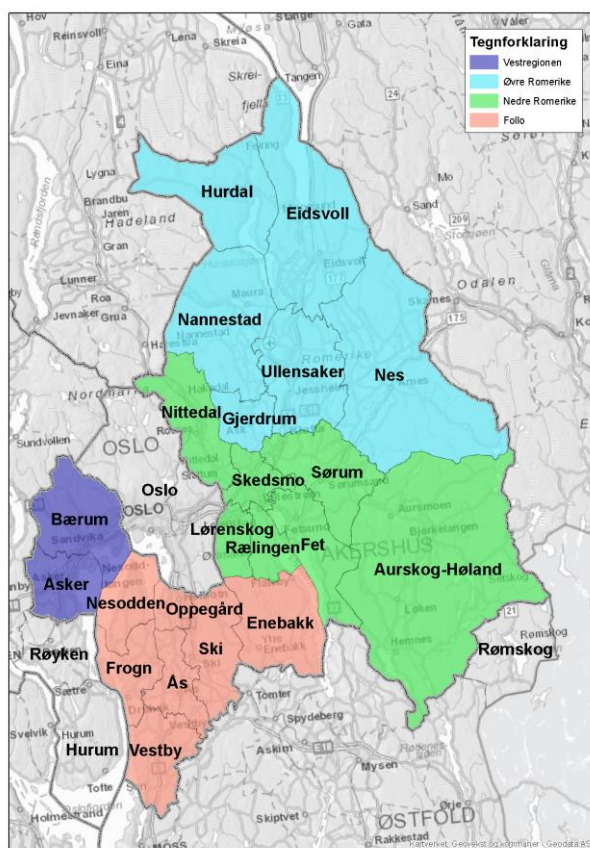


Fylkesmannens faglige tilrådning Kommunereformen i Oslo og Akershus



28.9.2016



KOMMUNEREFORMEN I OSLO OG AKERSHUS - FYLKESMANNENS FAGLIGE TILRÅDNING

Tittel:

Kommunereformen i Oslo og Akershus – Fylkesmannens faglige tilrådning

Prosjektleder:

Anne-Marie Vikla, prosjektdirektør

Prosjektgruppe:

Administrasjonssjef Tor Håkon Skomsvold

Avdelingsdirektør Bente Rygg, sosial- og familieavdelingen

Kommunikasjonsrådgiver Linda Eide og kommunikasjonssjef Liv Asta Ødegaard

Landbruksdirektør Morten Ingvaldsen

Seksjonssjef Ellen Lien og rådgiver Jostein Meisdalen, miljøvernavdelingen

Seniorrådgiver Monica Carmen Gåsvatn, helseavdelingen

Underdirektør Brit Jakobsson, barnehage- og utdanningsavdelingen

Kart:

Seniorrådgiver Jon Anders Anmarkrud

4 emneord:

Kommunereform, kommunesammenslåing, funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Referanse:

Fylkesmannen i Oslo og Akershus, kommunereformen

Forside- og baksidebilder:

Dagens kommunestruktur i Oslo og Akershus, med Oslo og de fire regionene i Akershus

Forord

Så er vi til veggens ende med vårt arbeid i høve regjeringa si kommunereform. Vi har prøvd å gi regjering og Storting eit godt kunnskapsgrunnlag slik at dei kan fatta sine vedtak om kommunestrukturen. Det betyr at vi gir vår sjølvstendige tilråding om kva som vil vera ein framtidsretta kommunestruktur som møter hovudstadsregionen sine utfordringar frå 1.1.2020. Vi har tenkt 10 og 20 år fram i tid. Kva utfordring vil kommunane få? Tilrådinga vil supplere informasjonen som ligg ved om dei lokale vedtak, utgreiingar og innbyggjarhøyringar som er gjennomførte i Oslo og Akershus.

Kommunane har fatta lokale vedtak som gir nye strukturer i Vestregionen, Follo og Nedre Romerike. Vi har gått lengre i vår innstilling enn kommunane har gjort. Vi har og hatt ei kjensle av at vi til dels har plaga kommunepolitikarane med våre foredrag og råd. At alle ikkje blir nøgde med tilrådinga vår, reknar eg med.

Når vi ser for oss eit Oslo og Akershus som består av ni kommunar, mot 23 i dag, så gjer vi det fordi hovudstadsregionen kjem til å få store utfordringar i åra som kjem. Kva som blir vedtatt i Stortinget, er ikkje opp til oss å bestemma. Stortinget har sagt at samanslåingane for det meste skal skje frivillig. Dermed er det opp til regjering å tilrå og Stortinget bestemmer.

Vi har prøvd å fylgja resonnementet om å oppfylle Stortinget sitt mål om heilskapleg og samordna samfunnsutvikling i arbeidet med kommunereforma. Den målsettinga kolliderer i enkelte høve med kommunane sine ynskjer om å halda fram slik dei er i dag. Vår tilråding er ikkje gjort utan respekt for den enkelte kommune sine vedtak, men der regjeringa sine mål og kommunane sin ynskjer ikkje er like, har vi konkludert i tråd med oppdraget.

Vi takkar alle som har tatt del i reformarbeidet. Takk til KS, Distriktssenteret og «Fylkesgruppa» med Oslo kommune ved byrådsleiar, regionrådsleiarane i Akershus og Akershus fylkeskommune.

Den største takken rettar vi til alle kommunane i Akershus, både administrasjon og politikarar, som gjennom to år har drøfta framtidas kommunar.

Vi er imponert over dei kommunane som har gjennomført ein grundig reformprosess. Det har vore ei formidabel innhenting av fakta, grundig nabodialog over to år og brei involvering av innbyggjarane, næringsliv, elevar, velforeiningar og tilsette.

Oslo, 28.september 2016

Valgerd Svarstad Haugland
fylkesmann

Sammendrag

Landets fylkesmenn er av Stortinget bedt om å gi sin selvstendige faglige tilrådning om framtidig kommunestruktur i fylket. Oppdraget består også i å vurdere hvorvidt kommunenes reformprosess er oppfylt, samt å vurdere om kommunestyrevedtakene er i tråd med reformens fire mål, se side 6. Vi anser at vedtakene i varierende grad oppfyller reformens mål og vurderer at fjorten av de 22 kommunene oppfyller Stortingets og regjeringens krav til utredningsplikt og aktiv deltagelse.

Vårt oppdrag er å heve blikket og vurdere vedtakene samlet ut fra det som er best for regionen og innbyggerne som helhet i et 20-40 års perspektiv. **Reformens mål om samordnet og helhetlig samfunnsutvikling er særlig viktig i hovedstadsområdet, og vi har derfor vektlagt dette som den viktigste føringen for vår faglige tilrådning.** Avveiningen mellom faglig tilrådning og resultater fra lokale prosesser gjøres av Stortinget.

I dag har Akershus 22 kommuner, hvorav 14 er mikrokommuner¹ i areal. Fem av kommunene oppfyller ikke anbefalt minstepopulasjon på 15 000-20 000 innbyggere. Ni kommuner har vedtatt at de ønsker sammenslåing med nabokommuner.

- Asker har vedtatt å danne en ny kommune, Nye Asker, sammen med Røyken og Hurum
- Ski og Oppegård har vedtatt at de ønsker å danne en ny storkommune i Follo
- Aurskog-Høland har vedtatt å danne ny kommune med Rømskog
- Fem kommuner har vedtak om sammenslåing uten positive vedtak i nabokommuner; Bærum, Frogn, Ullensaker, Skedsmo og Sørum.

13 av 22 Akershus-kommuner har vedtak om å møte fremtiden med dagens kommunestruktur. Vi oppfatter at halvparten av kommunene ser behovet for større kommuner i hovedstadsregionen for å møte den kraftige befolkningsveksten og de framtidige utfordringene som kommunene selv beskriver i utredningene.

Fylkesmannen mener det er behov for en ny kommunestruktur med færre kommunegrenser for å sikre en samordnet og helhetlig samfunnsutvikling i Oslo og Akershus. Fylkesmannens faglige tilrådning er at kommunekartet i Oslo og Akershus fra 1.1.2020 skal bestå av 9 kommuner. Antallet kan reduseres ytterligere på lengre sikt. Det nye kommunekartet gir kommunegrenser som bedre samsvarer med reformens mål om kommuner som danner naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner, eller hverdagsregioner. Antallet mikrokommuner er redusert fra 14 til 1, se kart side 12.

Vi vurderer at de utfordringene som kommunene selv beskriver i størst mulig grad bør møtes med en ny kommunestruktur fra 1.1.2020. Omfattende endringsprosesser er svært krevende og det vil være uheldig å måtte gjennomføre flere nye endringsprosesser over tid, der eventuelle nye kommuner kommer til etter hvert. Det vil være en ulempe både for dem som kommer til og for dem som har igangsatt endringsarbeidet. Dette taler etter vår vurdering for at de strukturendringer som er nødvendige de nærmeste årene iverksettes samtidig.

¹ Mikrokommuner er definert som kommuner med et areal under 200 km², NIVI Analyse.

Innhold

.....	2
Forord	3
Sammendrag	4
Bakgrunn for Fylkesmannens tilrådning	6
1. Fylkesmannens tilrådning om framtidig kommunestruktur fra 1.1.2020	10
Tilrådning om framtidig kommunestruktur i Oslo og Akershus	10
Gjenstående utfordringer i fylket.....	12
Utfordringer basert på kommunenes vedtak per 1.7.2016.....	13
Utfordringer basert på Fylkesmannens tilrådning	14
Grensejusteringer og fylkesoverskridende utfordringer	14
2. Nærmere begrunnelse for tilrådingen – vurdering av helheten i Oslo og Akershus	15
Nærmere begrunnelse - Follo.....	17
Nærmere begrunnelse - Nedre Romerike.....	19
Nærmere begrunnelse - Vestregionen.....	22
Nærmere begrunnelse - Øvre Romerike.....	24
VEDLEGG	27
Vedlegg 1 – Kort vurdering av vedtak opp mot reformens mål	27
1. Follo	27
2. Nedre Romerike	29
3. Vest-regionen.....	31
4. Øvre Romerike	33
Vedlegg 2. Oversikt over lokale vedtak, utredninger og innbyggerhøring	36
Vedlegg 3. Intensjonsavtaler i Akershus	36

Bakgrunn for Fylkesmannens tilrådning

Regjeringen la våren 2014 fram «Kommunereform – Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S)». Fylkesmannen viser til Stortingets vedtak av 18. juni 2014 der kommunene blir bedt om å utrede kommunereform og vedta om en ønsker å endre kommunestrukturen eller beholde nåværende inndeling. Landets Fylkesmenn har fått i oppdrag fra Stortinget å gi sin faglige tilrådning om framtidig kommunestruktur i fylket innen 1. oktober 2016. Strukturen på rapporten fra Oslo og Akershus følger mal fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Regjeringen har satt følgende fire mål for reformen:

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

Kommunereformen handler generelt om å vurdere kommunenes evne til å oppfylle reformens fire hovedmål om 20-40 år. I hovedstadsregionen handler det spesielt om hvordan kommunene oppfyller Stortingets mål om helhetlig og samordnet samfunnsutvikling. Arealene er små og arealpresset er allerede i dag en stor utfordring. Dette er ventet å eskalere med den kraftige befolkningsveksten som pågår i Oslo og Akershus, med forventet vekst på 25-30 % fram mot 2031, som kan bety 300.000² nye innbyggere.

Ekspertutvalgets³ dokumenter beskriver utfordringer i byområder slik:

«I og med at vi de senere årene har opplevd sterk vekst i storbyregionene, samtidig som framtidsprognosene tyder på at denne veksten vil fortsette, vil det være en stor utfordring å fremme en utvikling av byregioner som bidrar til at disse kan fylle rollen som regionale utviklingsmotorer på en best mulig måte – gitt dagens kommunestruktur.

En annen utfordring knyttet til den akselererende befolkningsveksten i storbyregionene, er å klare og legge til rette planer og infrastruktur i det tempo som kreves for at byregionene skal kunne fungere som gode drivkrefter i den regionale utviklingen. I og med at planer og tiltak som berører større deler av regionen, skal behandles og vedtas i mange kommuner, kan planprosesser bli krevende og langvarige. Lange og tungroddede saksbehandlings- og planprosesser kan således bidra til at det blir vanskelig å planlegge og gjennomføre tiltak i tråd med behovet som veksten i storbyregionene tilsier. «

Helhetlig samfunnsutvikling – den viktigste føringen

Dagens kommunestruktur med Oslo og 22 Akershus-kommuner, se kart 1 side 8, gjør det krevende å håndtere den raske befolkningsveksten helhetlig. Færre kommunegrenser vil bidra til at større områder kan sees i sammenheng. Boligområder, næringsområder, infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, landbruk, kultur, idrett, natur og friluftsområder vil på en langt bedre måte kunne planlegges og bevares når man ikke er begrenset av dagens kommunegrenser.

Fylkesmannens oppdrag er å heve blikket og vurdere vedtakene samlet ut fra det som er best for regionen og innbyggerne som helhet i et langsiktig perspektiv. I vår kommunikasjon med kommunene underveis i prosessen har vi presisert at målet om helhetlig samfunnsutvikling er særlig viktig i hovedstadsregionen og den viktigste føringen for vår faglige tilrådning.

Vi foreslår løsninger for framtidens kommunestruktur som bedre kan sikre at kommunene så langt som mulig utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder med større grad av samsvar mellom

² Statistisk sentralbyrå, prognose basert på middel alternativ, framskrivning av juni 2014

³ Regjeringens ekspertutvalg for kommunereformen ledet av professor Signy Irene Vabo, utvalget har levert to delrapporter.

kommunegrenser og folks hverdagsregioner, eller naturlige bo-, arbeids- og serviceområder, jfr. ekspertutvalgets rapporter (Vabo 1 og 2). Innbyggerne får også større mulighet til å påvirke sine nærområder gjennom politiske valg. Hva som er gode hverdagsregioner, kan blant annet vurderes ut fra inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner, pendlingsdata mellom kommunene, avstander og uhensiktsmessige grenser mellom tettsteder.

Ekspertutvalgets anbefalte minstestørrelse

Vi har fulgt opp ekspertutvalgets anbefalte minstestørrelse for en generalistkommune for å sikre de minste kommunenes evne til å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne i framtiden i hovedstadsregionen. Akershus har i dag fem kommuner som har mindre enn 15 000-20 000 innbyggere, se figur 1. I Akershus, med folkerike kommuner, vil det være naturlig å spørre om en nasjonal minstestørrelse skal være veiledende.

Fra ekspertutvalgets sluttrapport:

«Utvalget har samtidig lagt vekt på at anbefalingen skal være framtidsrettet. Med utgangspunkt i den utviklingen vi har sett de siste 50 årene skal kommunene kunne håndtere en utvidelse og utvikling av oppgavene i tiår framover. Ved eventuelle overføringer av oppgaver fra staten og fylkeskommunene ser imidlertid utvalget at det kan være behov for å justere den anbefalte minstestørrelsen for kommunene.»

«I byområder skaper kommunestrukturen særskilte utfordringer som gir grunnlag for å anbefale kommunesammenslåinger, selv med kommuner som oppfyller en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere. Byområdene favner om flere kommuner, der innbyggere og næringsliv lever sine daglige liv og opererer på tvers av kommunegrenser. Dette gjør at kommunens administrative grenser i liten grad sammenfaller med det funksjonelle området det er nødvendig å se i sammenheng.»

