoren og den måles ved å se på den relative størrelsen til den største bedriften i kommunen. En høy hjørnesteinsfaktor betyr at kommunen er mer sårbar ettersom det vil medfølge store konsekvenser hvis denne bedriften legges ned.³⁷ Den andre hovedindikatoren er bransjespesialisering. Denne indikatoren ser på om en kommune har et spesialisert næringsliv ved at en stor del av næringslivet er innenfor en bestemt bransje. Hvis en kommune har en høy bransjespesialisering så kan trender og eksterne faktorer ha store konsekvenser for kommunen. Eksempel på dette er nedleggelsen av

³⁵ <https://www.nho.no/Politikk-og-analyse/Offentlig-sektor-og-naringslivet/Kommunekaringer/>

³⁶ K. Vareide - "Sårbar eller robust?. Sårbarhetsindeksen 2012: En analyse av norske kommuners næringsmessige sårbarhet", 2012 Telemarksforskning

³⁷ K. Vareide - "Sårbar eller robust?. Sårbarhetsindeksen 2012: En analyse av norske kommuners næringsmessige sårbarhet", 2012 Telemarksforskning-P:8-14

jernverket i Mo i Rana³⁸. Den tredje og siste av hovedindikatorne er arbeidsmarkedintegrasjon. Her ser de på i hvilken grad arbeidsmarkedet i en kommune er integrert utenfor kommunegrensene, noe man kan måle ved å se på pendlemønstre. Grunne til at Telemarksforskning ser på dette når de måler sårbarhet er arbeidsmarkedsintegrasjon i stor grad er med på å avgjøre konsekvensene ved nedleggelse av arbeidsplasser, siden hvis det er kort vei til andre alternative arbeidsplasser så kan dette kompensere for det.³⁹

8.3.3.2 Sårbarhetsindeksen for kommunene i mosseregionen

I mosseregionen så er det Rygge som har den høyeste sårbarhetsindeksen, med en indeks på 9,1⁴⁰, noe som betyr at Rygge er den mest sårbare kommunen når det kommer til næringslivet. Like etter kommer Våler kommune med en indeks på 8,8. Derfra så er det et lite hopp ned på indeksen til Råde med en score på 6,0 og Moss med 5,0.⁴¹ Ettersom pendlemønstret mellom disse fire kommunene er ganske sammenvevd, så er det de to hovedindikasjonene, hjørnesteinsfaktoren og bransjespesialisering, som har vært utslagsgivende. Så Rygge kommune med både en sivil og militær flyplass innenfor sine grenser kan ha slått hardt ut på hjørnesteinsfaktoren. Men selv med en indeks på 9,1 så er det ikke noe merkelig høyt sett i et nasjonalt sammenheng, hvor alle kommunene i mosseregionen ligger lavt på rangeringen over de mest sårbare kommunene.

³⁸ K. Vareide - "Sårbar eller robust?. Sårbarhetsindeksen 2012: En analyse av norske kommuners næringsmessige sårbarhet", 2012 Telemarksforskning - p:16-21

³⁹ K. Vareide - "Sårbar eller robust?. Sårbarhetsindeksen 2012: En analyse av norske kommuners næringsmessige sårbarhet", 2012 Telemarksforskning - p:23

⁴⁰ Indeksen er konstruert slik: Først er hjørnesteinsfaktoren (andel av sysselsetting i det største foretaket) og bransjespesialiseringen (andel av sysselsetting i den største bransjen) omregnet slik at høyeste verdi = 100 og laveste verdi = 0. Så har vi tatt utgangspunkt i gjennomsnittet av disse to målene som vi har kalt bransjehjørneindeks og regnet ut sårbarhetsindeksen etter følgende formel: $\text{Bransjehjørneindeks} * (100 - (\text{Integrasjon} / 2)) / 100$. Det siste leddet reduserer sårbarhetsindeksen etter pendlingsandelen. Dersom en kommune ikke har verken inn- eller utpendling vil sårbarhetsindeksen ikke bli redusert, men være lik bransjehjørneindeksen. En kommune hvor alle sysselsatte pendler ut av kommunen vil få en sårbarhetsindeks på 0. $\text{Bransjehjørneindeks} * (100 - (\text{Integrasjon} / 2)) / 100$. Det siste leddet reduserer sårbarhetsindeksen etter pendlingsandelen. Dersom en kommune ikke har verken inn- eller utpendling vil sårbarhetsindeksen ikke bli redusert, men være lik bransjehjørneindeksen. En kommune hvor alle sysselsatte pendler ut av kommunen vil få en sårbarhetsindeks på 0.

⁴¹ <http://www.nykommune.no/#!kommuner/2-16-17-15> (dataen utarbeidet av Telemarksforskning, med beregningen av antall sysselsatte i ulike sektorer gjort av KMD på bakgrunn av tall fra SSB)

8.4 Pendlingsmønster i mosseregionen.

Pendling over kommunegrenser er noe som bidrar til integrasjon mellom kommunene. Når man jobber i en kommune så blir man mer opptatt av politikken i den kommunen siden den kan påvirke deg direkte via jobben din. Når man ser på mosseregionen så ser man at det er en betydelig arbeidsstyrke som daglig pendler over kommunegrensene på kryss og tvers blant alle de fire kommunene. Den kommunen som opplever mest innpendling fra de tre andre kommunene er Moss. Moss er den kommunen som tar imot den største delen av utpendlere fra både Rygge og Våler, og er den nest største utpendlerkommunen til Råde etter Fredrikstad. Og i kommunene Rygge og Våler så er arbeidsstyrken som pendler til Moss nesten like stor som de som jobber i sin egen kommune. Rygge er den kommunen som mottar nest flest pendlere fra de andre kommunene i mosseregionen, og er den nest mest populære utpendlerkommunen til Moss etter Oslo og til Våler kommune etter Moss. Mossinger utgjør også den største innpendlerstyrken til både Rygge og Våler, samt den tredje største i Råde. Uansett hvordan man vrir og vender på det så ser man at det er stor trafikk over kommunegrensene i denne regionen, og som bidrar til at disse kommunene og innbyggerne får stor oppmerksomhet fra hverandre ettersom politikken de foretar seg vil ikke bare påvirke innbyggerne i sin egen kommune, men den store gruppen av personer som pendler innen denne regionen.

Tabell: Innpendling for de fire kommunene i mosseregionen

SAMLET	23 941 ARBEIDSTAKERE	17 584 PENDLER IKKE	1 834 FREDRIKSTAD	1 329 SARPSBORG	575 VESTBY	486 OSLO	305 HALDEN	1 828 ANDRE
MOSS	13 889 ARBEIDSTAKERE	7 109 PENDLER IKKE	2 150 RYGGE	860 FREDRIKSTAD	620 VÅLER (ØSTF.)	612 SARPSBORG	467 RÅDE	2 071 ANDRE
RYGGE	5 985 ARBEIDSTAKERE	2 606 PENDLER IKKE	1 587 MOSS	372 FREDRIKSTAD	304 RÅDE	299 SARPSBORG	237 VÅLER (ØSTF.)	580 ANDRE
VÅLER (ØSTF.)	1 338 ARBEIDSTAKERE	718 PENDLER IKKE	185 MOSS	84 RYGGE	62 SARPSBORG	43 RÅDE	41 FREDRIKSTAD	205 ANDRE
RÅDE	2 729 ARBEIDSTAKERE	1 112 PENDLER IKKE	561 FREDRIKSTAD	356 SARPSBORG	164 MOSS	154 RYGGE	86 HALDEN	296 ANDRE

Kilde: SSBs pendlingstall for 2013.

Tabell: Utpendling for de fire kommune i mosseregionen.

SAMLET	28 095 ARBEIDS- TAKERE	17 584 PENDLER IKKE	3 535 OSLO	1 662 FREDRIKSTAD	1 161 VESTBY	960 SARPSBORG	406 ÅS	2 787 ANDRE
MOSS	14 576 ARBEIDS- TAKERE	7 109 PENDLER IKKE	2 219 OSLO	1 587 RYGGE	676 VESTBY	523 FREDRIKSTAD	354 SARPSBORG	2 108 ANDRE
RYGGE	7 323 ARBEIDS- TAKERE	2 606 PENDLER IKKE	2 150 MOSS	764 OSLO	367 FREDRIKSTAD	239 VESTBY	230 SARPSBORG	967 ANDRE
VÅLER (ØSTF.)	2 619 ARBEIDS- TAKERE	718 PENDLER IKKE	620 MOSS	237 RYGGE	236 OSLO	175 VESTBY	118 FREDRIKSTAD	515 ANDRE
RÅDE	3 577 ARBEIDS- TAKERE	1 112 PENDLER IKKE	654 FREDRIKSTAD	467 MOSS	316 OSLO	304 RYGGE	293 SARPSBORG	431 ANDRE

Kilde: SSBs pendlingstall for 2013.

