



NIVI-rapport 2012:3

Endret fylkestilknytning for Evje og Hornnes, Birkenes, Iveland og Lillesand kommuner?

En konsekvensvurdering

**Utarbeidet på oppdrag av Kommunal- og
regionaldepartementet**

Jørund K Nilsen og Magne Langset

April 2012

Innhold:

SAMMENDRAG.....	1
1. MÅL OG RAMMER FOR OPPDRAGET	11
1.1 Historikk og bakgrunn	11
1.2 Formål og problemstillinger	13
1.3 Metode	13
2. AGDER-FYLKENE OG SØKERKOMMUNENE	14
2.1 Agder-fylkene	14
2.2 Søkerkommunene	15
2.3 Regionråd og formaliserte samarbeidsordninger	17
2.4 Kommunenes deltagelse i formaliserte samarbeidsordninger	18
3. KONSEKVENSER FOR FYLKESKOMMUNENE	20
3.1 Inndelingslovens bestemmelser ved grensejustering	20
3.2 Videregående opplæring	20
3.3 Tannhelse	25
3.4 Samferdsel	25
3.5 Fylkeskommunalt utviklingsarbeid og planlegging	26
3.6 Støttefunksjoner, sentraliserte tjenester og fagfunksjoner	27
3.7 Samarbeidsbehov	28
3.8 Endringer i inntekter	28
3.9 Endringer i utgifter	30
3.10 Omstillingskostnader	31
3.11 Endringer for ansatte i Aust-Agder fylkeskommune	31
4. KONSEKVENSER FOR SØKERKOMMUNENE	32
4.1 Tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse	32
4.2 Samfunnsutvikling	32
4.3 Lokale forskrifter, vedtekter og arealplaner	33
4.4 Inntekter	33
5. KONSEKVENSER FOR ØVRIGE KOMMUNER.....	34
5.1 Kommunene i Aust-Agder	34
5.2 Kommunene i Vest-Agder	35
6. REGIONRÅDENE OG INTERKOMMUNALT SAMARBEID	35
6.1 Setesdal regionråd	35
6.2 Knutepunkt Sørlandet	36
6.3 Ordninger med et Aust-Agder perspektiv	36
6.4 Iveland og Evje og Hornnes	37
7. KONSEKVENSER FOR DEN REGIONALE STATSFORVALTNINGEN	37
7.1 Fylkesmannen	37
7.2 NAV	39
7.3 Sivilforsvaret	41
7.4 Fylkesoverskridende statsforvaltning	41
8. DEMOKRATI.....	42
8.1 Konsekvenser for fylkesdemokratiet som institusjonelt system	43

8.2 Konsekvenser for fylkesdemokratiet som fellesskap og ramme for identitet	50
8.3 Konsekvenser for mandatfordelingen til Stortinget.....	52
9. NIVIS VURDERINGER.....	52
9.1 Hovedhensyn og prinsipper	53
9.2 Vurdering av alternativene.....	55

Sammendrag

Bakgrunn og problemstillinger

Lillesand, Birkenes, Iveland og Evje og Hornnes i Aust-Agder søkte høsten 2011 om overflytting til Vest-Agder med bakgrunn i folkeavstemninger og kommunestyrevedtak. For å få kartlagt konsekvenser av en ev grensejustering avgjorde Kommunal- og regionaldepartementet høsten 2011, at det skulle gjennomføres en utredning som kartlegger konsekvensene av en grensejustering for søkerkommunene, øvrige kommuner i begge fylker, fylkeskommunene og regional statsforvaltning. Nedenfor er konsekvenskartleggingen sammenfattet.

Tidspunkt for grenseendring

En grensejustering kan tidligst tre i kraft fra årsskiftet 2013/2014. Imidlertid vil det kreve ekstraordinært fylkestingsvalg i begge fylker samtidig som stortingsvalget i 2013 og nåværende fylkestingsperiode vil bli avkortet med to år. Alternativt tidspunkt er fra årsskiftet 2015/2016 og etter fylkestingsvalget høsten 2015. Sistnevnte alternativ vil gi bedre tid til en ev omstillingsprosess og vil ikke kreve ekstraordinært fylkestingsvalg.

Konsekvenser for fylkeskommunene

Videregående opplæring

Møglestu videregående skole i Lillesand vil overføres til Vest-Agder fylkeskommune. Setesdal videregående skoles avdeling i Evje og Hornnes vil overføres til Vest-Agder fylkeskommune, mens skolens øvrige avdelinger i Valle og på Hovden (Bykle kommune) fortsatt vil ligge i Aust-Agder. Ansvaret for Setesdal videregående skole vil dermed splittes opp, og det vil kreve et nytt driftsopplegg for avdelingene i Valle og på Hovden.

En grensejustering vil innebære en betydelig reduksjon i kjøp av gjesteelevplasser i Vest-Agder for elevene bosatt i Lillesand, Iveland og Birkenes og færre gjesteelever fra Vest-Agder på Setesdal videregående skole, avdeling Hornnes. På den annen side vil en grensejustering kunne øke antall gjesteelever fra Aust-Agder og spesielt Setesdal-kommunene Bykle, Valle og Bygland til skolen på Hornnes. Samlet sett vil sannsynligvis antallet gjesteelever bli redusert.

En grensejustering vil sannsynligvis ikke gi behov for vesentlige endringer i antall skoleplasser i Aust-Agder eller behov for større bygningsmessige endringer.

Møglestu videregående skole og Setesdal videregående skole, avdeling Hornnes, har ikke spesialiserte linjer av betydning, og en grensejustering vil ikke få store konsekvenser for de øvrige videregående skolers linjetilbud i Aust-Agder. Imidlertid kan det bli behov for at Dahlske videregående skole i Grimstad vil måtte styrke det tilrettelagte tilbuddet overfor svake grupper.

En grensejustering vil innebære at elevene i Aust-Agder vil få færre videregående skoler å velge mellom. Imidlertid kan gjesteelevsordninger kompensere for dette. Vest-Agder fylkeskommune praktiserer i dag geografisk dirigering av elevstrømmen og fylket er delt inn i inntaksregioner. Det er vanskelig å antyde

hvilke inntaksregioner elevene fra søkerkommunene vil inngå i dersom geografisk dirigering opprettholdes eller om nye inntaksregioner vil opprettes.

Tannhelse

Det er lokalisert tannhelseklinikker i samtlige av søkerkommunene, og disse klinikkkene vil overtas av Vest-Agder fylkeskommune.

Samferdsel

Vest-Agder fylkeskommune vil overta ansvaret for fylkesvegene i søkerkommunene. Samlet utgjør dette i overkant av 400 km med veg, eller om lag 27 prosent av Aust-Agders fylkesveger.

Ansvaret for kollektivtransporten til de berørte innbyggerne inkludert TT-transport og skoleskyss overføres til Vest-Agder fylkeskommune.

Regional planlegging

En grensejustering berører Sørlandsparken hvor Sørlandsparken Øst ligger i Lillesand, mens Sørlandsparken Vest ligger i Kristiansand. Bestemmelsene for kjøpesentre i Kristiansand-regionen er gitt i Regional plan for Kristiansand-regionen 2011-2050. Imidlertid gjelder ikke planen for Lillesand, Birkenes og Iveland. Aust-Agder fylkeskommunes forslag til plan for senterstruktur og handel er ikke vedtatt. I praksis innebærer situasjonen i dag at areal- og byggebestemmelsene for Sørlandsparken er ulike og uavklart. En konsekvens av en ev grensejustering vil være at søkerkommunene vil underlegges Vest-Agder fylkeskommunes planbestemmelser, men det kan kreve at for eksempel regional plan for Kristiansand-regionen endres slik at alle temaer planen tar opp også omfatter søkerkommunene. For Vest-Agder fylkeskommune og de berørte kommunene i Kristiansand-regionen, vil en grensejustering innebære forenkling av planprosessene.

Regional utvikling

En konsekvens av en grensejustering vil være at Aust-Agder fylkeskommune vil forholde seg til færre kommuner, bedrifter og frivillige organisasjoner i sitt utviklingsarbeid. Det kan forenkle fylkeskommunens utviklingsarbeid. Imidlertid kan en grensejustering også innebære at fylkeskommunens evne til å gi et spesialisert og mangfoldig tilbud svekkes fordi etterspørselen og relevant bemanning i fylkeskommunen reduseres.

For Vest-Agder fylkeskommunes del vil en grensejustering innebære at utviklingsarbeidet vil drives i samarbeid med et økt antall aktører. Imidlertid vil ikke et nytt Vest-Agder bli spesielt omfattende når det gjelder geografi, antall innbyggere eller bredde på næringsliv i forhold til andre fylker.

Støttefunksjoner, sentraliserte tjenester og fagfunksjoner

En grensejustering vil innebære et mindre oppgaveomfang for Aust-Agder fylkeskommunes faglige og administrative staber og en tilsvarende økning for Vest-Agder fylkeskommune. Tilsvarende vil etterspørselen etter sentraliserte tjenester som for eksempel PPT og bibliotektjenester reduseres for Aust-Agders del og øke i Vest-Agder. En konsekvens av en grensejustering kan dermed bli at den samlede kapasitet og kompetanse i Aust-Agder fylkeskommune reduseres og at fylkeskommunens fagmiljøer blir mer sårbarer.

Økonomi

En grensejustering vil endre på størrelsen i de statlige overføringene til fylkeskommunene. Ut fra statsbudsjettet for 2012 anslår Kommunal- og regionaldepartementet en nedgang i rammetilskuddet til Aust-Agder fylkeskommune og en tilsvarende økning i rammetilskuddet til Vest-Agder på nærmere 205 mill kroner årlig. Imidlertid vil et bortfall av inntekter for Aust-Agder fylkeskommunes del kunne bli omfattet av ordningen med inntektsgarantitilskudd (INGAR). INGAR benyttes til å skjerme fylkeskommunene mot brå nedgang i rammetilskuddet. Det forventes ikke endringer i Aust-Agder fylkeskommunes konsesjonskraftinntekter da disse inntektene stammer fra kommuner som ikke har søkt om endring i fylkestilhørighet.

Basert på 2011-tall viser anslag for Aust-Agders del en potensiell utgiftsreduksjon på om lag 190 mill kroner. Det vil ta tid å utløse den samlede utgiftsreduksjonen og en grensejustering vil gi omstillingskostnader. Anslaget innebærer at reduksjonen i inntekter kan bli 15 mill kroner større enn utgiftsreduksjonen.

En ev grensejustering kan også innebære at Aust-Agders gjeld og rentekostnader reduseres som følge av at bygninger og infrastruktur overføres til Vest-Agder fylkeskommune. Det er komplisert å avdekke hvor stor andel av Aust-Agders samlede gjeld som overføres til Vest-Agder og spørsmålet må tas opp for nærmere utredning i ev forhandlinger om det økonomiske oppgjøret mellom fylkeskommunene, jf inndelingslovens bestemmelser.

Basert på den nåværende kunnskap om de økonomiske forholdene, ser det ut til at inntektsøkningen vil dekke det nye utgiftsbehovet for Vest-Agder. Imidlertid forutsetter dette at skolebygg og annen bygningsmasse holder en grei standard og at gjelden som ev. overtas fra Aust-Agder ikke blir omfattende. Aust-Agder fylkeskommune opplyser at de berørte skolebygg holder rimelig god standard. Det er ikke avsatt midler til omfattende oppgraderinger eller nybygg i inneværende økonomiplan for Aust-Agder fylkeskommune.

Av inndelingsloven fremgår det at staten gir kompensasjon for engangskostnader knyttet til sammenslutningsprosesser. Inndelingsloven eller dens forarbeider peker ikke på omstillingskostnader knyttet til grensejustering. Imidlertid kan konsekvensene av en ev. grenseendring i dette tilfelle være såpass omfattende at det kan argumenteres for at fylkeskommunene kan være berettiget særskilt omstillingsstøtte.

Ansatte i Aust-Agder fylkeskommune

En grensejustering vil antagelig innebære at ansvaret for videregående skoler og tannklinikker som er lokalisert i søkerkommunene overdras til Vest-Agder fylkeskommune, jf arbeidsmiljølovens bestemmelser om virksomhetsoverdragelse. Bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse vil antagelig ikke berøre andre medarbeidere i fylkeskommunen. En grensejustering som betyr et mindre oppgaveomfang kan samtidig bety at fylkeskommunen vil stå overfor et generelt nedbemanningsbehov. I tilegg kan det bli behov for å endre stillingsinnhold og arbeidssted for den enkelte medarbeider. Ved nedbemannning og omorganiseringer må arbeidsmiljølovens bestemmelser og retningslinjene for omstillingsarbeid i arbeidslivet følges.

Konsekvenser for søkerkommunene

Tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse

Kommunenes tjenesteproduksjon vil ikke være direkte berørt av en grensejustering. Heller ikke kommunens roller og oppgaver som myndighetsutøver vil bli direkte berørt.

En grensejustering vil ikke påvirke kommunenes forhold til Sørlandet sykehus HF som er avtalepart i Samhandlingsreformen. En grensejustering vil i seg selv heller ikke endre opptaksområdene for planlagt medisinsk behandling til sykehusene i Arendal og Kristiansand. Når det gjelder akutt behandling, har fylkesgrensene ingen betydning da det ved øyeblikkelig hjelp alltid skal transporteres til det nærmeste sykehuset med riktig kompetanse ift pasientens behov.

Samfunnsutvikling

Eksempler på kommunale utviklingsoppgaver er areal- og samfunnsplanlegging og tilrettelegging for næringsutvikling. Disse oppgavene vil ikke bli direkte berørt av en grensejustering. Imidlertid vil rammene for utviklingsarbeidet endres som følge av et skifte i samarbeidspartnerne på fylkesnivået. Kommunene vil måtte forholde seg til Vest-Agder fylkeskommune som kan ha andre prioriteringer og ressurser for utviklingsarbeidet.

En grensejustering kan få konsekvenser for Lillesand, Birkenes og Ivelands felles næringsfond og for Evje og Hornnes som er deltaker næringsfondet for Setesdal, fordi det er Aust-Agder fylkeskommune som tildeler midlene til fondet.

Økonomi

Søkerkommunenes frie inntekter finansiert over KRDs budsjett vil ikke berøres som følge av en grensejustering. Overføringer fra øremerkede tilskudd vil heller ikke endres. Når det gjelder skjønnstilskuddet som fordeles av fylkesmannen, vil ikke kommunenes muligheter til å motta skjønnsmidler endres. Det er små forskjeller i prinsippene for hvordan fylkesmannsembetene tildeler midlene.

Næringsliv og organisasjoner i søkerkommunene vil ikke kunne motta utviklingsmidler fra Aust-Agder fylkeskommune som er finansiert av konsesjonskraftinntektene.

Konsekvenser for øvrige kommuner

Kommunene i Aust-Agder

Konsekvensene for de gjenværende kommunene i Aust-Agder kan sorteres ut fra om kommunene blir nye grensekommuner eller ikke. De nye grensekommunene som vil bli mest berørt av en grensejustering er Bygland og nabokommunene i Setesdal, samt Grimstad.

En ny fylkesgrense kan innebære at Evje og Hornes og Iveland i sterkere grad orienterer seg mot Kristiansand-regionen og det kan få konsekvenser for Bygland og de øvrige Setesdal-kommunene. For kommunene i Setesdal vil en grenseendring kunne komplisere driften og utviklingen av interkommunale ordninger i Setesdal. Dette er nærmere omtalt nedenfor.

Grimstad kommune er en av få kommuner i landet som står utenfor regionråd. Dersom kommunen med tiden skulle endre strategi og inngå i regionrådssamarbeid synes medlemskap i KnP-S å være mindre aktuelt, gitt at en

ny fylkesgrense da vil innebære at Grimstad blir eneste kommune fra Aust-Agder i samarbeidet. En grensejustering vil innebære at flere enkeltordninger kommunen deltar i sammen med Lillesand og Birkenes blir delt av fylkesgrensen. En grensejustering vil også trolig innebære at elever i Grimstad ikke kan gå på Møglestu videregående skole i Lillesand i samme grad som i dag, men må velge skoler i Aust-Agder. Sistnevnte vil også gjelde for øvrige gjenværende kommuner i Aust-Agder.

For de gjenværende kommunene i Aust-Agder kan en reduksjon fra 15 til 11 kommuner gi seg utslag i økt oppmerksomhet og samarbeid med fylkeskommunen og fylkesmannsembetet. Utviklingsmidler fra konsesjonskraftinntektene til fylkeskommunen vil fordeles på færre kommuner enn i dag.

Kommune i Vest-Agder

En grensejustering vil ha få direkte konsekvenser for de nåværende kommunene i Vest-Agder. Imidlertid kan kommunene i KnS oppleve en forenkling i det regionale samarbeidet fordi samtlige deltakerkommuner vil forholde seg til de samme fylkesmyndigheter. En økning i antall kommuner i fylket vil samtidig innebære at flere interesser må ivaretas og avveies på fylkesnivå. Det kan innebære større konkurranse mellom kommune om fylkeskommunale utviklingsmidler.

Regionrådene og interkommunalt samarbeid

Setesdal regionråd og interkommunale ordninger

Et betydelig antall formaliserte samarbeidstiltak mellom Setesdal-kommunene vil deles av en ny fylkesgrense. For Setesdal regionråd vil en grensejustering innebære at regionen vil måtte forholde seg til to par fylkesmannsembeter, fylkeskommuner og NAV fylke som har til dels ulike rammer, arbeidsformer og prioriteringer. En fylkesgrense som skjærer gjennom regionrådsområdet kan innebære økte prosesskostnader og medføre mindre forutsigbare rammebetingelser for regionrådet. En grensejustering kan også komplisere driften av etablerte interkommunale ordninger og vanskeliggjøre regionrådets videre utvikling av samarbeidsordninger.

Knutepunkt Sørlandet

For KnS vil en grensejustering oppheve de utfordringer regionrådet opplever når det gjelder å forholde seg til et dobbelt sett av fylkesinstitusjoner. En grensejustering vil forenkle samarbeidet både administrativt og politisk og redusere dobbeltarbeid i regionrådet. En grensejustering kan skape bedre grobunn for utvikling og etablering av konkrete samarbeidstiltak regionrådets oppfølging av felles plandokumenter, for eksempel regionplan 2011-2050.

Konsekvenser for interkommunale ordninger i Aust-Agder

En konsekvens av en grensejustering kan være at søkerkommunene trer ut av samarbeidsordninger som har et Aust-Agder perspektiv for sin virksomhet. De viktigste ordningene i den sammenheng er Aust-Agder næringselskap, Aust-Agder kulturhistoriske senter og Aust-Agder utviklings- og kompetansefond. Disse ordninger omfatter i dag kun kommunene i Aust-Agder og Aust-Agder fylkeskommune.

Evje og Hornnes og Iveland

Evje og Hornnes og Iveland kommuner er i dag betydelig integrert i formaliserte samarbeidsordninger med Setesdal-kommunene. Dersom interkommunalt samarbeid skal utvikles videre som en oppgavestrategi, kan det være behov for en samlet retning for det interkommunale samarbeidet. Felles mobilisering for helhetlig interkommunalt samarbeid vil være enklere å utvikle innenfor rammen av et fylke. En konsekvens av en fylkesendring vil dermed kunne være at Iveland og Evje og Hornnes skifter perspektiv rettet mot deltagelse i ordninger med KnpS-kommunene og tilsvarende mindre samarbeid med Bygland, Valle og Bykle.

Konsekvenser for regional statsforvaltning

Mesteparten av den regionale statsforvaltningen er organisert i regioner som dekker begge fylkene. Disse vil i liten grad bli direkte berørt av en grensejustering. Fylkesmannsembetene og NAV er regionale statsetater som følger fylkesgrensene og vil dermed bli berørt av en grensejustering.

Fylkesmannen

Fylkesmannen er statens viktigste oppfølgingsorgan overfor kommunene. Ved en grenseregulering vil begge fylkesmennene stå overfor en endring i antall kommuner som skal følges opp.

Økonomisk og administrativt sorterer fylkesmannsembetene under Fornyings- og administrasjonsdepartementet og får i hovedsak sine budsjettmidler tilført fra dette departement over ett budsjettkapittel. Budsjettfordelingsmodellen er basert på aktivitetsbaserte og objektive kriterier. En grensejustering vil gi reduserte bevilgninger til Aust-Agder og økt bevilgninger til Vest-Agder.

Når det gjelder arbeidsformer og dialogen mellom kommunene og fylkesmannen er det ikke grunnlag for å anta at kommunene vil oppleve store forskjeller dersom de bytter fylkestilhørighet.

NAV

Arbeids- og velferdsetaten har to organisatoriske hovedlinjer, NAV Fylke og NAV Spesialenheter. I fylkeslinjen har fylkeskontorene ansvar for drift og etablering av NAV-kontor i partnerskap med kommunene. Endret fylkestilhørighet til Vest-Agder vil innebære at de fire søkerkommunene får NAV Vest-Agder som nytt fylkesledd og samarbeidspartner å forholde seg til. Avtalene som er inngått mellom NAV Aust-Agder og de fire kommunene (økonomi- og driftsavtaler og samarbeidsavtale som regulerer innholdet i tjenestene på de lokale kontorene), må erstattes med tilsvarende avtaler med NAV-Vest-Agder.

Også NAV hjelpemiddelsentral, som organisatorisk er underlagt NAV Spesialenheter, har fylkesorganisering. Hver enkelt kommune har inngått avtale med NAV hjelpemiddelsentral og disse avtalene må også endres med NAV hjelpemiddelsentral Vest-Agder som ny avtalepart.