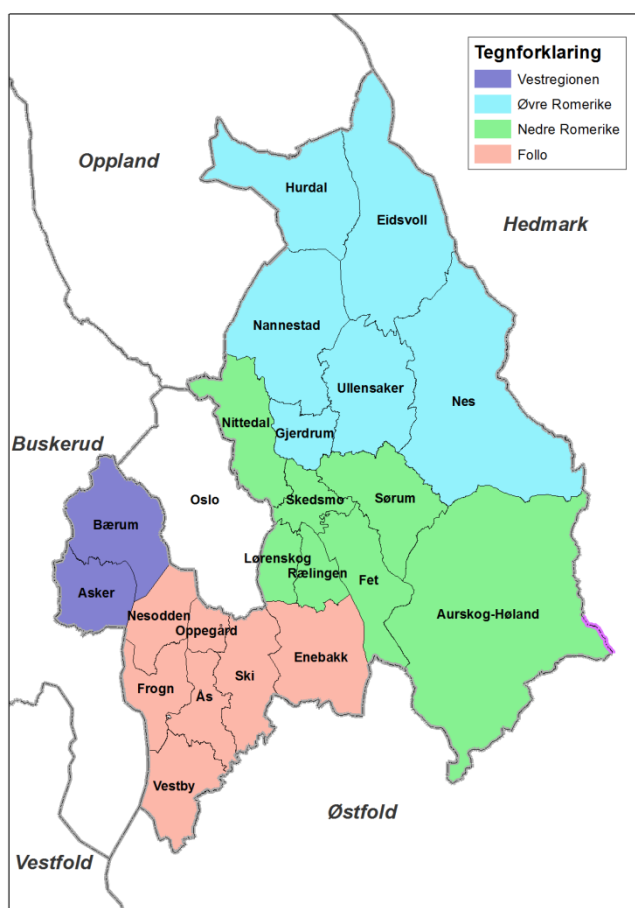
Funksjonelle regioner – interkommunalt samarbeid

I lys av viktigheten av funksjonelle samfunnsutviklingsområder har Fylkesmannen tatt utgangspunkt i våre eksisterende regioner i Akershus; Follo, Nedre Romerike, Vestregionen og Øvre Romerike. Det kunne ha vært interessant å tenke på tvers av eksisterende regiongrenser, men i reformprosessen har det imidlertid vært liten interesse for dette. Det omfattende interkommunale samarbeidet som er bygget opp over tid i regionene bekrefter viktigheten av regionene. Kommunenes tilbakemeldinger viser at dagens interkommunale samarbeid anses å være av vesentlig betydning også i folkerike kommuner. En videreføring av dagens kommunestruktur vil, som kommunene selv påpeker, øke behovet for interkommunalt samarbeid ytterligere, på stadig flere tjenesteområder.

Regionsentrene i Akershus får større innpendling og blir stadig viktigere for sine nabokommuner, se *Akershus fylkeskommunes statistikkhefte 2, 2016*:

Det er siden år 2000 skapt flere arbeidsplasser i Akershus (60 000) enn i Oslo (50 000). For alle kommuner i Akershus har innpendlingen til nærmeste regionsenter økt i perioden. I 2/3-deler av kommunene i Akershus har den absolutte innpendlingen til det nærmeste regionsenter vært større enn netto innpendling til Oslo. Det betyr at de regionale sentrene i Akershus (Asker, Sandvika, Jessheim, Lillestrøm, Ski og Ås) får en stadig viktigere funksjon for sine nabokommuner.

Fylkesmannens faglige tilrådning tar utgangspunkt i å styrke regionene ved å sikre en mer samordnet og helhetlig samfunnsutvikling, og å sikre at dagens interkommunale samarbeid i større grad løses innenfor én kommunes grenser.



Dagens regioner	Innbyggertall 1.1.2016	Innbyggertall 2031 SSBs middelalt.	Areal: km ²
Follo	138 000	162 941	820
Nedre Romerike	173 904	212 409	1 751
Vest-regionen	182 454	202 428	295
Øvre Romerike	100 210	125 311	2 055
Oslo	658 390	790 000	454
Totalt	1 253 000	1 493 000	5 375

Kart 1. Dagens kommunestruktur med Oslo og de fire regionene i Akershus. Innbyggertall og areal per kommune, se figur 1 på side 9 og tabeller i kapittel 2.

Gjennomføring av vår faglige tilrådning vil kunne bidra til:

- Bedre samordnet areal -, transport-, og boligplanlegging
- Helhetlig og bærekraftig klima - og miljøforvaltning som sikrer natur - og jordbruksområder
- Flere sterke sentre med større påvirkning i regionale - og nasjonale utviklingsspørsmål
- Sterkere fagmiljøer innenfor samfunnsplanlegging

Fylkesmannen har i sin faglige tilrådning lagt vekt på signaler fra flertallet i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité:

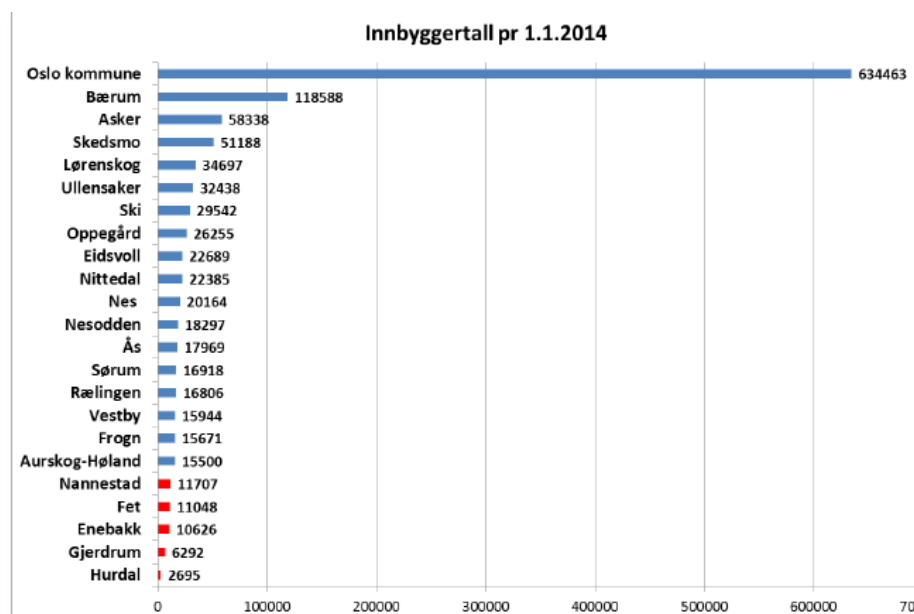
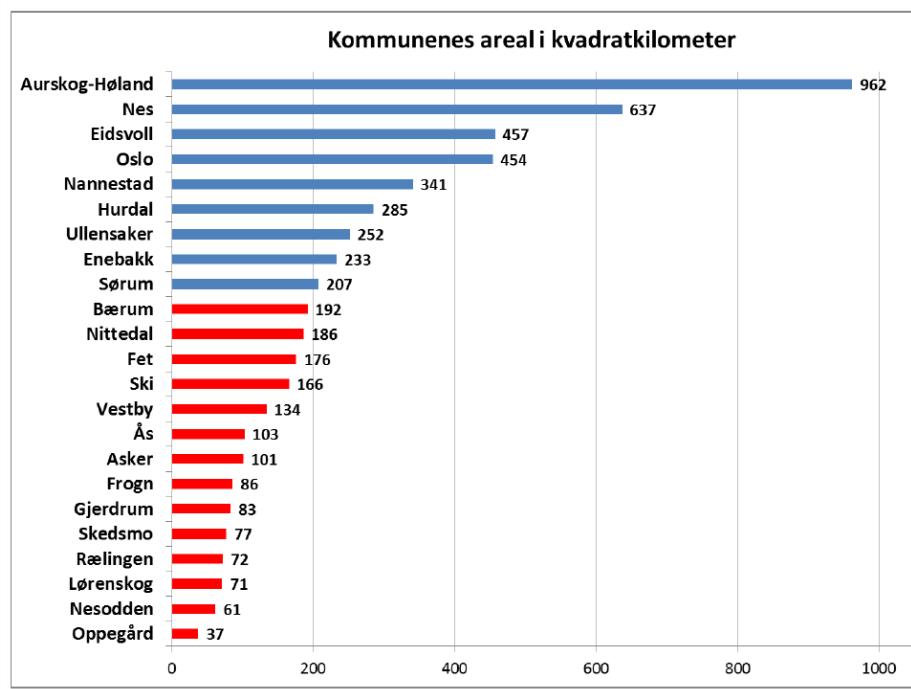
” Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, mener det er **særskilte utfordringer** i hovedstadsområdet. Dagens administrative inndeling **vanskeliggjør** en helhetlig areal- og transportplanlegging. Flertallet (...) behov for en **særskilt** vurdering av inndelingen i hovedstadsområdet...

Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Reformens tre andre hovedmål er vurdert der det anses relevant. Flere av Akershus-kommunene, også de mest folkerike, peker på helse- og omsorgssektoren som utfordrende i framtiden med oppfølgingen av samhandlingsreformen og føringene i primærhelsetjenestemeldingen. En aldrende befolkning fører til et økende antall personer med omsorgskrevende sykdommer.

Nedenfor illustrasjoner over innbyggertall og areal som Fylkesmannen har vist kommunene i reformprosessen for å belyse utfordringen med mange mikrokommuner i areal i Akershus.

Mange mikrokommuner i areal



Figur 1. Akershus har 14 mikrokommuner i areal⁴, og flere av dem er folkerike. Mikrokommuner er definert som kommuner med et areal under 200 km². Fem av kommunene har under 15 000 innbyggere, også per 1.1.2016. Innbyggertall per 1.1.2016 framgår av tabeller i kapittel 2.

⁴ Geir Vinsand NIVI Analyse

1. Fylkesmannens tilrådning om framtidig kommunestruktur fra 1.1.2020

Tilrådning om framtidig kommunestruktur i Oslo og Akershus

Fylkesmannen er av Stortinget bedt om å gi sin selvstendige og faglige tilrådning basert på de lokale prosessene, sett opp mot reformens fire mål, se side 6. Dette vil gi både Regjeringen og Stortinget et best mulig beslutningsgrunnlag når de skal gjøre en nødvendig politisk avveining av lokale, regionale og nasjonale hensyn, jf. Innst. 300 S (2013-2014).

Vi mener det er behov for en ny kommunestruktur med færre kommunegrenser, for å sikre en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling i Oslo og Akershus. Den politiske avveiningen av Fylkesmannens faglige tilrådning og resultater av de lokale vedtakene gjøres av Stortinget. Ut fra de foreliggende dokumenter har vi følgende faglige tilrådning til kommunestruktur i Oslo og Akershus gjeldende fra 1.1.2020:

I **vestregionen**⁵ er fylkesmennene i Buskerud og Oslo og Akershus positive til at kommunene Asker, Røyken og Hurum danner en ny kommune, Nye Asker med tilhørighet i Akershus. Den nye kommunen har 91 011 innbyggere per 1.1.2016. Asker er liten i areal med 103 km², mens den nye kommunen får et samlet areal på 376 km². Tilrådingen er i tråd med kommunenes egne vedtak.

Bærum med 122 348 innbyggere per 1.1.2016 oppsummerer i sitt saksframlegg at en større regionkommune som også inkluderer Bærum, kunne ha et potensial til å være en sterkere aktør med felles stemme når det gjelder de regionale og samfunnsmessige utfordringene i hovedstadsregionen. Fylkesmannen er enig i dette. Fylkesmannen vil likevel tilrå at det i denne omgang fortsatt er to kommuner i vest. En sammenslåing av Nye Asker og Bærum ville gi en storkommune med 210 000 innbyggere - den tredje største «byen» i landet, se side 23.

I **Follo** tilrår vi at kommunene Oppegård, Ski, Ås, Frogn og Follo-delen av Enebakk danner en ny storkommune fra 1.1.2020. Kommunen har 97 140 innbyggere per 1.1.2016 fordelt på 492 km².

Ut fra en helhetlig vurdering av samfunnsutvikling i regionen, anbefaler vi at Enebakk deles mellom Follo og Nedre Romerike. Ytre Enebakk har en naturlig tilhørighet mot Ski/Follo. Flateby orienterer seg mot Lillestrøm, der innbyggerne på Flateby, nord i Enebakk, allerede mottar legevaktstjenester i Skedsmo. Dette støttes av en tidlig innbyggerundersøkelse der 61 % av innbyggerne mener at det ved en eventuell sammenslåing er mest naturlig å dele Enebakk, se side 18. Grensen kan antakelig trekkes ved Flateby med utgangspunkt i sammenhengende landbruksarealer og natur- og friluftsområder og vannforekomster, se kapittel 2. Grensen bør avklares nærmere med Enebakk kommune.

Nesodden er den nest minste kommunen i areal i Akershus med 61 km². I dag er kommunen en del av Folloregionen, men er i stor grad Oslo-orientert. De gode båtforbindelsene gjør at Nesodden er tettere knyttet til Oslo enn Follo. Ut fra en vekting av helhetlig samfunnsutvikling i regionen, mener Fylkesmannen at Nesodden i større grad utgjør en felles bo- og arbeidsmarkedsregion med Oslo kommune. Fylkesmannen tilrår at Nesodden blir del av Oslo, men kan likevel, dersom Nesodden ønsker det, støtte at den blir del av den nye Follo-kommunen som vi tilrår.

⁵ Vi omtaler for enkelthetens skyld Asker og Bærum som vestregionen i vår rapport. Dette bør ikke forveksles med Vestregionen som omfatter et regionalt samarbeidsorgan for 16 kommuner vest for Oslo, sammen med fylkeskommunene i Akershus og Buskerud.

Vestby, ytterst i Follo og Akershus, grenser mot Mosseregionen og har interkommunalt samarbeid både med Follo og Mosseregionen. Fylkesmannen tilrår at Vestby blir del av enten Mosseregionen eller inngår i stor-Follo for å sikre mer samordnet og helhetlig samfunnsutvikling i regionen.

På **Nedre Romerike** tilrår vi at de mest integrerte kommunene på Nedre Romerike danner en ny storkommune fra 1.1.2020. Dagens fem kommuner Skedsmo, Lørenskog, Rælingen, Fet og Sørumsdal, inngår i den nye kommunen sammen med Romerike-delen av Enebakk. Den nye kommunen har 140 000 innbyggere per 1.1.2016. Samlet areal for den nye kommunen vil da bli ca. 700 km², avhengig av hvor grensen trekkes i nåværende Enebakk.

Vi vurderer det som en styrke for regionen at øvre del av Enebakk i hvert fall fra Flateby blir del av Romerike. Fylkesmannen anser at en deling av Enebakk vil kunne sikre en mer samordnet og helhetlig samfunnsutvikling på Nedre Romerike, samt en mer enhetlig forvaltning av Marka. Grunnen til dette er at Nedre Romerike har små arealer og vil allerede om få år være den regionen i Akershus med høyest innbyggertall i følge Statistisk sentralbyrå.

Vi tilrår at **Aurskog-Høland** og Rømskog danner en ny kommune i tråd med kommunenes egne vedtak.

