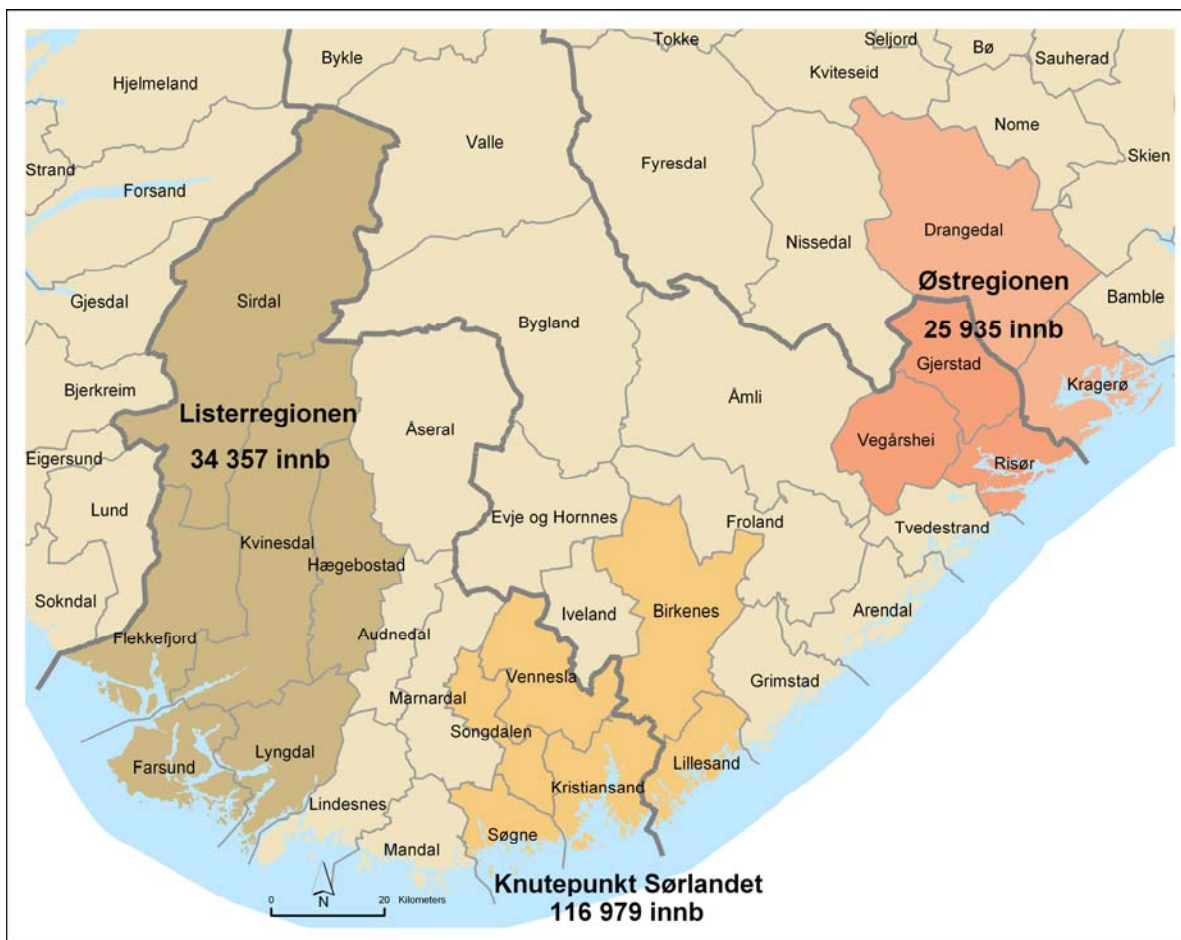




KS

FRAMTIDAS KOMMUNESTRUKTUR PÅ AGDER

Asplan Analyse

05 04 2005

FRAMTIDAS KOMMUNESTRUKTUR PÅ AGDER

KS

Emne:

Kommentar:

Forfattere Oddny Grete Råd, Christian Skattum, Tage Båtsvik

Nøkkelord

Prosjektnr 106523

Rapportnavn Framtidas kommunestruktur på Agder

Rapportnr

Lagret pc-tb, Dokument2

Sist lagret dato: 07.04.2005 21:28:00

Sist lagret av:

Sist skrevet ut: 07.04.2005 21:33:00

Asplan Viak AS

Asplan Analyse

Rådhusstorget 5

Postboks 24

1300 SANDVIKA

Tlf: +47 67525200

Faks: +47 67525299

E-post: sandvika@asplanviak.no

Web: www.asplanviak.no

FORORD

Denne utredningen er gjennomført på oppdrag fra KS Agder. Rapportens hovedmålsetning er å være et grunnlagsdokument for diskusjonen om framtidens kommunestruktur på Agder i de enkelte kommunestyrene våren 2005. Utredningen skal belyse fordeler og ulemper ved ulike alternativer for en framtidig kommunestruktur på Agder.

Kommunestrukturprosjektet i Agder er Agderfylkenes del av et landsomfattende samarbeidsprosjekt mellom KS og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Hensikten er å vurdere om endringer i kommunestruktur kan bidra til et sterkt og reelt selvstyre i kommunene.

Utredningen er gjennomført av Asplan Viak AS ved Asplan Analyse. Rapporten er skrevet av Tage Båtsvik, Oddny Grete Råd og Christian Skattum. Randi Harnes har produsert kart og den geografiske informasjonen i rapporten. Hos Asplan Analyse har Tage Båtsvik vært prosjektleder.

Fra KS Agder har arbeidet vært fulgt av prosjektleder for *Kommunestrukturprosjektet i Agder* Solveig Solbakken, og av en prosjektgruppe bestående av Torhild Brandsdal (Vennesla kommune), Alf Martin Woie (Birkenes kommune), Ann-Kristin Olsen (Fylkesmann i Vest-Agder), Hjalmar Sunde (Fylkesmann i Aust-Agder), Arne Thomassen (Lillesand kommune), Hans Kristian Trægde (Lyngdal kommune), Lars Lauvhjell (Risør kommune), Maya Twedt Berli (Vegårshei kommune), Tor Sommerseth (Kristiansand kommune), Åse Lill Kimestad (Mandal kommune) og Sigmund Oksefjell (Kvinesdal kommune)

Utredningen har vært gjennomført i perioden 1. mars – 5. april 2005.

Vi vil takke for et svært interessant oppdrag og et godt og inspirerende samarbeid med prosjektleder og prosjektgruppa underveis i arbeidet.

Sandvika, 5.4.2005

For Asplan Analyse

Tage Båtsvik
Prosjektleder

Christian Skattum
Kvalitetssikrer

INNHold

1	OPPSUMMERING OG SAMMENDRAG	7
2	INNLEDNING.....	12
3	OPPLEGG FOR UTREDNINGEN	14
3.1	INNLEDNING	14
3.2	GENERALISTKOMMUNENS FIRE ROLLER.....	15
3.3	UTVALGTE KRITERIER FOR Å VURDERE ROLLEUTØVELSE	16
3.4	OM HVORDAN KRITERIENE PÅVIRKER KOMMUNENES ROLLER	16
3.5	METODEN FOR VURDERING AV UTREDNINGSLTERNATIVENE	17
4	SAMMENHENG KOMMUNESAMMENSLUTNING - KRITERIER.....	20
4.1	DEMOGRAFI	20
4.2	KOMMUNEØKONOMI.....	20
4.3	KOMPETANSE OG KAPASITET	21
4.4	KVALITETEN I TJENESTETILBUDET.....	21
4.5	TILGJENGELIGHETEN TIL KOMMUNALE TJENESTER	22
4.6	REGIONAL INNOVASJON OG SAMFUNNSUTVIKLING	23
4.7	DEMOKRATI OG DELTAKELSE	24
4.8	FELLESSKAP; TILHØRIGHET OG IDENTITET	25
4.9	RETTSSIKKERHET.....	26
4.10	EFFEKTER AV EN KOMMUNESAMMENSLUTNING	27
5	HVA KREVES AV FRAMTIDAS KOMMUNER?.....	28
6	LISTERREGIONEN	30
6.1	INNLEDNING	31
6.2	FORMALISERT INTERKOMMUNALT SAMARBEID - SAMKOMMUNEN	31
6.2.1	<i>Hva er en samkommune?.....</i>	<i>31</i>
6.2.2	<i>Eksempelet Innherred samkommune</i>	<i>32</i>
6.2.3	<i>Erfaringer med Innherred samkommune.....</i>	<i>34</i>
6.3	GJENNOMGANG AV KRITERIENE.....	34
6.3.1	<i>Demografi.....</i>	<i>34</i>
6.3.2	<i>Kommuneøkonomi</i>	<i>36</i>
6.3.3	<i>Kompetanse og kapasitet</i>	<i>38</i>
6.3.4	<i>Kvaliteten i tjenestetilbudet</i>	<i>40</i>
6.3.5	<i>Tilgjengelighet til kommunale tjenester.....</i>	<i>41</i>
6.3.6	<i>Regional innovasjon og samfunnsutvikling</i>	<i>45</i>
6.3.7	<i>Demokrati og deltakelse</i>	<i>47</i>
6.3.8	<i>Fellesskap; tilhørighet og identitet.....</i>	<i>49</i>
6.3.9	<i>Rettssikkerhet.....</i>	<i>51</i>
6.4	ER SAMKOMMUNEN ET ALTERNATIV TIL SAMMENSLUTNING?	53
6.5	OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER; LISTERREGIONEN	54
7	KNUTEPUNKT SØRLANDET	58
7.1	INNLEDNING	59
7.2	GJENNOMGANG AV KRITERIENE.....	59

7.2.1	Demografi.....	59
7.2.2	Kommuneøkonomi	61
7.2.3	Kompetanse og kapasitet	63
7.2.4	Kvalitet i tjenestetilbudet	65
7.2.5	Tilgjengelighet til kommunale tjenester.....	66
7.2.6	Regional innovasjon og samfunnsutvikling.....	68
7.2.7	Demokrati og deltakelse	71
7.2.8	Fellesskap; tilhørighet og identitet	72
7.2.9	Rettsikkerhet.....	75
7.3	SELVSTYRE OG IDENTITET – MULIGE MODELLER.....	76
7.3.1	Selvstyre/medbestemmelse: Åt skogen?	76
7.3.2	Lokal identitet: Åt skogen?	77
7.3.3	Kommunesammenslutning og organisering i Fredrikstad.....	78
7.3.4	Hvordan sikre lokal medbestemmelse i Knutepunkt Sørlandet?	79
7.3.5	Oppsummering; mulige modeller for medbestemmelse i Knutepunkt Sørlandet	80
7.4	OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER; KNUTEPUNKT SØRLANDET	81
8	ØSTREGIONEN	84
8.1	INNLEDNING.....	85
8.2	GJENNOMGANG AV KRITERIENE	85
8.2.1	Demografi.....	85
8.2.2	Kommuneøkonomi	86
8.2.3	Kompetanse og kapasitet	87
8.2.4	Kvalitet i tjenestetilbudet	89
8.2.5	Tilgjengelighet til kommunale tjenester.....	90
8.2.6	Regional innovasjon og samfunnsutvikling.....	91
8.2.7	Demokrati og deltakelse	93
8.2.8	Fellesskap; tilhørighet og identitet	95
8.2.9	Rettsikkerhet.....	99
8.3	OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER; ØSTREGIONEN	101
9	REFERANSER.....	103
10	VEDLEGG	106
10.1	AGDER – SENTRALE UTVIKLINGSTREKK.....	106
10.1.1	Potensielle motorfunksjoner på Agder	106
10.1.2	Produksjon	107
10.1.3	Sysselsetting	110
10.2	ERFARINGER FRA KOMMUNESAMMENSLUTNINGER	113
10.3	ANNA RELEVANT STATISTIKK OG DATA FOR KOMMUNENE PÅ AGDER	117
10.3.1	Valgdeltakelse	117
10.3.2	Bo- og arbeidsmarkedsregioner på Agder	118
10.3.3	Administrasjonsutgifter	119
10.3.4	Dekningsgrader velferdstjenester.....	121
10.3.5	Brutto driftsutgifter per bruker.....	122

1 OPPSUMMERING OG SAMMENDRAG

Bør kommunestrukturen i Agder endres? Denne rapporten drøfter fordeler og ulemper ved endring av kommunestruktur i tre deler av Agder: Listerregionen, bestående av kommunene Flekkefjord, Farsund, Lyngdal, Hægebostad, Kvinesdal og Sirdal; Knutepunkt Sørlandet, som utgjøres av Kristiansand, Søgne, Songdalen, Vennesla, Lillesand og Birkenes; og Østregionen, bestående av Gjerstad, Vegårshei og Risør - samt Drangedal og Kragerø. Rapporten kan både leses som tre separate utredninger og som en samlet utredning av framtidig kommunestruktur på Agder.

Alle som kjenner kommunesektoren vet at hvorvidt endring i kommunestruktur er heldig eller ei ikke er noe ja/nei-spørsmål. Endringer i kommunestruktur har innvirkning på mye og mangt, og gjerne positive effekter på noen forhold og negative på andre. Denne utredningen bekrefter dette inntrykket. For hver av de tre utvalgte inndelingsområdene - Listerregionen, Knutepunkt Sørlandet og Østregionen - ser vi på hvilken betydning en kommunesammenslutning vil kunne ha for utøvelsen av kommunenes fire grunnleggende roller. Disse er rollene som henholdsvis tjenesteprodusent, samfunnsutvikler, myndighetsforvalter og demokratiutvikler.

Som man kunne forvente er det i alle de tre inndelingsområdene slik at endringer i kommunestruktur har ulike effekter på disse fire rollene. Hvilke konklusjoner leseren vil trekke om fornuftigheten i for eksempel kommunesammenslutning vil derfor avhenge av hvordan han/hun vekter de fire rollene mot hverandre. En som synes samfunnsutviklerrollen er overordnet de øvrige tre, vil kunne lande på at sammenslåing er av det gode, mens en som mener demokratiutvikling er viktigst kan lande på motsatt standpunkt. Vi har ikke tatt stilling i det høyst normative spørsmålet om hvordan man skal veie rollene mot hverandre. Derfor trekker utredningen bare enkelte konklusjoner, og lar en del være opp til leseren selv.

Listerregionen; Flekkefjord, Farsund, Lyngdal, Hægebostad, Kvinesdal og Sirdal

For Listerregionen har vi vurdert to ulike alternativer, kommunesammenslutning og samkommune. Utredningen kommer fram til at en sammenslutning av kommunene vil kunne gi positive effekter på utøvelsen av rollene som tjenesteprodusent, samfunnsutvikler og myndighetsforvalter i Listerregionen, mens evnen til å være demokratiutvikler vil være uforandret. Når det gjelder samkommuneløsningen, tror vi dette vil kunne gi positive effekter på utøvelsen av rollene som tjenesteprodusent og myndighetsforvalter i Listerregionen, men negative konsekvenser for rollen som demokratiutvikler. Vi mener at evnen til å være samfunnsutvikler vil være uforandret i en samkommune. I kapittel 6 har vi gjort nærmere rede for våre vurderinger.

I forbindelse med en sammenslutning av Listerkommunene ligger *mulighetene* i:

- Samferdselsprosjektene i *Listerpakken* vil samle regionen og reduserte avstander. Ca. 95 prosent av befolkningen vil i 2010 bo innenfor ca. 45-60 minutters reiseavstand, med stor befolkningskonsentrasjon i den sørlige delen. Den høye befolkningstettheten vil gjøre kommunen enkel å drive.

- Et bedre og bredere tjenestetilbud enn i dag. Økt kompetanse og kapasitet gir særlig mulighet til å tilby innbyggerne flere spesialiserte helse- og omsorgstjenester, for eksempel innenfor barnevern, psykiatri og eldreomsorg.
- Større regional, og nasjonal tyngde og gjennomslagskraft. Et folketall på 35 000 i en ny kommune vil gi vesentlig større ekstern påvirkningskraft for regionen.
- Styrket næringsutviklingsarbeid. Et styrket næringsapparat i den kommunale organisasjonen, konsentrasjon av ressurser i området og et felles fokus om en helhetlig utvikling av regionen vil gjøre det lettere å trekke til seg nye arbeidsplasser og næringsvirksomheter.
- Et bredere kommunalt tjenestetilbud og flere og mer varierte arbeidsplasser vil gjøre det lettere for regionen å trekke til seg høyt utdannede ”tokarriere-familier”.

Utfordringene for en sammenslutning i Listerregionen er forbundet med:

- Mangel på et opplagt valg av (administrasjons)sentrum, og mangel på en klar kandidat til funksjonen som motor og drivkraft for utviklingen i en samlet region.
- Manglende bo- og arbeidsmarkedsfellesskap. Mønsteret for pendling og samhandling mellom kommunene samsvarer bare delvis med inndelingsalternativet.
- Ingen kommuner ønsker dette alternativet. Det er heller ikke noe (samarbeids)organ som per i dag er en drivkraft i dette arbeidet.
- Det er ikke etablert en fellesskapsfølelse i befolkningen knytta til regionen. Det mangler en forståelse blant innbyggerne omkring Listerregionen som en naturlig kommuneenhet.
- En ensidig næringsstruktur i de seks kommunene, med hovedtyngden på industriarbeidsplasser. Mangel på et differensiert næringsliv gjør regionen mer sårbar enn resten av Agder. Hver for seg får kommunene problemer med å mobilisere i forhold til de større strukturelle endringene som skjer i produksjon og næringsvirksomhet i regionen.

Vår hovedkonklusjon er at en sammenslutning av kommunene i Listerregionen per i dag er et umodent prosjekt. De største interessekonflikter går mellom innland og kyst, der befolkningskonsentrasjonen ut mot kysten gir best grunnlag for en sammenslutning. Kristiansand og Stavanger vil bli sterke regioner på hver sin side av Listerregionen. Behovet for å få gjennomslag for Listerregionens interesser kan tvinge frem større vilje til sammenslutning enn det man har i dag. Men regionen kan også velge ”å ligge på været” fordi den per i dag greier seg bra med den inndelingen man har, og fordi det blir en tøff kamp å forene motstridende interesser i regionen. En samkommune kan være et skritt på veien mot en sammenslutning, men vil sannsynligvis få problemer med politikkområder som utfordrer egeninteressene til de deltagende kommunene.

For å få til en sammenslutning som kan sikre en sterkere region må noen av kommunene, eller sentral politiske aktører i regionen gå foran. Det kan være en dyr pris å betale for de

eller dem som velger å gå foran. For politiske aktører og parti koster dette politisk i egen kommune. For en kommune kan det påvirke dens egen posisjon i regionen. At noen tar på seg ledertrøya i Listerregionen vil trolig ikke skje før noen kommuner ser seg nødt til det for å opprettholde et forsvarlig tjenestetilbud. Alternativt kan det skje når man har unngått å gjøre nødvendige endringer over så lang tid at fremdriften og utviklingen i kommunene i regionen stopper opp.

