

Follorådet

Kommunereform i Folloregionen

Utredning av et felles kunnskaps- og
beslutningsunderlag

Rapport

1. juli 2015

Oppdragsgiver: Follorådet
Rapport nr.: 8945
Rapportens tittel: Kommunereform i Folloregionen
Ansvarlig konsulent: Inger Hegna
Kvalitetssikret av: Svein Lyngroth
Dato: 1. juli 2015

Innhold

1	BAKGRUNN OG FORMÅL MED OPPDRAGET	7
1.1	BAKGRUNN	7
1.2	MANDAT FOR OPPDRAGET	7
1.3	AVGRENSING AV OPPDRAGET	8
1.4	KOMMUNENES FIRE ROLLER OG EKSPERTUTVALGETS KRITERIER	8
2	GJENNOMFØRING AV OPPDRAGET	12
2.1	ORGANISERING OG FORANKRING UNDERVEIS	12
2.2	METODER I DATAINNHEENTINGEN	13
3	ANALYSE OG UTVIKLINGSTREKK	14
3.1	ANALYSEMODELL	14
3.2	ANALYSE AV UTFORDRINGSBILDE I ET LANGSIKTIG PERSPEKTIV FOR FOLLOREGIONEN I KOMMUNENES FIRE ROLLER	14
3.2.1	Tjenesteyting	15
3.2.2	Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	22
3.2.3	Myndighetsutøvelse	24
3.2.4	Samfunnsutvikling	26
3.2.5	Demokratisk arena	39
4	AGENDA KAUPANGS ANBEFALING	43
4.1	MULIGE ALTERNATIVER	43
4.2	KONSULENTENS ANBEFALING	44
4.3	MULIGE NYE OPPGAVER I DEN NYE KOMMUNEN	45
5	DET VIDERE ARBEIDET	46
6	VEDLEGG – FLERE FAKTAOPPLYSNINGER	47

Forord

Konsulentfirmaet Agenda Kaupang AS har vært engasjert som faglige rådgivere og prosessledere for kommunereformarbeidet i Follo, med særlig ansvar for å utrede et kunnskaps- og beslutningsgrunnlaget for en eventuell kommunesammenslutning i regionen.

Foreliggende rapport gir et slikt kunnskaps- og beslutningsgrunnlag for kommunene i Follo. Dokumentet er det første steget i kommunereformarbeidet for Follorådet, så innholdet fra denne rapporten vil danne grunnlaget for det videre arbeidet i kommunene i Follo. De respektive kommunestyrene i de syv kommunene vil våren 2016 ta stilling til hvilken kommunestruktur de ønsker framover. Eventuelle vedtak om sammenslåing av kommuner sendes deretter til departementet.

Rapporten er skrevet av Inger Hegna, Odd Helgesen, Erik Holmelin og Finn Arthur Forstrøm, med førstnevnte som prosjektleder. Svein Lyngroth har fungert som intern kvalitetssikrer for prosjektet.

Vi takker for et godt samarbeid med Follorådet, deltakerne i den administrative arbeidsgruppen og rådmannskollegiet.

Stabekk, 1. juli 2015
Agenda Kaupang AS

1 Bakgrunn og formål med oppdraget

1.1 Bakgrunn

Follorådet har ønsket bistand til utarbeidelse av et kunnskaps- og beslutningsunderlag for arbeidet med kommunereformen i Folloregionen. Følgende kommuner omfattes av utredningen: Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Vestby og Ås. Utredningsarbeidet har tatt utgangspunkt i Stortingets overordnede mål for reformarbeidet og de kriteriene Regjeringen har lagt til grunn for vurdering av en eventuell ny kommunestruktur.

Arbeidet i denne utredningen må ses i lys av Regjeringens kommunereform. Ifølge Regjeringen skal kommunereformen bidra til å møte morgendagens utfordringer og økte forventninger fra innbyggerne. Målet med kommunereformen er

- å styrke lokaldemokratiet, gi større kommuner flere oppgaver og redusere behovet for interkommunale løsninger
- å gi gode og likeverdige tjenester ved at kommunene får bedre kapasitet og kompetanse, særlig for små og spesialiserte tjenester
- å utvikle bærekraftige og økonomisk robuste kommuner med større ressursgrunnlag og en mer variert befolknings- og nærings sammensetning med potensial for en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Startskuddet for kommunereformen ble behandlet i Stortinget juni 2014. Prosessen innebærer at det fram til sommeren 2016 gjennomføres lokale/regionale prosesser der kommunene utreder og beslutter om de ønsker å slå seg sammen med andre kommuner. Stortingsmelding om hvilke oppgaver som foreslås overført til robuste kommuner er levert våren 2015. Fylkesmannen har en sentral rolle når det gjelder å sette i gang og følge opp de lokale/regionale prosessene og skal, basert på kommunenes innspill, oversende anbefalinger høsten 2016. Departementet legger opp til to ulike løp i reformperioden:

- *Løp 1:* Kongen i statsråd kan vedta sammenslåinger der kommunene er enige. Dette gjelder for kommuner som gjør kommunestyrevedtak i løpet av høsten 2015.
- *Løp 2:* Regjeringen fremmer en samlet proposisjon for Stortinget om ny kommunestruktur våren 2017.

Utgangspunktet er at ny kommunestruktur skal iverksettes fra 1. januar 2020. Dersom det er ønsket lokalt, vil det kunne være aktuelt at enkelte sammenslåinger kan iverksettes fra 1. januar 2019. Dette er avhengig av hvor langt de ulike kommunene har kommet i sine prosesser.

Planen for kommunene i Follo er at kommunestyrene våren 2016 skal ha tatt stilling til hvilken kommunestruktur de ønsker, og at det eventuelle endelige vedtaket om sammenslåing sendes videre til departementet.

1.2 Mandat for oppdraget

Mandatet for dette oppdraget har vært å bistå Follorådet med å fremskaffe et objektivt kunnskapsgrunnlag om sentrale kjennetegn ved Folloregionen og beskrive utfordringsbildet i et langsiktig perspektiv for kommunene i rollen som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Det skulle utarbeides en rapport på bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget som oppsummerer utfordringsbildet, der fordeler og ulemper ved kommunestrukturen fremkommer for Folloregionen i dag og ved en eventuell etablering av en ny(e) kommune(r). Ekstern konsulent har hatt hovedansvaret for utarbeidelse av rapporten der analyse av innsamlet materiale og levering av egne data inngår.

1.3 Avgrensning av oppdraget

Det er kommunene og kommunestyrene i Oppegård, Vestby, Ski og Enebakk som har gitt sin tilslutning til arbeidet med utredning av en ny kommunestruktur i Folloregionen, mens alle kommunene har bidratt med faktakunnskap.

Innstilling og beslutningsgrunnlag til de syv kommunestyrene våren 2016 vil bli ivaretatt av kommunene selv.

1.4 Kommunenes fire roller og ekspertutvalgets kriterier

Ekspertutvalget for kommunereformen har i alt gitt 10 kriterier som til sammen skal ivareta kommunenes fire funksjoner: *tjenesteyter*, *myndighetsutøvelse*, *samfunnsutvikler* og *demokratisk arena*.

Tabellen under viser hvilke kriterier ekspertutvalget har lagt til grunn for kommunenes fire ulike roller.

Tabell 1.1 Ekspertutvalgets kriterier for kommunenes fire ulike roller

Kommunenes rolle	Tjenesteyting	Myndighetsutøvelse	Samfunnsutvikling	Demokratisk arena
Kriterier rettet mot kommunene				
Tilstrekkelig kapasitet				
Relevant kompetanse				
Tilstrekkelig distanse				
Effektiv tjenesteproduksjon				
Økonomisk soliditet				
Valgfrihet				
Funksjonelle samfunnsutviklingsområder				
Høy politisk deltakelse				
Lokal politisk styring				
Lokal identitet				

Tjenesteyting og myndighetsutøvelse

Kommunen har en viktig rolle som produsent av velferdstjenester og som myndighetsutøver, og staten stiller krav til de kommunale tjenestene.

Ekspertutvalget peker på fire samfunnsmessige hensyn, jf. tabell 1.1:

1. Et sentralt nasjonalt mål er at tjenestene skal være *likeverdige*. Utjevning og likeverdige tjenester mellom innbyggere og mellom geografiske områder har vært et sentralt mål i oppbyggingen av velferdsstaten.
2. Kravene til tjenesteytingen er formulert i lov og forskrifter, og i nasjonale mål for oppgaveløsningen presentert i de årlige budsjettproposisjonene. Sektormyndighetene stiller generelt krav til *god kvalitet* i tjenestene og at tilbudet tilpasses den enkelte.
3. *Effektivitet i tjenesteproduksjonen* avhenger av god økonomiplanlegging i kommunen som sørger for at ressursene blir anvendt så effektivt som mulig, og dermed gir innbyggerne et best mulig velferdstilbud. God planlegging bidrar også til økt politisk handlingsrom og styrker.
4. Myndighetsutøving inngår også som et sentralt element i kommunenes rolle som samfunnsutvikler. Det er derfor sentralt at kommunene ivaretar hensynet til innbyggernes *rettssikkerhet* ved myndighetsutøvelse.

Utvalgets oppfatning er at følgende kriterier er sentrale for at kommunene skal ivareta sine roller som tjenesteyter og myndighetsutøver:

Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse

Kommunene har over tid hatt en sterk vekst i oppgaveomfanget og ressursinnsatsen i tjenestene. Kommunene har fått mer spesialiserte oppgaver, og kravet til kvalitet i tjenestene og forventninger fra innbyggerne har økt. I tillegg har den statlige sektorstyringen, og spesielt regelstyringen, blitt mer detaljert. I sum stiller denne utviklingen store krav til kommunene om kapasitet og kompetanse for å gi innbyggerne et godt og likeverdig tilbud, uavhengig av hvor de bor i landet.

Innbyggerne og næringslivet har en berettiget forventning om rettsriktige avgjørelser, likebehandling, upartiske avgjørelser, overholdelse av taushetsplikt samt effektiv saksbehandling.

Mange kommuner har i dag for små fagmiljøer og mangler tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse på viktige områder som blant annet juridisk, teknisk, spesialistkompetanse innenfor helse- og omsorgssektoren i egen kommune. Kompetansen i små kommuner er knyttet til færre personer, og de er dermed mer sårbare på dette området enn større kommuner.

Tilstrekkelig distanse

Saksbehandlere i små kommuner kan gjennom sin kunnskap om lokale forhold og den konkrete saken være bedre i stand til å utøve et tilpasset skjønn. Små forhold kan motvirke forskjellsbehandling, fordi oversiktighet kan gjøre det lettere å få innsikt i kommunens avgjørelser og disposisjoner. Inhabilitet er imidlertid en større utfordring i små enn i større kommuner. Det skyldes ikke bare at saksbehandler kan være part og/eller være i slektskap med aktuelle innbyggere, men kan også skyldes andre nære relasjoner som naboskap, forretningsforbindelser og vennskap.

Ekspertutvalget legger til grunn at tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne er nødvendig. Dette for å sikre likebehandling og at det ikke tas utenforliggende hensyn i myndighetsutøvelsen, samt at innbyggerne sikres de rettigheter de har etter loven.

Effektiv tjenesteproduksjon

Effektiviseringsgevinstene i kommunal tjenesteproduksjon har i stor grad vært knyttet til kommunal administrasjon. Det er tydelige smådriftsulempere innenfor administrasjon, og her vil større kommuner kunne hente ut stordriftsfordelene. Når det gjelder tjenester som grunnskole og pleie og omsorg, er effektiviseringsgevinstene i større grad knyttet til de enkelte tjenestestedene.

Økonomisk soliditet

At kommunene har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser, er en viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere innstramminger eller uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne. Selv om det ikke er en direkte sammenheng mellom kommunestørrelse og økonomisk soliditet, kan små kommuner være mer sårbare enn større kommuner, fordi de har et mindre budsjett å omdisponere innenfor.

Valgfrihet

Høyt velferdsnivå, god inntektsutvikling og økende utdanningsnivå er viktige forklaringer på at innbyggerne stiller høyere krav til kvaliteten i tilbudet og til å kunne påvirke omfanget og innretningen av tilbudet. Muligheten til å velge oppleves som større blant innbyggere i store kommuner enn i små kommuner.

Samfunnsutvikling

Regjeringens ekspertutvalg peker på to viktige hensyn for en god samfunnsutvikling: helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn, og tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunn og storsamfunnet. Ut fra dette setter utvalget opp tre kriterier som en kommunereform bør ta tak i: utvikling av funksjonelle samfunnsutviklingsområder, tilstrekkelig kapasitet til å ivareta kommunens samfunnsoppgaver, og relevant kompetanse for å gjøre dette.

Ekspertutvalget peker på at funksjonelle samfunnsutviklingsområder i dag ofte dekker flere kommuner, med utstrakt pendling mellom kommunene innenfor samme bo- og arbeidsmarkedsregion. Behovet for funksjonell og samordnet areal- og transportplanlegging innenfor slike områder skaper et behov for større kommuner. Dette vil samtidig gi kommunene større plankapasitet og sterkere og mer kompetente fagmiljøer. Utvalget peker på en kommunestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere som ønskelig for å ivareta disse forholdene.

I Follo har man i dag syv kommuner som på ulike måter samarbeider om felles oppgaver gjennom regionrådet, domsmyndighetsområde, virkeområde for søndre og nordre Follo prosti og en næringsregion. Follo har også i stor grad et sammenhengende bo- og arbeidsmarked.

Ser en denne regionen i lys av kriteriene for god samfunnsutvikling ovenfor, kan en trekke opp utfordringsbilder for hver kommune og for regionen som helhet ved å gå nærmere inn på relevant statistikk om:

- befolkningsutvikling, aldersprofil mv.
- utdanningsnivå, og utvikling av dette over tid
- næringsutvikling, næringsstruktur og sysselsetting
- arbeidsmarked og pendling
- senterstruktur og kommunikasjonsutbygging mv.
- regional tilhørighet

Innledningsvis har vi i analysen skapt utviklingsbilder for å finne egnede samarbeidskonstellasjoner som i størst mulig grad svarer opp ekspertutvalgets kriterier for god samfunnsutvikling. Tilstrekkelig folkemengde, et egnet regionsenter, muligheten for rekruttering og bygging av sterke fagmiljøer med tilstrekkelig kapasitet til å ivareta samfunnsbyggingen har stått sentralt.

Demokratisk arena

Kommunene har en lang tradisjon som lokaldemokratiske arenaer. Med den store økningen i oppgaver og ansvar som er lagt til kommunene, er den lokaldemokratiske arenaen blitt stadig viktigere.

Ekspertutvalgets gjennomgang viser at ulike indikatorer peker i litt ulik retning når det gjelder kommunestørrelse og demokratiske verdier. På den ene siden viser undersøkelser at flere innbyggere i små kommuner er i kontakt med ordføreren, har mer tillit til lokalpolitikere og en større vilje til å ta på seg politiske verv enn det som er tilfellet i større kommuner. Samtidig synes det som om større kommuner i større grad legger til rette for deltakelse mellom valgene, har oftere ulike medvirkningsordninger og at flere partier stiller til valg. Deltakelsen ved valg ser også ut til å være noe høyere blant innbyggerne i større kommuner.

Ekspertutvalget fremhever også at en fordel med større kommuner er at behovet for interkommunalt samarbeid om viktige kommunale oppgaver vil bli redusert. Det kan ligge en demokratisk gevinst i at kommunestyret har oversikt og kontroll over sin oppgaveportefølje og at innbyggerne vet hvem som tar ulike beslutninger. Utvalgets samlede vurdering er at økt kommunestørrelse vil kunne styrke heller enn svekke lokaldemokratiet, men at måten lokaldemokratiet fungerer på vil måtte endres.

Dette fordrer samtidig at den statlige styringen reduseres og baseres på juridisk og økonomisk rammestyring.

Ekspertutvalgets oppfatning er at følgende kriterier er sentrale for at kommunene skal ivareta sin rolle som demokratisk arena: høy politisk deltakelse, lokal politisk styring og lokal identitet.

Agenda Kaupang har i analysen lagt følgende operasjonalisering av kriteriene for demokratisk arena til grunn så langt vi har hatt tilgang til data i kommunene (jf. også ekspertutvalgets forslag):

- *Høy politisk deltakelse*, er operasjonalisert gjennom valgdeltakelse i kommunene. Vi har i tillegg hentet inn erfaringstall om politisk engasjement i kommuner som har vært gjennom en kommunesammenslåing.
- *Lokal politisk styring*, er operasjonalisert gjennom antallet interkommunale ordninger (ikke være "tvunget" til å organisere sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester). Vurderingen av lokal politisk styring handler også om vurderinger knyttet til administrativ kompetanse og kapasitet i kommunene som gjennomfører og tilrettelegger for politiske prioriteringer. Organisering og kapasitet i kommuneadministrasjonene vil således kunne være en sentral komponent i etableringen av nye løsninger for å sikre en god lokal politisk styring.
- *Lokal identitet*, handler om innbyggernes opplevelse av tilknytning til et område og felles identitet med andre områder. Hver kommune har sin historie som over tid har lagt grunn for den lokale tilhørigheten, lokal struktur og forholdet til sine nabokommuner. Resultater fra innbyggerundersøkelser er tatt inn i denne utredningen.

For å belyse disse problemstillingene har vi benyttet oss av offentlig statistikk mht. valgdeltakelse m.m., samt andre oversikter/dokumentasjon som kommunene har, i tillegg til intervjuer med sentrale informanter.

Utvalget peker ellers på viktigheten av at det politiske og administrative systemet i kommunene tilpasses ev. nye forutsetninger for å unngå et svekket lokaldemokrati. Dette kan eksempelvis knyttes til en videre desentralisering av lokale utvalg for å sikre nærhet, politikernes arbeidsbetingelser, tilrettelegging for lokalt engasjement i lokale politiske prosesser osv.

2 Gjennomføring av oppdraget

Vi har gjennomført oppdraget i tett samarbeid og dialog med oppdragsgiver som har vært representert ved et arbeidsutvalg, administrativ arbeidsgruppe og rådmannskollegiet.

Det har vært gjennomført mange møter med arbeidsutvalget, administrativ arbeidsgruppe og rådmannskollegiet siden oppstarten i april og fram til overlevering av rapporten i slutten av juni. Underveis har vi også informert og forankret metode, innhold og funn med Follorådet og Follomøtet.

I tillegg bygger rapporten på dokumentasjon fra eksempelvis stortingsmeldinger, forskningsrapporter og diverse faktagrunnlag.

2.1 Organisering og forankring underveis

Rådmannskollegiet i Follo er styringsgruppen for dette prosjektet med utarbeidelse av et felles kunnskaps- og beslutningsgrunnlag for regionen Follo i forbindelse kommunereformen.

Det ble nedsatt en administrativ arbeidsgruppe med kontaktpersoner fra hver av de sju kommunene i Folloregionen. Disse personene har vært kontaktpunktet inn mot hver sin kommune og bistått ekstern konsulent med informasjon, faktagrunnlag og deltatt i selve prosessarbeidet.

Videre har mye av arbeidet vært gjennomført i tett samarbeid med arbeidsutvalget som har bestått av kommunene Oppedgård, Ski, Vestby og Enebakk. Det ble gjennomført et planleggingsmøte ved oppstart med arbeidsutvalget og deretter jevnlig møter under hele utredningen med både arbeidsutvalget og administrativ arbeidsgruppe.

Nedenfor gjengis oversikt over milepæler og ulike møtepunkter i utredningsarbeidet.

Tabell 2.1 Oversikt over møtepunkter og milepæler i utredningsarbeidet

Gruppe/tid	Mars	April	Mai	Juni	Høsten
Arbeidsutvalg	27/3	13/4	22/5	25/6	
Administrativ arbeidsgruppe		13/4	27/5		
Rådmannskollegiet		27/4		5/6 • Presentasjon av foreløpige funn	
Follorådet			12/5	19/6 • Presentasjon av foreløpige funn	27. august • Presentasjon av sluttrapporten
Follomøtet			12/5		27. August • Presentasjon av sluttrapporten

Vi har informert og presentert vårt opplegg for å framskaffe det objektive kunnskapsgrunnlaget for Follorådet og Follomøtet i mai. Follorådet vil i juni få presentert en foreløpig rapport fra konsulent der det vil være muligheter for innspill og justeringer. Follomøtet vil bli presentert den endelige rapporten i august 2015. Vi har sett det som viktig å involvere disse foråene underveis i prosessen for å få forankring av arbeidet og nødvendige innspill til kunnskapsgrunnlaget.

2.2 Metoder i datainnhenting

I arbeidet med å fremskaffe kunnskapsgrunnlaget har vi støttet oss til eksisterende informasjon hentet fra:

Statistikk fra SSB

- Befolkning og befolkningsvekst
- Arbeidsmarkedsstatistikk
- Utdanningsstatistikk
- Flyttemønster
- KOSTRA-nøkkeltall

Dokumentasjon fra kommunene

- Årsmeldinger
- Brukerundersøkelser
- Innbyggerundersøkelser
- Statuskartlegging i kommunene
- Delegeringsreglementet

Dokumentstudier

- Sluttrapport fra ekspertutvalget
- Stortingsmelding 14
- Diverse forskingsrapporter, eksempelvis Telemarksforskning. Frivillige kommunesammenslutninger 2005 – 2008 (TF-rapport 259/2009), Evaluering av den danske kommunereformen mv.

I tillegg har vi innhentet en del kvalitative vurderinger av både utfordringer med dagens kommunestruktur og muligheter ved en eventuell ny kommunestruktur. Det er særlig administrativ arbeidsgruppe bestående av alle de syv kommunene som har bidratt i dette arbeidet.

3 Analyse og utviklingstrekk

Formålet med analysen er å beskrive fordeler og ulemper ved en ny(e) kommune(r) i Folloregionen.

- Som ny storkommune
- Eller for andre alternativer som kan trekkes ut av materialet

3.1 Analysemodell

Det er foretatt en analyse av hvordan ny kommunestruktur vil skåre innenfor de samfunnsmessige hensynene som er satt for kommunereformen. Denne har vi valgt å følge i vår analyse.

Tabell 3.1 Samfunnsmessige hensyn ved kommunereformen

Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
TJENESTEYTING	
Kvalitet i tjenestene	Tilstrekkelig kapasitet
Effektiv bruk av samfunnets ressurser	Relevant kompetanse
Likeverdighet	Effektiv tjenesteproduksjon
	Økonomisk soliditet
	Valgfrihet
	Statlig rammestyring
MYNDIGHETSUTØVELSE	
Rettssikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet
	Relevant kompetanse
	Tilstrekkelig distanse
SAMFUNNSUTVIKLING	
Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	Tilstrekkelig kapasitet
	Relevant kompetanse
DEMOKRATISK ARENA	
Betydningsfulle oppgaver og rammestyring	Høy politisk deltakelse
Lokal politisk styring	Lokal politisk styring
Levende lokalt folkestyre	Lokal identitet
Aktiv lokal politisk arena	Bred oppgaveportefølje
	Statlig rammestyring

3.2 Analyse av utfordringsbilde i et langsiktig perspektiv for Folloregionen i kommunenes fire roller

Vi vil i dette kapitlet beskrive de fire ulike rollene som en ny(e) kommune(r) i Follo eller som de syv bestående kommunene må ivareta i et langsiktig perspektiv. Nesten alle de syv kommunene i Follo er av en slik størrelse at tjeneste- og myndighetsutøvelse er områder som kommunene i dag håndterer godt og der de leverer relevante og brukerorienterte tjenester med gode resultater. Det er noen forskjeller mellom kommunene som i hovedsak skyldes at det er gjennomført ulike prioriteringer av tjenesteromfang/innhold og ulike politiske valg.

Vi har sett det som viktigst i lys av kommunereformen å se nærmere på kommunenes rolle i Follo innenfor samfunnsutvikling og demokratisk arena.

3.2.1 Tjenesteyting

De samfunnsmessige hensyn knyttet til kommunen som tjenesteyter er i første rekke knyttet til:

Likeverdighet. Det er et sentralt mål at tjenestene skal være likeverdige. Utjevning og likeverdige tjenester mellom innbyggerne og mellom geografiske områder har vært et sentralt mål i oppbyggingen av velferdsstaten.

Kvalitet. Kravene til tjenesteutviklingen er formulert i lov og forskrifter, og i nasjonale mål for oppgaveløsningen presentert i de årlige budsjettproposisjonene. Sektormyndighetene stiller generelle krav til god kvalitet i tjenestene og at tilbudet tilpasses den enkelte.

Effektivitet i tjenesteproduksjonen avhenger av god økonomiplanlegging i kommunen som sørger for at ressursene blir anvendt så effektivt som mulig, og dermed gir innbyggerne et best mulig velferdstilbud. God planlegging bidrar også til økt politisk handlingsrom og styrke.

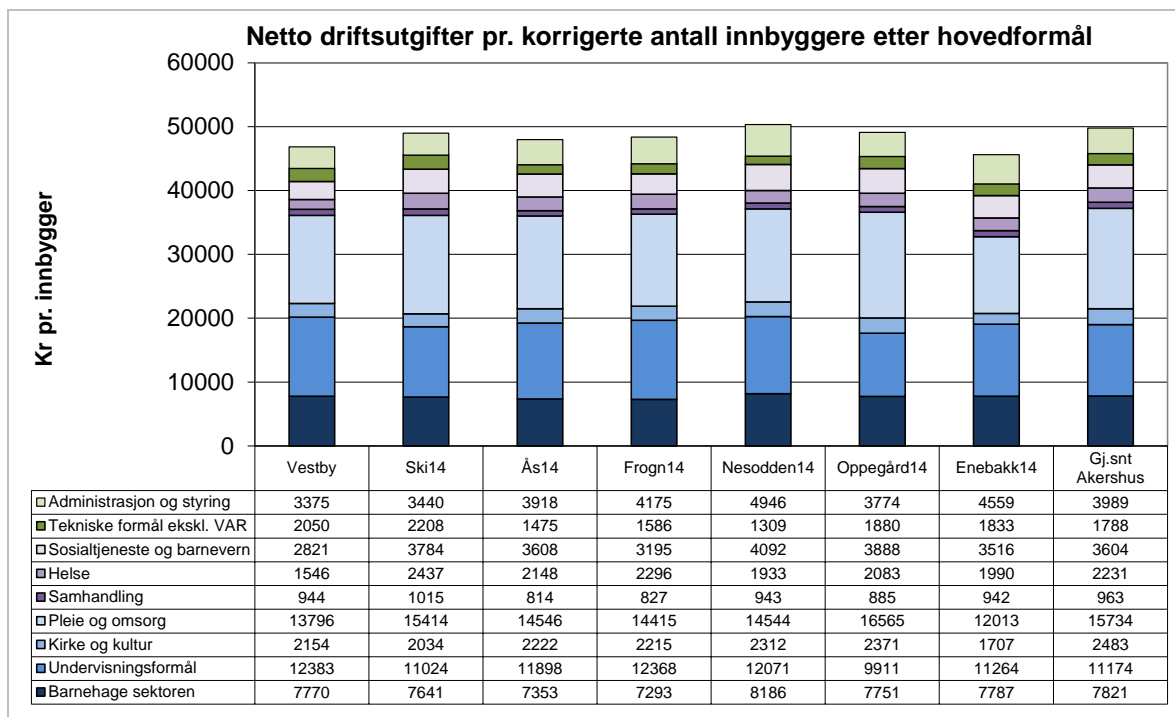
Økonomisk soliditet. En viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester er at kommunene har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere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

Valgfrihet handler om krav til kvalitet i tjenestetilbudet, mangfold og mulighet til å kunne velge.

Likeverdige tjenester

På et overordnet nivå kan vi konstatere at det er relativt små forskjeller mellom kommunene når det gjelder netto driftsutgifter pr. innbygger, hvilket tyder på at kommunene har omtrent de samme forutsetningene for å gi innbyggerne likeverdige tjenester. Noen unntak finnes. Enebakk kommune har lavere netto driftsutgifter pr. innbygger, se neste figur. Vi har her fremstilt kommunenes netto driftsutgifter pr. *korrigert* innbygger etter hovedformål. Dette betyr at antall innbyggere er korrigert for ulikheter i kommunenes utgiftsbehov.

Vi ser imidlertid at det er noen ulikheter mellom kommunene i hvordan de prioriterer de ulike tjenesteområdene. De største ulikhetene finner vi innenfor undervisning, og pleie og omsorg. Når det gjelder undervisning ser vi at Oppegård brukte kr 9 911 pr. korrigert innbygger mens Vestby og Frogn brukte om lag kr 12 380 pr. innbygger. Innenfor pleie og omsorg spenner utgiftsnivået seg fra kr 12 013 i Enebakk til kr 16 565 pr. korrigert innbygger i Oppegård. Det finnes også ulikheter innenfor de andre tjenesteområdene. Ved overgang til en eventuell storkommune for hele Follo eller til andre løsninger vil det på sikt måtte skje en tilpasning til et felles utgiftsnivå innenfor flere av kommunenes tjenesteområder. Mer informasjon om dette går fram av vedlegg. Det vil selvsagt fortsatt være noen lokale variasjoner i hvor mye ressurser som vil brukes pr. innbygger, særlig når det gjelder ressursbruk til de mer stedbundne tjenestene slik som skole, barnehage og hjemmebasert tjenester til eldre og andre med pleie og omsorgsbehov. Behovet for nærhet til brukerne gjør at det ikke er mulig å jevne ut kostnadsforskjeller i alle deler av en eventuell ny Follokommune.



Figur 3.1 Netto driftsutgifter pr. korrigeret innbygger etter hovedformål. 2014. Kilde: KOSTRA 2014

I vedlegget har vi tatt inn flere grafer som viser ulikheter mellom kommunene når det gjelder netto driftsutgifter pr. korrigeret innbygger.