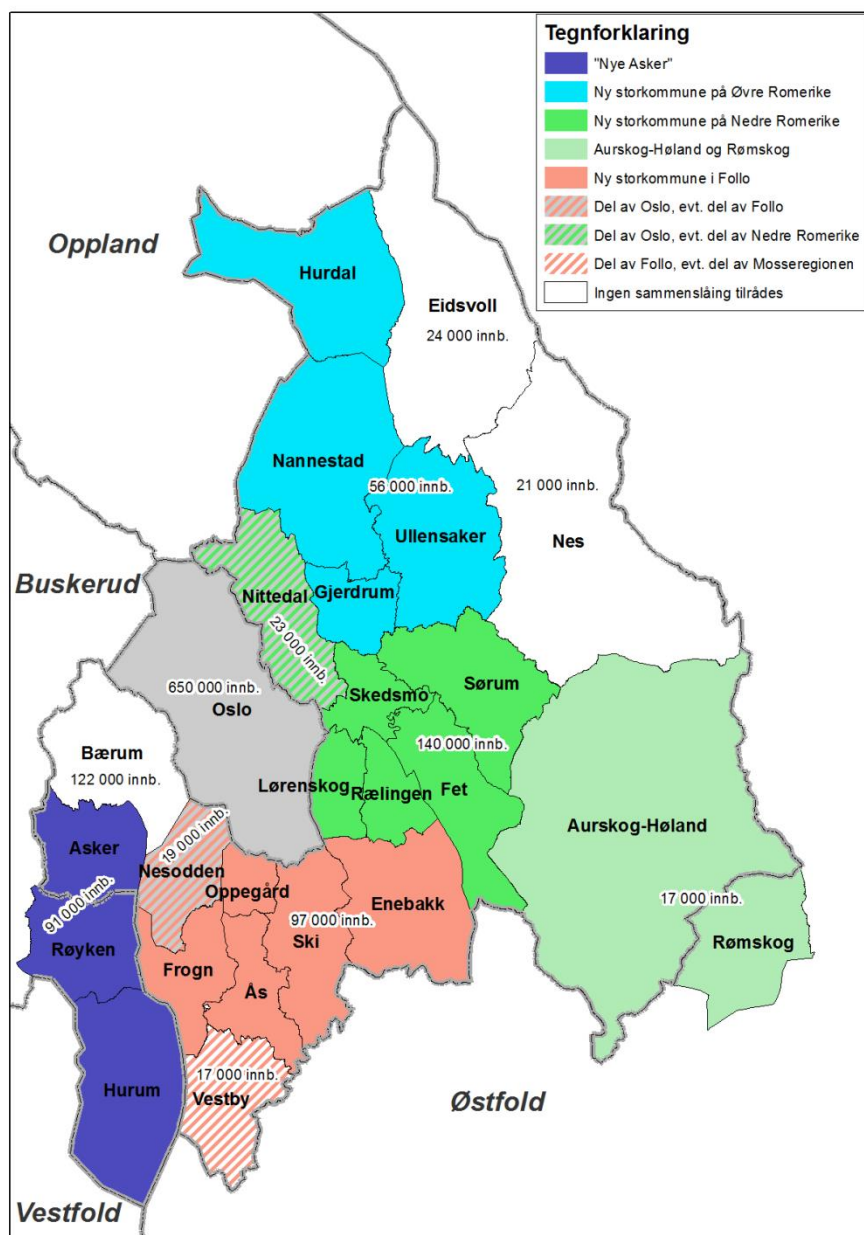
Nittedal ligger i ytterkanten av Nedre Romerike med en lang nabogrense mot Oslo og er sterkt Oslo-orientert med 48 % arbeidspendling til Oslo, se side 21. Kommunen har dårlig kommunikasjon mot Skedsmo og Lillestrøm. Ut fra kommunens beliggenhet og en vekting av funksjonelle samfunnsutviklingsområder vurderer Fylkesmannen at Nittedal i større grad er en del av Oslo enn av Nedre Romerike. Dersom Nittedal foretrekker Nedre Romerike framfor Oslo, vil Fylkesmannen støtte dette.

På **Øvre Romerike** tilrår vi at de befolkningsmessig minste og mest integrerte kommunene inngår i den nye kommunen som har 55 600 innbyggere per 1.1.2016. Samlet areal er 961 km². Fylkesmannens faglige vurdering er at den beste løsningen for Øvre Romerike og for regionen som helhet hadde vært en storkommune bestående av samtlige seks kommuner med 100 210 innbyggere per 1.1.2016. Grunnen til at vi likevel ikke tilrår denne løsningen nå, er at Eidsvoll og Nes er arealmessig store og ligger i hovedstadsregionens utkant. Nes med 637 km² vil alene være nesten like stor som den anbefalte nye Follo-kommunen som vil bestå av fem-seks kommuner. Eidsvoll med 457 km² vil være større i areal enn eventuell ny storkommune på Nedre Romerike som vil bestå av fem-seks kommuner. Vi mener at det inntil videre kan være riktig å skille kommuner med store arealer med spredt bebyggelse fra de mer urbane kommunene i den nye kommunestrukturen. Fylkesmannen anser at Nes og Eidsvoll bør vurdere om det er hensiktsmessig også for disse å være del av en ny storkommune, nå eller på lengre sikt.

Oslo kommune har gitt Fylkesmannen tilbakemelding om at kommunen ikke selv ønsker aktivt å ta initiativ til endringer av sine kommunegrenser. Oslo har imidlertid sagt seg villig til å drøfte endringer dersom nabokommuner har ønsker om dette. Oppegård og Nesodden har vurdert hvilke fordeler og ulemper det kan ha for kommunene å være en bydel i Oslo sammenlignet med å fortsette som selvstendige kommuner. Nesodden og Nittedals beliggenhet som nærmeste nabokommuner til Oslo og deres sterke Oslo-orientering, vil etter vår vurdering gi mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder mot Oslo. Dette er grunnen til at Fylkesmannen tilrår at disse blir del av Oslo fra 1.1.2020, se omtale under Nesodden og Nittedal her og i kapittel 2. Dersom Nesodden foretrekker Follo og Nittedal foretrekker Nedre Romerike framfor Oslo, vil Fylkesmannen støtte dette.

Fylkesmannens faglige tilrådning gir ni kommuner i Oslo og Akershus, mot dagens 23 kommuner.

På lang sikt kan antallet reduseres ytterligere. De nye kommunene vil jevne ut dagens forskjeller i størrelse og innbyggertall mellom kommunene. Antallet mikrokommuner i areal er redusert fra 14 til én (Bærum).



Anbefalt kommune- struktur i Oslo og Akershus fra 1.1.2020	Innbygger- tall 1.1.2016, avrundet	Areal km ²
Nye Asker med Røyken og Hurum	91 000	376
Bærum	122 000	192
Ny storkommune i Follo ⁶	97 000	500
Vestby, mot Follo eller Moss	17 000	134
Ny storkommune Nedre Romerike ⁷	140 000	700
Aurskog-Høland + Rømskog	17 000	1145
Ny storkommune på Øvre Romerike	56 000	961
Eidsvoll	24 000	457
Nes	21 000	637
Oslo + Nesodden + Nittedal	700 000	701
Totalt	1 285 000⁸	5 892

Kart 2. Kartet viser vår faglige tilrådning for framtidig kommunestruktur i Oslo og Akershus med ni kommuner. Vi har anbefalt Nesodden og Nittedal som del av Oslo. Dersom Nesodden foretrekker ny Follo-kommune og Nittedal foretrekker Romerike, kan vi også tilrå dette. Vestby anbefales å velge mellom Follo og Mosseregionen.

Gjenstående utfordringer i fylket

Kommunenes arbeid med reformen og vår faglige tilrådning gir ulike svar og dermed også ulike gjenstående utfordringer. Vi vurderer at kommunene på Nedre og Øvre Romerike ikke har fått utredet og framskaffet det beste beslutningsgrunnlaget forut for sine vedtak, se side 36.

⁶ Inkluderer Follo-delen av Enebakk, der Ytre Enebakk orienterer seg mot Ski/Follo

⁷ Inkluderer Nedre Romerike-delen av Enebakk, der Flateby orienterer seg mot Lillestrøm/Nedre Romerike

⁸ Innbyggertallet inkluderer Hurum, Røyken og Rømskog.

Utfordringer basert på kommunenes vedtak per 1.7.2016

Kartet over hovedstadsregionen som kommunene selv tegner gjennom sine vedtak, gir få endringer i en region som er trukket fram som spesielt viktig med særskilte utfordringer i denne reformen:

- Mange mikrokommuner 11 av 22, en reduksjon på tre
- Fem kommuner under anbefalt minstestørrelse på 15 000-20 000 innbyggere
- Kommunegrenser som ikke samsvarer med naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner

Kommunene foreslår få løsninger for at dagens kommunegrenser bedre samsvarer med naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner, utover vedtaket om en ny kommune mellom Asker, Røyken og Hurum, samt vedtakene i Ski og Oppegård om en større Follo-kommune.

Nedre Romerike

Utfordringene vil være de samme som før reformstart når det gjelder manglende helhetlig samfunnsutvikling dersom kommunenes egne vedtak følges opp. Spesielt utfordrende vil dette være på Nedre Romerike som blir den største regionen i folketall, der de mest folkerike kommunene Skedsmo og Lørenskog fortsetter å være mikrokommuner i areal. Lillestrøm og Lørenskog er tvillingbyer og må fortsette å samarbeide om byutvikling på tvers av kommunegrenser.

Follo

Oppegård, Ski og Ås utgjør kjernen i Follo, og med den ferdige Follo-banen vil disse kommunene bli enda mer attraktive bokommuner med behov for velfungerende hverdagsregioner. Det er korte avstander mellom kommunene med uhensiktsmessige grenser. Dette taler for at disse tre kommunene bør utgjøre én kommune og ett funksjonelt samfunnsutviklingsområde. Tettstedet Ski omfatter i dag deler av Ås kommune som ligger innenfor en radius på 2 km fra Ski sentrum jf. føringer i Regional plan. Etter vår vurdering vil en eventuell ny kommune som kun består av Ski og Oppegård forutsette en større grensejustering mellom Ås og Ski langs E-18. Det optimale ut fra helhetlig samfunnsutvikling er at Ås blir del av den nye kommune.

Ski og Oppegård som har positive sammenslåingsvedtak, vurderer å avslutte dagens interkommunale samarbeid med øvrige Follo-kommuner for å drive tjenestene i den nye kommunen. Å bygge ned omfattende interkommunalt samarbeid som er bygget opp over lang tid, anser vi som uheldig. Det vil være utfordrende for de øvrige Follo-kommunene, se nærmere omtale i kapittel 2.

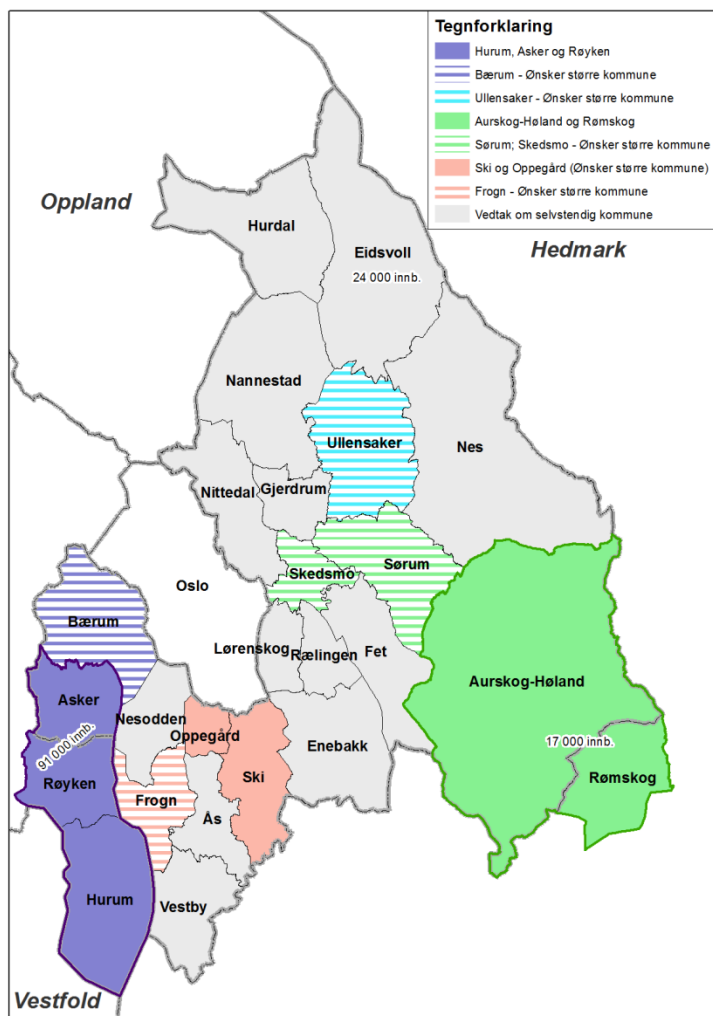
De minste kommunene forutsetter videreføring av interkommunalt samarbeid

De fem minste kommunene, Fet, Hurdal, Nannestad, Gjerdrum og Enebakk, under anbefalt minstestørrelse på 15 000-20 000 innbyggere, har alle fattet vedtak om at de mener at de kan møte framtidens utfordringer med nåværende kommunestruktur. Kommunene forutsetter at det interkommunale samarbeidet videreføres for å kunne levere gode velferdsoppgaver.

Fylkesmannens vurdering av kommunestyrevedtakene opp mot reformens mål:

Vi anser at vedtakene i varierende grad oppfyller reformens mål.

- Få av dagens kommuner oppfyller alene målet om samordnet og helhetlig samfunnsutvikling.
- De mest folkerike kommunene er per i dag godt rustet til å levere tjenester til sine innbyggere, men dette gjøres med omfattende interkommunalt samarbeid. Også de mest folkerike av våre kommuner peker på framtidige utfordringer. De skriver at de står bedre rustet sammen for å bygge spesialkompetanse innenfor helse- og omsorgssektoren og å ta i bruk digitalisering og innovasjon i sin tjenesteproduksjon.
- Flere av de lokale vedtakene forutsetter at det interkommunale samarbeidet videreføres og utvides for å kunne levere gode velferdstjenester i framtiden.



Kart 3. Mulig framtidig kommunestruktur i Oslo og Akershus basert på kommunestyrevedtak. De skraverte kommunene Ullensaker, Bærum, Skedsmo, Sørums og Frogn ønsker å være del av større kommuner uten å ha konkrete nabokommuner å slå seg sammen med.

Utfordringer basert på Fylkesmannens tilrådning

Tilrådingen imøtekommer vedtakene til de ni kommunene som peker på løsninger for en mer samordnet og helhetlig samfunnsutvikling i regionen. Det vil gjenstå noen mindre utfordringer i regionen dersom Fylkesmannens tilrådning blir fulgt.

Nedre Romerike

Aurskog-Høland vil være avhengig av et videre samarbeid med den nye storkommunen om oppgaver som i dag ivaretas gjennom interkommunalt samarbeid.

Øvre Romerike

Eidsvoll, (24 000 innbyggere) og Nes, (21 000 innbyggere) vil kunne oppleve sterkere konkurranse om næringsutvikling og prioriteringer for å ivareta helhetlig samfunnsutvikling fra den nye storkommunen med 56 000 innbyggere. Kommunene vil fortsatt være avhengige av et samarbeid med den nye storkommunen om oppgaver som i dag ivaretas gjennom interkommunalt samarbeid.

Grensejusteringer og fylkesoverskridende utfordringer

Grenseendringer og fylkesoverskridende utfordringer som har vært drøftet i kommunen eller er aktuelle for kommunereformen i Akershus. Vi ber departementet vurdere behovet for utredninger.

Oslo og de nye kommunene

Fylkesmannen anser at det bør vurderes om eksisterende kommunegrenser mellom Oslo og de nye kommunene som vi tilrår er hensiktsmessige eller om de bør justeres.