Knutepunkt Sørlandet; Kristiansand, Søgne, Songdalen, Vennesla, Lillesand og Birkenes

For utredningen av Knutepunkt Sørlandet har vi særlig vurdert konsekvenser for samfunnsutviklerrollen, samt muligheten til å bevare lokal innflytelse i viktige saker. Utredningen viser at en sammenslutning av kommunene i Knutepunkt Sørlandet vil gi svært positive effekter på utøvelsen av rollen som samfunnsutvikler. Vi mener at en sammenslutning også kan virke positivt for rollene som demokratiutvikler og myndighetsforvalter, mens vi tror rollen som tjenesteprodusent vil være relativt uforandret. I kapittel 7 har vi gjort nærmere rede for våre vurderinger.

Mulighetene i forbindelse med et sammensluttet Knutepunkt Sørlandet ligger i:

- Kristiansand by som et naturlig sentrum. Byen vil i kraft av sin størrelse og status kunne være en betydelig drivkraft og en motor for utviklingen i hele regionen.
- Regionen er et av landets mest attraktive boområde, med potensial for å trekke til seg kompetanse og arbeidskraft.
- Det er betydelig grad av samhandling mellom kommunene. Regionen utgjør et felles bo-, service- og arbeidsmarkedsfellesskap.
- Nettverket *Knutepunkt Sørlandet* er etablert som en institusjonell drivkraft for interkommunalt samarbeid og integrasjon i regionen.
- Med ca. 117 000 innbyggere kan Knutepunkt Sørlandet bli Norges fjerde største kommune, på størrelse med Stavanger kommune. Det vil styrke regionens posisjon i en nasjonal sammenheng.
- Det finnes flere potensielle vekstområder innenfor Knutepunkt Sørlandet. Samlet har regionen et rikt og variert næringsliv som trekker til seg ny virksomhet, for eksempel knoppskytingsbedrifter som driver tjenesteyting til andre virksomheter.
- Kristiansand og omlandskommunen vil gjensidig styrke hverandre ved en sammenslutning. En kommunal enhet med en felles strategi for utviklingen av areal og næringer gir bedre mulighet til geografisk arbeidsfordeling mellom næringer og oppbygging av klynger.

Et sammensluttet Knutepunkt Sørlandet vil ha følgende *utfordringer*:

- Å få på plass en demokratisk modell som ivaretar medbestemmelse i lokalmiljøene (de eksisterende kommunene). En kommune på ca. 117 000 innbyggere øker avstanden mellom innbyggerne og de folkevalgte.

- Kristiansands dominerende status kan gjøre det vanskeligere for de andre kommunene å få gjennomslag for sine interesser i forbindelse med en sammenslutningsprosess.
- Økt fysisk avstand for innbyggerne til noen kommunale tjenester som en følge av sentralisering.
- Kommunenes størrelse kan gi økt byråkrati og mindre oversiktighet for innbyggerne.

Vår hovedkonklusjon er at det er et meget godt grunnlag for en kommunesammenslutning i Knutepunkt Sørlandet. I nettverket Knutepunkt Sørlandet har kommunene et tett integrert politisk fellesskap rundt det interkommunale samarbeidet. Regionen utgjør et integrert bo-, service- og arbeidsmarkedsfellesskap med stor mobilitet innad i regionen. Stor grad av samhandling mellom innbyggerne har bidratt til å bygge fellesskap og identitet. Et naturlig neste steg for kommunene i Knutepunkt Sørlandet er å tenke full sammenslutning. Ordførerne i Sarpsborg og Fredrikstad, som begge har vært i gjennom en kommunesammenslutning, vet nok hva de gjør når det uttaler at deres kommuner skal slå seg sammen – om 20 år! Så lenge vil nok ikke alle kommunene i Knutepunkt Sørlandet vente.

Østregionen; Risør, Vegårshei, Gjerstad, Drangedal og Kragerø

For Østregionen har vi sett på to ulike inndelingsalternativer. Et alternativ som innebærer en sammenslutning av Vegårshei, Risør og Gjerstad, og et alternativ med de tre Agder-kommunene og Kragerø og Drangedal i Telemark. Utredningen viser at en sammenslutning av Agder-kommunene i regionen kan gi positive effekter for rollene som samfunnsutvikler og myndighetsforvalter. For rollen som tjenesteprodusent og demokratiutvikler vil situasjonen være relativt uforandret. En sammenslutning av alle de fem kommunene i Østregionen vil også være positivt for rollen som tjenesteprodusent, i tillegg til at det styrker rollene som samfunnsutvikler og myndighetsforvalter. Vi vurderer her rollen som demokratiutvikler som uforandret. I kapittel 8 har vi gjort nærmere rede for våre vurderinger av Østregionen

En kommunesammenslutning i Østregionen innehar *muligheter* i form av at:

- Det er en framtidsrettet løsning. De tre kommunene Drangedal, Vegårshei og Gjerstad er (alene) i dag for små til å møte utfordringer og krav til framtidens kommuner. Også Risør og Kragerø kan på lengre sikt bli for små alene til å løse framtidige kommunale oppgaver.
- Det vil styrke regionen, og gi en bedre balanse av styrkeforholdet overfor (i dag) vesentlig mer kraftfulle naboregioner i øst og vest.
- Det gir mulighet til å samle seg om å utvikle det som er av felles interesser for disse kommunene. For eksempel vil en ny storkommune gjøre det lettere å samles om å utvikle regionene til et attraktivt bo- og turistområde som kan tilby både innland og kyst.

Utfordringene for de to sammenslutningsalternativene i Østregionen er forbundet med:

- Regionen mangler en sterk motor og et naturlig senter. Ingen av kommunene peker seg ut med kapasitet og styrke til å være motor for utvikling av regionen.
- Regionen utgjør i dag ikke en naturlig kommuneenhet. Samhandlings- og pendlingsmønsteret viser at de ikke utgjør naturlige samarbeidskonstellasjoner, eller er naturlige bo- og arbeidsmarkedsfelleskap.
- Stor arealmessig utstrekning gir relativt store geografiske avstander innenfor en ny kommune, spesielt mellom Drangedal og Vegårshei.

Vår hovedkonklusjon er at alternativene vi har utredet i Østregionen i dag ikke framstår som naturlige sammenslutningsalternativ. Samtidig kan en sammenslutning bidra til sårt tiltrengt regional tyngde for dette området. Det kan uansett også være en løsning som tvinger seg fram. Tre av de fem kommunene i regionen vil trolig ikke alene kunne innfri framtidige krav til de kommunale tjenestene. I utgangspunktet framstår ikke de to alternativene i Østregionen som sannsynlige, og få tror på disse. Men man kan fort se for seg en dynamikk og bevegelse i regionen etter hvert som naboregioner, som for eksempel Skien/Porsgrunnsregionen begynner å samle sine omlandskommuner i et nærmere samarbeid. Når "alle andre" begynner å røre på seg kan man fort bevege seg fra forundring til beundring også i Østregionen.

2 INNLEDNING

Mandatet for denne utredningen utgår av tilbudsforespørsel fra KS Agder, der følgende framgår:

Kommunestrukturprosjektet i Agder ønsker bistand til utredning av noen alternative kommunesammenslåinger/nye samarbeidsløsninger.

Alternativene som ønskes utredet er følgende:

- *Listerregionen med fokus på nye alternative samarbeidsløsninger som samkommune opp mot full sammenslåing*
- *Knutepunkt Sørlandet – med fokus på hva en sammenslutning vil kunne gi av positive/negative effekter og hvordan man kan bevare lokal identitet og selvstyre på sentrale områder for de nåværende kommunene.*
- *Alternative kommunesammenslutninger i østre del av Agder/vestre del av Telemark med fokus på hva en sammenslutning vil kunne gi av positive/negative effekter og hvordan man kan bevare lokal identitet og selvstyre på sentrale områder for de nåværende kommunene. Alternativene som utredes avgrenses til to, et med Telemark og et uten.*

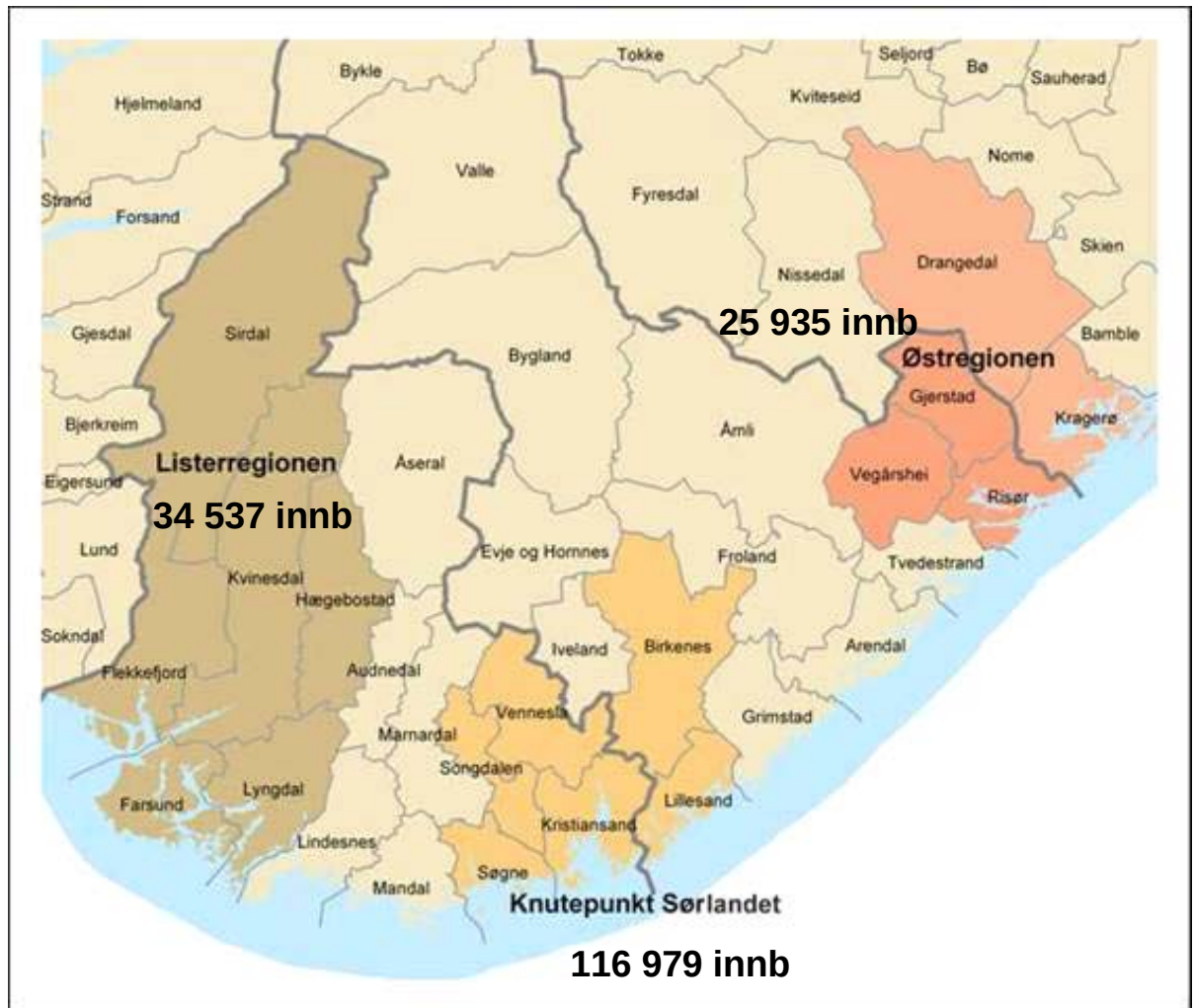
For alle alternativene er det i utgangspunktet aktuelt å se på konsekvenser i forhold til kommunenes rolle som tjenesteprodusent, samfunnsutvikler, myndighetsforvalter og demokratiutvikler

Med denne utredningen har vi ikke hatt som formål å lage et fullstendig beslutningsgrunnlag for mulige kommunesammenslutninger, Vi har heller ikke gått i dybden på alle tema. Der det er relevant har vi henvist til andre kilder som behandler temaene mer inngående. I samråd med prosjektgruppa har vi prioritert å vise muligheter og utfordringer for fire inndelingsalternativ. Disse skal tjene som grunnlag for diskusjonen om framtidens kommunestruktur i de enkelte kommunestyrene. Som en del av vårt oppdrag inngår ansvar for presentasjon av alternativene i de aktuelle regionene med sikte på å etablere interesse og en positiv debatt.

Rapporten er bygd opp på følgende måte:

I kapittel 3 gjør vi rede for analysemodellen som er brukt i utredningen. I kapittel 4 viser vi hvordan vi ser sammenhengen mellom en kommunesammenslutning og kriterier for robuste kommuner. Kapittel 5 sier noe om hva som kan forventes av framtidens kommuner. Kapittel 6, 7 og 8 utgjør analysedelen. Her drøfter vi om kommunesammenslutninger i henholdsvis Listerregionen, Knutepunkt Sørlandet og Østregionen bidrar til å bedre de aktuelle kommunenes evne til å fylle rollene som tjenesteprodusent, samfunnsutvikler, demokratiutvikler og myndighetsforvalter.

Kartet under viser de fire utredningsalternativene.



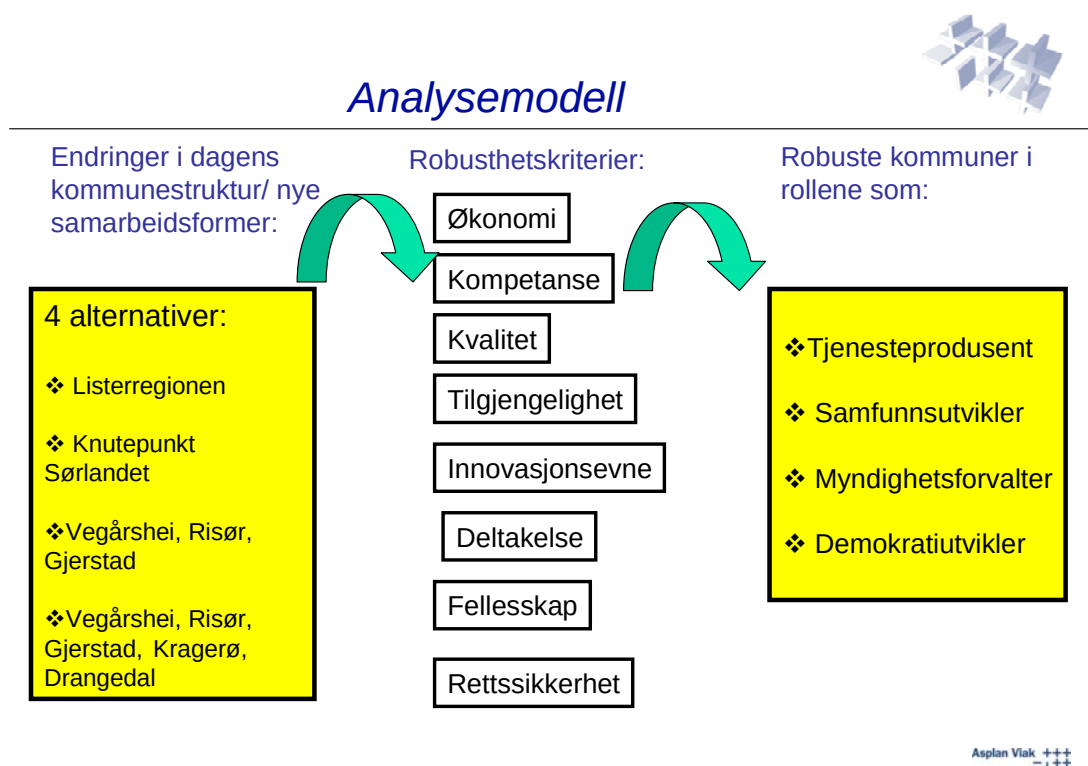
Figur 1: Kartet viser de tre utredningsalternativene Listerregionen, Knutepunkt Sørlandet og Østregionen.

3 OPPLEGG FOR UTREDNINGEN

3.1 Innledning

I dette kapitlet presenteres vårt analytiske opplegg for utredningen. Vi tar utgangspunkt i generalistkommunenes fire roller: tjenesteprodusent, samfunnsutvikler, forvaltningsmyndighet og utvikler av lokaldemokratiet. Innholdet i de fire rollene er nærmere beskrevet i avsnitt 3.2 nedenfor. Vi vil se på hvilke effekter kommunesammenslutninger og nye samarbeidsformer vil kunne få for kommunene i Agders evne til å utøve disse rollene. På bakgrunn av dette vil vi kunne vurdere om de fire alternativene framstår som robuste kommunealternativer. Kapittel 3.3 viser hvilke kriterier vi har valgt som grunnlag for å vurdere kommunenes utførelse av rollene, mens vi i kapittel 3.4 gjør rede for hvordan disse kriteriene påvirker kommunens fire roller. I kapittel 3.5 viser vi metoden vi bruker til å vurdere, og framstille vurderingen av de fire utredningsalternativene.

Figur 1 viser analysemodellen. Den illustrerer hvordan vi ser for oss sammenhengen mellom kommunesammenslutning, kriterier og rolleutøvelse. Den viser hvordan kommunesammenslutning påvirker kommunenes mulighet til å fylle generalistkommunens fire roller, ved å påvirke et sett av kriterier.



Figur 2: Overordna analysemodell for utredningen

3.2 Generalistkommunens fire roller

Baldersheim (1980) opererer med fire roller som lokalstyret skal ivareta. Rollen som lokaldemokratisk arena, rollen som tjenesteyter, rollen som samfunnsutvikler og rollen som "hjemsted". Denne inndelingen samsvarer for en stor del med det vi i dag oppfatter som vårt generalistkommunesystem. Enkelt fortalt innebærer generalistkommunesystemet at alle kommuner, uansett størrelse skal løse de samme oppgavene. I stortingsmelding 31 (2001-2002) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling* blir generalistkommunesystemet forstått slik: *"Kommunene er generalistorganer ved at de skal ivareta både demokratiske funksjoner, tjenesteproduksjon overfor innbyggere og utviklingsoppgaver i lokalmiljøet. Til kommunene knytter det seg dermed både demokratiske, velferdspolitiske og regionalpolitiske verdier"*.

Det er dette vi legger til grunn for vår forståelse av at generalistkommunenes viktigste roller er som tjenesteprodusent, samfunnsutvikler, forvaltningsmyndighet og utvikler av lokaldemokratiet.