I stor utstrekning er oppgavene som staten ivaretar i NAV partnerskapet sterkt regel- og rettighetsorientert. Det må derfor legges til grunn at innbyggerne, næringsliv og kommunene i utgangspunktet vil motta det samme statlige tilbud ved et skifte av fylkestilhørighet.

Fylkesleddet i NAV har en viss frihet til å velge organisering, arbeidsformer og praksis i sitt arbeid overfor omverdenen, ikke minst overfor kommunene. I de to

fylkene er det valgt noe ulike løsninger for begrenset spesialisering og arbeidsfordeling i egne tjenestemråder på delregionalt nivå. En grensejustering vil kunne få konsekvenser for organiseringen av disse tjenestemrådene i begge fylker.

Demokrati

En grensejustering vil primært ha konsekvenser for innbyggernes deltagelse i det regionale demokratiet ved at de får tilhørighet til et nytt regionalt demokratisk fellesskap. Endring av fylkestilhørighet endrer ikke kommunegrensene og dermed heller ikke rammene for det lokale selvstyret og lokaldemokratiet i kommunene. Fylkesinndelingen kan imidlertid ha en viss betydning for det nasjonale demokratiet ved at fylkene utgjør valgdistrikter for stortingsvalget.

Konsekvenser for fylkesdemokratiet som institusjonelt system

Det er gjort en gjennomgang av konsekvenser for partiorganisering, valgkretser, nominasjon og representasjon, valg og valgdeltagelse. En grensejustering vil innebære reduserte økonomiske rammer for å drive partiarbeid i Aust-Agder og tilsvarende økte rammer i Vest-Agder. Støtten til fylkespartiene er knyttet til avgjorte stemmer ved fylkestingsvalget i det enkelte fylke. Valgkretsene for fylkestingsvalget vil bli endret og det får konsekvenser for partienes nominasjonsarbeid og rekruttering av kandidater. En grensejustering kan få konsekvenser for fylkestingenes størrelse, men dette står fylkestingene fritt til å ta stilling til. Konsekvensene for sittende fylkestingsrepresentanter er avhengig av når grensejusteringen eventuelt gjennomføres. Grensejustering i inneværende valgperiode innebærer at representantene fra de fire kommunene må tre ut av fylkestinget i Aust-Agder og overlate plassene til varamedlemmer fra samme parti men annen kommune. Sentrale informanter betrakter iverksettelse av en ev grensejustering fra årsskiftet etter neste ordinære fylkestingsvalg i 2015 som eneste realistiske løsning.

Valgdeltagelsen til fylkestingsvalget i de fire kommunene ligger over gjennomsnittet for Aust-Agder og synes således ikke å være negativt påvirket av dagens tilhørighet. Valgdeltagelsen til fylkestingsvalget i de to fylkene har vært temmelig lik, med noe høyere oppslutning i Vest-Agder de siste seks valg.

Konsekvenser for fylkesdemokratiet som fellesskap og ramme for identitet

En viktig forutsetning for demokrati og deltagelse er at befolkningen opplever tilhørighet til det geografiske området som den politiske enheten omfatter, og opplever en samhørighet og felles identitet med andre innbyggere i området. Gjennom de politiske vedtakene i sine representative organer og direkte gjennom folkeavstemning i tre av søkerkommunene har majoriteten av innbyggerne gitt klart uttrykk for at de ønsker en grensejustering. Det er sterke demokratiske uttrykk for at befolkningen opplever at deres tilhørighet er sterkest knyttet til Vest-Agder.

Innbyggernes hverdagspraksis i form av avislesning, arbeidspendling og bruk av kulturtildelinger viser også at innbyggerne har en orientering mot Kristiansand-regionen og Vest-Agder. En grensejustering kan følgelig hevdes å ha som konsekvens at det blir bedre sammenfall mellom de politisk-administrative grensene og innbyggernes opplevelse av regional tilhørighet og identitet.

Konsekvenser for mandatfordelingen til Stortinget

Vest-Agder har i dag 6 stortingsmandater (5 distriktsmandater + 1 utjevningsmandat) og Aust-Agder 4 stortingsmandater (3 distriktsmandater + 1 utjevningsmandat). Kommunal- og regionaldepartementet har gjennomført beregninger av om en grensejustering vil få konsekvenser for antall mandater fra de to fylkene og ved en ev sammenslutning. Beregningene er gjort med utgangspunkt i offisielle folketall per 1. januar 2012 og i 2020 ved middels nasjonal vekst (Alternativ MMMM i SSBs befolkningsstatistikk). Oppsummert vil konsekvensen bli at Aust-Agder sannsynligvis mister ett mandat, mens Vest-Agder ligger an til å opprettholde nåværende antall mandater ved en grensejustering. Beregningene viser at et sammensluttet fylke ville beholdt 10 mandater under forutsetning av at landet hadde vært delt inn i 18 og ikke 19 valgdistrikter.

NIVIs vurderinger

I denne saken står regjeringen og Stortinget overfor en rekke prinsipielle og praktiske hensyn som berører lokale, regionale og nasjonale interesser som kan stå i motstrid til hverandre. Saken innebærer bl.a. avveininger når det gjelder:

- Frivillighetsprinsippet, dvs at fylkesgrenser ikke endres uten at det er forankret i lokale og/eller regionale vedtak
- Hensynet til funksjonelle grenser, dvs at fylkesgrensene ikke bør skjære gjennom sammenhengende bolig-, service- og arbeidsmarkedsregioner
- Hensynet til regional oppgaveløsning og en effektiv regional forvaltning
- Hensynet til kommunalt utviklingsarbeid og interkommunal oppgaveløsning
- Demokratiet, dvs at fylkesinndelingen bør legge til rette for deltagelse og underbygge befolkningens tilhørighet og naturlige felleskap.

Det foreligger etter NIVIs vurdering tre hovedalternativer for vedtak i saken: Enten opprettholdelse av dagens fylkesgrense, grensejustering der alle fire eller tre av kommunene får innvilget sin søknad, eller at fylkesgrensen fjernes dvs. en fylkessammenslutning. Alternativene er både prinsipielt og praktisk forskjellige, og deres egenskaper og konsekvenser ulike.

Med bakgrunn i utredningsarbeidet, hovedhensyn og prinsipper, blyses nedenfor noen antatt viktige argumenter for og mot hovedalternativene.

Alternativ 1a: Overføring av Lillesand, Birkenes, Iveland og Evje og Hornnes til Vest-Agder

- En overføring av kommunene til Vest-Agder vil imøtekommme den lokale folkevilje som er tydelig forankret i kommunestyrevedtak og folkeavstemning og vil således være i tråd med frivillighetsprinsippet. På den annen side kan folkeavstemmingen om fylkessammenslutning i Aust-Agder tolkes som et regionalt ja - ikke bare til at Aust-Agder opprettholdes som fylke - men også et ja til dagens fylkesgrense.
- En grensejustering vil i stor grad sammenfalle med prinsippene om at fylkesgrensene bør ta hensyn til funksjonalitet og identitet. Alternativet vil føre til at fylkegrensen ikke lenger går gjennom en sammenhengende ABS-region. En grensejustering vil innebære bedre sammenfall mellom fylkesgrensen og innbyggerne i søkerkommunenes identitet og tilhørighet.

- En grensejustering kan forenkle og gi bedre rammebetingelser for søkerkommunenes videre vekst og utvikling. For KnP-S del vil rammebetingelsene for videreutvikling av interkommunalt samarbeid klart forbedres. Imidlertid vil situasjonen være motsatt for Setesdal regionråd som vil splittes av en fylkesgrense, gitt at Evje og Hornnes opprettholder sitt medlemskap i regionrådet.
- Aust-Agder vil bli et betydelig mindre fylke og fylkets institusjoner vil oppleve smådriftslemper. Imidlertid ser det ut til at fylkeskommunen, fylkesmannen, NAV-fylke og gjenværende kommuner i Aust-Agder vil kunne håndtere sine oppgaver etter en grensejustering. Tilsvarende gjelder for Vest-Agders institusjoner som med tilpasninger kan håndtere ansvaret for 19 500 nye innbyggere og de berørte kommuner.
- En grensejustering vil medføre at Aust-Agder mister et betydelig antall innbyggere og sannsynligvis ett stortingsmandat. Fylkets påvirkningskraft i forhold til øvrige fylker kan dermed svekkes. En grensejustering kan også svekke interessen for fylkespolitikken og rekrutteringen til Aust-Agders fylkesdemokrati. Alternativet vil endre styrkeforholdet mellom Agder-fylkene.
- En grensejustering vil kunne få som konsekvens at flere kommuner i Aust-Agder vil ta opp spørsmålet om en søknad om overføring til Vest-Agder. Det gjelder f.eks. Setesdal-kommunene. Et mulig fremtidsbilde kan dermed bli at de gjenværende Setesdal-kommunene og ev andre kommuner i Aust-Agder vil söke om endret fylkestilhørighet. Skulle for eksempel en søknad fra Setesdal-kommunene bli innvilget, vil Aust-Agder fylkeskommune bli ytterligere redusert og ville fremstå som et minifylke med 8 kommuner og med et betydelig mindre areal enn i dag. Fylkesdemokratiet og fylkeskommunens økonomi vil også kunne svekkes. Det kan også reises spørsmål ved om det er hensiktsmessig å opprettholde en fylkeskommune, et fylkesmannsembete og et NAV fylkeskontor for et såpass lite fylke.

Alternativ 1b: Overføring av Lillesand, Birkenes, Iveland, men ikke Evje og Hornnes til Vest-Agder

- Lillesand, Birkenes og Iveland er sterkere integrert i Kristiansand-regionen enn Evje og Hornnes. Evje og Hornnes kan også hevdes å ha en så viktig posisjon for øvrige Setesdal-kommunene og for etablert kommunesamarbeid i regionen at kommunens søknad ikke kan ses uavhengig av øvrige Setesdal-kommuner. Sannsynligvis vil et slikt vedtak ikke resultere i nye søknader fra kommuner i Aust-Agder og konsekvensene for fylkesinstitusjonene i Aust-Agder vil bli noe mindre.
- Alternativet kan virke urimelig fordi det medfører ulik behandling av kommunene på like søknader. Kommunestyret i Evje og Hornnes har framhevet at de har et sterkt mandat fra folket for sin søknad. KRDs beregninger viser at Aust-Agder også ved dette alternativet ligger an til å miste ett stortingsmandat.

Alternativ 2: Opprettholdelse av dagens fylkesgrense

- En opprettholdelse av dagens grense vil kunne sies å ta hensyn til den regionale folkemeningen i Aust-Agder, men vil ikke ta hensyn til den lokale folkemeningen i søkerkommunene. En opprettholdelse av grensen vil ikke ta hensyn til tilknytningen søkerkommunene har til Vest-Agder.

- En opprettholdelse av grensen vil innebære at fylkesgrensen fortsatt vil gå gjennom Kristiansand-regionen som kommunikasjonsmessig og næringsøkonomisk hører sammen og vil innebære at KnS fortsatt må forholde seg til institusjonene på begge sider av fylkesgrensen med de ulemper det innebærer.
- Løsningen innebærer videreføring av en innarbeidet forvaltning og vil ikke endre rammebetingelsene for fylkesdemokratiet eller fordelingen av stortingsmandater mellom landets fylker. Dagens styrkeforhold mellom Agder-fylkene opprettholdes.
- Løsningen vil antakelig ikke skape ro om grensespørsmålet da søkerkommunene på sikt vil kunne ta saken opp igjen med kommende regjeringer og Storting.

Alternativ 3: Fylkessammenslutning

- En sammenslutning vil innebære at Stortinget overprøver folkeavstemmingen i Aust-Agder, hvor flertallet sa nei til en sammenslutning høsten 2011. En sammenslutning vil sammenfalle med Vest-Agders fylkestings vedtak om ønske om sammenslutning og det primære standpunktet til søkerkommunene.
- En sammenslutning vil innebære opphør av grenseproblematikken søkerkommunene opplever fordi fylkesgrensen ikke lenger vil gå gjennom en sammenhengende ABS-region. En avvikling av fylkesgrensen vil også være robust i et fremtidig perspektiv gitt en videre fortetting og utvikling av Agder-byen som en større bolig-, service- og arbeidsmarkedsregion.
- En sammenslutning vil avklare fylkesgrensespørsmålet
- En sammenslutning vil antagelig innebære at landet får 18 valgdistrikter til Stortinget. Gitt nåværende befolkningsprognoser, ligger det an til at det samlede antall stortingsmandater fra Agder opprettholdes.
- En sammenslutning vil innebære at nåværende samarbeidsorganer mellom fylkeskommunene samles under ett fylkestings ansvarsområde og redusere prosesskostnader.

1. Mål og rammer for oppdraget

1.1 Historikk og bakgrunn

Diskusjonen om sammenslutning av Agder-fylkene har pågått over flere tiår. Flere statlige utredningsarbeider har tatt opp spørsmålet. Lokalt har det i de siste ti årene blitt laget flere rapporter og gjennomført omfattende prosesser om saken. I 2008 ble spørsmålet om fylkessammenslutning igjen aktualisert fordi Evje og Hornnes, Lillesand, Birkenes og Iveland fattet vedtak om ønske om en prosess med sikte på sammenslutning. Kommunene ga også uttrykk for ønske om overflytting til Vest-Agder, dersom det ikke ble sammenslutning.

I april 2010 presenterte en politisk styringsgruppe med ledende politikere fra begge fylker en rapport om viktige problemstillinger vedrørende en sammenslutning¹. Gruppa var enstemmig i sin tilråding om å slå sammen fylkene. I juni 2010 behandlet Aust-Agder fylkesting saken. Flertallet i fylkestinget anbefalte en sammenslutning, men vedtok å legge spørsmålet ut til folkeavstemning ved valget i september 2011. Vest-Agder fylkesting vedtok samtidig ønske om en sammenslutning med Aust-Agder fylke, men uten forutgående folkeavstemning.

Resultatet av folkeavstemmingen i Aust-Agder i september 2011 viste et klart nei flertall, med 65 % mot og 32 % for en sammenslutning. Resultatet viste store geografiske variasjoner kommunene i mellom. Kommuner som grenser til Vest-Agder var uten unntak ja-kommuner (Lillesand, Birkenes, Iveland, Evje og Hornnes, Bygland, Valle og Bykle). Fra og med Grimstad og østover var det nei-flertall i alle kommuner.

Samtidig med folkeavstemningen om ett Agder, avholdt Lillesand, Birkenes og Iveland lokale folkeavstemninger med spørsmål om å søke overføring til Vest-Agder, dersom det ble nei-flertall i Aust-Agder. Resultatet av folkeavstemmingene viste at et stort flertall av innbyggerne i de tre kommunene sa ja til endret fylkestilhørighet. Resultatet ble følgende:

	Lillesand	Birkenes	Iveland
Ja	74	61	66
Nei	23	37	31
Blankt	2	2	3

Tabell 1.1: Valgresultatet folkeavstemming om fylkestilhørighet i prosent (kilde SSB)

De tre kommunene har på bakgrunn av resultatet av folkeavstemmingene, sendt en felles søknad til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) om overføring til

¹ Eventuell fylkessammenslutning – Aust-Agder og Vest-Agder. Utredning fra en styringsgruppe nedsatt av Aust-Agder og Vest-Agder fylkeskommuner

Vest-Agder. Kommunene poengterer at deres primære ønske er en sammenslutning av Agder-fylkene, men at en tar folkeavstemmingen i Aust-Agder til etterretning og ber om en overføring til Vest-Agder fylke.

I søknaden fremheves at fylkesgrensen i en årrekke har medført utfordringer for innbyggerne i Birkenes, Iveland og Lillesand. Som hovedbegrunnelse for å søke overgang viser kommunene til at fylkesgrensen medfører utfordringer fordi den splitter en sammenhørende region. Innbyggerne, næringsliv og kommunene er orientert mot og opplevere å være en integrert del av Kristiansand-regionen (Knutepunkt Sørlandet). Det fremheves videre at de syv kommunene i Kristiansand-regionen ønsker å vokse ytterligere sammen som en attraktiv arbeidsmarkeds-, bo- og serviceregion og at kommunenes utvikling på mange områder hindres av fylkesgrensen. Det pekes på at det er viktig at kommunenes utvikling skjer i samhandling med regionale myndigheter og at en i nåværende situasjon opplever at Aust-Agder og Vest-Agder fylke opererer med ulik praksis på sentrale områder noe som leder til unødvendig uforutsigbarhet i samhandlingen. Videre fremheves det at mange ungdom har opplevd frustrerende grenseproblemstikk ved tilbuddt skoleplass i den videregående skolen.

Evje og Hornnes søknad har ikke grunnlag i egen folkeavstemning om overføring. I søknaden henvises det imidlertid til vedtak i kommunestyret fra februar 2011 der det heter at kommunen ønsker å søke overgang til Vest-Agder, dersom det ikke blir flertall for en fylkessammenslutning. Videre heter det at kommunen vil ta stilling til en eventuell folkeavstemning om spørsmålet etter en forhandlingsprosess om overgang. I søknaden heter det at resultatet av folkeavstemningen om fylkessammenslutning klart underbygger og gir legitimitet til kommunestyrets tidlige signaler og vedtak.

I søknaden fremhever kommunen at det er Kristiansand og Vest-Agder som er innbyggernes naturlige geografiske senter og tyngdepunkt. Kommunen illustrerer dette med pendlingstall som viser en betydelig til Kristiansand-regionen. Videre legges det vekt på at samarbeidet mot vest har utviklet seg over generasjoner, og det understrekes at det ikke er noen tvil om at en forutsetning for Evjes utvikling som regionsenter er avhengig av sterk samhandling med aktører i Vest-Agder fylke og at dagens fylkesgrense oppleves som et hinder for god vekst og fremgang.

En grensejustering på Agder vil ut fra dagens befolkningstall innebære at om lag 19 500 innbyggere eller 17,5 % av Aust-Agders befolkning overføres til Vest-Agder. Aust-Agder fylke ville dermed fått om lag 92 000 innbyggere og et areal på 7481 km². Vest-Agder ville fått nærmere 194 000 innbyggere og et areal på 8953 km². Aust-Agder ville da bli landets nest minste fylke befolkningsmessig, mens Vest-Agder ville bli landets 11. største fylke i innbyggertall.

Konsekvenser av å flytte en fylkesgrense som omfatter flere kommuner og en relativt stor andel av innbyggerne i et fylke er et tema som i liten grad er drøftet og analysert tidligere. En grensejustering på Agder vil være mer omfattende enn de få eksemplene vi har hatt om temaet i nyere tid. Verken Ølens endrede fylkestilknytning fra Hordaland til Rogaland i 2002 eller Osen kommunens vurdering av endret fylkestilknytning fra Sør-Trøndelag til Nord-Trøndelag i 2010 berørte et så stort antall innbyggere og en så stor andel av et fylkes befolkning.

1.2 Formål og problemstillinger

Kommunenes søknad om overføring til Vest-Agder defineres som en grensejustering i inndelingsloven. For å få kartlagt konsekvenser av grenseendringen, avgjorde KRD høsten 2011 at det skulle gjennomføres en utredning av spørsmålet ihht lovens bestemmelser. Utredningen skal være et viktig element i departementets beslutningsgrunnlag om grensejusteringsspørsmålet.

Utredningen kartlegger, drøfter og sammenfatter konsekvensene av en grensejustering for søkerkommunene, øvrige kommuner, fylkeskommunene og regional statsforvaltning. Konsekvensene drøftes i lys av hensynet til demokrati, tjenesteproduksjon, økonomi og samfunns- og næringsutvikling. Utredningsarbeidet har tatt utgangspunkt i en overordnet analyseramme bestående av følgende fire trinn:

1. Kartlegging av aktørbildet og nåsituasjonen
2. Beskrivelse av faktiske endringer som følge av en grensejustering
3. Konsekvensvurderinger for roller, sektorer og aktører
4. Sammenfattende vurderinger

Det første ledet i analysen, som er å gi en oversikt over sentrale forhold ved dagens Agder-fylker og søkerkommuner blir presentert i kapittel 2. I kapitlene 3-7 blir det foretatt en aktørbasert beskrivelse av forventede endringene av en grensejustering og hvilke konsekvenser disse kan få. Konsekvenser for demokratiske prosesser og statlige institusjoner blir behandlet i kapittel 8, mens en sammenfattende vurdering fra NIVIs side gis i kapittel 9.

1.3 Metode

Rapporten baserer seg på intervjuer i grupper og med enkeltpersoner, dokumentstudier og statistikk.

For å få fram et bredest mulig faktagrunnlag og vurderinger, er det gjennomført i hovedsak gruppeintervjuer med aktørene som må antas å bli sterkest berørt av en grenseendring. Gruppeintervjuene har bidratt til et bredt tilfang av informasjon for konsekvensanalysen. Det er en avholdt gruppeintervjuer med politisk og administrativ ledelse i begge fylkeskommunene, ledelsen ved begge fylkesmannsembetene og administrativ ledelse i samtlige søkerkommuner. Videre er det gjennomført et felles intervju med ordførerne i Birkenes, Lillesand og Iveland og et intervju med ordføreren i Evje og Hornnes. Det er også gjennomført telefonintervjuer med to av de nye grensekommunene Grimstad og Bygland ved ordførerne. Underveis har det også vært gjennomført faktaorienterte telefonsamtaler med bl.a. representanter for NAV fylke, Innovasjon Norge, helseforetaket og regionrådenes sekretariater.