8.5 Interkommunale samarbeid

Det finnes ikke noen formell oversikt over det totale omfanget av interkommunale samarbeid i Norge per dags dato. Det har blitt gjort spørreskjemaundersøkelser og KRD har en database som baserer seg på selvrapporing, men disse selvrapportene er vanskelig å stole på ettersom, ifølge ECONs analyse i 2006⁴², kommunene selv ikke har helt styring eller oversikten over omfanget av de interkommunale samarbeidene de er selv med i. Men selv om man ikke vet det eksakte omfanget av interkommunale samarbeid som finner sted i mosseregionen, så er det ikke vanskelig å se at kommunene i mosseregionen er innblandet i mange interkommunale samarbeid seg imellom. Hvis man tar en titt på Moss kommune sin hjemmeside på internett⁴³, så finner man de største samarbeidene:

- Brann og feiervesen (for hele mosseregionen)
- BUPP Moss (for hele mosseregionen)
- Undervisningssykepleier – Klinisk Blikk (for hele mosseregionen)
- Krisesenter (for hele mosseregionen)
- Landbruksforvaltningen (for hele mosseregionen)
- Legevakt (for hele mosseregionen)
- Miljørettet helsevern (for hele mosseregionen + Vestby kommune)
- MOVAR, vann, avløp, renovasjon (for hele mosseregionen)

⁴² ECON 2006 "Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring"

⁴³ www.moss.kommune.no

Her ser man en mengde samarbeid, og de fleste av disse samarbeidene omfatter de mer spesialiserte og tekniske tjenestene som kan ofte være vanskelig for mindre kommuner og tilby på egenhånd. Så for disse mer krevende tjenestene som kommunene er forventet å tilby sine innbyggere siden Norges kommuner skal være generalistkommuner, så har disse interkommunale samarbeidene vært en alternativ strategi for å kunne utføre disse tjenestene på en tilfredsstillende måte.

8.6 KOSTRA-tall for mosseregionen

KOSTRA står for KOmMune-STat-RApportering og er et nasjonalt informasjonssystem hvor kommuner og fylkeskommuner rapporterer informasjon om deres regnskap og tjenester til staten gjennom SSB. Meningen bak dette er for å gi staten, innbyggerne, kommunesektoren selv og andre til å få informasjon om kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet, og gjennom dette skape mer åpenhet, gjennomsiktighet og gi muligheten til å forbedre tjenestetilbudet i kommunesektoren. Så her skal jeg gjennomgå noen utvalgte nøkkeltall fra 2013 årgangen av KOSTRA for å få innblikk i kommunene i mosseregionens virksomhet.

8.6.1 Finansielle KOSTRA-tall

Noe av det viktigste for en kommune er å kunne unngå en langsiktig underskudd i sitt driftsresultat. Kommuner som opplever langsiktige driftsunderskudd vil finne det vanskelig å holde virksomheten til en tilstrekkelig kvalitet ettersom de ikke har ressursene til å opprettholde kvaliteten. Graver en kommune seg for langt ned i underskudd og gjeld så kan staten ta grep å sette kommunen på ROBEEKregisteret, som er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse⁴⁴. Kommunene som finner seg på denne lista opplever økt statlig økonomisk kontroll ved at de trenger godkjenning fra kommunal- og moderniseringsdepartementet for å kunne foreta vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler⁴⁵.

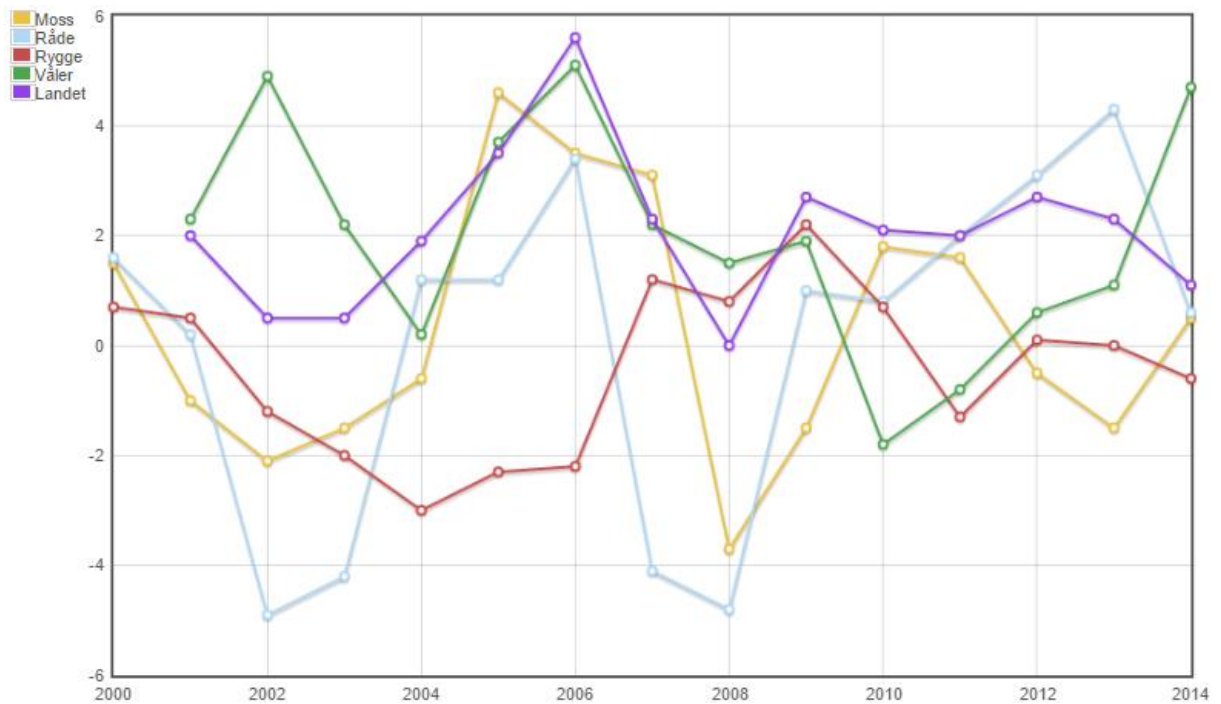
⁴⁴ <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/robek-2/id449305/>

⁴⁵ Jmfør med Kommuneloven §60 nr.1

8.6.1.1 Netto driftsresultater:

Når vi ser på KOSTRA-tallene for netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter for de fire kommunene i mosseregionen og setter de opp mot gjennomsnittet for Norge så ser man at det er bare en av kommunene som stiller seg positivt i forhold. Våler har i 2014 et driftsresultat som er +4,7 %, noe som er betydelig høyere enn de andre tre kommunene og gjennomsnittet for Norge som er +2,3%. Råde har et driftsresultat på +0,6%, men de to siste kommunene finner seg selv på den negative siden av spekteret med Rygge med -0,6% og Moss med -1,5%.⁴⁶

Figur 3: En graf som viser netto driftsresultater fra 2000 til 2014 for de fire kommunene i mosseregionen og landsgjennomsnittet.



Kilde : SSB (KOSTRA 2014)

Så hvis vi ser på tallene for netto driftsresultatene for de fire kommunene i mosseregionen og for landets gjennomsnitt i et lengre perspektiv så er det noen mønstre som dukker fram. Man ser at alle kommunene har opplevet å ha vært på begge sider av 0% , men det er ingen av kommunene som har opplevet mer enn 4 år på rad med et negativt netto

⁴⁶ SSB- KOSTRA

2014(<http://www.ssb.no/a/kostra/stt/index.cgi?spraak=norsk®ionstype=kommune&nivaa=1&radnummer=0&faktaark=101412719454480®ioner=013700%402014%2C013500%402014%2C013600%402014%2C01000%402013%2CEKG13%402013%2CEAK%402013&action=slett&kolonne=4>)

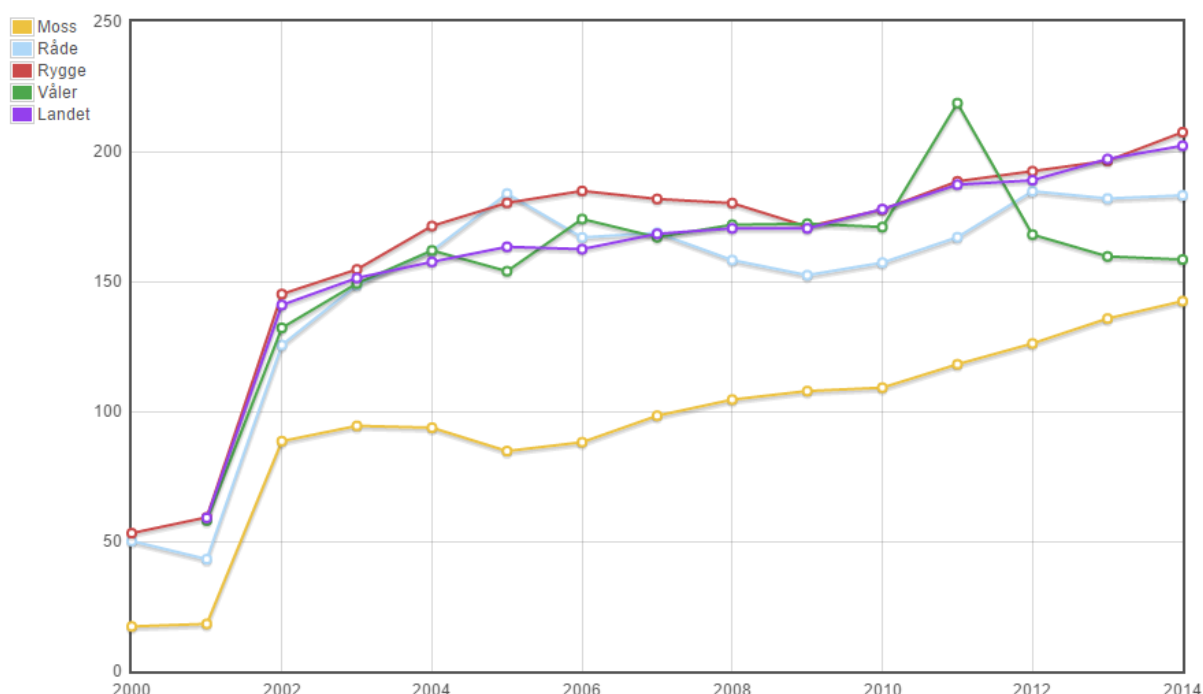
driftsresultat. Men ser man tallene i forhold til gjennomsnittet så ser man at mosseregionen under ett stiller svakere tall.