Kommunene er en sentral *tjenesteprodusent*. Omfang, kvalitet og effektivitet er viktige aspekter ved kommunens tjenesteytingsfunksjon. Kommunenes rolle som tjenesteprodusent blir tillagt stor vekt i kommunestrukturprosjektet. Det er et mål om at kommunen fortsatt skal være den viktigste leverandør av velferdstjenester til befolkningen. Det er også en ambisjon om å utvide kommunenes ansvar for tjenesteproduksjonen. Dette bygger på en oppfatning av at det er viktig at tjenestene utformes nær dem som skal motta dem. Målet om utvidet ansvar kan forsterke behovet for en debatt om framtidig kommunestruktur.

Det er en generell oppfatning at kommunens rolle som *samfunnsutvikler* skal sikres og enda til styrkes. Kommunen har som oppgave å bidra til utvikling av lokalsamfunnet gjennom tilrettelegging og styring. Det dreier seg i hovedsak om næringsutvikling og planlegging, men er også relatert til utvikling av det sivile samfunnet (lag og organisasjoner) i lokalsamfunnet. Kommunene har i utgangspunktet stor handlefrihet knyttet til rollen som samfunnsutvikler. De kan inngå partnerskap med andre offentlige aktører og det sivile samfunnet om lokalsamfunnsutviklingen, og kan samtidig legge til rette for samspill med innbyggerne som samfunnsborgere om utviklingen av deres nærmiljø. Samtidig kreves det virkemidler og legitimitet til å ha fokus på samfunnsutviklerrollen. Spørsmålet er om dagens kommunestruktur er den optimale for at kommunene kan ta på seg denne rollen.

Rollen som *forvaltningsmyndighet* er knyttet til rettssikkerhet. Innbyggerne har rett til å få sine saker behandlet av uhildede personer innenfor rimelige tidsfrister. Avgjørelsene som tas av kommunene skal i tillegg være riktige i forhold til gjeldende lover og forskrifter. Kommunene må ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta den enkeltes rettsikkerhet ved utøvelse av tillagt myndighet.

Dagens og framtidens kommuner skal fortsatt være vår viktigste *demokratiarena* på lokalt nivå. Innbyggerne skal ha reell mulighet til å påvirke kommunens avgjørelser, ved deltakelse i valg, ved direkte kontakt med politikerne eller ved annen form for deltakelse. Denne rollen er av en litt annen karakter enn de tre andre. Sett med innbyggernes øyne kan utøvelse av rollen som demokratibygger påvirke i hvilken grad kommunen på en god måte.

3.3 Utvalgte kriterier for å vurdere rolleutøvelse

Vi tar utgangspunkt i sammenhengen mellom kriterier og rolleutøvelse som Østlandsforskning har lagt til grunn i sin rapport om kriterier for kommuneinndeling. (Østlandsforskning 2003). Det er dette som også ligger til grunn for Kommunal- og regionaldepartementets veileder for utredninger om kommunestruktur (KRD 2004, *Analyseveileder kommuneinndeling*).

I analyseveilederen fra KRD listes det opp 14 kriterier, med tilhørende temaer og forslag til konkretisering. Vi har for det første foretatt et utvalg blant disse kriteriene. I tillegg har vi valgt å gruppere kriteriene på en litt annen måte. Vi sitter etter dette igjen med et sett av åtte hovedgrupper av kriterier.

- Kommuneøkonomi.
- Kompetanse og kapasitet i kommunens administrasjon.
- Kvaliteten i kommunens tjenestetilbud.
- Tilgjengeligheten til kommunens tjenester.
- Regional innovasjon og samfunnsutvikling.
- Demokrati og innbyggernes deltakelse
- Fellesskap, innbyggernes tilhørighet og identitet.
- Rettssikkerhet for innbyggerne.

I kapittel 4 er det redegjort nærmere for hva vi legger i disse kriteriene. Her klargjør vi også sammenhengen mellom kommunesammenslutning og de enkelte kriteriene for vurdering av rolleutførelse. Som eksempel er konsekvensene for kvaliteten i tjenestetilbudet vurdert med hensyn til bredde og dybde (grad av spesialisering) og ikke hvordan kommunesammenslutning kan påvirke den brukeropplevde kvaliteten. Disse avklaringene og utdypingene er helt sentrale premisser for våre drøftinger og konklusjoner.

3.4 Om hvordan kriteriene påvirker kommunenes roller

I tabell 1 på neste side har vi synliggjort sammenhengen mellom kommunens fire roller og de utvalgte kriteriene. Vi har her framstilt hvordan de ulike kriteriene kan gi oss et grunnlag for å vurdere måloppnåelse, dvs. hvordan de vil påvirke kommunens evne til å fylle de fire rollene. Den sier noe om hvilke kriterier som egner seg til å si noe om kommunenes evne til å fylle hvilke roller. Summen av de ulike kriterienes bidrag til kommunens rolleutøvelse kan gi et bilde på graden av robusthet. Jo bedre en lykkes i å utøve de fire rollene, jo mer sannsynlig er det å framstå som et robust kommunealternativ.

Som vi ser av tabellen mener vi at kommunens utøvelse av de ulike rollene påvirkes av flere forhold (kriterier). Eksempelvis er det slik at hvor godt kommunen utøver sin rolle som

tjenesteprodusent påvirkes av "verdien" på kriteriene kommuneøkonomi, kompetanse/kapasitet og kvalitet i tjenestetilbudet og tilgjengeligheten til kommunale tjenester. Tilsvarende vil de fleste kriteriene påvirke flere av kommunens roller. Eksempelvis vil nivået på kommunens kompetanse og kapasitet påvirke utøvelsen av rollene som samfunnsutvikler, tjenesteprodusent og myndighetsforvalter.

Tabell 1: Sammenhengen mellom roller og kriterier

Kriterier:	Kommunenes roller			
	Samfunnsutvikler	Tjenesteprodusent	Demokratiutvikler	Myndighetsforvalter
Kommuneøkonomi	x	x		
Kompetanse/kapasitet	x	x		x
Kvalitet i tjenestetilbudet		x		
Tilgjengelighet		x		
Regional innovasjon	x			
Demokrati/deltakelse	x		x	
Tilhørighet/identitet	x		x	
Rettssikkerhet				x

3.5 Metoden for vurdering av utredningsalternativene

Målet er at våre vurderinger av de fire inndelingsalternativene skal kunne tjene som faglige innspill i debatten om framtidens kommunestruktur på Agder. Det krever åpenhet om våre premisser og metoder. I kapittel 4 gjør vi rede for premissene, dvs. forståelsen av sammenhengen mellom kommunesammenslutning og kriteriene. I dette avsnittet viser vi metoden vi bruker til å vurdere inndelingsalternativene.

Utgangspunktet for våre konklusjoner ligger i gjennomgangen av kriteriene for hvert inndelingsalternativ. Vil en sammenslutning påvirke kriteriet i positiv eller negativ retning? Er vurderingene av det enkelte kriteriet at det bidrar til å oppnå større robusthet eller ikke? Vil for eksempel en sammensluttet Listerregion gi grunnlag for bedre eller dårligere kompetanse og kapasitet i kommunene sett under ett?

I neste steg av analysen bruker vi vurderingen av hvert kriterium til å svare på hovedspørsmålet: Hvordan påvirker en kommunesammenslutning utøvelsen av rollene som tjenesteprodusent, samfunnsutvikler, demokratiutvikler og myndighetsforvalter? Premissene for de konklusjonene vi her gjør ligger i figur 1 over. Den viser hvilke kriterier som påvirker de ulike rollene. I vurderingen av hvordan et sammensluttet Knutepunkt Sørlandet påvirker samfunnsutviklerrollen er det altså en avveining av verdiene på kriteriene kommuneøkonomi, kompetanse/kapasitet, regional innovasjon, demokrati/deltakelse og tilhørighet/identitet som former konklusjonen.

Konklusjonene vil vi presentere på to måter. For det første vil vi presentere konklusjonene på hvert inndelingsalternativ verbalt, der vi drøfter hvilke kriterier som bidrar positivt og negativt for utøvelsen av hver enkelt rolle. I tillegg vil vi utforme en slutttabell for hvert av utredningsalternativene der vi benytter symbolene pluss (+), minus (÷) og nøytral (0) for å si

noe om konsekvensene for de ulike rollene. For eksempel vil vi der hvor vurderingen er sterkt negativ, brukes to minus, der den er positiv brukes en pluss, mens der en sammenslutning er nøytral bruker vi 0.¹ Figuren under illustrerer slutttabellen for våre vurderinger, med alternativene i Østregionen som eksempel (uten verdisetting).

Tabell 2: Oppsummeringsskjema

	Østregionen	
Kommunens rolle	Vegårshei, Gjerstad Risør	Vegårshei, Gjerstad Risør, Kragerø, Drangedal
Tjenesteprodusent		
Samfunnsutvikler		
Demokratiutvikler		
Myndighetsforvalter		

Poenget med en slik type framstilling er å gi lokalpolitikere et bilde på hva som er sterke og svake sider med de ulike alternativene. Vi mener dette vil være fruktbart for den lokalpolitiske debatten om framtidens kommunestruktur. En slik framstilling vil være konkret med hensyn til våre vurderinger av styrker og svakheter ved de ulike inndelingsalternativene. Samtidig vil den gi rom for at lokalpolitikere selv kan gjøre seg opp en mening om de ulike alternativene basert på sine egne politiske vurderinger og verdier.

Vektinger mellom ulike mål slik vi har beskrevet, vil av natur være subjektive og ofte politiske, og det kan derfor være, til dels betydelig uenighet mellom ulike aktører. Objektivitet i "klassisk" forstand er i slike vurderinger som her egentlig en umulighet. Etter vår oppfatning kan objektivitet som ideal i slike tilfelle likevel ivaretas på en god måte gjennom en mest mulig transparent prosess, der det er full åpenhet omkring de vurderinger som gjøres, slik at de seinere kan etterprøves av andre. Ikke minst er det viktig at man her dokumenterer på en god og åpen måte hvordan de ulike anbefalinger framkommer og hva de bygger på. På denne måten mener vi at vi legger opp til en god og ryddig prosess, der hensynet til objektivitet, åpenhet og etterprøvbarhet ivaretas på en best mulig måte.

¹ I de tilfellene vi benytter symbolet 0 er det enten fordi en sammenslutning ikke har noen særlig effekt, eller det er slik at vi vurderer de positive og negative konsekvensene som omtrent like store.

4 SAMMENHENG KOMMUNESAMMENSLUTNING - KRITERIER

Vi har valgt ut åtte kriterier som vi mener kan si noe om kommunens evne til å utøve rollene som tjenesteprodusent, samfunnsutvikler, demokratiutvikler og myndighetsforvalter. I dette kapitlet vil vi gjøre rede for sammenhengen mellom en kommunesammenslutning og de åtte kriteriene. Disse avklaringene og utdypingene er helt sentrale premisser for den videre drøftingen av og konklusjonen for de ulike inndelingsalternativene.

4.1 Demografi

Vi vil innledningsvis for alle inndelingsalternativene se på demografiske utviklingstrekk. Folketall og befolkningssammensetning har betydning for kommunestruktur av flere grunner:

- Kommunene må ha en viss størrelse for å hente ut stordriftsfordeler.²
- Alderssammensetningen blant innbyggerne sier noe om hvilke tjenester man trenger i fremtiden; ung befolkning etterspør skoler og barnehager og eldre etterspør pleie, omsorg og helsetjenester.
- Det er lettere for større kommuner å fremskaffe spesielle tjenester som krever et relativt stort befolkningsgrunnlag.
- Større kommuner har mer ressurser til å satse på nærings- og samfunnsutviklingsoppgaver.
- Erfaringer viser at små kommuner er mer sårbare enn større kommuner med hensyn til å rekruttere og beholde nøkkelpersonell.
- Delegering av nye oppgaver til kommunene, samt økt krav til effektivitet og kvalitet gjør det trolig enda vanskeligere å være liten kommune i framtiden.

4.2 Kommuneøkonomi

En økonomi i balanse er en viktig forutsetning for kommunens utøvelse av sine roller. I forbindelse med en sammenslutning vil både utgifts- og inntektssiden til kommunen bli påvirket. I særlig grad er dette knyttet til områdene økonomisk bærekraft og kostnadseffektivitet:

² Hvor mange innbyggere dette krever er ikke gitt. KS viser til at administrasjonsutgiftene går ned frem til ca 11 000 innbyggere, deretter flater de ut. "Tjenesteproduksjon og styring i store og små kommuner". Oppsummering av KS.

Begrepet *økonomisk bærekraft* viser til om kommunene har et økonomisk grunnlag som kan finansiere et tjenestetilbud av det omfang som er nødvendig for å sikre et likeverdig tilbud av lovpålagte og lokalt prioriterte oppgaver. To sider av dette begrepet er:

- *Finansieringsevne*, dvs. om kommunen er i stand til å levere et tilstrekkelig omfang av tjenester. Dette avhenger blant annet av hvilke inntekter kommunene har.
- *Økonomisk robusthet*, dvs. evnen til å finansiere uventede utgifter og store svingninger i utgiftene.

Kostnadseffektivitet omhandler stordriftsfordeler og geografisk betingede kostnadsforhold, og er knyttet til kommunenes tjenesteproduksjon.

På inntektssiden vil en sammenslutning først og fremst påvirke de statlige rammeoverføringene via inntektssystemet. Dette systemet er i stadig endring, og et utvalg arbeider nå med nye endringer som etter planene skal gjelde fra 2007. Utvalget er bedt om å særlig vurdere de delene av systemet som kan være til hinder for kommunesammenslutninger.

4.3 Kompetanse og kapasitet

En kommunesammenslutning påvirker kommunens evne til å rekruttere og beholde kompetanse, og da særlig på områdene tjenesteproduksjon, administrasjon (ledelse, planlegging, IKT) og forvaltning (myndighetsoppgaver; plan og bygningsloven m.m.)

Erfaringer viser at det er lettere for de større kommunene å opprettholde tilstrekkelig kapasitet på et bredt spekter av områder. Dette gjelder i særlig grad for oppgaver som krever spisskompetanse, og for tjenester som er rettet mot en liten andel av befolkningen. Det kreves gjerne et visst befolkningsgrunnlag for å kunne opprettholde tilfredsstillende kapasitet på disse områdene. Dette gjelder for eksempel både for plan- og miljøvernoppgaver og enkelte helse- og omsorgstjenester. De mindre kommunene har begrensede muligheter til å etablere store nok fagmiljø til at de ansatte blir gitt mulighet til tilfredsstillende faglig utvikling. Fagmiljø av en viss størrelse er igjen en forutsetning for kvaliteten i tjenestetilbudet. Det at større kommuner lettere kan opprettholde større fagmiljø og god kapasitet gjør de også mindre sårbare for bemanningsendringer og svingninger i innbyggernes behov.

4.4 Kvaliteten i tjenestetilbudet

Vi vurderer sammenhengen mellom kommunesammenslutning og kvaliteten i tjenestetilbudet med hensyn til følgende egenskaper:

- 1) Bredde i tjenestetilbudet.
- 2) Dybde i tjenestetilbudet.

For tjenester som retter seg mot en liten andel av befolkningen er det en utfordring for mange kommuner å tilby både bredde og dybde (spesialisering) i tjenestetilbudet. Eksempel på denne typen tjenester er blant annet psykisk helsevern og barnevernet. Dette skyldes blant annet de utfordringene som ligger til riktig dimensjonering av tilbudet og til rekruttering av kompetent personale. I de større kommunene finner vi oftest et bredere og mer spesialisert tjenestetilbud. Bredere kompetanse blant personalet gir bedre muligheter til å tilpasse tjenestene til hver enkelt innbyggers behov. Det kan også åpne for at innbyggerne selv kan få velge mellom ulike typer tjenester, såkalt brukervalg.

4.5 Tilgjengeligheten til kommunale tjenester

Sammenhengen mellom kommunesammenslutning og tilgjengelighet til kommunale tjenester er knyttet til:

- 1) Lokalisering og den geografiske tilgjengeligheten (reisetid, avstander etc).
- 2) Egenskaper ved selve tilbudet; som åpningstider og ventetider.

Når to eller flere kommuner slår seg sammen til en kommune vil det selvsagt få konsekvenser for organiseringen av de kommunale tjenestene. Det vil også få konsekvenser for tilgjengelighetene av tjenestene for innbyggerne. På den ene siden vil avstander og sentralisering gi redusert tilgjengelighet av noen tjenester for innbyggerne. Samtidig vil økt kapasitet gi mulighet til økt tilgjengelighet av andre tjenester. Dette i form av kortere ventetid, lengre åpningstider og nye typer tjenester. Spørsmålet er også hvilke deler av den kommunale virksomheten som blir vesentlig endret av endringer i kommunegrenser, og hvilke deler som kan forventes å forbli omtrent som i dag. Det kan være nyttig å skille mellom brukernære tjenester, ”kontortjenester” og administrasjon og ledelse.

- *Brukernære tjenester.* Med brukernære tjenester mener vi tjenester som innbyggerne gjerne bruker daglig eller ofte. Eksempel er pleie- og omsorgstjenester, skoler og barnehager. Disse vil ved en kommunesammenslutning som i dag hovedsakelig måtte lokaliseres til der hvor folk bor. En kan likevel ikke utelukke endringer knyttet til at kommunen ønsker å utnytte stordriftsfordeler
- *”Kontortjenester”.* Med ”kontortjenester” menes tjenester hvor innbyggerne går til et kommunalt kontor for å få tjenester. Dette er tjenester som innbyggerne sjeldnere bruker og som derfor ikke trenger å være lokalisert så nær innbyggerne som de brukernære tjenestene. Eksempler på slike tjenester er barnevernstjenester, sosialtjenester og tekniske kontortjenester. En sammenslutning mellom kommuner vil mest sannsynlig medføre at disse tjenestene slås sammen til felles enheter for hele kommunen. Med hensyn til lokalisering er det mulig å tenke seg både desentraliserte modeller hvor de ”gamle” kommunehusene tas i bruk, og sentraliserte modeller hvor alle slike funksjoner plasseres i kommunesenteret.
- *Administrativ ledelse og fellesfunksjoner.* I tillegg til ”kontortjenester” vil administrasjonen bli berørt av en sammenslutning. En sammenslutning fører oftest til at den sentrale administrasjonen samles i det valgte kommunesenteret. Også fellesfunksjo-

ner som økonomi, administrasjon og personal vil trolig samles på et sted, ut fra argumentet om at dette gir stordriftsfordeler. Men samtidig er dette også funksjoner som kommunen både ut fra politiske og praktiske grunner kan velge å lokalisere på flere steder i den nye kommunen. Teknologien gjør det for eksempel mulig å lokalisere økonomifunksjonen andre steder enn i et kommunesenter.