I forkant av de personlige intervjuene ble det utsendt intervjuguider med tema og problemstillinger for intervjuene. Guidene tjente som rettesnor for de tema som var ønsket tatt opp under intervjuene, men underveis i intervju-situasjonene ble det åpnet opp for problemstillinger og temaer som ikke var dekket i guidene. Momenter og problemstillinger fra intervjuene er gjengitt og drøftet i rapporten.

Som forutsatt i anbuds-dokumentet fra departementet, har KRD bistått med konsekvensberegninger for rammetilskuddet og stortingsmandater. I tillegg har

flere fagdepartementer bistått med beregninger og vurderinger av konsekvenser for øremerkede tilskudd til kommunene og fylkeskommunene.

Skriftlige dokumenter som er gjennomgått omfatter fylkeskommunale og kommunale økonomiplaner og budsjetter, plan og strategidokumenter, virksomhetsbeskrivelser og årsrapporter, fylkeskommunal statistikk, statlige tildelingsbrev og kommunale/fylkeskommunale samarbeidsavtaler.

2. Agder-fylkene og søkerkommunene

2.1 Agder-fylkene

Aust-Agder fylke hadde 1. januar 2012 om lag 111 500 innbyggere. Fylket er landets tredje minste målt i antall innbyggere. Vest-Agder hadde om lag 174 300 innbyggere på samme tidspunkt. Aust-Agders areal er 9 157 km² og Vest-Agder fylke er 7 277 km². Aust-Agder og Vest-Agder har begge 15 kommuner.

E18, E39 og RV9 er stamvegene på Agder. Mesteparten av arbeidsreisene foregår innad i hvert fylke, men det er en betydelig arbeidspendling over fylkesgrensene fra kommunene vest i Aust-Agder og til Kristiansand. Kjekkvik er hovedflyplass for begge fylkene.

Kulturinstitusjoner, idrett og frivillig sektor er dels organisert fylkesvis og dels fylkesoverskridende. Begge fylker har sterke næringsmiljøer innen energi-, IKT, fritidsbåt-, offshore- og prosessindustri. Viktige næringsklynger er NODE innen offshore og engineering og EYDE-nettverket innen prosessindustrien.

Agder har flere felles institusjoner på flere områder, for eksempel felles universitet, helseforetak, Innovasjon Norge kontor og politidistrikt. Mesteparten av den regionale statsforvaltningen er organisert i regioner som dekker begge fylkene. De offentlige institusjoner som følger fylkesgrensene på Agder, og viktigst i denne sammenheng, er fylkeskommunene, fylkesmannsembetene og NAV fylke. Begge fylkeskommunene er eiere av felles regionalt forskningsfond og kulturinstitusjoner. Fylkeskommunene har også etablert felles regionplan for Agder 2020. Andre viktige samarbeidsområder er innen transport og areal og gjesteelevsordninger.

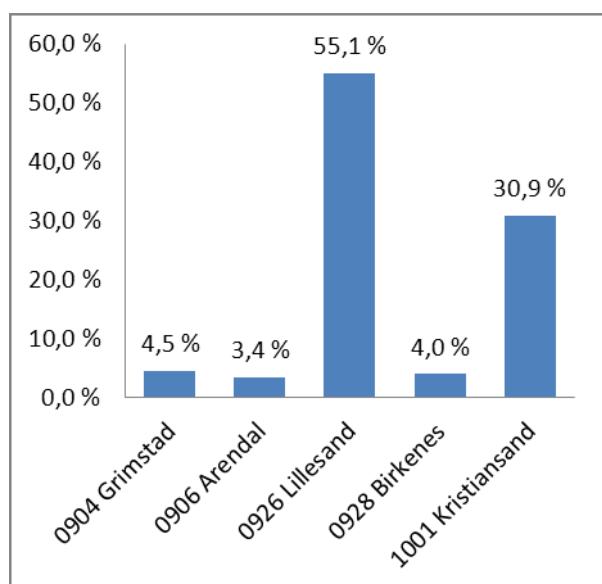
2.2 Søkerkommunene

Søkerkommunene utgjorde til sammen om lag 19 500 innbyggere per 1. januar 2012 eller om lag 17,5 prosent av innbyggerne i Aust-Agder og om lag 18 prosent av arealet.

	Innbyggere 1.jan 2012	Areal
Lillesand	9 878	190
Birkenes	4 828	674
Iveland	1 298	262
Evje og Hornnes	3 496	550
Søkerkommunene samlet	19 500	1 676
Aust-Agder	111 495	9 157
Vest-Agder	174 324	7 277

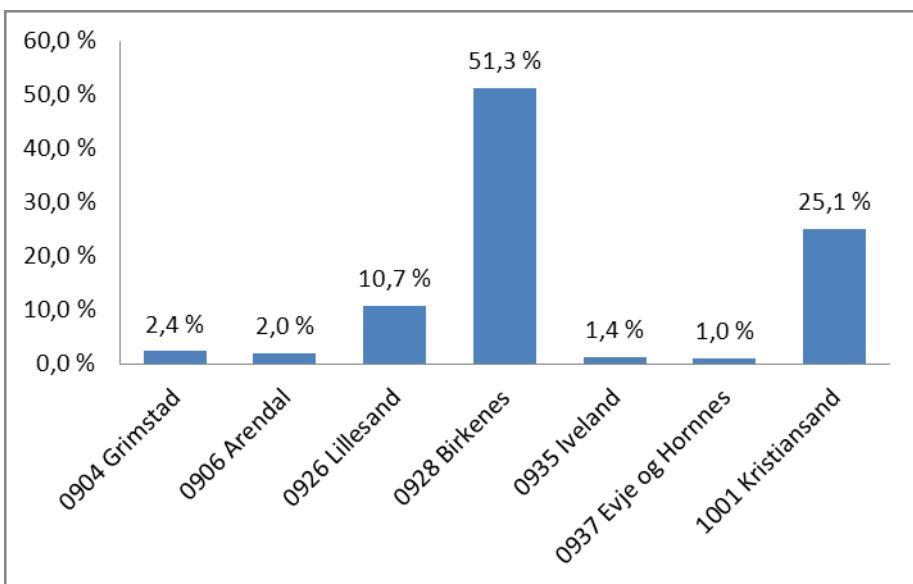
Tabell 2.1: Innbyggere og areal i søkerkommunene og Agder-fylkene

Lillesand, Birkenes og Iveland inngår sammen med de øvrige fire kommunene i Knutepunkt Sørlandet i én bolig-, arbeidsmarkeds- og serviceregion slik disse er definert av KRD². Lillesand, Birkenes og Iveland har en betydelig utpendling til Kristiansand kommune. I inneværende skoleår har søkerkommunene samlet om lag 140 elever i videregående skoler i Vest-Agder. Nedenfor følger en oversikt over pendling i søkerkommunene (kilde SSB, 4. kvartal 2010).

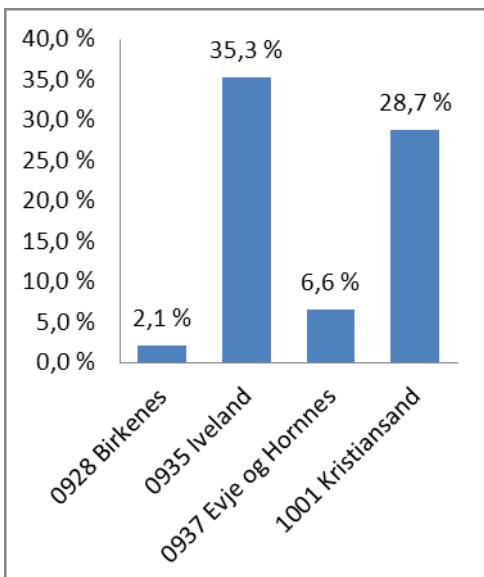


Figur 2.1: Arbeidskommune for innbyggerne i Lillesand

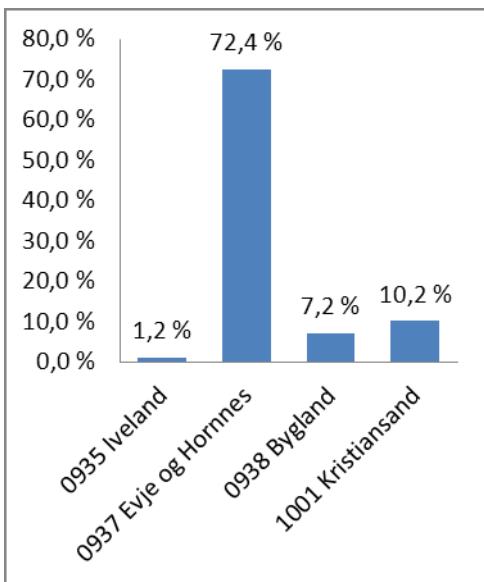
² Regionale utviklingstrekk – rapport 2011, KRD. Departementets grunnlagsmateriale baserer seg på et arbeid gjennomført ved NIBR i 2002 (*Inndeling i bo- og arbeidsmarkeder*, NIBR-rapport nr. 2002:2).



Figur 2.2: Arbeidskommune for innbyggerne i Birkenes



Figur 2.3: Arbeidskommune for innbyggerne i Iveland



Figur 2.4: Arbeidskommune for innbyggerne i Evje og Hornnes

2.3 Regionråd og formaliserte samarbeidsordninger

Lillesand, Birkenes og Iveland er medlem av Knutepunkt Sørlandet. Evje og Hornnes er medlem av Setesdal regionråd. En del av kommunenes formaliserte samarbeidsordninger er organisert innenfor de to regionrådenes grenser, enten med alle eller med noen av deltakerkommunene. Iveland står i en særstilling da kommunen er medlem av KnpS, men deltar i et betydelig samarbeid med kommuner i Setesdal regionråd. Det er også etablert mange enkeltordninger på tvers av fylkesgrensene.

Knutepunkt Sørlandet

Knutepunkt Sørlandet (KnpS) er et samarbeidsorgan mellom kommunene Birkenes, Lillesand og Iveland i Aust-Agder og Kristiansand, Songdalen, Søgne, og Vennesla i Vest-Agder. KnpS skal samordne interkommunalt samarbeid mellom deltakerkommunene, og skal arbeide aktivt for å fremme tiltak som skaper effektive og gode løsninger for innbyggerne og næringslivet. KnpS er organisert etter kommunelovens § 27 med et styre bestående av ordførerne i hver kommune. KnpS sekretariat er lokalisert til Kristiansand og har egne ansatte.

KnpS er en stor region når det gjelder antall innbyggere med om lag 130 000 innbyggere. Når det gjelder geografisk utstrekning, er regionen med vel 2000 km² et av landets minste regionråd i utstrekning. Regionens klare senter er Kristiansand.

KnpS har etablert et stort omfang av nettverksbasert samarbeid gjennom om lag 15 nettverk, prosjekter og utvalg. Nettverkene og prosjektene dekker både velferdstjenester, støtteoppgaver og utviklingsoppgaver, men hovedfokus er samarbeid om tjenesteutvikling innen helse, sosial, omsorg og oppvekst. I den sammenheng kan nettverket innenfor helse, sosial og omsorg fremheves. Prioriterte samarbeidsprosjekter er gjennomføring av samhandlingsreformen, utvikling av lokalmedisinske senter, utvikling av omsorgsteknologi, oppfølging det nasjonale meldingsløftet og etablering av regionalt rehabiliterings- og kompetansesenter til rusmiddelavhengige.

Det er også etablert formaliserte samarbeidsordninger, bl.a. felles brann og redningstjeneste, gjeldsrådgiver, innkjøpssamarbeid og etableresenter. Regionen har også et felles areal- og transportutvalg (med deltagelse av begge fylkeskommunene) og det er utarbeidet felles regional plan for Kristiansand-regionen. Planen er vedtatt i samtlige kommunestyre og begge fylkesting i juni 2011.

Setesdal regionråd

Setesdal Regionråd (SR) er et samarbeidsorgan mellom kommunene Evje og Hornnes, Bygland, Valle og Bykle. Regionrådet ivaretar oppgaver knyttet til interessehevdning, utviklingsarbeid og initiering av nye interkommunale ordninger. Regionrådet er organisert etter kommunelovens § 27 med et styre bestående av ordførerne. SRs sekretariat er ansatt i regionrådet og lokalisert til Valle.

SR har om lag 7000 innbyggere og er landets minste regionråd målt i folketall. Arealet er på om lag 4725 km² som er omtrent som gjennomsnittet. Om lag halvparten av regionens innbyggere er bosatt i Evje og Hornnes kommune som også er regionsenter. Etter KRDs prinsipper for inndeling i ABS-regioner er Setesdal delt inn i to regioner; Valle/Bykle og Evje og Hornnes/Bygland.

Det er etablert et betydelig antall formaliserte samarbeidsordninger i regionen. Mange av disse ordningene dekker samtlige av Setesdal-kommunene, inkludert Iveland, men det finnes også en del samarbeid under regionnivå mellom to eller flere kommuner. I tillegg er det etablert flere nettverk og prosjekter i regionen. I den sammenheng kan SRs arbeid i forbindelse med samhandlingsreformen fremheves. Helseprosjektet arbeider med å finne løsninger som skal sette kommunene i stand til å håndtere de lokale utfordringene samhandlingsreformen gir. Lokalmedisinske tjenester er et av delprosjektene i det regionale helseprosjektet. De andre delprosjektene er psykisk helse og rus, demensteam, sykepleierdokumentasjon og IKT helse.

SR har utarbeidet en felles regional utviklingsplan 2010 med tilhørende fireårige handlingsprogram som meisler ut regionens felles mål, strategier og tiltak for regionen og kommunene.

2.4 Kommunenes deltagelse i formaliserte samarbeidsordninger

Nedenfor gis en oversikt over registrerte formaliserte samarbeidstiltak i den enkelte kommune. Nettverkssamarbeid og prosjekter inngår ikke i oversikten. Mange samarbeidsordninger er etablert innenfor regionrådenes, men det er også et utstrakt samarbeid med kommuner utenfor regionrådet. Det er også etablert mange ordninger som omfatter ikke-søker kommuner i Aust-Agder og Aust-Agder fylkeskommune. I forbindelse med samhandlingsreformen er kommunene deltakere i flere prosjekter som kan utløse formalisering av ytterligere samarbeid.

Evje og Hornnes

Antall formaliserte tiltak er 24 og disse har følgende samarbeidsgeografi:

- Samarbeidstiltak med Setesdal-kommunene og Iveland: 15. Av disse er 7 ordninger med kommuner som er medlem av Setesdal regionråd og 8 ordninger der også Iveland deltar. Av de 15 ordningene deltar Aust-Agder fylkeskommune som deltaker i to og NAV i ett.

- Større samarbeidstiltak som inkluderer andre kommuner utenfor Setesdal: 7. Av disse er 4 tiltak i samarbeid med andre kommuner i Aust-Agder og tre ordninger som også inkluderer kommuner i Vest-Agder. Aust-Agder fylkeskommune er part i 4 av disse ordningene.
- Bilateral samarbeid: 2.

11 av de ovennevnte tiltakene er selskaper organisert etter aksjeloven eller lov om interkommunale selskaper. 9 ordninger er organisert etter vertskommunemodellen, to etter § 27 i kommuneloven, en ordning er en stiftelse og en er organisert etter lov om arbeids- og velferdsforvaltningen.

Lillesand

Antall formaliserte tiltak er 19 og disse har følgende samarbeidsgeografi:

- Samarbeidstiltak med KnpS kommunene: 6.
- Større samarbeidstiltak som også inkluderer kommuner utenfor KnpS: 8. Av disse deltar Aust-Agder fylkeskommune i 4. I to av ordningene deltar kommuner fra både Vest-Agder og Aust-Agder.
- Treparts- og fireparts samarbeid: 5. Tre av disse omfatter samarbeid med kommuner i Aust-Agder som ikke har søkt grenseendring.

9 av de ovennevnte tiltakene er selskaper organisert etter aksjeloven eller lov om interkommunale selskaper. Tre ordninger er organisert etter vertskommunemodellen, 6 etter § 27 i kommuneloven og en ordning er en stiftelse.

Birkenes

Antall formaliserte tiltak er 23 og disse har følgende samarbeidsgeografi:

- Samarbeidstiltak med KnpS kommunene: 9.
- Større samarbeidstiltak som også inkluderer kommuner utenfor KnpS: 7. Av disse deltar Aust-Agder fylkeskommune i 4. I to av ordningene deltar kommuner fra både Vest-Agder og Aust-Agder.
- To, treparts- og fireparts samarbeid: 7. Tre av disse omfatter samarbeid med kommuner i Aust-Agder som ikke har søkt grenseendring.

12 av de ovennevnte tiltakene er selskaper organisert etter aksjeloven eller lov om interkommunale selskaper. 4 ordninger er organisert etter vertskommunemodellen, 6 etter § 27 i kommuneloven og en ordning er en stiftelse.

Iveland

Antall formaliserte tiltak er 25 og disse har følgende samarbeidsgeografi:

- Samarbeidstiltak med Setesdal-kommunene: 8.
- Samarbeidstiltak med KnpS-kommunene: 7.
- Større samarbeidstiltak med flere kommuner: 6. Fire av disse ordningene omfatter mange kommuner i Aust-Agder og Aust-Agder fylkeskommune. To av ordningene omfatter også kommuner i Vest-Agder.

- To- og trepartssamarbeid med kommuner i Vest-Agder og søkerkommuner: 4.

12 av de ovennevnte tiltakene er selskaper organisert etter aksjeloven eller lov om interkommunale selskaper. 6 ordninger er organisert etter vertskommunemodellen, 5 etter § 27 i kommuneloven, en ordning er en stiftelse og en ordning er organisert etter lov om arbeids og velferdsforvaltningen.

3. Konsekvenser for fylkeskommunene

3.1 Inndelingslovens bestemmelser ved grensejustering

En overføring av de fire søkerkommunene til Vest-Agder defineres av inndelingslovens § 3 som en grensejustering. Det legges til grunn at en grensejustering vil innebære at Vest-Agder fylkeskommune overtar det ansvaret som Aust-Agder fylkeskommune i dag har for innbyggerne i de fire kommunene. Det vil også omfatte de institusjoner som i dag er lokalisert i søkerkommunene, jf inndelingslovens § 19, første ledd:

"Blir eit område skilt ut frå ein kommune eller eit fylke og lagt til ein annan kommune eller eit anna fylke, skal den retten som den første kommunen eller fylkeskommunen har til vegar, gater, bruver, offentlege plassar og annan forvaltingseigedom som fullt ut eller i svært stor grad tener vedkomande område, overførast til den andre kommunen eller fylkeskommunen."

I kommentarene til bestemmelsen i Ot prp nr 41 (2000-2001) *Om lov om fastsettjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)* heter det følgende: *"Opprekninga av forvaltingseigedom er ikkje uttømmande og kan til dømes også omfatte skulebygg som tener ein enkelt skulekrins, lokale idrettsanlegg og leikeplassar."*

Når det gjelder annen eiendom, garantier og ev andre forpliktelser, er lovens bestemmelser mindre eksplisitte, men det fremgår av loven at utgangspunktet er at fylkeskommunene selv skal komme til enighet om det økonomiske oppgjøret. I den sammenheng kan fylkeskommunene be departementet om hjelp til å forhandle fram en avtale om det økonomiske oppgjøret. Dersom partene ikke kommer til enighet skal oppgjøret gjennomføres gjennom skjønn og den statlig oppnevnte skjønnsnemnda for inndelingssaker.

3.2 Videregående opplæring

Møglestu videregående skole i Lillesand og Setesdal videregående skole vil berøres av en grensejustering. Møglestu videregående skole har om lag 500 elever og kapasitet på om lag 540 elever i følge Aust-Agder fylkeskommunes budsjett for 2012. Skolen har om lag 85 stillinger. Skolen har både studiespesialiserende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer. I tillegg har skolen en egen avdeling for tilrettelagt opplæring.

Setesdal videregående skole har tre avdelinger i Hornnes, Valle og Hovden (Bykle). Skolen samlet har i inneværende skoleår nærmere 375 elever og en kapasitet på 410 elevplasser. Skolen har 60 stillinger i følge budsjettet for 2012.

Avdelingen på Hornnes i Evje og Hornnes kommune er den største og har om lag 240 elever. Avdelingen har et tilbud innenfor studiespesialisering og yrkesfag. Den har også en tilknyttet elevheim. Avdelingen på Valle tilbyr opplæring i gullsmedfaget og har om lag 30 elever. Avdelingen på Hovden har tilbud innen yrkesfag og studiespesialiserende fag og har om lag 100 elever. Avdelingen har et spesielt tilbud til idrettsutøvere innen langrenn, alpint og snøbrett.

Aust-Agder fylkeskommune opplyser at de ovennevnte skoler og avdelinger holder rimelig god standard, og at standarden er bedre enn gjennomnittet for fylkeskommunens øvrige videregående skoler. Det er ikke avsatt midler til omfattende oppgraderinger eller nybygg i inneværende økonomiplan.