8.6.1.2 Langsiktig gjeld:

Kommunens langsiktige gjeld fører med seg renter og avgifter som må betales av kommunens driftsinntekter. Disse KOSTRA-tallene viser kommunenes langsiktige gjeld i prosent av kommunens brutto driftsinntekter. Og med langsiktig gjeld så mener man lån som har normalt en lenger løpetid enn et år.

I mosseregionen så er det bare en kommune i 2014 som hadde en høyere langsiktig gjeld iforhold til sine driftsinntekter enn landets gjennomsnitt. Rygge med sin gjeld på 207,4% av sine driftsinntekter var høyere enn landsnittet, som var på 197,1% , og de tre andre kommunene i mosseregionen. Den kommunen som kom nærmest til dette var Råde med gjeld på 183,1%, og følgende etter kom Våler med en gjeld på 158,4% og Moss med 135,7%.⁴⁷

Figur 4: Graf som viser den langsiktige gjelden i forhold til brutte driftsinntekter vist i prosent, til Moss, Rygge, Råde og Våler, samt landssnittet fra år 2000 til 2014.



⁴⁷ SSB- KOSTRA

2014(<http://www.ssb.no/a/kostra/stt/index.cgi?spraak=norsk®ionstype=kommune&nivaa=1&radnummer=0&faktaark=101412719454480®ioner=013700%402014%2C013500%402014%2C013600%402014%2C010400%402013%2CEKG13%402013%2CEAK%402013&action=slett&kolonne=4>)

Kilde: SSB KOSTRA 2014

Som man ser på figur 4 så er det som er mest merkelig det store hoppet fra 2001 til 2002. Dette kan forklares med at fra og med år 2002 så ble pensjonsforpliktelser tatt med i beregningen. En annen rød tråd man ser er den stødige gjeldsøkningen fra 2002 fram til 2014. Alle har opplevet små nedganger, men sett under ett så er det en stødig økning for alle de fire kommunene, samt landssnittet. Man ser også et klart skille mellom Moss og de andre på denne grafen, ved at Moss har hatt et klart lavere gjeldsforhold enn de andre. Det siste man kan se her er den kraftige nedgangen av gjeld til Våler siden 2011 og fram til 2014.

8.6.2 KOSTRA-tall for dekningsgrad

Disse KOSTRA-tallene tar for seg i hvor stor grad hver av kommunene i mosseregionen dekker ulike tjenester for sine innbyggere. Dette gir en pekepinn på hver av kommunenes tjenesteyting på de forskjellige sektorene, og hvordan det har utviklet over tid. Det gir også en pekepinn på hvor

8.6.2.1 Dekningsgrad for barnehageplass:

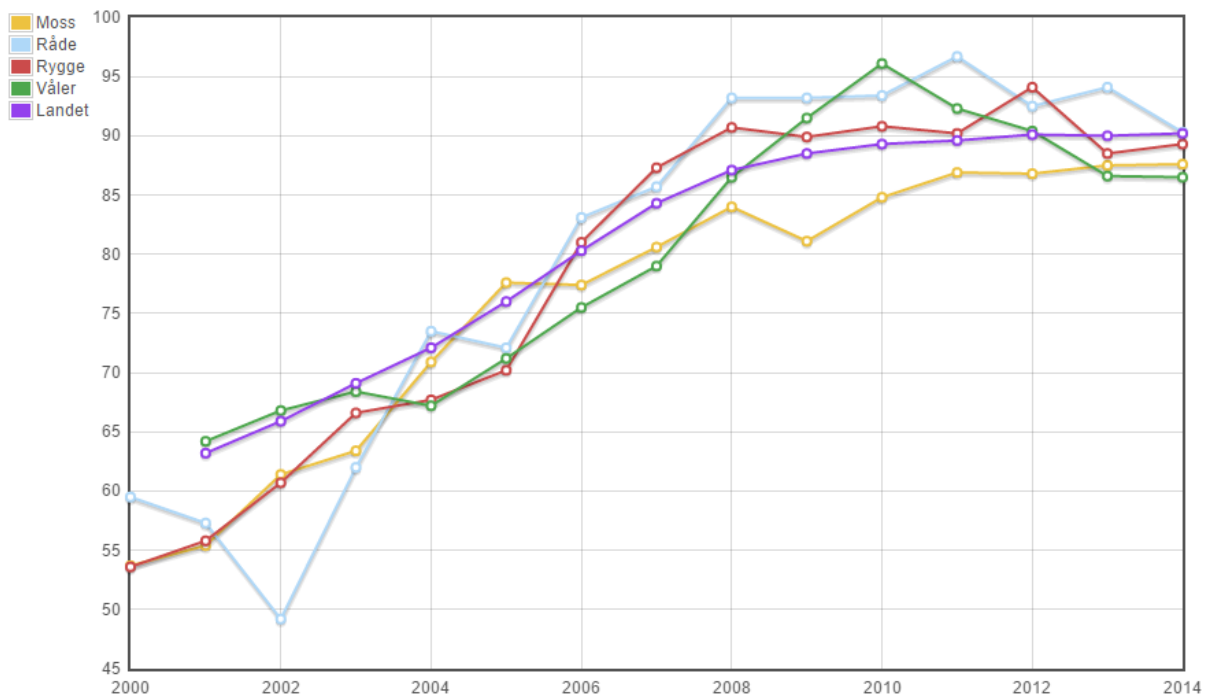
En av de sterkeste trendene man har sett i siste 10-15 årene er økningen av andelen av barn som går i barnehage. I 2002 gikk 66% av alle barn mellom 1-5 år i barnehage, og i 2011 hadde denne andelen økt til nesten 90%.⁴⁸ Disse tallene gjenspeiler seg i kommunene i mosseregionen hvor de alle har en dekningsgrad av barnehageplass for barn mellom 1 og 5 år på rundt 90%.⁴⁹

Figur 5: Graf som viser dekningsgraden av barnehageplass for barn mellom 1 og 5 år i kommunene i mosseregionen og landssnittet.

⁴⁸ Vabo utvalget- "Kriterier for god kommunestruktur" -2014, p:44

⁴⁹ SSB- KOSTRA

2014(<http://www.ssb.no/a/kostra/stt/index.cgi?spraak=norsk®ionstype=kommune&nivaa=1&radnummer=0&faktaark=101412719454480®ioner=013700%402014%2C013500%402014%2C013600%402014%2C010400%402013%2CEKG13%402013%2CEAK%402013&action=slett&kolonne=4>)



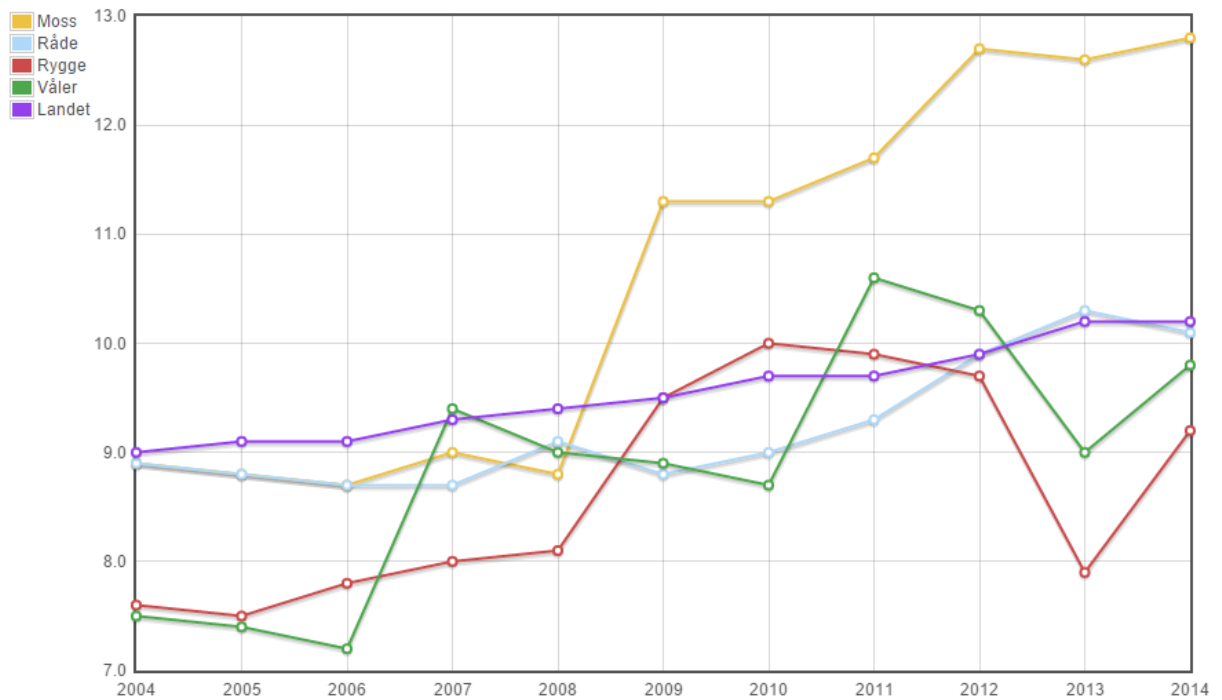
Kilde: SSB

Her ser man på figur 5 den sterke økningen av dekningsgraden for barnehageplass siden år 2000. Denne økningen er delt av alle kommunene i mosseregionen, samt landssnittet.