4.6 Regional innovasjon og samfunnsutvikling

En sammenslutning kan gi positive effekter innenfor flere områder som har betydning for kommunens evne til å utøve rollen som samfunnsutvikler.

1) *Arealbruk.* Dagens kommunegrenser kan være en hindring mot å tenke helhetlig rundt utnyttelsen av et område som naturlig henger sammen, både når det gjelder bosetting og når det gjelder miljø- og næringsinteresser. Kommuner kjemper mot hverandre i stedet for å utnytte mulighetene ved å stå sammen.

2) *Senterstruktur.* Hvis alle skal ha alle oppgaver og tjenester greier man ikke å utnytte og utvikle det som er de naturlige sentrene i en region. I en ny og større kommune kan man diskutere en geografisk arbeidsdeling, men likevel innenfor samme enhet slik at man unngår doble funksjoner.

3) *Næringsutvikling* Næringsutvikling er en ikke lovpålagt oppgave som ofte nedprioriteres når kommuneøkonomien strammes inn. En større enhet kan gi rom for større satsing på slike utviklingsoppgaver og skape en positiv spiral hvor samspillet mellom privat og offentlig sektor optimaliseres. Vekst i næringsutviklingen gir i neste omgang kommunen handlingsrom til å drive samfunnsutvikling og det kan gi økt gjennomslagskraft regionalt, nasjonalt og internasjonalt.

4) *Kommunikasjon.* Samhandling og kommunikasjon er per definisjon grenseoverskridende. Ny infrastruktur og nye kommunikasjonsformer er kanskje en av de viktigste drivkreftene for endringer i dagens kommunestruktur, og endrer forutsetningene for nærings og samfunnsutvikling.

Det er et gjensidig avhengighetsforhold mellom disse områdene, men vi vil i gjennomgangen av de ulike utredningsalternativene ta utgangspunkt i forholdet mellom samfunnsutvikling og næringsutvikling. Dette fordi forholdet mellom samfunnsutvikling og næringsutvikling er av spesiell interesse fordi det danner grunnlaget for lokal verdiskaping og for bosetting og utvikling av bærekraftige lokalsamfunn. Endringer i næringsgrunnlaget, endrer ofte samfunnsstrukturen og legger ofte premissene for kommunenes strategiske valg som samfunnsutvikler.

For en bredere drøfting av verdiskaping på Agder og innen de forskjellige regionene henviser vi til www.vs2010.no.

4.7 Demokrati og deltakelse

Vi vurderer sammenhengen mellom kommunesammenslutning og demokrati/deltakelse knyttet til:

- 1) Muligheten for politisk deltakelse og medvirkning (valg og andre arenaer).
- 2) Følelse av lokal tilhørighet (identitet/felleskap).

En av begrunnelsene for et kommunalt demokrati er at kommunene skal fange opp befolkningens ønsker og behov, og sørge for at ønskene får gjennomslag i praktisk politikk. Myrvold (2001) slår fast at befolkningens politiske deltakelse innebærer at borgernes ønsker og interesser kommer til uttrykk overfor offentlige organer, slik at tjenestetilbudet kan tilpasses de lokale preferansene. En betingelse for at deltakelse skal gi effektivitet, er imidlertid at kommunene har tilstrekkelig frihet til å ta beslutninger samt at de oppgavene kommunene har ansvaret for er viktige for innbyggerne. Kommunene må altså være i stand til å foreta reelle prioriteringer mellom vesentlige oppgaver, og de må ha både finansielle og menneskelige ressurser til å virkeliggjøre sine beslutninger.³

Østlandsforskning har gjennomgått tilgjengelig forskning på sammenhengen mellom kommunestørrelse (målt i folketall) og demokrati. (i betydningen *deltakelse, lokal tilhørighet og lokal påvirkningskraft*). De oppsummerer med at det ikke er belegg for hypotesen om at det er en direkte og klar sammenheng mellom kommunestørrelse og innbyggernes (politiske) deltakelse.⁴

Østlandsforskning refererer blant annet Bukve (2002) som viser at tradisjonelle og konvensjonelle *deltakelsesformer*, som valgdeltakelse, direkte kontakt med folkevalgte eller administrasjon og det å ta opp saker i organisasjon og parti, er mest utbredd i små kommuner. På den andre sida finner Bukve at mer ukonvensjonelle deltakelsesformer, som å skrive under på opprop eller å delta i aksjoner, protester og demonstrasjoner, er mer utbredd i større kommuner. Andre institusjonaliserte ordninger for politisk diskusjon og medvirkning er også mer vanlige i de større kommunene. Dette gjelder for eksempel spørretime i kommunestyret, barn og unge sitt kommunestyre, brukerråd ved eldreinstitusjoner og skoler, samt brukermøter og brukerundersøkelser. De større kommunene har også mer ressurser og kompetanse til å utnytte IKT-teknologi til å skape nye digitale og internettbaserte arenaer for de politiske diskusjon og meningsytring.

Når det gjelder *lokal tilhørighet* oppsummerer Bukve forskningen på følgende måte: *"Det blir ofte hevda at innbyggerane i små kommunar kjenner eit sterkare tilhøyre til og identifikasjon med kommunen enn inbyggerane i store kommunar. Dette kan nok vere tilfelle, men spørsmålet er om det skuldast kommunestorleiken i seg sjølv eller om det kjem av at mange små kommunar ligg i periferien og mobiliserer lokalt tilhøyre i opposisjon til eit sentrum. Den siste forklaringa synest å bli støtta av Peder Nielsen sine data frå tvangssamanslåtte*

³ Trine Monica Myrvold NIBR-rapport 2001:1 *Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet*

⁴ Østlandsforskning *Kriterier for kommuneinndeling*. ØF-rapport nr. 21/2003

svenske kommunar” (Bukve i Østlandsforskning 2003). Hansen (2003) har brukt data fra Makt- og demokratiutredningens medborgerundersøkelse, og presenterer tall som ”*Langt på vei bidrar til å svekke antakelsen om at lokal identitet og følelse av lokal forankring er sterkere i små enn i større kommuner.*” Det er interessant å merke seg at et flertall av respondentene i alle kommunetyper sier de føler en sterk eller meget sterk tilknytning til sin kommune. Den sterkeste følelsen av tilknytning finnes i kommuner med mellom 30 000 og 50 000 innbyggere (Hansen i Østlandsforskning 2003).

Christiansenutvalget (1992) relaterte spørsmålet om *lokal påvirkningskraft* til ressurser. De hevdet at lokal påvirkningskraft krever tilstrekkelige økonomiske rammer og kompetanse i kommuneorganisasjonen. Utvalget var opptatt av at kombinasjonen av en utvikling i retning av flere og viktigere oppgaver til kommunene og den gjeldende inndelingen med mange små kommuner kunne bidra til å svekke forutsetningen for lokal påvirkningskraft. (NOU 1992:15). I følge Østlandsforskning gjelder alle undersøkelser av sammenhengen mellom kommunestørrelse (folketallet) og påvirkningskraft innbyggernes oppfatning eller opplevelse av muligheten til å påvirke, og ikke den faktiske påvirkningskraften. Deres vurdering er at det ikke foreligger empiriske undersøkelser som kan si noe om denne sammenhengen. De sier videre at undersøkelsene av forholdet mellom kommunestørrelse og innbyggernes oppfatning av sine muligheter til å påvirke egen kommune, er det nokså små forskjeller mellom store og små kommuner. Det er likevel en tendens til at innbyggerne i små kommuner har større tillit til lokale politikere og større tro på at de kan påvirke kommunen, enn innbyggerne i større kommuner.

På bakgrunn av dette hevder Østlandsforskning at det som så langt finnes av empirisk materiale på området, tyder på at kommunens folketall har relativt liten innvirkning på det lokale demokratiet. De sammenfatter de mange forskningsarbeidene på området i følgende to punkter:

- 1) Ut fra noen demokratikriterier kommer små kommuner bedre ut enn større kommuner. Ut fra andre demokratikriterier kommer større kommuner bedre ut enn små kommuner.
- 2) Uansett hvilke kriterier en ser på, er det relativt små forskjeller mellom store og små kommuner. Det er altså ikke slik at små kommuner kommer svært godt ut etter noen kriterier, mens større kommuner kommer svært godt ut etter andre kriterier.

4.8 Fellesskap; tilhørighet og identitet

Sammenhengen mellom kommunesammenslutning og tilhørighet/identitet (eller et fellesskap i den aktuelle regionen) er knyttet til det grunnlaget for fellesskap som kan finnes i faktorer som:

- 1) Eventuelt fellesskap gjennom at kommunene tilhører samme bo- og arbeidsmarkedsregioner (pendling, servicetilbud etc).
- 2) Kultur og tradisjon for samarbeid; bredde og dybde i det interkommunale samarbeidet.

Frisvoll og Almås (2004) fra Bygdeforskning har i rapporten *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser* satt fokus på betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning. De hevder at kommunale identiteter spiller viktige roller når det er snakk om en sammenslutning av to eller flere kommuner. De hevder at innbyggerne i kommunene som tenkes sammenslått må ha en følelse av en felles identitet, at de må føle en form for samhørighet som går på tvers av de eksisterende kommunegrensene. De lanserer derfor begrepet interkommunal identitet som en beskrivelse på at det eksisterer en følelse blant innbyggerne i kommunene om at de utgjør et fellesskap. Frisvoll og Almås hevder at en form for interkommunal identitet er fundamentet for vellykkede kommunesammenslutninger. De mener også at interkommunal identitet er noe som kan bygges, og at det er noe som vokser fram, ikke minst gjennom stor grad av samhandling mellom de kommunene som er tenkt sammensluttet. De hevder at pendling og vellykket interkommunalt samarbeid er gode eksempler på slik samhandling.

Erfaringer med, og tradisjon for interkommunalt samarbeid er også trukket fram som en forutsetning for at en kommunesammenslutning skal styrke kommunens evne til å drive samfunnsutvikling. Jørgen Amdam (2003) hevder at *”skal en kommunesammenslutning føre til en rask maktstyrking av en region, må det på forhånd være utviklet et utstrakt samarbeid og etablert tillit mellom alle sentrale aktører, koblet med at en grunnleggende forståelse av at en kommunesammenslutning er nødvendig for å oppnå bedre samfunnsbygging”*.⁵

4.9 Rettssikkerhet

Rettssikkerhet betyr at den enkelte innbygger skal være sikret mot vilkårlighet og overgrep fra myndighetenes side, og at vedkommende skal ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser. For kommunene sin del stiller rettssikkerhet krav om:

- Juridisk og forvaltningsmessig kompetanse og kapasitet som sikrer saksbehandlingen.
- Effektivitet i saksbehandlingen som sikrer at innbyggerne får behandlet sakene sine innen rimelig tid.
- Habilitet i saksbehandlingen ved at det er tilstrekkelig avstand mellom dem som fatter vedtaket de vedtaket gjelder.
- Adgangen til å klage blir ivaretatt, dvs. innbyggerne må være sikret å kunne klage avgjørelser inn for overordnet forvaltningsorgan, sivilombudsmann eller domstolene.

Spørsmålet om de mindre kommunene klarer å ivareta innbyggernes rettssikkerhet er et tema i debatten om kommunesammenslutninger. De mindre kommunen har gjerne ikke tilstrekkelig juridisk og forvaltningsmessig kompetanse og kapasitet i organisasjonen. Dette kan gå ut over kvaliteten og effektiviteten i saksbehandlingen. Det blir også hevdet at forholdene kan bli for nære i de små kommunene, og at dette kan gå ut over hensynet til habilitet i saksbehandlingen.

⁵ ”Kommunestruktur – kva betyr den for regional utvikling?”. Jørgen Amdal m. fl. (2003)

4.10 Effekter av en kommunesammenslutning

I analysen fokuserer vi på hvordan kommunesammenslutning påvirker ett sett av kriterier, og hvordan dette igjen får konsekvenser for Agder-kommunenes evne til å være tjenesteproducenter, samfunnsutviklere, demokratiutviklere og myndighetsforvaltere. Vår hypotese er at en kommunesammenslutning kan gi konsekvenser for utøvelsen av alle disse rollene. Samtidig vil de ulike kriteriene vi har valgt ut også påvirkes av andre faktorer. Det gjelder både faktorer som kommunene i liten grad selv har innflytelse over, såkalte eksogene faktorer, og forhold som de i større grad styrer selv, såkalte endogene faktorer.

Eksempelvis vil en kommunes økonomiske situasjon blant annet være avhengig av systemet for statlige overføringer (inntektssystemet) som kommunene selv i liten grad kan påvirke. Samtidig vil kommuneøkonomien også kunne påvirkes av de grep kommunen gjør selv for å oppnå kostnadseffektivitet og økonomisk styring. Tilsvarende vil kriteriet tilgang på kompetanse påvirkes av eksogene faktorer, som for eksempel geografisk beliggenhet, nye oppgaver som kommunene blir tildelt og befolkningens forventninger til tjenestene. Men kommunen kan også selv påvirke kompetansen i egen organisasjon gjennom kompetansehevingstiltak som etterutdanning og kurs) og en strategisk rekrutteringspolitikk.

På bakgrunn av dette legger vi følgende til grunn for vår analyse:

- En kommunesammenslutning vil kunne øke kommunens evne og kapasitet til å påvirke endogene faktorer. Det vil si det kan påvirke kommunens frihetsgrader i oppgaveløsningen, og kommunens kapasitet til å gjøre endringer i egen organisasjon.
- En kommunesammenslutning vil kunne kompensere for det som i utgangspunktet er eksogene faktorer. For eksempel kan det at kommunen blir større og mer mangesidig gjøre den til en mer attraktiv arbeidsgiver. Dette kan kompensere for geografisk beliggenhet, og dermed bidra til å heve organisasjonens kompetanse og kapasitet.
- En kommunesammenslutning vil kunne forberede kommunene på eksogene faktorer. For eksempel vil en kommunestruktur med færre og større kommune kunne påvirke sentrale myndigheters avgjørelse om eventuelt å gi kommunene nye (og større) oppgaver.

5 HVA KREVES AV FRAMTIDAS KOMMUNER?

Når vi skal diskutere framtidens kommunestruktur må vi ta utgangspunkt i hvilke krav det vil bli stilt til kommunene i tiden framover. De endringene vi gjør nå må være innrettet mot at de gir oss kommuner som er robuste nok også om 10-15 år. Hva kreves så av framtidens kommuner? Hvilke endringer vil være sannsynlige på de områdene med mest betydning for spørsmålet om kommunesammenslutninger? Vår vurdering er at vi i debatten om en ny kommunestruktur på Agder særlig må forholde oss til tre sentrale utviklingstrekk:

1. Endringer i rammebetingelser og finansieringsordninger.
2. Endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene.
3. Endringer i innbyggernes krav og forventninger til kommunale tjenester.

Endringer i rammebetingelser og finansieringsordninger

Den sittende Regjering ønsker færre, større og mer slagkraftige kommuner, og politikken utformes deretter. Inntil nå har frivillighet og insentiver blitt vektlagt for å stimulere til frivillige kommunesammenslutninger. I den siste tiden har imidlertid signalene fra flere sentrale politikere vært å bruke tvang dersom frivillighet ikke fører til flere kommunesammenslutninger. Det kan også tenkes at virkemidler tas i bruks som indirekte vil tvinge fram endringer i kommunestrukturen. Endringer i inntektssystemet og i oppgavefordelingen er eksempel på dette.

Det kommunale inntektssystemet vil bli revidert. Et offentlig utvalg vil levere sine forslag til endringer i oktober 2005. Mye tyder på at endringene innebærer at det skal bli mer lønnsomt å være stor og mindre gunstig å være liten. Utvalget skal se på tiltak som gjør inntektssystemet mer nøytralt ved at kommunestørrelse ikke ensidig skal være en ufrivillig smådriftsulempe. Hvis det koster mer for en kommune å være liten, og den selv velger å være det, må den i framtida dekke en større del av kostnadene selv. Det er allerede gjennomført endringer i inntektssystemet som gir større kommuner bedre uttelling for antall innbyggere. Kommunene må belage seg på at det vil være færre mekanismer i inntektssystemet som kompenserer for manglende størrelse.

Endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene

Mye tyder på at det vil bli endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Flere alternativer er sannsynlig:

En mulighet er at kommunene tilføres nye oppgaver. Størst betydning vil det få hvis fylkeskommunene nedlegges uten å bli erstattet av et nytt regionalt nivå. Er dagens kommunestruktur robust nok til å ta på seg deler av fylkeskommunens oppgaver? Vil vi heller ha behov for store regionkommuner til å løse flere, mer komplekse og kommuneoverskridende oppgaver? Alternativet til større kommuner kan være å gi slipp på prinsippet om generalistkommuner og tilføre oppgaver etter antatt evne til å løse dem.

Motsatt er en utvikling hvor kommuner fratas oppgaver. Endringer i statlige finansierings-systemer for produksjon av velferdstjenester kan komme til å gi drastiske endringer i kommunenes oppgaver og innhold. Støre (Econ) og Rattsø (NTNU) er blant de som har hevdet at *”kommunene kan stå i akutt fare for å miste velferdsoppgavene sine til staten og private, og at de derfor enten må omstilles radikalt eller finne en ny rolle som ”velforeninger”*.⁶ Slike synspunkter fremmes fordi mange innbyggere og politikere ikke godtar ulik standard på det offentlige tjenestetilbudet. De mener at velferdstjenester bør produseres gjennom rettighetslovgivning og stykkprisfinansiering istedenfor via rammeoverføringer. Man kan risikere at staten overtar oppgaver, slik de har gjort med sykehusene, for eventuelt å legge tjenestene videre ut på anbud til private tilbydere.