Nedre Romerike

Auli-Rånåsfoss (2 759 innbyggere 1.1.2015, SSB) er et tettsted på grensen mellom dagens Sørumsdal (Rånåsfoss) og Nes (Auli). Kommunene anslår at området kan få 5 000 innbyggere i framtiden. Flertallet bor i dag i Nes. Begge kommunene ønsker at det nye tettstedet skal ligge innenfor deres kommunegrense. Nes er en av våre største kommuner i areal. Auli ligger i utkanten av Nes, og nærmere Nedre Romerike og regionsenteret Lillestrøm enn Årnes. Fylkesmannen støtter kommunene i at det mest hensiktsmessige er å samle tettstedet i én kommune. På grunn av den geografiske nærheten til Nedre Romerike, foreslår vi at grensen for en eventuell ny storkommune trekkes slik at Rånåsfoss/Auli blir liggende i den nye storkommunen på Nedre Romerike.

Follo, Ski og Ås,

Dersom Ås ikke blir en del av en ny Follo-kommune må dagens kommunegrenser justeres. Tandberggløkka i Ås blir pekt på som et område som burde vært del av Ski. Boligområdet er en satellitt i Ås kommune, men det ligger tett opp til bebyggelse i Ski. Innbyggerundersøkelsen og folkeavstemningen i Ås viser at flertallet av innbyggerne nord i Ås, i Nordby og Solberg har en tilhørighet til Ski. Fylkesmannen foreslår at området innlemmes i den nye Follo-kommunen.

Området Solberg består av boliger, skole og næringsområder og ligger i dag i Ås kommune. Området ligger ca. 2-3 km fra Ski stasjon og i forlengelsen av bebyggelsen i ytterkanten av Ski tettsted og med E18 som avgrensning mot vest/sørvest. Vi tilrår at Solberg innlemmes i den nye Follo-kommunen og at grensen trekkes ved E18. Videre mener Fylkesmannen at en eventuell ny kommunegrense mellom Ås og den nye kommunen, Ski og Oppegård, flyttes vestover og trekkes i sin helhet langs E-18, se kapittel 2. Oppegård og Ski foreslår mer omfattende grenseendringer.

Follo, Frogn og Nesodden

Fylkesmannen har mottatt søknad om grensejustering fra Blylaset vel. Fylkesmannen foreslår at tettstedet Blylaset i sin helhet innlemmes i Nesodden og at grensen i hvert fall trekkes med utgangspunkt i bekken Hasla. Det meste av bebyggelsen på Blylaset ligger i Nesodden i dag og avstanden til nærmeste skole er kortere på Nesodden-siden enn i Frogn. Ved behov, kan ytterligere grensejusteringer vurderes og utredes.

Vestregionen

Vi har mottatt søknad om grensejustering fra Sollihøgda grendelag som ønsker å være en del av Bærum. Fylkesmannen i Oslo og Akershus støtter søknaden om en slik grensejustering. Sollihøgda anses som en naturlig del av Akershus. Fylkesmannen i Buskerud avventer utredning som pågår.

Vi foreslår at dagens kommunegrense mellom Nye Asker og Lier ved Lierskogen vurderes nærmere. Dette bør for øvrig sees i sammenheng med tilrådommen fra Fylkesmannen i Buskerud.

2. Nærmere begrunnelse for tilrådommen – vurdering av helheten i Oslo og Akershus

Fylkesmannen er bedt om å vurdere helheten i regionen. Etter anbefaling fra departementet omtaler vi kun det som anses som mest relevant.

Vi er bedt om å vurdere hvorvidt intensjonsavtaler som ikke førte fram, kan danne grunnlag for videre prosesser. Vi mener at alle fem intensjonsavtaler som er utarbeidet og signert i Asker, i

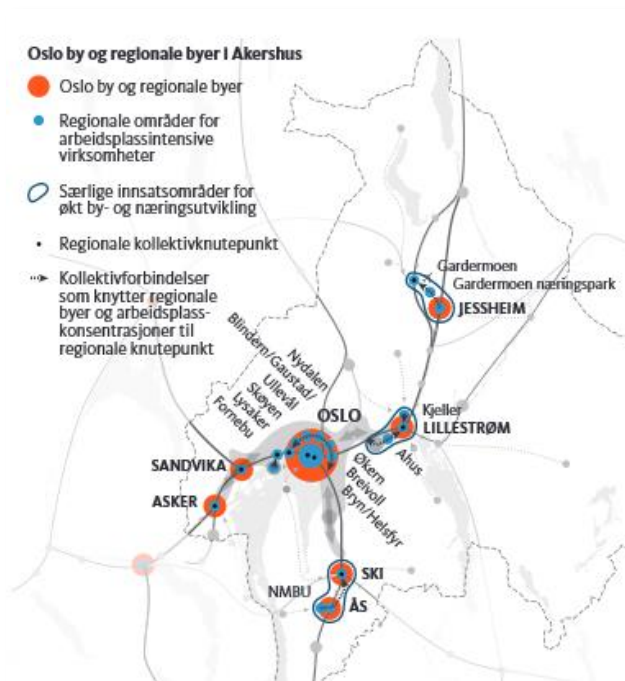
Aurskog-Høland, i Follo, på Nedre Romerike og i Øvre Romerike kan være et grunnlag for videre prosesser i de nye kommunene som Fylkesmannen tilrår.

Den kraftige befolkningsveksten som er ventet fram mot 2030, sammen med knapphet på areal, er en særskilt utfordring i hovedstadsområdet. Vår faglige tilrådning vil sikre en samordnet og helhetlig areal- og transportplanlegging og samfunnsutvikling. Vi har lagt vekt på signaler fra ekspertutvalget:

«Med dagens kommunestruktur vil en reell ivaretagelse av helhetlige areal- og transportløsninger som tar hensyn til miljø og klima føre til et press på kommunens myndighet på arealsiden. Jo flere kommuner og instanser som må samordne sin arealutvikling mot felles mål, jo vanskeligere er det. I tillegg kan samordning bety en svekking av kommunenes myndighet over egne areal, og slik en svekking av lokaldemokratiet.

Dersom kommunereformen skal styrke lokaldemokratiet må den føre til en kommunestruktur hvor kommunene fremdeles har råderett over eget areal, og samtidig ivaretar helhetlige areal- og transportløsninger. I og med at ulike samarbeidsformer ikke gir gode helhetlige løsninger, oppfatter utvalget at det er hensiktsmessig med kommunesammenslåinger i flerkommunale byområder. Dette vil si i de tilfellene der tettsteder er splittet opp mellom flere kommuner (inkludert tvillingbyer), der kommuner er sterkt integrerte gjennom pendling i et felles bo- og arbeidsmarked, og der det er kombinasjoner av disse forholdene. Utvalget mener videre at det vil være hensiktsmessig med kommunesammenslåinger eller grensejusteringer i områder der mindre tettsteder deles opp av kommunegrenser.

Fylkesmannen mener at den vedtatte Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus vil være et viktig verktøy for en mer samordnet innsats for arealutvikling i Akershus. Imidlertid er planen ikke juridisk bindende og den helhetlige samfunnsutviklingen blir krevende. I Follo vil oppfølgingen av planen forutsette at sju kommunestyre skal bli enige. Erfaringen viser at hver kommune fortsatt vil prioritere utvikling i egen kommune framfor regionens behov, noe som vil kunne føre til fortsatt spredt boligbygging og uheldig arealbruk. Vi ser allerede i dag konkrete eksempler på at det ses bort fra intensjoner i den regionale planen.



Figur 2. Kart fra «Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus» som viser regionale byer Jessheim i Ullensaker, Lillestrøm i Skedsmo, Ski og Ås i Follo, samt Sandvika og Asker i Vestregionen.

Nærmere begrunnelse - Follo

Fylkesmannens faglige tilrådning:

- Oppegård, Ski, Ås, Frogn og Follo-delen av Enebakk blir ny storkommune fra 1.1.2020.
- Nesodden blir del av Oslo kommune, eller inngår i den ny Follo-kommunen
- Vestby blir del av Mossregionen eller inngår i den nye Follo-kommunen

Hovedutfordringer i Folloregionen:

- Målet om samordnet og helhetlig samfunnsutvikling er ikke oppfylt
- U hensiktsmessige kommunegrenser mellom Ski og Ås. Enebakk vender seg mot to regioner
- Samtlige Follo-kommuner, unntatt Enebakk, er mikrokommuner i areal
- Enebakk oppfyller ikke anbefalt minstestørrelse til innbyggertall
- Omfattende interkommunalt samarbeid

Tabell 1 viser areal og innbyggertall i 2016 og 2031 i Follo (SSBs prognose for middelalternativ). Kommunene markert i grønt viser Fylkesmannens tilrådning til ny storkommune i regionen, inkludert Follo-delen av Enebakk. Nesodden, tilrås å bli del av Oslo, men vi kan støtte evt. valg mot Follo. Vestby bes velge retning, se kart på s. 12.

Follo	Innbyggertall 1.1.2016	Innbyggertall 2031	Areal km ²
Enebakk	10 870	12 031	233
Frogn	15 695	18 069	86
Oppegård	26 792	30 630	37
Nesodden	18 623	21 448	61
Ski	30 261	35 144	166
Ås	18 992	25 091	103
Vestby	16 732	25 528	134
Totalt	136 000	162 941	820
Totalt Ny	97 140⁹	112 900¹⁰	492

Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Vestby og Ås utgjør Follo med til sammen 136 000 innbyggere. De sju kommunene samarbeider på ulike måter om felles oppgaver gjennom regionrådet. Follo er et domsmyndighetsområde, virkeområde for nordre og søndre Follo prosti og en næringsregion. Korte avstander, Østfoldbanen, E6 og E18, og et internasjonalt anerkjent universitet gjør flere av Follo-kommunene attraktive som bokommuner.

Follo er minst i Akershus med sine 820 kvadratkilometer, mindre enn Aurskog-Høland med 962 km².

Ny stor Follo-kommune

Follo har i stor grad et sammenhengende bo- og arbeidsmarked. Oppegård, Ski og Ås danner kjernen i Follo langs Follo-banen og E18. Disse tre kommunene er i Follorådets rapport «Kommunereform i Folloregionen», anbefalt å utgjøre en ny kommune i Follo. Vestby og Nesodden utgjør periferien av regionen.

En stor Follo-kommune vil gi muligheten til å ta et helhetlig grep om arealbruk, tettstedsutvikling, styrke regionens konkurranse som næringsutvikler og redusere presset på Folløs grøntområder med landbruksjord og rekreasjonsarealer. Fylkesmannen er enig i konklusjonen til Oppegård og Ski om at en samlet Follo-kommune vil kunne bli et regionalt kraftsenter og sikre flerkjernet utvikling.

⁹ Ny storkommune, tabellen inkluderer halvparten av innbyggertallet i Enebakk

¹⁰ Nesodden og Vestby er ikke inkludert i disse innbyggertall eller areal

Ås' befolkning er delt i to når det gjelder tilhørighet. En tidlig innbyggerundersøkelse viser at innbyggerne i nord har en større tilhørighet til Ski enn Ås. Tretten prosent av arbeidstakerne i Ås pendler til Ski. Ås og Ski har uhensiktsmessige grenser, se side 13. En grensejustering mellom Ås og Ski vil etter vår vurdering ikke i tilstrekkelig grad bidra til en mer samordnet og helhetlig samfunnsutvikling i regionen.

Fylkesmannen tilrår derfor en sammenslåing av Ås, Oppegård, Ski, Frogn og Follo-delen av Enebakk. Storkommunen vil få bedre forutsetninger for å oppfylle sin rolle som samfunnsutvikler enn de fem kommunene vil ha hver for seg. Den nye kommunen vil også bedre kunne sikre kompetanse og kapasitet. I følge Regional plan for areal og transport, bør Ski og Ås legge til rette for økt vekst med ny Follobane. Vår faglige tilrådning tar utgangspunkt i *Felles plattform for ny kommune i Follo* som de fem kommunestyrene signerte og la fram for innbyggerhøring.

Fylkesmannen viser til kommunenes utredninger som tyder på at en storkommune også delvis vil oppnå effekter innenfor myndighetsutøvelse og tjenesteutvikling. Dette gir et mer helhetlig tjenestetilbud og styrket fagkompetanse og kapasitet for å påta seg de nye oppgavene innenfor rehabilitering- og habilitering, og barnevern. Kommunenes rapporter og det utstrakte interkommunale samarbeidet sannsynliggjør at kommunene hver for seg vil få utfordringer med å levere velferdstjenester i tråd med samhandlingsreformen og primærhelsetjenestemeldingen.

For Enebakk har vi også vektlagt reformens øvrige mål da kommunen er under anbefalt minstestørrelse når det gjelder innbyggertall. Kommunens dokumenter peker på utfordringer når det gjelder å levere gode velferdstjenester til innbyggerne og å sikre en robust økonomi med nåværende kommunestruktur. Folkeavstemningen i vår, med 44 % valgdeltakelse, viste at 79 % av innbyggerne var imot sammenslåing. Folkeavstemningen tok ikke opp spørsmålet om deling av Enebakk. Den tidlige innbyggerundersøkelsen viste imidlertid at 66 % av innbyggerne i Enebakk foretrakk sammenslåing framfor å fortsette alene. 52 % av innbyggerne i Flateby ønsket seg mot Nedre Romerike og 42 % i Ytre Enebakk foretrakk å danne en ny kommune med Follo-kommuner. Enebakk vedtok en utredning av delingsalternativet mot Nedre Romerike. Vedtaket ble endret etter lokalvalget høsten 2015 og deling ble ikke nærmere utredet.

Tilrådningen er i samsvar med vedtakene i Oppegård og Ski, og til en viss grad med vedtaket i Frogn som er åpen for å forhandle om etablering av en ny kommune med Ås, Nesodden og Vestby. Tilrådningen går ut over det kommunene har vedtatt i Ås og Enebakk. **Alle kommunestyrevedtakene er samlet i tabell i vedlegg 2.**

Alternative løsninger for Nesodden og Vestby

Ut fra dagens struktur i Folloregionen burde også Nesodden og Vestby vært del av den store Follo-kommunen. Disse kommunene ligger imidlertid i periferien av Follo. Fylkesmannen har derfor også vurdert andre løsninger for disse kommunene.

Nesodden er sterkt Oslo-orientert. Førtitre prosent av innbyggerne pendler til Oslo, og kun to prosent til regionsenteret Ski. Det er tidkrevende kommunikasjon mot Follo i sør, og pendlingen mot Follo er beskjeden. Kommunen skriver at dersom man legger SSBs tettstedsdefinisjon til grunn vil mye av den nordlige delen av Nesodden være en del av Oslo tettsted. Framtidig befolkningsvekst er ventet å komme her. Utklipp fra kommunens utredning «*Mulig framtid med Oslo*»:



Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Nesodden er en del av bo, service og arbeidsmarked med Oslo som tyngdepunkt. Dersom man legger SSBs tettstedsdefinisjon til grunn, og trekker fra Oslofjorden som en barriere, hører mye av den nordlige delen av Nesodden til Oslo tettsted.

I Regional plan for areal- og transportplanlegging er Nesoddtangen (Tangenåsen) utpekt som prioritert tettsted. I Ruters forslag til strategidokument M2016 og Trafikkplan Båt (Ruterrapport 2014:5) er det anbefalt å øke frekvensen på fergesambandet Nesoddtangen – Aker Brygge, til å ha 4 avganger i rushtiden og 2 avganger i timen på dagtid.

Nesodden har vurdert fire retningsvalg, deriblant å bli en del av stor-Follo eller en bydel i Oslo, og deretter vedtatt at de ønsker å fortsette som selvstendig kommune. Fylkesmannen anser at Nesodden som den nest minste kommunen i areal, ikke oppfyller reformens mål om helhetlig samfunnsutvikling ved å bestå alene. Vi vurderer at Nesodden ut fra funksjonelle samfunnsutviklingsområder i større grad er del av Oslo enn Follo. Fylkesmannen kan likevel, dersom Nesodden ønsker det, støtte at den blir del av den ny Follo-kommunen.