Organiseringen av Setesdal videregående skole

Setesdal videregående skole krever særskilt oppmerksomhet fordi skolen omfatter tre avdelinger som ble fusjonert i 2006. Avdelingen på Hornnes med om lag 240 elever vil ligge i Vest-Agder etter en grensejustering, mens avdelingene på Valle og Hovden vil ligge igjen i Aust-Agder og være under Aust-Agder fylkeskommunes eierskap og ansvar. En grensejustering vil dermed få konsekvenser for Setesdal videregående skoles organisering. Ved en grensejustering vil en kunnestå overfor to hovedalternativer for Setesdal videregående skole:

Oppsplitting av skolen

Et alternativ vil være at Setesdal videregående skole deles slik at avdelingen på Hornnes blir en selvstendig videregående skole, eid og drevet av Vest-Agder fylkeskommune og uten formell tilknytning til de to øvrige av dagens avdelinger. Imidlertid kan fylkeskommunene og skolene etablere fagsamarbeid og kjøp og salg av merkantile tjenester for eksempel knyttet til drift, IKT og stabsfunksjoner. Det er per i dag vanskelig å overskue konsekvenser for skolene ikke minst for Valle og Hovdens del som er langt mindre enn avdelingen på Hornnes. I samtalene med fylkeskommunen fremkommer det imidlertid at en slik endring vil kreve et nytt driftsopplegg for de to avdelingene og det uttrykkes også bekymring for videre drift av de to avdelingene, dersom skolen i Setesdal igjen skulle bli delt.

Vertsfylkesamarbeid

Et annet alternativ vil være at fylkeskommunene inngår i et formalisert interkommunalt samarbeid om ansvaret for Setesdal videregående skole ved at eks Vest-Agder fylkeskommune delegeres ansvaret for de to avdelingene som vil ligge igjen i Aust-Agder etter prinsippene om vertsfylkessamarbeid etter kommunelovens § 28 b eller c.

Kapasiteten i de gjenværende videregående skoler i Aust-Agder

Situasjonen i dag er at om lag 180³ elever fra søkerkommunene går på skoler i Aust-Agder som ikke er direkte berørt av en grenseendring. Antallet elever fra søkerkommunene til disse skolene vil ventelig reduseres betydelig som følge av at elevene fra søkerkommunene inngår i inntaket til Vest-Agder fylkeskommune etter en grensejustering. Isolert sett kan det innebære en betydelig overkapasitet i de videregående skoler som har størst andel elever fra søkerkommunene.

På den annen side vil antagelig inntaket på Møglestu og Setesdal videregående skole fra elever bosatt i kommuner som ikke har søkt om grensejustering også reduseres betydelig. Situasjonen i dag er at Møglestu har om lag 155 elever fra ikke-søker kommuner. Av disse er om lag 120 bosatt i Grimstad. Når det gjelder Setesdal videregående skole så har skolen om lag 100 elever fra Aust-Agder som ikke er bosatt i søkerkommuner (avdelingen på Hornnes har de fleste av disse elevene). De fleste av disse er bosatt i Bygland, Valle og Bykle.

Oppsummert vil dette innebære at skolene i Aust-Agder som ikke omfattes av en ev grensejustering vil miste i størrelsesorden 180 elever om grenseendringen hadde trådt i kraft i inneværende skoleår. Samtidig vil Setesdal og Møglestu miste i størrelsesorden 255 elever fra ikke søkerkommuner i Aust-Agder som i stor grad vil måtte søke skoleplass i de gjenværende skoler i Aust-Agder.

En mulig konsekvens av dette regnestykket er at det må opprettes i størrelsesorden 75 skoleplasser i Aust-Agder som følge av en grensejustering, gitt nåværende elevtall. Sannsynligvis vil ikke det gi behov for større bygningsmessige endringer.

Imidlertid er det grunn til å påpeke at om lag 50 av de 255 elevene fra ikke-søker kommuner i Aust-Agder er bosatt i Setesdal (Valle, Bygland, Bykle) og går på Setesdal videregående skole avdeling Hornnes. Gitt reiseavstandene til alternativ videregående skole i Aust-Agder, vil det være argumenter for at elevene fra disse kommunene vil kunne fortsette på Hornnes gjennom gjesteelevavtaler, eller alternativt at fylkeskommunene inngår et verftsfolkessamarbeid om Setesdal videregående skole. Dersom ingen av de ovennevnte alternativer skulle bli aktuelle, vil Setesdal videregående skole (primært avdelingen på Hornnes) kunne stå overfor en situasjon med betydelig overkapasitet dersom ikke skolen får tilførsel av nye elever fra Vest-Agder kommuner.

Gjesteelever

Aust-Agder og Vest-Agder fylkeskommuner har i dag gjesteelevsamtaler som omfatter de berørte søkerkommunene. Søkere fra Høvåg i Lillesand (Høvåg ungdomskole) og Birkenes kan søke skoleplass i Vest-Agder for tilbud som ikke finnes ved Møglestu videregående skole. Søkere fra Iveland kan søke til skoler i Vest-Agder for tilbud som ikke finnes ved Setesdal videregående skole. En grensejustering vil sannsynligvis innebære en betydelig reduksjon i kjøp og salg av elevplasser for elevene bosatt i Lillesand, Iveland og Birkenes. En grensejustering vil også kunne innebære at nåværende gjesteelever fra Vest-Agder på Setesdal videregående skole avdeling Hornnes, vil bli ordinære elever ved denne skolen. Gjesteelevene fra Vest-Agder på Hornnes er i hovedsak bosatt i Audnedal, Hægebostad og Åseral kommuner.

³ Antall elever her og ellers i kapitlet baserer seg på statistikk gjort tilgjengelig fra Aust-Agder fylkeskommune. Tallene omfatter ikke lever på landslinjer/landsdekkende linjer.

På den annen side vil det kunne bli et økt omfang av gjestelever fra Aust-Agder og spesielt Setesdal-kommunene Bykle, Valle og Bygland til skolen på Hornnes.

Samlet sett vil sannsynligvis behovet for kjøp og salg av gjestelever reduseres ved en ev grensejustering.

Tilpasning av undervisningstilbudet i Aust-Agder

Setesdal og Møglestu videregående skoler inngår i Aust-Agder fylkeskommunes helhetlige tilbud av ulike linjer innenfor videregående opplæring. Situasjonen i dag er at de to videregående skolene i noe omfang har et undervisningstilbud som ellers ikke tilbys i de øvrige skolene i Aust-Agder. Eksempler på slike linjer er Vg2 helse-service og Vg3 helsesekretær. Søkningen til disse linjene har vært relativ lav. Når det gjelder idrettslinjene på Hovden og gullsmedlinjene på Valle har disse landslinjestatus og vil fortsatt ligge i Aust-Agder. Møglestu er en av tre videregående skoler i Aust-Agder med tilbud om tilrettelagt opplæring overfor svake grupper.

Oppsummert ser ikke omfanget av spesialiserte linjer eller tilrettelagt opplæring i de to videregående skolene ut til å være omfattende og det ser ikke ut til at en grensejustering vil få større konsekvenser for de øvrige videregående skolers linjetilbud. Imidlertid kan en konsekvens kunne bli at Dahlske videregående skole i Grimstad vil måtte opprette et tilrettelagt tilbud overfor svake grupper, og at enkelte linjevalg må vurderes lagt til andre skoler.

Elevenes valgmuligheter

I Aust-Agder praktiseres såkalt fritt skolevalg som innebærer fritt skoleønske med karakterbasert inntak. Fylkeskommunen kan foreta geografisk plassering ut fra trafikale eller pedagogiske hensyn. Ved sterk oversøkning til enkelte tilbud/skoler kan fylkeskommunen prioritere søkere bosatt i kommunen skolen ligger i. En grensejustering vil innebære at elevene i Aust-Agder vil få færre videregående skoler å velge mellom. Imidlertid kan gjesteelevsordninger kompensere for denne konsekvensen.

Vest-Agder vil få tilført to nye videregående skoler og det kan øke elevenes valgmuligheter. Imidlertid praktiserer Vest-Agder fylkeskommune geografisk dirigering av elevstrømmen og fylket er delt inn i fire inntaksregioner: Vennesla, Kristiansand, Lindesnes og Lister.



Figur 3.1: Inntaksregionene i Vest-Agder (kilde: Vest-Agder fylkeskommune)

Hovedregelen for Vest-Agder er at eleven skal søke skole i egen inntaksregion dersom det ønskede utdanningstilbudet finnes der. Dersom det er flere skoler i samme inntaksregion som tilbyr ønsket tilbud, skal eleven først søke skolen som ligger nærmest bostedsadressen. Ingen har rett til inntak på en spesiell skole. Når elevene søker Vg2 eller Vg3 studiespesialisering kan elevene søke alle skoler i egen inntaksregion. Dersom utdanningstilbudet eleven vil søke på ikke finnes i egen inntaksregion, kan eleven søke til skoler i andre inntaksregioner.

Vest-Agder fylkeskommune har til vurdering om nåværende bestemmelser om geografisk dirigering skal endres, men det er ikke tatt avgjørelse om dette.

Det er vanskelig å antyde hvilke inntaksregioner elevene fra søkerkommunene vil inngå i dersom geografisk dirigering opprettholdes eller om nye regioner vil opprettes. Det må antagelig vurderes i lys av innbyggertall i kommunene og kapasiteten til de videregående skoler.

Opplæringskontorene

I Aust-Agder er det etablert opplæringskontorer for ulike bransjer. Tilsvarende finnes i Vest-Agder. Et opplæringskontor består av flere bedrifter og ev kommuner som går sammen for å samordne inntak og opplæring av læringer/lærekandidater i et samarbeid med fylkeskommunen. Det er også

etablert flere opplæringskontorer som dekker begge fylkene. En ev grensejustering vil kunne innebære at opplæringskontorene i Aust-Agder får færre medlemmer (for eksempel bedrifter og kommuner). Setesdal opplæringskontor som dekker fag innenfor det offentlige, kan bli direkte berørt av en ev grensejustering da kontoret er lokalisert til Hornnes og dekker samtlige Setesdal-kommuner.

3.3 Tannhelse

Det er lokalisert tannhelseklinikker i samtlige av søkerkommunene som vil overtas av Vest-Agder fylkeskommune ved en ev grensejustering. Totalt sysselsettes om lag 12,5 årsverk i de fire tannklinikkene.

Kommune	Evje	Lillesand	Birkeland
Årsverk	5	5	2,5

Tabell 3.1: Oversikt over årsverk i berørte tannklinikker (kilde: Aust-Agder fylkeskommune)

Årsverkene knyttet til Evje betjener også tannlegekontoret i Iveland og Bygland og Aust-Agder fylkeskommune må dermed finne en alternativ løsning for bemanningen på Bygland ved en ev grensejustering. Vest-Agder fylkeskommune har tannklinikker i hver kommune som igjen inngår i tre tannhelsedistrikter: Kristiansand tannhelsedistrikt, Midtre Tannhelsedistrikt og Lister tannhelsedistrikt.

3.4 Samferdsel

Fylkesveger

Vest-Agder fylkeskommune vil overta ansvaret for fylkesvegene i søkerkommunene. Samlet utgjør dette i overkant av 400 km med veg. I prosent utgjør dette om lag 27 prosent av Aust-Agders samlede kilometer med fylkesveg.

Kommune	Km fylkesveg
Lillesand	72,7
Birkenes	152,3
Iveland	60,5
Evje og Hornnes	120,0
Hele Aust-Agder	1 516,8
Sum fire kommuner	405,5
Prosent fire kommuner	26,7 %

Tabell 3.2: Kilometer fylkesveg i søkerkommunene (kilde: Aust-Agder fylkeskommune)

Kollektivtransport

Ansvaret for kollektivtransporten til de berørte innbyggerne, inkludert TT-transport og skoleskyss, overføres fra Aust-Agder fylkeskommune til Vest-Agder fylkeskommune. Status i 2011 var at Aust-Agder kjøpte kollektivtjenester inkludert TT-tjenester for om lag 151 mill kroner. Nåværende kontrakter med transportselskapene går ut i 2014 og 2016 og disse må endres ved en grensejustering.

Vest-Agder fylkeskommune har delegert mye av det administrative ansvaret for kollektivtransporten til administrasjonsselskapet Agder Kollektivtransport AS (AKT). Selskapet eies av Vest-Agder fylkeskommune (66 %) og Kristiansand kommune (34 %). Aust-Agder fylkeskommune har vedtatt å gå inn i forhandlinger om eierskap i AKT.

Agder-pakken

Stortinget har sluttet seg til regjeringens forslag om utvidelse av Agder-pakken, jf Prop. 106 S (2010–2011). Agder-pakken omfatter bompengefinansiering for planlegging av E18 på strekningen Tvedstrand-Arendal, samt gang- og sykkelvegutbygging langs E18 og fylkesvei 402. Tiltakene blir finansiert dels gjennom etablering av bomstasjoner på grensen mellom Lillesand og Kristiansand og Lillesand og Grimstad. En grensejustering vil innebære at den ene bomstasjonen i veipakken vil ligge i Vest-Agder og den andre på grensen mellom de to fylkene. Aust-Agder vegfinans AS står i dag for innkreving av bompengene i Agderpakken. Selskapet er heleid Aust-Agder fylkeskommune.

Det antas ikke at en grensejustering får konsekvenser Agder-pakken, da saken er vedtatt av Stortinget og omfatter i hovedsak statlig riksvei. Slik situasjonen er i dag, vil en grensejustering innebære at Aust-Agder vegfinans står for innkrevingen av midlene, selv om en av bomstasjonene i sin helhet er lokalisert i Vest-Agder.

3.5 Fylkeskommunalt utviklingsarbeid og planlegging

Eksempler på regionale utviklingsoppgaver fylkeskommunene har ansvaret for (foruten samferdsel) er regional planlegging, tilrettelegging for næringsutvikling, kulturminner, kultur og idrett, landbruk og miljø. De regionale utviklingsoppgavene er kjennetegnet av at tett samarbeid med kommuner, regionrådene, næringsliv og interesseorganisasjoner, frivillige organisasjoner og statlige aktører som f eks fylkesmannen, Innovasjon Norge og SIVA.

Regional planlegging

Vest-Agder og Aust-Agder fylkeskommuner har i dag en felles regionplan. Fylkeskommunene har også felles fylkesdelplan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiene og Setesdal Austhei. En grensejustering vil trolig ikke endre behovet for samarbeid mellom fylkeskommunene og oppfølgingen av de overordnede plandokumentene, men vil naturlig nok innebære at Vest-Agder fylkeskommune vil få et betydelig større areal, flere bedrifter, kommuner og flere innbyggere å ta ansvar for, mens Aust-Agder fylkeskommunen mister tilsvarende.

Lokalisering av handel over 3000 m² styres i dag gjennom fylkesdelplaner for handel og senterstruktur (kjøpesentre) og Rikspolitiske bestemmelser for kjøpesentre fra 2008. Vest-Agder og Aust-Agder fylkesting vedtok i juni 2011 regional plan for Kristiansand-regionen 2011-2050. Planen omfatter bl.a. retningslinjer for kjøpesentre i Kristiansand-regionens kommuner i Vest-Agder (Sørlandsparken Vest), men gjelder ikke for Lillesand, Birkenes og Iveland (Sørlandsparken Øst). Det heter i regional plan for Kristiansand-regionen at for den del av planen som ligger i Aust-Agder vil Aust-Agders plan for senterutvikling og handel sette arealbestemmelser for etablering av handelsvirksomhet.

Aust-Agder fylkeskommunes utarbeidet i 2010 forslag til en ny regional delplan for senterstruktur og handel på høring. Det ble i høringen til den nye delplanen reist innvendinger til planen med den følge at planen har vært til behandling i Miljøverndepartementet. I april 2012 har departementet tilbakesendt saken for ny lokal behandling.

I praksis innebærer situasjonen i dag at areal- og byggebestemmelsene for kjøpesenterområdet Sørlandsparken er ulike og uavklart fordi Sørlandsparken Vest ligger i Kristiansand kommune i Vest-Agder, mens Sørlandsparken Øst ligger i Lillesand kommune i Aust-Agder.

En konsekvens av en ev grensejustering vil, slik NIVI forstår det, være at Lillesand (og de øvrige søkerkommunene) vil underlegges Vest-Agder fylkeskommunes planbestemmelser. Imidlertid vil det antagelig kreve at for eksempel regional plan for Kristiansand-regionen endres slik at alle temaer planen tar opp også omfatter søkerkommunene.

For Vest-Agder fylkeskommune og de berørte kommunene i Kristiansand-regionen, vil en grensejustering innebære en forenkling av prosessene knyttet til den fylkeskommunale og kommunale planleggingen og oppfølgingen av disse.

Regional utvikling

En konsekvens av en grensejustering vil være at Aust-Agder fylkeskommune vil forholde seg til et redusert antall kommuner, to regionråd og langt færre bedrifter og frivillige organisasjoner i sitt utviklingsarbeid. Det kan forenkle fylkeskommunens utviklingsarbeid. Imidlertid kan en grensejustering også innebære at fylkeskommunens evne til å gi et spesialisert og mangfoldig tilbud svekkes fordi etterspørselen og relevant bemanning i fylkeskommunen reduseres. Det kan for eksempel bli en konsekvens innenfor kultur og kulturrangementer.

For Vest-Agder fylkeskommunes del vil en grensejustering innebære et utviklingsarbeid for, og i samarbeid med, langt flere innbyggere, organisasjoner, bedrifter og kommuner. Imidlertid vil ikke et ev nytt Vest-Agder bli spesielt omfattende ift geografi, antall innbyggere eller bredde i næringsliv i forhold til andre fylker.

3.6 Støttefunksjoner, centraliserte tjenester og fagfunksjoner

En grensejustering vil innebære færre oppgaver for Aust-Agder fylkeskommunes faglige og administrative staber og en tilsvarende økning for Vest-Agder fylkeskommune. Eksempler på slike funksjoner er lønn og regnskap, arkiv, drift og vedlikehold av fylkeskommunale bygg og IKT. Tilsvarende vil etterspørselen

etter sentraliserte tjenester som PPT og bibliotektjenester reduseres som følge av færre innbyggere for Aust-Agders del og øke i Vest-Agder. Det er også grunn til å anta at omfang av oppgaver som tilligger medarbeidere i fylkeskommunenes fagstaber innenfor hovedtjenestemrådene samferdsel, videregående opplæring og regional utvikling vil endres som følge av en grensejustering. En konsekvens av en grensejustering blir dermed at den samlede kapasitet og kompetanse reduseres, og at Aust-Agder fylkeskommunes fagmiljører blir mer sårbarer.

3.7 Samarbeidsbehov

En konsekvens av en ev grensejustering kan være at Aust-Agder fylkeskommune trer ut av Areal- og transportutvalget for Kristiansand-regionen, og fylkeskommunen vil ikke lenger ha rolle som observatør i KnS. En grenseendring vil antagelig ikke endre behovet for samarbeidet mellom de to fylkeskommunene om f eks gjesteelever, oppfølgingen av felles regional plan for fylkene eller felles regionalt forskningsfond for Agder-fylkene.

3.8 Endringer i inntekter

En grensejustering vil redusere Aust-Agder fylkeskommunes oppgaver og ansvar fordi færre innbyggere skal ivaretas og fordi areal, infrastruktur, bygninger mv ikke lenger er Aust-Agder fylkeskommunes ansvar. En grensejustering vil dermed redusere fylkeskommunens utgifter og tilsvarende vil Vest-Agder fylkeskommunes utgifter øke. Endringene i utgifter vil også avspeiles i fylkeskommunenes inntekter fra statlige overføringer gjennom rammetilskuddet og øremerkede ordninger. Nedenfor gis en oversikt over de viktigste fylkeskommunale inntekter og tilskudd og vurderinger av endringer i disse som en følge av en grensejustering.

Frie inntekter

Det antas ingen endringer i Aust-Agder fylkeskommunes konsesjonskraftinntekter da disse inntektene stammer fra kommuner som ikke har søkt om endring i fylkestilhørighet.

Hovedprinsippet i inntektssystemet er at pengene følger innbyggerne, både når det gjelder skatteinntektene og rammetilskuddet. I følge KRD vil et anslag derfor være at Aust-Agder mister en like stor andel av de frie inntektene som de mister innbyggere (17,5 %) og at inntektene overføres til Vest-Agder. Ut fra statsbudsjettet for 2012⁴ anslår departementet en nedgang i rammetilskuddet til Aust-Agder fylkeskommune og en tilsvarende økning i rammetilskuddet til Vest-Agder på nærmere 205 mill kroner.

Imidlertid vil et bortfall av inntekter på nærmere 205 mill kroner kunne bli omfattet av ordningen med inntektsgarantitilskudd (INGAR). I dag benyttes INGAR til å skjerme fylkeskommunene mot brå nedgang i rammetilskuddet for eksempel som følge av endringer i kriteriedata, befolkningsnedgang og systemendringer i inntektssystemet. Ordningen finansieres ved et likt trekk per innbygger i alle landets fylkeskommuner og vil kunne benyttes ved en

⁴ Aust-Agder fylkeskommunes frie inntekter i statsbudsjettet for 2012 er 1 164 167 000 kroner.

grensejustering. Det bør imidlertid påpekes at det kan være usikkert hvorvidt ordningen vil benyttes i denne saken, hvor mye av inntektsbortfallet som ev kompenseres og hvor lenge ordningen vil gjelde for Aust-Agder fylkeskommune.

Øremerkede tilskudd

Når det gjelder KRDs øremerkede tilskudd til regional utvikling (kap 551.60 og 61 over statsbudsjettet), mottar Aust-Agder fylkeskommunen nærmere 33 mill kroner over post 60 og nærmere 4 mill kroner mill kroner over post 61. KRD anslår at om lag 6 mill kroner vil overføres fra Aust-Agder til Vest-Agder når det gjelder post 60. For post 61 antas kun mindre endringer da søkerkommunene per i dag ikke omfattes av denne ordningen. For KRDs tilskudd til nasjonale tiltak for lokal samfunnsutvikling over kapittel 551, post 62 antas ingen direkte endringer fordi tilskuddet fordeles etter søknad fra fylkeskommunene.