8.6.2.2 Legeårsverk

Disse KOSTRA-tallene viser antall legeårsverk for per 10 000 innbyggere for hver av kommunene i mosseregionen. Med et landssnitt på 10,2 årsverk per 10 000 innbyggere så er det bare Moss kommune som har en dekningsgrad høyere enn dette med 12,6 årsverk per 10 000 innbyggere. De resterende kommunene har antall årsverk fra 9,2 til 10,1 per 10 000 innbyggere. En av grunnene til at det er Moss som har det høyeste antallet årsverk er at Moss kommune er den eneste med et sykehus og legevakt som er ment for å dekke hele mosseregionen.

Figur 6: Graf som viser antall legeårsverk per 10 000 innbyggere for kommunene i mosseregionen, samt landssnittet fra år 2004 til 2014

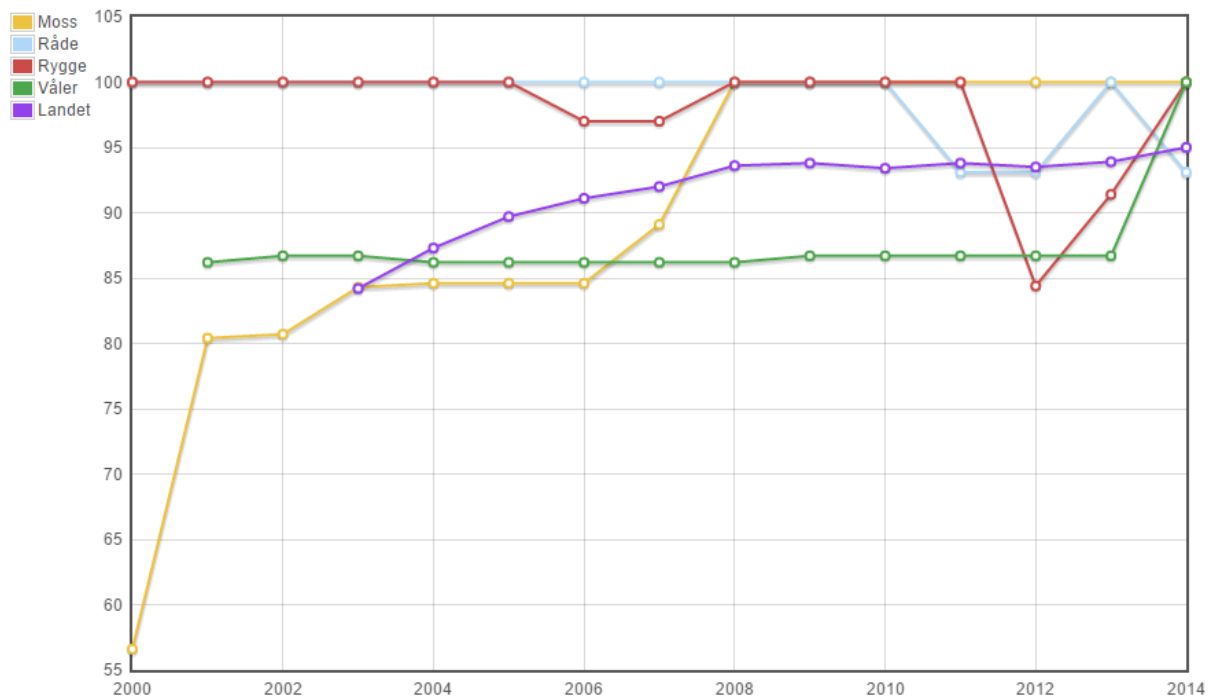


Kilde: SSB

8.6.2.3 Andel eneroms plasser i pleie- og omsorgsinstitusjoner.

Disse tallene viser hvordan kommunene i mosseregionen takler dekningsgraden av de eldre og de funksjonshemmede i sin kommune. Og med en større andel eldre, og med trenden som viser til en enda større andel i fremtiden, så er dette en pekepinn på i hvilken grad en kommune er rustet til å takle dagens etterspørsel av enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner. Og i mosseregionen så har tre av kommunene full dekning med 100%, med bare Råde som den eneste kommunen uten full dekning med 93,1% dekning.

Figur 7: Denne grafen viser dekningsgraden til de fire kommunene i mosseregionen, samt landssnittet siden 2000.



Kilde: SSB

Når man ser på tidsserien av dekningsgraden siden 2000 så er det Moss sin sterke satsning på deknningen av eneroms plasser i pleie- og omsorgsinstitusjonene siden 2000 som skiller seg. Man ser også Våler som gikk fra mange år med en jevn dekningsgrad til et hopp fra 2013 til 2014 opp til full dekning.

8.7 Mosseregionen: Oppsummering

Man kan se på disse tallene at de fire kommunene i mosseregionen ikke er så altfor forskjellige fra hverandre. Man ser at de alle følger hverandre stort sett på de fleste områdene. Dette kommer nok av at de er alle kommuner i samme området og har de sammen forutsetningene. Man ser også på den omfattende pendlermønsteret og den store bruken av interkommunale samarbeid på en rekke store tjenester at disse kommunene vil kunne påvirke hverandre både bevisst og ubevisst som gjør at de alle vil oppleve tilnærmede like trender. Den store forskjellen mellom disse kommunene er andelen av primærnæringen som har Moss på siste plass med sine 0%. Både Våler og Råde er landbrukskommuner og delvis Rygge der hvor Moss er tilnærmet robbet for all primærnæring. Men dette forklares av Moss sin lille geografiske størrelse, men også av bedriftstradisjoner med store hjørnesteinsbedrifter, men

som ikke lenger er i drift. Når man ser på KOSTRA-tallene for de fire kommunene så kunne man se at de fire kommunene fulgte hverandre ganske tett etter hverandre, men det var i et område hvor man så et klart skille mellom den ene kommunen til de andre. Det var antall legeårsverk, hvor Moss skilte seg ut med å ha et betydelig høyere legeårsverk per 10 000 innbyggere enn de andre tre kommunene. Dette er slik på grunn av interkommunale samarbeid om legevakten som holder til Moss, samt det eneste sykehuset i regionen ligger i Moss. Eller så er den røde tråden i mosseregionen at disse fire kommunene ikke er så altfor ulike, noe som ikke er så rart ettersom de er alle nærme hverandre i en ganske konsentrert geografisk område.

9.0 Lokale synspunkter:

Etter kommunereformen ble introdusert i Stortinget så har kommunesammenslåing vært et hett tema for kommunene i mosseregionen. Det blir mye omtalt i aviser og andre media, og det er et veldig polariserende tema. Jeg har sett igjennom den største lokalavisen i mosseregionen, Moss Avis, for å se etter artikler angående dette temaet for å få et nærmere innblikk i hva de lokale stemmene sier om en eventuell sammenslåing. Jeg har også hatt intervjuer med ordførerne i Moss, Rygge og Våler for å se hva de mener om en eventuell kommunesammenslåing og hvordan de mener kommuner takler dagens oppgavenivå⁵⁰.

9.1 Lokalavisen:

Moss Avis er en avis basert i Moss kommune, men fungerer som en lokalavis som dekker hele mosseregionen og vil derfor ta for seg alle de fire kommunene i mosseregionen. I perioden 21 mai, 2014 til 9 februar, 2015 var det 20 artikler angående kommunesammenslåing. Disse artiklene viser hvilken stilling hver av kommunene har til en kommunesammenslåing. En av de store sakene i Moss angående kommunesammenslåing er om det skal være en folkeavstemning eller ikke for om vi skal gjennomføre en sammenslåing eller ikke. Dette spørsmålet fikk særlig oppmerksomhet ved månedsskiftet november/desember i 2014 og det startet den 28 november da en artikkel omhandlet Moss SV som vil ha folkeavstemning om sammenslåingsspørsmålet.⁵¹ Dette var rådmann Bente

⁵⁰ Jeg fikk ikke muligheten til å intervjuer ordføreren i Råde, men vil bruke artikler i Moss Avis hvor han har svart på spørsmål angående kommunesammenslåing for å få med Rådes ordfører sine synspunkter.