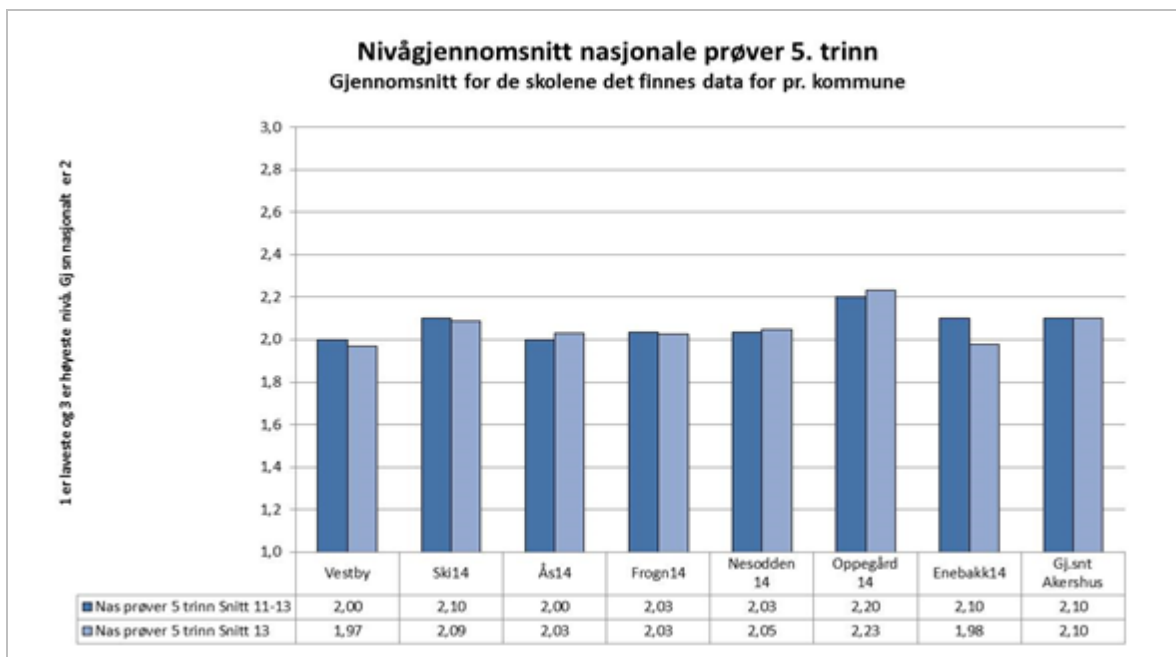
Kvalitet i tjenesteproduksjonen

Det finnes pr. i dag få indikatorer for måling av objektiv kvalitet på kommunale tjenester. Dette gjør det vanskelig å bedømme hvordan kvaliteten ved de kommunale tjenestene i Folloregionen er pr. i dag og hvordan situasjonen er i kommuner på størrelse med en ny Follokommune med om lag 135 000 innbyggere i dag og kanskje bortimot 200 000 innbyggere i 2040.

Utviklingen har kommet lengst når det gjelder etablering av objektive kvalitetsindikatorer innenfor grunnskoleundervisning. På dette området finnes det en rekke kvalitetsindikatorer for måling av resultat kvalitet slik som:

- Grunnskolepoeng 10. klasse
- Resultat nasjonale prøver 5., 8. og 9. trinn (lesing, matematikk og engelsk)
- Muntlig eksamen (norsk hovedmål, engelsk, matematikk, samfunnsfag, naturfag)
- Andel elever under kritisk grense nasjonale prøver
- Leseferdighet 2. og 3. klasse
- Andel minoritetsspråklige elever på kritisk nivå lesekartlegging – 2. trinn
- Andel gutter – fremgang i grunnskolepoeng
- Andel elever som ikke har fullført videregående skole innen fem år
- Antall drop-out-saker i videregående skole.

Tallmateriale som har vært tilgjengelig for oss viser at det kan være en del ulikheter i kvaliteten på tvers av dagens Follokommuner når det gjelder resultater innenfor grunnskole. Nedenfor gjengis resultatene fra nasjonale prøver i 5. trinn som et eksempel på dette. Både denne og andre oversikter viser at Oppegård er den av Follokommunene som skårer høyest når det gjelder skoler resultater, men de andre kommunene skårer også bra i nasjonal sammenheng. Tallene kan imidlertid skjule store forskjeller mellom skolene innenfor den enkelte kommune.



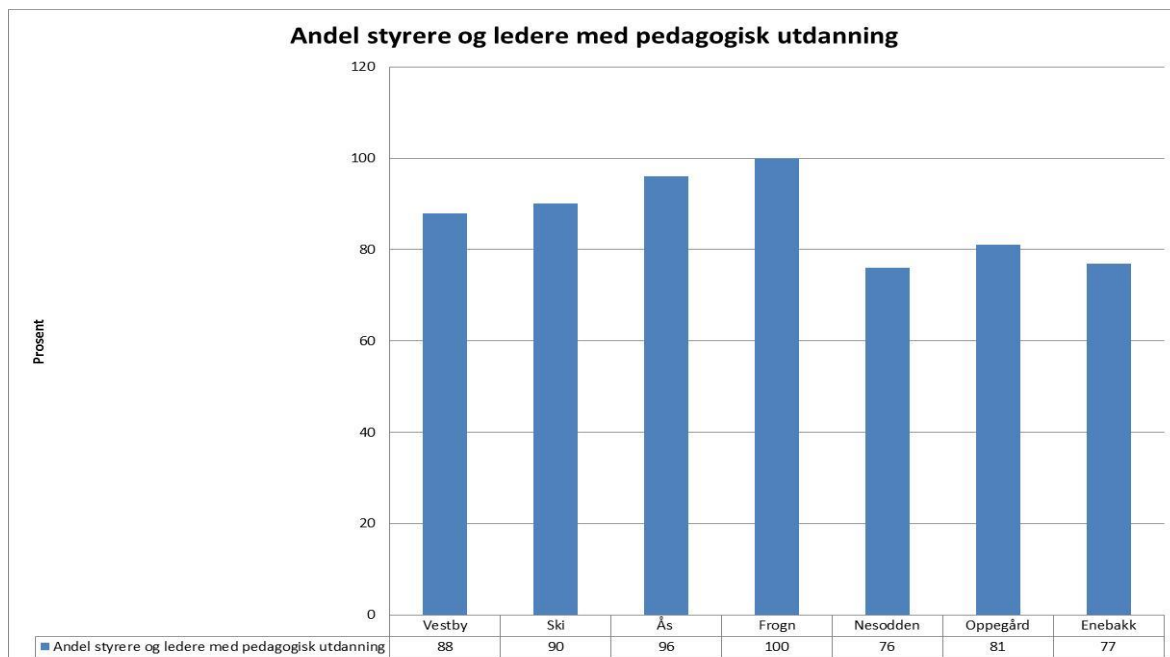
Figur 3.2 Nivå-gjennomsnitt nasjonale prøver 5. trinn. Kilde: KOSTRA 2014

Innenfor tekniske tjenester finnes det også en del indikatorer for måling av objektiv kvalitet ved tjenestene slik som:

- Antall kjelleroversvømmelser pr. år
- Antall stopp på renseanlegg
- Renseeffekt kloakk
- Antall brudd på utslippstillatelser
- Leveringsstabilitet for vann
- Andel godkjente drikkevannsprøver

Innenfor de andre kommunale tjenesteområdene måles gjerne kvaliteten i tjenestene ved hjelp av det som i KOSTRA er definert som strukturkvalitet. Typisk eksempel på strukturkvalitet er indikator for andel fagutdannede innenfor ulike tjenesteområdene.

Som eksempel gjengis en figur som viser en sammenlikning av andel styrere og ledere med pedagogisk utdanning i kommunale og private barnehager i Follokommunene.



Figur 3.3 Andel styrere og ledere med pedagogisk utdanning – kommunale og private barnehager. Kilde: KOSTRA 2014

Det er altså noen markante ulikheter mellom kommunene når det gjelder andel styrere og ledere med pedagogisk utdanning i barnehagene.

I vedlegget vises dessuten figurer som belyser status når det gjelder:

- Andel lærere med høyere utdanning og pedagogisk utdanning
- Andel ansatte med fagutdanning innenfor brukerrettede tjenester innenfor pleie og omsorg
- Kompetanse og kapasitet innenfor rehabilitering

Hovedbildet er at det er en del ulikheter når det gjelder andel ansatte med relevant fagutdanning innenfor disse områdene.

Oversiktene presentert ovenfor og i vedlegget gir grunn til å mene at det ville måtte skje en utjevning av kvaliteten på de kommunale tjenestene i en eventuell ny Follokommune. Erfaringstallene presentert ovenfor viser at det er mulig å heve kvaliteten uten å heve ressursinnsatsen. Gode skolerresultater i Oppegård i kombinasjon med lave driftsutgifter er et eksempel på det. Kvalitet i form av andel medarbeidere med fagutdanning vil i noen grad kreve økte ressurser. Økt attraktivitet gjennom større fagmiljøer vil erfaringsmessig også være til hjelp i arbeidet med å øke andelen av fagutdannede på de områdene det er nødvendig.

Vi har sett på potensialet for økt kvalitet i tjenestene ved å hente tall fra Kommunebarometeret når det gjelder grunnskole og barnehage. Innenfor grunnskoleområdet plasserer alle kommunene, med unntak av Enebakk, seg høyt på listen målt etter de kriteriene som Kommunebarometeret er basert på. Se neste figur.

Kommunebarometeret 2014 - Kommunal Rapport								
SJEKK DIN KOMMUNE MOT ANDRE								
Tast inn kommunenumre i de oransje cellene:								
	Knr	Knr	Knr	Knr	Knr	Knr	Knr	F2
	213	217	214	211	215	216	229	
	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	216	Kommune	Kommune	Fylke
	Ski	Oppegård	Ås	Vestby	Frogn	Nesodden	Enebakk	(median)
Rangering innen hver enkelt sektor								
Grunnskole (20 % av totalen)	65	2	55	96	30	18	203	109
GRUNNSKOLE								
AVGANGSKARAKTER: Gjennomsnittlige grunnskole-poeng siste fire år (10 % vekt innen sektoren)	40,3	42,4	41,2	40,6	41,3	42,2	39,7	40,3
AVGANGSKARAKTER: Gjennomsnittlige grunnskole-poeng siste år (5 %)	40,3	42,4	41,2	41,6	41,8	42,8	40,4	40,5
NASJONALE PRØVER: Gjennomsnitt 5. trinn siste fire år (10 %)	2,07	2,20	2,04	2,00	2,05	2,04	1,97	2,03
NASJONALE PRØVER: Gjennomsnitt 8. trinn siste fire år (10 %)	3,08	3,35	3,16	3,15	3,27	3,30	2,95	3,03
NASJONALE PRØVER: Gjennomsnitt 9. trinn siste fire år (10 %)	3,51	3,74	3,59	3,51	3,66	3,61	3,36	3,44
NASJONALE PRØVER: Gjennomsnitt andel elever på laveste mestringsnivå, alle trinn siste tre år (5)	9	6	10	10	9	8	11	10
FRAFALL: Andel elever som ikke har fullført og bestått videregående innen fem år, snitt siste fire år (20 %)	20	19	24	30	26	23	28	26
TRIVSEL: 7. trinn, snitt siste fem år (5 %)	91	90	88	87	92	90	88	90
TRIVSEL: 10. trinn, siste fem år (5 %)	85	87	81	82	88	86	88	85
UTDANNING: Andel lærere med høyere utdanning og pedagogisk utdanning, 1.-10. trinn (5 %)	93	97	92	97	99	96	93	95
SPECIALUNDERVISNING: Andel elever som får slik undervisning, snitt siste fire år (5 %)	8,7	6,4	5,9	7,5	9,1	5,4	9,4	7,0
SFO: Andel ansatte i SFO med relevant utdanning (2,5 %)	59	52	82	72	70	70	63	63

Figur 3.4 Tall fra Kommunebarometeret – grunnskole

Innenfor barnehagetjenester rangeres alle kommunene i Folloregionen lavt. Rangeringen er basert på en vektning av kriteriene listet opp i neste figur.

Kommunebarometeret 2014 - Kommunal Rapport								
SJEKK DIN KOMMUNE MOT ANDRE								
Tast inn kommunenumre i de oransje cellene:								
	Knr	Knr	Knr	Knr	Knr	Knr	Knr	F2
	213	217	214	211	215	216	229	
	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	216	Kommune	Kommune	Fylke
	Ski	Oppegård	Ås	Vestby	Frogn	Nesodden	Enebakk	(median)
Barnehage (10 %)								
BARNEHAGE								
FAGUTDANNING (KB): Andel styrere og ledere med pedagogisk utdanning (20 % vekt innen sektoren)	90	81	96	88	100	76	77	87
FAGUTDANNING (KB): Assistenten i kommunale barnehager med pedagogisk utdanning (15 %)	42	29	33	26	13	32	53	34
AREAL (KB): Leke- og oppholdsareal per barn (10 %)	5,1	5,2	5,0	6,1	5,2	4,7	6,0	5,1
BEMANNING (KB): Antall barn (korrigert for alder) per årsverk (20 %)	6,5	6,3	6,3	6,1	6,6	6,3	6,3	6,3
BEMANNING (KB): Oppholdstimer per årsverk i kommunale barnehager (15 %)	13 917	13 675	13 459	12 959	14 123	13 517	13 637	13 528
KJØNN: Andel ansatte som er menn (5 %)	7,9	10,0	9,3	9,3	8,7	12,0	5,4	8,4
MINORITETSSPRÅKLIGE: Andel av minoritets-språklige barn som går i barnehage (10 %)	75	74	75	85	65	59	66	71
ÅPNINGSTID: Andel barnehager med åpningstid 10 timer eller mer per dag (5)	9	88	46	95	24	9	100	85

Figur 3.5 Tall fra Kommunebarometeret – barnehager

Et viktig spørsmål er om en sammenslåing av kommuner i Follo også vil føre til økt kvalitet på de kommunale tjenestene utover den effekten som følger av at kvaliteten jevnes ut mellom de aktuelle kommunene. Spørsmålet er vanskelig å besvare. Undersøkelser som Agenda Kaupang¹ har gjort om kommunenes bruk av objektive kvalitetsindikatorer viser imidlertid at interessen for og erkjennelsen av å ha god kvalitet på tjenestene øker med kommunestørrelsen. I våre undersøkelser var det det Oslo kommune som hadde kommet lengst i arbeidet med bruk av objektive kvalitetsindikator i styringen av de kommunale tjenestene.

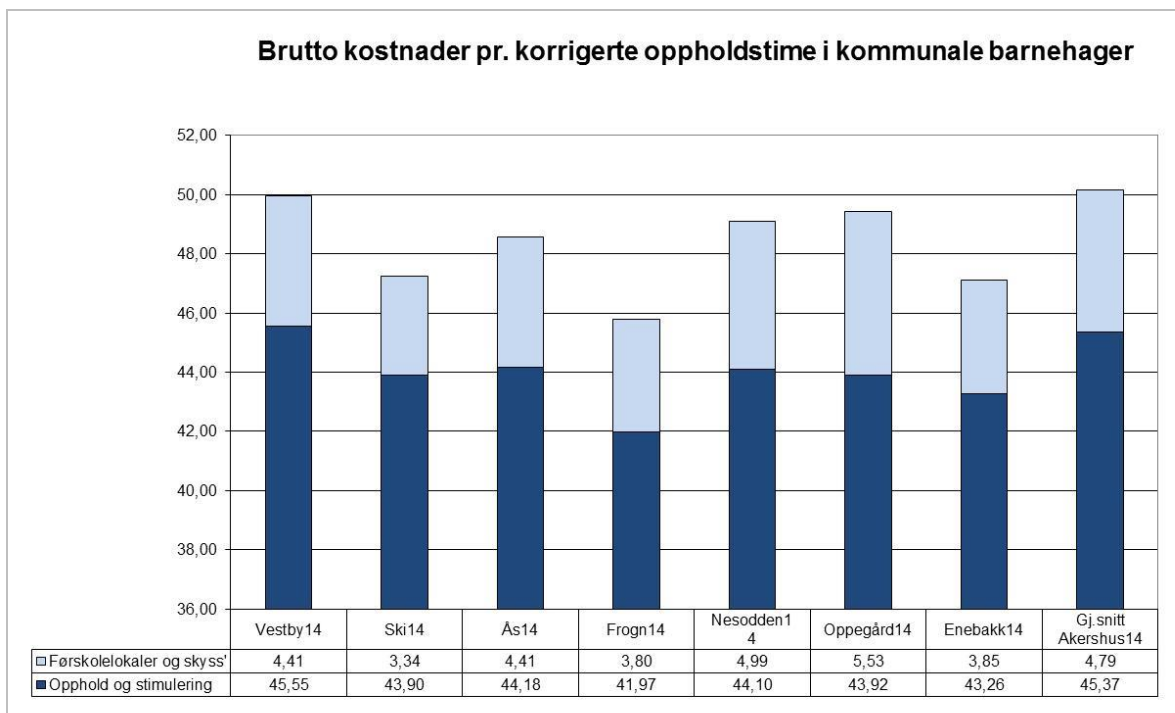
¹ Kilde: Kartlegging og bruk av objektive kvalitetsindikatorer i norske kommuner. Rapport av 4. november. Agenda Kaupang.

Effektivitet i tjenesteproduksjonen

Folloregionen består pr. i dag av kommuner som er store i norsk sammenheng og har dermed noen stordriftsfordeler sammenliknet med mindre kommuner.

En gjennomgang av KOSTRA-nøkkeltall for produktivitet i tjenesteproduksjonen viser imidlertid at kommunene i Follo dels kan ha noe å lære av hverandre når det gjelder forbedring av effektivitet i tjenesteproduksjon og dels at økt kommunestørrelse kan gi grunnlag for uttak av stordriftsfordeler. Vi vil vise noen eksempler på dette nedenfor.

Innenfor barnehageområdet gir brutto kostnader pr. korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager et godt uttrykk for produktivitet i tjenesten. Korrigerte oppholdstimer er beregnet med grunnlag i at bemanningsbehovet er ulikt for barn under og over 3 år. Resultatet av sammenlikningen er tatt inn i neste figur.

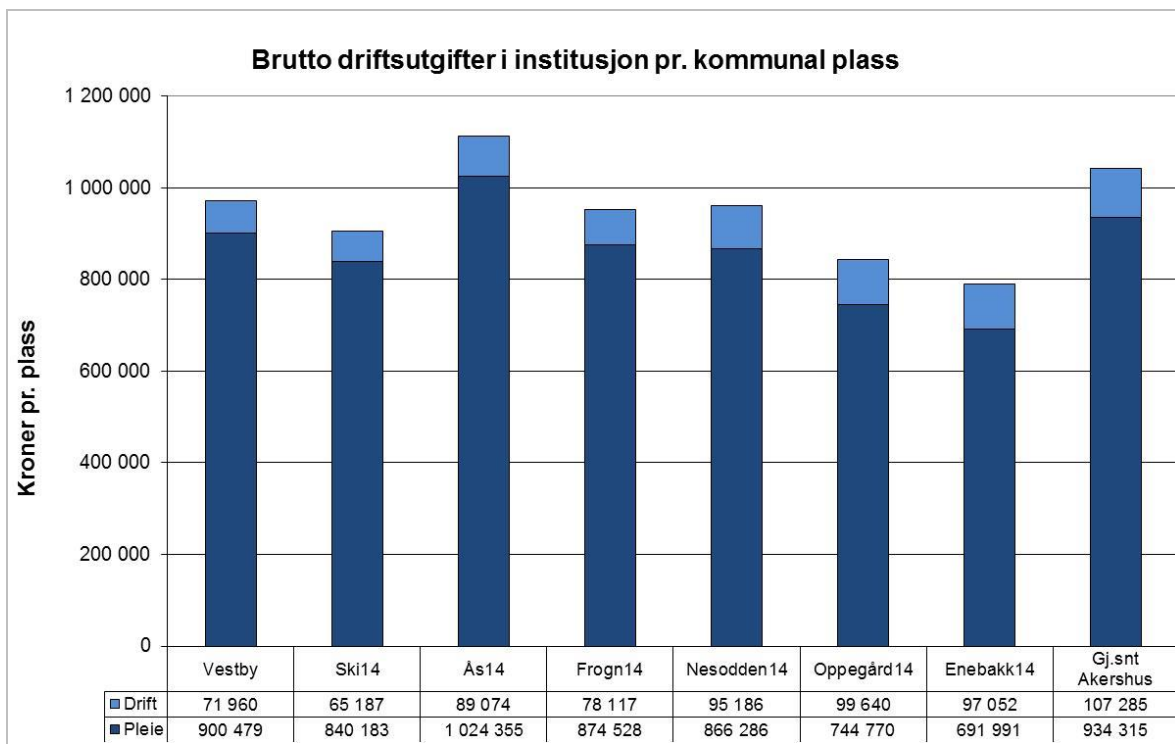


Figur 3.6 Brutto kostnader pr. korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager. Kilde: KOSTRA 2014

Figuren viser at det i særlig grad er kommunene Ski, Frogn og Enebakk som har lave brutto driftskostnader pr. korrigert oppholdstimer.

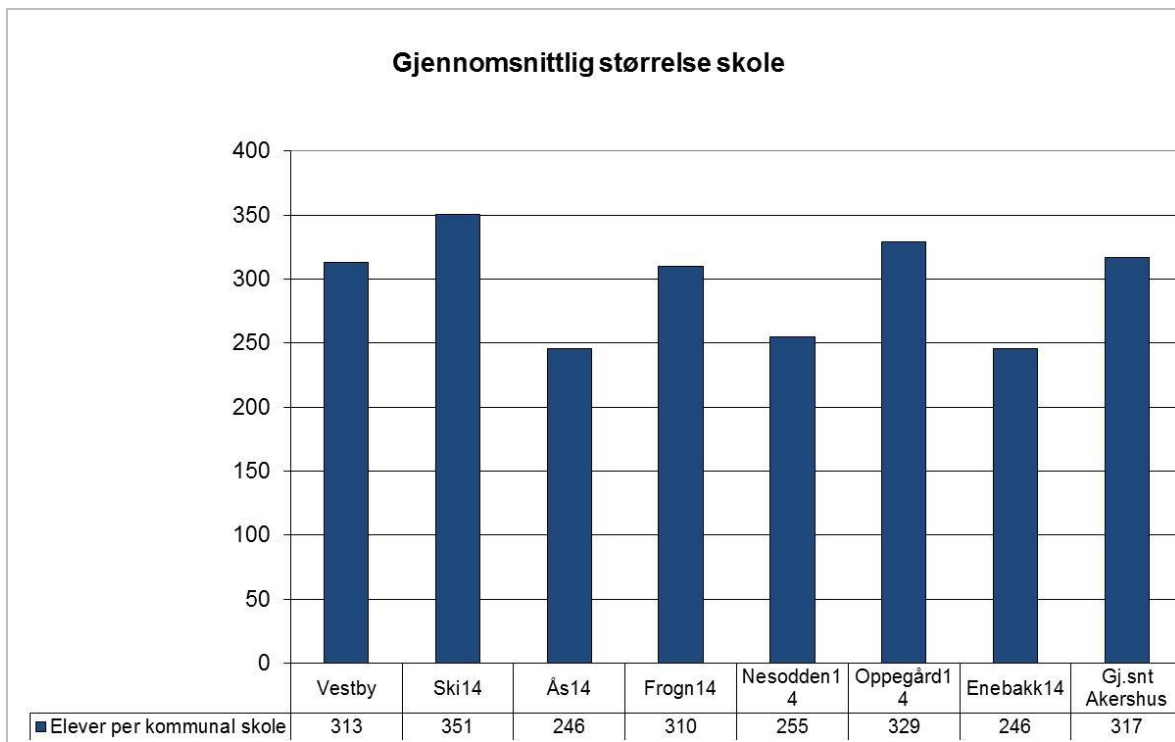
Et annet bilde av at det er ulikheter i produktiviteten i tjenesteproduksjonen finner vi innenfor pleie- og omsorgstjenestene der det til dels er store variasjoner i brutto driftsutgifter pr. kommunal institusjonsplass.

Innenfor drift av sykehjem ser det ut til Enebakk kan ha viktige erfaringer å bygge på som de andre kommunene kan ta del i.



Figur 3.7 Brutto driftsutgifter i pr. kommunal plass – institusjon. Kilde: KOSTRA 2014

Eksempel på at det kan være mulig å utnytte kapasiteten bedre finner vi innenfor grunnskole-sektoren der det pr. i dag er en del ulikheter i gjennomsnittlig skolestørrelse mellom kommunene, jf. neste figur. Større skoler vil gi grunnlag for lavere kostnader pr. elev.

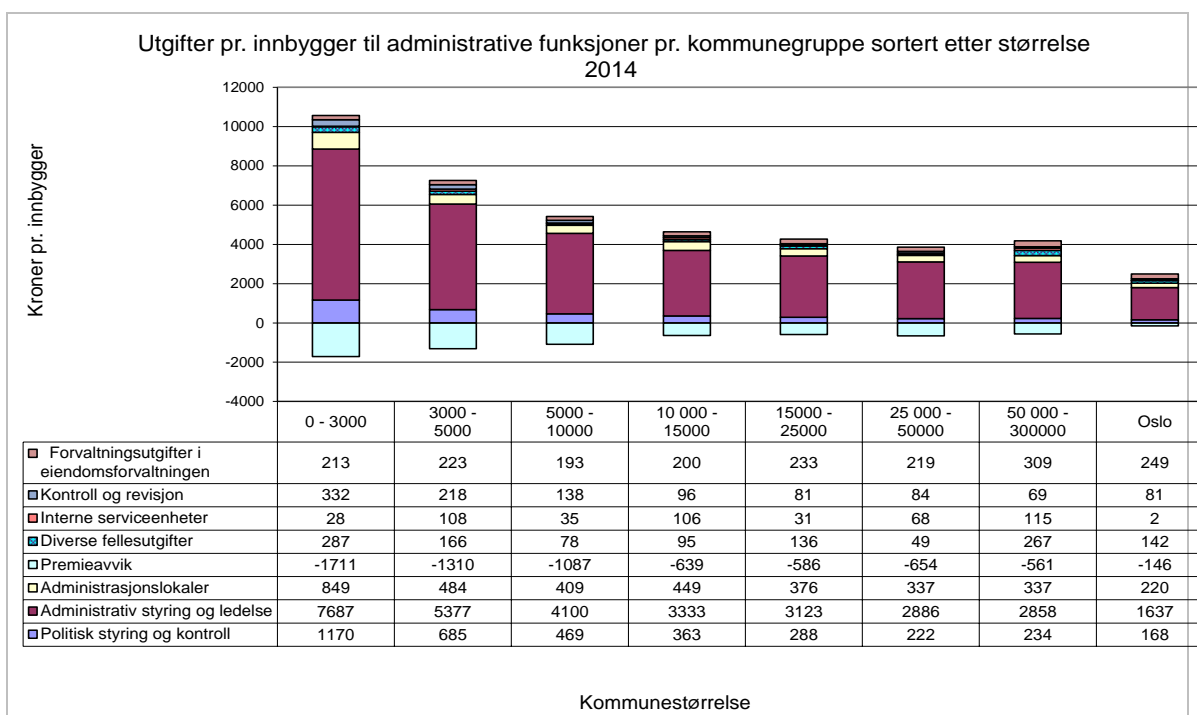


Figur 3.8 Gjennomsnittlig skolestørrelse. Kilde: KOSTRA 2014

Det ligger i dag skoler på grensene mellom noen av kommunene, Frogn/Nesodden og Ski/Oppegård som kunne vært bedre utnyttet dersom man ikke behøvde å forholde seg til de eksisterende kommunegrensene.

I forbindelse med kommunesammenslåinger – i særlig grad mellom mindre kommuner – er det forventninger at dette skal gi stordriftsfordeler i driften av den kommunale administrasjonen. Dette er etter vår oppfatning riktig. Agenda Kaupang har gjennom lang tid studert omfanget av den administrative bemanningen i kommunene. Erfaringene er imidlertid at stordriftsfordelene for administrasjonen i stor grad er uttømt når kommunene blir større enn 15 000–20 000. Dette stemmer også med tallmateriale fra KOSTRA, se figur 3.10. Vi finner også støtte i forskningen som understøtter dette funnet.

På den annen side er det vår erfaring at kvaliteten på de administrative tjenestene øker kommunistørrelse og at dette også vil være tilfelle for kommunene i Folloregionen, blant gjennom bedre IKT-tjenester, økonomitjenester, innkjøp og mulighet for å drive krevende utviklingsprosjekter. Større fagmiljøer gir erfaringsmessig grunnlag for utvikling av bedre tjenester og reduserer sårbarheten i forbindelse med fravær.



Figur 3.9 Utgifter pr. innbygger til administrative funksjoner pr. kommunegruppe sortert etter størrelse. Kilde: KOSTRA 2014.