Rentekompensasjonsordningen for transporttiltak i fylkene over Samferdselsdepartementets budsjett (kap 13.20 post 61) gis for å kompensere investeringstiltak på fylkesvegnettet og innen kollektivtransporten. Aust-Agder fylkeskommune er i planrammene tildelt 52 mill kroner årlig for NTP-perioden 2010-2019, men planrammene kan rulleres hvert fjerde år i samband med arbeidet med ny Nasjonal transportplan. Planrammene er fordelt mellom fylkeskommunene med utgangspunkt i bindinger, folketall, veilengde og standard (etterslep) på vegnettet. Samferdselsdepartementet anslår at en effekt av en grensejustering vil være at i overkant av 12 mill kroner overføres fra Aust-Agder til Vest-Agder.

Aust-Agder fylkeskommune mottar ikke tilskudd over Samferdselsdepartementets kap 1330, post 60 som i hovedsak er midler knyttet til belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene. Aust-Agder fylkeskommune mottar heller ikke midler over kap 1320, post 62 Tilskudd til rassikring på fylkesveger over Samferdselsdepartementets budsjett og fylket ligger ikke inne i departementets handlingsplan for rassikring for perioden 2010-2013.

Kulturdepartementet anser det ikke som sannsynlig at en grenseendring vil få konsekvenser for den statlige andelen av tilskuddet til museer i Aust-Agder (kap 328, post 70 Det nasjonale museumsnettverket over Kulturdepartementets budsjett). I følge departementet virker det heller ikke sannsynlig med endringer i statlige tilskudd til andre kulturinstitusjoner på Agder. Diss tilskuddene dreier seg om direkte tilskudd fra departementet til de respektive institusjonene som vil ha de samme oppgavene og det samme nedslagsfeltet selv om fylkesgrensen endres.

Når det gjelder spillemidlene til idrettsanlegg i kommunene fordeles disse med utgangspunkt i søknader fra kommunene. Søknadene behandles deretter av fylkeskommunene før departementet endelig fastsetter de endelige rammer. En grensejustering vil ikke få direkte konsekvenser for Aust-Agder fylkeskommunes økonomi.

Kulturdepartementet peker på at en grensejustering kan gi seg utslag i fordelingen av spillemidler til den kulturelle skolesekken og reduseres noe fordi midlene fordeles etter en nøkkel der tallet på skolelever i fylkene er ett av kriteriene for fordeling.

Kompensasjonsordningen for merverdiavgift til fylkeskommuner og kommuner (kap 1632.post 61) er en refusjonsordning (overslagsbevilgning) som følger mva-belagte anskaffelser til den enkelte kommune/fylkeskommune.

3.9 Endringer i utgifter

Aust-Agder

Det kan anslås at Aust-Agder fylkeskommune på sikt kan få en utgiftsreduksjon på i størrelsesorden 190 mill kroner som følge av en grensejustering, mens inntektsreduksjonen kan ligge an til 205 mill kroner. Det bør imidlertid presiseres at det vil ta tid å utløse den samlede utgiftsreduksjonen og at en endring vil gi omstillingskostnader. Nedenfor følger anslag for potensiell utgiftsreduksjon for de viktigste fylkeskommunale utgiftområder.

Tjenesteområde	Tusen kr
Skole	106 507
Samferdsel	58 277
Bibliotek	1 091
Tannhelse	7 093
Tjenester	3 357
Fylkesrådmannens kontor	7 984
Sum	184 310
Deflator	3,25 %
Totalt	190 300

Tabell 3.3: Anslag utgiftsreduksjon for de viktigste fylkeskommunale utgiftområder Aust-Agder i hele tusen kroner (basert på netto utgifter 2011). Kilde: Aust-Agder fylkeskommune

Kommentarer til tabellen

- Skole: Anslaget baserer seg på andel 16-18 åringer som ikke lenger er bosatt i Aust-Agder.
- Samferdsel: Anslaget baserer seg på en reduksjon i kollektivtrafikanter på 17,5 % (tilsvarende reduksjonen i antall innbyggere) og reduksjonen i antall kilometer veg med 27 %
- Tannhelse: Anslaget baserer seg på regnskapstallene 2011 for de berørte kliniklene.
- Bibliotek, fylkesrådmannens kontor og området ”tjenester” (PPT, bygg og eiendom, revisjon, internservice, fylkeskassa): Anslaget baserer seg på en reduksjon på 8,75 % som er halvparten av reduksjonen i antall innbyggere. En reduksjon i utgiftene vil ta tid å utløse ikke minst av hensyn til ansattes rettigheter

En grensejustering kan også innebære at Aust-Agders gjeld og dermed rentekostnader reduseres som følge av at de videregående skoler, elevheimen på Hornnes, tannklinikene og fylkesvegene overføres til Vest-Agder fylkeskommune. Den fylkeskommunale gjelden avdras over 40 år når det gjelder bygninger og 20 år når det gjelder veg. Det er imidlertid komplisert å avdekke hvor stor andel av Aust-Agders samlede gjeld som er knyttet til eiendommene som overføres til Vest-Agder, og spørsmålet må tas opp for nærmere utredning i

forhandlinger om det økonomiske oppgjøret mellom fylkeskommunene, jf inndelingslovens bestemmelser.

Vest-Agder

Som kompensasjon for det nye ansvaret til Vest-Agder fylkeskommune ligger det an til at fylkeskommunen får økt rammetilskuddet med nærmere 205 mill kroner, samt en økning i enkelte øremerkede tilskudd.

Basert på den nåværende kunnskap om de økonomiske forholdene knyttet til en ev grenseendring, ser det ut til at inntektssökningen vil dekke det nye utgiftsbehovet for Vest-Agder. Imidlertid forutsetter dette at skolebygg og annen bygningsmasse mv holder en grei standard og at gjelden som er overtas fra Aust-Agder ikke blir omfattende. I den sammenheng kan det påpekes at fylkesvegene som ble overført fra staten til fylkeskommunene i 2010 ble verdsatt til kroner null og uten overføring av gjeld.

3.10 Omstillingskostnader

Av inndelingsloven fremgår det i § 15 at staten delvis gir kompensasjon for engangskostnader knyttet til sammenslutningsprosesser. Eksempler på engangskostnader er kostnader knyttet til selve omstillingss prosessen, som investeringer og samordning av IKT, flytting, leie av nybygg mv. Praksis de senere år har vært at staten dekker alle nødvendige ekstrakostnader ved sammenslåinger. Imidlertid peker ikke inndelingsloven eller dens forarbeider på omstillingskostnader knyttet til grensejustering. Imidlertid kan konsekvensene av en grenseendring i dette tilfelle være såpass omfattende at det kan argumenteres for at fylkeskommunene kan være berettiget støtte.

3.11 Endringer for ansatte i Aust-Agder fylkeskommune

Av avsnitt 3.1 ovenfor fremgår det at utgangspunktet ved en grensejustering er at Vest-Agder fylkeskommune overtar ansvaret for de direkte berørte institusjoner ved en ev grensejustering. Det vil bl.a. omfatte de berørte videregående skoler og tannklinikkene som er lokalisert i søkerkommunene. En sannsynlig konsekvens vil også være at disse virksomhetene overdras fra Aust-Agder fylkeskommune og til Vest-Agder fylkeskommune, jf kapittel 16 i arbeidsmiljøloven om virksomhetsoverdragelse. § 16-1 i loven lyder som følger:

"Dette kapittel kommer til anvendelse ved overdragelse av en virksomhet eller del av virksomhet til en annen arbeidsgiver. Med overdragelse menes overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen."

Bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven om arbeidsgivernes og arbeidstakernes plikter, vil måtte følges ved en grensejustering. Hvorvidt reglene kommer til anvendelse i det konkrete tilfelle må vurderes for seg og ut fra spørsmålet om det som overføres er å anse som en egen enhet som bevarer sin identitet etter overføringen. Rettigheter og eventuelle plikter for en ansatt til å følge med over følger av arbeidsmiljøloven § 16-2, jf. spørsmålet om den enkelte ansatte har den nødvendige tilknytning til den enheten som overføres.

Reglene om virksomhetsoverdragelse vil nok ikke komme til anvendelse i forhold til de øvrige medarbeidere i fylkeskommunen. Dette kan for eksempel gjelde medarbeidere i ulike fagavdelinger og medarbeider knyttet til ledelse, stabs- og støttefunksjoner. Overtallighet og endringer i stillingsinnhold og arbeidssted i Aust-Agder fylkeskommune må behandles etter alminnelige nedbemannings- og omstillingsprinsipper. Ev behov for nedbemanning kan søkes ivaretatt ved naturlig avgang og må uansett følge arbeidsmiljølovens bestemmelser, skje i tett kontakt med de ansattes organisasjoner og følge retningslinjene for omstillingsarbeid i arbeidslivet. I tillegg kan fylkeskommunene seg i mellom avtale ev frivillige overgang fra Aust-Agder fylkeskommune til Vest-Agder fylkeskommune, men dette må gjøres innenfor de offentligrettslige krav til omstillingsavtaler, utlysninger og kvalifikasjonsprinsippet.

4. Konsekvenser for søkerkommunene

4.1 Tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse

Kommunenes tjenesteproduksjon vil ikke være direkte berørt av en grensejustering. Imidlertid vil søkerkommunenes samarbeid og samhandling med fylkesorganiserte institusjoner (primært fylkeskommunen, NAV og fylkesmannsembetet) bli berørt ved en ev grensejustering. For eksempel vil kommunene ved en grensejustering måtte samarbeid med NAV Vest-Agder innenfor sosialområdet og Vest-Agder fylkeskommunene innenfor for eksempel folkehelse og opplæring.

Søkerkommunene inngår i dag i BUF-etats fagteam i Kristiansand og en grenseendring vil ikke få konsekvenser for kommunenes forhold til BUF-etat.

Sørlandet sykehus helseforetak dekker begge Agder-fylkene og er kommunenes avtalepart i Samhandlingsreformen (via KnpS og Setesdal regionråd). En grensejustering vil ikke påvirke kommunene forhold til Helseforetaket. En grensejustering vil i seg selv heller ikke endre opptaksområdene for planlagt medisinsk behandling til sykehusene i Arendal og Kristiansand. Når det gjelder akutt behandling har fylkesgrensene ingen betydning da det under øyeblikkelig hjelp alltid skal transporteres til det nærmeste sykehus med rette kompetanse og kapasitet ift pasientens behov.

En grensejustering vil ikke ha direkte innvirkning på kommunens rolle og oppgaver som myndighetsutøver. Imidlertid vil en grenseendring kunne innebære en viss omstilling da de ulike fylkesmannsembeter har noe ulike arbeidsformer og organisering av dialogen og tilsynet med kommunene.

4.2 Samfunnsutvikling

Eksempler på kommunale utviklingsoppgaver er areal og samfunnsplanlegging, tilrettelegging for næringsutvikling, landbruk og miljø. Primært vil ikke disse oppgavene bli direkte berørt av en grensejustering - kommunenes ansvar og mulighetsrom endres ikke direkte. Imidlertid vil noe av rammene for utviklingsarbeidet endres som følge av et skifte i samarbeidspartnerne på fylkesnivået. Det kan innebære omstilling for kommunene for eksempel ift

arbeidsformer, fylkeskommunale prioriteringer og økonomiske ressurser. Kommunene vil også underlegges en ny fylkeskommunes planbestemmelser.

En grensejustering kan innebære at kommunene finner det naturlig å vurdere deltakelsen i Aust-Agder næringssselskap AS som investerer i små og mellomstore bedrifter i Aust-Agder og stiftelsen Aust-Agder utviklings- og kompetansefond. Søkerkommunene har samlet innskutt kr 25,5 mill kroner i stiftelsen. Stiftelsens midler er urørlige. En grensejustering vil også kunne få konsekvenser for Lillesand, Birkenes og Ivelands felles næringsfond og for Evje og Hornnes som er deltaker næringsfondet for Setesdal fordi det er Aust-Agder fylkeskommune som tildeler midlene til fondet. Det vises for øvrig til kapittel 6 om konsekvensene for interkommunalt samarbeid.

4.3 Lokale forskrifter, vedtekter og arealplaner

I følge inndelingsloven § 13 vil søkerkommunene underlegges regionale forskrifter og vedtekter gitt av Vest-Agder fylkeskommune og fylkesmannen i Vest-Agder fra det tidspunkt en ev endring trer i kraft.

I følge inndelingslovens § 13 vil en grensejustering ikke umiddelbart få virkninger for kommunale og fylkeskommunale arealplaner som er utarbeidet etter reglene i plan- og bygningsloven. 13 i inndelingsloven lyder slik:

"Ei grenseendring har ikkje verknad for kommunale og regionale arealplanar som er utarbeidde etter reglane i plan- og bygningslova. For andre planvedtak kan departementet gi nærmare reglar om verknad av grenseendringa, mellom anna fristar for revisjon av planvedtaka."

Eksempler på arealplaner er reguleringsplan, arealdel til fylkesplan eller kommuneplanens arealdel. I forarbeidene til inndelingsloven (Ot.prp. nr. 41 *Om lov om fastsettjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)*) heter det følgende i merknadene til lovbestemmelsen:

Grenseendringa har ikkje verknader for arealplanar som er stadfesta eller vedtekte etter reglane i plan- og bygningslova på iverksetjingstidspunktet for grenseendringa. Dersom det er framsett motsegn til ein arealplan frå statleg organ eller fylkeskommunen og saka er til mekling hos Fylkesmannen eller ligg hos departementet til avgjerd, vil ikkje lova her innebere noko krav om at kommunen må vedta planen på nytt. Dersom den nye eininga seinare ønskjer å endre arealplanane, må dette skje etter reglane i plan- og bygningslova"

4.4 Inntekter

Søkerkommunenes frie inntekter over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett vil ikke berøres som følge av en grensejustering. De øremerkede tilskudd kommunene mottar direkte fra staten ved det enkelte fagdepartement vil heller ikke berøres av en ev grensejustering.

Når det gjelder skjønnstilsuddet til kommune vil størrelsen på mulig tilskudd antagelig ikke påvirkes direkte av en grensejustering fordi fylkesmannen i Vest-Agders skjønnspott vil øke tilsvarende skjønnspotten til fylkesmannen i Aust-Agders antagelig reduseres. Fylkesmannen i Vest-Agder vil med andre ord sannsynligvis kompenseres for at antall kommuner og innbyggere i Vest-Agder øker.

Når det gjelder øremerkede tilskudd og spillemidler fylkeskommunene forvalter, vil disse sannsynligvis som hovedregel nedjusteres tilsvarende andel innbyggere som trer ut av Aust-Agder og overføres til Vest-Agder. For søkerkommunene vil dette innebære at de må forholde seg til Vest-Agder fylkeskommune, men antagelig ikke gi endringer i økonomiske forutsetninger.

Iveland, Birkenes og Evje og Hornnes har konsesjonskraftinntekter. Disse vil ikke berøres av en ev grensejustering. Kommunenes deltagelse i konsesjonskraftfondet for Aust-Agder IKS vil sannsynligvis heller ikke måtte endres (kan kreve ev navnebytte på fondet). Imidlertid vil kommunene ikke lenger kunne motta utviklingsmidler fra Aust-Agder fylkeskommune som er finansiert av konsesjonskraftinntektene.

5. Konsekvenser for øvrige kommuner

5.1 Kommunene i Aust-Agder

Konsekvensene for de gjenværende kommunene kan sorteres ut fra om kommunene blir nye grensekommuner eller ikke. De nye grensekommunene som vil bli mest berørt av en grensejustering er Bygland og nabokommunene i Setesdal og Grimstad. Froland vil også bli en ny grensekommune, men Froland er i stor grad integrert mot sør og øst.

For kommunene i Setesdal vil en grenseendring kunne komplisere driften av interkommunale ordninger, men også for videreutvikling av det regionale samarbeidet i Setesdal. En ny fylkesgrense kan innebære at Evje og Hornes og Iveland i sterkere grad orienterer seg mot Kristiansand-regionen og det kan få konsekvenser for Bygland og de øvrige Setesdal kommunene (konsekvenser for interkommunalt samarbeid er nærmere omtalt i kap 6). En annen konsekvens av en grensejustering vil være at kollektivtransporten, inkludert skoleskyss mellom Evje og Hornes og de øvrige kommunene i Setesdal, vil måtte koordineres av to fylkeskommuner (koordineringsproblematikken vil modifiseres dersom Aust-Agder fylkeskommune inngår i Agder kollektivtrafikk). I tillegg kan ungdommene i Setesdal risikere å måtte reise lengre for å få videregående opplæring avhengig av fremtidig modell for Setesdal videregående skole og ev grad av gjesteelevavtaler (omtalt nærmere i kap 3). Geografisk og samferdselsmessig vil en grenseendring også innebære at innbyggerne i Setesdal-kommunene må reise via Vest-Agder for å nå fram til Arendal og øvrige kommuner i Aust-Agder. Sistnevnte moment har antagelig ikke større konsekvenser i praksis.

Grimstad kommune er en av få kommuner i landet som står utenfor regionråd. Dersom kommunen med tiden skulle endre strategi og inngå i regionrådssamarbeid, synes medlemskap i KnpS å være mindre aktuelt, gitt at en ny fylkesgrense da vil innebære at Grimstad blir eneste Aust-Agder kommune i samarbeidet. Grimstads alternativ vil da være Østre Agder regionråd. En grensejustering vil innebære at flere enkeltordninger kommunen deltar i sammen med Lillesand og Birkenes blir delt av fylkesgrensen. For eksempel gjelder dette Langemyr skole og bedriftene BIVA og Avigo. En grensejustering vil trolig innebære at elever i Grimstad ikke kan gå på Møglestu videregående skole i

Lillesand i samme grad som i dag, men må velge skoler i Grimstad eller andre skoler i Aust-Agder.

For de gjenværende kommunene i Aust-Agder kan en reduksjon fra 15 til 11 kommuner gi seg utslag i økt oppmerksomhet og samarbeid med fylkeskommunen og fylkesmannsembetet. Tilgangen til utviklingsmidler fra konsesjonskraftinntektene vil også fordeles på færre innbyggere og kommuner enn i dag.

5.2 Kommunene i Vest-Agder

En grensejustering vil ha få direkte konsekvenser for de nåværende kommunene i Vest-Agder. Imidlertid kan Vest-Agder kommunene i KnpS kunne oppleve en forenkling i det regionale samarbeidet fordi samtlige deltakerkommuner vil forholde seg til de samme fylkesmyndigheter. En økning i antall kommuner i fylket vil innebære at flere interesser må ivaretas og avveies på fylkesnivå, og det kan bli større konkurranse mellom kommune om fylkeskommunale utviklingsmidler.

6. Regionrådene og interkommunalt samarbeid

En direkte følge av en grensejustering vil være at Setesdal regionråd deles av en ny fylkesgrense, mens Knutepunkt Sørlandet ikke lenger deles av fylkesgrensen. Det får konsekvenser for begge regionrådene og kan få konsekvenser for kommunenes deltakelse i formaliserte interkommunale ordninger.

6.1 Setesdal regionråd

For Setesdal regionråd vil en endring innebære at regionen vil måtte forholde seg til to par fylkesmannsembeter, fylkeskommuner og NAV fylke. Det kan få konsekvenser for driften av etablerte interkommunale ordninger og for regionrådets videre satsninger og arbeid for etablering og videreutvikling av samarbeidsordninger. Av kap 2 fremgår det at et betydelig antall formaliserte samarbeidstiltak mellom Setesdal-kommunene/Iveland vil deles av en ny fylkesgrense. En ny fylkesgrense kan også få betydning for regionrådets interessepolitiske arbeid. Nedenfor gis eksempler på mulige konsekvenser

- Setesdal regionråd mottar årlig betydelige utviklingsmidler fra Aust-Agder fylkeskommune som er finansiert av konsesjonskraftinntektene. Vest-Agder fylkeskommune har ikke tilsvarende utviklingsmidler finansiert av konsesjonskraft. I avtalen knyttet til Konsesjonskraftfondet IKS som gjelder fram til ut 2019 heter det at Aust-Agder fylkeskommune har forpliktet seg til å sette av 4 mill kroner pr år fra 2010 til 2019 til Setesdal regionråd. Denne bevilgningen skal indeksreguleres og i 2015 skal den vurderes i lys av utviklingen i konsesjonskraftinntektene. En konsekvens av at Evje og Hornnes trer ut av Aust-Agder kan være at Setesdal regionråd vil få reduserte utviklingsmidler fra fylkeskommunen fordi Evje og Hornnes andel ikke videreføres.

- I arbeid som forutsetter deltakelse eller finansiering fra fylkesnivået vil Setesdal regionråd måtte forholde seg til to par fylkesmannsembeter, fylkeskommuner og NAV. Eksempler på felles satsninger kan for eksempel være knyttet til infrastruktur og arealforvaltning, samarbeid om folkehelse, eller i forhold til søknad om skjønns- og andre utviklingsmidler. Å forholde seg til et dobbelt sett av fylkesinstitusjoner vil innebære økt administrativ ressursbruk og kan skape mer uforutsigbarhet i regionrådets arbeid fordi aktørene på fylkesnivå kan ha ulike prinsipper og prioriteringer for sitt arbeid.
- En grensejustering vil innebære at tilsynsmyndighet for samarbeidsordninger som berører delegasjon av lovpålagte oppgaver må defineres. I et vertskommunesamarbeid om slike oppgaver vil fylkesmannen i vertskommunens fylke stå for utøvelsen av de statlige funksjonene⁵.
- Kommunene i Setesdal og Iveland har etablert et partnerskapssamarbeid med NAV Setesdal. Videreføring av dette samarbeidet etter en grenseregulering vil innebære at avtaleforholdet til og styringsmodellen med NAV må vurderes og etableres på nytt med NAV Vest-Agder som part i tilegg.
- Kommunene i Setesdal er eiere av attføringsbedriften Setpro AS. Setpro tilbyr tjenester til NAV, for eksempel varig tilrettelagt arbeid, arbeidspraksis i skjermet tiltak og oppfølging av sykemeldte. En konsekvens av en grensejustering vil være at bedriften vil måtte forholde seg til både NAV Aust-Agder og Vest-Agder⁶.