⁵¹ Artikkel: "Vil ha folkeavstemning i Moss om kommunesammenslåing" 28/11-2014, Moss Avis (<http://www.moss-avis.no/nyheter/vil-ha-folkeavstemning-i-moss-om-kommunesammenslaing-1.8669203>)

Hedum imot som ikke ønsker en folkeavstemning men vil heller ha innbyggerens involvering ved andre metoder. Denne artikkelen fikk fort svar i form av en kritikk av SVs ønske om folkeavstemning fra Moss Venstre ved vararepresentant Sindre Westerlund Mork i en artikkel den tredje desember samme år.⁵² Det står i artikkelen at han er oppgitt over forslaget til SV og sier at en avstemning som dette vil i beste fall fungere som en meningsmåling og vil derfor føre folk bak lyset. Han begrunner uttalelsen sin med at ettersom denne kommunereformen har flertall på Stortinget, dem som står bak prosessen, og det vil derfor ikke ha noe å si om det er flertall som sier ja eller nei i Moss. Sindre W. Mork får i artikkelen støtte av Kjellaug Nakkin fra Høyre som drar fram eksemplet i Fredrikstad hvor det var holdt folkeavstemning og fikk flertall nei, men likevel ble gjennomført en sammenslåing. Det eneste partiet som støttet SVs forslag om folkeavstemning av Frp, men ønsket en annen prosess i forkant av en avstemning. Det er ikke bare i Moss hvor folkeavstemning er et hett tema, men også i Rygge. I en artikkel 17 september 2014⁵³ så står det at Frp i Rygge vil kreve en folkeavstemning hvis de skal være med på en prosess rundt en kommunesammenslåing. Men sett bort fra folkeavstemning så er det en positiv holdning til sammenslåing av kommunene i Rygge. Dette syntes tidligere vara ordfører i kommunen, Aud Kristin Løken (H), var overraskende⁵⁴ siden hun mener Rygge kommune er stor nok til å klare å stå på egne bein. Moss er også positive for en eventuell sammenslåing som sett fra en artikkel fra 2010⁵⁵ hvor Moss Avis holdt en spørreundersøkelse. I denne undersøkelsen så ville nærmere halvparten ha en sammenslåing av alle de fire kommunene i mosseregionen, og en tredjedel ville ha en sammenslåing av Moss og Rygge. Dette tilsvarer at 4/5-deler vil ha en sammenslåing, og bare rundt 17% vil ha kommunen slik som den er idag. Men hvor det er positive holdninger i Moss og Rygge så er det litt mer skepsis i de to mindre kommunene Råde og Våler. I en artikkel fra 21 september 2014⁵⁶ så sier ordføreren i Råde, Rene Rafshol at det er greit at noen vil snakke med Råde om sammenslåing, men ikke noe mer enn det. Han sier at det faktum at Moss sliter med økonomien ikke er det største problemet, men ettersom Råde endelig hadde kommet seg ut av ROBEK-registeret at det ikke gir en god smak å slå seg sammen med en kommune som sliter

⁵² Artikkel: "Dette er bare å lure folk." 3/12-2014, Moss Avis (<http://www.moss-avis.no/moss/nyheter/dette-er-bare-a-lure-folk/s/5-67-1385>)

⁵³ Artikkel: "Vil ha folkeavstemning" 17/9-2014, Moss Avis (<http://www.moss-avis.no/nyheter/vil-ha-folkeavstemning-1.8587499>)

⁵⁴ Artikkel: "Veldig overrasket over at så mange sier ja" 21/12-2010, Moss Avis (<http://www.moss-avis.no/nyheter/veldig-overrasket-over-at-sa-mange-sier-ja-1.5904926>)

⁵⁵ Artikkel: "Vil slå sammen kommunene" 21/12-2010, Moss Avis (<http://www.moss-avis.no/nyheter/vil-sla-sammen-kommunene-1.5904929>)

⁵⁶ Artikkel: "Råde-ordfører nekter storkommuneforhandlinger" 21/9-2014, Moss Avis (<http://www.moss-avis.no/nyheter/rade-ordforer-nekter-storkommune-forhandlinger-1.8591902>)

økonomisk. Han sier at Råde klarer seg godt, men at han ser viktigheten av tjenestetilbudet, også legger han til at Rådes geografiske beliggenheten gjør at det er ikke opplagt at det er Moss Råde orienterer seg mot. Men det Rafshol er mest kritisk til er tidsplanen, noe som han beskriver som håpløs ettersom det forventes å fattes et vedtak i løpet av 2016. Før dette så er det valg, og han ser for seg at mange nye ferske politikere har erstattet de mer erfarne og disse ferske politikerne trenger å bli varme i trøya. Men Råde har tillegg til en sammenslåing med en større kommune kommet med et eget alternativ. I en artikkel fra 7 desember 2014⁵⁷ så står det om Senterpartiet i Råde som ønsker å ta vare på tettstedene i Østfold, og vil gjøre dette ved å slå sammen deler av alle nabokommunene. For selvom vi vil beholde Råde slik som den er idag, så er vi pålagt å utrede sammenslåing og ønsker da å utrede alternativer som vi mener er bra, sier Johan Edvard Grimstad fra senterpartiet. Dette alternativet vil resultere i en kommune som vil inkludere flere tettsteder fra flere kommuner inn i en ny kommune. Grimstad sier at tettsteder må utvikles på egne premisser og ikke som byer. En kystlandkommune som er en samling av forholdslike tettsteder og landområder vil kunne ha en intern balanse i hele kommunen, og ikke en sentrum-periferiproblematikk som kommuner med en storby med landområder rundt. Grimstad peker på Onsøy og Rolvsøy som steder som har fått mindre selvbestemmelse etter at de ble slått sammen med Fredrikstad på 90-tallet. Våler er i likhet med Råde kritiske til tidsplanen lagt opp av regjeringen. I en artikkel fra 15 oktober 2014⁵⁸ så fremmet ordføreren i Våler Reidar Kaabbel om at et vedtak om en eventuell sammenslåing kan først gjøres våren 2016 av det nye kommunestyret. Siden Våler grenser til åtte kommuner, så må vi bruke god tid sier ordføreren. Dette forslaget ble vedtatt, men med stemmer imot fra Høyre og Frp. I en undersøkelse som blir omtalt i en artikkel fra 17 mars 2015⁵⁹ så ble personer spurt i Rygge, Råde og Våler om de var for eller imot en kommunesammenslåing. I denne undersøkelsen så var det Råde som var de mest skeptiske med bare 29% for en sammenslåing og 54% imot. Våler var også hovedsakelig skeptiske mot en sammenslåing med bare 37% positive for en sammenslåing og 50% imot. Rygge var den eneste kommunen med et flertall positive for en sammenslåing med 47% som sa ja til en sammenslåing mot 40% som sa nei.

⁵⁷ Artikkel: "Tar gjerne en jafs i sør for å få til en storkommune" 7/12-2014 (<http://www.moss-avis.no/nyheter/rade/kommunesammenslaing/tar-gjerne-en-jafs-i-sor-for-a-fa-til-en-storkommune/s/5-67-3842>)

⁵⁸ Artikkel: "Vil ikke ha noen hastereform" 15/10-2014, Moss Avis (<http://www.moss-avis.no/nyheter/vil-ikke-ha-noen-hastereform-1.8619915>)

⁵⁹ Artikkel: "Folket sier både ja og nei til sammenslåing" 17/3-2015, Moss Avis (<http://www.moss-avis.no/valer/rade/rygge/folket-sier-bade-ja-og-nei-til-sammenslaing/s/5-67-55262>)

9.2 Ordfører-intervjuer⁶⁰:

Jeg hadde gleden av å få intervjuer ordførerne av Moss, Rygge og Våler kommune for å høre hva de hadde å si om en eventuell sammenslåing av mosseregionen. Og på spørsmålet om hvordan de føler deres respektive kommunene takler dagens oppgavemengde så svarte alle tre at de mener at de klarer å håndtere denne mengden på en tilfredsstillende måte. Ordførerne i Moss og Rygge påpekte her at deres kommuner var allerede over den minimumsnormen lagt av Vabo-utvalget i deres rapport om antall innbyggere for å kunne sikre et kompetanse og kapasitetsnivå som skal sikre en tilfredsstillende håndtering av selv de mer spesialiserte tjenestene en kommune er pålagt å tilby. Våler, selv med et folketall under denne minimumsgrensen til Vabo-utvalget, mente at de taklet dette godt og viste til sin høye plassering på kommunebarometeret som bevis på sin tilfredsstillende håndtering av oppgavene. Men selvom de alle mente at de klarte seg bra, så hadde de alle sine utfordringer som de mente måtte bli håndtert. Moss sin ordfører nevnte sin kommunes lille geografiske størrelse som en av sine store utfordringer for å kunne utbygge og utvikle bolig og næringsområder, og i et lenger perspektiv så ville tapet av attraktivitet hvis de forble en egen kommune kunne utvikle seg til å bli en utfordring. Rygge så på som sine små fagmiljøer som en av sine store utfordringer. Det å ikke kunne dekke hvis en ble syk eller ville etterutdanne seg, men heller måtte legge ned virksomheten er et problem, men dette kunne løses med en sammenslåing som igjen vil skape større fagmiljøer. Det å ikke kunne se på arealdisponering eller arealbruk i et større perspektiv var også en av Rygges utfordringer. Våler så på mangelen av ressurser som en av sine største utfordringer. Men at dette kunne løses med å samarbeide med en av de åtte kommunene de grenser til.