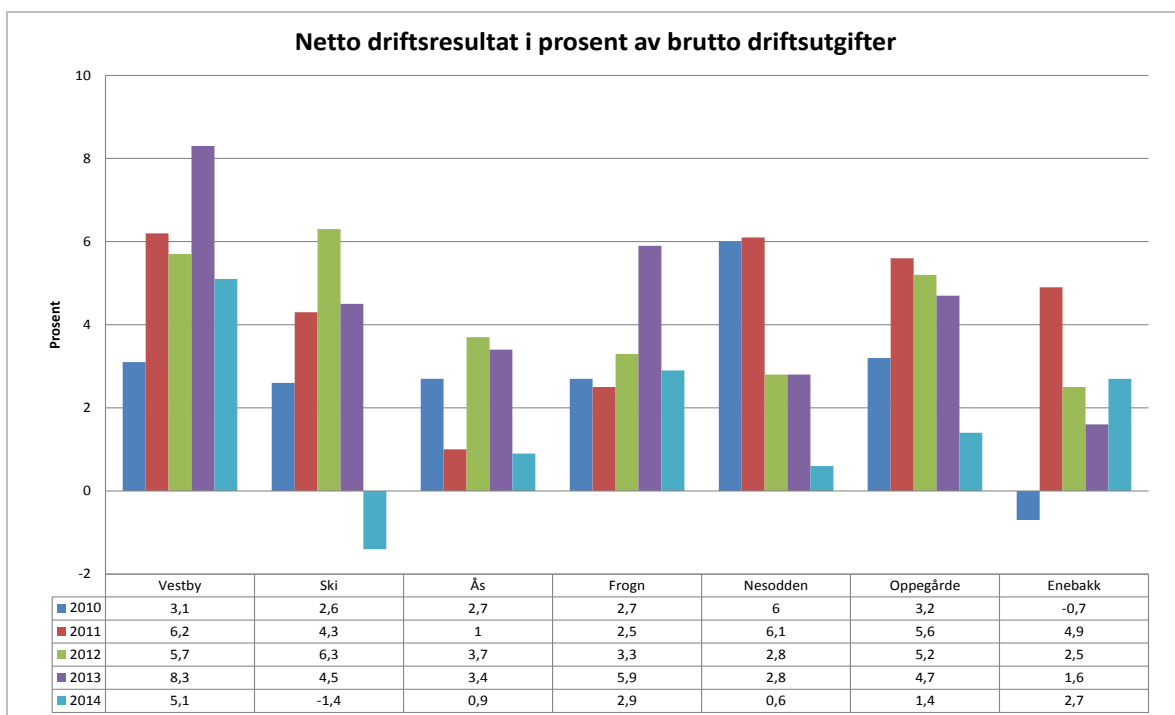
Økonomisk soliditet

I det følgende gjennomgås et utvalg sentrale økonomiske indikatorer som er egnet til å fortelle noe om status i kommunens soliditet.

3.2.2 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter

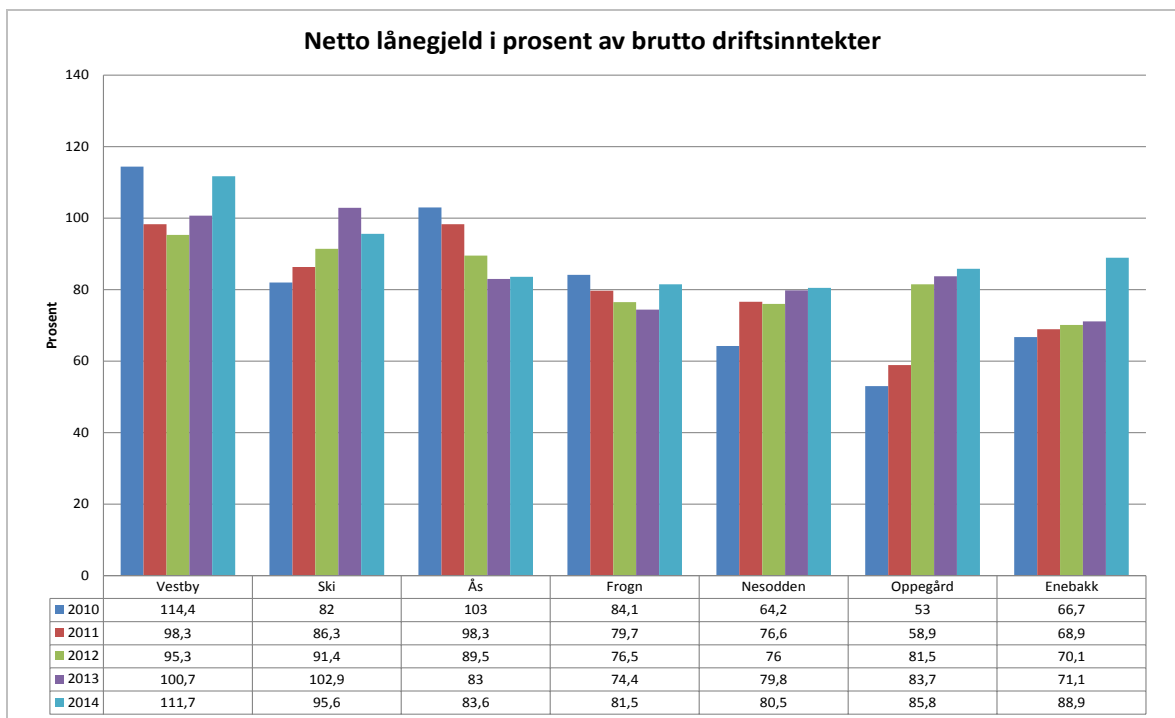
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter. Indikatoren er den aller mest brukte innen kommuneøkonomien for å vurdere den økonomiske stillingen. Indikatoren forteller hvor mye av inntektene som er igjen til å dekke fremtidige engangsbehov, typisk investeringer. Høyt netto driftsresultat er positivt. Kommunesektoren er over lang tid anbefalt å sikre et netto driftsresultat som over tid ligger på minst 3 %.

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi avga i november 2014 en anbefaling om at netto driftsresultat over tid bør ligge på minst 1,75 %. Diagrammet viser at kommunene jevnt over har oppnådd netto driftsresultat i tråd med anbefalt nivå.



Figur 3.10 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsutgifter. Kilde: KOSTRA

Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter. Indikatoren forteller noe om hvor mye av inntektene som er bundet til å betjene fremtidige renter og avdrag. Høyere lånegjeld betyr at kommunen er mer sårbar for renteøkninger.



Figur 3.11 Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter

Figuren viser at Vestby, Ski og Enebakk har noe høyere lånegjeld enn de andre kommunene.

Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter forteller noe om størrelsen på kommunens frie reserver. Høy verdi betyr at kommunen har en relativt bedre reserve til å håndtere uforutsette hendelser. Bruk av disposisjonsfond kan indikere at den underliggende aktiviteten er i økonomisk ubalanse. Utviklingen i denne indikatoren er tatt inn i vedlegg. Figuren viser at de fleste kommunene har økt sine reserver i perioden. Nøkkeltallene for Vestby synes imidlertid å være feil.

Oppsummering kommunen som tjenesteyter

Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse: Follokommunene er i utgangspunktet store i norsk sammenheng. Dette medfører at de i utgangspunktet er godt stilt hva gjelder tjenesteproduksjon og kvalitet i tjenestene. Alle kommunene er per i dag godt rustet til å ivareta de aller viktigste tjenesteleveransene til sine innbyggere, både når det gjelder kapasitet og kompetanse. På noen områder vil kommunene vil stå noe bedre rustet ved å bygge opp spesialkompetanse dersom kommunene velger å slå seg sammen. Dette gjelder særlig innenfor helse- og omsorgssektoren (eksempelvis barnevern) og teknisk tjenester.

Effektiv tjenesteproduksjon: Vi ser at kommunene vil kunne oppnå synergieffekter ved en sammenslåing av to eller flere kommuner på dette området. Dette har sammenheng med at kommunene da vil kunne lære av hverandre og ta i bruk "best practice" i tjenesteproduksjonen innenfor en rekke tjenester. Antakeligvis vil det også være mulig å ta ut noen stordriftsfordeler gjennom strukturendringer innenfor spesialiserte tjenesteområder som krever høykompetente ansatte. Vi er usikre på om det er mulig å ta ut stordriftsfordeler innenfor administrasjonsområdet når det gjelder kostnadsreduksjonen, men at man i større kommuner vil kunne levere administrative tjenester med en høyere kvalitet

Økonomisk soliditet: En viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester er at kommunene har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne. Faktagrunnlaget presentert ovenfor viser at kommunene i Follo – jevnt over – har hatt netto driftsresultat i tråd med anbefalt nivå. Netto lånegjeld ligger på et normalt for de fleste av kommunene, men er noe høy i Vestby og Ski.

Valgfrihet: I det innsamlede materiale tyder det på at innbyggerne i Follo kommunene per i dag har få valgmuligheter hva gjelder tjenestetilbud. Det kan også se ut som de fleste av kommunene leverer sine tjenester via kommunens egenproduksjon.

Etter vår vurdering vil kommunens rolle som tjenesteutvikler kunne styrkes gjennom en kommunesammenslåing selv om mange av kommunene i utgangspunktet er relativt godt rustet som tjenesteyter i nasjonal sammenheng.

3.2.3 Myndighetsutøvelse

En av kommunens roller er å være myndighetsutøver. I ekspertutvalgets sluttrapport er det i kapittel 1.2 uttalt at myndighetsutøvelse er nært knyttet opp mot kommunenes oppgaver som tjenesteprodusenter og samfunnsutviklere. I ekspertutvalgets rapport er det lagt til grunn at rettssikkerhet er det samfunnsmessige mest sentrale hensynet som skal ivaretas i rollen som myndighetsutøver. Dette hensynet representerer verdier og forvaltningsmessige krav som står sentralt i samfunnet.

Kommunene fatter avgjørelser av mange slag. Hvis avgjørelsen bygger på en rettslig myndighet som er tildelt kommunen i lov, forskrift eller annet gyldig kompetansegrunnlag, foreligger offentlig myndighetsutøvelse. Det som særpreger offentlig myndighetsutøvelse, er at det foreligger en rett

til å bestemme over andre uten at disse har samtykket. Den typiske myndighetsutøvelse er ensidig bebyrdende, men dette er ikke noe vilkår.

I praksis vises myndighetsutøvelsen i all hovedsak når

- det fattes enkeltvedtak som er bestemmende for enkeltindivider
- det vedtas forskrifter og vedtekter som er bestemmende for innbyggerne
- det vedtas planer med ulike bestemmelser som er bindende for innbyggerne

Myndighetsutøvelsen må skje innenfor lovlige rammer, der kommunen skal ta hensyn til juridiske forvaltningsmessige krav, faglige krav og samfunnsmessige interesser. Dette setter store krav både til faglig innsikt innenfor aktuelt tjenesteområde, og til juridisk/forvaltningsrettslig kompetanse.

Rettsikkerhet er et begrep som blant annet innebærer at den offentlige myndighetsutøvelsen er regulert slik at den utøves innenfor lovlige rammer, der det finnes grenser for myndighetsbruken og garantier/ordninger som gir innbyggerne rettigheter i de forvaltningsmessige prosesser. Eksempler på rettsikkerhetsgarantier som omfatter kommunal virksomhet, er saksbehandlingsregler ved forberedelse av enkeltvedtak, rett til å klage på enkeltvedtak, likebehandling av likeartede saker, krav til høring ved utarbeidelse av forskrifter, regler om offentlighet i forvaltningen, mv.

Kommunen skal ha tilstrekkelig antall ansatte til å utføre myndighetsoppgaver i tråd med regelverket (eksempelvis innenfor gjeldende saksbehandlingsfrister). Samtidig må kommunen ha ansatte med relevant kompetanse innen aktuelt fagområde og forvaltningsrettslig område, for å sikre god kvalitet og rettsikkerhet i myndighetsutøvelsen.

Tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbygger er nødvendig for å sikre likebehandling. Tilstrekkelig distanse bidrar til at det ikke tas utenforliggende hensyn i myndighetsutøvelsen, og sikrer innbyggerne deres rettigheter etter loven. Habilitetsreglene skal sikre tillit til kommunene og beskytte den enkelte saksbehandler mot utidig press.

I de syv Follokommunene har vi undersøkt følgende:

- Antall ansatte jurister og innkjøp av juridiske tjenester
- Ventelister på lovpålagte tjenester
- Etikk- og delegeringsreglement

Det foreligger ikke en sentral KOSTRA-rapportering på kommunenes forvaltningsmessige, tekniske, juridiske kompetanse og kapasitet.

Kommunene skal forvalte offentlighetsloven og kommuneloven. Under vises eksempler på tjenester som kommunene plikter å levere i henhold til omfang og tidsfrister:

- byggesaker etter plan- og bygningsloven
- barnevernssaker etter barnevernloven
- helse- og omsorgstjenester for voksne
- økonomisk sosialhjelp
- vedtak i skolene i henhold til opplæringsloven, herunder vedtak om spesialundervisning, særskilt språkopplæring, vurdering mv.)
- barnehageopptak i henhold til barnehageloven
- alkoholbevillinger etter alkoholloven
- tildeling kommunal bolig
- utligning av eiendomsskatt
- utarbeidelse av arealplaner

Det er opplyst fra alle kommunene at det er få eller ingen brukere på venteliste, så vi har dermed i samråd med oppdragsgiver besluttet og ikke bruke mer tid på dette området.

Kommunen bør ha *tilstrekkelig distanse* mellom saksbehandlere, politikere og innbyggere. Dette for å sikre likebehandling og at det ikke tas utenforliggende hensyn ved myndighetsutøvelsen. Dette forholdet har ikke bare med fysisk avstand til rådhuset å gjøre, men vel så mye at saksbehandlere og politikere er seg bevisst habilitetsreglene og er nøye med ikke å legge vekt på forhold som er irrelevante for saken.

Vi har fått opplysninger om at alle de syv kommunene har etikk- og delegeringsreglement på plass, men er ukjent med om det finnes klager på saksbehandlere og politikere på grunn av habilitetsproblemer.

Vi kan imidlertid se av demokratiundersøkelsen til KS at tilliten til politikerne er lav. Det er imidlertid kun kommunene Enebakk, Oppegård, Frogn og Ås som har deltatt i denne undersøkelsen i 2014, så vi har også valgt å se bort fra dette.

Oppsummering kommunen som myndighetsutøver

Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse: Etter vår vurdering vil man gjennom større kommuner styrke kommunes rolle som myndighetsutøver. Det gjør man blant annet ved å styrke kompetansen ute i virksomhetene og da særlig innenfor det juridiske, tekniske og spesialistkompetanse innenfor helse- og omsorgssektoren vil kunne legge til rette for en kvalitativt bedre saksbehandling.

Tilstrekkelig distanse: Store kommuner vil kunne sikre større avstand mellom saksbehandler og bruker og dermed gi økt rettssikkerhet for innbyggerne og næringslivet. Utdringene med habilitet vil reduseres når man har flere nøkkel/fagpersoner å kunne spille på. Det er i dag et ulikt antall omfang av klager blant Follokommunene som får medhold hos Fylkesmannen, noe som kan tyde på varierende kvalitet i saksbehandlingen.

Alt i alt vil kommunens rolle som myndighetsutøver styrkes ved en sammenslåing av kommunene i Follo.

3.2.4 Samfunnsutvikling

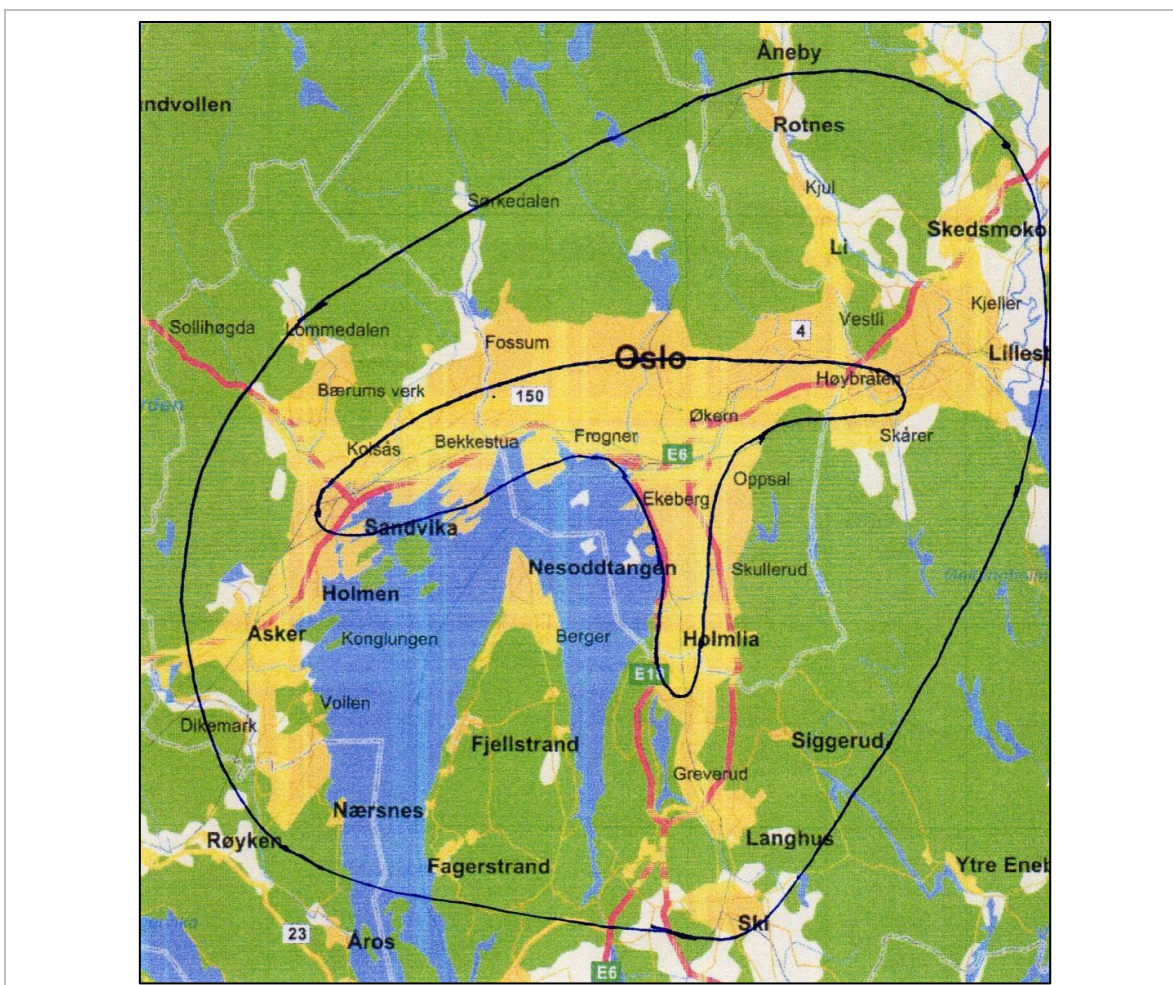
Det store bildet: Follo's plass i Oslo-området

Follo er naboregion til Oslo i sør, og store deler av Follo fungerer i dag som en integrert del av Oslo-området, Norges største og raskest voksende storbyregion. I dette storbyområdet er Oslo i kraft av sin befolkningsmessige størrelse og sin tetthet av arbeidsplasser svært dominerende, og styrer den regionale utvikling flere mil ut fra sentrum, langt utenfor Oslos grenser. Skal en forstå samfunnsutviklingen i Follo, og hvilke drivkrefter som styrer denne, må en derfor først skaffe seg et overblikk over hva som skjer i Oslo, og i Oslo-området som helhet.

Oslo-området er Norges største storbyregion, med nær 1 million innbyggere og rundt 700 000 arbeidsplasser. Oslo-området strekker seg fra Oslo sentrum utover langs hovedkommunikasjonslinjene langs vei og jernbane mot Tranby og Røyken i vest, Langhus og Ski i sør, og Rotnes, Skedsmokorset og Fetsund i nordøst. I tillegg inngår Nesodden. Et kart over Oslo-området med tettbebyggelse (gul farge), landbruksområder (lys gul farge), skog (grønn farge) og hovedveier og jernbaner er vist i figur 3.13.

Tyngdepunktet i Oslo-området er Oslo sentrum, med byfunksjoner, nasjonale institusjoner og en svært stor tetthet av arbeidsplasser. Ut fra sentrum strekker Oslo-områdets felles regionale arbeidsmarked seg utover langs bybåndet i alle retninger, forbi Sandvika i vest, omtrent til Kolbotn i

sør og omtrent til Oslos grense i nordøst. Grensene for dette felles arbeidsmarkedet er antydnet med den innerste streken i figuren, selv om grensene naturlig nok ikke er helt skarpe.



Figur 3.12 Oslo-området som storbyregion. Indre strek angir Oslo-områdets felles regionale arbeidsmarked. Ytre strek angir Oslo-områdets felles regionale boligmarked. Kilde: Gule Sider

Det er en gradvis overgang med synkende tetthet av arbeidsplasser jo lenger ut fra sentrum en kommer. Samlet har området et stort overskudd av arbeidsplasser i forhold til sin befolkning.

Inn til dette felles regionale arbeidsmarkedet pendler folk daglig på arbeid, fra boligområdene utenfor. De fleste pendler mot arbeidsplasser i Oslo sentrum eller på veien dit. Noen pendler også gjennom sentrum og ut mot arbeidsmarkedets grenser i en av de andre hovedretningene, men de er langt færre. Må de gjøre det, flytter de gjerne etter hvert nærmere.

Boligområdene utenfor Oslos felles regionale arbeidsmarked, det en kan kalle resten av Oslo-områdets felles regionale boligmarked, strekker seg videre utover, minst to–tre mil utenfor det regionale arbeidsmarkedet, mot Tranby og Røyken i vest, Vestby og Ås i sør og mot Rotnes, Skedsmokorset og Lillestrøm i nordøst, som antydnet med den ytterste streken i figur 3.13. Heller ikke her er grensene helt skarpe, men det dreier seg om områder der folk i hovedsak benytter Oslo-området som primærarbeidsmarked, og i stor grad forholder seg til Oslo som by. Folk pendler naturligvis også til Oslo fra områder langt utenfor dette, men da er Oslo mer sekundærmarked for disse, ikke primærarbeidsmarkedet.

Oslo-områdets regionale boligmarked går dermed langt utover Oslo kommunes grenser i alle tre hovedretninger ut fra sentrum. Dette gir nabokommunene i Follo den fordel at de langt på vei har

en boligdrevet befolkningsutvikling, og kan ved å bygge attraktive boliger, få vekst i befolkningen uten først å skape egne arbeidsplasser. Nærheten til Oslo skaper imidlertid også problemer for egen regional utvikling og regional identitet i kommunene utenfor. Oslo blir svært dominerende.

Et annet viktig aspekt ved Oslo-området regionale bolig- og arbeidsmarked, er flyttemønsteret. Til Oslo flytter hvert år nær 20 000 mennesker fra hele Norge. Etter hvert kommer også mange fra utlandet. Mange av disse er ungdom på jakt etter utdanning, andre er innvandrere på jakt etter arbeid. Ungdommen blir i Oslo gjennom studietiden og i en sen ungdoms fase etterpå, før de etablerer seg med familie, og søker ut av sentrum på jakt etter rekkehus og grønne lunger med bedre oppvekstvilkår for barn. I denne prosessen velger de utflyttingsretning ut av byen, og holder seg gjerne der videre. Mange flytter i retning til de kommunene de kommer fra. Innvandrerne flytter også etter hvert ut av Oslo sentrum. Begge grupper flytter så langt ut som de må, for å skaffe seg det de ønsker på boligmarkedet til en pris de kan leve med.

For naboregionene til Oslo er dette flyttemønsteret viktig. Alle tre naboregionene har en betydelig netto innflytting, men flyttebalansen mot resten av landet er stort sett i balanse. Nettoinnflyttingen kommer enten fra utlandet eller fra Oslo, og en stor del av disse har fortsatt tenkt å forholde seg til Oslo som primærarbeidsmarked. For den regionale utvikling i Follo, og for å framstå som en samlet og selvstendig region, er dette en betydelig utfordring.

Befolkningsutvikling og flyttemønster i Follo

En regions suksess som vekstregion måles gjerne ut fra to viktige forhold, vekst i regionens befolkning i forhold til konkurrerende regioner, og vekst i regionens arbeidsplasser i forhold til andre regioner i nærheten. En skal her se nærmere på befolkningsveksten i Follo.

Tabell 3.2 Befolkningsutviklingen i Follo 1990–2015. Kilde SSB

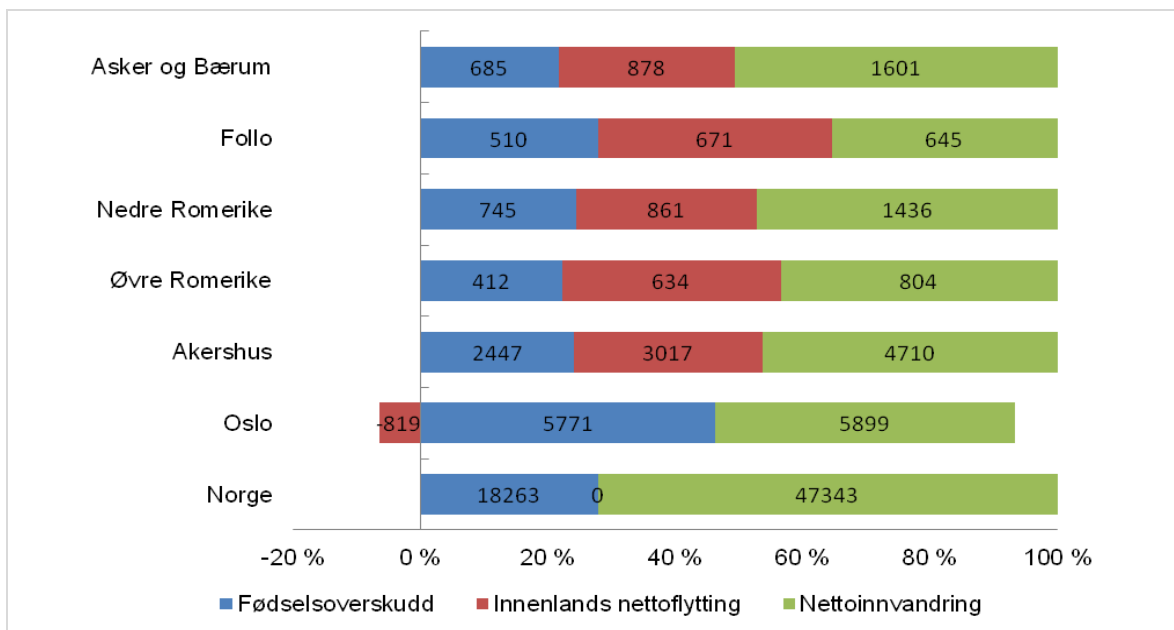
Befolkningsstatistikk	Befolkning per 1 januar						Gjennomsnittlig årlig befolkningsendring					
	1990	1995	2000	2005	2010	2015	1990	1995	2000	2005	2010	2015
	1995	2000	2005	2010	2015	1995	2000	2005	2010	2015	2015	
0211 Vestby	11286	11341	11815	12990	14373	16310	0,1 %	0,8 %	2,0 %	2,1 %	2,7 %	1,8 %
0213 Ski	22300	23595	25394	26800	28023	29775	1,2 %	1,5 %	1,1 %	0,9 %	1,3 %	1,3 %
0214 Ås	11917	12354	13568	14472	16386	18503	0,7 %	2,0 %	1,3 %	2,6 %	2,6 %	2,2 %
0215 Frogn	10113	11347	12972	13358	14622	15656	2,4 %	2,9 %	0,6 %	1,9 %	1,4 %	2,2 %
0216 Nesodden	13063	13987	15448	16231	17348	18372	1,4 %	2,1 %	1,0 %	1,4 %	1,2 %	1,6 %
0217 Oppegård	20313	21826	22953	23586	24882	26580	1,5 %	1,0 %	0,6 %	1,1 %	1,4 %	1,2 %
0229 Enebakk	8060	8111	8680	9297	10176	10760	0,1 %	1,4 %	1,4 %	1,9 %	1,1 %	1,3 %
Sum	97052	102561	110830	116734	125810	135956	1,1 %	1,6 %	1,1 %	1,6 %	1,6 %	1,6 %
Landet	3981249	4279247	4409246	4541851	4827771	5165802	1,5 %	0,6 %	0,6 %	1,3 %	1,4 %	1,2 %

Tabellen viser befolkningsutviklingen i Follokommunene i perioden 1990–2015. En ser at samlet har befolkningen i Follo vokst med nær 36 000 mennesker på 25 år, eller 1,6 % pr. år i gjennomsnitt. Dette er vesentlig mer enn befolkningsutviklingen på landsbasis som har vært på 1,2 % i perioden, og viser at Follo er en meget attraktiv region å bosette seg i.

En ser videre av tabellen at alle de sju Follokommunene har hatt befolkningsvekst de siste 25 år, om enn i noe varierende grad. Størst har veksten vært i Ås og Frogn, og de siste årene også i Vestby med rundt 2 % pr. år. En ser ellers at alle Follokommunene er forholdsvis folkerike. Bare Enebakk med nær 11 000 innbyggere ligger under regjeringens anbefalte størrelse for generalistkommuner på 15 000–20 000 innbyggere. De andre kommunene i regionen er for så vidt i dag store nok til å kunne gi sine innbyggere et fullskala tilbud av tjenester.

Årsaker til den store befolkningsveksten

Befolkningsveksten i Follo kan dekomponeres i tre faktorer; fødselsoverskudd, også kalt naturlig befolkningsvekst, innenlandsk nettoflytting og netto innvandring fra utlandet. En slik dekomponering av befolkningsveksten i Oslo/Akershus området i 2012, er vist i figur 3.14.



Figur 3.13 Årsaker til befolkningsvekst i Oslo-området fordelt på delregioner 2012. Kilde: Akershusstatistikk 2013/SSB

En ser av figuren ovenfor at Follo i 2012 hadde en samlet befolkningsvekst på vel 1 800 mennesker. Regionen har på grunn av tidligere innflytting en forholdsvis ung befolkning, så hele 28 % av veksten skyldes fødselsoverskudd. Innenlandsk flytting, herunder en stor del fra Oslo, sto i 2012 for 35 % av befolkningsveksten i Follo, mens resten, 37 %, skyldes netto innvandring fra utlandet. Fordelingen varierer litt fra år til år som følge av forskjeller i netto innvandring, men hovedbildet er forholdsvis konstant.

En ser videre av figuren at fordelingen på de tre vekstkomponentene i Follo er omtrent den samme som for fylket som helhet, men Follo har litt høyere fødselsoverskudd, litt høyere innenlandsk nettoflytting og litt lavere innvandring enn fylkesgjennomsnittet. For Oslo er forholdene helt annerledes. Oslo hadde i 2012 en netto innenlandsk utflytting på vel 800 personer, mens netto befolkningsvekst fordelte seg temmelig likt mellom fødselsoverskudd og netto innvandring fra utlandet. Oslo har selvsagt hvert år en betydelig innflytting fra resten av landet, men utflyttingen er altså enda større. Mye av denne skjer til naboregionene i Akershus.