6.2 Knutepunkt Sørlandet

For KnpS vil en ev grensejustering oppheve de utfordringer regionrådet opplever når det gjelder å forholde seg til et dobbelt sett av fylkesinstitusjoner, herunder to sett av utviklingssentre for sykehjem og hjemmetjenester. De fylkesvise institusjoner har til dels ulike rammer, arbeidsformer og prioriteringer. Konsekvensene for KnpS vil på mange måter være motsatte av de konsekvenser Setesdal vil kunne oppleve (dersom Evje og Hornnes forblir i Setesdal regionråd), og en grensejustering vil forenkle samarbeidet både administrativt og politisk, redusere dobbeltarbeid for regionrådet og skape bedre grobunn for utvikling og etablering av konkrete samarbeidstiltak og oppfølging av felles plandokumenter.

6.3 Ordninger med et Aust-Agder perspektiv

En konsekvens av en grensejustering kan være at søkerkommunene trer ut av samarbeidsordninger som har et Aust-Agder perspektiv for sin virksomhet. Viktige ordninger i den sammenheng er Aust-Agder næringsselskap, Aust-Agder kulturhistoriske senter og Aust-Agder utviklings- og kompetansefond. Disse ordninger omfatter i dag kun kommunene i Aust-Agder og Aust-Agder fylkeskommune. Et alternativ kan være at deltagelsen i ordningene videreføres til

⁵ Tilsvarende kan gjelde ved øvrig vertskommunesamarbeidsområdet som splittes av en ny fylkesgrense, f eks kan dette gjelde for tilsynet med Langemyr skole og ressurssenter som ligger i Grimstad, men hvor Birkenes og Lillesand er deltagere (skolen gir et tilbud til elever med multifunksjonshemmning, autisme og sammensatte lærevansker).

⁶ Tilsvarende vil kunne gjelde for bedrifter som BIVA avdeling Birkenes og Avigo i Lillesand der bl.a. Grimstad kommune også er medeier.

tross for at flere medlemskommuner ikke lenger inngår i Aust-Agder, men det kan kreve endringer i vedtekter mv.

6.4 Iveland og Evje og Hornnes

Evje og Hornnes og Iveland kommuner er i dag sterkt integrert i formaliserte samarbeidsordninger nordover mot Setesdal. Birkenes og Lillesand er i større grad involvert i samarbeid med en eller flere kommuner i KnS. Selv om vi ovenfor påpeker ulemper med fylkesoverskridende samarbeid, kan Evje og Hornnes og Iveland antagelig videreføre det samarbeidet som er etablert.

Dersom interkommunalt samarbeid skal utvikles videre som en oppgavestrategi, kan det være behov for en samlet retning for det interkommunale samarbeidet. Felles mobilisering for helhetlig interkommunalt samarbeid vil være enklere å utvikle innenfor rammen av et fylke. En konsekvens av en fylkesendring vil dermed kunne være at Iveland og Evje og Hornnes skifter perspektiv rettet mot deltagelse i ordninger med KnS-kommunene og tilsvarende mindre samarbeid med Bygland, Valle og Bykle.

7. Konsekvenser for den regionale statsforvaltningen

En endring i fylkestilhørighet vil innebære at Lillesand, Birkenes, Iveland og Evje vil måtte forholde seg til statlige fylkesetater i Vest-Agder. Det gjelder i første rekke Fylkesmannen og NAV. Den fylkesoverskridende statsforvaltningen vil i mindre grad bli berørt av en grensejustering.

7.1 Fylkesmannen

Fylkesmannen er statens viktigste oppfølgingsorgan overfor kommunene. Et endret antall kommuner som skal følges opp vil dermed få konsekvenser for både Fylkesmannen i Aust-Agder og Fylkesmannen i Vest-Agder. Konsekvensene går særlig på endringer i ressursfordeling, men kan også få betydning for arbeidsformer og kommunedialogen.

Ressursfordelingsmodell

Økonomisk og administrativt sorterer fylkesmannsembetene under Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) og får i utgangspunktet sine budsjettmidler tilført fra dette departement over ett budsjettkapittel (1510). Fagdepartementene og/eller direktoratene stiller også i en viss utstrekning midler til disposisjon for særige oppdrag i regi av fylkesmannen. Utgangspunktet for den årlige bevilgningen er en budsjettfordelingsmodell som skal reflektere embetenes ulike utgiftsbehov på bakgrunn av oppgaver og ulikheter mellom fylkene.⁷ Den består av følgende elementer:

⁷ Denne budsjettfordelingsmodellen lå til grunn for tildelingen tom 2009. FAD har laget en forenklet budsjettfordeling mellom embetene fom 2010. Tildelingen for 2010 og senere år er imidlertid i hovedsak en videreføring av det enkelte embetets tildeling i 2009 (basistallene) med

- Grunnbevilgning som dekker embetenes ”faste utgifter” og omfatter en basisbevilgning som er lik for alle embetene (bl.a. utgifter til embetsledelsen) og husleieutgifter.
- Fagoppgaver som blir fordelt etter aktivitetsbaserte og objektive kriterier.

En grensejustering vil få særlig utslag i forhold til de objektive og aktivitetsbaserte kriteriene (færre innbyggere, færre kommuner, redusert areal, færre tilsynsobjekter etc). Om vi tar utgangspunkt i tildelingen i 2009 (som utgjør grunnlaget for senere års tildelinger) fikk Fylkesmannen i Aust-Agder totalt tildelt 43,2 mill.kr, hvorav fagoppgaver utgjorde ca 17,4 mill. kr.

En grensejustering vil grovt regnet innebære en reduksjon på om lag 20 pst av andelen av tildelingen som beregnes etter de ulike objektive og aktivitetsbaserte kriteriene. For tildelingen i 2009 ville det følgelig innebære at embetet hadde fått redusert sin bevilgning med om lag 3,5 mill kr. Dette er et anslag og kan ikke legges til grunn for hva som blir fasit for noen av embetene dersom grensejusteringen gjennomføres. Som nevnt har FAD revidert sin budsjettfordelingsmodell med utgangspunkt i justeringer i basistallene fra 2008, noe som er grunnen til at det er budsjett-tall fra 2009 som benyttes. Endringen i fordelingsmodell gjør at det er vanskelig å anslå presist hvilke utslag grensejusteringen faktisk vil gi med utgangspunkt i dagens tildeling til de to embetene.

Fra de regionale aktørene i Aust-Agder blir det på generelt grunnlag advart mot at det er en nedre grense for hvor mye organisasjonen kan bli slanket før det går utover kvaliteten på arbeidet. Et redusert fagmiljø kan også skape utfordringer for nyrekryttering. Fylkesmannen i Aust-Agder er allerede i dag det embetet som mottar den minste bevilgningen over budsjettkap. 1510

Arbeidsformer og kommunedialog

Fylkesmennene får det samme oppdraget og skal håndheve det samme regelverket landet over. For kommunene er det således liten grunn til å anta at fylkesmannen vil opptre særlig annerledes i utøvelse av tilsyn, klagebehandling, om man tilhører det ene eller det andre fylket. Det eksisterer naturligvis et visst rom for faglig skjønn i mange av de vedtak og vurderinger fylkesmannen skal gjennomføre, men denne skjønnsutøvelsen vil være betinget av de ulike omstendigheter ved den enkelte sak. Det er ingenting som tyder på systematiske ulikheter i myndighetsutøvelsen mellom de to embetene i så måte.

Det som kan variere en del er imidlertid måten det arbeides på, på områder der fylkesmannen har større handlefrihet. Det gjelder på enkelte fagområder, som f eks forvaltning av skjønnsmidlene til omstilling og fornying i kommune, og mer generelt hvordan embetene organiserer kommunedialogen. En analyse av fylkesmennenes forvaltning av skjønnsmidlene til fornying og omstilling viser at embetet i Aust-Agder (analyseperioden 2004-2009) i større grad tildelte midler til enhetskommunale prosjekter enn embetet i Vest-Agder som i større grad har koncentrert innsatsen mot interkommunale prosjekter⁸. De to siste årene har

tillegg for pris- og lønnskompensasjon for det enkelte år og endringer i oppgaver som reflekteres i endringer knyttet til rammeoverføringer til og fra kap. 1510

⁸ NIVI-rapport 2011:3: Fylkesmennenes arbeid med kommunal fornying og omstilling

imidlertid de to embetene fått likere praksis for fordeling der begge vektlegger å fordele til interkommunale prosjekter og regioner.

Når det gjelder hvordan kommunedialogen er organisert og gjennomføres, poengterer begge fylkesmannsembeter at svært mye er likt og at kommunene sannsynligvis vil merke liten forskjell på dette feltet om de bytter fylkestilhørighet.

7.2 NAV

Arbeids- og velferdsetaten har to organisatoriske hovedlinjer, NAV Fylke og NAV Spesialenheter. NAV Fylke består av nitten fylkeskontorer med hver sin fylkesdirektør i ledelsen. Fylkeskontorene har ansvar for drift og etablering av NAV-kontor i partnerskap med kommunene. De har også ansvar for forvaltnings- og spesialenhetene i fylkeslinjen (fylkesnære spesialenheter som for eksempel arbeidslivssentrene). Fylkeskontoret fordeler også ressurser til de ulike enhetene.

Endret fylkestilhørighet til Vest-Agder vil innebære at de fire kommunene får NAV Vest-Agder som nytt fylkesledd og samarbeidspartner å forholde seg til. Avtalene som er inngått mellom NAV Aust-Agder og de fire kommunene (økonomi- og driftsavtaler og samarbeidsavtale som regulerer innholdet i tjenestene på de lokale kontorene) må erstattes med tilsvarende avtaler med NAV-Vest-Agder.

Også NAV hjelphemiddelsentral, som organisatorisk er underlagt NAV Spesialenheter, har fylkesorganisering. Hver enkelt kommune har inngått avtale med NAV hjelphemiddelsentral og disse avtalene må også endres med NAV hjelphemiddelsentral Vest-Agder som ny avtalepart.

I stor utstrekning er oppgavene som staten ivaretar i NAV partnerskapet sterkt regel- og rettighetsorientert. Det må derfor legges til grunn at innbyggerne, næringsliv og kommunene i utgangspunktet vil motta det samme statlige tilbud ved et eventuelt skifte av fylkestilhørighet. Fylkesleddet i NAV har imidlertid en viss frihet til å velge organisering, arbeidsformer og praksis i sitt arbeid overfor omverdenen, ikke minst overfor kommunene. Nedenfor påpekes noen trekk ved organiseringen i de to fylkene som kan tenkes å bli påvirket ved en grensejustering.

Konsekvenser for NAV Aust-Agder

I Aust-Agder er fylket inndelt i fire tjenesteområder for å ivareta behov for en viss spesialisering og fleksibilitet i arbeidsformer. Tjenesteområdene dekker følgende kommuner:

Tjenesteområde	Ost	Sør	Nord	Vest
Kommuner	Risør, Gjerstad, Tvedstrand, Vegårshei	Åmli, Froland, Arendal	Bykle, Valle, Bygland, Evje og Hornnes, Iveland	Lillesand, Grimstad, Birkenes

Tabell 7.1: NAV Aust-Agders inndeling i tjenesteområder

Det er en forutsetning at det skal være ett NAV kontor i hver kommune, men den regionale strukturen legger til rette for mer spesialisering, arbeidsdeling og

samordning av personellressurser. I hvert av tjenesteområdene har ett kontor rollen som forsterket ressurs i forhold til tildeling av tiltaksmidler og markedsarbeid.

De organisatoriske valgene som er gjort i Aust-Agder har NAV fylke gode erfaringer med. Det er et godt samarbeid innad i tjenesteområdene som bidrar til å styrke produksjonen. Konsekvensene av at de fire kommunene bytter fylke vil for NAV Aust-Agders vedkommende innebære at fylkesleddet tildeles færre ressurser som følge av færre kommuner og innbyggere å følge opp. Ressursfordelingsmodellen i etaten er basert på objektive kriterier hvor tildelingen bla er basert på innbyggertall, arbeidsmarkedsmessige forhold etc. Videre vil grensejusteringen kunne få konsekvenser for organisering av tjenesteområdene da både tjenesteområde vest og tjenesteområde nord vil omfatte færre kommuner og få redusert innbyggertall.

Som nevnt i kap 6, er det i Setesdal er det inngått et interkommunalt samarbeid om NAV som omfatter kommunene Iveland, Evje og Hornnes, Bygland, Valle, og Bykle. Samarbeidet som ble etablert i 2008, hviler på en samarbeidsavtale kommunene i mellom samt en likelydende avtale som er inngått mellom den enkelte kommune og NAV Aust-Agder. Samarbeidet var fra starten basert på en modell med felles leder for alle NAV kontorene, men denne er nå erstattet med en modell med en NAV leder på hvert kontor. En grensejustering vil aktualisere spørsmålet om Iveland og Evje og Hornnes fortsatt ønsker å inngå i et samarbeid om felles NAV tjeneste med de øvrige Setesdal-kommunene og hvilke tilpasninger som da eventuelt må gjøres i avtaleforholdet til og styringsmodellen med statsetaten (partnerskapsstyret).

Til slutt skal det også nevnes at NAV Aust-Agder og Aust-Agder fylkeskommune samarbeider om og i fellesskap eier karrieresenter på Evje (Karrieresenter Nord). Dersom Evje og Hornnes skifter fylkestilhørighet kan ikke dette samarbeidet videreføres med dagens form og lokalisering. Hvilke tilpasninger som eventuelt vil gjøres internt i statsetaten er det imidlertid ikke grunnlag for å si noe om på dette tidspunktet.

Konsekvenser for NAV Vest-Agder

For NAV Vest-Agder vil endring i fylkestilhørighet for de fire kommunene innebære en utvidelse av det geografiske ansvarsområdet og flere brukere å betjene. Antall kommuner NAV Vest-Agder må samarbeide med øker fra 15 til 19 og styringsmessig vil det øke samhandlings- og kontrollspennet. Det er likevel et relativt lite antall kommuner å forholde seg sammenlignet med mange andre fylker hvor antall kommunale samhandlingspartnere kan være det dobbelte. I henhold til ressursfordelingsmodellen til direktoratet vil Vest-Agder bli kompensert for økt arbeidsportefølje.

Lillesand, Birkenes og Iveland er som vist i kap 2 del av samme ABS-region som øvrige kommuner i KnpS. En konsekvens av en grensejustering vil derfor være at det blir bedre sammenfall mellom statsetaten som har ansvar for å forvalte arbeidsmarkedsrelaterte ytelsjer og den økonomiske regionen.

Også Vest-Agder har inndelt fylket i tjenesteområder. Disse følger den etablerte regionrådsstrukturen; dvs Listerregionen, Lindesnesregionen og Knutepunkt Sørlandet. Det er lagt opp til en viss arbeidsdeling innenfor tjenesteområdene; f eks er forvaltningen av rammestyrte virkemidler lagt til én regionleder. I likhet

med NAV Aust-Agder vil det også her måtte gjøres tilpasninger i organiseringen som en følge av en grensejustering.

7.3 Sivilforsvaret

Sivilforsvaret er inndelt i 20 distrikter som i stor grad følger fylkesgrensene. Aust-Agder distriktskontor er lokalisert til Arendal. En grensejustering kan innebære at ansvaret for de berørte søkerkommunene overføres til Vest-Agder sivilforsvarsdistrikt.

7.4 Fylkesoverskridende statsforvaltning

Nedenfor omtales et utvalg av statlige virksomheter som dekker begge Agder-fylkene eller flere fylker. Disse virksomhetene blir lite direkte berørt av en grensejustering.

Helseforetaket Sørlandet sykehus

Landet er delt inn i 4 regionale helseforetak. Agder-fylkene inngår i Helse Sør Øst som eier og har det strategiske ansvaret for helseforetakene/sykehusene i regionen. Helseforetaket for begge Agder-fylkene er Sørlandet sykehus HF. En grensejustering vil ikke få på direkte konsekvenser for Helseforetakets virksomhet.

BUF-etat Region Sør

BUF-etat er organisert i større regioner enn fylkene. BUF-etat Sør dekker Vestfold, Buskerud, Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder og regionens virksomhet og organisering vil trolig ikke berøres av en grensejustering. Underlagt regionene har BUF-etat etablert bl.a. fagteam som arbeider nært sammen med det kommunale barnevernet og andre kommunale tjenester for barn, ungdom og familier. På Agder er det to fagteam lokalisert til hhv Arendal og Kristiansand. Ved siden av kommunene i Vest-Agder inngår søkerkommunene og Setesdal-kommunene i fagteamet som er lokalisert til Kristiansand.

Statens vegvesen Region Sør

Statens vegvesen Region Sør dekker Agder-fylkene, Telemark, Vestfold og Buskerud. Regionen er videre delt inn i fylkesavdelinger. Statens vegvesens regionvegkontorer er vegadministrasjon for fylkeskommunene i fylkesvegsaker. Regionene bistår både fylkeskommunene med tilrettelegging av politiske beslutninger, investering, drift, vedlikehold og forvaltningsoppgaver. Regionvegsjefen er regionenes øverste leder og har det overordnede ansvaret for felles vegadministrasjon i fylkene, mens Fylkesavdelingene er det utførende ledd for felles vegadministrasjon.

En konsekvens av en grensejustering vil være at om lag 400 km fylkesveg overføres til Vest-Agder fylkeskommune. Region sør vil fortsatt være vegadministrasjon for disse vegene, men vil da forholde seg til Vest-Agder fylkeskommune når det gjelder disse vegene. For fylkesavdelingene kan en konsekvens bli at det blir færre saker og oppgaver til avdelingskontoret for Aust-Agder og tilsvarende flere for avdelingskontoret i Vest-Agder.

Innovasjon Norge Agder

Innovasjon Norge følger stort sett fylkene for sin regionstruktur. Imidlertid har Innovasjon Norge felles regionkontor for Agder-fylkene. Regionkontoret for Agder har kontorer i Arendal og Kristiansand, men begge kontorenes virksomhet dekker begge Agder-fylkene. En grensejustering vil ikke få direkte konsekvenser for Agder-kontoret til Innovasjon Norge.

Domstolene

Landet er delt inn i 6 lagdømmer. Agder lagmannsrett, med sete i Skien, dekker fylkene Vestfold, Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder. Landet er delt inn i 66 tingretter. Søkerkommunene samt Setesdal kommunene inngår i Kristiansand tingrett sammen med flere kommuner i Vest-Agder. En grensejustering vil ikke få konsekvenser for organiseringen av domstolene.

Agder politidistrikt

Landet er delt inn i 27 politidistrikter som i stor grad har en inndeling under fylkesnivået. Imidlertid har Agder-fylkene felles politidistrikt som dekker samtlige kommuner på Agder med unntak av Sirdal. Distriktet er fordelt i driftsenheter som igjen er fordelt på 27 tjenestesteder (lensmannskontorer og politistasjoner). Evje og Hornnes tilhører Setesdal driftsenhet, Iveland inngår sammen med flere kommuner i Vest-Agder i Midtre Agder driftsenhet, mens Lillesand og Birkenes inngår i Sand driftsenhet sammen med Grimstad. En grensejustering vil antagelig ikke få på konsekvenser for distriktets organisering.

Den norske kirke

Agder og Telemark bispedømme omfatter fylkene Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder. Bispedømmet består i dag av 12 prostier, 67 prestegjeld og 147 menigheter. Søkerkommunene inngår i to prostier. Lillesand og Birkenes utgjør sammen med Grimstad i Vest-Nedenes prosti. Iveland og Evje og Hornnes inngår i Otredal prosti som også omfatter kommunene Bygland, Bykle, Valle og Vennesla. For Vest-Nedenes prosti vil en grensejustering innebære at prostiet blir splittet av en fylkesgrense, mens dette allerede er tilfelle for Otredal prosti. Prostiene er administrative enheter i den kirkelige organisering og er i stor grad knyttet til organiseringen av prestetjenesten. De kirkelige aktiviteter skjer imidlertid i all hovedsak innenfor sognene og fellesrådene i den enkelte kommune. En grensejustering synes derfor å få små konsekvenser for den kirkelige aktivitet.

8. Demokrati

Fylkes- og kommuneinndelingen trekker grenser for hvem som skal omfattes av en bestemt maktstruktur og demokratisk fellesskap, og hvem som ikke gjør det. Når fylkesgrensene endres, innebærer det også endrede rammer for de demokratiske prosessene i regionen. Mulige demokratiske konsekvenser av et fylkesbytte for de fire kommunene er først og fremst knyttet til innbyggernes deltagelse i det fylkeskommunale demokratiet.

Endring av fylkestilhørighet endrer ikke kommunegrensene og dermed heller ikke rammene for det lokale selvstyret og lokaldemokratiet i kommunene.

Grensejusteringen kan naturligvis endre kommunenes forutsetninger for ekstern interessehevding og påvirkning, men det berører innholdet i politikken, ikke de institusjonelle rammene. Fylkesinndelingen har imidlertid betydning for det nasjonale demokratiet ved at fylkene utgjør valgdistrikter for stortingsvalget. En grensejustering kan dermed få konsekvenser for mandatfordelingen til Stortinget. Dette forholdet omtales i eget avsnitt i slutten av kapitlet.