Jeg spurte også om hva de så på ville være de største fordelene ved en eventuell sammenslåing av mosseregionen til de tre ordførerne og der så svarte alle tre ordførere at mindre sårbare fagmiljøer stilte seg som en av de største fordelene med en sammenslåing. De alle så på de små fagmiljøene som et potensielt sårbart område ved uforutsette hendelser som sykdom eller lignende. Ordføreren i Moss så på det med å få et større areal og disponere og utvikle ville gavne mosseregionen godt med både bolig- og næringsutvikling samt ved miljøhensyn. Dette var et syn som ordføreren i Rygge delte med Moss, og nevnte spesielt dette med å kunne samkjøre og planlegge i et større perspektiv var en av de største fordelene ved en sammenslåing. Men selvom Ordføreren i Våler så at en sammenslåing kunne gi mindre

⁶⁰ Ordførerintervjuetranskriptene finnes i vedlegg

sårbare , større fagmiljøer så påpekte han også at det ville også skje en prosess hvor disse fagmiljøene ville bli sentralisert og ikke kunne ha et like godt overblikk over det lokale Våler, noe som han ikke syntes var så positivt. Og utenom de eventuelle sterkere fagmiljøene, så sleit han med å finne de store fordelene med en sammenslåing. For dette med sentralisering er for han en av de store ulempene med en sammenslåing, og er redd for at de lokale samfunnene i Våler ville bli tappet og risikoen for at den kulturen og de tradisjonene som gir Våler sin egenart kunne bli tapt. Denne sentraliseringen var noe ordføreren i Rygge også nevnte, ved at det kan føles som om at det blir en lenger avstand til beslutningene for innbyggerne. Hun nevnte også vanskeligheten med å bygge opp en ny kommune, men mente det var mindre en ulempe, men mer en utfordring som hun så fram til. Tage Pettersen, ordføreren i Moss, kunne ikke se mange ulemper med en sammenslåing. Han merket seg at de må være våkne med å håndtere de emosjonelle utfordringene som kan danne seg ved en sammenslåing. Men han sier at ved å passe på å være flinke med å sikre deltagelse fra alle delene i den nye kommunen så vil ikke dette bli noe problem. Han peker her til Fredrikstad som har kun hatt ordførere etter sammenslåingen der fra områder som ikke var gamle Fredrikstad.

Når jeg spurte dem om hva de mente om interkommunale samarbeid så var ordføreren i Moss klar med at det var noe de ikke ville benytte seg av i en stor grad. Han sa at i Moss kommune har tatt en beslutning om å ikke etablere flere interkommunale selskap, og de to de har etablert er vertskommunesamarbeid hvor Moss eier tjenesten og selger det til nabokommunene. Han sier at grunnen til dette er at interkommunale samarbeid flytter beslutningene vekk fra de folkevalgte. Ordføreren i Rygge mente at det kom an på om hvordan det interkommunale samarbeidet ble drevet og i hvor stor grad eierne har kontroll på hva som skjer. Hun nevner også at det er en komplisert måte å jobbe på og at det er "skilpadda" som bestemmer tempoet ved at det er den kommunen som vedtar noe sist som bestemmer og har all makten siden de er avhengig at alle skal være i konsensus. Der hvor ordførerne i Moss og Rygge var ikke helt positive , så ser ikke ordføreren i Våler problemet med interkommunale samarbeid. Det var en måte for kommuner og skaffe seg stordriftsfordeler på tjenester som de ikke hadde klart ellers, men han var enig at man kunne bli bedre fra eiersiden på å styre disse samarbeidene.

9.3 Oppsummering.

Vi ser her blant de fire kommunene ulike holdninger til en sammenslåing. Hvor de to største kommunene, Moss og Rygge, er i hovedsak ganske positive til en sammenslåing så finner vi mer skepsis blant de to mindre kommunene, Våler og Råde. Frykten for sentralisering som vil innebære en lenger avstand til rådhuset og politikerne er vanskelig for de mindre kommunene og svelge. I tillegg til dette så er det frykten for å bli bagatellisert og miste sin selvbestemmelse som gjør at de ser på en sammenslåing som noe negativt. Denne frykten deler ikke Moss og Rygge. Moss vil bli sentrumskommunen og de vil ikke oppleve noe økt avstand til de styrende og dagliglivet når det kommer til dette vil ikke bli påvirket i noen særlig grad. For de i Rygge så er heller ikke dette noe problem, siden Rygge kommune er så nært Moss at det blir ikke så veldig mye lenger unna selvom det blir flyttet til Moss. Moss og Rygge er to kommuner hvor kommunegrensen går igjennom to ulike boligområder og en handlegate, og mange innbyggere ser på de to kommunene som samme sted. Men det er ikke bare mangelen av frykt for sentralisering som gjør at Moss og Rygge er positive til en sammenslåing. Moss, som er en geografisk liten kommune, ser fram til å kunne strekke ut beina og få nye områder for å kunne utvikle nye bolig- og næringsområder. De ser også det at attraktiviteten til kommunen vil øke ved en sammenslåing som igjen vil gavne kommunen. Rygge ser på mer robuste fagmiljøer og muligheten til å kunne planlegge og utvikle areal på et større og mer enhetlig perspektiv, noe som vil gjøre det lettere å ta valg utifra miljøhensyn og ikke utifra hvilken kommune som får den nye bedriften innenfor sine kommunegrenser.

10.0 Konklusjon:

Så hvordan kan man svare på om kommunene i mosseregionen bør slå seg sammen? Dette er et spørsmål som får forskjellige svar utifra hvilke prioriteringer man tar og hva man håper å få ut av det. Hvis man kun ser på hva Vabo-utvalget sier i sine rapporter så kommer det ganske klart fram at alle kommuner som ikke oppfyller folketallsanbefalingen på 15-20 000 innbyggere bør finne seg noen å slå seg sammen for å kunne sikre at de kan løse dagens og fremtidens oppgaver på en god og tilfredsstillende måte. Men dette er bare et aspekt av situasjonen. Den lokale identiteten og tilhørigheten til der man bor har alltid vært sterk i Norge. Når noen spør hvor man er fra så er det alltid kommunen man svarer med. Ikke fylket eller landsdel. Den forbindelsen folk flest har til stedet der man bor er sterk og ikke lett og bryte med for lovnaden om en bedre oppgavehåndtering eller en sterkere fagmiljø.

Realiteten er jo at det er ofte de mindre kommunene som er de som er mest fornøyde med sin kommune og hvordan den blir styrt⁶¹ og kan være i større grad mer skeptiske til en sammenslåing. Dette er noe jeg har funnet i mitt arbeid om kommunene i mosseregion og hvordan de føler for en sammenslåing. Det er de to minste kommunene, Råde og Våler som har helt klart vist mest misnøye og skepsis til forslaget til en sammenslåing. Råde peker til Fredrikstad og viser til de mindre kommunene der som slo seg sammen med den større kommunen Fredrikstad på 90-tallet og hvordan de har mistet mye av sin selvbestemmelse. De er også redde for at en bykommune ikke kan forstå og utvikle en landkommune som har ulike problemstillinger enn de som dukker opp i en bykommune. Våler er redde for den økte avstanden til politikerene og at denne sentraliseringen vil ende opp skade lokalområdene i Våler. Dette med lokalidentitet er viktig for innbyggerne i Våler og de er redde for at denne lokaltilhørigheten vil forsvinne hvis de slår seg sammen med resten av regionen.

Så her er problemet. Hvis man ser på spørsmålet med objektive briller så ser man at de fordelene som følger en sammenslåing vil overgå de ulempene man får for de mindre kommunene. Når en kommunes viktigste jobb er å tilby tjenester til sine innbyggere på en tilfredsstillende måte, så blir det vanskelig for en kommune som fortsetter å beholde sine grenser og sitt lille folketall. Men ser man på det samme spørsmålet subjektivt så ser man at man mister noe av egenarten og individuelle med kommunen og indirekte seg selv. Dette er et syn som er vanskelig og endre på med tall og grafer. Frykten for at stedet man har vokst opp i og blitt glad i skal forsvinne kan være såpass sterk for folk at man ikke åpner øyene for de positive tingene som kommer som følge av en sammenslåing. Dette er jo et paradoks når man ser på at det er de kommunene som kanskje aller mest trenger å slå seg sammen som er de som er mest i mot, mens det er de kommunene som kanskje ikke trenger det i like stor grad, ettersom de allerede oppfyller minimumskravene til vabo-utvalget i forhold til folketall, som er mest positive til det.

Så bør kommunene i mosseregionen slå seg sammen? Det er klart at hvis kommunene vil slå seg sammen så er dette noe de bør gjøre, slik som Moss og Rygge, så spørsmålet ligger mer i den retning av bør Våler og Råde slå seg sammen med resten av mosseregionen? Dette er to kommuner som vil oppleve det som vanskeligere og vanskeligere og kunne håndtere oppgavene som gradvis i større grad blir overført fra stat og fylke til kommunene, noe vi har sett de siste ti-årene, men også ser tendensen til i fremtiden også. Det vil komme til et punkt

⁶¹ Munckerud, L.C & Sørensen, R. J "Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet" Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, nr 4 (2010) p: 265-295

der slike kommuner med såpass lave folketall og små fagmiljøer ikke kan takle de oppgavene som blir krevet av dem til å håndtere uten å lene seg på interkommunale samarbeid. Og dette er ikke en god løsning ifølge Vabo-utvalget.

Så bør de slå seg sammen med resten av mosseregionen? Etter det jeg har kommet fram til så mener jeg at , ja det bør dem.