Flyttestatistikken fra SSB viser at flyttingen mellom Oslo og Akershus er stor og økende. I 2013 flyttet nær 14 900 personer fra Oslo til Akershus, mens vel 10 300 flyttet den andre veien. Akershus hadde altså i 2013 et flytteoverskudd i forhold til Oslo på rundt 4 600 mennesker. Dette flytteoverskuddet øker år for år. I 2008 var det på vel 3 500 personer, i 2011 var det på nær 4 000. En analyse av ut og innflytting til Akershus etter alder fra Akershusstatistikken viser netto utflytting fra fylket for ungdom i aldersgruppen 16–29 år, trolig i hovedsak med sikte på utdanning. Samtidig får Akershus et stort påfyll av unge voksne i aldersgruppen 20–29 år fra utlandet, på jakt etter arbeid. Videre har Akershus en stor netto innflytting av personer i aldersgruppen 30–39 år, både fra andre fylker og fra utlandet. Dette mønsteret gjelder alle fylkets regioner, også Follo, og har holdt seg stabilt over flere år.

Befolkningsveksten i Follo er som tidligere nevnt i stor grad boligdrevet. Follo suksess med befolkningsutviklingen er dermed avhengig av regionens evne til å bygge attraktive boliger for den gruppe av innflyttere regionen ønsker å tiltrekke seg, i første rekke unge voksne. Samtidig har man på ingen måte full kontroll. Det er sterkt konkurranse mellom regionene i Akershus om å tiltrekke seg høyinntektsgrupper og folk med stor næringskompetanse. Videre legger statlige og regionale føringer sterke krav til fortetting og arealutnyttelse, som begrenser kommunenes handlefrihet. Dessuten er markedet viktig. Folk flytter ikke lenger ut fra Oslo enn de må for å finne den boligtypen de har råd til og ønsker seg. Men likevel, gjennom en boligdrevet befolkningsutvikling, har Follo store muligheter til selv å styre sin vekst, og til å skaffe seg en ung og velutdannet befolkning.

Framskrivning av befolkningen i Follo til 2040

Statistisk Sentralbyrå lager hvert år en framskrivning av befolkningen i norske kommuner etter en rekke alternativer. Det vanligste alternativet er mellomalternativet MMMM som forutsetter middels fruktbarhet, dødelighet, innvandring og innenlandsk flytting. Det er også dette alternativet som er lagt til grunn i areal- og transportplanen for Oslo og Akershus og for kommunenes egen planlegging, og er derfor også brukt her. Denne framskrivningen er vist i tabell 3.3.

Tabell 3.3 Befolkningsframskrivning for Follo 2015–2040. Alternativ MMMM. Kilde SSB

SSBs framskrivning alt MMMM	Befolkning per 1 januar						Gjennomsnittlig årlig befolkningsendring						
	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2015 2020	2020 2025	2025 2030	2030 2035	2035 2040	2015 2040	
	0211 Vestby	16310	17650	19033	20302	21370	22287	1,6 %	1,6 %	1,3 %	1,1 %	0,9 %	1,5 %
0213 Ski	29775	31524	33249	34854	36236	37455	1,2 %	1,1 %	1,0 %	0,8 %	0,7 %	1,0 %	
0214 Ås	18503	20458	22620	24693	26561	28222	2,1 %	2,1 %	1,8 %	1,5 %	1,3 %	2,1 %	
0215 Frogn	15656	16566	17315	17967	18476	18891	1,2 %	0,9 %	0,8 %	0,6 %	0,4 %	0,8 %	
0216 Nesodden	18372	19453	20416	21288	21995	22557	1,2 %	1,0 %	0,9 %	0,7 %	0,5 %	0,9 %	
0217 Oppegård	26580	27846	29187	30400	31451	32354	1,0 %	1,0 %	0,8 %	0,7 %	0,6 %	0,9 %	
0229 Enebakk	10760	11180	11602	11972	12262	12484	0,8 %	0,8 %	0,6 %	0,5 %	0,4 %	0,6 %	
Sum	135956	144677	153422	161476	168351	174250	1,3 %	1,2 %	1,0 %	0,9 %	0,7 %	1,1 %	
Landet	5165802	5448431	5708940	5946483	6149061	6321889	1,1 %	1,0 %	0,8 %	0,7 %	0,6 %	0,9 %	

En ser av tabellen at samlet ventes befolkningen i Follo å vokse med nær 40 000 innbyggere de neste 25 år, slik at det i 2040 bor rundt 174 000 mennesker i regionen. Denne forventede veksten er litt i overkant av den som har vært i Follo de siste 25 år, og også litt over forventet vekst i landet som helhet. En regner dermed med at Follo vil være en attraktiv region å bosette seg i framover.

SSBs framskrivning av befolkningsutviklingen viser vekst i alle kommunene i Follo. Særlig gjelder dette i Ås, der det forventes en vekst på 2,1 % pr. år i perioden, og i Vestby med 1,6 % pr. år. De andre kommunene har en forventet vekstrate omtrent som landsgjennomsnittet på 0,9 %, med unntak av Enebakk, der veksten framover er beregnet til 0,6 % pr. år. Fordelingen av veksten mellom kommunene i Follo er imidlertid som tidligere nevnt avhengig av boligbyggingen og hvilket overordnet regionalt vekstmønster en legger opp til.

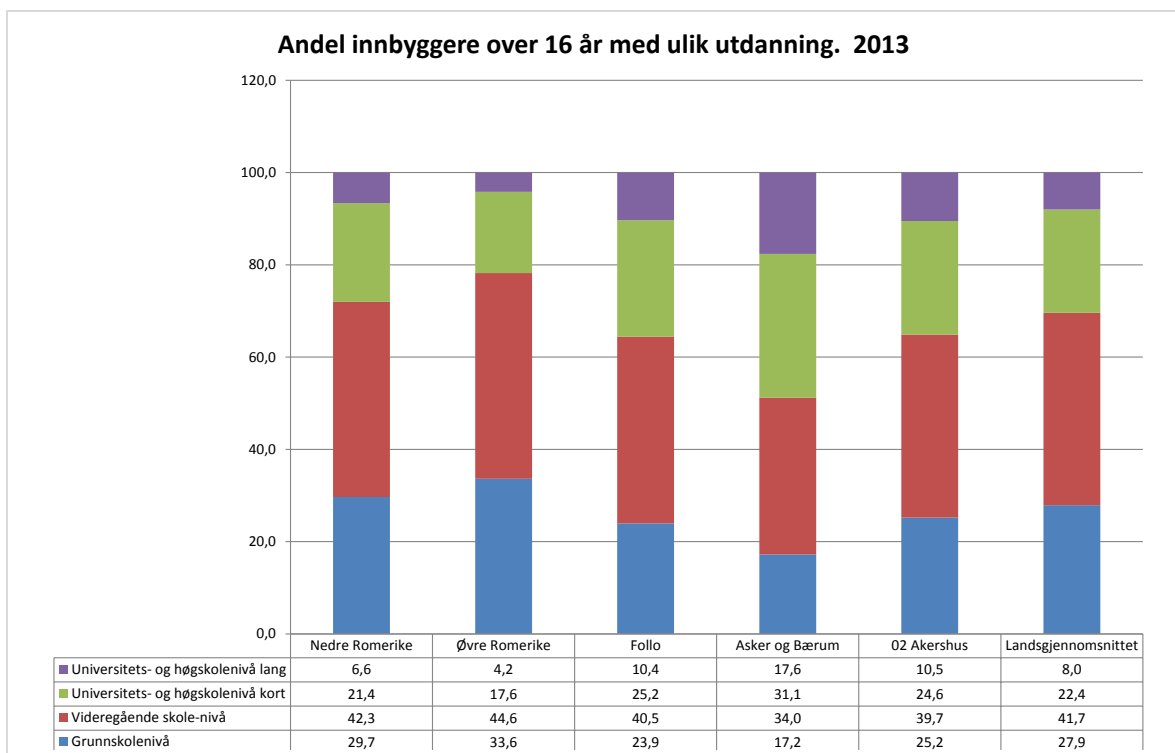
SSBs framskrivning MMMM viser en avdempet befolkningsvekst over tid, og har vist seg å stemme forholdsvis bra på landsbasis. I Oslo-området har imidlertid befolkningsveksten økt de senere år, og MMMM framskrivningen har vist seg å være noe lav. Som alternativ til bruk av MMMM framskrivningen har en derfor vurdert heller å foreslå for kommunene å benytte SSBs framskrivning HHMH, som legger opp til en høyere fruktbarhet, innenlandsk flytting i Oslo-området. Denne framskrivningen er vist som vedlegg.

I henhold til HHMH framskrivningen vil befolkningene i Follo øke til 198 000 i 2040, rundt 24 000 mennesker mer enn MMMM framskrivningen ovenfor. Begrunnelsen for heller å bruke denne framskrivningen er at ved å planlegge etter en framskrivning som kanskje er litt høyere enn det en

forventer, er det lettere å ligge i forkant med investeringer i samfunnsmessig infrastruktur enn om en planlegger etter en framskrivning som en tror er for lav.

Utdanningsnivået i Follokommunene

SSB lager hvert år statistikk over befolkningens utdanningsnivå i norske kommuner. De siste tilgjengelige tallene er fra 2013. En oversikt over utdanningsnivået i kommunene i Follo i 2013, sammenliknet med naboregionene og landsgjennomsnittet er vist i figur 3.15.



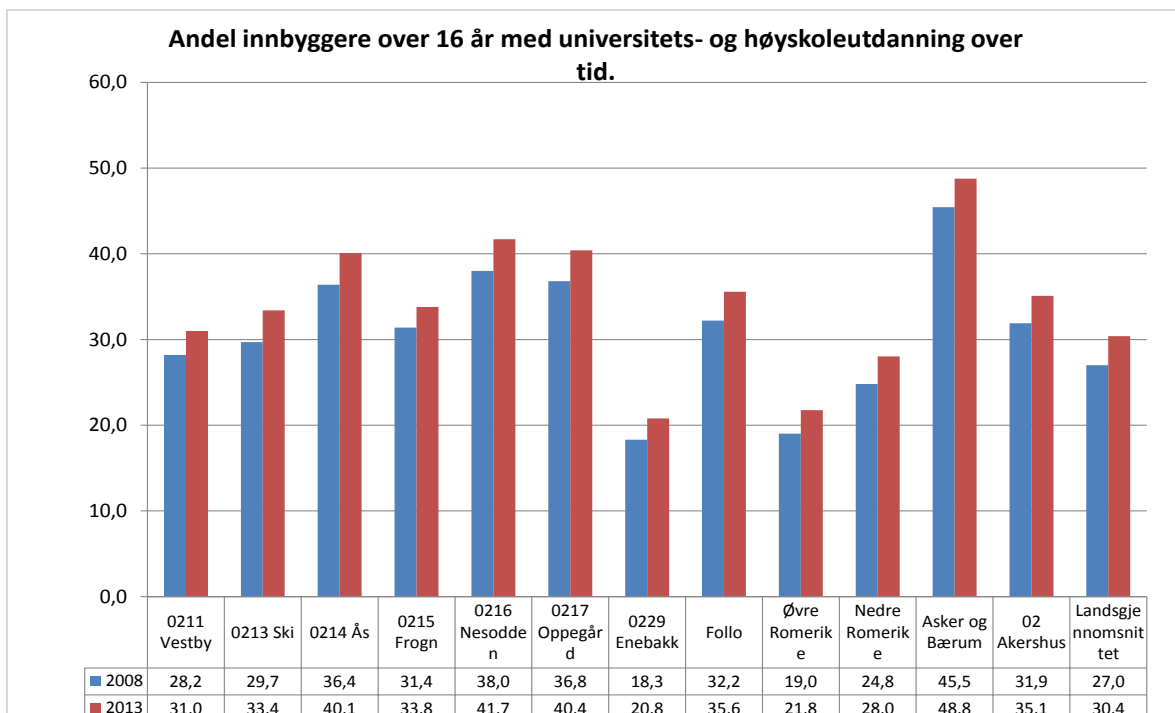
Figur 3.14 Utdanningsnivået på Follo og i naboregionene i 2013. Kilde: SSB

En ser av figuren at det er store forskjeller mellom regionene i Akershus når det gjelder befolkningens utdanningsnivå. Klart høyest i utdanningsnivå ligger Asker og Bærum, der 48 %, altså nesten halvparten av befolkningen over 16 år, har høyere utdanning, mens 34 % har videregående og bare 17 % grunnskole som høyeste utdanning. Asker og Bærum har imidlertid etter norske forhold et ekstremt høyt utdanningsnivå i befolkningen. I Follo ser man av figuren at befolkningens utdanningsnivå ligger noe lavere. Her har 36 % av befolkningen over 16 år høyere utdanning, mens 40 % har videregående skole som høyeste utdanning, og 24 % bare har grunnskole. Utdanningsnivået i Follo ligger imidlertid ganske nær gjennomsnittet for Akershus, og litt over landsgjennomsnittet. Utdanningsnivået på Romerike er for eksempel langt lavere enn i Follo.

Med hensyn til utdanningsnivå er man i samfunnsstudier mest opptatt av andelen av befolkningen med høyere utdanning, den såkalte kompetansetettheten, fordi denne er avgjørende for den lokale tilgangen på kvalifisert arbeidskraft i nye, framvoksende og kompetansekrevende næringer, og dermed også for næringsutviklingen i området. Utviklingen av kompetansetettheten i Follokommunene fra 2008 – 2013 er vist i figur 3.16. I figuren framgår også kompetansetettheten i de øvrige Akershusregionene og for landet som helhet.

Figur 3.16 viser at kompetansetettheten har økt i alle Follokommunene de siste årene, men ikke nok til at en tar noe særlig innpå kompetansetettheten i Asker og Bærum. Flere av Follokommunene har imidlertid et ganske høyt utdanningsnivå, både sammenliknet med

gjennomsnittet for Akershus og med landsgjennomsnittet. Både på Nesodden, i Ås og i Oppegård har over 40 % av befolkningen over 16 år høyere utdanning, og det er det ikke mange andre kommuner i Norge som har. I de øvrige kommunene i regionen varierer utdanningsnivået en del. I



Figur 3.15 Andel innbyggere over 16 år med høyere utdanning, 2008 og 2013. Kilde: SSB

Ski, Vestby og Frogn ligger kompetansetettheten omtrent på gjennomsnittet for Akershus, mens den i Enebakk er betydelig lavere. Her er andelen av befolkningen med høyere utdanning omtrent som i kommunene på Øvre Romerike, som har en tilsvarende avstand til Oslo.

Arbeidsplassdekning og struktur i næringslivet i Follo

En oversikt over arbeidsplassdekning og struktur i næringslivet i Follo i 2008 og 2013, framgår av tabell 3.4. Dataene i tabellen er hentet fra SSBs arbeidsgiver/arbeidstaker register. Helst skulle en hatt tall for en lengre periode, men en omlegging av næringsstrukturen til den nye internasjonale NACE-strukturen i 2008, gjør at tidligere data er lite sammenliknbare.

Tabell 3.4 Arbeidsplassdekning og struktur i Follo næringsliv i 2008 og 2013. Kilde: SSB.

Follo	Sysselsatte personer, etter bosted			Sysselsatte personer, etter arbeidssted			Netto innpendling		
	2008	2013	Endring	2008	2013	Endring	2008	2013	Endring
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	736	557	-179	729	535	-194	-7	-22	-15
05-09 Bergverksdrift og utvinning	202	253	51	31	20	-11	-171	-233	-62
10-33 Industri	2899	2650	-249	1850	1830	-20	-1049	-820	229
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	433	586	153	201	279	78	-232	-307	-75
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	4655	4974	319	3188	3855	667	-1467	-1119	348
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	13281	12886	-395	12588	13255	667	-693	369	1062
49-53 Transport og lagring	3673	3488	-185	2717	2619	-98	-956	-869	87
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	1596	1642	46	1050	1172	122	-546	-470	76
58-63 Informasjon og kommunikasjon	3995	4055	60	1631	1232	-399	-2364	-2823	-459
64-66 Finansiering og forsikring	2356	2208	-148	249	251	2	-2107	-1957	150
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	4991	5497	506	2691	3089	398	-2300	-2408	-108
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	3540	3610	70	1882	2116	234	-1658	-1494	164
84 Off. adm., forsvar, sosialforsikring	4736	5523	787	2267	2561	294	-2469	-2962	-493
85 Undervisning	5387	5897	510	4892	5324	432	-495	-573	-78
86-88 Helse- og sosialtjenester	10688	11531	843	8840	10159	1319	-1848	-1372	476
90-99 Personlig tjenesteyting	3015	3134	119	1824	1871	47	-1191	-1263	-72
00 Uoppgitt	324	412	88	309	378	69	-15	-34	-19
Totalt	66507	68903	2396	46939	50546	3607	-19568	-18357	1211

Tabellen viser først antall yrkesaktive personer bosatt i Follo i 2008 og i 2013 etter næring, og økningen i dette antallet. Deretter viser tabellen antall sysselsatte i Follo på samme måte. Avslutningsvis viser tabellen differansen mellom antall arbeidsplasser og antall yrkesaktive etter næring i 2008 og i 2013, og endringer i denne differansen over tid. Dette blir da et mål på endring i netto innpendling til regionen i denne femårsperioden etter næring og totalt. Tabellen viser Follo som helhet. Tilsvarende tabeller for hver kommune er vist som vedlegg til analysen.

En ser av tabell 3.4 at Follo høsten 2013 hadde nær 68 000 yrkesaktive bosatt i regionen, etter en økning på 2 400 siden 2008. Til disse kunne Follokommunene tilby vel 50 500 arbeidsplasser. Regionen hadde dermed høsten 2013 et samlet underskudd på rundt 18 400 arbeidsplasser, og en forholdsvis beskjeden arbeidsplassdekning, antall arbeidsplasser delt på antall yrkesaktive, på 73 %. Arbeidsplassdekningen har riktignok økt fra 70 % i 2008, men fortsatt er dette relativt lavt. Årsaken er naturligvis at mange yrkesaktive bosatt i Follo bruker Oslo som hovedarbeidsmarked, og pendler dit på arbeid. Den lave arbeidsplassdekningen er dermed ikke noe stort problem for Follokommunene, men skal Follo hevde seg som selvstendig region, bør en nok ta sikte på å heve den over tid gjennom et aktivt næringsarbeid.

Tabellen viser også forskjellen mellom antall yrkesaktive bosatt i Follo og antall arbeidsplasser i regionen fordelt på næring. Dermed har man også en indikasjon på hvordan næringslivet og næringsstrukturen i regionen er tilpasset regionens arbeidstakere. En ser av tabellen at Follo samlet har netto utpendling i omtrent alle næringer, og dermed overskudd på arbeidskraft i disse næringene. Eneste unntak er varehandel, der man har full arbeidsplassdekning og vel så det.

Mer interessant med hensyn til næringsutvikling i regionen er det imidlertid at Follo har en betydelig netto utpendling, og dermed et betydelig overskudd av yrkesaktive, innenfor vekstnæringer som informasjon og kommunikasjon, teknisk tjenesteyting og eiendomsdrift og forretningsmessig tjenesteyting. Dette er vekstnæringer der det i hovedsak kreves høyere utdanning. At Follo her har et stort overskudd av bosatte yrkesaktive, kan brukes i markedsføring overfor bedrifter innenfor disse næringene som ønsker å flytte nærmere der arbeidstakerne bor, på jakt etter næringskompetanse. Gjennom et bevisst næringsarbeid og god tilrettelegging for etablering av bedrifter i disse næringene i Follo, kan en trolig over tid øke arbeidsplassdekningen i regionen betydelig.

Den store andelen av høykompetent arbeidskraft i regionen har også Follorådet merket seg i sin samarbeidsplattform for næringsutvikling, der det legges opp til å bruke universitetet på Ås for alt det er verdt i næringsssammenheng, ved å satse spesielt på bioøkonomi. Dette har liknende regioner gjort med hell tidligere. Blant annet Uppsalaregionen, der det rundt universitetet har vokst fram en stor legemiddelindustri. Kunne en få til noe liknende i Follo, har en virkelig bidratt til næringsutvikling. I mellomtiden bør en imidlertid konkretisere samarbeidsplattformen betydelig i form av en næringsstrategianalyse som ikke bare sier hva man bør gjøre, men også hvordan man skal få det til.

Arbeidsreisependling og samspill mellom kommunene i Follo

Et bilde av pendlingsstrømmene mellom kommunene i Follo, og dermed også samspillet på arbeidsmarkedet mellom kommunene, er vist i pendlingsmatrisen i tabell 3.5. I tabell 3.6 er de samme opplysningene vist som prosentfordeling.

Tabellene er pendlingsmatriser som horisontalt viser hvor de yrkesaktive som er bosatt i en kommune arbeider, og vertikalt hvor de som har sin arbeidsplass i en kommune bor.

En ser for eksempel av tabell 3.5. at 3 013 yrkesaktive bosatt i Vestby arbeider i egen kommune. Videre arbeider 551 i Ski, 596 i Ås, 148 i Frogn osv. En ser også at 2 190 yrkesaktive bosatt i Vestby arbeider i Oslo.

Tabell 3.5 Pendlingsmatrise for Follo 2013. Kilde: SSB arbeidsmarkedsstatistikk

Sysselsatte 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	
Bosted	0211 Vestby	3013	551	596	148	17	202	19	4546	171	186	4903	2190	395	444	254	8186	
	0213 Ski	250	5354	920	143	35	891	94	7687	362	442	8491	5819	85	287	408	15090	
	0214 Ås	277	1217	3277	227	31	355	32	5416	171	225	5812	2818	92	196	384	9302	
	0215 Frogn	224	450	582	2925	217	204	9	4611	165	238	5014	2582	56	122	321	8095	
	0216 Nesodden	55	206	229	150	3558	91	7	4296	158	455	4909	3963	22	72	321	9287	
	0217 Oppegård	93	833	254	64	30	3681	23	4978	365	595	5938	6888	36	108	414	13384	
	0229 Enebakk	40	323	89	9	7	94	1624	2186	979	124	3289	2018	9	89	154	5559	
	Follo	3952	8934	5947	3666	3895	5518	1808	33720	2371	2265	38356	26278	695	1318	2256	68903	
	Fylket for øvrig	187	427	233	77	68	555	257	1804									
	Fylket totalt	4139	9361	6180	3743	3963	6073	2065	35524									
	0301 Oslo kommune	516	1605	904	320	342	2089	258	6034									
	0104 Moss	676	244	227	50	14	126	16	1353									
	0123 Spydeberg	36	273	85	14	4	68	39	519									
	0124 Askim	90	509	174	24	13	105	37	952									
	0136 Rygge	239	80	98	15	5	41	12	490									
	0138 Høvel	114	429	171	24	12	91	49	890									
	Østfold for øvrig	651	658	439	64	27	242	74	2155									
	Andre	320	789	447	155	122	596	183	2612									
	Totalt	6781	13948	8725	4409	4502	9431	2733	50529									

Omvendt ser en at 250 arbeidstakere pendler inn til Vestby fra Ski, 277 fra Ås, 224 fra Frogn osv., mens 516 arbeidstakere pendler inn til Vestby fra Oslo. Pendlingen mellom de andre kommunene i regionen kan leses ut av matrisen på samme måte. Her skal en bare kommentere noen særlig interessante forhold.

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

Sysselsatte 16-74 år 4 kvarter 2013		Arbeidssted															
		0211	0213	0214	0215	0216	0217	229	Follo	Romerike	Asker Bærum	Fylket totalt	Oslo	Moss	Østfold førøv	Annet	Totalt
Bosted	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 %								

En ser for det første at alle kommunene i Follo har en egendekning av arbeidsplasser under 100 %, selv Ski som næringsmessig peker seg ut som regionsenter. Tabell 3.5 viser at Ski har en arbeidsplassdekning på 92 %, selv om Ski har nesten 14 000 arbeidsplasser, klart flest i regionen. Ås har omtrent det samme med 94 %, i hovedsak som følge av universitetet. For de andre kommunene varierer egendekningen fra rundt 50 % i Enebakk, Frogn og Nesodden, til 70 % i Oppegård og 83 % i Vestby.

Det interne samspillet mellom kommunene i Follo leses best ut av tabell 3.6, som viser pendlingen mellom kommunene i prosent av antall yrkesaktive.

Tabellen viser at Oslo er en svært viktig arbeidsplass for alle kommunene i Follo. Samlet pendler 38 % av regionens yrkesaktive til Oslo. I Oppegård pendler faktisk over halvparten dit, mens 43 % av de yrkesaktive pendler til Oslo fra Nesodden. Omvendt dekkes 12 % av arbeidsplassene i Follo av folk fra Oslo. I Oppegård som ligger nærmest, er andelen hele 22 %.

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.

Lenger sør i Follo ser en at Ås, Ski og Oppegård har tett integrerte arbeidsmarkeder, med betydelig pendling, 6-13 %, mellom kommunene begge veier. Ski, som ligger i midten, fungerer i dag næringsmessig og handelsmessig som det naturlige regionsenteret for disse tre kommunene, og i stor grad også for Vestby, Frogn og Enebakk. En ser av tabell 3.6. at pendlingen fra de tre sistnevnte kommunene mot Ski er 6-7 %, mens pendlingen motsatt vei bare er 1-2 %.

Kjernen i Follas arbeidsmarked er altså den tett utbygde strekningen langs hovedkommunikasjonsaksen fra Kolbotn til Ås, med Ski som by og regionsenter i midten. Vestby, Frogn og Enebakk er ikke like integrert i dette felles arbeidsmarkedet, men benytter seg av det som arbeidsplass og bruker Ski som by og regionsenter. For en eventuell kommunesammenslutning i Follo, er dette interessante strukturer å studere videre.

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus – Senterstruktur og kommunikasjoner i Follo

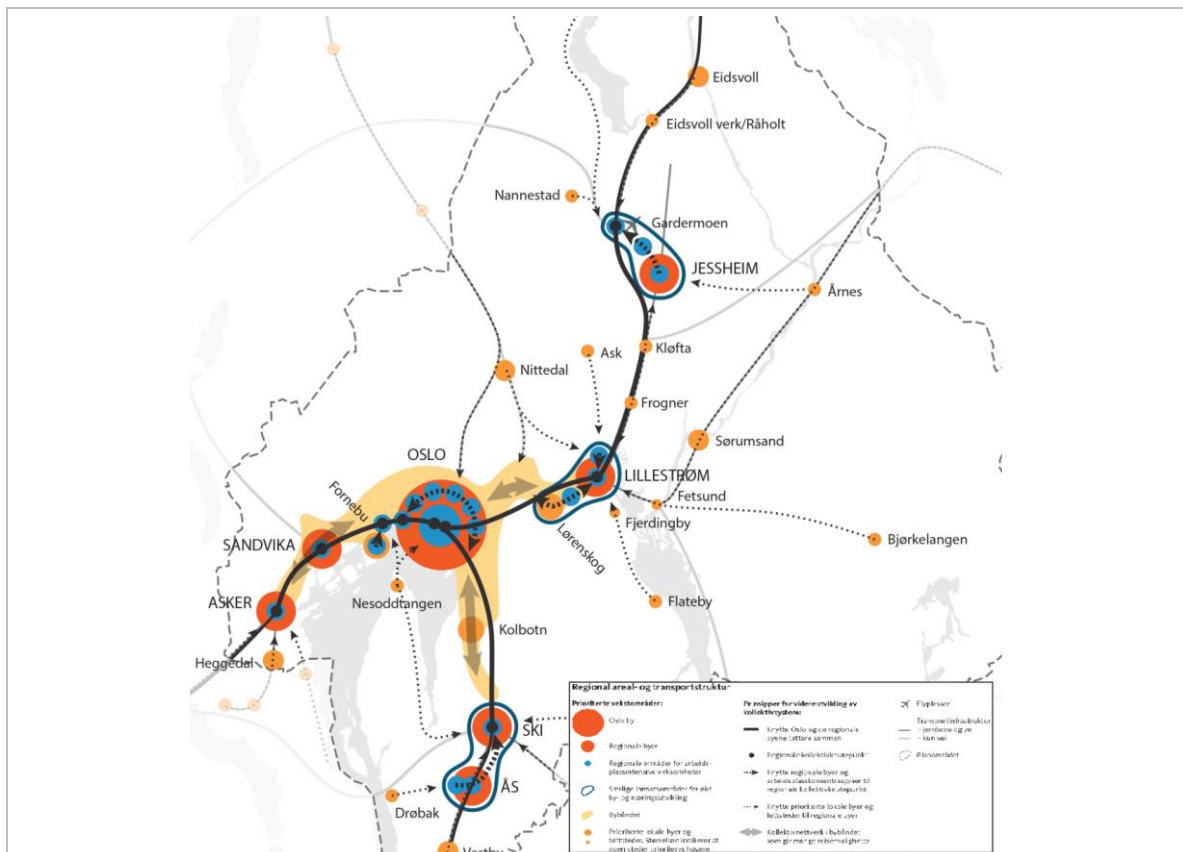
Plansamarbeidet Oslo/Akershus har nylig lagt fram Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. I denne planen legges det opp til en flerkjernet byutvikling, der betydelige deler av den ventede befolknings- og næringslivsveksten i Oslo-området framover forsøkes lagt til de regionale byene i Akershus, og til bybåndet som strekker seg fra Oslo sentrum til Asker i vest, Oppegård i sør og Lillestrøm/Kjeller i nordøst. Tanken er at bybåndet og de regionale byene skal få en betydelig rolle i regionen, avlaste Oslo sentrum, og knyttes sammen med Oslo gjennom et effektivt og miljøvennlig kollektivtilbud. Gjennom å konsentrere veksten til disse områdene skapes det grunnlag for levende regionale byer med et godt handel-, service- og kollektivtilbud, og med gode bomiljøer som kan appellere til en bredt sammensatt befolkning.

Et bilde av det planlagte areal og transportsystemet i Oslo-området framover er vist i figur 3.17.