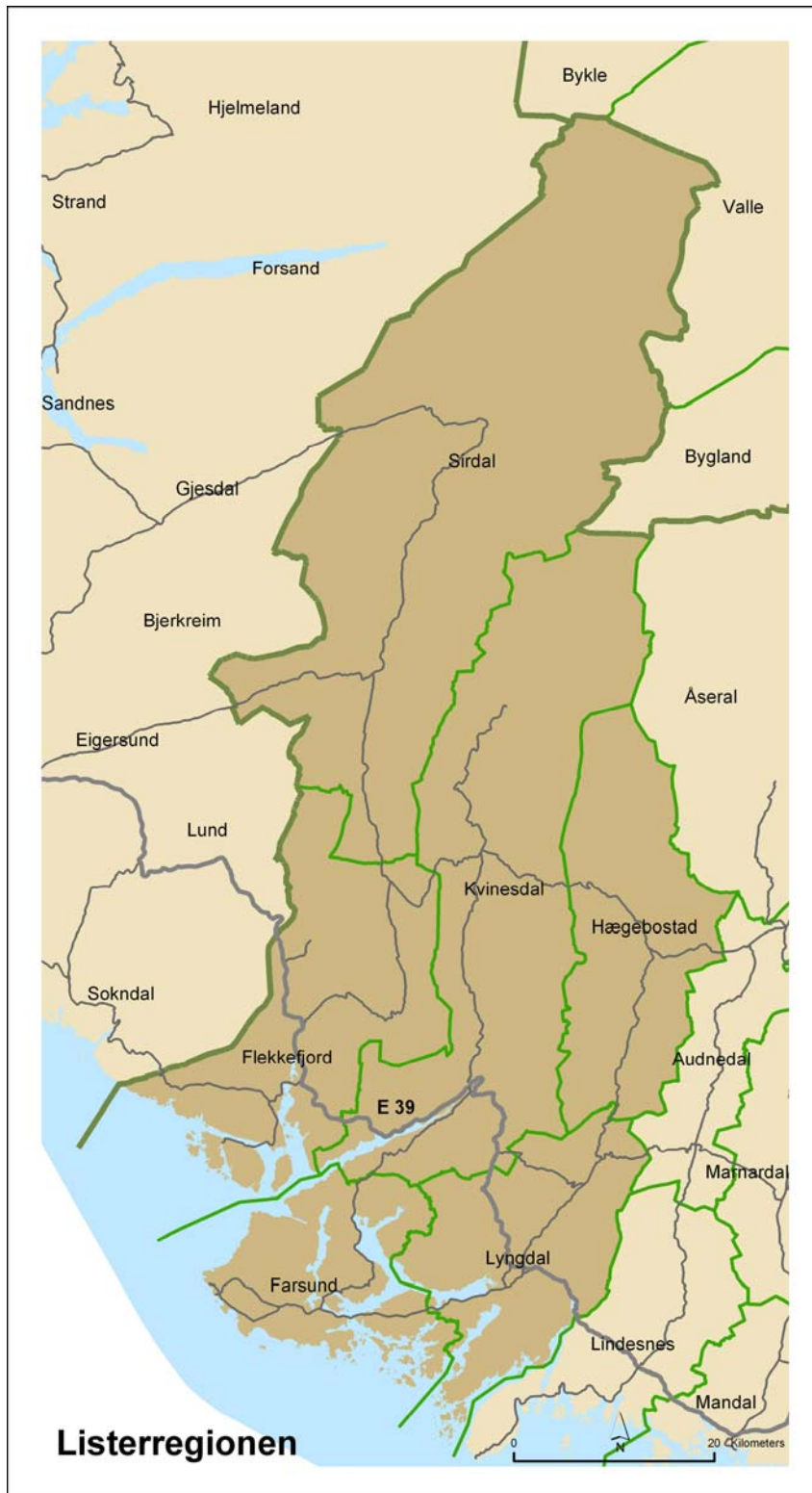
Oppgavefordeling må som allerede nevnt sees i sammenheng med spørsmålet om fylkes-kommunens framtidige rolle. Tas mellomnivået bort vil det med stor sannsynlighet bety at kommunene som er i stand til det blir tildelt nye oppgaver. Like sannsynlig er det at vi fortsatt vil ha et regionalt nivå. Kommunene kan da måtte vise seg i stand til å beholde oppgavene i konkurranse med det regionale nivået. Et alternativ hvor oppgaver blir overført fra kommuner til det regionale nivået er mest sannsynlig dersom vi beholder et folkevalgt regionalt nivå. Dette skyldes at dersom et regionalt forvaltningsnivå skal være folkevalgt så trenger det saker og oppgaver som er viktige for innbyggerne. I dag er dette typisk kommunale oppgaver.

Endringer i innbyggernes krav og forventninger til kommunale tjenester

En utvikling som kommunene allerede merker er at innbyggernes behov og forventninger til kommunale tjenester er i endring. Kommunene opplever at innbyggerne stiller stadig tøffere krav til de kommunale tjenestene. Ønske om valgfrihet og tilpasning er sentrale stikkord. For eksempel kan det tenkes at de eldre får større rettigheter og kan stille større krav til kommunale omsorgstjenester. For selv om de eldre er tilfreds med tilbudet i dag, vil neste generasjon eldre bli langt mer kravstore. Spørsmålet er i hvilken grad små kommuner vil være i stand til å tilby dette? Og videre; det kan etter hvert bli store variasjoner i tjenestetilbudet mellom kommunene. Vil innbyggerne i kommuner som ikke klarer å tilby et bredt spekter av tjenester godta dette?

⁶ *”Dommedagsprofetier for kommuner”*. Kommunal rapport 20.03.03, basert på foredrag på KS sin økonomikonferanse mars 2003.

6 LISTERREGIONEN



Figur 3: Kommunene som inngår i utredningsalternativet i Listerregionen.

6.1 Innledning

Listerregionen består av de seks kommunene Flekkefjord, Farsund, Lyngdal, Hægebostad, Kvinesdal og Sirdal. I tråd med mandatet vil vi for dette alternativet vurdere konsekvensene av en sammenslutning opp mot nye alternative samarbeidsløsninger, herunder en samkommunemodell. I kapittel 6.2 skisserer vi hva en samkommune er, og vi gjør kort rede for erfaringene fra Innherred samkommune. I kapittel 6.3 går vi gjennom hvilke effekter vi mener en kommunesammenslutning vil få for Listerregionen, med detaljerte redegjørelser i underkapitlene for sannsynlige effekter på de ulike kriteriene. Kapittel 6.4 drøfter hvorvidt en samkommune er et alternativ for Listerregionen. I kapittel 6.5 gir vi en kort oppsummering av våre analyser av Listerregionen.

6.2 Formalisert interkommunalt samarbeid - Samkommunen⁷

De fleste kommunestyrerere svarer *”et tettere og mer omfattende interkommunalt samarbeid”* på spørsmålet om hva som skal til for at deres kommune skal framstå som robust nok til å møte framtidens utfordringer. Blant annet derfor har samkommunen blitt lansert som et alternativ til kommunesammenslutning i debatten om framtidens kommunestruktur. I dette kapitlet skal vi gjøre rede for hva en samkommune er, og gi et innblikk i erfaringene fra det mest kjente norske eksemplet, nemlig Innherred samkommune.

6.2.1 Hva er en samkommune?

Samkommune er en modell for å formalisere det interkommunale samarbeidet. I Finland, som ikke har et regionalt folkevalgt nivå tilsvarende vår fylkeskommune, baseres mye av den kommuneoverskridende oppgaveløsningen på interkommunalt samarbeid i form av samkommuner.

Samkommunen kjennetegnes av at den har:

- et geografisk nedslagsfelt som dekker minst to kommuner
- et politisk styringsorgan valgt av og blant kommunestyrene
- ansvar for flere oppgaver, og beslutningsmyndighet over egne oppgaver
- en selvstendig økonomi som er indirekte finansiert av de deltakende kommunene
- en egen administrasjon og fagavdelinger (utgått fra kommunene).

⁷ Framstillingen i dette kapitlet er basert på ECON-rapport 2004-121 *Hva er – og hvordan utvikle en samkommune*, som er utarbeidet for KS

En samkommune er et interkommunalt samarbeid med høy grad av formalisering. I vanlige interkommunalt samarbeid delegeres oppgaver til det interkommunale organet, men det formelle ansvaret for oppgaveløsningen beholdes i hver enkelt kommune. Samkommunen blir tildelt det hele og fulle ansvaret for at oppgavene blir løst. Kommunene går sammen om å opprette et felles politisk organ med delegert myndighet på nærmere definerte områder. Samkommunen er derfor en egen juridisk enhet med ubegrenset deltakeransvar.

Det betyr at samkommunen også blir tilført en administrasjon og fagenheter for felles løsning av oppgaver. Medarbeiderne er formelt ansatt i opprinnelig arbeidskommune, men underlagt samkommunens administrative og faglige ledelse. Disse oppgavene er gjerne de som kan løses bedre i en større organisasjon og i et kommuneoverskridende perspektiv. Samarbeid i en samkommune krever bruk av forsøksloven ettersom kommune- og selskapslovgivning ikke hjemler at interkommunale styrer kan treffe enkeltvedtak. Samkommunen kan da treffe vedtak etter særlovgivningen og treffe beslutninger i åpne beslutningsprinsipper (tilsvarende prinsippene i kommuner og fylkeskommuner).

6.2.2 Eksempelet Innherred samkommune

Levanger og Verdal kommuner vedtok vinteren 2002 å søke Kommunal- og regionaldepartementet om forsøk med samkommune. Departementet godkjente søknaden i januar 2004. Forsøket innebærer samkommunalt ansvar for en rekke lovpålagte kommunale oppgaver, og skal pågå i fire år, med mulighet for to års forlengelse. Samkommunens øverste organ er samkommunestyret, som består av ni politikere fra Levanger og ni politikere fra Verdal. Politikerne er fra ulike partier. Samkommunestyret er valgt av og blant kommunestyrerepresentantene. Samkommunen finansieres av kommunene gjennom årlige bevilgninger og etter forslag fra samkommunestyret. Samkommunestyret ledes av én av ordførerne etter en nærmere fastsatt turnus. Rådmannsfunksjonen ivaretas av den kommunen som ikke har ordførervervet i samkommunen. Kommunene er fortsatt formelt arbeidsgivere for medarbeiderne som utfører sitt oppdrag på vegne av samkommunen, men i det daglige ledes de ulike sektorene av nyutnevnte ledere oppnevnt av rådmannen i samkommunen. De ulike funksjoner er samlokalisert og fordelt slik at både Verdal og Levanger kommuner har et visst antall arbeidsplasser.

Innherred samkommune har ansvar for både plan- og utviklingsoppgaver, velferdstjenester og støttefunksjoner/tekniske tjenester. Det betyr at de blant annet har lagt interne tjenester, lønn, regnskap og IKT til samkommunen. De to kommunene har også gått sammen om skatteoppkrevinga og kemnertjenesten, og samarbeider tett om næringsutvikling.

I forsøksperioden som går fra 2004-2008 er det slått fast i forskriften at Innherred samkommune i tillegg får *vedtaksmyndighet* innen følgende områder:

- *Landbruk.* Gjelder lov om skogbruk og skogvern, om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven), om forpaktning om odelsretten og åsetesretten og jordlova.
- *Miljøvern.* Gjelder lov om friluftslivet, om naturvern, om motorferdsel i utmark og vassdrag, om viltet, om laksefisk og innlandsfisk m.v., om vern mot forurensinger og om avfall (Forurensingsloven) og om kulturminner.

- *Plan, byggsak og arealforvaltning.* Kommunenes planutvalg er fast planutvalg for enkeltsaker og saker som berører bare den enkelte kommune. Samkommunestyret er fast planutvalg i øvrige plan-, areal- og byggesaker.
- *Kommunehelsetjenesten.* Gjelder lov om helsetjenesten i kommune med unntak av pleie og omsorg, sykepleie og hjemmesykepleie.
- *Kart og oppmåling.* Gjelder lov om kartlegging, deling og registrering av grunneien- dom (delingsloven).
- *Sosialtjenester og rusomsorgen.* Gjelder deler av loven om sosialtjenester og hele rusomsorgen.
- *Barnevernstjenester.* Gjelder deler av loven om barnevernstjenester.
- *Voksenopplæring og PPT.* Gjelder kapitla i opplæringslova om voksenopplæring og PPT.

Innherred samkommune er et eksempel på en samkommuneløsning som både er omfattende i bredde og dybde. De to kommunene har valgt å legge ansvar og vedtaksmyndighet for mange og betydelige oppgaver og områder inn til samkommunen. I figuren nedenfor illustrerer vi organisasjonsmodellen i Innherred samkommune.



Figur 4: Organisasjonen Innherred samkommune. Kilde: Nettside samkommunen.

6.2.3 Erfaringer med Innherred samkommune⁸

Forsøket med Innherred samkommune har bare eksistert i underkant av ett år. Forsøket er under evaluering, men resultatene fra denne evalueringen foreligger ikke nå. De vurderingen vi gjengir her er derfor foreløpige, og er en blanding av forventede og oppnådde resultater. Kort oppsummert er dette:

Vurderingen er at de direkte gevinstene for innbyggerne i løpet av forsøket er at:

- Informasjon om de kommunale tjenester blir betydelig bedre.
- Tjenestetilbudet til innbyggerne styrkes gjennom bredere og mer stabil og tilgjengelig fagkompetanse.

Av mer indirekte karakter blir det nevnt at samkommunen gir:

- Stordriftsfordeler og dermed større handlingsrom.
- Bedre beredskap for å ta imot nye oppgaver (fra stat og fylkeskommune).
- Styrket regionsutvikling.

Vurderingen er videre at den regionale og nasjonale slagkraften har økt. Ved å samle de to kommunenes kapasitet, og ved å etablere samkommunestyret har de fått mulighet til å stå sterkere utad enn det kommunene klarer hver for seg. Spesielt forventes at etableringen av et felles næringssselskap, Innherred Vekst, å gi et langt sterkere trykk i næringsutviklingsarbeidet. Det ser også ut som om samkommunestyret fungerer tilfredsstillende som et felles politisk organ. Foreløpig har samkommunestyret hatt begrensede utfordringer med hensyn til store og vanskelige politiske saker. Men de sakene som har vært behandlet er drøftet ut fra politisk ståsted og ikke kommunetilhørighet. Foreløpige erfaringer viser at det politiske og organisasjonsmessige samarbeidet har gått uten store vansker. De største utfordringene i samarbeidet har vært (og er) sammenføyingen av medarbeidere som er vant til to ulike kulturer, rutiner og arbeidsforhold.

6.3 Gjennomgang av kriteriene

I dette kapitlet vil vi drøfte hvordan en kommunesammenslutning i Listerregionen vil påvirke de ulike kriteriene vi har valgt ut. Dette vil gi oss grunnlag for å vurdere hvordan en kommunesammenslutning i Listerregionen vil påvirke kommunens mulighet til å utøve rollene som tjenesteprodusent, samfunnsutvikler, demokratiutvikler og myndighetsforvalter.

6.3.1 Demografi

Folketall og befolkningssammensetning er viktig i diskusjonen om kommunestruktur av flere grunner (jf. kapittel 4.1). Kommunene må ha en viss størrelse for å kunne hente ut stordriftsfordeler og for å kunne tilby de mest spesielle tjenestene. Videre har størrelse betydning for

⁸ Vi baserer framstillingen av de foreløpige erfaringene fra Innherred samkommune på ett e-postintervju med John Ragnar Sæther. Han har vært ansatt som prosjektleder for etableringen av samkommunen.

muligheten til å ha robuste fagmiljøer innen alle tjenesteområder. Delegering av nye oppgaver til kommunene og økt krav til effektivitet og kvalitet stiller krav til kompetanse og kapasitet som de mindre kommunene vil ha vansker med å oppfylle. Alders sammensetningen sier noe om framtidig behov for tjenester og forventet utgiftsnivå

Tabellen nedenfor viser nøkkeltall for befolkningsutviklingen i de seks kommunene i Listerregionen. Tallene for 1990 og 2005 er faktiske tall, mens tallet for 2020 er prognose (SSB, alternativ MMMM).

Tabell 3: Befolkningstall for 1990 og 2005. Prognose for befolkningstall 2020. Kilde: SSB, alternativ MMMM.

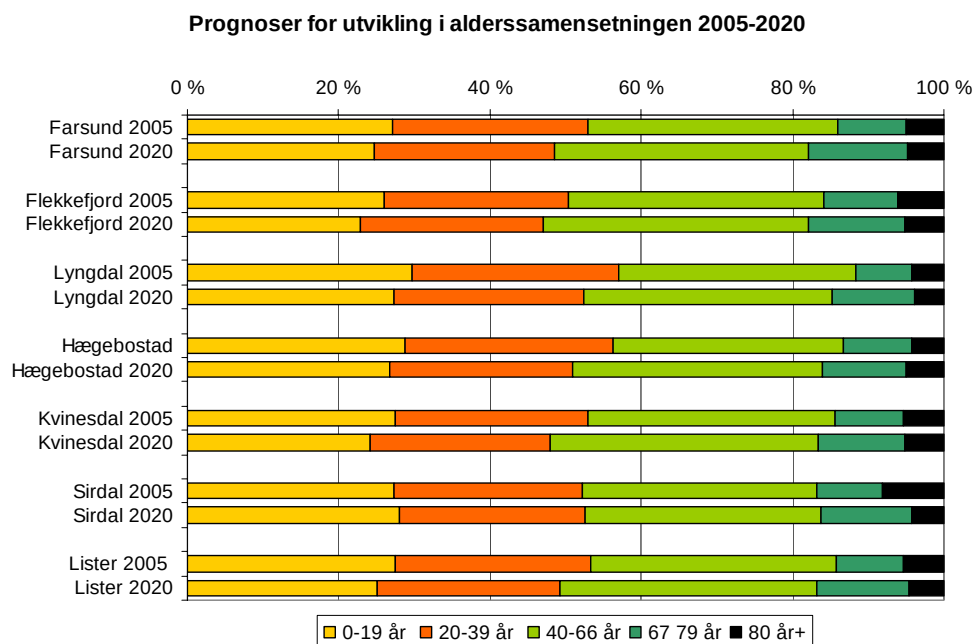
	1990	2005	2020	Endring 1990-2005	Endring 2005 - 2020
Farsund	9 349	9 479	10 091	1,4 %	6,5 %
Flekkefjord	8 785	8 878	9 188	1,1 %	3,5 %
Lyngdal	6 692	7 244	8 179	8,2 %	12,9 %
Hægebostad	1 541	1 594	1 823	3,4 %	14,4 %
Kvinesdal	5 666	5 582	5 713	-1,5 %	2,3 %
Sirdal	1 726	1 760	1 926	2,0 %	9,4 %
Lister	33 759	34 537	36 920	2,3 %	6,9 %
Vest-Agder	144 026	161 276	178 042	12,0 %	10,4 %

Kommunene i Listerregionen har hatt en vekst i befolkningen fra 1990 til 2005 på til sammen 2,3 %. Veksten i fylket totalt sett i samme periode har vært på 12 %, altså vesentlig høyere enn i Lister. Lyngdal har hatt klart størst vekst på vel 8 % i denne perioden. Kvinesdal er i den andre enden av skalaen med en nedgang på 1,5 %.