I vurderingen av mulige demokratiske konsekvenser for fylkesdemokratiet er det trukket et skille mellom på den ene siden demokrati som et institusjonelt system for å kanalisere innbyggernes påvirkning på og medbestemmelse i lokale og regionale saker som angår dem, og på den andre siden demokrati som ramme for lokalt og regionalt felleskap og tilhørighet.

Det første aspektet vektlegger grensejusteringens konsekvenser for de ulike byggesteinene i det representative demokratiet. Hvilke konsekvenser vil endringene ha for fylkespartiene og nominasjonsprosesser? Hvilke konsekvenser vil det ha for organiseringen og størrelsen av fylkestingene etc.

Det andre aspektet er knyttet til spørsmålet om tilhørighet: Vil endret fylkestilhørighet innebære at innbyggerne i søkerkommunene opplever at de blir del av en mer naturlig region og identitetsfellesskap? Hva som utgjør et naturlig fellesskap for demokratisk medvirkning kan variere og en rekke faktorer påvirker og bidrar til identitetsdannelsen. Tilnærmingen her blir å se på noen kjennetegn ved innbyggernes hverdagspraksis og på det grunnlag si noe om innbyggernes orientering og tilhørighet.

8.1 Konsekvenser for fylkesdemokratiet som institusjonelt system

De institusjonelle byggesteinene i det representative demokratiet er knyttet til partiorganisering, nominasjon, valg og representasjon i styrende organer. Som nevnt vil en grensejustering primært ha konsekvenser for det regionale demokratiet. Innbyggerne får tilhørighet til et nytt regionalt demokratisk fellesskap. I hvilken utstrekning og på hvilke måter vil grensejusteringen kunne få konsekvenser for de institusjonelle ordningene for fylkesdemokratiet i de to fylkene?

Konsekvenser for partiorganisering og partarbeid

Med unntak av Venstre har de politiske partiene egen fylkesorganisasjon i hvert av fylkene. Venstre har en modell som innebærer at partiet har et felles fylkesstyre for begge Agder-fylkene i tillegg til ett fylkeslag i hvert av fylkene. I februar 2012 vedtok fylkesårsmøtet å arbeide videre med et forslag om å stille felles liste i begge fylker til stortingsvalget i 2013. Også representanter fra andre partier opplyser gjennom intervjuene at ressurser benyttes på tvers av fylkesgrensene. Hovedbildet er likevel at partiene har organisert sitt arbeid i hver sine fylkeslag.

Fylkespartiene arbeid finansieres i hovedsak gjennom statlig støtte (partistøtten). Andre inntektskilder er fylkeskommunal offentlig støtte som fylkeskommunen tildeler partiorganisasjonene på frivillig basis, kontingentinntekter og gaver fra private. Den statlige partistøtten utgjør hoveddelen av inntektene; om lag 90 % for de mindre partiene og rundt 70-80 % for de større.

En grensejustering vil mest sannsynlig innebære at fylkespartiene i Aust-Agder får redusert sin andel av den statlige partistøtten og fylkespartiene i Vest-Agder få økt sin andel. Den statlige støtten er todelt, stemmestøtte og grunnstøtte. Når en fylkesorganisasjon for et parti søker om støtte vil det ytes som et likt kronebeløp per stemme oppnådd i fylket ved siste fylkestingsvalg⁹. Grunnstøtte ytes som et likt kronebeløp til partier som ved siste fylkestingsvalg mottok minst 4 % av stemmene i fylket eller som fikk innvalgt minst én representant i fylkestinget. Av den samlede støtte fordeles 9/10 som stemmestøtte og 1/10 som grunnstøtte. Særlig vil stemmestøtte ha utslag ved at antall stemmer avgjort ved fylkestingsvalget i Aust-Agder i vil gå ned, mens det vil gå opp i Aust-Agder. Det samlede stemmetallet (godkjente stemmer) for de fire kommunene ved sist fylkestingsvalg (2011) utgjorde i alt 8 505¹⁰.

Endringene i inntekter vil først få virkning fra neste valgperiode med utgangspunkt i stemmetallet ved kommende fylkestingsvalg. Flere politikere fra Aust-Agder påpeker i intervjuene at reduksjonen i støtte vil gi utfordringer i forhold til å opprettholde driften da en rekke faste kostnader ikke endres med redusert innbyggertall.

Utover endrede økonomiske rammer, vil grensejusteringen naturligvis også kreve at fylkespartiene endrer sin geografiske horisont for sitt arbeid, og at de i programarbeid og andre partaktiviteter fanger opp de spesielle utfordringer og muligheter som denne endringen vil innebære for utviklingen av fylkene.

Eventuell ny tilhørighet til Vest-Agder vil innebære at partienes lokallag i de fire kommunene blir del av partienes fylkeslag i Vest-Agder. Det vil for de fleste partier innebære at lokallagene kommer inn i et større fylkespartilag med flere medlemmer. Det kan også innebære en omstilling til en annen partikultur i Vest-Agder enn i Aust-Agder. På spørsmål om det gjør seg gjeldende ulikheter i kultur og arbeidsformer mellom de to fylkene svarer imidlertid de politiske informantene at disse forskjellene er små. Det er lange tradisjoner for samarbeid mellom fylkespartiene i de to fylkene, og for flere spørsmål har det vært gjennomført felles prosesser mellom fylkeslagene, som f eks om planprosesser (felles regionplan for Agder) og spørsmålet om fylkessammenslutning.

Konsekvenser for valgrets, nominasjon og representasjon

Valgordningen til fylkestingsvalg bygger på at hver fylkeskommune er én valgrets ved fylkestingsvalget. En grenseendring vil følgelig innebære at de fire kommunene vil tilhøre Vest-Agder valgrets til fylkestingsvalget.

Valgordningen innebærer videre at det nomineres kandidater til partienes valglister for hele fylket og at fylkestingsrepresentantene velges samlet fra fylket som en samlet helhet. Representantplassene i fylkestinget fordeles på grunnlag av de enkelte valglisters samlede stemmetall i fylket. Det beregnes ikke utjevningsmandater ved fylkestingsvalg. Valgordningen gir således ingen garanti for at hver enkelt kommune blir representert i fylkestinget. I dag er de fire søker-kommunene representert i Aust Agder fylkesting med følgende plasser:

⁹ Satsene for 2011 gir kr 12,81 per stemme på kommunenivå, og kr 29,01 på fylkesnivå

¹⁰ Kilde: SSB

Kommune	Fylkestingsrepresentanter	Vara fylkestinget
Evje og Hornnes	1	1
Lillesand	3	2
Iveland	1	1
Birkenes	1	0
Totalt	6	4

Tabell 8.1: Kommunenes representasjon i fylkestinget i Aust-Agder (kilde: Aust-Agder fylkeskommune).

Hvorvidt de fire kommunene vil få svakere, tilsvarende eller en sterkere representasjon som del av et fremtidig fylkesting i Vest-Agder blir spekulasjoner. Det vil være avhengig av partienes nominasjonsprosesser og i hvilken utstrekning det nomineres kandidater fra de fire kommunene på partienes valglister og hvilken plass de får på listene. Det kan tenkes at de fire kommunene vil oppleve at det kan bli mer krevende å få inn sine representanter i fylkestinget i et større fylke med større konkurranse om plassene (gitt at størrelsen på fylkestinget forblir uendret). Motsvarende kan det for kommune i Aust-Agder kunne tenkes å bli enklere å få inn representanter, når plassene skal fordeles på færre innbyggere i færre kommuner.

En grensejustering reiser spørsmål om fylkestingets størrelse i de to fylkene. Bestemmelsene om fylkestingets størrelse er angitt i kommuneloven § 7. Her fremgår det at fylkestinget fastsetter hvor mange medlemmer fylkestinget skal ha innenfor en minimumsramme basert på antall innbyggere i fylket. Loven har ingen bestemmelser for maks antall medlemmer. I § 7 nr. 2 heter det:

Fylkestingets medlemstall skal være et ulike tall, som fastsettes slik for fylkeskommuner med:

- a. ikke over 150 000 innbyggere, minst 19
- b. over 150 000, men ikke over 200 000 innbyggere, minst 27
- c. over 200 000, men ikke over 300 000 innbyggere, minst 35
- d. over 300 000 innbyggere, minst 43..»

Boks 8.1 Kommunelovens bestemmelser om fylkestingets medlemstall

Innbyggertallet i de to fylkene er i dag om lag 111 500 i Aust-Agder og 174 300 i Vest-Agder. På tross av ulikhet i befolningsstørrelse har begge fylkesting likevel valgt å ha 35 representanter, og dermed lagt på seg et antall som, i alle fall for Aust-Agders vedkommende, er vesentlig høyere enn minimumskravet for sitt befolkningsgrunnlag. Etter grensejusteringen vil Aust-Agders befolkning bli redusert til om lag 92 000, mens Vest-Agders befolkning vil øke til om lag 194 000. Spørsmålet om endring i fylkestingets størrelse etter en grensejustering vil muligens kunne sterkest aktualiseres i Aust-Agder. Samtidig har fylker med liten befolkning andre steder i landet valgt å ligge godt over minimumskravet for antall representanter. Finnmark har eksempelvis også 35 representanter med en befolkning på om lag 73 000. Etter valget i 2011 varierer størrelsen på fylkestingene fra 33 representanter i Hedmark som det minste, til 57

representanter i Hordaland som det største. Det understreker at fylkestingets størrelse er et politisk valg.

Den partimessige fordelingen av de 35 representantene i de to fylkestingene etter valget i 2011 er som følger:

Parti	Aust-Agder	Vest-Agder
Høyre	10	9
Arbeiderpartiet	10	8
Fremskrittspartiet	5	5
Kristelig folkeparti	4	7
Venstre	2	2
Senterpartiet	2	2
Sosialistisk venstreparti	1	1
Pensjonistpartiet	1	
Demokratene		1

Tabell 8.2: Partienes representasjon i begge fylkesting (kilde: Aust-Agder fylkeskommune)

Tidspunkt for valg og konsekvenser for sittende fylkestingsrepresentanter

Som det fremgår av tabell 8.1 er det 6 faste fylkestingsrepresentanter og 4 vararepresentanter bosatt i søkerkommunene. Hvorvidt en grensejustering vil få direkte konsekvenser for disse representantene, er avhengig av tidspunktet for når en grensejustering eventuelt gjennomføres. Dersom en grensejustering skulle bli gjennomført i inneværende valgperiode (som varer fram til 2015) vil det innebære at representantene fra de fire kommunene må tre ut av fylkestinget som en følge av at representantene da ikke lenger er bosatt i Aust-Agder, jf bestemmelsene om uttreden i kommunelovens § 15. Disse representantene ville i så fall bli erstattet med varamedlemmer fra samme partigruppe fra en annen kommune. For disse representantenes verv i fylkeskommunale organer og utvalg måtte det velges erstattere, jf kommuneloven § 16.

Å gjennomføre grensejusteringene uten at det samtidig gjøres endringer i representasjonen til fylkestingene vil imidlertid være problematisk fra en demokratisk synsvinkel. Overflytting til Vest-Agder uten valg ville innebære at søkerkommunene ble stående uten representasjon i fylkestinget i Vest-Agder i en toårsperiode og innbyggerne ville underlegges et fylkesting de ikke har vært med på å velge. Det er derfor mye som kan tale for at grensejusteringen gjennomføres samtidig med valg for å sørge for at endringer i territorium og valgdistrikt reflekteres i endret representasjon i de regionale folkevalgte organer. I rundskriv H-01/07 fra Kommunal- og regionaldepartementet gir departementet ellers

retningslinjer for hvordan inndelingssaker skal behandles. Med hensyn til tidspunkt for inndelingsendring heter det her at:

"Endring av grensene til kommunar og fylker vil ha verknader for privatpersonar, private verksemder og det offentlege. Av omsyn til innkrevjing av skatt og avgifter og til utrekning av rammetilskott til kommunar og fylkeskommunar, bør grenseendringar setjast i verk ved eit årsskifte.

Eit vedtak om grenseendring som gjeld fleire enn eit fåtal personar, bør ikkje setjast i verk før andre årsskifte etter at vedtaket er fatta."

Gitt at en ev grensejustering vil skje i tilknyting til valg og ved årsskifte, foreligger det to alternative tidspunkter. Enten at den gjennomføres med virkning fra etter kommende stortingsvalget i 2013 (årsskiftet 2013/2014), eller at den gjennomføres etter kommune- og fylkestingsvalget i 2015 (årsskiftet 2015/2016).

Det første alternativet vil innebære at det i tilknyting til stortingsvalget i 2013 avholdes ekstraordinært fylkestingsvalg i begge fylker med en valgperiode på to år. Etter kommune- og fylkestingsvalget i 2015 vil valgperioden igjen følge den ordinære fireårige syklusen. Det vil måtte innebære at partiene fra tidspunktet spørsmålet om grensejustering er klart raskt må sette i gang nominasjonsprosesser med sikte på å kunne stille valglister til ekstraordinært fylkestingsvalg i 2013. Det vil igjen innebære at fylkespartiene må omorganiseres slik at partienes lokallag i søkerkommunene blir underlagt fylkespartilagene i Vest-Agder. For sittende fylkestingsrepresentanter vil konsekvensene av dette alternativet være at funksjonstiden forkortes med to år og at de eventuelt må la seg renominere for en ny valgperiode på to år med utgangspunkt i de nye valgkretsene.

Det andre alternativet vil innebære at dagens fylkesting sitter ut valgperioden de nå er valgt for og at fylkestingsvalget i 2015 skjer med utgangspunkt i nye valgkretser. Denne løsningen vil innebære at partiene får bedre tid til å reorganisere og samordne seg, samt bedre tid til å forberede og gjennomføre nominasjonsprosesser. Dette alternativet vil ikke få konsekvenser for sittende fylkesting, og da heller ikke for fylkestingsrepresentantene fra de fire kommunene.

I samtalene med politiske informanter i både Aust-Agder og Vest-Agder fylkeskommune gis det uttrykk for at det er det siste alternativet som er realistisk for å sikre gode demokratiske prosesser. Det påpekes at et ekstraordinært valg fra 2013 ville forutsette at nominasjonsprosessene var godt i gang allerede nå. Det blir også pekt på at økonomiplaner og andre plandokumenter er lagt opp for fire år og at en endring krever betydelig administrativ omstilling.

Selv om der er bred enighet om at man trenger tiden fram til 2015 for å forberede og gjennomføre forsvarlige demokratiske prosesser, bli det samtidig understreket betydningen av at det raskt som mulig kommer en avklaring av spørsmålet om grensejustering. Usikkerheten om utfallet skaper uro, både for det ordinære arbeidet i de fire søkerkommunene og for fylkestingene. Det blir også påpekt at dersom Stortinget sier ja til en grenseendring, vil det oppstå et behov for tett samarbeid mellom de to fylkeskommunene i hele omstillingsperiodene fram til 2015.

Konsekvenser for valg og valgoppslutning

Utviklingen i valgdeltakelsen ved fylkestingsvalget fra begynnelsen av 1990-tallet viser et mønster der deltagelsen i Vest-Agder har ligget noe høyere enn i Aust-Agder, men ved valget i 2011 var oppslutningen lik.

År	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Aust-Agder	63,3	56,6	53,4	52,3	55,1	58,6
Vest-Agder	63,8	57,5	56,5	55,3	58,0	58,6

Tabell 8.3 Valgdeltagelse til fylkestingsvalgene i perioden 1991-201 i prosent (kilde SSB)

Er det så grunn til å anta at innbyggerne i de fire kommunene i større grad vil delta i fylkestingsvalget dersom de skifter tilhørighet til Vest-Agder? En hypotese kan være at innbyggerne i de fire kommunene i mindre grad har deltatt i fylkestingsvalget i Aust-Agder enn sine nabokommuner lenger øst fordi de føler tilhørighet til Vest-Agder og/eller ikke opplever å nå fram med sine interesser i fylkespolitikken i Aust-Agder. Med andre ord; kan vi spore en slags protest fra innbyggerne i de fire vestlige kommunene i form av lavere valgdeltagelse?

År	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Aust-Agder	63,3	56,6	53,4	52,3	55,1	58,6
Lillesand	63,3	56,7	53,4	54,3	58,7	61,8
Birkenes	68,3	56,4	55,5	55,9	56,2	58,5
Iveland	70,1	65,2	64,9	56,2	65,1	60,8
Evje og Hornnes	63,1	57,8	53	51,5	55,9	57,1

Tabell 8.4: Valgdeltagelse til fylkestingsvalgene i de fire kommunene i perioden 1991-2011 i prosent (kilde SSB).

Tabell 8.4 gir ikke støtte til hypotesen over. Det fremgår at valgdeltakelsen til fylkestingsvalget i de fire kommunene stort sett (med noen unntak for Evje og Hornnes) har ligget over deltagelsesprosenten på fylkesnivå. Tabellen viser videre at valgdeltagelsen til fylkestingsvalgene følger et likt mønster for de aktuelle kommunene. Trenden har vært fallende tom valget i 2003 for så å øke i de to foregående valg. Utviklingen i deltagelse for disse kommunene er for øvrig parallel med mønsteret for deltagelse i fylkestingsvalget nasjonalt. På grunnlag av deltagelsesmønsteret, er det ikke grunnlag for å tro at deltagelsen til fylkestingsvalget ville endre seg vesentlig dersom de fire kommunene blir del av Vest-Agder.

Så kan det spørres om engasjementet og deltagelsen i fylkesdemokratiet i Aust-Agder vil svekkes som følge av at fylket eventuelt skulle omfatte fire færre kommuner. Særlig informanter fra Aust-Agder påpeker dette som en mulig konsekvens. Det pekes på at færre innbyggere, et redusert fylkesbudsjett, svekket påvirkningskraft overfor nasjonale myndigheter samt en generell en følelse av å være del av et marginalisert fylke, kan bidra til redusert engasjement, oppmerksomhet og tillit til fylkets politiske styringsorganer. Det kan igjen lede til svekket deltagelse i fylkesdemokratiet.

På den andre siden kan det innvendes at fylkeskommunens og fylkesdemokratiets legitimitet ikke kan hvile på antall kommuner fylkeskommunen omfatter. Fylkeskommunens oppgaver og roller blir ikke endret som en følge av grensejusteringen. Det kan også hevdes at de gjenværende kommunene og innbyggerne som bor der er de som i sterkest grad føler seg som austegder og at en grensejustering følgelig vil føre til at fylket får en mer homogen regional identitet. Noe som i neste omgang kan være en styrke for oppslutningen om det regionale demokratiet.

Påvirkning på tjenesteproduksjon

Spørsmålet om innbyggernes påvirkning kan ikke bare vurderes ut fra demokratiets formelle ordninger for innflytelse gjennom valg og representasjon. Den må også ses i sammenheng med innbyggernes bruk av offentlige tjenester og deres påvirkningsmulighet på de demokratiske organer som har ansvar for tjenestene. Dersom det er slik at innbyggerne i de aktuelle kommunene i stor utstrekning benytter/ønsker å benytte fylkeskommunale tilbud i Vest-Agder kan det hevdes at det er uheldig at innbyggerne ikke har mulighet til å utøve direkte politisk innflytelse i Vest-Agder. Motsatt vil det være demokratisk uheldig dersom endret fylkestilhørighet fører til økt behov for å kjøpe tjenester på tvers av fylkesgrensene for å dekke innbyggernes behov for tjenester for de fire kommunene.

Gjennomgangen i kap 3 tyder på at antallet gjesteelevsordninger i videregående opplæring sannsynligvis vil reduseres som følge av endret fylkesgrense. For øvrige tjenester vil det ikke bli vesentlige endringer. En grensejustering vil med andre ord føre til en noe større grad av sammenfall mellom innbyggernes bruk av tjenester og muligheter for påvirkning på de ansvarlige demokratiske organer.

Oppsummering

Gjennomgangen av konsekvensene av en grensejustering for fylkesdemokratiet som institusjonelt system har vært knyttet til partiorganisering, valgkretser, nominasjon og representasjon, valg og valgdeltagelse. En grensejustering vil innebære reduserte økonomiske rammer for å drive partiarbeid i Aust-Agder og tilsvarende økte rammer i Vest-Agder. Støtten til fylkespartiene er knyttet til avgjorte stemmer i det enkelte fylke. Valgkretsene for fylkestingsvalget vil bli endret og det får konsekvenser for partienes nominasjonsarbeid og rekruttering av kandidater, og kan få konsekvenser for fylkestingenes størrelse. Konsekvensene for sittende fylkestingsrepresentanter er avhengig av når grensejusteringen eventuelt gjennomføres. Grensejustering i inneværende valgperiode innebærer at representantene fra de fire kommunene må tre ut av fylkestinget i Aust-Agder og overlate plassene til varamedlemmer. Iverksettelse av eventuell grensejustering fra årsskiftet etter neste ordinære fylkestingsvalg i 2015 betrakter informantene som eneste realistiske løsning. Valgdeltagelsen til fylkestingsvalget i de fire kommunene ligger over gjennomsnittet for Aust-Agder og synes således ikke å være negativt påvirket av dagens tilhørighet. Det er ikke grunnlag for å forvente endringer i valgdeltagelse ved fylkestingsvalgene i de to fylkene som en følge av endret fylkestilhørighet for de fire kommunene.