En ser av figuren at Asker og Sandvika utpekes som regionale byer og vekstsentre i vest, Lillestrøm/Lørenskog og Jessheim i nordøst og Ski og Ås i sør. Mesteparten av befolkningsveksten og næringslivsveksten i Oslo-området planlegges lagt til bybåndet og til disse regionale byene.

I Follo legger plansamarbeidet i høringsutkastet opp til at mesteparten av veksten i regionen framover skal skje i og rundt bybåndet mot Ski, og langs hovedkommunikasjonsaksen (E6 og jernbanen) videre sørover mot Vestby. Plansamarbeidet tenker seg videre at Ski og Ås nærmest vokser sammen til en tvillingby.

Regionrådet for Follo har imidlertid i sin høringsuttalelse til areal og transportplanen uttalt at de verdifulle landbruksarealene mellom Ski og Ås sentrum må vernes, og ønsker derfor heller at disse to regionale byene skal utvikle seg hver for seg, og ikke vokse sammen. En ønsker også at de andre større tettstedene i Follo skal få utvikle seg naturlig, og knyttes opp mot hovedkommunikasjonsaksen i regionen gjennom gode veier og kollektivtilbud.



Figur 3.16 Regional areal og transportstruktur i årene framover. Kilde regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.

En oversikt over de prioriterte tettstedene i Follo og deres plass i senterhierarkiet er vist i tabell 3.7.

Tabell 3.7 Prioriterte tettsteder og senterhierarki i Follo. Kilde SSB og Regional plan for areal og transport

Tettsted	Plass i senterhierarki	Befolkning i tettstedet	Befolkning i kommunen	Arbeidsplasser i kommunen
Ski	Regional by	14 400	29 800	14 000
Ås	Regional by	9 300	18 500	8 700
Kolbotn	Prioritert lokal by	10 000?	26 600	9 400
Vestby	Prioritert lokal by	4 200	16 300	6 800
Drøbak	Lokal by/tettsted	13 400	15 700	4 400
Nesoddtangen	Lokal by/tettsted	12 400	18 400	4 500
Ytre Enebakk	Lokal by/tettsted	4 000	10 800	2 700
Flateby	Lokal by/tettsted	3 700	10 800	2 700

Tabell 3.7 viser at Ski og Ås er utpekt som regionale byer i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. I disse regionale byene legges det opp til utvikling av sentrumsområder med store, arbeidsintensive virksomheter som er tilgjengelige med kollektivtransport fra hele regionen. En ser av tabellen at Ski peker seg ut som det naturlige regionsenteret i Follo, med en befolkning i Ski tettsted på 14 400 mennesker, meget stor handelsvirksomhet og mange arbeidsplasser i og rundt tettstedet. Ås har i dag rundt 9 300 mennesker i tettstedet, og et stort antall regionale arbeidsplasser, særlig tilknyttet universitetet. Også her legger Plansamarbeidet opp til en betydelig vekst i årene framover.

En ser videre av tabell 3.7 at Kolbotn og Vestby som også ligger langs hovedkommunikasjonsaksen, er utpekt i senterhierarkiet som prioriterte lokale byer/tettsteder, med en befolkningsdrevet

vekst som gir grunnlag for utvikling av konsentrerte sentrum for hele kommunen med et bredt lokalt handels- og tjenestetilbud.

Kolbotn ligger inne i bybåndet sør for Oslo, og inngår i tettstedsstatistikken som en del av Oslo tettsted. Nesten 26 000 innbyggere i Oppegård og 11 000 innbyggere i Ski inngår i Oslo tettsted, som en sammenhengende tettstedsbebyggelse. Hvor mange mennesker som sokner til Kolbotn tettsted er derfor avhengig av hvordan en avgrenser tettstedet. Det kan være 10 000 mennesker eller mer. Videre er det mange arbeidsplasser i og rundt Kolbotn.

Vestby ligger også på hovedkommunikasjonsaksen sørover, og har i dag rundt 4 200 mennesker i tettstedet, og mange arbeidsplasser rundt. Plansamarbeidet tenker seg at Vestby tettsted utvikler seg videre som en prioritert lokal by for hele kommunen, og som arbeidsplass for de sørlige delene av Follo, der kommunen har hatt stor suksess de senere år gjennom flere store næringslivs-etableringer.

Ellers viser tabellen at Drøbak, Nesoddtangen, Ytre Enebakk og Flateby, som alle ligger utenfor hovedkommunikasjonsaksen i Follo, er definert som lokale byer eller tettsteder i senterhierarkiet. Drøbak er jo helt klart en by, med bystruktur og et veldefinert sentrum, 13 400 mennesker i tettstedet og rundt 4 400 arbeidsplasser i kommunen. Nesoddtangen har rundt 12 400 mennesker i tettstedet, og 4 500 arbeidsplasser i kommunen. Nesoddtangen framstår imidlertid mer som et kommunesenter og stort tettsted, enn en by. Det samme gjelder Ytre Enebakk og Flateby som er betydelig mindre sentre med henholdsvis 4 000 og 3 700 mennesker i tettstedet.

Det utbyggingsmønsteret og den senterstrukturen det her legges opp til virker fornuftig med sikte på en miljømessig bærekraftig utvikling i Follo i årene framover.

Oppsummering kommunens rolle som samfunnsutvikler

Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse: Erfaring fra andre større kommuner er at de er bedre stilt når det gjelder å tiltrekke seg og beholde kompetanse innenfor fagområdene arealplanlegging og samfunnsutvikling. Større fagmiljøer vil være bedre rustet for å ivareta kommunens rolle som samfunnsutvikler, særlig når det gjelder arealplanlegging, samferdsel, næringsutvikling og miljø.

Funksjonelle samfunnsutviklingsområder: Den største gevinsten ved en kommunesammenslåing i Folloregionen er en bedre ivaretagelse av samfunnsutviklingen. Pr. i dag er kommunene hver for seg svake i arbeidet med å ivareta viktige samfunnshensyn som krever regional samarbeid og utvikling særlig om areal- og næringsutvikling i regionen, men også innenfor transport- og kollektivutbygging. En kommunesammenslåing vil sikre en større grad av regional utvikling i Follo og den nye kommunen vil være en sterkere part i den regionale utviklingen i Akershus.

Ved en kommunesammenslåing vil et samlet kommunestyre i større grad fremstå mer enhetlig sammenlignet med dagens situasjon der syv kommuner skal søke enighet i viktige spørsmål om samfunnsutviklingsoppgaver.

Det er viktig at hovedstadsområdet fortsatt består av flere kommuner, men også i hovedstadsområdet bør kommunene så langt som mulig utgjøre funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Ved sammenslåinger av kommuner rundt Oslo, vil det bli færre aktører i hovedstadsområdet som må samarbeide. Oslo kommune kan da samarbeide direkte med enkeltkommuner med mer likeverdig kapasitet og kompetanse om felles løsninger for hovedstadsområdet. Dette skaper en mer oversiktlig og enhetlig forvaltning for innbyggere, næringsliv, andre kommuner, samt statlige og regionale aktører.

3.2.5 Demokratisk arena

De samfunnsmessige hensyn knyttet til kommunen som demokratisk arena er i første rekke knyttet til kriteriene om:

Høy politisk deltakelse som eksempelvis kan operasjonaliseres gjennom valgdeltakelse, deltakelse i ulike typer aktiviteter mellom valg, antall partier som stiller lister ved valg, deltakelse og omfang innenfor frivillig sektor.

Lokalpolitisk styring kan operasjonaliseres gjennom antallet interkommunale ordninger. Vurderingen av lokalpolitisk styring handler også om vurderinger knyttet til administrativ kompetanse og kapasitet som gjennomfører og tilrettelegger for politiske prioriteringer. Organisering og kapasitet i kommuneadministrasjonen vil således kunne være en sentral komponent i etableringen av nye løsninger for å sikre god lokalpolitisk styring.

Lokal identitet handler om innbyggernes opplevelse av tilknytning til et område og felles identitet med andre områder. Hver kommune har sin historie som over tid har lagt grunn for den lokale tilhørigheten, lokale strukturer og forholdet til nabokommunene.

Politisk deltakelse

Valgdeltakelsen ved de to siste kommunestyrevalgene har vært høyere i Follokommunene enn i landet for øvrig. Unntaket er Enebakk som har hatt en valgdeltakelse litt under landsgjennomsnittet, se tabell under.

Tabell 3.8 Valgdeltakelse de to siste kommunestyrevalgene

Kommune	Valgdeltakelse - kommunestyrevalg	
	2007	2011
Vestby	66,8	68,3
Ski	63,8	66,9
Ås	63,3	65,9
Frogn	67,7	69,2
Nesodden	63,3	70,1
Oppegård	68,2	72,2
Enebakk	60,9	62,1
Hele landet	61,7	64,5

Valgdeltakelsen ved fylkestingsvalget var lavere enn i kommunestyrevalget i alle kommunene, med unntak av Oppegård.

Det er vanskelig å forutse hvordan det politiske engasjementet i de nåværende kommunene vil utvikle dersom det gjennomføres kommunesammenslåinger i Follo. Telemarksforskning har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet erfaringene med fire frivillige kommunesammenslutninger². Kommunesammenslutningene omfattet kommunene:

- Vindafjord og Ølen
- Kristiansund og Frei
- Aure og Tusna
- Bodø og Skjerstad

² Kilde: Telemarksforskning. Frivillige kommunesammenslutninger 2005–2008. TF-rapport 259 2009

Når det gjelder valgdeltakelse, viste undersøkelsen at interessen for å stemme har økt i fem av de gamle kommunene og gått litt ned i tre kommuner. Dette er undersøkt både gjennom en spørreundersøkelse og etterpå bekreftet gjennom SSBs valgstatistikk.

Undersøkelse viste videre at interessen for å påta seg politiske verv har blitt noe redusert. Dette forklares med at kommunene er blitt større og at det dermed er færre verv som er tilgjengelig pr. innbygger. Interessen for å fremme synspunkter om kommunale saker på en annen måte eksempelvis gjennom avisinnlegg, deltakelse i demonstrasjoner, folkemøter, underskriftskampanjer, er også noe redusert men i mindre grad enn i interessen for å påta seg politiske verv.

For å utvide bildet av om det skjer endringer i valgdeltakelsen etter kommunesammenslutning har vi også sett på hva som skjedde da

- Tønsberg og Sem
- Larvik, Hedrum, Tjølling, Brunlanes og Stavern

ble slått sammen på 80-tallet. I alle disse kommunene gikk valgdeltakelsen noe ned fra 1983 til 1987.

En annen effekt av kommunesammenslutninger som Telemarksforskning fant, var at kommunevalgene i større grad hadde blitt et partivalg enn et personvalg. Et overraskende funn var at bygdelistene hadde blitt borte.

Som et supplement til de tradisjonelle demokratiske arenaene blir det noen steder etablert lokalutvalg. Lokalutvalg er forankret i Kommunelovens § 12 og deres viktigste oppgaver er

- å ivareta og fremme lokalområdets interesser overfor kommunens politiske ledelse, administrasjon og andre offentlige instanser
- å være kontaktforum mellom den kommunale forvaltning og lokalmiljøet
- å utarbeide strategier og fremme forslag til utvikling av lokalmiljøet på slike områder som bosetting, oppvekstmiljø, helse, omsorg, arealdisponering, kommunikasjon, næringsutvikling
- å gi råd overfor kommunen i saker som spesielt berører området slik som plansaker

Erfaringene fra de fire kommunesammenslutningene omtalt ovenfor blir av Telemarksforskning omtalt som et nyttig lokaldemokratisk supplement i større kommuner. Dette åpner for at kommunepolitikere ikke i samme grad trenger å fungere som bygdepolitikere, men i større grad kan ha oppmerksomhet på den helhetlige utviklingen i kommunen.

Et tema som ofte diskuteres i forbindelse med kommunesammenslutninger er om sammenslutningen vil føre til mer politisk handlekraftige kommuner. Telemarksforskning fant i sin undersøkelse at innbyggerne i liten grad opplevde forskjeller før og etter sammenslåingen i spørsmålet om økt handlefrihet. Unntaket var Kristiansund som opplevde at man etter sammenslåingen hadde fått en mer helhetlig forvaltning av arealer for å sikre utviklingsmuligheter for næringslivet og Kristiansund som regionsenter. I en undersøkelse om erfaringene med den danske kommunereformen fant forskere fra Universitetet i Nordland og Roskilde universitet at demokratiet var blitt styrket gjennom kommunenes økte handlingskraft. De nye kommunene løser flere oppgaver og de har flere ressurser å sette inn på tvers av tradisjonelle forvaltningsnivåer. Dette har ført til at de kan levere løsninger som svarer på lokalsamfunnets behov.

Lokalpolitisk styring

Vi har sett nærmere på antallet interkommunale ordninger og kommunenes kompetanse og kapasitet som gjennomfører og tilrettelegger for politiske prioriteringer.

Kommunene i Follo har pr. i dag en rekke *interkommunale samarbeidsløsninger* organisert som:

- Interkommunale selskaper (IKS) organisert etter Lov om interkommunale selskaper
- Interkommunalt samarbeid etter Kommunelovens § 27
- Vertskommunesamarbeid etter Kommunelovens § 28 a
- Aksjeselskaper
- Samarbeidsavtaler

Tabellene nedenfor gir en oversikt over eksisterende interkommunale samarbeidsløsninger mellom Follokommunene i dag.

Tabell 3.9 Oversikt over interkommunalt samarbeid mellom Follokommunene i dag

SAMARBEIDSLØSNINGER	Vestby	Ski	Ås	Frogn	Nesodden	Oppegård	Enebakk
IKS							
Follo Kvalifiseringscenter IKS							
Follo lokalmedisinske senter IKS (under etablering)							
Follo legervaktIKS							
Follo Ren IKS							
Krise og incestsenteret i Follo IKS							
Norde Follo brannvesen IKS							
Nordre Follo renseanlegg IKS							
Søndre Follo branvesen IKS							
Søndre Follo renseanlegg							
Kommuneloven § 27							
FIKS - Follo interkommunale kontrollutvalgsekretariat							
Follo distriktsrevisjon							
Kemneren i Follo							
Follo barnevernvakt							
Vertskommunesamarbeid. § 28							
IKT-Follo							
Follo barne og ungdomsskole							
IKT-Follo							
Follo Futura							
Alarmsentral Follo Øst							
Samarbeidsavtaler							
Landbrukskontor							
Follo byggetilsyn							
Tolketjenesten i Follo							
Follo museum							
Kompetansehjulet i Follo							
Fagområdet for vann og avløpsteknisk samarbeid							

I tillegg til samarbeidsløsningene omtalt ovenfor, deltar både Vestby og Enebakk i annet interkommunalt samarbeid. Vestby deltar eksempelvis i MOVAR og Enebakk har samarbeid med Romerikskommunene når det gjelder felles overformynderi og ROAF.

Både interkommunale selskaper, § 27-samarbeid og aksjeselskaper er egne rettssubjekter med eget styre (§ 27-samarbeid er ikke alltid egne rettssubjekter). Generelle erfaringer med mange av disse selskapene er de ofte lever sitt eget liv uten demokratisk kontroll, og i noen tilfeller også liten kontroll fra administrasjonens side. Mange av disse selskapene er imidlertid opprettet fordi det har vært økonomisk hensiktsmessig for å sikre en effektiv drift, god utnyttelse av utstyr og mannskaper, ha sikre døgnkontinuerlig drift mm. Gode eksempler er brannvesen, renseanlegg, renovasjon, alarmsentral og barnevernvakt. I en situasjon der alle Follokommunene inngår i én kommune, vil behovet for noen av de etablerte selskapene bortfalle og dermed gi mulighet for bedre demokratisk kontroll. Det er grunn til å anta at mange av selskapene slik som brannvesen og Follo Ren mm vil drives videre som egne rettssubjekter i den nye kommunen. Man kommer da i en situasjon med en eier (eller et fåtall eiere) som vil kunne sikre en bedre eierstyring enn det man har i dag.

Et interessant funn fra den nevnte undersøkelsen om kommunereformen i Danmark var imidlertid at de nye og store kommunene har intensivert det interkommunale samarbeidet om eksempelvis turisme, miljøregulering og infrastruktur. Antakelsen om at interkommunalt samarbeid ville falle bort med kommunereformen holdt dermed ikke stikk. Det vanskelig å ha noen formening om kommunereformen i Norge vil ha tilsvarende effekter.

Når det gjelder administrativ kompetanse og kapasitet i kommunene til å gjennomføre og tilrettelegge for politiske prioriteringer handler dette i stor grad om hvor godt rustet kommunen er til å fremme forslag for det politiske nivået, bearbeide innspill fra kommunestyre eller bystyre og evne til å omsette de politiske vedtakene i praksis. I norsk sammenheng er Follokommunene allerede store kommuner og vil dermed i utgangspunktet være relativt godt rustet til å tilrettelegge for og gjennomføre politiske prioriteringer.

Lokal identitet

Det er gjennomført innbyggerundersøkelser i Enebakk, Oppegård og Ski. Frogn kommune har også gjennomført en innbyggerundersøkelse, men svarprosenten har vært noe lav. Kommunen har imidlertid valgt å bruke resultatene men uten å trekke sikre konklusjoner. Ås kommune har gjennomført innbyggerundersøkelsen, men resultatene av denne er ikke offentliggjort før konsulenten avsluttet sitt arbeid. Nesodden vil gjennomføre sin innbyggerundersøkelse i løpet av høsten 2015. Vestby kommune har ikke planer om å gjennomføre en innbyggerundersøkelse.

Nedenfor gjengis hovedfunnene fra innbyggerundersøkelsene i Enebakk, Oppegård og Ski.

- Det er relativt sterk steds- og kommunetilhørighet i alle kommunene
- Innbyggere i Ski oppgir sterk regional tilhørighet til Follo, mens Oppegård og Enebakk oppgir svak tilhørighet.
- I Enebakk peker flere (68 %) på sammenslåing med andre kommuner som et alternativ for Enebakk, framfor å fortsette alene (29 %).
- Halvparten av innbyggerne i Ski er for en kommunesammenslåing
- I Oppegård er flere imot enn for kommunesammenslåing. Oppegårds befolkning mener at de kan klare seg godt alene
- Det synes å være enighet på tvers av kommunegrensene om at en kommunesammenslåing vil gi større effektivitet, bedre tjenester og styrket kommuneøkonomi
- Innbyggerne i Enebakk mener at lokaldemokratiet blir dårligere i en større kommune.

Oppsummering kommunens rolle som demokratisk arena

Høy politisk deltakelse: Follokommunene har hatt en valgdeltakelse på kommunevalg som ligger over landsgjennomsnittet. Erfaringer fra andre kommunesammenslåinger viser at valgdeltakelsen i liten grad påvirkes av dette. Det blir naturlig nok flere innbyggere for hver folkevalgt, men dette blir i noen tilfeller kompensert gjennom andre former for dialog og samhandling med innbyggerne

Lokal politisk styring: Follokommunene har pr. i dag etablert en rekke interkommunale samarbeidsløsninger. Mange av disse samarbeidene er organisert som egne rettssubjekter med de styringsmessige utfordringer dette gir. Gjennom kommunesammenslåing vil behovet for noen av disse selskapene falle bort og dermed øke den demokratiske kontrollen av disse tjenestene. Selv om man velger å beholde alle eller et fåtall av de interkommunale selskapene vil eierstyringen bli styrket ved at et fåtall eiere vil kunne ha en tettere oppfølging og kontroll av selskapene.

Lokal identitet: I kommuner som har gjennomført innbyggerundersøkelser viser resultatene at innbyggerne har en relativt sterk steds- og kommunetilhørighet. Undersøkelsene viser også at innbyggerne i Follo kommunene har ulike synspunkter på om det bør gjennomføres kommuneslåinger og med hvem.

4 Agenda Kaupangs anbefaling

Vi har tidligere i denne rapporten beskrevet et faktagrunnlag for Follo kommunenes fire roller som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Vi har vurdert rollene som tjenesteyter og myndighetsutøver som godt ivaretatt i de syv kommunene, mye på grunn av deres innbyggerstørrelse, med ett mulig unntak når det gjelder Enebakk som er en noe mindre kommune.

Som følge av at rollen som tjenesteyter, myndighetsutøver og demokratisk arena i hovedsak synes å være godt ivaretatt, har vi valgt å legge vekt kommunens rolle som *samfunnsutvikler* når vi vurderer mulige kommunesammenslåinger i Folloregionen.

4.1 Mulige alternativer

Vi har vurdert følgende alternativer for en ny kommunestruktur i Follo:

1. Opprettholde dagens kommunestruktur
2. Sammenslåing av alle de syv kommunene i en ny kommune
3. Etablering av to nye kommuner i Follo bestående av:
 - a. Ås, Oppegård og Ski, samt Enebakk om de ønsker det
 - b. Vestby og Frogn, samt Nesodden om de ønsker det
4. Sammenslåing av Ås, Ski og Oppegård som en regional kjerne som de andre kommunene i Follo eventuelt kan slutte seg til

Alternativene presentert overfor handler i hovedsak om å beholde dagens struktur eller å velge ulike modeller for en ny kommunestruktur i Follo. Våre analyser som er gjennomført viser at Follo kommunene vil kunne oppnå effekter gjennom sammenslåing av tre eller flere kommuner, særlig i rollen som samfunnsutvikler og delvis i rollen som myndighetsutøver og tjenesteutvikler. Innhentning av kvalitative vurderinger av fordeler og ulemper ved dagens struktur og ved en sammenslåing av kommuner i Follo taler også for at kommunene vil være bedre stilt og oppnå effekter ved å slå seg sammen, jf. tabellene nedenfor.

Tabell 4.1 Fordeler og ulemper ved dagens kommunestruktur

Fordeler	Ulemper
Kommunene er allerede relativt store og har tatt ut stordrifts-fordeler	Den enkelte kommune er svak alene mot statlige og fylkeskommunale myndigheter
Mange lokalpolitikere med bred lokalkunnskap	Kommunene alene har mindre kraft ifht areal- og næringsplanlegging
Kommunene styrer selv egen befolkningsutvikling, ref tilrettelegging av infrastruktur og boligbygging	I dag mangler det en rekke strategiske planer for regionen, s.s nærings- og arealplan
Sterk identitet og lokal forankring	Kommunene har i for stor grad rettet oppmerksomheten innad i egen kommune og fremstår ikke samlet ifb med de utfordringene som regionen er i eller som kommer til å stå i
Opprettholder kjente strukturer, s.s skolekretser, sykehjem, barnehager, lokale arrangementer, 17. mai feiring, etc	

Tabell 4.2 Fordeler og ulemper ved ulike alternative kommunesammenslåinger

Fordeler	Ulemper
Større innflytelse overfor statlige og fylkeskommunale myndigheter	Avstand til tjenestene og til menneskene
Mer helhetlig arealplanlegging for bolig- og næringsutvikling	Ikke like intuitivt hvilket tettsted som skal være sentrum
Større fagmiljøer vil kunne gi høyere kvalitet og større grad av profesjonalitet	Ulike kulturer i de syv kommunene
Stordriftsfordeler vil kunne gi mer effektive og likeverdige tjenester	Følelser og tilhørighet for innbyggerne og politikerne
Kunne tiltrekke seg de dyktigste fagpersonene i konkurranse med Oslo	Lokaldemokratiet utfordres ved færre politikere og fare for å miste deres lokalkunnskap
Bedre sikkerhet innenfor helseområdet og i bruk av ny velferdsteknologi	Mange IT-systemer som må harmoniseres
Større slagkraft i miljø og klimaspørsmål	Grendeskoler og deres funksjon i de små lokalsamfunnene kan trues
Samhandlingsreformen krever bredt fagmiljø og økt ressursinnsats	Utfordringer med transport fra Nesodden til Follo
Mer robust og enhetlig på IT	Kjente strukturen vil kunne endres, eks skolekretser, sykehjemstildeling, barnehager, etc
Styrking av folkehelseinitiativene	
I større grad spille på og utnytte det utdannings- og fagmiljøet som ligger på NMBU	
Follo er pr i dag samme opptaksområder for videregående skoler	
Bedre eierstyring av interkommunale selskaper og mulighet for å avvikle noen av disse	

Med bakgrunn i de gjennomførte analysene vil vi ikke anbefale å beholde dagens kommunestruktur i Follo.

4.2 Konsulentens anbefaling

Med bakgrunn i våre analyser og vurderinger har vi kommet fram til at Follokommunene alt i alt vil tjene på at det gjennomføres en kommunereform, og da særlig for å ivareta rollen som samfunnsutvikler men også delvis i rollen som myndighetsutøver og tjenesteutvikler.

Etter vår vurdering er det særlig kommunene Ås, Ski og Oppegård som vil kunne ha de største effektene gjennom etablering av en ny kommune. Disse kommunene kan danne en regional kjerne som de øvrige kommunene kan slutte seg til om de ønsker det. En slik sammensluttet kommune vil danne en tung regional enhet sør for Oslo. Den nye kommunen vil kunne gi betydelige gevinster gjennom samordnet areal- og samferdselsplanlegging og bedre regional næringsutvikling.

Blir alle kommunene med i en slik sammenslutning, får en alternativ 2, som helt klart er det alternativet som gir størst regional tyngde. Når det gjelder alternativ 3 ser vi det som u hensiktsmessig å bygge opp to større kommuner som vil kunne utfordre hverandre på helhetlig planlegging innenfor for både arealbruk og samferdsel, samt tettstedsutvikling. Gjennom dette alternativet vil man heller ikke ha samme tyngde i den regionale utvikling i Oslo og Akershus.

Konsekvenser for kommuner som blir utenfor

Dersom bare noen av Follokommunene går sammen, mens andre blir stående utenfor, vil det bli en kraftig ubalanse i Folloregionen. Dette kan skape betydelige konsekvenser for de kommunene som velger å stå utenfor en sammenslutning, særlig på næringsiden, der den største kommunen vanligvis framstår som klart mest attraktiv. For Enebakk, Frogn og Nesodden, som alle har svært lav arbeidsplassdekning på rundt 50 %, er dette en lite gunstig situasjon, og et godt argument for å være med på sammenslutningen. Vestby, som har betydelig høyere arbeidsplassdekning med 83 %, har lettere for å stå utenfor. Det vil også være slik at dersom Nesodden velger å stå utenfor en kommunesammenslutning i Follo, så blir kommunen svært Oslo-orientert, og nesten å betrakte som en ytre bydel i Oslo. Det samme gjelder Oppegård dersom de skulle velge å stå utenfor.

4.3 Mulige nye oppgaver i den nye kommunen

Gjennom behandling av Meld.St.14 (2014-2015) har Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag til en rekke nye oppgaver til de større kommunene. For Follo mener vi at en ny kommune etter alternativ 2 eller alternativ 4 vil bli så stor at det vil være aktuelt å få tilført flere nye oppgaver, både fra fylkeskommunen og staten. Vi lister opp noen eksempler fra meldingen på nye oppgaver: videregående skole, oppgaver innenfor kollektivtransport, tannhelsetjenesten, skoleskys, distrikts psykiatriske sentre, kulturminnevern, rehabiliteringstjenestene, Notarius Publicus vigsler, mv

Etter vår oppfatning vil de nye oppgavene kunne gi innbyggerne et mer helhetlig tjenestetilbud og en større tyngde i den regionale utviklingen av Follo.

5 Det videre arbeidet

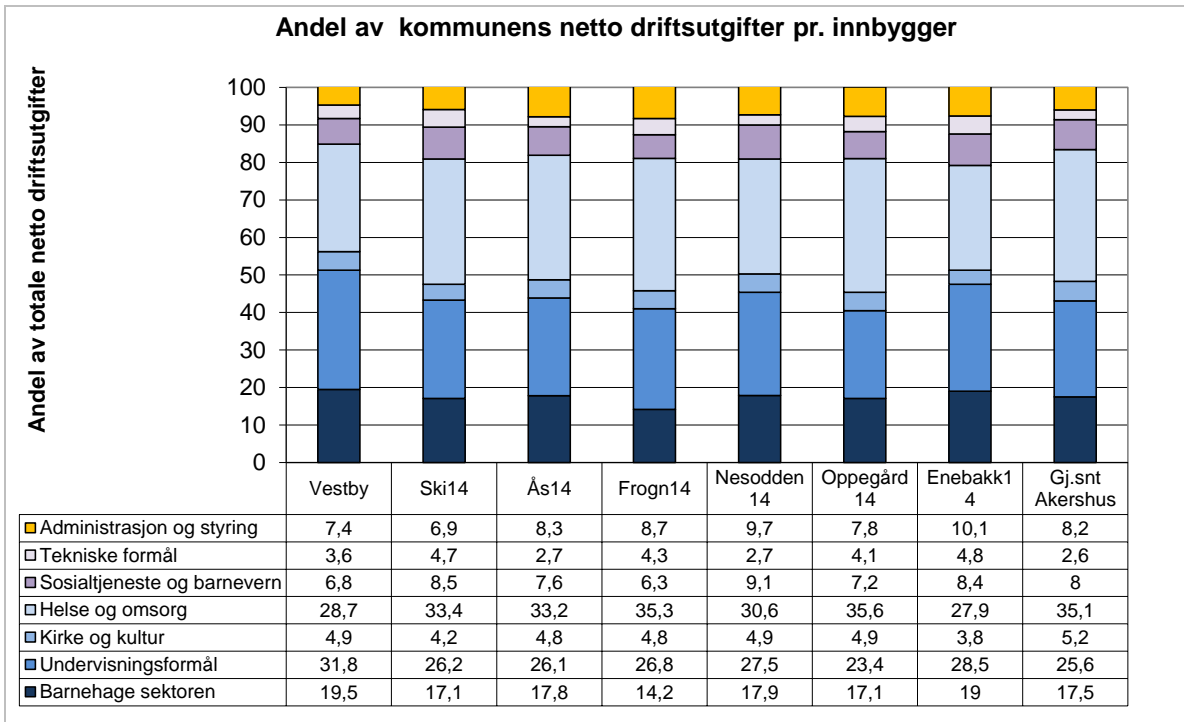
Som tidligere nevnt i avgrensing av oppdraget er det kommunene selv som må ta stilling til hvordan de stiller seg til anbefalingene som kommer fram i denne utredningen. Som et ledd i dette arbeidet er det forutsatt at rapporten skal sendes ut til høring til de folkevalgte i hver kommune.