Prognosene for innbyggertallene om 15 år viser at alle kommunene kan forvente vekst. Lyngdal og Hægebostad forventes å vokse sterkest og mer enn for fylket som helhet. Flekkefjord og Kvinesdal kan forvente en lav vekst i denne perioden.

Det er betydelig forskjell i størrelse mellom de seks kommunene. Hægebostad og Sirdal er små kommuner, også i nasjonal forstand. Farsund, Flekkefjord og Lyngdal er mellomstore kommuner. Ingen av kommunene er store nok til å ta ut stordriftsfordelene i administrasjonsutgiftene hvis anslagene i KSs rapport (jf. fotnote 1) legges til grunn. Men dette problemet er klart størst i de to minste kommunene.

I figur 5 har vi sammenlignet alderssammensetningen i hver av kommunene og for Listerregionen som helhet i 2005 og 2020.



Figur 5: prognoser for utvikling og alderssammensetningen frem til 2020. Kilde: SSB, alternativ MMMM.

- Det generelle bildet viser at alle med unntak av Sirdal, kan forvente en nedgang i andelen unge under 20 år og en økning i eldre over 67 år.
- I Sirdal er ca. 17 % av befolkningen 67 år og eldre per i dag. Denne andelen holder seg omtrent på samme nivå om 15 år. Andelen av befolkningen som er under 20 år vil også holde seg på samme nivå.
- I Flekkefjord og Farsund vil nærmere 18 % av innbyggerne være pensjonister i 2020, de høyeste andelenene i regionen.
- Lyngdal har lavest eldreadel i dag (ca.11 %), og vil fortsatt ha det i 2020 (ca. 14 %).
- Både Hægebostad eller Sirdal avviker noe fra småkommunestempelet med stor eldreadel og lav andel barn og unge. De ligger omtrent på gjennomsnittet i forhold til de større nabokommunene.

Alt i alt viser dette at kommunene kan forvente en liten vekst i folketallet, men at dette ikke vil skje blant den yngre delen av befolkningen. Det vil bli færre yngre og flere eldre i regionen. Dette får betydning for behovet for kommunale tjenester.

6.3.2 Kommuneøkonomi

Sammenhengen mellom kommunesammenslutning og kommuneøkonomi er i særlig grad knyttet til områdene (jf kapittel 4.2):

- 1) Økonomisk bærekraft: finansieringsevne og den økonomiske robustheten.

2) Kostnadseffektivitet.

I samråd med oppdragsgiver skal vi i denne utredningen kun sammenstille noen økonomiske nøkkeltall for kommunene. En analyse hvor de økonomiske effektene synliggjøres vil være naturlig å gjøre i en senere fase for de kommunene som velger å gå videre med sammenslutningsspørsmålet. I en slik analyse vil en gjennomgang av hvordan sammenslutningen vil påvirke de statlige overføringene via inntektssystemet være sentral. Inntektssystemet er i stadig endring, og et utvalg arbeider nå med nye endringer som etter planene skal gjelde fra 2007. I denne revisjonen er utvalget blant annet bedt om å vurdere de delene av systemet som kan være til hinder for kommunesammenslutninger. I en kommuneøkonomianalyse vil også en sammenstilling av utgiftsiden for de aktuelle kommunene stå sentralt. Det blir fra mange hold påpekt at innsparingspotensialet ved en sammenslutning ligger i å utnytte stordriftsfordelene innen både administrasjon og innen de forskjellige tjenesteområdene. Dette er et felt som ikke er prioritert i denne utredningen.

I tabellen under viser vi de økonomiske nøkkeltallene for å illustrerer noen av forskjellene og likhetene mellom kommunene i Listerregionen.

Tabell 4: Økonomiske nøkkeltall for kommunene i Listerregionen. Kilde: KOSTRA 2003, rundskriv H-11/04, og KRDs hjemmeside.

Kommuner	Kroner per innbyggere		Økonomiske nøkkeltall i prosent av brutto driftsinntekter					
	Frie inntekter	Skatteinnt. i % landsgj.	Indeks for utgiftsbehov (2004)	Netto renteutg.	Netto avdragsutg.	Netto dr.resultat	Akk. regnskapsres.	Arb.kapital
Lyngdal	24 329	84,2	1,0426	-2,3	2,7	2,2	0,6	7,7
Hægebostad	32 020	81,7	1,6963	-11,5	1,5	-0,3	3,9	99,5
Kvinesdal	27 657	106,9	1,2386	-3,6	1,2	0,7	0,3	30,8
Sirdal	45 114	219,4	1,5269	-7,9	-0,1	2,3	2,8	56,8
Farsund	24 062	87,8	0,9058	-0,3	3,9	-2,7	-1,6	44,5
Flekkefjord	26 217	93,2	1,1346	-1,6	1,7	-0,5	0,0	0,4

Som kraftkommune er Sirdal den kommunen som i størst grad skiller seg ut fra de andre kommunene. Blant annet har kommunen frie inntekter per innbygger som ligger ca. 90 % høyere enn Farsund (kr 24 062 per innbygger). Kommunen har skatteinntekter som ligger 119 % over landsgjennomsnittet. Kvinesdal har skatteinntekter som er ca 6 % over dette gjennomsnittet, tilsvarende har Lyngdal, Hægebostad og Farsund under 90 %.

Utgiftsbehovsindikatoren gir en indikasjon på hvor kostbart det er å drive en kommune. Tabellen viser at de tre største kommunene er billigere å drive sett i forhold til de tre minste. Farsund med en indeks på 0,91 er klart billigst å drive målt ut fra dette kriteriet.

Lyngdal og Sirdal hadde et tilfredsstillende netto driftsresultat i 2003, henholdsvis 2,2 % og 2,3 % av brutto driftsinntekter. Farsund hadde størst negativt netto driftsresultat (- 2,7 %) og hadde i tillegg et akkumulert regnskapsunderskudd (- 1.6 %). Likviditet målt som arbeidskapital synes imidlertid tilfredsstillende for kommunen. Likviditeten er også god i Hægebostad og Sirdal, mens den ligger spesielt lavt for Flekkefjord.

6.3.3 Kompetanse og kapasitet

En kommunesammenslutning påvirker kommunens evne til å rekruttere og beholde kompetanse knyttet til tjenesteproduksjon, administrasjon og forvaltning. Erfaringer viser at det er lettere for de større kommunene å opprettholde tilstrekkelig kapasitet på et bredt spekter av områder. Dette gjelder i særlig grad på områder som krever spisskompetanse, og for tjenester som er rettet mot en liten andel av befolkningen. Det er på disse områdene at de små kommunene har størst kompetanseproblem.

Et av områdene som krever spesiell fagkompetanse er plan- og miljøvernområdet. Fylkesmannen i Vest-Agder har gjort en vurdering av kommunene i fylkets utøvelse av rollen som (administrativ) myndighetsutøver innenfor plan- og miljøvernområdet. Kommunene er vurdert på kriteriene ressurser, kompetanse og kvalitet. I sin oppsummering hevder fylkesmannen at mange av kommunene i Vest-Agder ikke har ressurser og kompetanse til å følge opp kommunens utfordringer på området. Særlig gjelder dette i de mindre kommunene hvor plan- og miljøvernoppgavene blir ivaretatt av små fagmiljøer. I noen kommuner i Vest-Agder er det en person som har ansvaret for disse oppgavene. Fylkesmannen mener at en slik situasjon gir små muligheter for faglig utvikling. Fylkesmannen er også bekymret for at dette gjør de mindre kommunene i Vest-Agder svært sårbare for bemanningsendringer. På bakgrunn av dette mener fylkesmannen at kommunene i fylket må etablere større fagmiljøer på dette området for å skape grunnlag for faglig utvikling, økt kompetanse, spesialisering og gjennom det økt effektivitet og kvalitet på tjenesteproduksjonen. Større fagmiljøer vil være mindre sårbare for bemanningsendringer og kan gi en mer effektiv ressursbruk gjennom stordriftsfordeler.

Også innenfor pleie- og omsorgsområdet er det flere typer av tjenester som krever spisskompetanse. Her opplever vi også at de mindre kommunene ofte har et kompetanseproblem, og at de opererer med (delvis uforsvarlig) lave stillingsbrøker. Det overordna bildet for kommunene på Agder er at det er god tilgang på helse- og sosialpersonell med fagutdanning. Tall fra Sosial- og helsedirektoratet for 2002 viser at andelen med fagutdanning blant det kommunale helse- og sosialpersonellet er 86 og 87 prosent i Aust-Agder og Vest-Agder. Landsgjennomsnittet på fylkesnivå er 77,4 prosent.

Tabell 5: Kommunale årsverk i pleie- og omsorgstjenesten i Agder-kommunene 2003. Kilde: KOSTRA/SSB

	Årsverk i kommunal PLO	Årsverk pers.m.helsefagl. utd.	Psykiatrisk sykepleier	Sykepl. annen spes./vd. utd.,	Ergoterapeut	Sosionom	Barne og ungdomsarbeider
Risør	196,2	135	1,4	1	1	1,1	0,8
Gjertad	88,1	59	0,6	4	0,8	0	1,2
Vegårshei	71,1	44,7	1	0,2	0,4	0	1,2
Lillesand	231,2	161,5	2,8	5	0,3	4	3
Birkenes	85,4	54,4	1,7	3,9	0,5	0	0,2
Kristiansand	1340,9	971,2	22,1	46,2	10,6	11,3	6,8
Farsund	235,7	145	4,3	4,8	1,9	1	0,2
Flekkefjord	265	145,3	0,5	2,8	1	0	1,4
Vennesla	218,2	139,2	2,8	0,5	0	3,1	1
Songdalen	117,6	71,5	1,9	1,2	0,9	3	0,2
Søgne	186,9	123,5	3,4	5,4	0,4	0,9	2,1
Lyngdal	164,5	118,9	0,5	0,8	0,8	3	0,2
Hægebostad	45,6	30,8	0,5	0,5	0	0,7	0,4
Kvinesdal	159,6	102,1	1	1,3	1	0	1
Sirdal	108,3	55,9	0,6	0,5	0	0,6	0

Tabell 5 viser kommunale årsverk i pleie- og omsorgstjenesten i Agder-kommunene som er en del av denne utredningen. Vi ser der at kommunene i Listerregionen også har relativt høy andel fagutdannede i stillinger innenfor helse og omsorgssektoren. Et noe annet bilde får vi av å se på kommunenes dekning på de spesialiserte tjenestene. Vi ser av tabellen at det for flere kategorier helsepersonell blir brukt svært små stillingsbrøker. Blant annet har Listerkommunene liten dekning av psykiatriske sykepleiere, ergoterapeuter og barne- og ungdomsarbeidere. Fem av de seks kommunene har et årsverk eller mindre knyttet til disse tre funksjonene. Det indikerer at Listerkommunene er relativt sett svakt bemannet på disse områdene. Små fagmiljø og små stillingsbrøker tilsier at det er stor sannsynlighet for at kommunene ikke har tilstrekkelig kapasitet på disse områdene. De vil trolig derfor ha problemer med å levere et tjenestetilbud av tilfredsstillende kvalitet. Utbredt bruk av deltidsstillinger, og særlig meget små deltidsstillinger kan også være hemmende for kommunenes evne til å trekke til seg kvalifisert arbeidskraft på disse områdene framover i tid.

Vår vurdering er at en sammenslutning av kommunene i Listerregionen vil kunne gi betydelige gevinster med hensyn til flere hele stillinger og større stillingsbrøker på noen av de spesialiserte områdene. Det vil gi større fagmiljøer på flere fagområder. For innbyggerne i Listerregionen innebærer det at de vil få tilbud om et bredere spekter av kommunale tjenester enn det som er tilfellet i dag. For noen av innbyggerne kan det også innebære at de kan få tilbud om nye tjenester, det vil si tjenester som kommunene ikke har kompetanse eller kapasitet til å tilby i dag.

En sammensluttet Listerregion vil også ha bedre forutsetninger enn kommunene hver for seg til å rekruttere og beholde nøkkelkompetanse i tida framover. Dette gjelder særlig for de mindre Listerkommunene, og for kompetanse på de spesialiserte områdene. Med et større og mer mangesidig fagmiljø på disse områdene vil en sammensluttet Listerregion kunne framstå som mer attraktiv arbeidsgiver enn det de eksisterende kommunene er i dag. Ved å skape større fagmiljø vil en også kunne forme et mer stimulerende arbeidsmiljø for de kommunalt ansatte i regionen. Samtidig vil også større bredde og variasjon i oppgaveløsningen gi bedre

grunnlag for faglig utvikling for de ansatte i den nye kommunen. Dette vil i igjen kunne komme innbyggerne til gode i form av et tjenestetilbud av høyere kvalitet.

En sammensluttet kommune i Listerregionen vil gi et større befolkningsgrunnlag for flere av de såkalte spesialiserte tjenestene. Det vil redusere forekomsten av små stillingsbrøker på disse områdene, og kan bidra til redusere bruken av deltidsstillinger. Det vil kunne gi mer robuste fagmiljøer, og gjør det kommunale tjenestetilbudet i regionen mindre sårbar med hensyn til bemanningsendringer og svingninger i behov. Det vil være flere å trekke på i ekstraordinære situasjoner. For noen av disse tjenestene er dette svært viktig ettersom det også er snakk om sårbare brukergrupper. At det er flere å trekke på i en sammensluttet Listerrkommune kan også gi større fleksibilitet i organiseringen og i oppgaveløsningen. Det vil blant annet gi flere mulige alternative konstellasjoner med hensyn til sammensetting av personell og kompetanse.

6.3.4 Kvaliteten i tjenestetilbudet

Kompetanse og kapasitet har klare overslag til kriteriet kvalitet i tjenestetilbudet. I tillegg er konsekvensen av en sammenslutning for kvaliteten i tjenestetilbudet spesielt knyttet til:

- Bredde og dybde i tjenestetilbudet.
- Kommunens evne til å tilpasse tjenestetilbudet til endringer i innbyggernes behov.

For tjenester som retter seg mot en liten andel av befolkningen er det en utfordring for mange kommuner å tilby både bredde (omfang) og dybde (spesialisering) i tjenestetilbudet. Eksempel på tjenester hvor dette gjerne er et problem er psykisk helsevern, barne- og ungdomsarbeid og musikk- og kulturskoler. Dette skyldes blant annet de utfordringene som ligger til riktig dimensjonering av tilbudet og til rekruttering av kompetent personale. Konsekvensene av disse problemene kan være lav kapasitetsutnyttelse, redusert kvalitet, lite brukertilpasning og valgfrihet, eller at tjenesten ikke blir tilbudt.

Av tabell 5 ovenfor ser vi at kommunene i Listerregionen har lave stillingsandeler for psykiatrisk sykepleier og barne- og ungdomsarbeid i pleie- og omsorgstjenesten. Det kan indikere at kommunene har vansker med å tilby bredde og dybde for dette tjenestetilbudet. Lave stillingsbrøker gir også reduserte muligheter til å opparbeide spesialkompetanse på disse områdene. De som er ansatt innenfor denne tjenesten må jobbe med mange forskjellige oppgaver, og får dermed liten mulighet til å skaffe seg dybdeerfaring på en del av arbeidsområdet. Dette kan gå utover kvaliteten på disse tjenestene.

Tilsvarende ser vi av tabellen på neste side at kommunen i Listeregionen har små fagmiljø på barnevernsområdet. På den ene siden kan dette gi reduserte muligheter til å dimensjonere tilbudet riktig. At fagmiljøet er lite gjør det vanskelig å imøtekomme hvert enkelt barns spesielle behov for oppfølging av personale med spesialkompetanse. På den andre siden er det en åpenbar faglig styrke for barnevernet å ha personale med erfaring fra et bredt spekter av fagområdet. At personalet er i besittelse av generalistkompetanse gir muligheter for fleksibilitet og omstillingsevne i takt med endringer i barnas behov.

Tabell 6: Barnevern i Listerkommunene. 2003 tall. Kilde: KOSTRA/SSB.

Kommune	Barn med undersøkelse eller tiltak	Sum stillinger i alt	Antall 0-17 år
Farsund	107	5,2	2357
Flekkefjord	107	4,4	2082
Lyngdal	108	4,2	1933
Hægebostad	15	0,8	434
Kvinesdal	48	3,4	1381
Sirdal	14	1,5	433

På den ene siden gir en sammenslutning av Listerkommunene bedre muligheter til kapasitetsutnyttelse av den kompetansen og de ressursene som blir brukt til denne typen tjenester i regionen. Det gir en mulighet til å oppnå det vi kan kalla ”faglige stordriftsfordeler,” dvs. kompetanseheving som et resultat av større fagmiljø. Det vil gi innbyggerne i Listerregionen et tilbud på noen av disse områdene med større bredde og dybde (spesialisering). Det øker muligheten for å tilpasse denne typen tjenester til hver enkelt brukers behov. Et større fagmiljø kan på den måten være et viktig bidrag til å heve kvaliteten på det kommunale tjenestetilbudet i Listerregionen.

På den andre sida vil større fagmiljø og høyere grad av spesialisering redusere generalistkompetansen på noen områder. Det kan gi mindre mulighet for fleksibilitet, og dermed redusere omstillingsdyktigheten på området.

6.3.5 Tilgjengelighet til kommunale tjenester

For innbyggerne i Listerregionen vil tilgjengeligheten til kommunens ulike virksomheter være sentral i diskusjonene om kommunestruktur. Med tilgjengelighet vil vi mene både den geografiske tilgjengeligheten men også tilgjengelighet i form av egenskaper ved tilbudet som åpningstider, ventetid etc.