I utredningen, «Mulig framtid med Oslo», pekes det både på fordeler og ulemper ved å bli en del av Oslo. «For samfunnsutviklerrollen kan en kommunesammenslåing gi en mer helhetlig håndtering av felles kystområder og marka, mulighet for større påvirkning av kollektivtransport- tilbudet og økt påvirkningskraft overfor statlige myndigheter. På den andre siden har ikke bydelene myndighet til arealplanlegging som kommunestyret har i dag.»

Vestby lengst sør i Follo og Akershus grenser mot Mosseregionen og har interkommunalt samarbeid både med Follo og Mosseregionen. Pendlingstall viser at Vestby er mer orientert mot Moss og Østfold enn de øvrige Follo-kommunene. Innbyggerne i Ås, som er nærmeste nabo med Vestby, orienterer seg mer mot Ski enn Vestby.

I lys av dette spør vi om det i et langsiktig perspektiv kan være mer funksjonelt at Vestby blir del av Mosseregionen enn Follo. Vestby har ikke involvert innbyggerne i reformprosessen, og vi vet ikke innbyggernes syn på om kommunen bør søke mot Follo eller Mosseregionen. Fylkesmannen tilrår at Vestby blir en del av enten Mosseregionen eller inngår i stor-Follo.

Nærmere begrunnelse - Nedre Romerike

Fylkesmannens faglige tilrådning:

- Lørenskog, Skedsmo, Rælingen, Sørums, Fet og Romerike-delen av Enebakk blir ny storkommune fra 1.1.2020.
- Nittedal blir del av Oslo kommune, eller inngår i den nye kommunen på Nedre-Romerike
- Aurskog-Høland og Rømskog danner en ny kommune fra 1.1.2020

Hovedutfordringer i Nedre Romerike-regionen:

- Målet om samordnet og helhetlig samfunnsutvikling er ikke oppfylt, og tvillingbyene Lørenskog og Lillestrøm vil på lang sikt vokse sammen
- Mange mikrokommuner i areal
- Fet oppfyller ikke anbefalt minstestørrelse til innbyggertall
- Omfattende interkommunalt samarbeid

Tabell 2 viser areal og innbyggertall i 2016 og 2031 i Nedre Romerike-kommunene (SSBs middelalternativ). Kommunene markert i grønt viser vår tilrådning til ny storkommune i regionen, inkludert Romerike-delen av Enebakk. Nittedal, tilrås å bli del av Oslo, men kan også velge Romerike, se kart på side 12.

Nedre Romerike	Innbyggertall 1.1.2016	Innbyggertall 2031	Areal: km ²
Aurskog-Høland	15 914	18 890	962
Enebakk	10 870	12 031	Ca. 130
Fet	11 374	13 893	176
Lørenskog	36 368	42 432	71
Nittedal	22 857	27 757	186
Rælingen	17 426	21 511	72
Skedsmo	52 522	64 573	77
Sørumsdal	17 443	23 353	207
Totalt	173 904	212 409	1 751
Totalt Ny	140 533¹¹	171 792	Ca. 700

Presset på arealene er størst på Nedre Romerike som, i følge Statistisk sentralbyrå, får en kraftig befolkningsvekst. Regionen blir den største i innbyggertall i Akershus allerede i 2022. Region-senteret Lillestrøm i Skedsmo kommune er allerede landets tredje største kollektivknutepunkt.

Lørenskog er en folkerik kommune, men den tredje minste Akershus-kommunen i areal. Lørenskog, Rælingen og Skedsmo har den sterkeste arbeidsmarkedsintegrasjonen i regionen, og Aurskog-Høland er minst integrert blant kommunene.

Lørenskog og Lillestrøm omtales av kommunene som «tvillingbyer» som vil vokse sammen. Tvillingbyene skal i følge Lørenskog og Skedsmo utvikles til en avlastningsby for Oslo. Ut fra reformens mål om helhetlig samfunnsutvikling er dette et tungtveiende argument for hvorfor disse to kommunene bør sees som én kommune i en mer integrert felles bo- og arbeidsmarkedsregion.

Skedsmo sier: «De siste tiårene har det i vårt område vært en akselererende regional integrasjon gjennom pendling og tettstedsutvikling, i stor grad utløst av en vekst som følge av Gardermoutbyggingen, men også av den generelle store arbeidsinnvandringen til landet. Dette medfører at kommunene i stadig mindre grad hver for seg utgjør funksjonelle enheter. Med de framskrivingene av vekst som legges fram tyder alt på at denne utviklingen vil fortsette på Nedre Romerike.»

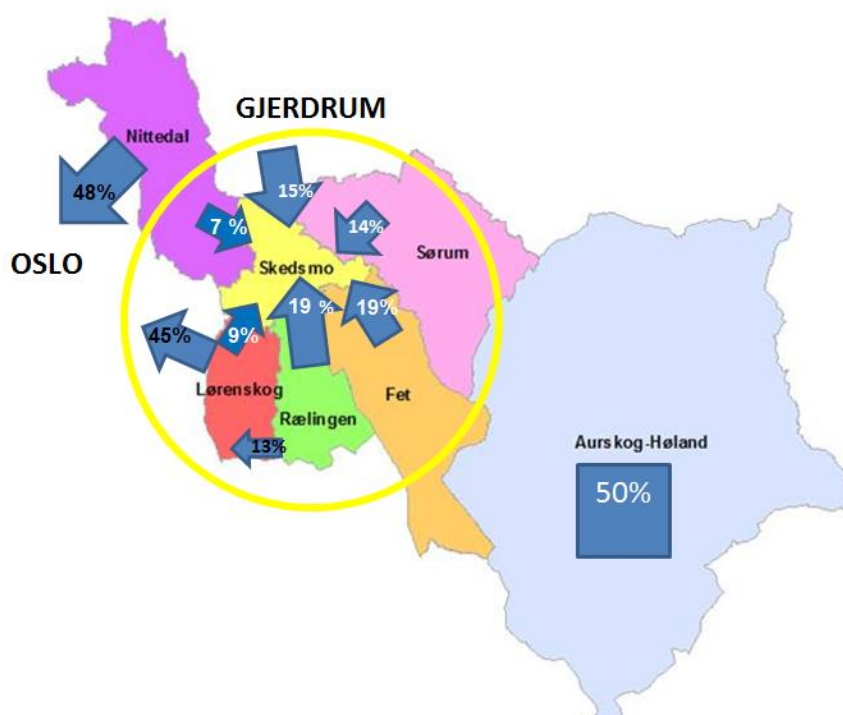
Pendlingstallene fra Ny-Kommune.no, se figur 3, viser at Rælingen, Fet og Sørumsdal har sterk tilknytning til regionsenteret Lillestrøm i Skedsmo. Totalt er arbeidspendlingen fra Nedre Romerike til Oslo 38 %, med variasjon fra 18 % i Aurskog-Høland til 48 % i Nittedal. Arbeidspendlingen fra Enebakk til Nedre Romerike er 15 % og 7 % til Ski.

Fet oppfyller hverken i dag eller i 2040 ekspertutvalgets anbefalte minstestørrelse. Fet viser til at kommunen ikke er en egen bo- og arbeidsregion og at innbyggerne i sitt daglige liv beveger seg på tvers av kommunegrensene. Nesten like stor del av innbyggerne som arbeider i Fet (23 %), pendler til arbeid i Skedsmo (19 %). Kommunen skriver at den er avhengig av utstrakt interkommunalt samarbeid for å fortsette å levere gode velferdstjenester. Fet peker i dokumentene på manglende økonomisk handlekraft allerede i dag. Fet og Rælingen er sammen med Enebakk og Nannestad de fire kommunene med størst utpendling i Akershus, der Rælingen skiller seg klart med størst utpendling¹².

¹¹ Innbyggertallet og areal i Enebakk er her delt mellom Follo og Nedre Romerike.

¹² Akershus-statistikk nr. 2, 2016

Nedre Romerike, 7 kommuner, regionsenteret Lillestrøm



Figur 3. Kartet viser de integrerte kommunene på Nedre Romerike med pendlingstall fra nabokommunene inn mot regionsenteret Lillestrøm, Ny-Kommune.no. Aurskog-Høland er minst integrert, og har 50 % sysselsatte bor i kommunen. Arbeidspendlingen til Oslo varierer fra 18 % i Aurskog-Høland til 48 % i Nittedal.

Rælingen er liten i areal, den fjerde minste i Akershus og har 84 % utpendling. Kommunen har begrenset med egnede areal for framtidig boligbygging. Kommunen har søkt om å bygge boliger innenfor vedtatt Markagrense, noe som ikke er forenlig med nasjonal areal- og transportpolitikk. Mellom Markagrensen og Øyeren ligger høyproduktive landbruksarealer.

Rælingen og Lørenskog har ikke deltatt i utredninger og nabosamtaler om sammenslåingsalternativer, for eksempel om en storkommune. Skedsmo har derfor ikke fått anledning til å legge dette fram for innbyggerne. Den tidlige innbyggerundersøkelsen viste at innbyggerne i Skedsmo ønsket en sammenslåing med Lørenskog og Rælingen.

Sørums er blant de mindre folkerike kommunene i regionen og har i reformprosessen argumentert for at den vil kunne ivareta reformens fire mål bedre ved å være en del av en storkommune. Kommunestyrets vedtak følger dette opp med et ønske om å være del av en større kommune på Nedre Romerike. Innbyggerundersøkelser viser at Skedsmo er den mest aktuelle sammenslåingskommunen etterfulgt av Fet.

Aurskog-Høland utgjør periferien av regionen og er allerede den klart største Akershus-kommunen ut fra areal. Kommunen er minst integrert blant Nedre Romerike-kommunene med 10 % pendling til Skedsmo og 18 % til Oslo. Over 50 % av de sysselsatte bor i kommunen. Etter en sammenslåing med Rømskog vil kommunen bli enda større geografisk med spredt bebyggelse. Aurskog-Høland utgjør alene mer enn halvparten av arealet på Nedre Romerike. Vi mener at det inntil videre kan være riktig å skille kommuner med store arealer med spredt bebyggelse fra de mer urbane kommunene i den nye kommunestrukturen på Nedre Romerike. Aurskog-Høland vil være avhengig av et interkommunalt samarbeid med storkommunen innenfor utvalgte tjenestoområder.

Storkommune på Nedre Romerike

Kommunene på Nedre Romerike hver for seg utgjør ikke funksjonelle samfunnsutviklingsområder.

Fylkesmannen anbefaler en sammenslåing av Skedsmo, Lørenskog, Rælingen, Fet, Sørums og Romerike-delen av Enebakk fra 1.1.2020. De nye kommunegrensene vil gi et mer felles bo- arbeid- og serviceområde, og vil på en mer helhetlig måte kunne møte den kraftige befolkningsveksten som er ventet på Nedre Romerike. Marka går gjennom Enebakk, Lørenskog og Rælingen.

Sammenslåingen ville også sikre mer enhetlig Markaforvaltning.

Kommunene på Nedre Romerike beskriver i dag et omfattende interkommunalt samarbeid, ikke bare om vann, avløp og renovasjon, men også om andre driftsoppgaver som krisesenter, legevakt, kommunal akutt døgnenhet, se vedlegg 1 på side 31. En større kommune på Nedre Romerike vil også kunne bidra til at målet om å styrke lokaldemokratiet blir bedre ivaretatt ved en bedre felles eierstyring av interkommunale virksomheter. Vi legger til grunn at Sørums og Rælingen vil få bedre forutsetninger for å levere gode velferdstjenester til innbyggerne i en storkommune enn hver for seg.

Nittedal er i stor grad orientert mot Oslo, med 48 % arbeidspendling, mens kommunikasjonen mot Lillestrøm/Nedre Romerike er dårlig. Det kan av den grunn stilles spørsmål ved om Nittedal i tilstrekkelig grad er del av et felles bo- og arbeidsmarked på Nedre Romerike. Kommunens beliggenhet gir ulike retningsalternativer, noe som også kommunen selv påpeker. «Å isolere seg fra omkringliggende utfordringer vil sannsynligvis gi lite styringskraft i samfunnsutviklingen», skriver kommunen. Nittedal anser at omfanget av interkommunalt samarbeid er beskjedent.

Fylkesmannen tilrår at Nittedal blir del av Oslo kommune for å sikre mer funksjonelle hverdagsregioner. I saksframlegget til kommunestyret skriver Nittedal: «*En problemstilling som gjelder for Nittedal er hvordan stiller situasjonen seg hvis kommunene på Nedre Romerike slår seg sammen, og Nittedal blir stående igjen som en liten kommune utenfor de store arenaene. Dette kan forandre vurderingene som gjøres om hva som er til det beste for Nittedals innbyggere.*»

Dersom Nittedal foretrekker Nedre Romerike, vil Fylkesmannen også kunne støtte dette.

Nærmere begrunnelse - Vestregionen

Fylkesmannens faglige tilrådning:

- Asker og Buskerud-kommunene Røyken og Hurum danner ny kommune, Nye Asker med tilhørighet i Akershus.

Hovedutfordringer i Vestregionen:

- Manglende samordnet og helhetlig samfunnsutvikling
- Både Asker og Bærum er mikrokommuner i areal

Tabell 3 viser areal og innbyggertall i 2016 og 2031 i Vest-regionen (SSBs prognose for middelalternativ).

Vestregionen	Innbyggertall 1.1.2016	Innbyggertall 2031	Areal: Km ²
Asker	60 106	66 918	101
Bærum	122 348	135 510	192
Totalt	182 454	202 428	293

Asker er i dag en folkerik kommune med sine 60 000 innbyggere og oppfyller etter Fylkesmannens vurdering alene alle reformens mål, med unntak av målet om helhetlig samfunnsutvikling. Asker er en mikrokommune i areal. Nye Asker vil fra 1.1.2020 på en bedre måte oppfylle reformens mål om mer samordnet og helhetlig samfunnsutvikling.

Asker ønsker å ta sin del av veksten i hovedstadsregionen. Et klart flertall i kommunestyret i Asker mener at de sammen med Røyken og Hurum vil stå bedre rustet til å ta befolkningsveksten - når det gjelder helhetlig samfunnsutvikling, transport og arealplanlegging. Fylkesmannen deler denne vurderingen.

Bærum kommune er i dag landets femte største kommune med 122 000 innbyggere, men er en mikrokommune i areal med sine 192 kvadratkilometer. I oversendelsesdokumenter skriver rådmannen i Bærum:

Rådmannen mener at *Bærum som egen kommune* er et godt alternativ både når det gjelder tjenesteyting, myndighetsutøvelse og rollen som sterk samfunnsutviklingsaktør. Bærum er en stor og robust kommune, som tilfredsstiller alle mål og kriterier kommunereformen har satt for en bærekraftig kommunestruktur. Bærum kommune vil følge opp de initiativ som kommunen har tatt for et tettere samarbeid med Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, som også bør omfatte andre kommuner i randsonen til Oslo.

Samtidig mener Rådmannen at en større kommune i Vestregionen har et potensial til å være en sterkere aktør med felles stemme i når det gjelder de regionale og samfunnsmessige utfordringene i hovedstadsregionen.

Fylkesmannen er enig i Bærums vurdering at den er en sterk samfunnsutvikleraktør og at kommunen på en tilfredsstillende måte oppfyller reformens mål om gode og likeverdige tjenester til innbyggerne med god tjenesteyting og myndighetsutøvelse.