Innstilling og beslutningsgrunnlag til de syv kommunestyrene våren 2016 vil bli ivaretatt av kommunene selv.

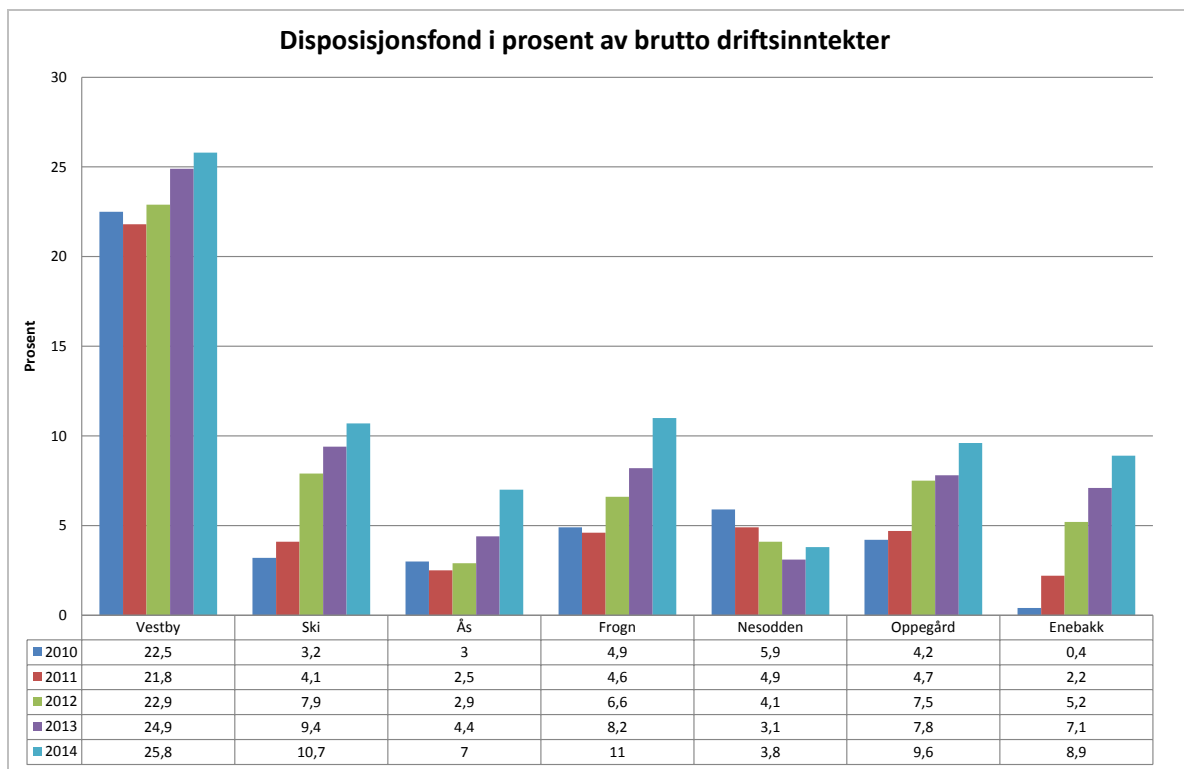
Konsulenten vil presentere den endelige rapporten for Follorådet og Follomøtet i august 2015.

6 Vedlegg – flere faktaopplysninger

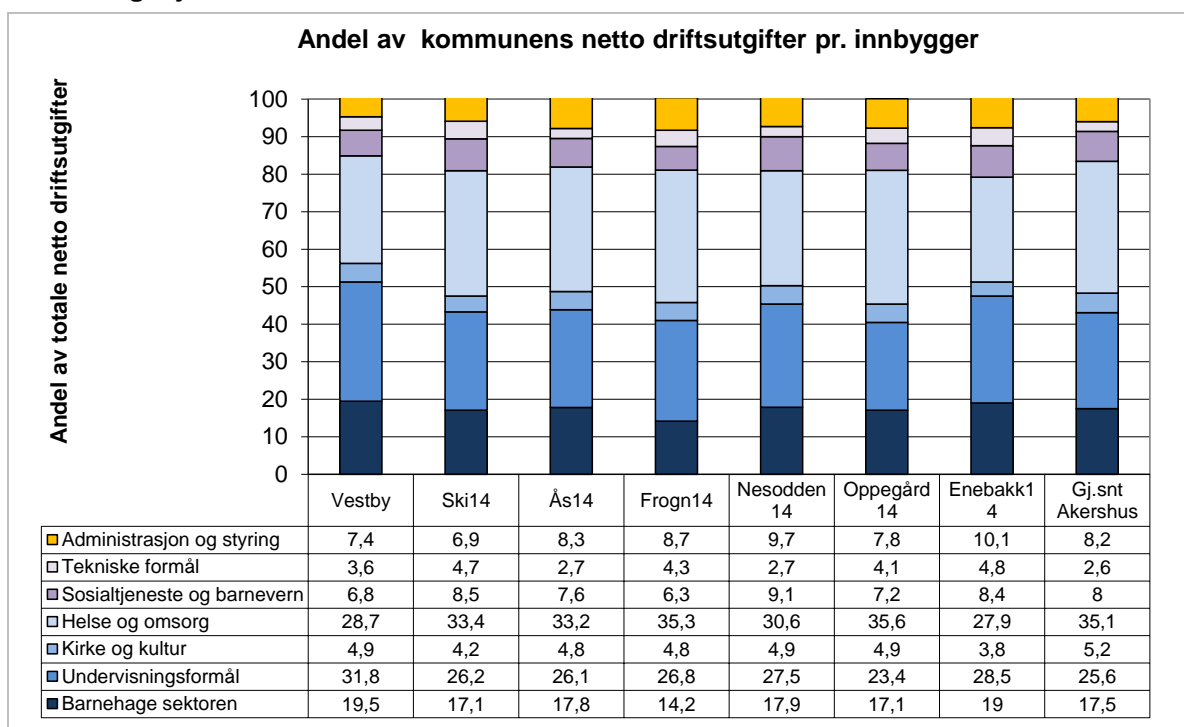
Kommunal økonomi



Figur 6.1 Andel av kommunens netto driftsutgifter pr. innbygger

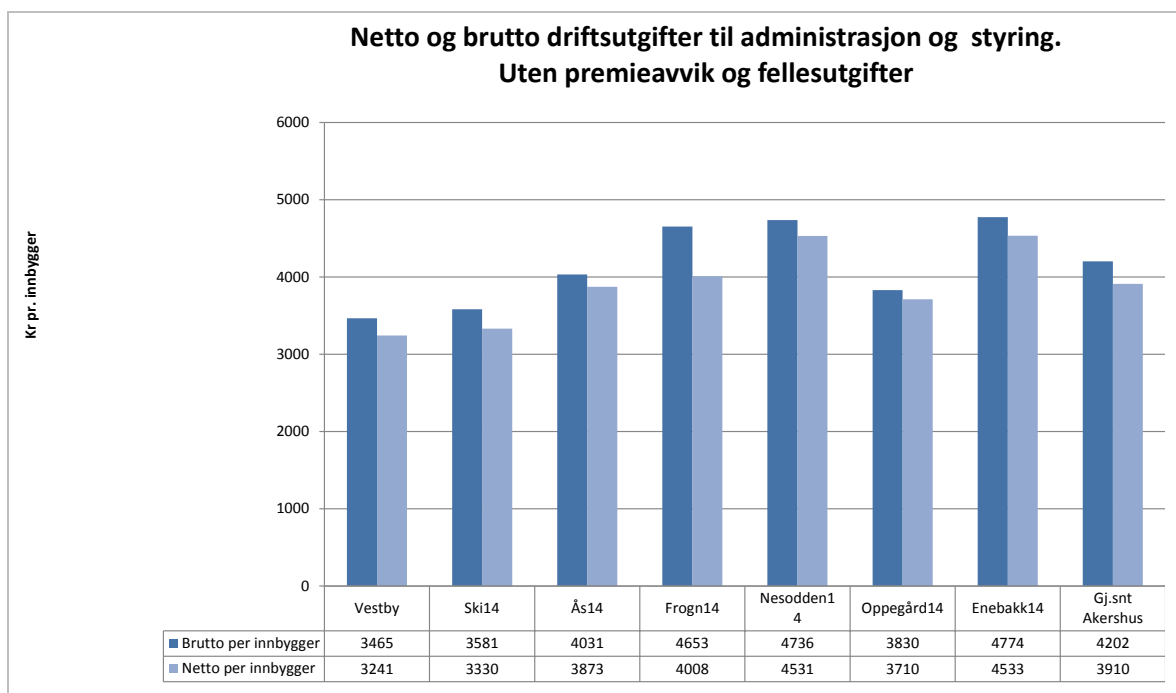
Figur 6.2 Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter³

Likeverdige tjenester

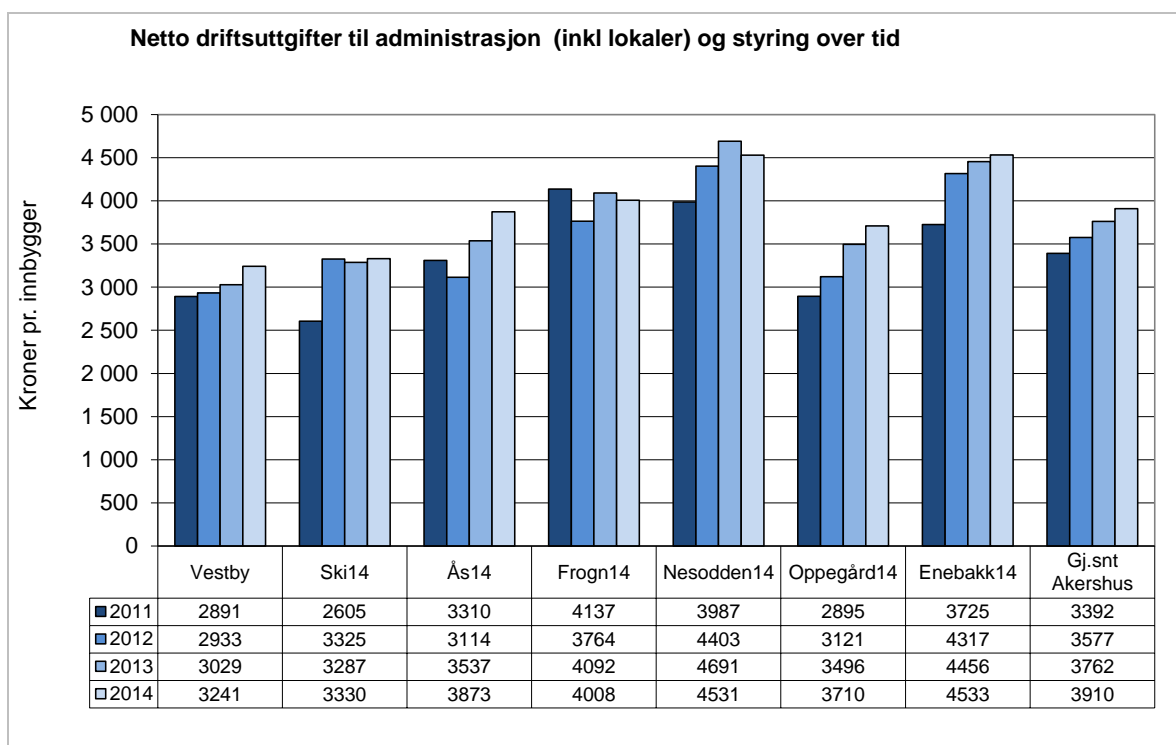


Figur 6.3 Andel av kommunens netto driftsutgifter pr. innbygger

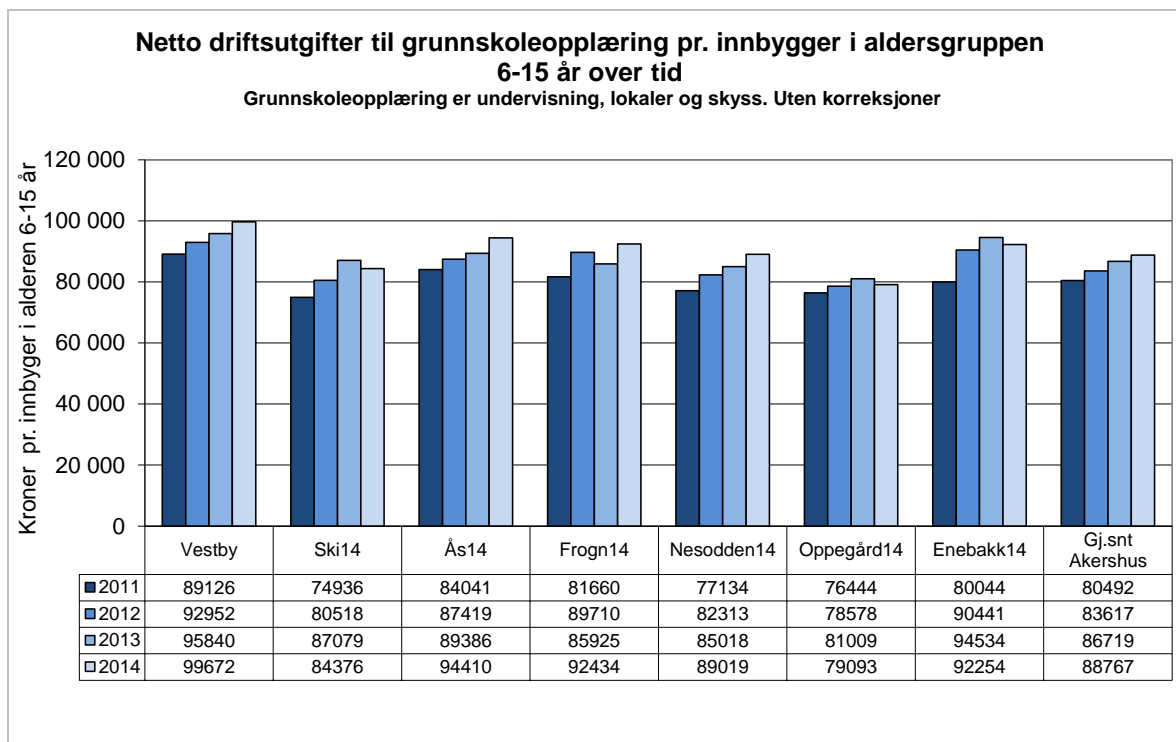
³ Tallene for Vestby bør sjekkes nærmere



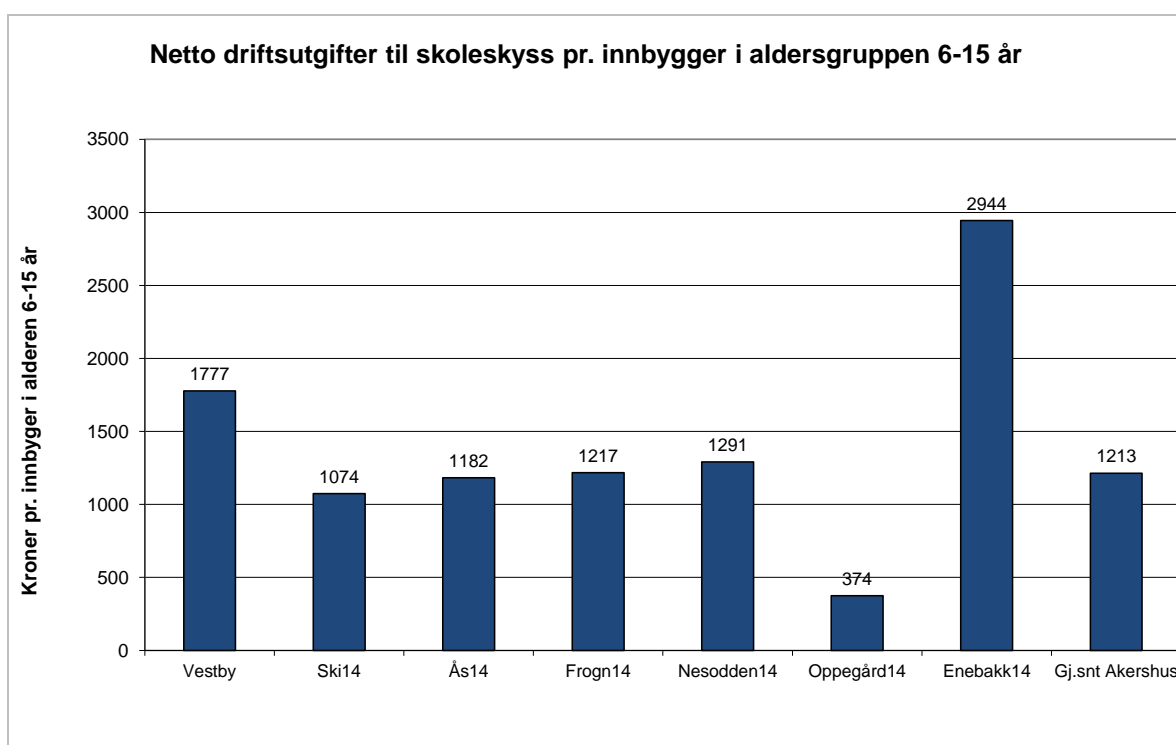
Figur 6.4 Netto og brutto driftsutgifter til administrasjon og styring. Uten premieavvik og fellesutgifter



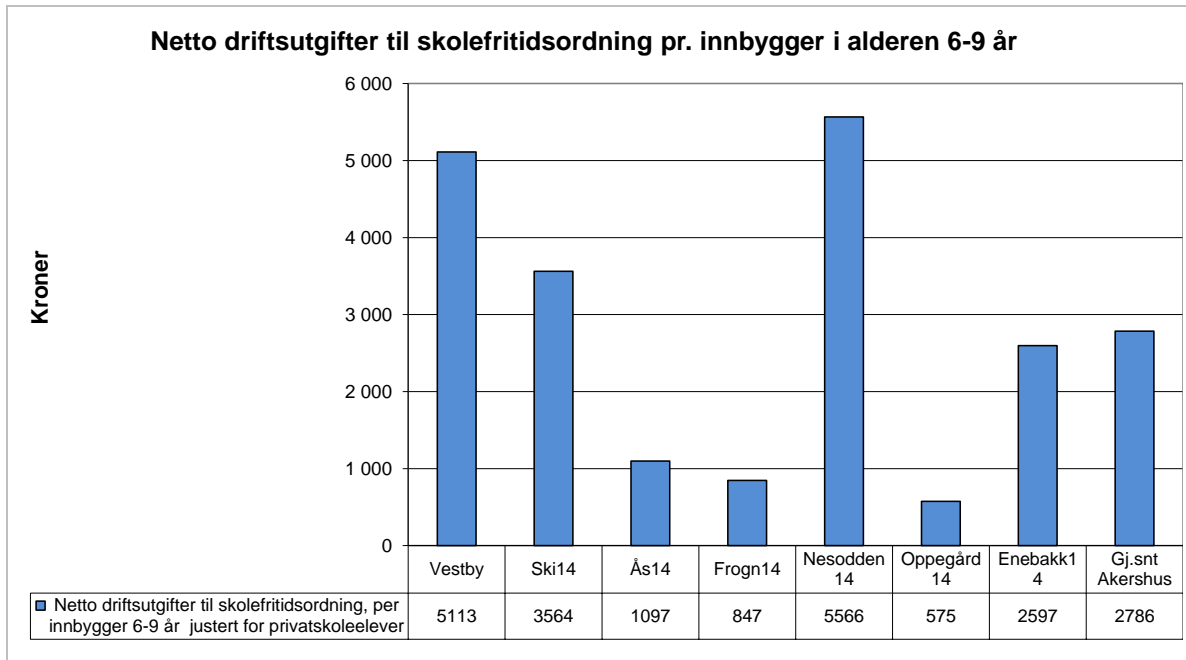
Figur 6.5 Netto driftsutgifter til administrasjon og styring over tid



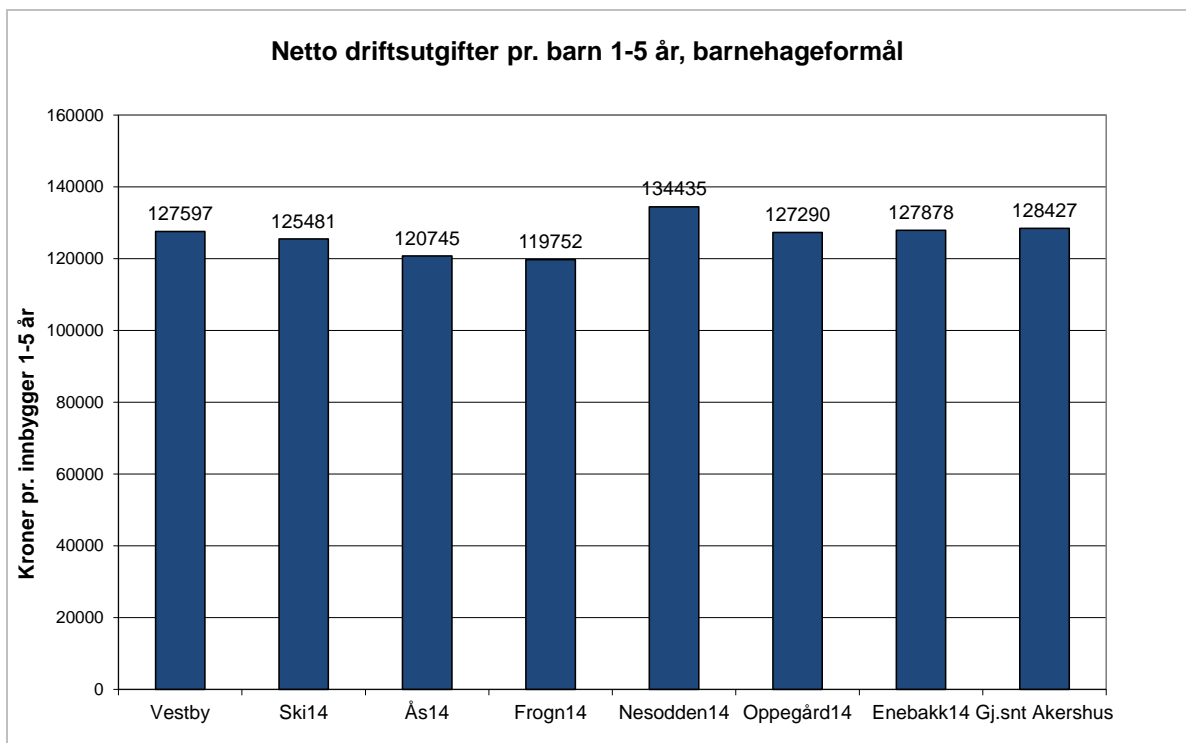
Figur 6.6 Netto driftsutgifter til grunnskoleopplæring pr. innbygger i aldersgruppen 6 – 15 år over tid



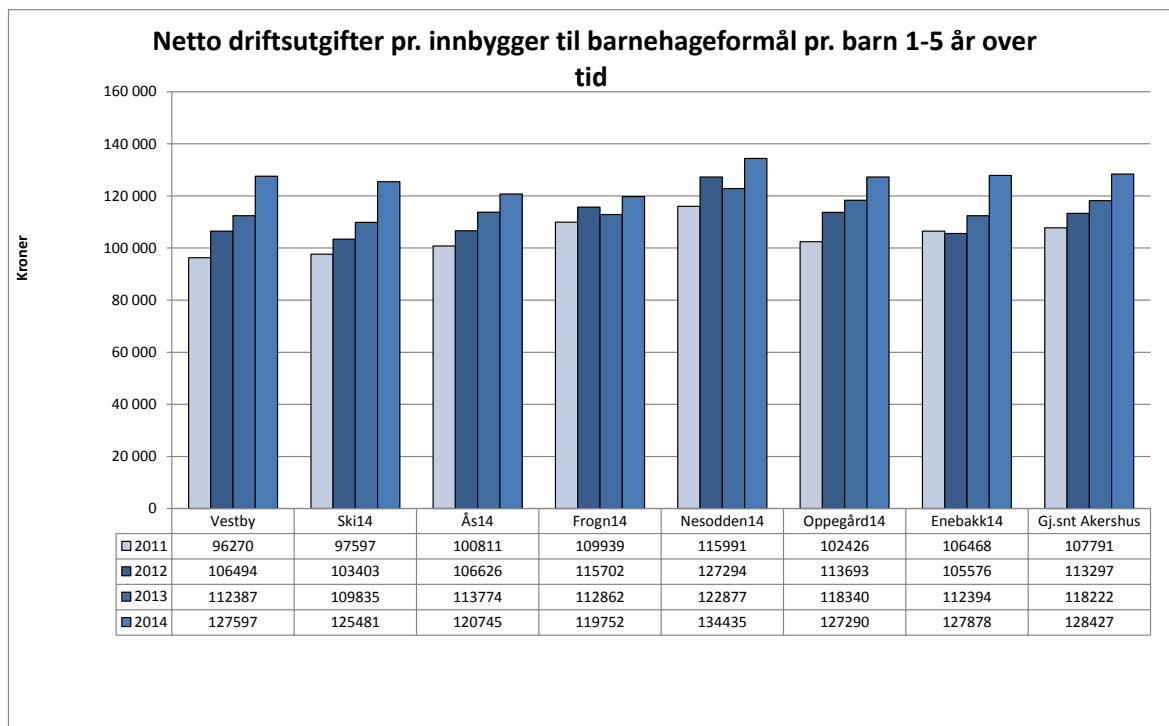
Figur 6.7 Netto driftsutgifter til skoleskyss pr. innbygger i aldersgruppen 6 – 15 år



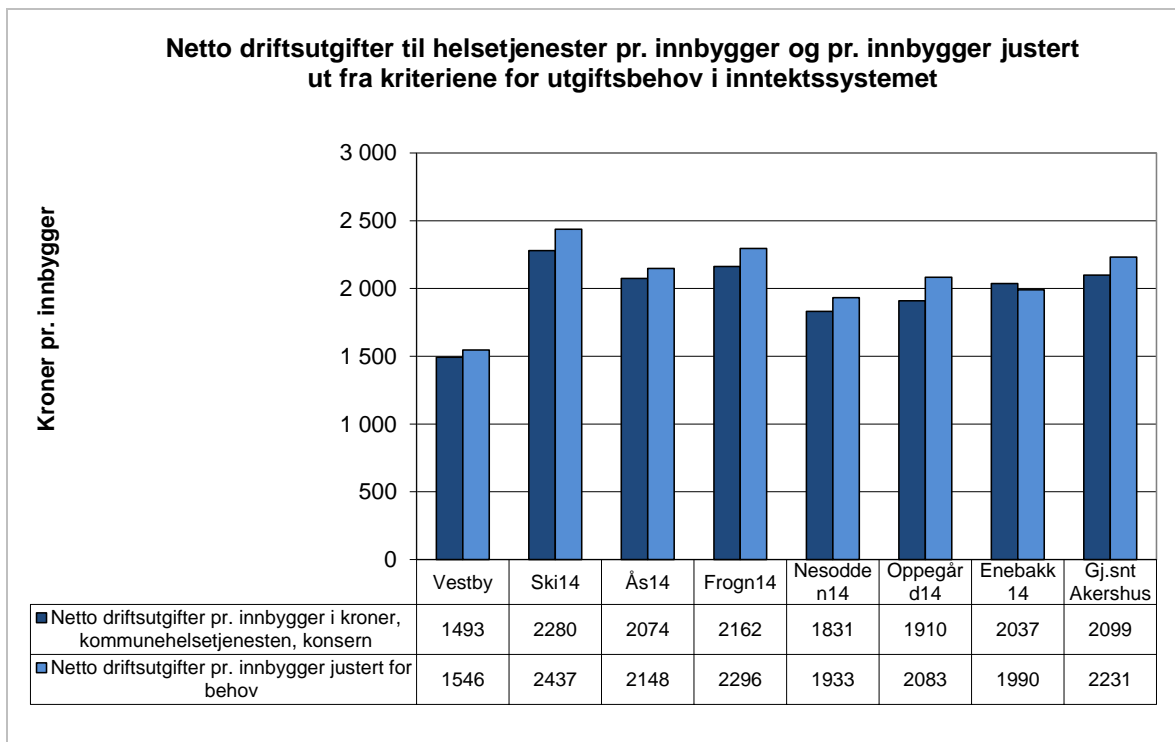
Figur 6.8 Netto driftsutgifter til skolefritidsordning pr. innbygger i alderen 6–9 år