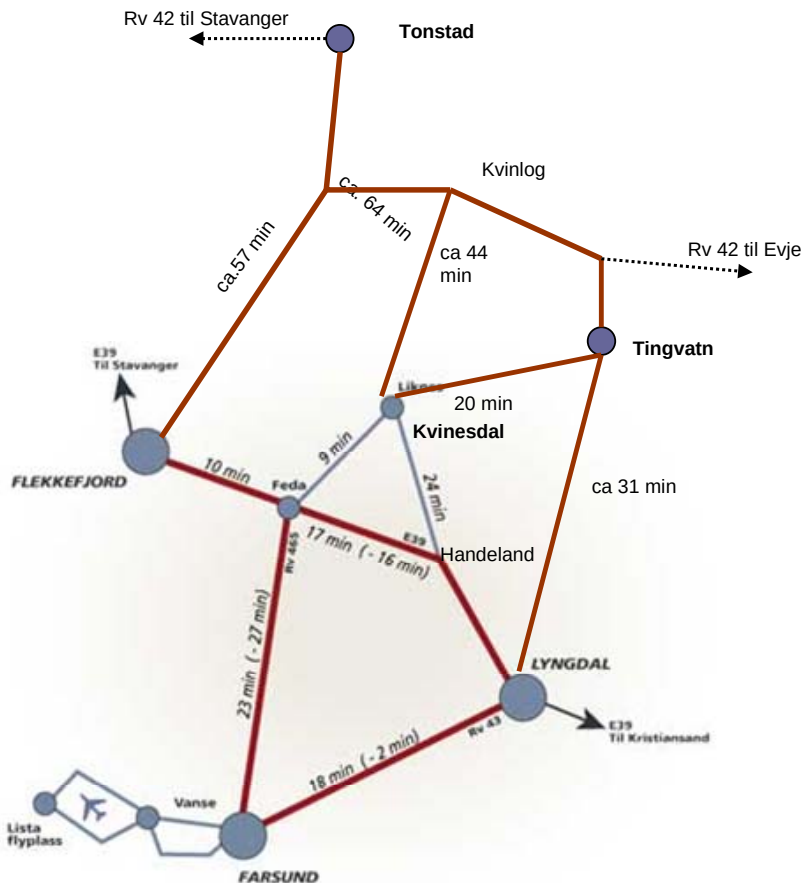
Spørsmålet er hvilke deler av den kommunale virksomheten blir vesentlig endret av endringer i kommunegrensene, og hvilke deler kan forventes å forbli omtrent som i dag? Dette er selvsagt ikke mulig å forutse før man har valgt hvordan en storkommune skal organiseres, men i diskusjonen kan det være nyttig å skille mellom de brukernære tjenester, ”kontortjenester” og administrasjon og ledelse (jf kapittel 4.5).

Geografiske avstander

I en storkommune for Listerregionen vil det være flere mulige valg av kommunesenter. Dette er et valg og en diskusjon vi ikke skal gå nærmere inn på i denne utredningen. Vi skal derimot drøfte avstander mellom dagens sentrer og vurdere dette opp mot bosetningsmønsteret i regionen. Figur 6 på neste side angir omtrentlig kjøretid mellom dagens kommunesentre når veiprosjektene i Listerpakken er realisert innen 2010.

Figuren viser at de nye vegene vil gi reiseavstandene mellom kommunesentrene som ligger godt innenfor det som vi ofte regner som akseptabel reiseavstand for dagpendling. Unntaket er mellom Sirdal og kommunene lengst i sør, og mellom Tingvatn i Hægebostad og Flekkefjord. Reisetiden mellom kommunesentrene Farsund, Lyngdal, Kvinesdal og

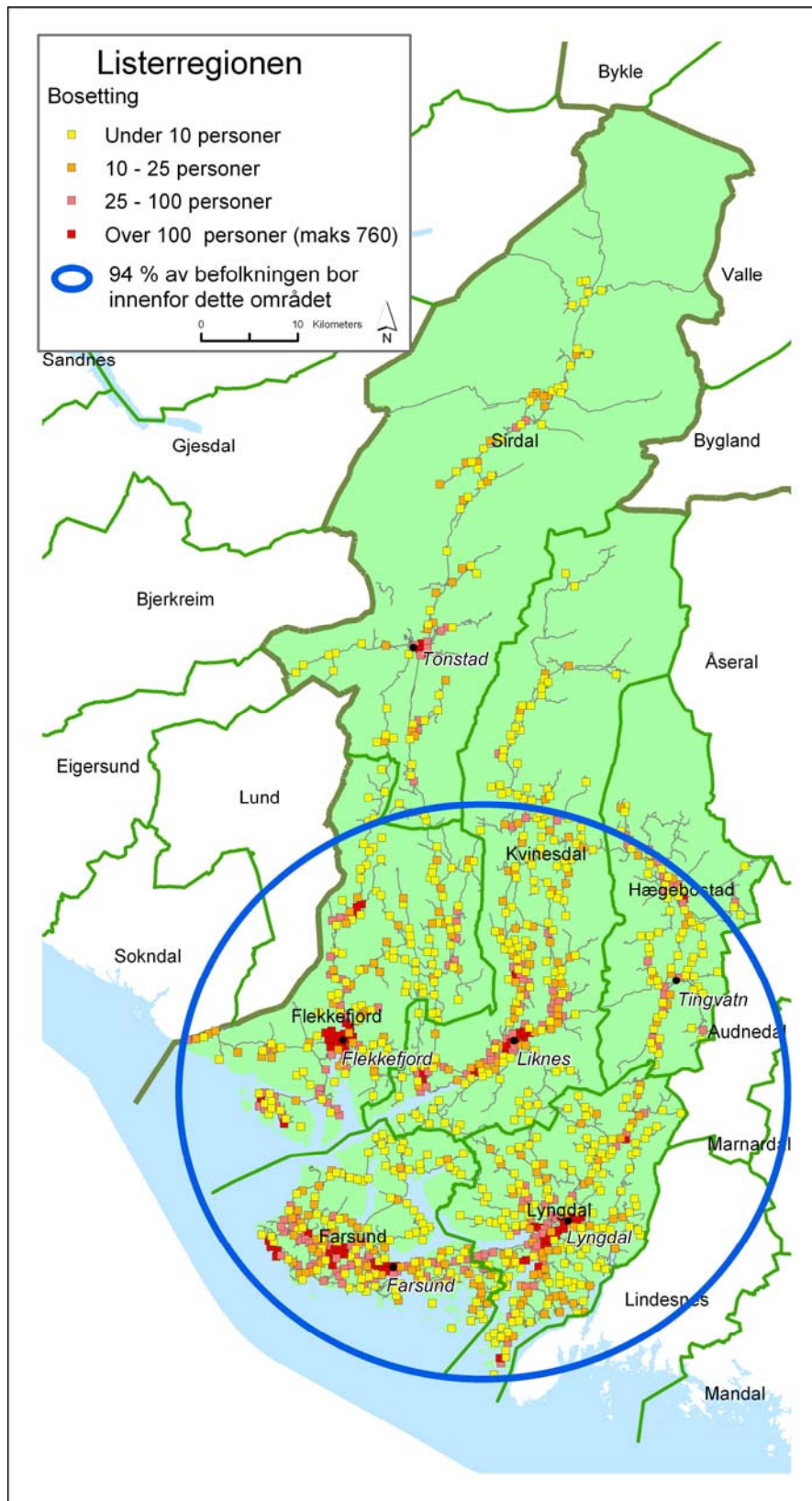
Flekkefjord blir mindre enn 35 minutter. Reisetiden mellom Farsund og Flekkefjord reduseres med nesten en halv time og mellom Lyngdal og Flekkefjord med ca. 15 minutter. En innkortning på E39 på 15 kilometer vil også korte ned reisetiden mellom Vest-Agder og Rogaland. Dette vil legge til rette for en integrert bo- og arbeidsmarkedsregion i Lister.



Figur 6: Avstander mellom dagens kommunesentre når Listerpakken er utbygd innen 2010.

Kilde: PANDA og www.vegvesen.no

Figur 6 over gir et inntrykk av hvilke avstander innbyggerne som bor i dagens kommunesentre eller mellom disse kan få til kommunale tjenester og funksjoner i en ny Listerkommune. Det fremgår ikke hvilke avstander innbyggerne som bor i bygder i randsonen av en ny storkommune vil kunne regne med å få. Dette er heller ikke enkelt å beregne i og med at valg av kommunesenter er uklart. Men neste kart (figur 7) viser befolkningsmønsteret i Listerregionen per i dag. Dette kartet gir oss et inntrykk av hvordan de ca. 35 000 innbyggerne i en ny Listerkommune fordeler seg geografisk. Vi ser her at det er en sterk konsentrasjon av bosetting i sørlige deler av Listerregionen. Ca. 95 prosent av befolkningen i et slikt kommunalternativ vil være bosatt innenfor den knappe halvparten av kommunenes areal som ligger nærmest kysten. Det viser at selv om dette Listerregionen er stor i geografisk utstrekning vil et stort flertall av befolkningen få akseptabel reiseavstand til et eventuelt kommunesenter, forutsatt at dette blir lagt til en av de fire største kommunene i Listerregionen.



Figur 7 Bosettingsmønsteret i Listerregionen

Tilgjengelighet - andre faktorer

I kommunestrukturdebatten er selvsagt fysiske avstander mellom kommunale tjenester og brukere svært sentralt. Men i økende grad gjør også andre forhold seg gjeldende i diskusjonen om nærhet til kommunale tjenester. Vi tenker først og fremst på den "elektroniske tilgjengeligheten" som i enkelte sammenhenger minsker behovet for innbyggerne å oppsøke kommunale kontorer. Dette erstatter selvsagt ikke all behov for fysisk kontakt mellom innbyggere og kommunens ansatte/politikere, men det bidrar til å endre kommunikasjonsformen. Eksempelvis vil innbyggerene i langt mindre grad enn tidligere ha behov for å hente søknadsskjemaer av ulikt slag på kommunens kontorer, fordi disse etter hvert er gjort tilgjengelig på kommunens hjemmesider. Også informasjon, kontakt med administrasjon og politikere er mulig å oppnå via e-post. Referater fra kommunestyremøter legges ut på kommunen hjemmesider sammen med annet nytt i kommunen. Fortsatt er deler av befolkningen ikke aktive brukere av internett og e-post, men dette vil gjelde stadig færre.

En annen side ved innbyggernes tilgjengelighet til kommunale tjenester og funksjoner har med åpningstider å gjøre. Mest sannsynlig vil en felles kommune med 35 000 innbyggere ha et grunnlag for lengre åpningstider, for eksempel for ulike typer kontortjenester, sammenlignet med hva hver og en av dagens kommuner har muligheten for.

Konklusjon tilgjengelighet

Det finnes ikke et enkelt mål for hva som er akseptabel reiseavstander for arbeids- og servicereiser i en kommune. I inndelingen av bo- og arbeidsmarkedsregioner i Norge er reisetid på 75 minutt lagt til grunn som et av kriteriene for kommuneinndeling.⁹ Legges dette til grunn for akseptabel avstand i en ny kommune på Lister, vil dette være oppfylt for storparten av innbyggerne dersom kommunesenteret legges til senteret i en av de fire største kommunene. Innbyggerne i øvre del av Sirdal vil antakelig få lengst reisevei til det nye kommunesenteret.

Tilgjengelighet er som nevnt også knyttet til hvilke tjenester som vil bli berørt. Når det gjelder de tjenestene som innbyggerne gjerne bruker daglig eller ofte vil disse som i dag i en ny Listerkommune i hovedsak måtte lokaliseres der folk bor. En sammenslutning vil derfor ikke gi de store endringene i avstanden til tjenester som pleie- og omsorgstjenester, skoler og barnehager for innbyggerne i Listerregionen. En kan likevel ikke utelukke endringer knyttet til at kommunen ønsker å utnytte stordriftsfordeler. Når det gjelder såkalte kommunale "kontortjenester", som sosialkontor, barnevern og tekniske kontortjenester, vil disse slåas sammen til felles enheter, og trolig også lokaliseres på samme sted ved en sammenslutning. Men det er også mulig å ta i bruk organisasjonsmodeller som vil sørge for desentraliserte representasjon av disse tjenestene. For Listerregionen vil avstanden mellom enkelte deler av en kommune og et eventuelt sentrum kunne bli relativt lang. Det gjør desentraliserte modeller aktuelle. Administrativ ledelse vil ved en sammenslutning samles i det valgte kommunesenteret. Også fellesfunksjoner som økonomi, administrasjon og personal vil trolig samles på et sted, ut fra argumentet om at dette gir stordriftsfordeler. Men samtidig er dette også funksjoner som en i en ny Listerkommune både ut fra politiske og praktiske grunner

⁹ NIBR-rapport 2002:20. "Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner".

kan velge å lokalisere på flere steder i den nye kommunen. Teknologien gjør det for eksempel mulig å lokalisere økonomifunksjonen andre steder enn i et kommunesenter.

6.3.6 Regional innovasjon og samfunnsutvikling

En sammenslutning kan gi positive effekter innenfor flere områder som har betydning for kommunens evne til å utøve rollen som samfunnsutvikler.

- Arealbruk
- Senterstruktur
- Næringsutvikling
- Kommunikasjon

Vi har tidligere redegjort for hvorfor vi har lagt mest vekt på disse områdene. Det er et gjensidig avhengighetsforhold mellom disse områdene, men vi vil i gjennomgangen av de ulike utredningsalternativene ta utgangspunkt i forholdet mellom samfunnsutvikling og næringsutvikling. Dette er av spesiell interesse fordi det danner grunnlaget for lokal verdiskaping og for bosetting og utvikling av bærekraftige lokalsamfunn. Endringer i næringsgrunnlaget, endrer ofte samfunnsstrukturen og legger premissene for kommunenes strategiske valg som samfunnsutvikler.

Under kapitlet om regional innovasjon og samfunnsutvikling for alternativet Knutepunkt Sørlandet presenteres en modell for kommunenes mulighet til å påvirke beslutninger i næringslivet og et sett med arbeidshypoteser som også anvendes her.

Ser vi nærmere på de økonomiske regionene til SSB som utgjør Listerregionen,¹⁰ får vi frem følgende sterke næringer etter andel av sysselsettingen. Ved å se på produksjonsverdi vil man få frem noen andre næringer, men vi har her valgt sysselsetting fordi det ofte gir en god indikasjon på hvor viktig næringen er i et lokalt perspektiv.

¹⁰ Listerregionen består av den økonomiske regionen Flekkefjord som består av kommunene Flekkefjord, Kvinesdal og Sirdak, og den økonomiske regionen Lyngdal/Farsund som består av kommunen Farsund, Lyngdal og Hægebostad

Tabell 7: Regionalt sterke næringer etter andel sysselsatte i SSB' økonomiske regioner som utgjør Listerregionen. Kilde: PANDA

Regionalt sterke næringer	Regionalt sterke næringer
Lyngdal-Farsund	Flekkefjord
15 Trelast- og trevareindustri	3 Fiske og fangst
26 Ikke-jernholdig metallindustri	4 Fiskeoppdrett
32 Transportmiddelindustri ellers	9 Fiskeforedling
42 Land- og lufttransport	14 Lær- og lærvareindustri
46 Forretningsmessig tjenesteyting	25 Jern- og stålindustri
50 Statlig tjenesteyting	35 Kraft og vannforsyning
	41 Innenriks sjøfart

Listerregionen kjennetegnes av sine store industribedrifter med internasjonale eiere og markeder. Disse vil være sårbare for endringer i kraftpriser og i internasjonale konjunkturer. Agderforskning (FoU rapport nr8/2001) trekker frem flere positive sider ved regionen; **Levedyktig verkstedindustri, nyskapende prosessindustri, involvert i oppdrettsnæring, attraktivt klima, godt shippingmiljø og at den har en god lærlingutdanning.**

Hva kan man så med utgangspunkt i næringsstrukturen i Listerregionen se for seg av muligheter og utfordringer ved en kommunesammenslutning eller en samkommunemodell?

- Når det gjelder arealbruk er det ingen av dagens kommuner som kan betegnes som et pressområde. Derfor er det mindre å hente på en sammenslutning ut fra behovet for å utnytte næringsareal i en nabokommune, noe som ofte er tilfelle i pressområder. Med dagens kommunestruktur ligger det til rette for å opprettholde en arealbruk hvor alle har sin nærings og samfunnsutviklingsstrategi innenfor et begrenset geografisk område. Næringshagenettverket som er etablert under VS2010-programmet kan motvirke en slik utvikling. Utfordringen er kommunene er villige til å gi noe til andre når man ikke er under samme politisk ledelse. I tillegg kommer at kommunene blir for små til å tenke helhetlig når det gjelder oppbygging og utnyttelse av næringsareal som kan gagne hele regionen.
- Mangelen på et naturlig administrativt sentrum for regionen gjør at Listerregionen passer inn i det Amdam m fl (Møreforskning 2003-05-29) betegner som en polysentrisk region hvor det skal sterke krefter til for å få til en samling i en større enhet. Det polysentriske knyttes ofte til spredtbygde og tynt befolkede områder som vel passer for innlandsdelen av regionen, men ikke på kystområdene. For næringsutvikling og samfunnsutvikler rollen er det en utfordring at det ikke finnes et naturlig senter som kan ta på seg en pådriverrolle for en større region. Dette har kanskje ikke så mye å si for allerede etablerte næringer, men det vil ha betydning for regionens tiltrekningskraft for nyetableringer. Forretningsmessige tjenester til andre virksomheter er i vekst på Agder, men tiltrekkes ofte av områder med klar senterstruktur og variert næringsliv. Unge mennesker i etableringsfasen krever en stor bredde både på offent-

lige og private tjenester, og det vil være en utfordring for den enkelte kommune slik det er i dag og tilby attraktive arbeidsplasser med tilhørende bo –og velferdstilbud.

- De store industriarbeidsplassene i Listerregionen er sårbare. Det er krevende for en enkelt kommune å komme i inngrep med beslutningstakere som sitter ved nasjonale eller internasjonale hovedkontor og tar de strategiske beslutningene, men det er usikkert om en sammenslutning vil endre på dette. Derimot kan en sammenslutning gi større slagkraft i nærings- og samfunnsutviklingsrollen om ledelsen sitter lokalt. Større kommuner kan målrette flere ressurser til å bistå mindre lokale bedrifter i videre utvikling av virksomhetene – enten i et større lokalt marked, nasjonalt eller internasjonalt. En strategi kan være å satse sammen på utvikling av små og mellomstore bedrifter med utgangspunkt i den spennende verkstedindustrien som allerede eksisterer i regionen og nyskaping innen prosessindustrien. Dette vil også gi grobunn for andre tjenesteytende næringer i regionen. I Norge er Kongsberg og i den senere tid Raufoss eksempler på en slik strategi som har gitt gode resultater. For de større lokale virksomhetene med nasjonale og internasjonale markeder er det viktig at kommunene har ressurser til å tenke samfunnsutvikling på bred basis slik at man kan tiltrekke seg tilstrekkelig og kvalifisert arbeidskraft.
- Endringer i kommunikasjonsmuligheter og i infrastrukturprosjekter som Listerpakken er behandlet tidligere. For næringsutvikling og samfunnsutvikling spesielt har det kanskje størst betydning for mobiliteten i arbeidsstyrken, og ikke minst regionens mulighet til å tilby jobb til såkalte ”tokarriere-familier”. Samlet innsats fra flere kommuner vil gjøre det lettere å tiltrekke seg godt kvalifisert arbeidskraft.