8.2 Konsekvenser for fylkesdemokratiet som fellesskap og ramme for identitet

En viktig forutsetning for demokrati og deltagelse er at befolkningen opplever tilhørighet til det geografiske området som den politiske enheten omfatter, og opplever en samhørighet og felles identitet med andre innbyggere i området. Gjennom de politiske vedtakene i sine representative organer og direkte gjennom folkeavstemning i tre av søkerkommunene har majoriteten av innbyggerne gitt klart uttrykk for at de ønsker en grensejustering. Det er sterke demokratiske uttrykk for at befolkningen opplever at deres tilhørighet er sterkest knyttet til Vest-Agder. Spørsmålet om innbyggernes tilhørighet kan imidlertid også blyses gjennom mer indirekte indikatorer, som f eks pendlingsmønstre og mediebruk.

Regional mediebruk

For at innbyggerne skal ha muligheter til å delta i og ta stilling til lokalpolitiske spørsmål, er det viktig at det foregår en debatt også utenfor de politiske organer. En opplyst politisk debatt forutsetter eksistensen av medier for meningsdannelse og nyhetsspredning. I vår sammenheng blir det derfor interessant å se hvilke medier som dominerer og setter dagsordenen og rammer for nyhetsinformasjon og politisk debatt i de fire kommunene. Er det medier med tilhørighet i Vest-Agder eller Aust-Agder som foretrekkes av innbyggerne? Spørsmålet kunne vært blyst ved å se på dekningsgraden på ulike typer medier, men vi har valgt å avgrense gjennomgangen til å se på hvilke regionale aviser som dekker de fire kommunene og deres markedsandeler i kommunen i forhold til antall abonnenter.

Det er to regionavisser som i utgangspunktet kan tenkes å dekke de fire kommunene. Det er Agderposten med hovedkontor i Arendal og Fædrelandsvennen med hovedkontor i Kristiansand. Begge de to avisene har regionale ambisjoner om enn i ulikt omfang. På Agderposten.no heter det at avisen hovedsaklig ”dekker kommunene i Aust-Agder”. Fædrelandsvennen har ambisjoner om å dekke kommunene i Vest-Agder, men også kommuner i Aust-Agder. I tillegg til de to regionavisene eksisterer det flere mindre lokalaviser med noe dekningsgrad utover en kommune. Tabellen under viser husstandsdekningen for ulike aviser i de fire kommunene samt kommuner lengre øst i fylket.

	Agder-posten	Fædrelandsvennen	Lillesands-posten	Setesdølen	Grimstad Adressetidende	Vennesla Tidende
Birkenes	7	36	20	1		
Lillesand	8	42	66		1	
Iveland	1	50		20		10
Evje og Hornnes	5	43		72		1
Grimstad	37	4			61	
Froland	64	1		2		
Arendal	63	1			1	

Tabell 8.5: Avisdekning i utvalg kommuner i Aust Agder. Avisdekning i prosent av husstandene. Kilde: Aviskatalogen.no.

Ser vi på dekningsgraden til de regionale avisene, som er mest interessant i vår sammenheng, er Fædrelandsvennen klart størst i de fire søkerkommunene. Agderposten har ikke høyere husstandsdekning enn om lag 8 prosent som det høyeste (Lillesand). I det som eventuelt blir nye grensekommuner, Grimstad og Froland, er bildet stikk motsatt. Her er Agderposten klart største avis, mens Fædrelandsvennen ikke når høyere husstandsdekning i disse kommunene enn rundt 4 prosent (Grimstad). Disse tallene viser at innbyggerne i de fire kommunene gjennom mediebruk i stor grad tar del i en vest-agdersk offentlighet.

Avislesning er uttrykk for innbyggernes hverdagspraksis. En annen hverdagspraksis som er med på å forme regional identitet er arbeidssted. Pendlingstallene som er presentert i kapittel 2 viser også at en forholdsvis stor andel av arbeidstakerne i de fire kommunene arbeidspendler til Kristiansand, og i langt større utstrekning enn til arbeidsmarkedet lenger øst i fylket.

Så vel avislesning som arbeidspendling bekrefter dermed de mer generelle synspunktene som kom til uttrykk gjennom informantsamtalene om at innbyggerne i de fire kommunene orienterer seg mot Kristiansand og Vest-Agder.

Oppsummering

Gjennom folkeavstemninger og kommunestyrevedtak er det gitt sterke demokratiske uttrykk for at befolkningen i de fire kommunene ønsker å tilhøre Vest-Agder og omfattes av Vest-Agder som politisk enhet. Innbyggernes hverdagspraksis i form av avislesning og arbeidspendling understøtter dette bildet ved å vise at innbyggerne har en sterk orientering mot Kristiansand-regionen og Vest-Agder. En grensejustering vil følgelig ha som konsekvens at det blir bedre sammenfall mellom de politisk-administrative grenser og innbyggernes opplevelse av regional tilhørighet og identitet. Her skal det imidlertid tilføyes at det var et enda større flertall i folkeavstemningene for en fylkessammenslutning av Agderfylkene enn for grensejustering. Det kan tyde på at den regionale identiteten i søkerkommunene er fylkesoverskridende og mer knyttet til det å være ”sørlanding” eller ”egd”

8.3 Konsekvenser for mandatfordelingen til Stortinget

Vest-Agder har i dag 6 stortingsmandater (5 distriktsmandater + 1 utjevningsmandat) og Aust-Agder 4 stortingsmandater (3 distriktsmandater + 1 utjevningsmandat). KRD har gjennomført beregninger av om en grensejustering vil kunne få konsekvenser for antall mandater fra de to fylkene. Oppsummert vil konsekvensen bli at Aust-Agder ligger an til å miste ett mandat, mens Vest-Agder opprettholder nåværende antall mandater. Beregningene er gjort med utgangspunkt i offisielle folketall per 1. januar 2012 og i 2020 ved middels nasjonal vekst (Alternativ MMMM i SSBs befolkningsstatistikk). Beregningene viser også at et sammensluttet fylke ville beholdt 10 mandater gitt antall innbyggere 1. januar 2012 og i 2020 gitt alternativet middels befolkningsvekst og under forutsetning at landet hadde vært delt inn i 18 og ikke 19 valgdistrikter.

KRD presiserer at ingen valgkretser er garantert å få opprettholde nåværende antall stortingsrepresentanter i dagens valgordning. I regelen om ny fordeling hvert åttende år ligger det en dynamikk hvor endringer i befolkningstall kan føre til endringer i mandatfordelingen mellom de ulike valgdistrikturene.

9. NIVIs vurderinger

Formålsparagrafen til inndelingsloven slår fast at formålet med loven er å legge til rette for en kommune- og fylkesinndeling som innenfor rammen av det nasjonale fellesskap kan sikre et funksjonsdyktig lokalt folkestyre og en effektiv lokalforvaltning. I denne saken står regjeringen og Stortinget overfor en rekke prinsipielle og praktiske hensyn som berører lokale, regionale og nasjonale interesser og som dels kan stå i motstrid til hverandre. Saken innebærer bl.a. avveininger når det gjelder:

- Frivillighetsprinsippet
- Hensynet til funksjonelle grenser
- Hensynet til regional oppgaveløsning og en effektiv regional forvaltning
- Fylkesdemokratiet
- Hensynet til kommunalt utviklingsarbeid og interkommunal oppgaveløsning

Regjeringens og Stortingets vedtak i denne saken, kan skape presedens for behandlingen av lignende saker når det gjelder mulige grensejusteringer i andre fylker hvor kommunene kan oppleve sterkere tilknytning til nabofylket enn eget fylke, og hvor kommuner inngår i samme funksjonelle region som kommuner i nabofylket. Et eventuelt ja til søknaden fra de fire Aust-Agder kommunene kan skape liv i debatten om fylkesgrensene og resultere i nye lokale initiativ.

Det foreligger etter NIVIs vurdering tre hovedalternativer til vedtak: Enten opprettholdelse av dagens fylkesgrense, grensejustering der alle fire eller tre av kommunene får innvilget sin søknad eller fylkessammenslutning. Alternativene er både prinsipielt og praktisk forskjellige, og deres egenskaper og konsekvenser oppsummeres mot slutten av kapitlet. Først vil vi imidlertid kort gjennomgå noen viktige hovedhensyn og peke på problemstillinger og avveininger de kan reise. Hensikten er å belyse noen av argumentene for og mot de tre hovedløsningene.

9.1 Hovedhensyn og prinsipper

Frivillighetsprinsippet

Regjeringen Brundtland III fremla våren 1995 St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*. Meldingen var en oppfølging av NOU 1992:15 *Kommune og fylkesinndelingen i et Norge i forandring* (Christiansen-utvalget). I meldingen ble det slått fast at det var et reformbehov både for kommune- og fylkesinndelingen. I juni 1995 og ett år før ordinær behandling av meldingen i Stortinget, sluttet flertallet i Stortinget seg til følgende forslag fra Senterpartiet: "Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret, eller innbyggerne i en folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslutning

Stortinget behandlet St.meld. nr. 32 (1994-95) våren 1996, men flertallet delte ikke regjeringens oppfatning av at det var et reformbehov for kommune- og fylkesinndelingen, og vedtaket om frivillighet ble ikke endret.

I det ovenfor siterte frivillighetsvedtaket, er ikke fylkesgrensene eksplisitt nevnt. Imidlertid har regjeringer i ettertid lagt til grunn en forståelse av at frivillighetsprinsippet også gjelder for fylkesinndelingen. For eksempel slår St.meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling* at kommunene og fylkeskommunene på selvstendig grunnlag må vurdere om dagens inndeling er hensiktmessig. Også i forbindelse med forvaltningsreformen la Regjeringen Stoltenberg I til grunn frivillighetsprinsippet for fylkesinndelingen, jf St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*.

Spørsmålet om grenseregulering av en fylkesgrense reiser imidlertid frivillighetsprinsippet noen dilemmaer i og med at både kommuner og fylkeskommunen er berørte av problemstillingen. Det kan argumenteres for at resultatet av folkeavstemningen i Aust-Agder om et felles Agder-fylke også var et ja til å opprettholde dagens fylkesgrenser. Hvordan skal frivillighetsprinsippet forstås når preferansene til flertallet av innbyggerne i søkerkommunene ikke sammenfaller med preferansene til flertallet i den regionale befolkning? Frivillighetsprinsippet åpner for ulike tolkninger og gir således liten anvisning om søknadene bør besvares med et ja eller et nei.

Hensynet til regional og kommunal oppgaveløsning

Et hovedhensyn tidligere stortingsmeldinger har veklagt er at fylkesinndelingen bør ta hensyn til fylkeskommunenes og den fylkesorganiserte statens oppgaveløsning. For det første innebærer det at grensene bør være funksjonelle for fylkeskommunenes, fylkesmannens og NAVs fylkes oppgaver. For det andre bør fylket ha en innbygermessig størrelse som gjør det stort nok til at de oppgavene kan ivaretas på en kostnadseffektiv måte. Også evnen til å ivareta spesialiserte oppgaver bør ivaretas. Fylkesinndelingen bør også være hensiktmessige for kommunene både når det gjelder utviklingsarbeid, strategisk interessefellesskap og interkommunal oppgaveløsning.

Også dette prinsippet krever avveining av hensynet til fylkesinstitusjonenes rammebetingelser opp mot kommunenes rammebetingelser og som i denne saken fremstår som motstridende. Fylkesinstitusjonene i Aust-Agder kan svekkes som følge av en grensejustering, mens søkerkommunenes rammebetingelser kan bedres.

Demokrati og identitet

Inndelingsloven og tidligere stortingsmeldinger fremhever også hensynet til at fylkesinndelingen skal hensynta viktige aspekter ved det lokale og regionale demokratiet. Det fremheves at fylkesinndelingen bør underbygge befolkningens tilhørighet og naturlige felleskap. Samtidig bør fylkesinndelingen legge rammer som kan skape interesse for fylkesdemokratiet og støtte opp om en fylkeskommune som har evne til å sette saker på dagsorden og hevde regionens interesser overfor omverdenen. Hensynet til demokrati og identitet drar også i to retninger i denne saken. På den ene siden synes det klart at innbyggerne i søkerkommunene er sterkere knyttet til Vest-Agder enn Aust-Agder. På den annen side kan en grensejustering svekke interessen og betydningen av det regionale demokratiet i Aust-Agder.

Prinsippene for fylkesinndelingen

Selv om initiativet om å endre fylkenes inndeling er lagt til fylkeskommunen har Stortinget ved flere anledninger behandlet spørsmål knyttet til generelle prinsipper for fylkesinndelingen. På 2000-tallet har to stortingsmeldinger tatt opp spørsmålet om fylkenes størrelse og avgrensning spesielt (St.meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling* og St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*). Prinsippene er i stor grad sammenfallene med prinsippene nedfelt av Christiansen-utvalget i 1992 og knytter seg til størrelse, identitet og funksjonalitet, som delvis også er berørt i avsnittene ovenfor. Meldingene påpeker at dagens fylkesgrenser kan være lite funksjonelle og at dette kan skape problemer for en helhetlig planlegging av ressursbruk og løsninger, spesielt i befolkningsrike deler av landet. Samtidig påpekes det at hensynet til fylkenes størrelse må ivaretas. For vurderingen av de fire søknadene om grensejustering er det særlig grunn til å merke seg følgende passasje fra Regjeringen Stoltenberg I i St.meld. nr. 12 (2006-2007):

"Grensedragningen mellom regionene må derfor vurderes nøyne før forslag om regioninndeling fremmes. Grensedragning er i denne sammenhengen knyttet til to forhold. Et sentralt forhold er at regiongrensene ikke skal skjære gjennom sammenhengende områder. Et annet forhold er plasseringen av randsonekommuner. Når nye regioner skal deles inn, vil det i de fleste tilfeller være enkeltkommuner som kan være knyttet til flere regioner. Vurderinger av funksjonalitet og identitet vil være sentrale kriterier for å avgjøre plasseringen av enkeltkommuner. Den endelige avgrensningen av alle regionene skal så langt som mulig tilpasses i overensstemmelse med ønsker fra kommunene. Det vil bli lagt opp til en prosess der oppfatningen i randsonekommunene vil bli tillagt vekt, samtidig som også hensynet til balanse mellom regionene ivaretas."

Selv om regjeringens vurdering i meldingen var knyttet til forvaltningsreformen og et mulig fremtidsbilde der landet ble inndelt i færre regioner med et betydelig større oppgaveansvar enn dagens fylkeskommuner, er det argumenter for at den prinsipielle tilnærmingen også gjelder for justering av fylkesgrensene. Det innebærer altså en vektlegging av de berørte kommunenes ønsker, men også at hensynet til regional balanse skal ivaretas.

9.2 Vurdering av alternativene

Med bakgrunn i utredningsarbeidet og de ovennevnte hovedhensyn, blyses nedenfor viktige argumentene for og mot hovedalternativene som etter NIVI vurdering fremstår som aktuelle.

Alternativ 1a: Overføring av Lillesand, Birkenes, Iveland og Evje og Hornnes til Vest-Agder

- En overføring av kommunene til Vest-Agder vil imøtekomme den lokale folkevilje som er tydelig forankret i kommunestyrevedtak og folkeavstemning og vil således være i tråd med frivillighetsprinsippet. På den annen side kan folkeavstemmingen om fylkessammenslutning i Aust-Agder tolkes som et regionalt ja - ikke bare til å opprettholde Aust-Agder som fylke - men også et ja til dagens fylkesgrense.
- En grensejustering vil i stor grad sammenfalle med prinsippene om at fylkesgrensene bør ta hensyn til funksjonalitet og identitet. Alternativet vil føre til at fylkegrensen ikke lenger går gjennom en sammenhengende ABS-region. En grensejustering vil innebære bedre sammenfall mellom fylkesgrensen og innbyggerne i søkerkommunenes identitet og tilhørighet.
- En grensejustering kan forenkle og gi bedre rammebetegnelser for søkerkommunenes videre vekst og utvikling. For KnpS del vil rammebetegnelsene for videreutvikling av interkommunalt samarbeid klart forbedres. Imidlertid vil situasjonen være motsatt for Setesdal regionråd som vil splittes av en fylkesgrense, gitt at Evje og Hornnes opprettholder sitt medlemskap i regionrådet.
- Aust-Agder vil bli et betydelig mindre fylke og fylkets institusjoner vil oppleve smådriftsulemper. Imidlertid ser det ut til at fylkeskommunen, fylkesmannen, NAV-fylke og gjenværende kommuner i Aust-Agder vil kunne håndtere sine oppgaver etter en grensejustering. Tilsvarende gjelder for Vest-Agders institusjoner som med tilpasninger kan håndtere ansvaret for 19 500 nye innbyggere og de berørte kommuner.
- En grensejustering vil medføre at Aust-Agder vil sannsynligvis miste et stortingsmandat og et betydelig antall innbyggere. Fylkets påvirkningskraft kan dermed svekkes. En grensejustering kan svekke interessen for fylkespolitikken og rekrutteringen til Aust-Agders fylkesdemokrati. Alternativet vil endre styrkeforhold mellom Agder-filkene.
- En grensejustering vil kunne få som konsekvens at flere kommuner i Aust-Agder vil ta opp spørsmålet om en søknad om overføring til Vest-Agder. F.eks gjelder det for Setesdal-kommunene. Et mulig fremtidsbilde kan dermed være at de gjenværende Setesdal-kommunene og ev andre kommuner i Aust-Agder vil söke om endret fylkestilhørighet. Skulle for eksempel en søknad fra Setesdal-kommunene bli innvilget, vil Aust-Agder fylkeskommunen bli ytterligere redusert og vil fremstå som et mini-fylke med 8 kommuner og med et betydelig mindre areal enn i dag. Fylkesdemokratiet og fylkeskommunens økonomi vil også kunne svekkes. Det kan også reises spørsmål ved om det er hensiktsmessig å opprettholde en fylkeskommune, et fylkesmannsembete og et NAV fylkeskontor for et såpass lite fylke.

Alternativ 1b: Overføring av Lillesand, Birkenes, Iveland, men ikke Evje og Hornnes til Vest-Agder

- Lillesand, Birkenes og Iveland er sterkere integrert i Kristiansand-regionen enn Evje og Hornnes. Evje og Hornnes kan også hevdes å ha en så viktig posisjon for øvrige Setesdal kommunene og for etablert kommunesamarbeid i regionen at kommunens søknad ikke kan ses uavhengig av øvrige Setesdal-kommuner. Sannsynligvis vil et slikt vedtak ikke resultere i nye søknader fra kommuner i Aust-Agder og konsekvensene for fylkesinstitusjonene i Aust-Agder vil bli noe mindre.
- Innvendingen mot dette alternativet er at det vil virke urimelig med ulik behandling av kommunene på like søknader. Kommunestyret i Evje og Hornnes har framhevet at de har et sterkt mandat fra folket for sin søknad. KRDs beregninger viser at Aust-Agder også ved dette alternativet vil miste ett stortingsmandat.

Alternativ 2: Opprettholdelse av dagens fylkesgrense

- En opprettholdelse av dagens grense vil kunne sies å ta hensyn til den regionale folkemeningen i Aust-Agder, men vil ikke ta hensyn til den lokale folkemeningen i søkerkommunene. En opprettholdelse av grensen vil ikke ta hensyn til tilknytningen søkerkommunene har til Vest-Agder.
- En opprettholdelse av grensen vil innebære at fylkesgrensen fortsatt vil gå gjennom Kristiansand-regionen som kommunikasjonsmessig og næringsøkonomisk hører sammen og vil innebære at KnP-S fortsatt må forholde seg til institusjonene på begge sider av fylkesgrensen med de ulemper det innebærer.
- En opprettholdelse vil innebære videreføring av en innarbeidet forvaltning og ikke endre rammebetingelsene for fylkesdemokratiet eller fordelingen av stortingsmandater mellom landets fylker.
- Et nei på søknaden fra søkerkommunene vil ikke nødvendigvis skape ro om grensespørsmålet da kommunene på sikt vil kunne ta saken opp igjen med kommende regjeringer og Storting.

Alternativ 3: Fylkessammenslutning

- En sammenslutning vil innebære at Stortinget overprøver folkeavstemmingen i Aust-Agder, hvor flertallet sa nei til en sammenslutning høsten 2011. En sammenslutning vil sammenfalle med Vest-Agders fylkestings vedtak om ønske om sammenslutning og det primære standpunktet til søkerkommunene.
- En sammenslutning vil innebære opphør av grenseproblematikken søkerkommunene opplever, fordi fylkesgrensen ikke lenger vil gå gjennom en sammenhengende ABS-region. En avvikling av fylkesgrensen vil også være robust i et fremtidig perspektiv gitt en videre fortetting og utvikling av Agderbyen som en større bolig-, service- og arbeidsmarkedsregion.
- En sammenslutning vil avklare fylkesgrensespørsmålet
- En sammenslutning vil antagelig innebære at landet får 18 valgdistrikter til Stortinget. Gitt nåværende befolningsprognosser, ligger det an til at det samlede antall stortingsmandater fra Agder opprettholdes.

- En sammenslutning vil innebære at nåværende samarbeidsorganer mellom fylkeskommunene samles under ett fylkestings ansvarsområde og redusere prosesskostnader.

For øvrig vises det til diskusjonsnotatet *Ett eller to Agder-fylker?*¹¹ fra desember 2008. Notatet tar opp argumenter for og i mot en sammenslutning diskutert opp mot hovedtemaene regional oppgaveløsning, demokrati og effektivitet.

¹¹ Ett eller to Agder-fylker? Diskusjonsnotat (2008): Nettkilde:
<http://www.austagderfk.no/PageFiles/41456/Ett%20eller%20to%20Agderfylker%20Rapport.pdf?epslanguage=no>