11.0 Bibliografi

- Aars,J. (2013) “fraværende velgere? Pendling og politisk engasjement” (Kap.5 i “Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22.juli 2011” av Bergh, J & Christensen, D.A)
- Aarsæther,N & S.I Vabo (2002) “fristilt eller velstyrt? Fokus på kommune-Norge”
- Baldersheim H., P.A. Pettersen og L.E. Rose (2011) “den krevende borger. Utfordringer for demokrati og tjenesteyting i kommunene.”- dokumentasjonsrapport november 2011, UiO
- Blåka,S. , T. Tjerbo og H. Zeiner (2012) “kommunal organisering 2012 – redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase”. NIBR-rapport 2012:21
- Difi rapport 2010:4 “statlig styring av kommunene – Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer”
- ECON 2006 “Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring”
- Grefsrud.R & Hagen S.E.- ØF-rapport nr. 21/2003: Kriterier for kommuneinndeling
- Harvold, K. og T. Skjeggedal (2012), “Interkommunalt plansamarbeid”
- K. Vareide - “Sårbar eller robust?. Sårbarhetsindeksen 2012: En analyse av norske kommuners næringsmessige sårbarhet”, 2012 Telemarksforskning
- Meld. St. 12 (2011-2012) “perspektivmeldingen 2013”
- Meld. St. 14 (2014-2015) “kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner”
- Meld. St. 24 (2012-13) “fremtidens barnehage”
- Meld. St. 45 (2012-13) “Frihet og likeverd”
- Moss Avis
- Munkerud, L.C & Sørensen, R. J “Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet” Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift , nr 4 (2010)
- NOU 1992:15: “Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring”
- NOU 2001:7 “bedre kommunal og regional planlegging etter plan og bygningsloven”
- NOU 2005:6 “Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet”

- Prop. 106 L (2012-13) “Endringer i barnevernloven”
- Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Nov 2013, kommunal- og regionaldepartementet
- SSB
- St.Meld 17 (2004-05)” makt og demokrati”
- Vabo-utvalget – “Kriterier for god kommunestruktur” (Delrapport, mars 2014)
- Vabo-utvalget – “Kriterier for god kommunestruktur” (Sluttrapport, desember 2014)
- Veileder om resultatsledelse for lokalpolitikere – Publikasjonsnummer H-2219
- Veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner - Publikasjonsnummer H-2277B

Internettsider: (Sist oppdatert 3/6-2015)

- www.moss.kommune.no
- www.nho.no/Politikk-og-analyse/Offentlig-sektor-og-naringslivet/Kommunekaringer/
- www.nykommune.no/#!kommuner/2-16-15-17
- www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/id752904
- www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/robek-2/id449305/
- www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkendrkv/kvartal/2015-05-19?fane=tabell&sort=nummer&tabell=227581
- www.telemarksforskning.no/publikasjoner/filer/1224.pdf

12.0 Vedlegg

12.1 Vedlegg 1:

Transkript av intervju med ordfører av Rygge, Inger Lise Skartlien

Intervjuer: Så en av hovedmålene til kommunereformen er å disse robuste kommunene som skal kunne håndtere denne nye mengden av oppgaver som eventuelt skal bli overført til kommunene fra stat og fylke, men jeg lurer på om hvordan du synes Rygge klarer seg nå?

Inger-Lise: Rygge med sine 15300 innbyggere er jo en forholdsvis en ganske robust kommune i utgangspunktet. Så vi føler oss ikke så veldig truffet av det kriteriet, og jeg har vært politiker i over 20 år og jeg har brukt ganske lang tid på å diskutere om hvorfor ikke bare Moss og Rygge bare kan slå seg sammen, og jeg har bodd halve livet i hver av kommunene og ser ikke problemet med å slå oss sammen kanskje, men jeg tenker at vi vet ikke så mye om hvordan fremtidens utfordringer ser ut. Og rettighetssamfunnet ble jo mer og mer klar for individets rett å få tjenester, så det å ruste seg for fremtiden trur jeg kan være lurt. Så ser jeg, at på noen områder så er vi kanskje litt sårbare og vi har små fagenheter hvor de kanskje skulle ønske deg noen kollegaer for å ha noen og kunne diskutere med, for å ha litt utvikling, for å ha muligheten til å få litt etterutdanning og gå på kurs uten at man må legge ned hele virksomheten. Så det ser jeg. Så ser jeg at hvis vi slår oss sammen med en annen kommune så vil kanskje innbyggerne kunne å et bredere variasjon i tilbudet.

Intervjuer: Du nevnte litt av dette, men hva er det du ser på som noen av de største utfordringene til Rygge idag?

Inger-Lise: Vi har dette med små fagniljøer, også har vi dette med å kunne bygge for fremtiden. Nå driver vi å bygger en skole bak dette bygget til 349 millioner, vi bygger omsorgsboliger nå, også kravene til kommunen til hva vi skal ha og hva vi trenger, dem driver å maser om svømmehall, det er masse som vi trenger, store investeringer. I fjor så la vi ned 45 barnehageplasser, mens Moss ikke hadde barnehageplasser, det er ikke logikk i det for folk flest. Vi skulle ønske man kunne se ting i et litt større sammenheng. Også har vi noen arealutfordringer i forhold til hvordan vi skal disponere det lille arealet vi får lov til å disponere, og noen samferdselsutfordringer som vi da deler, spesielt, med Moss.

Intervjuer: Så hva er det du ser på som de største fordelene ved en sammenslåing?

Inger-Lise: Største fordelene er jo at vi får mindre sårbare faglige enheter . Det å drive en skole med under 200 elever så vet jeg ikke hvor tilfredsstillende og se hvilke lærere det tiltrekker seg. Det blir veldig mye allmenlærere og lite spesialister, vi har en utfordring at vi har dårlige skoleresultater, kanskje har vi en for fragmentert skolestruktur. Bredere tjenestetilbud, ikke bare innen skole og barnehage men også pleie- og omsorgssektoren. Så er det jo sånn, tenker jeg , at når kommunene blir større så kan vi droppe noen av disse interkommunale satsningene som vi har, for det er også en av målene til regjeringen. For å få det inn i eget hus, kan være en fordel i forhold til både å ha kompetansen, lønnsharmonisering og det å faktisk kunne bestemme selv.

Intervjuer: Så hvis man ser på den andre siden av mynten , hva ser du som de største ulempene til en sammenslåing?

Inger-Lise: Kan jo være at noen føler at det er lenger avstand til beslutninger, men om det er fysisk eller psykisk er jeg usikker på. Det kan bli noen stordriftsulempene, så det må man være litt oppmerksom på. Så tenker jeg at det blir en utfordring å bygge en ny kommune. Det er fire kulturer og fire enheter som skal smelte sammen til en, og da kan det ikke være at tre stykker skal tilpasse seg den ene , men at det er en ny kommune som vi skal bygge. Og det kan bli en morsom jobb.

Intervjuer: Vabo-utvalget sier at interkommunale samarbeid er et steg vekk fra lokaldemokratiet. Men hva syns du? Er interkommunale samarbeid et fullverdig alternativ til en storkommune?

Inger-Lise: Tenker at det kommer litt an på. Det hele kommer an på hvor involverte eierne er og hvor flinke styret er på å involvere eierne, og hvordan dialogen er mellom daglig leder, styret og eierne. Hvis ikke eierne har styring og bruker de instrumentene de har så trur jeg at det er fort gjort at det kan bli misnøye og at det kan bli avstand mellom kommunestyrerepresentant og direktøren i selskapet. Og det er klart at når vi skal vedta nye styrende dokumenter og såne ting så er det skilpadda som styrer farta. Det er den kommunen som vedtar noe sist , den har jo all makt og vi er avhengig at alle skal være enig . Så det er en krevende form også opplever vi også sånn at IKSene fort lever sine egne liv i forhold til lønn og sånn. Så jeg ser litt fram til å kunne få det inn i vårt eget hus og få kompetansen tilbake, for det er jo kommunen som er ansvarlig, for vann og brann og alt sånn der.

Intervjuer: Har dere tenkt på noen andre alternativer for sammenslåing utenom disse fire kommunene i mosseregionen?

Inger-Lise: Vi i Rygge har ikke der, fordi vi har ikke så mange naboer. Vi har Råde på den ene siden og Moss på den andre. Så, vi har tenkt en variasjon innenfor mosseregionen er det vi må gå for. Om det blir en, to, tre eller fire kommuner er innenfor det vi utreder.

Intervjuer: Kunne dere tenkt dere en sammenslåing med bare Moss da?

Inger-Lise: Det er jo vi som er mest avhengig av hverandre, kommunegrensa går igjennom to boligfelt og en handelsgate så den regjeringen som ikke klarer å slå sammen disse to kommunene har ikke gjort en god jobb sånn sett.

12.2 Vedlegg 2:

Transkript av intervju med ordføreren av Våler, Reidar Kaabbel

Intervjuer: En av hovedmålene til kommunereformen er å skape disse robuste kommunene som skal kunne håndtere dagens og fremtidens oppgaver. Hvordan syns du Våler klarer seg med håndteringen av dagens mengde av oppgaver?

Reidar: Jeg syns at Våler, eller jeg vet Våler takler det veldig bra. Det er en grunn for at på kommunebarometeret så var vi nr. 27 i landet, og det er jeg veldig stolt av og vi har veldig lite klager på tjenestene våre, eller tvert om så ja jeg syns vi takler det kjempebra. Vi kan bli bedre på no, sånn er det jo, men nei jeg syns vi takler det kjempebra.

Intervjuer: Hva er det du ser på som de største utfordringene til Våler per dags dato?

Reidar: Vi skulle gjerne ha hatt mere resursser, det er mye vi kunne ha tenkt oss som kanskje vi som en liten kommune ikke kan ha, men vi kan samarbeide med en annen kommune, vi grenser jo til åtte kommuner, som vi da kan samarbeide med dem for å løse. Så vi finner en løsning på det.