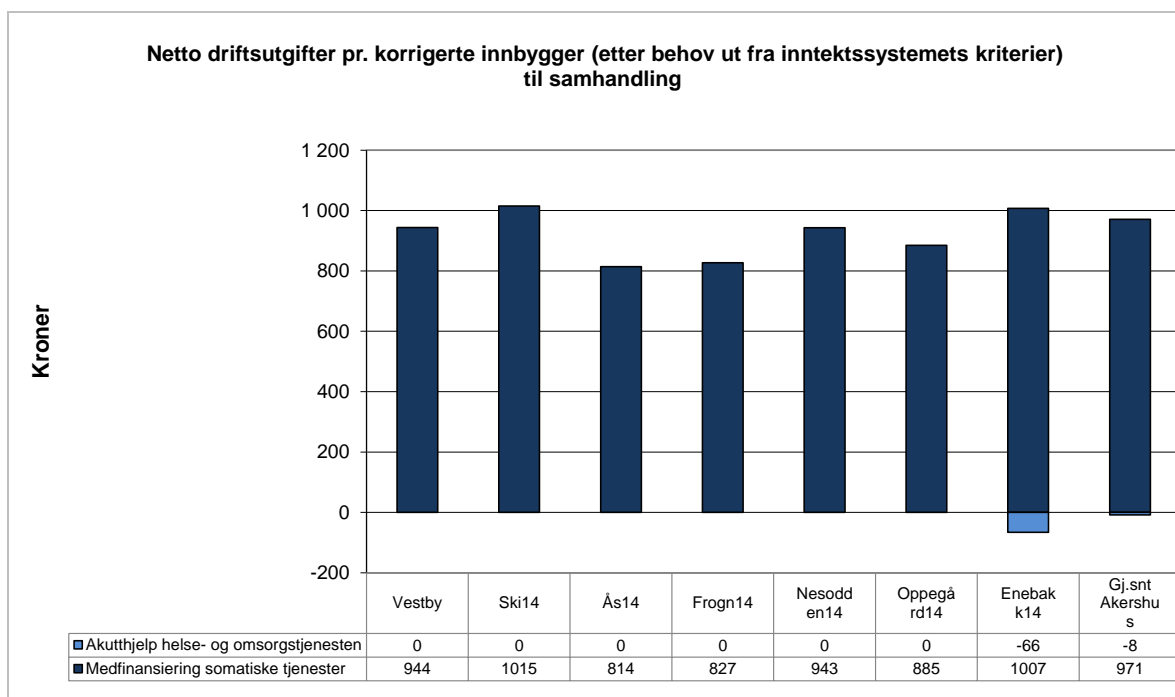
Figur 6.9 Netto driftsutgifter pr. barn 1- 5 år, barnehageformål



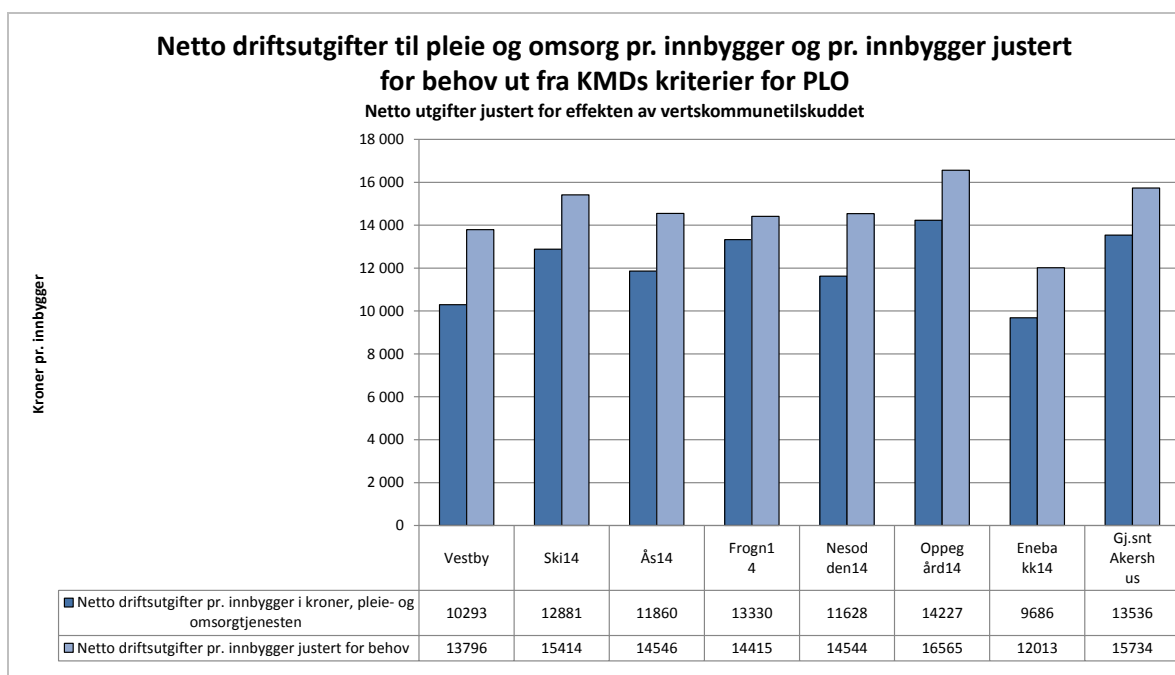
Figur 6.10 Netto driftsutgifter pr. innbygger til barnehageformål pr. barn 1 – 5 år over tid



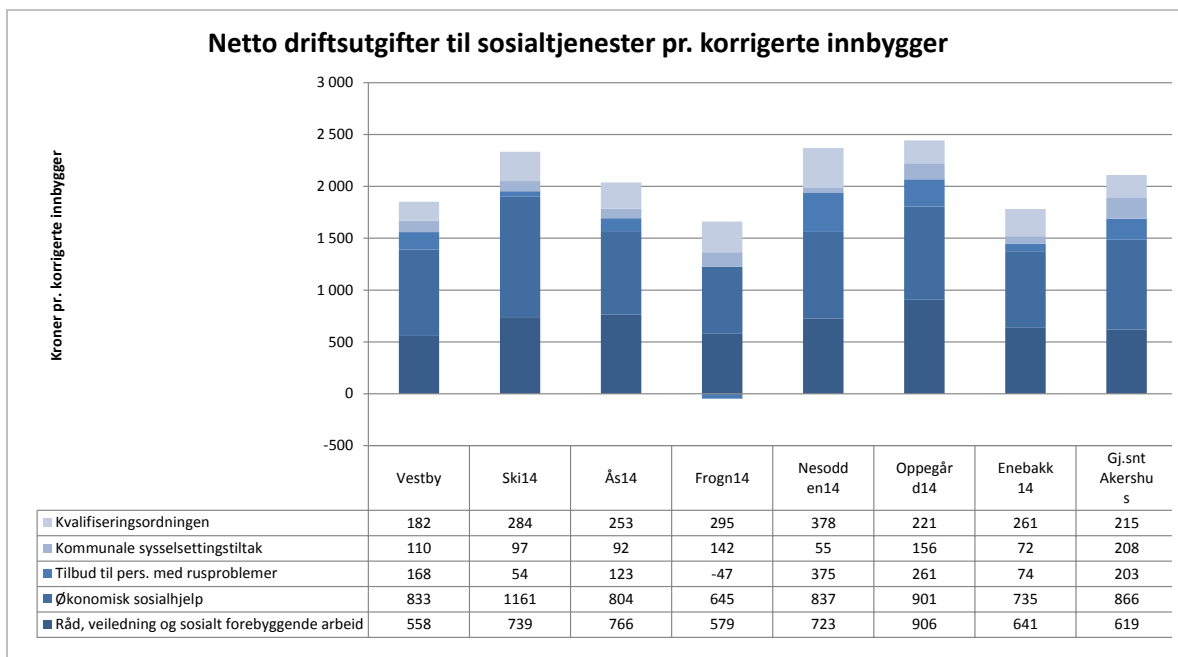
Figur 6.11 Netto driftsutgifter til helsestasjon pr. innbygger



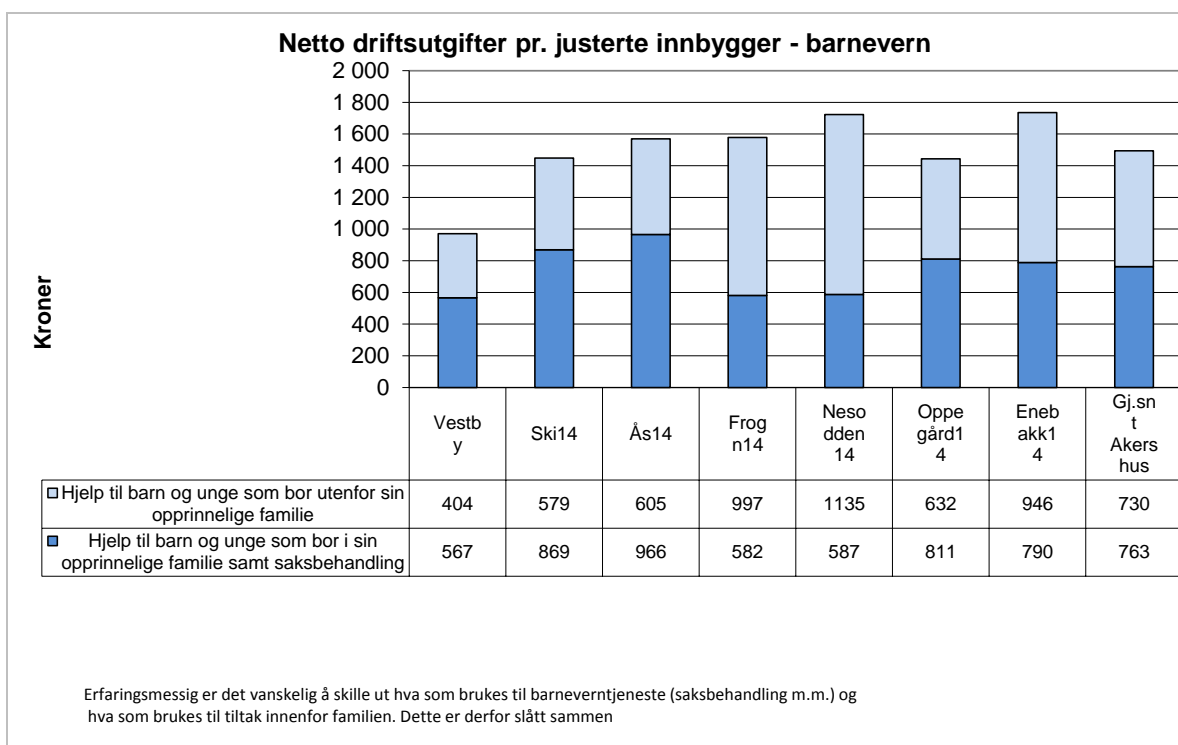
Figur 6.12 Netto driftsutgifter pr. korrigerede innbygger til samhandling



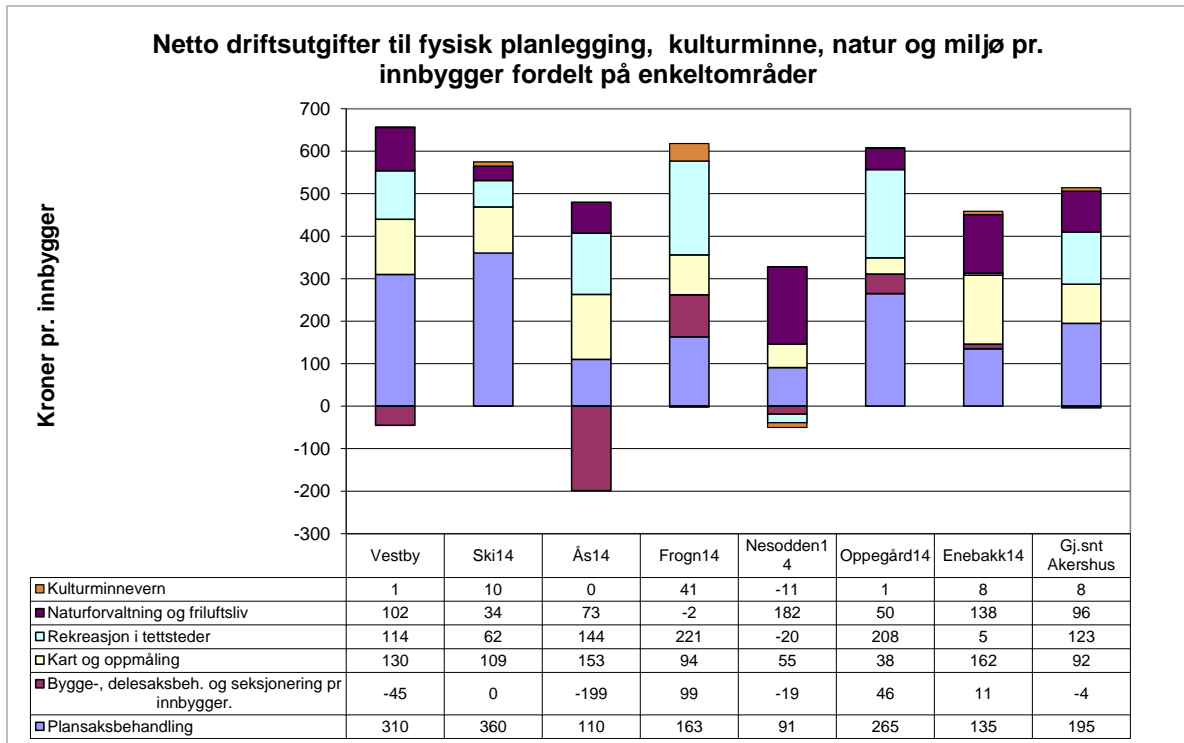
Figur 6.13 Netto driftsutgifter til pleie og omsorg pr. innbygger



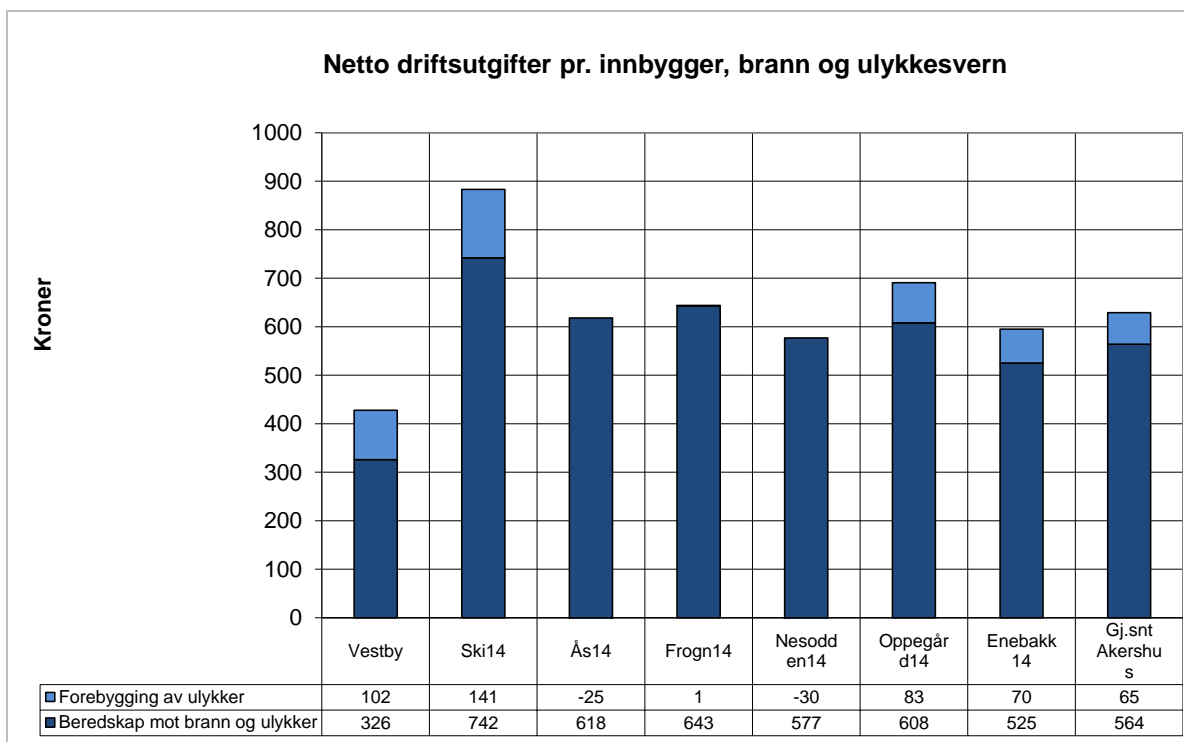
Figur 6.14 Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. korrigert innbygger



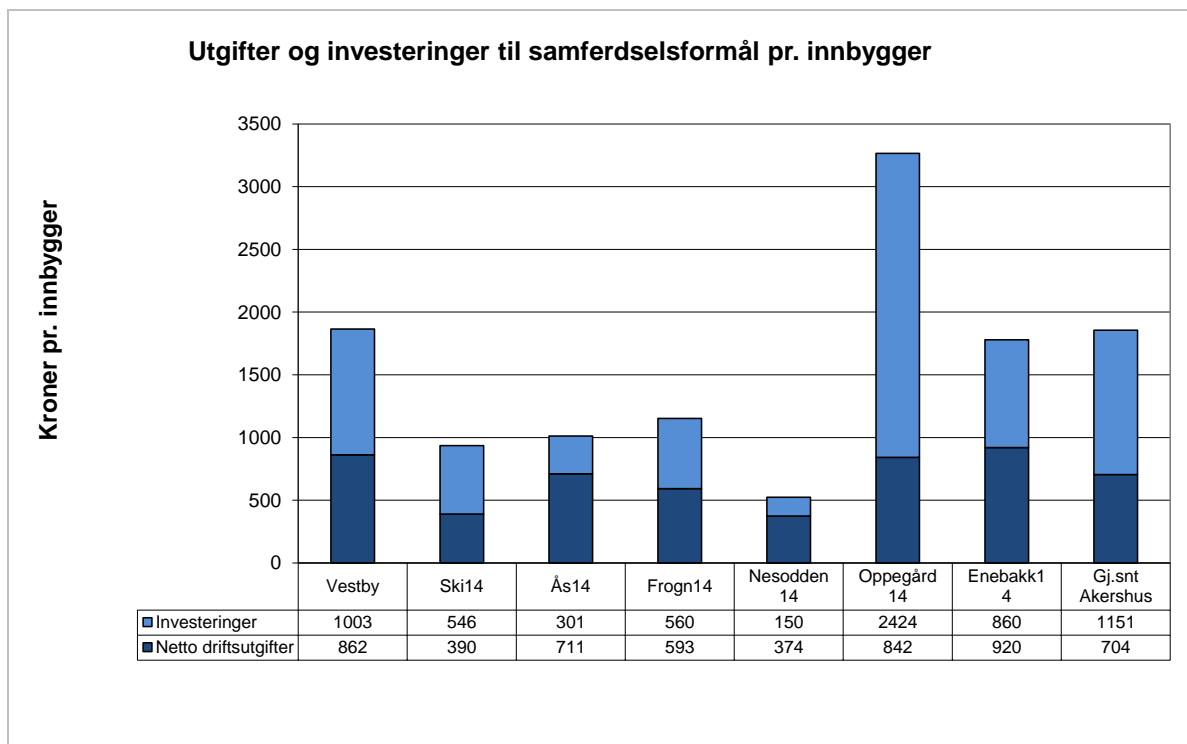
Figur 6.15 Netto driftsutgifter pr. justert innbygger – barnevern



Figur 6.16 Netto driftsutgifter til fysisk planlegging, kulturminne, natur og miljø pr. innbygger

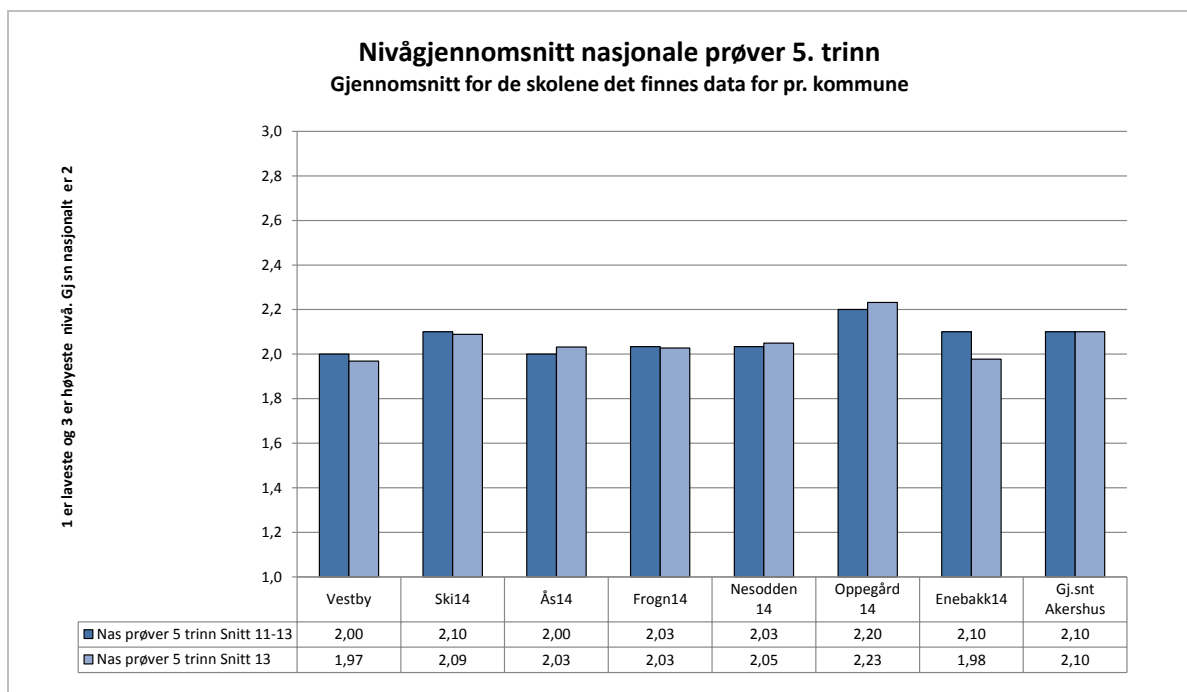


Figur 6.17 Netto driftsutgifter pr. innbygger; brann og ulykkesvern

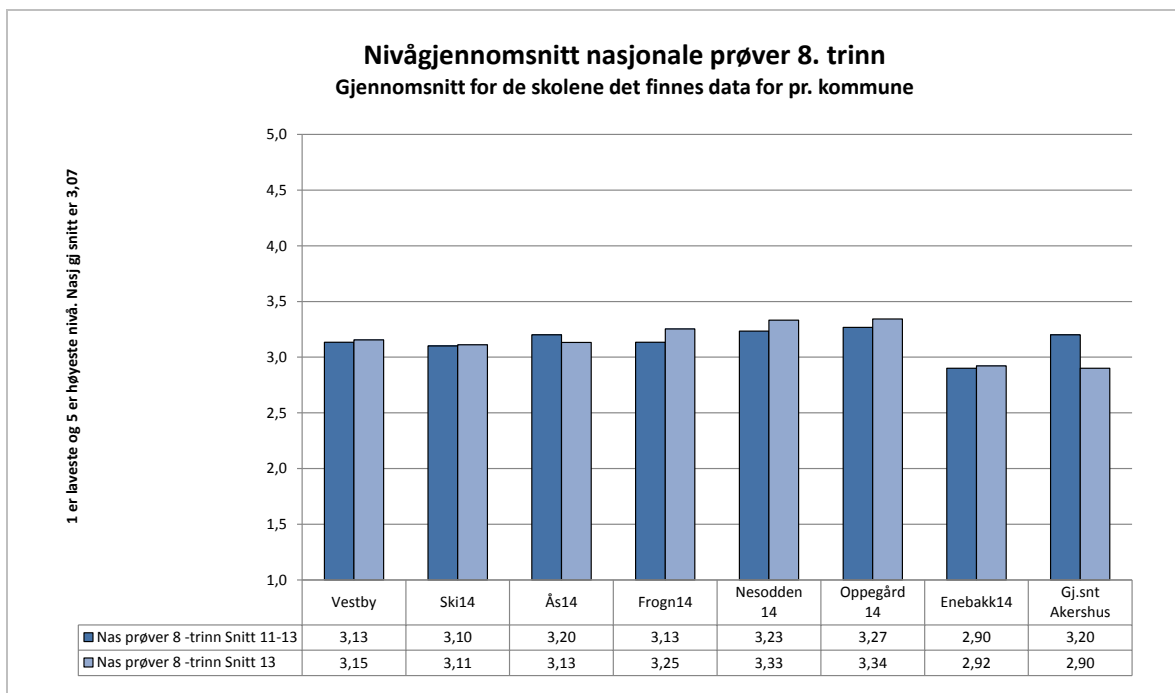


Figur 6.18 Netto driftsutgifter og investeringer til samferdselsformål pr. innbygger

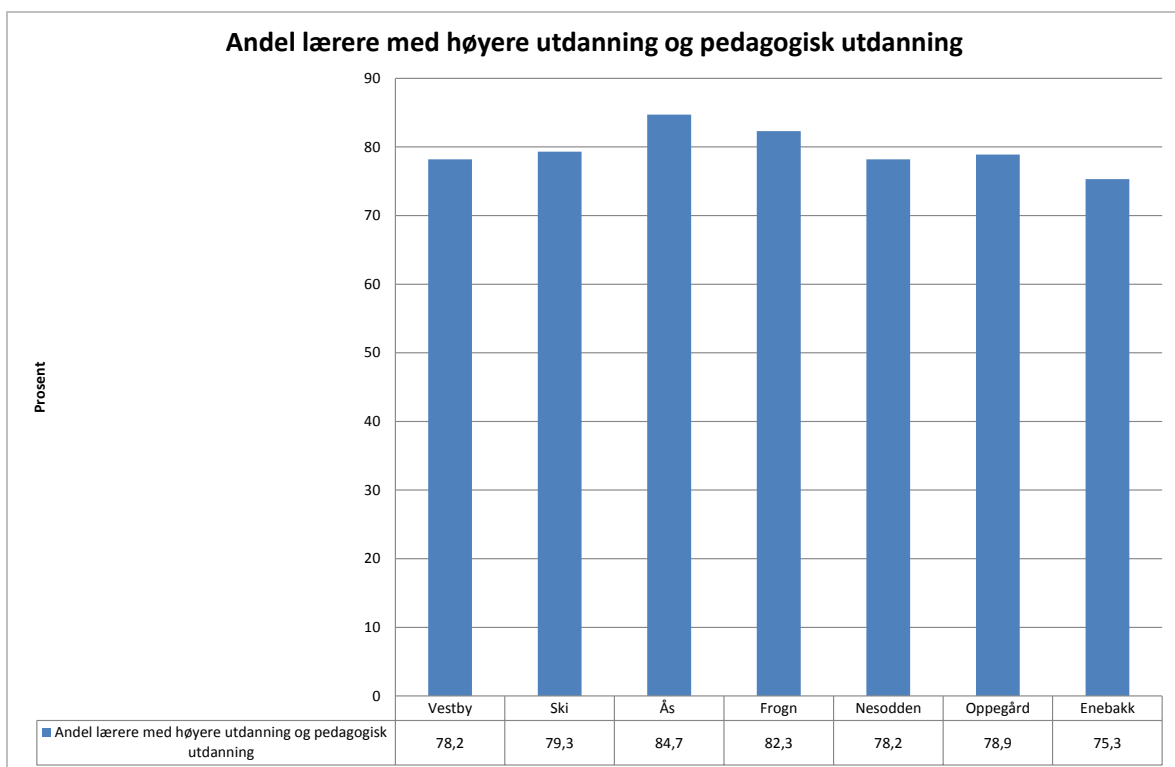
Kvalitet i tjenesteproduksjonen



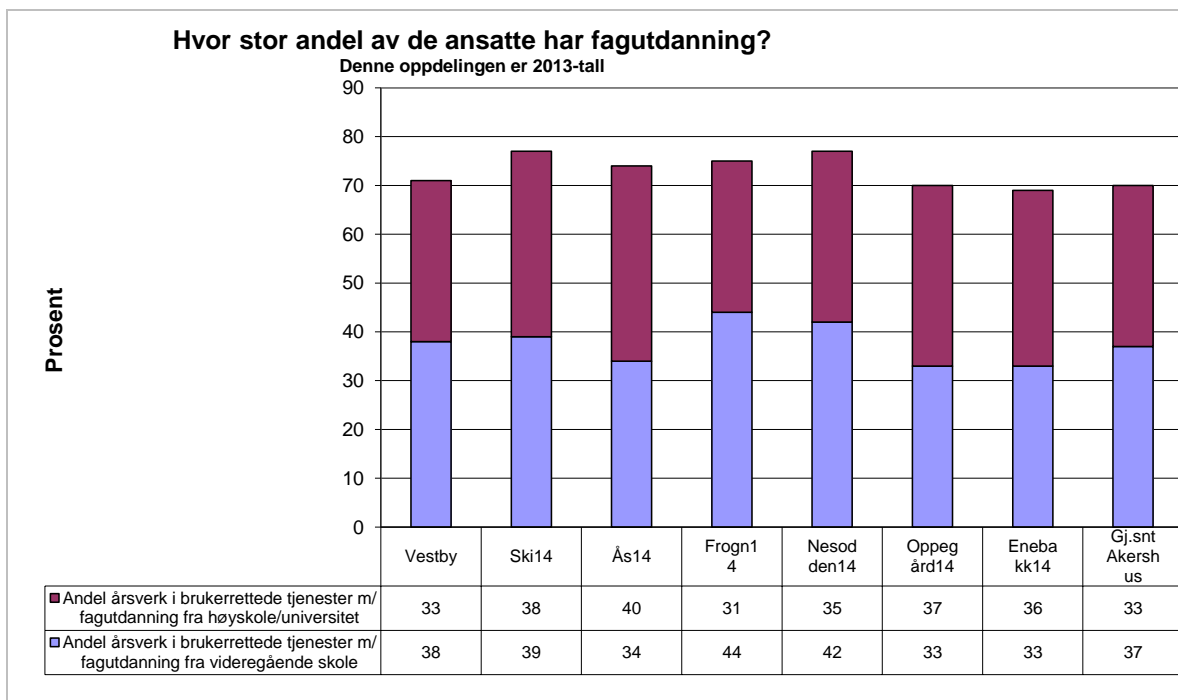
Figur 6.19 Nivågjennomsnitt nasjonale prøver 5. trinn