Bærum skriver: «*Det er en utfordring for den helhetlige samfunnsutviklingen i kommunen at Bærum ikke har formell innflytelse over for eksempel prioriteringene i Oslopakke 3, eller andre samferdsels- og kollektivprosjekter hvor løsningene som blir valgt kan få store konsekvenser for kommunens innbyggere.*»

For å oppnå en mer helhetlig samfunnsutvikling med næringsutvikling og arealbruk anser Fylkesmannen at det optimale ville være at også Bærum ble en del av den nye storkommunen i vestregionen.

Fylkesmannen vil likevel tilrå at det i denne omgang fortsatt er to kommuner i vest. Bærum kommune og en ny Asker kommune som inkluderer Røyken og Hurum. Akershus får på denne måten mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder. De anbefalte nye store kommunene vil være mer sammenlignbare med kommunestørrelsen til Bærum: Nye Asker med 91 000 innbyggere, ny Follo-kommune med minst 95 000 innbyggere og ny Nedre Romerike med minst 140 000 innbyggere.

En sammenslåing med Bærum ville gi en storkommune med 210 000 innbyggere - den tredje største «byen» i landet.

Nærmere begrunnelse - Øvre Romerike

Fylkesmannens faglige tilrådning:

- Ullensaker, Nannestad, Gjerdrum og Hurdal danner ny kommune fra 1.1.2020
- Nes og Eidsvoll vurderer om de vil bli del av den nye kommune nå eller på lengre sikt.

Hovedutfordringer på Øvre Romerike:

- Manglende samordnet og helhetlig samfunnsutvikling
- Nannestad utgjør, ut fra ekspertutvalgets definisjon, et tettsted med Ullensaker
- Øvre Romerike er den minste regionen i folketall
- Regionen har tre av fylkets fem minst folkerike kommuner, Hurdal, Gjerdrum og Nannestad, klart under anbefalt minstepørrelse, og vil fortsette å være det i 2031.
- Utstrakt interkommunalt samarbeid

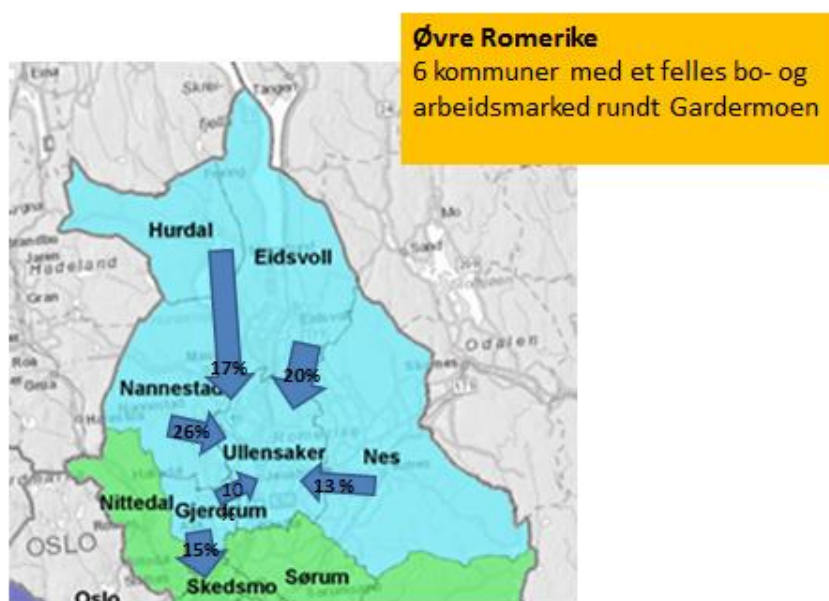
Tabell 4 viser areal og innbyggertall i 2016 og 2031 i Øvre Romerike-kommunene (SSBs middelalternativ).

Øvre Romerike	Innbyggertall 1.1.2016	Innbyggertall 2031	Areal Km ²
Eidsvoll	23 811	29 820	457
Gjerdrum	6 323	7 915	83
Hurdal	2 837	2 888	285
Nannestad	12 267	14 758	341
Nes	20 783	24 721	637
Ullensaker	34 189	45 209	252
Totalt	100 210	125 311	2 055
Totalt Ny	56 000	70 770	961

Øvre Romerike er den minste regionen ut fra innbyggertall med sine 100 210 innbyggere, men den største i areal med 2 055 km². Regionen vil, når det gjelder innbyggertall, fortsatt være den minste i 2031, se tabell 4. De seks kommunene er del av et felles bo- og arbeidsmarked rundt Gardermoen, der hovedflyplassen med mange av regionens arbeidsplasser er lokalisert i Ullensaker.

Ullensaker viser til at en sammenslåing av kommuner på Øvre Romerike vil være en naturlig avgrensing av et funksjonelt samfunnsutviklingsområde i tråd med ekspertutvalgets føringer.

«Tendensen har de siste årene vært at kommunene har blitt tillagt stadig flere komplekse oppgaver som krever robusthet med høy og stabil kompetanse i egne virksomheter.» Kommunen konkluderer med at den vil kunne fortsette å levere gode tjenester til sine innbyggere. Samtidig ser Ullensaker behovet for å etablere «en mer robust og slagkraftig kommunestruktur på Øvre Romerike. Dette kan gi muligheter for å arbeide både målrettet og helhetlig med utvikling av både bo-attraktivitet, med styrket kompetanse og næringsutvikling i en stor og sammensatt kommune. Kommunen skriver at det er allment akseptert at en storkommune vil kunne produsere tjenester mer kostnadseffektivt og skape mer robuste fagmiljøer. Videre vil en storkommune stå sterkere i spørsmål knyttet til arealplanlegging og transportløsninger i forhold til statlige organer og regionnivået.



Figur 4. Kartet viser de integrerte kommunene på Øvre Romerike med pendlingstall fra nabo-kommunene inn mot regionsenteret Jessheim i Ullensaker, (Ny-Kommune.no).

Nannestad har i dag 26 % arbeidspendling til Ullensaker, se figur 4. Et så tett integrert arbeidsmarked bør ut fra ekspertutvalgets definisjon utgjøre én kommune, se nedenfor. Nannestad er den kommunen i Akershus som klarest oppfyller dette faglige kriteriet. Ekspertutvalgets hovedkriterium for funksjonelle samfunnsutviklingsområder i delrapport to:

– Et tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre én kommune.

Utvalget mener at arbeidsmarkedet er tett integrert når rundt 25 prosent eller flere av de sysselsatte bosatt i en kommune jobber i regionens senterkommune(r). Hva som vil være den eksakte grensen for en funksjonelt avgrenset kommune, bør avgjøres av lokale og regionale forhold. For (eventuell overføring av) tjenester som er rettet mot bestemte befolkningsgrupper (eksempelvis videregående opplæring og kollektivtransport) bør en også ta i betraktning pendlingsmønsteret til tjenestemottakerne.

Gjerdrum er lokalisert på Øvre Romerike, men har også tilknytning til Nedre Romerike. Gjerdrum har den høyeste pendlingsandelen til Oslo i regionen, med 30 %, og de øvrige har ca. 25 %. Femten prosent av arbeidstakerne pendler til Skedsmo og ti prosent til Jessheim. Den tidlige innbyggerundersøkelsen utført i 2015, viser at innbyggerne i Gjerdrum lever sine liv på tvers av kommunegrensene på Romerike. Åtte av 10 foretar større innkjøp i Skedsmo eller Ullensaker. Åtte av 10 benytter kulturtilbud i eget kommunesenter, samtidig som 50-60 % benytter kultur- og fritidstilbud i Oslo, Skedsmo og Ullensaker. Det utstrakte samarbeidet Gjerdrum har med kommunene på Øvre Romerike gjør, sammen med signaler i oversendte dokumenter, at vi tolker det slik at kommunen foretrekker å tilhøre Øvre Romerike framfor en større kommune på Nedre Romerike.

Storkommune på Øvre Romerike

Ut fra en totalvurdering mener Fylkesmannen at er behov for en kommunesammenslåing i vår minst folkerike region Øvre Romerike. Det er også i denne regionen vi anser at reformens utredningsplikt

om å drøfte sammenslåingsalternativ med nabokommuner og legge fram utredete alternativ for innbyggerne ikke er tilstrekkelig ivaretatt. Se vedlegg 2.

Fylkesmannen tilrår en sammenslåing av Ullensaker, Nannestad, Gjerdrum og Hurdal. Dette vil på en bedre måte enn dagens kommunestruktur sikre samordnet og helhetlig samfunnsutvikling på Øvre Romerike. En ny kommune vil i større grad utgjøre et felles bo- arbeid- og serviceområde, og på en mer helhetlig måte kunne møte befolkningsveksten i Akershus. Samfunnsutvikling handler om alt fra kommunens posisjon, behovet for regional koordinering og kommunens kapasitet og kompetanse til langsiktig arealbruk med sikring av matjord og naturverdier, utbygging av infrastruktur og steds- og sentrumsutvikling.

Vi mener at de tre minste kommunene Hurdal, Gjerdrum og Nannestad vil få en bedre mulighet til å kunne tilby gode velferdstjenester i framtiden, spesielt innenfor helse- og omsorgssektoren, ved å være del av en større og mer robust og konkurransedyktig kommune. Kommunene vil kunne stå bedre rustet til å prioritere utviklings- og innovasjonsarbeid og kostbar velferdsteknologi.

Den anbefalte nye kommunen på Øvre Romerike vil i 2031 kunne få 71 000 innbyggere. Til sammenligning vil den anbefalte nye storkommune på Nedre Romerike kunne få minst 166 000 innbyggere i 2031 og den nye storkommune i Follo minst 121 000 innbyggere.

Vår faglige tilrådning er i samsvar med kommunestyrevedtaket i Ullensaker. Hurdal og Ullensaker inviterte nabokommunene til en utredning av en storkommune på Øvre Romerike, men ble avvist. Tilrådingen går ut over det kommunestyret i Hurdal, Gjerdrum og Nannestad har vedtatt.

Vår faglige vurdering er at den beste løsningen på lengre sikt for Øvre Romerike og for regionen som helhet, hadde vært en storkommune bestående av samtlige seks kommuner med 100 210 innbyggere per 1.1.2016. Grunnen til at vi ikke anbefaler denne løsningen nå er at Eidsvoll og Nes er arealmessig store og ligger i hovedstadsregionens utkant. De oppfyller begge anbefalt minstestørrelse for en generalistkommune, med et innbyggertall over 20 000 innbyggere hver.

Eidsvoll og Nes skiller seg også fra de øvrige kommunene på Øvre Romerike ved at de har egen legevakt og kommunale øyeblikkelig hjelp-senger. Tjue prosent av Eidsvolls befolkning pendler til regionsenteret Jessheim, noe som betyr at også Eidsvoll er tett integrert med Ullensaker. Eidsvoll og Nes har et betydelig interkommunalt samarbeid med de øvrige kommunene på Øvre Romerike, og de to kommunene må vurdere hvordan dagens lovpålagte velferdstjenester som de samarbeider om med nabokommunene, skal kunne leveres alene. Fylkesmannen vil anta at det kan bli mer krevende for Eidsvoll og Nes å konkurrere om fagkompetanse og kapasitet med de øvrige større kommunene ved å stå utenfor en storkommune. Vi mener at Nes og Eidsvoll må vurdere om det vil være mest hensiktsmessig også for disse å være del av en større Øvre-Romerike kommune nå eller på lengre sikt.

VEDLEGG

Vedlegg 1 – Kort vurdering av vedtak opp mot reformens mål

1. Follo

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Follos nærhet til Oslo skaper problem for egen regional utvikling og regional identitet, da Oslo blir svært dominerende¹³.

Enebakk har størst utpendling av Follo-kommunene med sine 55 %¹⁴, og er blant de fire kommunene med størst utpendling i Akershus. Oppegård og Nesodden er sterkt tilknyttet Oslos arbeidsmarked. Ås, Ski og Oppegård har tett integrerte arbeidsmarkeder mellom kommunene begge veier. Ski, plassert i midten, fungerer i dag, næringsmessig og handelsmessig, som det naturlige regionsenteret for disse kommunene, og i stor grad for Vestby, Frogn og deler av Enebakk¹⁵. Kjernen i Follos arbeidsmarked er langs kommunikasjonsaksen Kolbotn til Ås med Ski i midten. Vestby, Frogn og nordre del av Enebakk er ikke like integrert i dette felles arbeidsmarkedet, men befolkningen bruker Ski som by- og regionsenter.

Med ny Follobane er det sannsynlig at Ski stasjon vil bli et mer attraktivt kollektivknutepunkt for reisende fra/til/i Follo. Dette vil bidra til å styrke Skis posisjon som regionsenter.

Ski har potensial innen handel, service og tjenesteyting, og Ås som universitetsby. De to kommunene utfyller hverandre. Sammen kan de tiltrekke seg kompetanse og næringsliv, og dermed styrke sin rolle i regionen.

Ås og Ski har en uhensiktsmessig kommunegrense. Tettstedet Solberg ligger i Ås kommune helt inntil kommunegrensen til Ski, og den delen av Solberg som ligger innenfor to kilometers radius til Ski stasjon er å anse som en del av den regionale byen Ski. En eventuell grensejustering her vil imidlertid, etter vår vurdering, ikke være en bærekraftig løsning for å sikre en samordnet og helhetlig samfunnsutvikling som det er et behov for i Follo.

De fire kommunene Enebakk, Oppegård, Ski og Ås skriver i sin felles utredning¹⁶ at en større kommune kan vurdere boliger, næring, offentlige funksjoner, sammenhengende grøntstruktur og infrastruktur med mer i et mer overordnet perspektiv i Follo. Det vil kunne gjøre det enklere å utvikle attraktive byer og tettsteder og få gjennomført bedre utbygd kollektivdekning. Fylkesmannen er enig i dette. Kommunestyrevedtakene følger imidlertid ikke opp dette i alle Follo-kommunene.

Frogn skriver i sin saksframstilling at kommunen kan klare seg tilfredsstillende som egen kommune også i flere år framover. Det viktigste argumentet for en ny kommune er muligheten til å sikre en god samfunnsutvikling. De viser til konkrete eksempler med gang- og sykkelvei mellom Ås og Drøbak, forsterket bussforbindelse på samme strekningen og ikke minst Oslofjordforbindelsen.

¹³ Follorådets rapport *Kommunereform i Folloregionen*

¹⁴ Akershusstatistikk Nr. 2-2016

¹⁵ Follorådets rapport *Kommunereform i Folloregionen*

¹⁶ *Follorapporten* utarbeidet av Enebakk, Oppegård, Ski og Ås

Vestby skiller seg fra de øvrige Follo-kommunene ved å forholde seg mer til Mossregionen og Østfold og mindre mot Oslo, se tabell nedenfor¹⁷. Innbyggerne i Ås, som er nærmeste nabo med Vestby orienterer seg mer mot Ski enn mot Vestby. Ski som handelssted har blitt mindre aktuelt etter at Vestby fikk eget handelssentrum.