Intervjuer: Så hvis det blir en sammenslåing av kommunene i mosseregionen, hva er det du ser på som de største fordelene med dette?

Reidar: Ja, det er et godt spørsmål for jeg har prøvd lenge med å finne store fordeler med det. Jeg stiller stadig spørsmålet "hvorfors", hva er det en sånn kommunereform skal tilføre oss? Jeg sliter littegrann med også finne de gode svarene, jeg må innrømme det. Man snakker om de store fagmiljøene, det som jeg opplever og trur og som jeg har fått opplyst at det blir mere samslåtte fagmiljøer, og mer sentraliserte fagmiljøer. Og det tenker jeg at det er ikke sikkert det er det beste fars Vålers innbyggere. En positiv ting er jo at vi blir nok litt mindre sårbare, men vi har avtaler med andre kommuner så vi kan løse det på den måten. Men ja, kanskje litt mindre sårbare.

Intervjuer: Så hvis vi snur på mynten da, hva er de største ulempene med en eventuell sammenslåing?

Reidar: Det er sentralisering, det blir lenger avstand fra de som styrer og folket. Jeg ser heller ikke noen åpenbare ting som tilfører kommunen eller innbyggerne her. Det jeg frykter mest er at man ikke prioriterer som vi gjør. Vi kjenner jo folka våres, vi kjenner jo på en måte innbyggerne og vi vet hva som er viktig for de. Det er de tre nærmiljøene her som jeg er redd for at blir tappa, og som er ekstremt viktig for den kommunen her. Så har vi selvfølgelig tradisjoner og kultur og alt mulig som er viktig som jeg opplever som vår egenart og vår identitet som er ekstremt viktig.

Intervjuer: Du snakket litt om det, om interkommunale samarbeid. Vabo-utvalget ser på interkommunale samarbeid som et steg vekk fra lokal demokratiet, hva syns du? Og syns du interkommunale samarbeid kan være et fullverdig alternativ til en storkommune?

Reidar: Jeg ser ikke helt problemet, altså interkommunale selskaper ble jo, og blir jo etablert fordi at man finner ut at man kanskje kan løse en utfordring i fellesskap bedre og at man kan få stordriftsfordeler med å gjøre det. Og det har alltid vært sånn, og det er smart og så kan man snakke mere om hvordan man kan styre og bli bedre på det. Og det trur jeg at vi kan alle bli bedre på, men det er ikke på noen måte et argument for en sammenslåing, men at jeg tenker at man kan bli bedre i eierstyring, det er jeg ikke i tvil om.

Intervjuer: Du sa jo at dere grenser til åtte kommuner. Har dere tenkt på noen andre alternativer for en sammenslåing med kommunene i mosseregionen?

Reidar: Jaja, masse. Det er veldig krevende fordi vi grenser til åtte kommuner og vi har tre vedtak. Det ene er at vi skal bestå som Våler, eller at vi skal bli del av mosseregionen eller så har vi landkommunealternativet og da snakker vi om Skiptvet, Spydeberg, Hobbøl, Råde og

eventuelt Vestby. Vestby har vi ikke noe vedtak på , men vi vet at Vestby er absolutt en aktuell partner. Også grenser vi også til Sarpsborg, og er nok den som er minst aktuell, men vi er i alle mulige slags alternativer. Så det er ikke gitt at det blir mosseregionen, jeg tror vel egentlig ikke nødvendigvis det altså.

12.3 Vedlegg 3:

Transkript av intervju med Ordfører i Moss, Tage Pettersen:

Intervjuer: noen av hovedmålene til kommunereformen er å danne robuste kommunene som skal kunne håndtere oppgavene som man har blitt tildelt og som eventuelt vil komme i fremtiden, så hvordan syns du Moss kommune klarer seg nå med dagens oppgaveansvar og oppgavemengde ?

Tage: I utgangspunktet så er Moss kommune en kommune som ligger godt over den minimumsnormen som ekspertutvalget, som de ikke burde ha kommet med, med 10-20 000 innbyggere og er per i dag Norges 19ende eller 20ende største byen i Norge i folketall og sånt sett er i stand til å takle de fleste utfordringene vi har i dag og mange av de oppgavene som ble presentert her før påske, ikke alle, men veldig mange av de. Vi har allerede hatt en diskusjon om å søke om en forsøksordning om å overta ansvar for de videregående skolene siden vi har to her i byn, og det er noe av det som ligger i meldingen som ble presentert av regjeringen før påske . Så sånt sett så vil jeg si at Moss lever godt med den størrelsen vi har hvis vi ikke har noen ambisjoner utover akkurat de oppgavene som skal løses.

Intervjuet: Hva er det du ser på som de største utfordringene til Moss nå ?

Tage: De største utfordringene til Moss , det er to. Det er en utfordring i dag, og en potensiell fremtidig utfordring. Utfordringen i dag er jo at Moss er den 19ende eller 20ende største kommunen i Norge i folketall , men en av de minste i areal. Vi er en av de kommunene i Norge som har holdt av størst prosentområde av vår kommune til grøntareal og friareal, så det betyr at iløpet av noen tiår nok nærmer oss grensen for utbyggingspotensiale for både næring og bolig. Og det er klart, at det er en utfordring. Og den potensielle fremtidige utfordringen som jeg syns er enda mer alvorlig det er attraktivitetstapet som vi eventuelt kan få hvis vi blir stående som i dag i mosseregionen med fire forholdsvis små kommuner når vi ser i andre

deler av landet og ikke minst rundt Oslofjorden finner hverandre. Og jeg tror at kommunene som finner hverandre vil øke i attraktivitet og kommunene som eventuelt vil sitte igjen vil tape på det. Så i et attraktivitetsperspektiv så har vi potensielt veldig mye å tape hvis vi ikke finner sammen.

Intervjuer: Hva er det du ser på som de største fordelene ved en eventuell sammenslåing?

Tage: Skal vi være et sted hvor folk har lyst til å bo så må det også være et sted hvor næringslivet har lyst å etablere seg og vi må være en vekstregion, og hvis vi lar den sjansen gå fra oss så kan vi finne oss i en negativ istedet for en positiv spiral og vil jo være i seg selv være et tap ved å være alene som i dag. Også er det jo selvfølgelig sånn at selv i vår kommune har forholdsvis store tjenester som barnevernet og i de andre nisjeområdene så er jo også vi, eller jeg vil ikke si at vi er sårbare, men vi kan bli sårbare ved sykefravær og ferieavvikling og den type ting som en større kommune kan være med på å minske sårbarheten og sjansen for å miste nisjekompetansen og være mer robuste. Vi vil da bli mer robuste for fagmiljøer som ikke er så store og det vil vi tjene på. Også tror jeg i seg selv at å tenke arealdisponering og arealutvikling i større geografisk område enn i dag vil være positivt også i et miljøperspektiv, og det er et moment som ikke har vært mye fremme i debatten, miljø. Men jeg tror at større kommuner faktisk kan tenke miljørettet siden de slipper å krige seg imellom om butikkene eller bedriftene skal ligge på den ene siden av grensen eller andre, men kan tenke litt større og hva som er det beste for miljøet.

Intervjuer: Så hvis vi snur på denne mynten da, hva er det du ser som de største ulempene ved en eventuell sammenslåing?

Tage: Jeg hører nok i den kategorien, som det ikke er så veldig mange av, at jeg ser i utgangspunktet ingen ulemper med en større kommune enn idag. Men jeg er veldig opptatt av, vi må være våkne i forhold til en del av de emosjonelle utfordringene vi ser, altså frykten for eksempel at det blir lengre avstand mellom befolkningen og politikerne. Hvis vi ikke er bevisste på det så kan jo selvfølgelig det bli tilfelle, men hvis politikerne og partiene er flinke i prosessen på å sikre deltagelse fra alle deler av den nye kommunen for eksempel så er det ting som ikke bør være noe problem, men det kan bli det hvis vi ikke er våkne og følger med i timen. Jeg synes jo Fredrikstad er et godt eksempel på det, hvor alle ordførerne etter kommunesammenslåingen har kommet fra andre kommuner enn gamle Fredrikstad.

Intervjuer: Vabo-utvalget , som var ekspertutvalget som utarbeidet rapporten som kommunereformen i stor grad bygges på, ser på interkommunale samarbeid som et steg vekk fra lokaldemokratiet. Hva synd du? Syns du interkommunale samarbeid er et fullverdig alternativ til en storkommune?

Tage: Nei. Vi har faktisk en beslutning at Moss kommune ikke vil etablere flere interkommunale selskap, for vi har vel etablert to samarbeid i denne valgperioden og da har vi etablert det som vertskommunesamarbeid hvor Moss kommune eier tjenesten, så selger vi til nabokommunene. Nettopp fordi vi ikke ønsker interkommunale samarbeid , for det er å flytte beslutninger vekk fra de folkevalgte, og ofte på viktige områder.

Intervjuer: Har dere tenkt på noen andre alternativer enn en sammenslåing av mosseregionen?

Tage: Det vi har sagt er at vi primært ønsker de fire kommunene i mosseregionen og at vi er åpne for Vestby, men at vi ikke sitter på gjerdet og venter . Moss har også sagt at hvis det ikke blir alle fire kommunene i mosseregionen så er vi villige og gå fremover med bare Rygge.