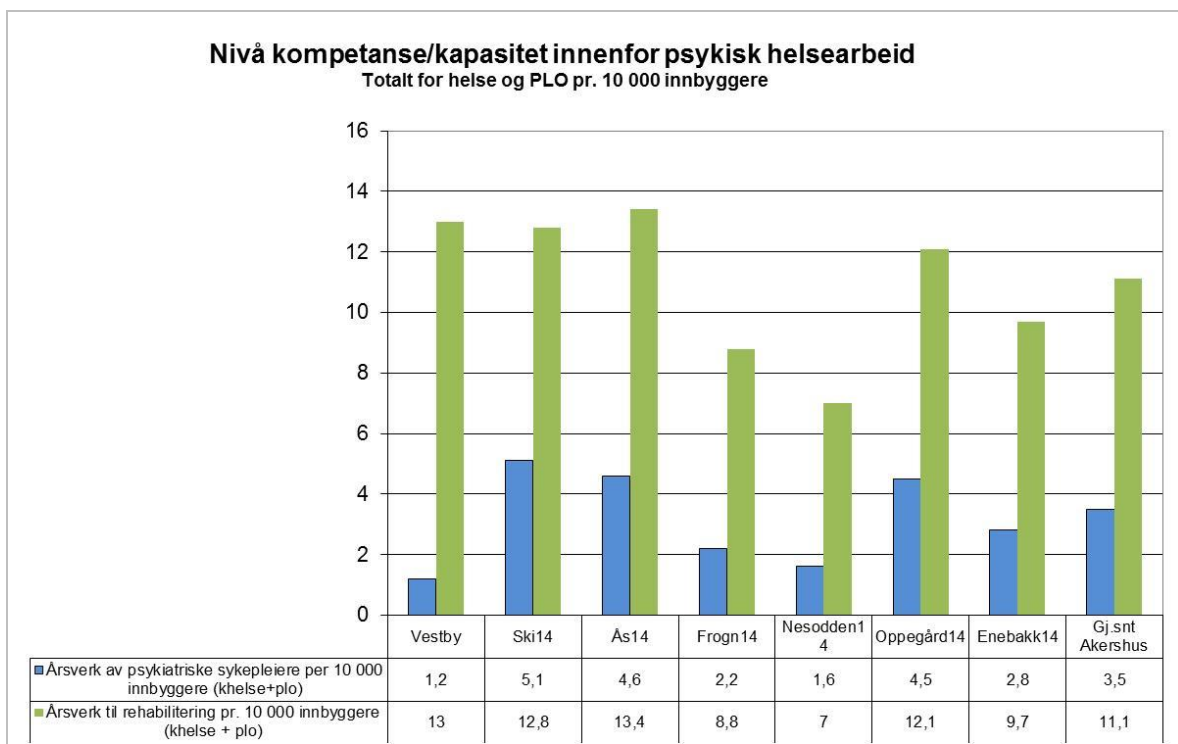
Figur 6.20 Nivå gjennomsnitt nasjonale prøver 8. trinn



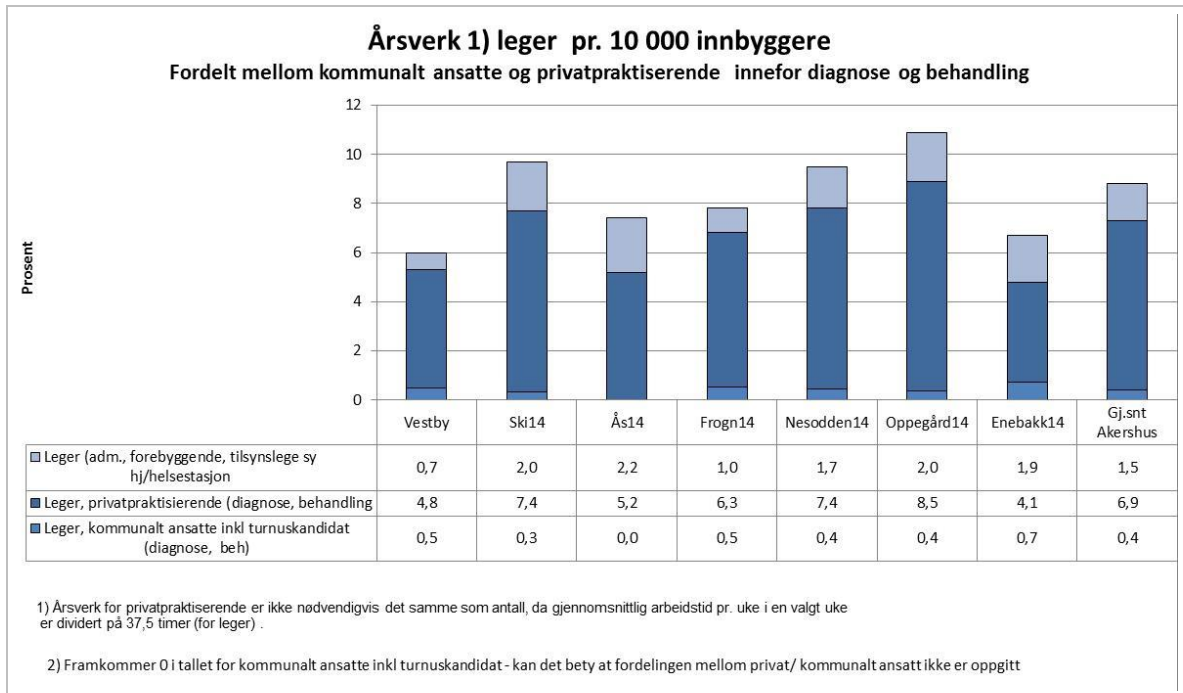
Figur 6.21 Andel lærere med høyere utdanning og pedagogisk utdanning. Kilde: KOSTRA 2014



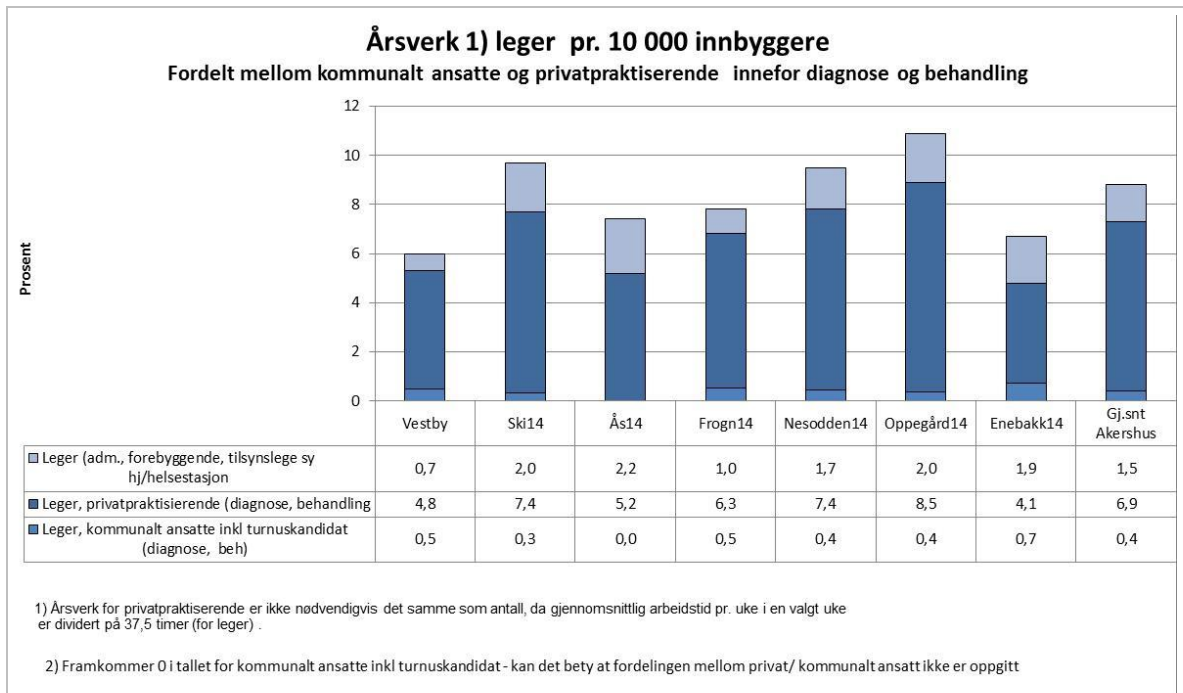
Figur 6.22 Hvor stor andel av de ansatte i pleie og omsorgstjenesten har fagutdanning?



Figur 6.23 Kompetanse/kapasitet innenfor psykisk helsearbeid

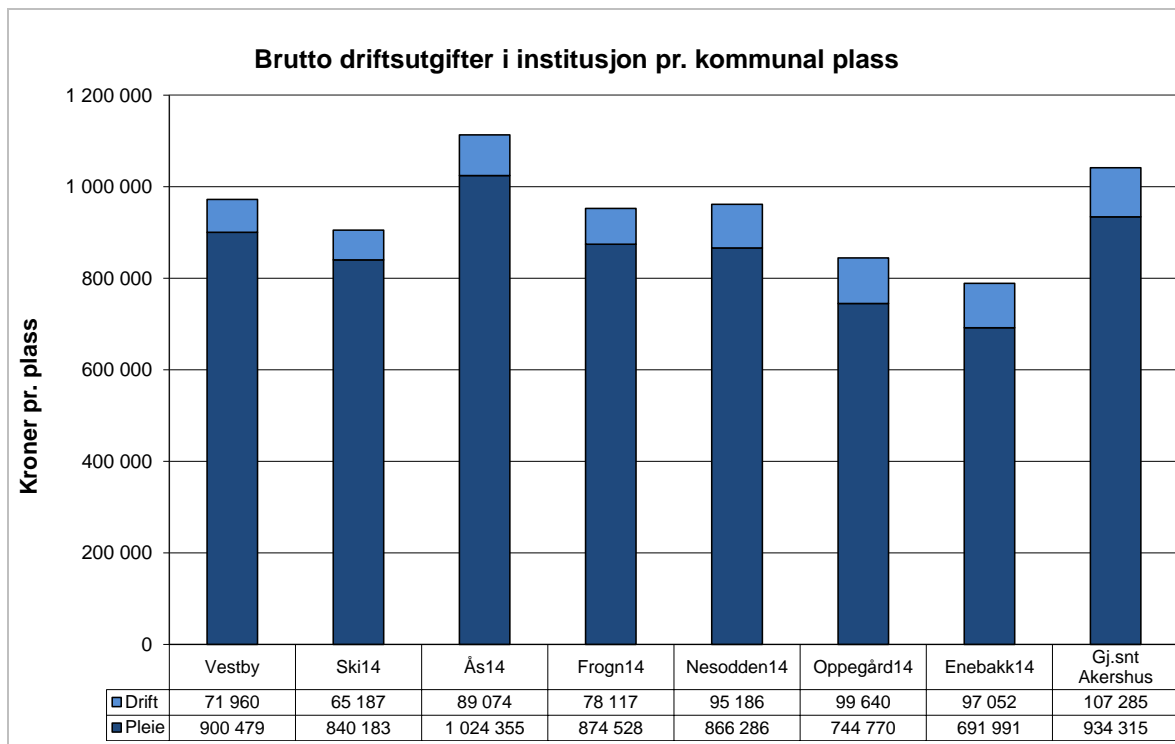


Figur 6.24 Årsverk leger pr. 10 000 innbyggere



Figur 6.25 Årsverk leger pr. 10 000 innbyggere

Effektivitet i tjenesteproduksjonen



Figur 6.26 Brutto driftsutgifter institusjon pr. plass

Spesialistkompetanse

Tabell 6.1 Antall jurister som er ansatt i kommunene og beløpsstørrelser på kjøp av juridiske tjenester

Kommuner	Antall ansatte jurister	Innkjøp av ekstern juridisk bistand
Enebakk	To jurister i Avdeling for teknikk og samfunn	ca kr 500 000 hvert år de siste 5 årene
Vestby	En jurist som kun jobber med juridiske saker, en jurist som jobber som kommuneplanlegger og to jurister som jobber som juridiske rådgivere (saksbehandlere) på byggesak	2014: 844.000,- 2013: 884.000,- 2012: 470.000,- 2011: 469.000,-
Ås	3	1,5 mill. kr i 2014 og 800'i 2013
Ski	6	5,5 mill.kr (mai 2014 - mai 2015)
Frogn	En kommuneadvokat , tre faste jurister på byggesak, samt én på engasjement	Ca 2 mill.kr i 2014
Nesodden	4	Ca kr 500.000,- per år
Oppegård	7	Rammeavtale på kjøp for 600'

Arbeidsmarked og sysselsetting i kommunene

Tabell 6.2 Arbeidsplassdekning og struktur i Frogns næringsliv i 2008 og 2013. Kilde: SSB

0215 Frogn	Sysselsatte personer, etter bosted			Sysselsatte personer, etter arbeidssted			Næringsfordeling etter arbeidsted			Netto innpendling		
	2008	2013	Endring	2008	2013	Endring	2008	2013	Endring	2008	2013	Endring
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	92	70	-22	93	64	-29	2,1%	1,5%	-0,7%	1	-6	-7
05-09 Bergverksdrift og utvinning	22	33	11	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	-22	-33	-11
10-33 Industri	322	306	-16	107	88	-19	2,5%	2,0%	-0,5%	-215	-218	-3
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	42	48	6	7	7	0	0,2%	0,2%	0,0%	-35	-41	-6
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	522	553	31	333	310	-23	7,6%	7,0%	-0,6%	-189	-243	-54
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	1648	1647	-1	952	895	-57	21,8%	20,3%	-1,5%	-696	-752	-56
49-53 Transport og lagring	369	361	-8	165	223	58	3,8%	5,1%	1,3%	-204	-138	66
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	230	206	-24	197	172	-25	4,5%	3,9%	-0,6%	-33	-34	-1
58-63 Informasjon og kommunikasjon	445	477	32	95	83	-12	2,2%	1,9%	-0,3%	-350	-394	-44
64-66 Finansiering og forsikring	264	256	-8	23	22	-1	0,5%	0,5%	0,0%	-241	-234	7
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	659	688	29	307	352	45	7,0%	8,0%	0,9%	-352	-336	16
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	342	356	14	58	113	55	1,3%	2,6%	1,2%	-284	-243	41
84 Off. adm., forsvar, sosialforsikring	552	670	118	282	303	21	6,5%	6,9%	0,4%	-270	-367	-97
85 Undervisning	586	627	41	436	449	13	10,0%	10,2%	0,2%	-150	-178	-28
86-88 Helse- og sosialtjenester	1199	1351	152	1048	1093	45	24,0%	24,8%	0,8%	-151	-258	-107
90-99 Personlig tjenesteyting	352	373	21	217	178	-39	5,0%	4,0%	-0,9%	-135	-195	-60
00 Uoppgitt	50	73	23	45	58	13	1,0%	1,3%	0,3%	-5	-15	-10
Totalt	7696	8095	399	4365	4410	45	100,0%	100,0%	0,0%	-3331	-3685	-354

Tabell 6.3 Arbeidsplassdekning og struktur i Nesoddens næringsliv i 2008 og 2013. Kilde: SSB

0216 Nesodden	Sysselsatte personer, etter bosted			Sysselsatte personer, etter arbeidssted			Næringsfordeling etter arbeidssted			Netto innpendling		
	2008	2013	Endring	2008	2013	Endring	2008	2013	Endring	2008	2013	Endring
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	92	71	-21	92	70	-22	2,1%	1,6%	-0,6%	0	-1	-1
05-09 Bergverksdrift og utvinning	42	58	16	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	-42	-58	-16
10-33 Industri	321	241	-80	150	70	-80	3,5%	1,6%	-1,9%	-171	-171	0
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	90	123	33	85	84	-1	2,0%	1,9%	-0,1%	-5	-39	-34
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	507	575	68	234	338	104	5,4%	7,5%	2,1%	-273	-237	36
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	1236	1157	-79	524	496	-28	12,1%	11,0%	-1,1%	-712	-661	51
49-53 Transport og lagring	431	376	-55	152	95	-57	3,5%	2,1%	-1,4%	-279	-281	-2
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	248	202	-46	78	108	30	1,8%	2,4%	0,6%	-170	-94	76
58-63 Informasjon og kommunikasjon	623	642	19	66	51	-15	1,5%	1,1%	-0,4%	-557	-591	-34
64-66 Finansiering og forsikring	341	322	-19	6	2	-4	0,1%	0,0%	-0,1%	-335	-320	15
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	725	795	70	220	302	82	5,1%	6,7%	1,6%	-505	-493	12
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	439	453	14	144	177	33	3,3%	3,9%	0,6%	-295	-276	19
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	714	832	118	273	285	12	6,3%	6,3%	0,0%	-441	-547	-106
85 Undervisning	900	975	75	550	580	30	12,7%	12,9%	0,1%	-350	-395	-45
86-88 Helse- og sosialtjenester	1763	1779	16	1512	1531	19	35,0%	34,0%	-1,0%	-251	-248	3
90-99 Personlig tjenesteyting	532	621	89	187	254	67	4,3%	5,6%	1,3%	-345	-367	-22
00 Uoppgitt	46	65	19	43	59	16	1,0%	1,3%	0,3%	-3	-6	-3
Totalt	9050	9287	237	4316	4502	186	100,0%	100,0%	0,0%	-4734	-4785	-51

Tabell 6.4 Arbeidsplassdekning og struktur i Oppedgårds næringsliv i 2008 og 2013. Kilde: SSB

0217 Oppedgård	Sysselsatte personer, etter bosted			Sysselsatte personer, etter arbeidssted			Næringsfordeling etter arbeidssted			Netto innpendling		
	2008	2013	Endring	2008	2013	Endring	2008	2013	Endring	2008	2013	Endring
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	28	17	-11	34	6	-28	0,4%	0,1%	-0,3%	6	-11	-17
05-09 Bergverksdrift og utvinning	33	48	15	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	-33	-48	-15
10-33 Industri	522	490	-32	374	402	28	4,0%	4,3%	0,3%	-148	-88	60
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	56	86	30	4	0	-4	0,0%	0,0%	0,0%	-52	-86	-34
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	765	774	9	577	664	87	6,1%	7,0%	0,9%	-188	-110	78
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	2598	2392	-206	2447	2622	175	25,9%	27,8%	1,9%	-151	230	381
49-53 Transport og lagring	719	674	-45	772	529	-243	8,2%	5,6%	-2,6%	53	-145	-198
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	258	268	10	179	177	-2	1,9%	1,9%	0,0%	-79	-91	-12
58-63 Informasjon og kommunikasjon	1080	1118	38	1157	721	-436	12,2%	7,6%	-4,6%	77	-397	-474
64-66 Finansiering og forsikring	704	693	-11	98	98	0	1,0%	1,0%	0,0%	-606	-595	11
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	1112	1220	108	451	508	57	4,8%	5,4%	0,6%	-661	-712	-51
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	721	742	21	504	645	141	5,3%	6,8%	1,5%	-217	-97	120
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	1010	1172	162	371	368	-3	3,9%	3,9%	0,0%	-639	-804	-165
85 Undervisning	862	908	46	677	627	-50	7,2%	6,6%	-0,5%	-185	-281	-96
86-88 Helse- og sosialtjenester	1926	2070	144	1413	1688	275	14,9%	17,9%	3,0%	-513	-382	131
90-99 Personlig tjenesteyting	627	632	5	350	312	-38	3,7%	3,3%	-0,4%	-277	-320	-43
00 Uoppgitt	54	80	26	53	68	15	0,6%	0,7%	0,2%	-1	-12	-11
Totalt	13075	13384	309	9461	9435	-26	100,0%	100,0%	0,0%	-3614	-3949	-335

Tabell 6.5 Arbeidsplassdekning og struktur i Enebakks næringsliv i 2008 og 2013. Kilde: SSB

0229 Enebakk	Sysselsatte personer, etter bosted			Sysselsatte personer, etter arbeidssted			Næringsfordeling etter arbeidssted			Netto innpendling		
	2008	2013	Endring	2008	2013	Endring	2008	2013	Endring	2008	2013	Endring
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	87	69	-18	90	67	-23	3,5%	2,4%	-1,0%	3	-2	-5
05-09 Bergverksdrift og utvinning	18	21	3	13	1	-12	0,5%	0,0%	-0,5%	-5	-20	-15
10-33 Industri	271	262	-9	23	52	29	0,9%	1,9%	1,0%	-248	-210	38
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	46	70	24	9	16	7	0,3%	0,6%	0,2%	-37	-54	-17
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	681	679	-2	357	423	66	13,8%	15,5%	1,7%	-324	-256	68
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	1207	1097	-110	410	364	-46	15,9%	13,3%	-2,5%	-797	-733	64
49-53 Transport og lagring	435	397	-38	340	379	39	13,1%	13,9%	0,7%	-95	-18	77
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	106	96	-10	10	4	-6	0,4%	0,1%	-0,2%	-96	-92	4
58-63 Informasjon og kommunikasjon	212	188	-24	20	13	-7	0,8%	0,5%	-0,3%	-192	-175	17
64-66 Finansiering og forsikring	106	88	-18	5	1	-4	0,2%	0,0%	-0,2%	-101	-87	14
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	248	253	5	63	66	3	2,4%	2,4%	0,0%	-185	-187	-2
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	316	346	30	133	142	9	5,1%	5,2%	0,0%	-183	-204	-21
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	333	351	18	155	124	-31	6,0%	4,5%	-1,5%	-178	-227	-49
85 Undervisning	363	383	20	207	262	55	8,0%	9,6%	1,6%	-156	-121	35
86-88 Helse- og sosialtjenester	958	1002	44	561	624	63	21,7%	22,8%	1,1%	-397	-378	19
90-99 Personlig tjenesteyting	261	233	-28	167	177	10	6,5%	6,5%	0,0%	-94	-56	38
00 Uoppgitt	26	24	-2	23	20	-3	0,9%	0,7%	-0,2%	-3	-4	-1
Totalt	5674	5559	-115	2586	2735	149	100,0%	100,0%	0,0%	-3088	-2824	264

Tabell 6-6. Arbeidsplassdekning og struktur i Vestbys næringsliv i 2008 og 2013. Kilde SSB.

0211 Vestby	Sysselsatte personer, etter bosted			Sysselsatte personer, etter arbeidssted			Næringsfordeling etter arbeidssted			Netto innpendling		
	2008	2013	Endring	2008	2013	Endring	2008	2013	Endring	2008	2013	Endring
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	153	105	-48	173	112	-61	3,2%	1,7%	-1,5%	20	7	-13
05-09 Bergverksdrift og utvinning	28	23	-5	5	4	-1	0,1%	0,1%	0,0%	-23	-19	4
10-33 Industri	397	333	-64	215	268	53	4,0%	4,0%	0,0%	-182	-65	117
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	44	57	13	10	17	7	0,2%	0,3%	0,1%	-34	-40	-6
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	577	640	63	457	489	32	8,5%	7,2%	-1,2%	-120	-151	-31
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	1672	1788	116	1710	2317	607	31,6%	34,2%	2,5%	38	529	491
49-53 Transport og lagring	433	468	35	323	415	92	6,0%	6,1%	0,1%	-110	-53	57
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	209	235	26	173	317	144	3,2%	4,7%	1,5%	-36	82	118
58-63 Informasjon og kommunikasjon	344	369	25	89	135	46	1,6%	2,0%	0,3%	-255	-234	21
64-66 Finansiering og forsikring	208	171	-37	22	14	-8	0,4%	0,2%	-0,2%	-186	-157	29
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	525	565	40	301	318	17	5,6%	4,7%	-0,9%	-224	-247	-23
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	419	376	-43	152	152	0	2,8%	2,2%	-0,6%	-267	-224	43
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	523	598	75	201	240	39	3,7%	3,5%	-0,2%	-322	-358	-36
85 Undervisning	610	698	88	526	584	58	9,7%	8,6%	-1,1%	-84	-114	-30
86-88 Helse- og sosialtjenester	1238	1420	182	880	1202	322	16,3%	17,7%	1,4%	-358	-218	140
90-99 Personlig tjenesteyting	259	299	40	125	166	41	2,3%	2,4%	0,1%	-134	-133	1
00 Uoppgitt	42	41	-1	43	34	-9	0,8%	0,5%	-0,3%	1	-7	-8
Totalt	7681	8186	505	5405	6784	1379	100,0%	100,0%	0,0%	-2276	-1402	874

Tabell 6.2 Arbeidsplassdekning og struktur i Skis næringsliv i 2008 og 2013. Kilde: SSB

0213 Ski	Sysselsatte personer, etter bosted			Sysselsatte personer, etter arbeidssted			Næringsfordeling etter arbeidssted			Netto innpendling		
	2008	2013	Endring	2008	2013	Endring	2008	2013	Endring	2008	2013	Endring
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	126	101	-25	114	105	-9	0,9%	0,8%	-0,1%	-12	4	16
05-09 Bergverksdrift og utvinning	38	41	3	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	-38	-41	-3
10-33 Industri	683	618	-65	804	710	-94	6,1%	5,1%	-1,0%	121	92	-29
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	100	132	32	27	37	10	0,2%	0,3%	0,1%	-73	-95	-22
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	1027	1085	58	743	912	169	5,6%	6,5%	0,9%	-284	-173	111
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	3306	3150	-156	4697	4575	-122	35,5%	32,8%	-2,7%	1391	1425	34
49-53 Transport og lagring	866	789	-77	660	638	-22	5,0%	4,6%	-0,4%	-206	-151	55
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	313	344	31	320	281	-39	2,4%	2,0%	-0,4%	7	-63	-70
58-63 Informasjon og kommunikasjon	909	858	-51	149	171	22	1,1%	1,2%	0,1%	-760	-687	73
64-66 Finansiering og forsikring	551	499	-52	83	93	10	0,6%	0,7%	0,0%	-468	-406	62
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	997	1116	119	542	636	94	4,1%	4,6%	0,5%	-455	-480	-25
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	871	808	-63	730	721	-9	5,5%	5,2%	-0,3%	-141	-87	54
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	1039	1219	180	692	890	198	5,2%	6,4%	1,2%	-347	-329	18
85 Undervisning	997	1136	139	830	962	132	6,3%	6,9%	0,6%	-167	-174	-7
86-88 Helse- og sosialtjenester	2374	2513	139	2310	2616	306	17,4%	18,7%	1,3%	-64	103	167
90-99 Personlig tjenesteyting	635	610	-25	475	525	50	3,6%	3,8%	0,2%	-160	-85	75
00 Uoppgitt	58	71	13	62	82	20	0,5%	0,6%	0,1%	4	11	7
Totalt	14890	15090	200	13238	13954	716	100,0%	100,0%	0,0%	-1652	-1136	516

Tabell 6.3 Arbeidsplassdekning og struktur i Ås næringsliv i 2008 og 2013. Kilde: SSB

0214 Ås	Sysselsatte personer, etter bosted			Sysselsatte personer, etter arbeidssted			Næringsfordeling etter arbeidssted			Netto innpendling		
	2008	2013	Endring	2008	2013	Endring	2008	2013	Endring	2008	2013	Endring
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	158	124	-34	133	111	-22	1,8%	1,3%	-0,5%	-25	-13	12
05-09 Bergverksdrift og utvinning	21	29	8	13	15	2	0,2%	0,2%	0,0%	-8	-14	-6
10-33 Industri	383	400	17	177	240	63	2,3%	2,8%	0,4%	-206	-160	46
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	55	70	15	59	118	59	0,8%	1,4%	0,6%	4	48	44
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	576	668	92	487	719	232	6,4%	8,2%	1,8%	-89	51	140
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	1614	1655	41	1848	1986	138	24,4%	22,8%	-1,7%	234	331	97
49-53 Transport og lagring	420	423	3	305	340	35	4,0%	3,9%	-0,1%	-115	-83	32
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	232	291	59	93	113	20	1,2%	1,3%	0,1%	-139	-178	-39
58-63 Informasjon og kommunikasjon	382	403	21	55	58	3	0,7%	0,7%	-0,1%	-327	-345	-18
64-66 Finansiering og forsikring	182	179	-3	12	21	9	0,2%	0,2%	0,1%	-170	-158	12
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	725	860	135	807	907	100	10,7%	10,4%	-0,3%	82	47	-35
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	432	529	97	161	166	5	2,1%	1,9%	-0,2%	-271	-363	-92
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	565	681	116	293	351	58	3,9%	4,0%	0,2%	-272	-330	-58
85 Undervisning	1069	1170	101	1666	1860	194	22,0%	21,3%	-0,7%	597	690	93
86-88 Helse- og sosialtjenester	1230	1396	166	1116	1405	289	14,7%	16,1%	1,4%	-114	9	123
90-99 Personlig tjenesteyting	349	366	17	303	259	-44	4,0%	3,0%	-1,0%	-46	-107	-61
00 Uoppgitt	48	58	10	40	57	17	0,5%	0,7%	0,1%	-8	-1	7
Totalt	8441	9302	861	7568	8726	1158	100,0%	100,0%	0,0%	-873	-576	297

Befolkningsutvikling, alternativ framskriving

Tabell 6.2 Alternativ befolkningsframskriving HHMH. Kilde SSB

SSBs framskriving alt HHMH	Befolkning per 1 januar						Gjennomsnittlig årlig befolkningsendring					
							2015	2020	2025	2030	2035	2040
	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2020	2025	2030	2035	2040	2040
0211 Vestby	16310	17990	19833	21725	23569	25370	2,1 %	2,0 %	1,9 %	1,7 %	1,5 %	2,2 %
0213 Ski	29775	32153	34690	37342	39994	42658	1,6 %	1,6 %	1,5 %	1,4 %	1,3 %	1,7 %
0214 Ås	18503	20883	23649	26492	29309	32110	2,6 %	2,6 %	2,4 %	2,1 %	1,9 %	2,9 %
0215 Frogn	15656	16888	18044	19235	20377	21508	1,6 %	1,4 %	1,3 %	1,2 %	1,1 %	1,5 %
0216 Nesodden	18372	19822	21277	22759	24229	25643	1,6 %	1,5 %	1,4 %	1,3 %	1,2 %	1,6 %
0217 Oppegård	26580	28384	30432	32544	34699	36846	1,4 %	1,4 %	1,4 %	1,3 %	1,2 %	1,5 %
0229 Enebakk	10760	11395	12082	12785	13506	14206	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,1 %	1,0 %	1,3 %
Sum	135956	147515	160007	172882	185683	198341	1,7 %	1,7 %	1,6 %	1,5 %	1,4 %	1,8 %
Landet	5167475	5554737	5957145	6371579	6789953	7214932	1,5 %	1,4 %	1,4 %	1,3 %	1,3 %	1,6 %