Tabell 3.6 Pendlingsmatrise for Follo 2013. Prosentfordelt. Kilde: SSB arbeidsmarkedsstatistikk

Syssestille 16-74 år 4 kvartal 2013		Arbeidssted															
		0211	0213	0214	0215	0216	0217	229	Follo	Romerike	Asker Bærum	Fylket totalt	Oslo	Moss	Østfold forøv	Annet	Totalt
Boset	0211 Vestby	37 %	7 %	7 %	2 %	0 %	2 %	0 %	56 %	2 %	2 %	60 %	27 %	5 %	5 %	3 %	100 %
	0213 Ski	2 %	35 %	6 %	1 %	0 %	6 %	1 %	51 %	2 %	3 %	56 %	39 %	1 %	2 %	3 %	100 %
	0214 Ås	3 %	13 %	35 %	2 %	0 %	4 %	0 %	58 %	2 %	2 %	62 %	30 %	1 %	2 %	4 %	100 %
	0215 Frogn	3 %	6 %	7 %	36 %	3 %	3 %	0 %	57 %	2 %	3 %	62 %	32 %	1 %	2 %	4 %	100 %
	0216 Nesodden	1 %	2 %	2 %	2 %	38 %	1 %	0 %	46 %	2 %	5 %	53 %	43 %	0 %	1 %	3 %	100 %
	0217 Oppegård	1 %	6 %	2 %	0 %	0 %	28 %	0 %	37 %	3 %	4 %	44 %	51 %	0 %	1 %	3 %	100 %
	0229 Enebakk	1 %	6 %	2 %	0 %	0 %	2 %	29 %	39 %	18 %	2 %	59 %	36 %	0 %	2 %	3 %	100 %
	Follo	6 %	13 %	9 %	5 %	6 %	8 %	3 %	49 %	3 %	3 %	56 %	38 %	1 %	2 %	3 %	100 %
	Fylket for øvrig	3 %	3 %	3 %	2 %	2 %	6 %	9 %	4 %								
	Fylket totalt	61 %	67 %	71 %	85 %	88 %	64 %	76 %	70 %								
	0301 Oslo kommune	8 %	12 %	10 %	7 %	8 %	22 %	9 %	12 %								
	0104 Moss	10 %	2 %	3 %	1 %	0 %	1 %	1 %	3 %								
	0123 Spydeberg	1 %	2 %	1 %	0 %	0 %	1 %	1 %	1 %								
	0124 Askim	1 %	4 %	2 %	1 %	0 %	1 %	1 %	2 %								
	0136 Rygge	4 %	1 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %								
	0138 Hobøl	2 %	3 %	2 %	1 %	0 %	1 %	2 %	2 %								
	Østfold for øvrig	10 %	5 %	5 %	1 %	1 %	3 %	3 %	4 %								
Andre	5 %	6 %	5 %	4 %	3 %	6 %	7 %	5 %									
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %									

Det en ser her er at mange yrkesaktive bosatt i Follo bruker Oslo som hovedarbeidsplass. Særlig gjelder dette i Oppegård og på Nesodden. Disse kommunene er sterkt integrerte i Oslos arbeidsmarked, samtidig som i alle fall Oppegård sterkt ønsker å tilhøre Follo som region. På Nesodden er befolkningen i dag næringsmessig sett i hovedsak vendt mot Oslo. Det er dårlige veier og tidkrevende kommunikasjoner sørover, og pendlingen til og fra resten av Follo er beskjeden. For sammenhengen og samhörigheten i Folloregionen er dette en utfordring.

Gode og likeverdige tjenester

Alle Follo-kommunene med unntak av Enebakk er per i dag godt rustet til å ivareta de viktigste tjenesteleveransene til sine innbyggere, både når det gjelder kapasitet og kompetanse, men dette gjøres med hjelp av omfattende interkommunalt samarbeid mellom kommunene.

Kommunereformen handler imidlertid om kommunenes muligheter til å fortsette å levere gode velferdstjenester i framtiden til en raskt voksende befolkning, samtidig som kommunen sikrer muskler til å ta i bruk digitalisering og innovasjon i sin tjenesteproduksjon. Ut fra de foreliggende rapporter og utredninger leser Fylkesmannen at kommunene innenfor helse- og omsorgssektoren vil kunne stå bedre rustet sammen i en større kommune for å bygge spesialkompetanse. Fra «Follorapporten» utarbeidet av Enebakk, Oppegård, Ski og Ås:

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

¹⁷ Follorådets rapport *Kommunereform i Folloregionen*

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

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

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

Enebakk skriver at de allerede i dag har utfordringer med å levere gode velferdstjenester innenfor helse- og omsorgstjenester og har rekrutteringsutfordringer på andre tjenesteområder. En befolkningsutvikling som gir fire ganger flere eldre som er over 80 år, samtidig som andelen yrkesaktive går ned, vil gi kommunen krevende utfordringer samtidig som kommunen skal omstille seg til ny velferdsteknologi. Vi vurderer at Enebakk er den kommunen i Follo med svakest økonomi.

Fylkesmannen støtter rådmennenes vurdering om at det omfattende eksisterende samarbeidet mellom kommunene vil kunne ivaretas på en bedre og styrket måte i én ny storkommune i tråd med kommunenes egne vurderinger.

Styrket lokaldemokrati

Kommunene i Follo er i dag avhengig av utstrakt samarbeid. I Follo løser de syv kommunene 24 oppgaver gjennom ulike typer interkommunalt samarbeid¹⁸. Utfordringen med interkommunalt samarbeid, som kommunene selv påpeker, er at de ofte lever sitt eget liv uten demokratisk kontroll og i noen tilfeller også med liten kontroll fra administrasjonen.

Oppegård kommune har foretatt en foreløpig vurdering av hvilke interkommunale selskaper som kan avvikles dersom det etableres en ny kommune med bare Oppegård og Ski. Dersom avvikling blir aktuelt vil dette kunne skape utfordringer for de kommuner som blir stående utenfor.

2. Nedre Romerike

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Fylkesmannen vurderer at vedtakene i Fet, Lørenskog, Nittedal og Rælingen ikke oppfyller reformens mål om helhetlig samfunnsutvikling.

Fylkesmannen anser at én kommune med et større areal vil gi en mer samordnet og riktigere framtidig lokalisering av infrastruktur, næringsliv, boliger og annen arealkrevende virksomhet. Den vil redusere intern konkurranse om næringsliv og kunne sikre riktigere prioritering av areal til dette formålet. Den nye kommunen kan bidra til å redusere presset på viktige natur- og friluftsområder, slik som raviner i Fet og Sørums, Marka i Rælingen og Lørenskog og viktige jordbruksarealer i dagens Sørums og Fet. Dette fordi man ikke lenger har fem kommuner som skal dekke alle behov innenfor egen kommunegrense.

En storkommune i regionen vil ha et urbant preg rundt tvillingbyen Lørenskog-Lillestrøm, som på lang sikt vil vokse sammen.

¹⁸ Rapport utarbeidet av Frogn, Ås og Nesodden, samt Follorådets-rapport *Kommunereform i Folloregionen*.

I saksframlegget til kommunestyret i **Lørenskog** følger kommunens egen utredning som beskriver tre modeller for å ivareta helhetlig samfunnsutvikling. Fylkesmannen anser at modell 1 på en god måte beskriver fordeler ved anbefalt ny storkommune:

Tre modeller peker seg ut som alternative funksjonelle samfunnsutviklingsområder:

1. Lørenskog kommune blir del av en større kommune sammen med Skedsmo, Rælingen, Sørums og Fet. Kommunene Lørenskog, Rælingen, Sørums og Fet har alle grenser mot Skedsmo kommune, og alle tilhører delregionen Nedre Romerike. Lørenskog og Rælingen har felles interesse av god forvaltning av Østmarka. Lørenskog/Åhus og Lillestrøm/Kjeller vil kunne vokse sammen til en by (tvillingby) og kunne bli et regionalt tyngdepunkt med økt internasjonal konkurranseevne i det eksisterende forsknings- og næringsmiljøet.
2. En annen modell er at Lørenskog kommune blir en del av Oslo. Lørenskog vil da kunne bli en bydel ytterst i Oslo. Lørenskogsamfunnet kan i en slik modell få svekket sitt handlingsrom og miste noe av sin identitet. Lørenskog vil kunne havne mellom to utviklingsområder med vekst, Lillestrøm (og Jessheim) i øst og nord og Oslo sentrum i vest. Som bydel ytterst i Oslo kommune kan den forventede veksten i Lørenskog fort bære preg av drabantbyutvikling dersom alle attraktive byfunksjoner legges til Oslo sentrum.
3. Den tredje modellen tilsvarer dagens situasjon; Lørenskog står alene som egen kommune, men med interkommunalt samarbeid. Flere av funksjoner som er tilknyttet kommunens samfunnsutvikling blir ivaretatt på en god måte i dag gjennom fire interkommunale selskap, Regionkontor Landbruk og Samarbeidsrådet for Nedre Romerike, men må tilpasses eventuell ny kommunestruktur.

Av de tre skisserte modellene peker den første seg ut som en god modell dersom det blir kommunesammenslåing i vår region. Modell nummer to anses ikke som en god løsning, da Lørenskog kan få et svekket handlingsrom og miste noe av sin identitet. Den tredje modellen som tilsvarer dagens situasjon, er en god løsning under forutsetning av at det interkommunale samarbeidet blir opprettholdt.

LØRENSKOG KOMMUNE – KOMMUNEREFORMEN / 44

Sørums skriver at den har store, høyverdige jordbruksarealer og lite egnede arealer til å ta imot den forventede sterke befolkningsveksten i et 20-30 års perspektiv. Å fortsette med dagens kommunestruktur vil øke presset på jordbruksarealer i dagens Sørums. Kollektivtilbudet i kommunen er en utfordring. Det er store investeringsbehov i jernbane, veier og gang- og sykkelveier. Sørums sier de har utfordringer med å være attraktiv for næringsetablering.

Aurskog-Høland har i intensjonsavtalen med Rømskog, under samfunnsutvikling, omtalt at målet for den nye kommunen er å videreutvikle kommunen til en god bosteds- og arbeidskommune, samt ta vare på kommunens særpreg i form av gode lokalsamfunn, landbruk og kultur.

Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne og interkommunalt samarbeid

Lørenskog og Skedsmo vurderer at de per i dag er godt rustet til å ivareta de viktigste tjenesteleveranser til sine innbyggere, men dette gjøres med hjelp av omfattende interkommunalt samarbeid. Se tabell på side 31.

Rapporten fra Fet peker på at kommunen ikke er stor nok til alene å levere gode velferdstjenester til innbyggerne i framtiden. Stadig flere av kommunens oppgaver løses i samarbeid med andre kommuner. Dimensjonering og utvikling av tjenester tilpasset de eldre innbyggernes behov, vil bli Fet kommunes største utfordring fram mot 2040, skriver kommunen.

Sørums sier i sin rapport: «Sammenslåing til større kommuner kan medføre at behovet for interkommunale selskaper reduseres. Større kommuner vil kunne klare å løse oppgaver som nå

løses regionalt, på egenhånd fordi de samlet sett vil kunne få vil få bedre kapasitet og kompetanse til å løse oppgavene. Oppgaveløsningen vil kunne bli mere effektiv fordi myndigheten ligge i et kommunestyre da behov for koordinerende prosesser med andre vil få redusert betydning. Større kommuner vil også kunne få større gjennomslagskraft overfor regionale og statlige myndigheter enn slik som i dag.»

Nittedal skriver: «Nittedal samarbeider imidlertid i dag på viktige samfunnsområder som brann, vann, avløp og avfall med Skedsmo+ alternativet. Det samarbeides også godt med kommuner tilhørende Skedsmo+ alternativet hva gjelder samhandlingsreformen. Det er etablert gode samarbeidsarenaer med A-hus. Det vurderes som særlig viktig. Det er altså i mange tilfeller etablert et godt samarbeid på relevante samfunnsområder og som bidrar til å sikre at Nittedal kommune kan levere gode tjenester på lovpålagte oppgaver.»

Aurskog-Høland mener: «En ny og større kommune vil gi større fagmiljøer, gjøre det lettere å samle spesialkompetanse og forhåpentligvis øke kommunens attraktivitet når det gjelder rekruttering av spisskompetanse. At Aurskog-Høland går over fra å selge en rekke tjenester til Rømskog til at den nye kommunen står for felles tjenesteproduksjon vil trolig gi bedre oversikt og kontroll med tjenesteproduksjonen samt bedre økonomisk forutsigbarhet. Samtidig vil den nye kommunen nyte godt av økonomiske fordeler som gis til kommuner som slår seg sammen.»

Tabell 3: Samarbeid på Nedre Romerike og Gjerdrum som er referert i Eiermeldingen

*=Øvrige medlemmer/eiere i selskapet

	Skedsmo	Rælingen	Lørenskog	Fet	Sørums	Nittedal	Aurskog-Høland	Gjerdrum
Nedre Romerike Brann- og redningsvesen IKS	x	x	x	x	x	x	x	
Romerike Avfallsforedling IKS	x	x	x	x	x	x		
Nedre Romerike Vannverk IKS	x	x	x	x	x	x		
Nedre Romerike Avløpsanlegg IKS	x	x	x					
Romerike Kriesenter IKS *1	x	x	x	x	x	x	x	x
Romerike kontrollutvalgssekretariat IKS *2	x	x	x	x	x	x	x	x
Romerike Revisjon IKS *3	x	x	x	x	x	x	x	x
Nedre Romerike Vannverk AS	x	x	x	x	x	x		
AS Sentralrenseanlegget RA-2	x	x	x					
Norasonde AS *4	x	x	x	x	x	x	x	x
Samarbeidsrådet for Nedre Romerike *5	x	x	x	x	x	x	x	
Nedre Romerike legevakt *6	x	x	x	x				
Lindrende enhet	x	x	x			x		
Regionalt samhandlingskontor	x	x	x	x	x	x		
Kommunal døgnet, KAD *7	x	x	x	x	x	x		
Regionkontor landbruk (RKL) *8	x	x	x			x		
Samarbeid om skatteoppkreverfunksjon	x	x		x	x	x		

*1 Enebakk

*2 Eidsvoll, Hurdal, Nannestad, Nes, Ullensaker

*3 Eidsvoll, Hurdal, Nannestad, Nes, Ullensaker

3. Vest-regionen

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Fylkesmannen er enig med Asker om at reformens fire mål i Asker, Røyken og Hurum kan løses på en mer bærekraftig måte i en ny større kommune i et langsiktig perspektiv. Kommunene sier: «Flere samfunnsoppgaver kan løses bedre sammen enn hver for oss. Vi forventer en fortsatt høy

befolkningsvekst i framtiden. Sammen vil vi stå bedre rustet til å ta nettopp den veksten, både når det gjelder bærekraftig samfunnsutvikling, tilrettelegging for flere arbeidsplasser og mer helhetlige samferdselsløsninger».

Bærum har sammen med Asker, Røyken, Hurum, Lier og Hole framskaffet et omfattende faktagrunnlag som peker på fordeler og ulemper av ulike retningsvalg. I slutfasen var Bærum, Asker, Røyken og Hurum et mulig alternativ, men ble til slutt vurdert for å være en for stor kommune for Hurum.

Bærum kommune, med dagens kommunegrense, ivaretar de nasjonale målene og kriteriene for en god kommunestruktur på en forsvarlig måte. Dette er godt beskrevet og dokumentert i [rapporten fra Agenda Kaupang](#). Samtidig sier rapporten at det for to av målene/ kriteriene er et potensial for optimalisering. Dette gjelder: 1) helhetlig og samordnet samfunnsutvikling/ funksjonelle samfunnsutviklingsområder og 2) lokaldemokrati og lokal politisk styring. Det som trekkes frem er henholdsvis å kunne se arealdisponering og samferdsel/transportinfrastruktur bedre i sammenheng, og mulighet for forsterket interessehevdning og påvirkningskraft overfor regionale og statlige aktører (spesielt når det gjelder kollektivtransport og samferdselsløsninger). Disse forholdene blir beskrevet nærmere under kapittelet som omhandler utfordringsbildet og under Rådmannens vurderinger.

Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Asker skriver: «Tilstrekkelig kapasitet sikres i en større kommune. Dette gjelder spesielt for Hurum og til en viss grad Røyken. Om de tre kommunene ikke blir større, er de avhengige av mer samarbeid med andre kommuner i årene som kommer for å løse de kommunale oppgavene.

De samme argumentene gjelder for relevant kompetanse. Det er lettere å rekruttere til Asker enn til Hurum, og med større fagmiljø er det lettere å få den spesialistkompetansen kommunene trenger. Med flere medarbeidere og bredere tilgang på kompetanse vil det også være mulig å opprette/videreutvikling spesialiserte tilbud rettet mot brukergrupper med spesielle behov.»

Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Asker mener: «Generelt viser rapporten at det ikke er store økonomiske utslag og konsekvenser på inntektssiden av en sammenslåing. Effektene av det en måtte evne å realisere av innsparinger på utgiftssiden kan være større. Det må likevel sies å være klare økonomiske insentiver for sammenslåing i statens økonomiske «verktøykasse» for kommunereformen, nå senest vist bl.a. ved at basistilskuddet over inntektssystemet vil bli videreført med full verdi for alle kommuner også fram til sammenslåingsåret. Reformstøtte på 30 mill. kr ved en eventuell sammenslåing er også et økonomisk insentiv.»

Styrket lokaldemokrati

Intensjonsavtalen for Nye Asker vektlegger velfungerende nærdemokrati, med større deltagelse og samskaping mellom innbyggerne, frivilligheten og kommunen.

«- Sammen med sterke og gode samarbeidspartnere i øst og vest - Bærum og Drammen - og en strategisk plassering i hovedstadsområdet, vil den nye kommunen kunne ha en helt annen påvirkningskraft på tvers av grenser og forvaltningsnivåer», skriver de tre kommunene.

Bærum og Asker bør i framtiden vurdere hvordan det utstrakte interkommunale samarbeidet best løses. Det er naturlig at samarbeidet innenfor VAR-sektoren videreføres mellom større kommuner også i framtiden for å oppnå størst mulig stordriftsfordeler.

4. Øvre Romerike

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Fylkesmannen mener at kommunestyrevedtakene i Hurdal, Gjerdrum og Nannestad om å bestå med dagens kommunestruktur ikke oppfyller reformens mål om helhetlig og samordnet samfunnsutvikling i regionen.

Kommunene på Øvre Romerike utgjør et felles bo- og arbeidsmarked rundt Gardermoen, og Ullensaker og Nannestad er tett integrert. Plasseringen av Oslo Lufthavn Gardermoen og rullebaner like ved kommunegrensen til Nannestad fører også til behov for samordning av interesser mellom Nannestad og Ullensaker. I Nannestads uttalelse til Nasjonal transportplan 2018-2029, skriver kommunen blant annet at utvidelser av en tredje rullebane ikke må båndlegge arealer i Nannestad av hensyn til kommunens mulighet til å videreutvikle en god kommuneplan. Det er et konkret eksempel på behovet for en mer samordnet areal- og samfunnsplanlegging mellom kommunene.

Nannestad skriver at Gardermoen som et av landets viktigste jernbaneknutepunkt må styrkes som et kollektivknutepunkt for innbyggere og arbeidstakere innenfor Gardermoregionen. Kommunen viser til at Eidsvoll, Nes og Ullensaker har et jernbanetilbud som legger til rette for pendling mot hovedstadsregionen. Nannestad, og særlig Gjerdrum, har betydelig bilbasert arbeidspendling langs fylkesvei 120 fordi både Nannestad og Gjerdrum mangler jernbane. Eventuelle nye kollektive transportløsninger forutsetter imidlertid et tilstrekkelig kundegrunnlag.

Gjerdrum er den nest minste kommunen i innbyggertall i Akershus. Gjerdrum oppfyller ikke i dag, eller i 2040 med 7 800 innbyggere ekspertutvalgets anbefalte minstestørrelse for en generalistkommune. Dette vil sannsynligvis bli mer krevende når det dannes flere større kommuner i vår region.

Vi tror at Ask vil ha et vekstpotensial i en framtidig storkommune, slik som beskrevet i den regionale planen for areal- og transportplanlegging samtidig som den største befolkningsveksten kanaliseres til kollektive trafikkknutepunkt for å unngå at framtidig befolkningsvekst gir vekst i personbiltrafikken.

Fylkesmannen har bedt Gjerdrum om å synliggjøre sine preferanser når det gjelder tilhørighet til Øvre og Nedre Romerike. Signalene i oversendte dokumenter viser at det er utviklingen rundt Gardermoen som trekkes fram. Gjerdrum har i reformprosessen avvist henvendelser fra Skedsmo og Sørum om utredning av sammenslåingsalternativer.

Nes er en pendlerkommune med få lokale arbeidsplasser. Andelen kompetansearbeidsplasser er lav, og 60 % pendler ut av kommunen for arbeid. Pendlerstrømmen er størst til Oslo med 22 % og Ullensaker med 14 %. Nes er en av landets største landbrukskommuner og har en lang historie med spredt bebyggelse.

Nes skriver: «Det er særlig utfordrende å sørge for helhetlig areal- og transportplanlegging som bidrar til å nå kommunenes egne mål samtidig som det tilfredsstiller overordnede myndigheters målsettinger.» «Dersom kommunene ikke følger opp intensjonen i den regionale planen for areal- og transportplanlegging i Oslo og Akershus vil det fortsatt bli svært krevende å etablere et kollektivnett som gjør pendling på tvers av Romerike enklere». Den regionale planen begrenser mesteparten av boligutbyggingen i Nes til Årnes, men Nes har flere tettsteder og slik kommunen beskriver det viser erfaringen at spredt boligbygging fortsetter innenfor kommunegrensen. En sammenslåing av Nes med regionsenteret Jessheim i Ullensaker vil etter en faglig vurdering best samsvare med et mer funksjonelt samfunnsutviklingsområde på Øvre Romerike.»

De seks kommunene har samarbeidet tett om utvikling av areal- og transport på Øvre Romerike, og utviklingsprogrammet i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet er satt i bero i påvente av en avklaring av framtidig kommunestruktur. Fra oversendte dokumenter fra Ullensaker:

De seks ØRU-kommunene avsluttet i februar 2015 fase 1 av prosjektet «Areal- og transportsamarbeidet på Øvre Romerike» under ordningen «Utviklingsprogram for byregioner» i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Utviklingsprogrammet skal gi økt kunnskap om byenes funksjon for omlandet og regionens næringsmessige potensial. Kunnskapen skal danne grunnlag for regionalt forankrede strategier og tiltak som kan bidra til å styrke rollen som byregioner har for regional utvikling. Planforum anbefaler ikke en videreføring av arbeidet i form av en fase 2, blant annet begrunnet i behovet for avklaring av framtidig kommunestruktur.

Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Rådmannsnotatet om en felles kommune på Øvre Romerike skisserer framtidige utfordringer, deriblant:

«Generell digitalisering krever at kommunene har ressurser for utvikling av sine tjenester. I en liten kommune vil en stor del av ressursene være knyttet til den daglige driften og det kan være vanskelig å bygge opp fagmiljøer som er dedikert til utviklingsoppgaver. Befolkningsøkningen vil kreve betydelig økning i produksjonskapasiteten, inkludert rekruttering av godt kvalifisert personale med riktig kompetanse.»

Fylkesmannen er enig i dette og vurderer at kommunene Hurdal, Gjerdrum og Nannestad vil få en bedre mulighet til å kunne tilby gode velferdstjenester i framtiden, spesielt innenfor helse- og omsorgssektoren, ved å være del av en større og mer robust og konkurransedyktig kommune.

Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner:

Nes skriver: «Nes er og vil forbli en lavinntektskommune.» «Kostnadene ved å oppfylle lovpålegg og minstekrav på våre tjenester i framtiden vil kreve betydelige omstillinger for å fortsatt være i økonomisk balanse.» Gjelden er lav, men kommunen står foran store investeringer.

Ullensaker og Hurdal har i oversendt notat om økonomiske konsekvenser blant annet påpekt behovet for betydelige investeringer innenfor vann og avløp grunnet befolkningsveksten. De konkluderer med at en sammenslåing av disse to kommunene antas å gi positiv økonomisk effekt på driftskostnader og tjenesteproduksjon:

5.2 Fremtidig utvikling på områdene vann og avløp

Det forventes betydelig befolkningsvekst i både Hurdal og Ullensaker i tiden fremover. Veksten innebærer at det vil være nødvendig med store investeringer på dette området de nærmeste årene. I Hurdal ser man behov for blant annet utbygging/oppgradering av renseanlegg, utbygging av hovedledningsnett, rehabilitering av eksisterende nett og anskaffelse av godkjent reservevannforsyning. For Ullensaker gjelder eksempelvis nytt vannbehandlingsanlegg, oppgradering av renseanlegg og ny ringleidning Jessheim-Gardermoen. Investeringsbehovet vil innebære en betydelig økning av driftskostnadene på området.

Nannestad skriver om økonomisk soliditet slik:

Økonomisk soliditet:

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

• Nåsituasjonen:

Gjerdrum: Kommunen har i de siste årene ikke hatt en bærekraftig økonomi, noe som medfører et svakt netto driftsresultat og relativ høy lånegjeld – til tross for god skatteinntang og lave utgifter knyttet til sosialsektoren.

Nannestad: Kommunen har en trang økonomi, relativ høy lånegjeld, men en stram økonomisk styring har gitt brukbare økonomiske resultater de siste årene. Det er behov for flere større investeringer i de kommende årene.

Styrket lokaldemokrati

De seks kommunene er del av samme politidistrikt og har et utstrakt interkommunalt samarbeid, se tabellen nedenfor. Interkommunalt samarbeid på områder slik som brann og redning og tekniske tjenester vil fortsatt kunne være aktuelt for større kommuner. Kommunereformens mål er at kommunene bør være store nok til alene å kunne levere velferdstjenester.

Ullensaker peker på mange års interkommunalt samarbeid på Øvre Romerike, som har gitt god kjennskap til muligheter og utfordringer på Øvre Romerike.

I tabellen nedenfor listes de mest sentrale samarbeidene mellom kommunene på Øvre Romerike.

Utvalgte samarbeidsområder	Kommuner som samarbeider					
	Eidsvoll	Gjerdrum	Hurdal	Nannestad	Nes	Ullensaker
Øvre Romerike	X	X	X	X	X	X
Utvikling						
Innkjøp (ØRIK)	X	X	X	X	X	X
Arbeidsgiverkontroll (AØR)	X	X	X	X	X	X
Legevakt		X	X	X		X
Miljørettet helsevern	X	X	X	X	X	X
Voksenopplæring (VOØR)	X	X	X	X	X	X
Brann og redning (ØRB)	X	X	X	X	X	X
Revisjon*	X	X	X	X	X	X
Avfall og renovasjon (ØRAS)	X		X	X		X
Krisesenter*	X	X	X	X	X	X
Øvre Romenke	X			X		X
Industriervice AS						
Orbit Arena AS	X		X	X		X
Ikt (DGI)	X	X	X	X	X	X
Barnesvern	X	X	X	X	X	X
Byggetilsyn	X	X	X	X	X	X
Landbruksforvaltning		X				X
110 sentralen*	X	X	X	X	X	X
UniVann				X		X
Kontrollutvalgssekretariat* (ROKUS)	X	X	X	X	X	X

* Samarbeidet omfatter også kommunene på Nedre Romerike

Vedlegg 2. Oversikt over lokale vedtak, utredninger og innbyggerhøring

Vi viser til vår tabell i vedlegg 2 med oversikt over kommunestyrevedtak, utredninger og innbyggerhøringer i Akershus som besvarer Kommunal- og moderniseringsdepartementets spørsmål:

Hvordan har prosessene fram mot vedtak vært?

- Hvilke alternativ har vært diskutert?
- Involvering av berørte interesser. Resultater fra eventuelle innbyggerundersøkelser.
- Foreligger det intensjonsavtaler?

Utredningsplikten, basert på stortingsflertallet i kommuneproposisjon 121 S, er beskrevet i brev av 30.11.2015 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Fylkesmennene: «*..legg til grunn at alle kommunar skal ta aktivt del i kommunereforma. Dette inneber blant anna å ha dialog med nabokommunar, utgreie og vurdere aktuelle alternativ for så å ta stilling til om og i så fall kva kommunar ein ønskjer å gå saman med innan 1. juli.*». Departementet skriver videre: «*Og forventningen strekker seg utover kun å vurdere om kommunen kan fortsette alene også i tiårene framover. Etter en grundig prosess med nabokommuner, der også innbyggere, næringsliv og frivillig sektor involveres, vil kommunestyrene ha et godt grunnlag til å fatte vedtak om hvordan de vil innrette seg for å møte framtidens utfordringer.*»

Fylkesmannen vurderer at 14 av våre 22 Akershus-kommuner har oppfylt kommunereformens utredningsplikt. Disse har sammen med nabokommuner utredet ulike sammenslåingsalternativer og involvert innbyggere, næringsliv og andre før retningsvalg er lagt fram for innbyggerhøring. Kommunene har hørt innbyggerne gjennom folkemøter, dialogmøter, innbyggerundersøkelser eller folkeavstemninger, se tabell. Det er utarbeidet fem intensjonsavtaler som er lagt fram for innbyggerhøring.

Fylkesmannen har i brev av 14.1.2016 informert om at kommuner som ikke i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre et best mulig kunnskapsgrunnlag, ikke kan forvente at deres vedtak blir vektlagt i like stor grad som de som gjennomfører prosessen og leverer fullverdige utredninger. Vi vurderer at kommunene på Nedre og Øvre Romerike ikke har fått utredet og framskaffet det beste beslutningsgrunnlaget forut for sine vedtak. Etter vår vurdering er kommunene på Øvre Romerike de som har deltatt minst aktivt i reformprosessen i Akershus.

Se tabell i vedlegg 2 som oppsummerer vedtak og prosess for hver enkelt kommune.

Vedlegg 3. Intensjonsavtaler i Akershus

De fem signerte intensjonsavtalene i Akershus kan lastes ned fra Fylkesmannens nettsider.

Kommuner: Lenker til intensjonsavtaler

Nye Asker – signert av **Asker, Røyken og Hurum**. Signert 12. mai 2016.

<https://www.asker.kommune.no/nye-asker-kommune/intensjonsavtalen/>

Intensjonsavtalen mellom **Aurskog-Høland og Rømskog** – signert av kommunene 13. april 2016.

<http://www.aurskog-holand.kommune.no/globalassets/politikk/dokumenter/kommunereformen/intensjonsavtale-13042016.pdf>

Plattform for felles ny kommune i Follo - signert av **Enebakk, Frogn, Oppegård, Ski og Ås** 3. mai 2016.

<https://www.ski.kommune.no/globalassets/admin/kommunereform/felles-plattform-signert-utgave.pdf>

Intensjonsavtalen mellom **Skedsmo og Fet** – signert av kommunene 4. mai 2016.

Sørumsdalen deltok i forhandlingene og utarbeidelsen av en felles ny kommune, men det ble brudd før signering av intensjonsavtale mellom de tre kommunene. Intensjonsavtalen mellom Fet og Skedsmo bygger på denne avtalen.

<http://www.fet.kommune.no/4-mai-kommunereformen-avtalen-undertegnet.5872480-327919.html>

Intensjonsavtalen mellom **Ullensaker og Hurdal** – signert av kommunene 27. april 2016.

<https://www.hurdal.kommune.no/Documents/Ullensaker%20dokumenter/06%20Ull%20Stab%20og%20st%C3%B8tte/R%C3%A5dmannen%20stab/Kommunereform%20-%20Signert%20intensjonsavtale%20Hurdal%20og%20Ullensaker.pdf>