6.3.7 Demokrati og deltakelse

I forbindelse med kommunesammenslutning er dette kriteriet først og fremst knyttet til kommunens demokratiske funksjon. Det vil si innbyggernes reelle mulighet til å påvirke kommunens avgjørelser gjennom deltakelse i valgprosessen, direkte kontakt med politikere eller andre former for deltakelse (Myrvold 2001). Men det er også relatert til egenskapen ved de sakene innbyggerne kan påvirke. Selv om vi har et generalistkommunesystem vil det være forskjell mellom store og små kommuner med hensyn til områder kommunen i realiteten har innflytelse over. Større kommuner har i realiteten flere saksområder, og mer kraft til å påvirke regionale og nasjonale prosesser og spørsmål. Det betyr at innbyggerne i disse kommunene både gjennom valg og gjennom alternative deltakelsesformer gis mulighet til å påvirke flere og tyngre politiske saker.

Som nevnt i kapittel 4.7 viser forskning at det ikke er noen klar sammenheng mellom kommunestørrelse målt i innbyggertall og demokrati. Vi ser at det i de større kommunene er et noe større innslag av alternative deltakelsesformer, som deltakelse i demonstrasjoner, protestmøter og lignende (Bukve i Østlandsforskning 2003). Samtidig er det slik at valgdeltakelsen er større i de mindre kommunene. I tråd med det som er en generell trend kan en sammensluttet Listerregion oppleve lavere valgdeltakelse enn dagens nivå i de seks kommunene. Men det er like sannsynlig at vi opplever økt politisk aktivitet i området som en følge av en sammenslutning. Innbyggerne kan oppleve større behov for å engasjere seg for

sitt område (for eksempel grenda eller bygda) dersom de blir en del av en større kommune. Det kan både påvirke valgdeltakelse i positiv retning, og et kan gi økt engasjementet i lokale foreninger og lagsarbeid.

Økt avstand mellom innbyggerne og deres valgte politikere kan gjøre det vanskeligere for innbyggerne i Listerregionen å påvirke politiske beslutninger. En sammenslutning gir et høyere forholdstall mellom valgte representanter til kommunestyret og innbyggere enn det som er tilfellet i dagens kommuner. Det vil bety flere velgere bak hver kommunestyrerepresentant. Det vil trolig også redusere den geografiske representasjonen i området. Et nytt kommunestyre vil sannsynligvis ha færre representanter fra Sirdal enn det i dag er kommunestyrevalgte i Sirdal kommunestyre. Slik sett vil det trolig være "færre" politikere fra deres eget område å ta direkte kontakt med for innbyggerne i Listerregionen. Det vil også være større fysiske avtander som kan gi mindre direkte kontakt mellom innbyggerne og politikerne. Det nye kommunestyret vil i mindre grad være opptatt av de helt lokale sakene, og det vil være vanskeligere for innbyggerne å påvirke kommunestyret i slike saker.

Samtidig er det stor sannsynlighet for at partiene i forbindelse med sine nominasjonsprosesser vil være opptatt av å sikre geografisk representasjon. Erfaringene fra store kommuner, som for eksempel Tromsø, er at partiene nettopp tar slike hensyn når de setter opp sine valglistene (Asplan Analyse, 2005). Den nye kommunen kan også bidra til å sikre geografisk representasjon gjennom valgordningen. Et system med valgkretser til kommunestyret basert på de gamle kommunegrensene er en mulig løsning.

I tillegg vil den teknologiske utviklingen gi mulighet til å redusere avstanden mellom innbyggeren og de folkevalgte. Ulike former for elektronisk demokrati (e-demokrati) kan tas i bruk for å styrke dialogen mellom politikerne og innbyggerne. Den teknologiske utviklingen gir muligheter for å etablere nye demokratiske arenaer. Det vil også være flere større saker av betydning å påvirke for politikerne, og dermed også for innbyggerne som velger dem og kontakter dem. Det vil for eksempel gi politikere og innbyggere fra Sirdal mulighet til å påvirke nye saksområder i andre deler av den nye kommunen. Det vil også gi større mulighet til å påvirke regionale prosesser og saker.

Kvaliteten på demokratiet dreier seg altså ikke bare om størrelse. Den er vel så mye avhengig av kommunens evne og vilje til å legge til rette for medvirkning, og innbyggernes vilje til å delta. Det betyr at kommunen må prioritere å inkludere sine innbyggere i politiske prosesser, både ved valg og mellom valg. Det siste innebærer at det eksisterer arenaer for dialog og medvirkning der innbyggerne kan delta. Den teknologiske utviklingen tilsier at vi i tida framover vil se en omfattende utvikling knyttet til e-demokratiske løsninger. Større kommuner kan ha bedre kapasitet til å prioritere denne typen arbeid, som ofte krever både kompetanse og ressurser. Det vil kunne redusere demokratitapet som følger av større avstand mellom innbyggerne og politikerne. Dette forutsatt at innbyggerne griper mulighetene som finnes. En sammensluttet Listeregion kan på den måten også gi demokratiske gevinster.

Det er også mulig å kompensere for større avstander mellom innbyggerne og politikerne i en ny Listerkommune gjennom ulike tiltak for å sikre lokal innflytelse. Medbestemmelse kan sikres med andre tiltak, som for eksempel:

- Grendeutvalg (fungerer som høringsinstanser på vegne av lokalsamfunnet).

- Lokallag av politiske partier (nominerer folk fra lokalsamfunnet til kommunestyre/bystyret).
- Nye politiske partier/lister (lokalsamfunnet oppretter et eget parti eller en egen liste som stiller til valg til kommunestyret/bystyret).
- Brukermedvirkning for eksempel gjennom brukerutvalg (lokale utvalg av brukere, pårørende eller foresatte, knyttet til tjenestesteder eller institusjoner lokalisert i lokalsamfunnet).

6.3.8 Fellesskap; tilhørighet og identitet

Når det gjelder dette kriteriet er den interessante sammenhengen om det eksisterer et fellesskap for det aktuelle området. Er det et fellesskap som gir et potensial til å skape en felles tilhørighet og identitet til Listeregionen som kommune? Vi vil knytte dette til følgende faktorer som vi regner som byggere av identitet på tvers av kommunegrensene:

- 1) Pendling; bo- og arbeidsmarkedsfellesskap.
- 2) Interkommunale samarbeidstiltak; kultur og tradisjon for samarbeid mellom kommunene i området.

Pendling; bo- og arbeidsmarkedsfellesskap

Arbeidspendling mellom kommunene forteller oss noe om hvor nært kommunene er knyttet sammen i et felles bo- service- og arbeidsmarked. Stor grad av pendling mellom kommunene forteller oss at innbyggere og næringsliv har felles interesse med hensyn til arbeidsplasser, service og tjenestetilbudet. Jukvam (2002) har blant annet brukt kriteriene reiseavstand og pendlingsnivå for å sette sammen bo- og arbeidsmarkedsregioner (boA-regioner). I følge Jukvams inndeling tilhører de seks kommunene i Listeregionen fire ulike boA-regioner. Sirdal er alene en boA-region, mens Hægebsotad tilhører Indre Vest-Agder. Flekkefjord og Kvinesdal er sammen med Lund i Rogaland boA-regionen Flekkefjord. Farsund og Lyngdal utgjør boA-regionen Farsund.

Tabell 8 og 9 under viser pendlingsmønsteret mellom kommunene i Listeregionen.

Tabell 8: Arbeidspendling mellom kommunene i Lister. Absolutte tall. Kilde: SSB/PANDA

Fra	Til						
	Farsund	Flekkefjord	Lyngdal	Hægebostad	Kvinesdal	Sirdal	Ut av region
Farsund	3255	20	342	7	23	4	628
Flekkefjord	10	3342	14	4	172	42	667
Lyngdal	264	24	2385	25	61	6	579
Hægebostad	9	12	75	477	31	5	188
Kvinesdal	17	279	49	15	1873	22	331
Sirdal		21	6	1	8	803	97
Inn til regionen	152	284	358	92	101	82	
Arbeidsplasser i kommunen	3707	3982	3229	621	2269	964	
Listerregionen	3555	3698	2871	529	2168	882	
Inn til regionen	152	284	358	92	101	82	
Netto innpendling	-476	-383	-221	-96	-230	-15	

Tabell 9: Arbeidspendling mellom kommunene i Lister. Prosent. Kilde: SSB/PANDA

Fra	Til						
	Farsund	Flekkefjord	Lyngdal	Hægebostad	Kvinesdal	Sirdal	Ut av region
Farsund	76,1 %	0,5 %	8,0 %	0,2 %	0,5 %	0,1 %	14,7 %
Flekkefjord	0,2 %	78,6 %	0,3 %	0,1 %	4,0 %	1,0 %	15,7 %
Lyngdal	7,9 %	0,7 %	71,3 %	0,7 %	1,8 %	0,2 %	17,3 %
Hægebostad	1,1 %	1,5 %	9,4 %	59,8 %	3,9 %	0,6 %	23,6 %
Kvinesdal	0,7 %	10,8 %	1,9 %	0,6 %	72,4 %	0,9 %	12,8 %
Sirdal	0,0 %	2,2 %	0,6 %	0,1 %	0,9 %	85,8 %	10,4 %
Inn til regionen	4,1 %	7,1 %	11,1 %	14,8 %	4,5 %	8,5 %	

Sentrale trekk ved pendlingsmønsteret i regionen er:

- Sirdal har arbeidsplasser til 803 (86 %) av sine egne arbeidstakere. Hægebostad har tilsvarende 477 (60 %).
- Flekkefjord og Lyngdal er de viktigste arbeidsmarkedene for de andre kommunene i regionen. Viktige arbeidsmarkeder utenfor egen kommune er Flekkefjord for arbeidstakerne i Kvinesdal (279), Lyngdal for Farsund (342) og Hægebostad (75).
- Mellom Farsund og Lyngdal er det gjensidig pendling.
- Det er lite pendling mellom Sirdal og de fem andre kommunene, men noe pendling til og fra Flekkefjord.
- Pendling ut av regionen går til Stavanger fra Flekkefjord (105), Fra de andre, med unntak av Hægebostad, er det 45-60 dagpendlere fra hver kommune.
- Pendling til Kristiansand er først og fremst fra Farsund (159), Flekkefjord (81), og Lyngdal (140).
- Alle kommunene har større arbeidspendling ut av kommunene enn innpendling.

Pendlingsmønsteret gir ikke noe grunnlag for å kunne peke ut et sterkt felles senter i Listerregionen. Lyngdal, Flekkefjord og Farsund har noe innpendling fra de andre kommunene, men ingen av dem skiller seg ut ved at de mottar hovedtyngden av innpendlingen.

Det som også kjennetegner pendlemønsteret i Listerregionen er at det er relativt stor pendling ut av regionen. Det er også relativt beskjedent omfang av pendling innad i noen av boA-

regionene. I 2003 pendlet ca. åtte prosent fra Lyngdal til Farsund, og åtte prosent fra Farsund til Lyngdal. Til gjengjeld pendlet nesten 15 prosent fra Farsund og drøyt 17 prosent fra Lyngdal ut av Listerregionen. Hægebostad er kommunene i området med størst utpendling fra Listerregionen med 23.6 prosent utpendling. Men kommunen er også den som har største innpendling til andre kommuner i Listerregionen, med nesten 10 prosent til Lyngdal og nesten fire prosent til Kvinesdal.

Dette indikerer at det eksisterende bo-, service og arbeidsmarkedet i liten grad trekker i retning av et fellesskap i Listerregionen. Dette til tross for overkommelige avstander mellom de ulike kommunesentrene for storparten av innbyggerne, jf. kapittel 6.3.5.

Interkommunalt samarbeid¹¹

Det som kjennetegner det interkommunale samarbeidet i Listerregionen er 1) det er relativt lite omfattende, 2) det er lite samarbeid der alle kommunene deltar, og 3) de er ikke noe klart samarbeidsmønster i regionen.

De 6 kommunene deltar sammen med alle kommunene i Vest-Agder i Eva-samarbeidet (etablerervirksomhet/næringsutvikling). de deltar også sammen i et samarbeid om revisjon (revisjonssekretariat) i området. Det er også noe samarbeid mellom de tre indre kommunene (Hægebostad, Sirdal og Kvinesdal) på barnevern og IKT. Lyngdal og Farsund deltar i et samarbeid om brann/beredskap med en rekke kommuner i Aust-Agder. Kvinesdal, Flekkefjord og Sirdal samarbeider med Lund i Rogaland om renovasjon, mens Farsund, Lyngdal og Hægebostad deltar i renovasjonssamarbeid med kommuner øst for Lister.

Regionrådet for Lister (Listerrådet) består av de seks kommunene som inngår i alternativet Listerregionen. En av ordførerne leder Listerrådet, og denne blir valgt av deltakerkommunene for fire år av gangen. Sekretariatsfunksjonen følger ledervervet. Listerrådet er ikke selv det formelle ansvaret for noe av det interkommunale samarbeidet som foregår i området.

Vår vurdering er at samarbeidsmønsteret i Listerregionen bare i noen grad bidrar til å forme et fellesskap i Listerregion. Samarbeidet i Listerrådet er ikke et politisk fellesskap med høy grad av integrasjon. Listerrådet fungerer derfor ikke som en sterk bygger av fellesskap i området. Samtidig er omfanget av det interkommunale samarbeidet i Listerregionen beskjedent, både med hensyn til bredde og dybde. Det bidrar også i liten grad til å bygge et fellesskap mellom kommunene i Listerregionen.

6.3.9 Rettssikkerhet

I følge Myrvold (2001) betyr rettssikkerhet at *”den enkelte innbygger skal være sikret mot vilkårlighet og overgrep fra myndighetenes side og at den enkelte skal ha mulighet for å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser”*. Rettssikkerhet er i hovedsak knyttet til kommunens rolle som myndighetsforvalter, og setter krav til:

¹¹ Vi har ikke kunnet oppdrive en fullstendig og oppdatert oversikt over de interkommunale samarbeidene som kommunene i Listerregionen deltar i. Opplysningene vi har om status for det interkommunale samarbeidet stammer fra et referat fra møte i Listerrådet 26.11.04.

- Juridisk og forvaltningsmessige kapasitet og kompetanse til å utøve saksbehandling i henhold til gjeldende krav.
- Effektivitet og habilitet i saksbehandlingen.

Kriteriet rettssikkerhet er altså nært knyttet til kriteriet kompetanse og kapasitet. Data om status for hver enkelt kommune i Listerregionen på dette området har det ikke vært mulig å skaffe innenfor den (tids)rammen dette prosjektet har hatt. Vi kan derfor ikke si noe sikkert om kommunene i Listerregionen i dag klarer å innfri kravene til innbyggernes rettssikkerhet.

Men generelt er det slik at kravene til alle kommuners juridiske og forvaltningsmessige kompetanse og kapasitet har økt. Det skyldes blant annet at kommunenes oppgaveportefølje er blitt mer kompleks og omfattende. Det skyldes også at bruken av individuelle rettigheter til kommunale tjenester har økt. Mye tyder på at denne tendensen vil fortsette. Det gir et økt behov i kommunene for forvaltningskompetanse på flere nivåer, og på stadig flere områder i den kommunale tjenesteproduksjonen. Basert på erfaringer fra situasjonen i dag kan vi si at de mindre kommunene har, og vil ha større problemer med å oppfylle kravene til denne typen kompetanse hos sine ansatte, og i sin organisasjon. Det betyr at det i de mindre kommunene er knyttet større usikkerhet til innbyggernes rettssikkerhet enn i en større kommune med større kapasitet på dette området.

To av kommunene i Listerregionen er relativt små kommuner. Det betyr at de trolig mange av de samme utfordringene som små kommuner generelt har når det gjelder ivaretagelse av innbyggernes rettssikkerhet. Vår vurdering her er derfor i hovedsak basert på mulige konsekvenser for rettssikkerheten som en følge av at kommunene blir større.

En kommunesammenslutning i Listerregionen vil for det første gi muligheter til å øke den juridiske og forvaltningsmessige kapasiteten totalt sett i området. Det vil gi bedre utnyttelse av de samlede ressursene som er (i kommunene) på dette området. Det å samle denne kompetansen i en organisasjon gir sannsynligvis bedre resultater enn det som er mulig å få til i dag. En sammensluttet Listerregion også vil kunne etablere et større fagmiljø med ren juridisk og forvaltningsmessig kompetanse. Det vil gjøre det lettere å kvalitetssikre saksbehandlingsarbeidet som blir gjort på de ulike områdene, og gi innbyggerne større trygghet om at formelle prosedyrer og regelverk blir fulgt.

Kommunestørrelse kan også bety noe for å unngå problemene med habilitet. I små kommuner kan forholdene være for små til at kravet om tilstrekkelig avstand mellom saksbehandler og bruker er mulig å oppnå. Dette vil være et mindre sannsynlig problem i en større Listerregion enn det er i dag.

På den andre siden finnes det en del fordeler for saksbehandlingen med det å være relativt små kommuner som Listerkommunene er i dag. De større byråkратиene kan være tungroddede, og dermed gi treg og omstendelig saksgang. Det kan gå ut over kravet til effektivitet i saksbehandlingen. De relativt små fagmiljøene vi finner i Listerregionen i dag kan ha den fordel at de har større fleksibilitet, og dermed bedre effektivitet i behandlingen av saker. I de mindre kommunene generelt vil de også ha mer uformell kompetanse og stor kunnskap om lokale forhold som gir grunnlag for å utøve et bedre skjønn i saksbehandlingen.

6.4 Er samkommunen et alternativ til sammenslutning?

I debatten om framtidens kommunestruktur blir tettere og mer omfattende interkommunalt samarbeid nevnt som et alternativ til kommunesammenslutning. En modell for formalisert samarbeid er å etablere en samkommune. Spørsmålet er om samkommunen kan være et hensiktsmessig alternativ til sammenslutning for kommunene i Listerregionen. Som organisasjonsmodell har samkommunen både sterke og svake sider.

Hva taler for en samkommune?

Etablering av en samkommune innebærer i utgangspunktet mindre omstillingskostnader enn en kommunesammenslutning for de involverte kommunene. De seks Listerkommunene vil kunne bestå som egne kommuner, hver med sin egen administrasjon og sine egne folkevalgte. Samkommunemodellen er også fleksibel og kan tilpasses det reformbehovet kommunene opplever knyttet til kommuneoverskridende oppgaver. Listerkommunen kan selv styre grad av integrasjon gjennom valg av oppgaver det blir samarbeidet om. Samtidig kan oppgaver som kommunene mener best blir løst lokalt forbli et ansvar for den enkelte kommune. Trolig vil kommunene dermed overføre ansvaret for noen oppgaver til den nye samkommunen, men vil beholde ansvaret selv for hovedtyngden av sin virksomhet.

En samkommune for Listerregionen kan også bøte på noen av de generelle utfordringene med det interkommunale samarbeidet. Det gjelder blant annet tendensen til beslutningsvegring. En samkommune kan være mer beslutningseffektiv enn andre interkommunale organer ved at den gjør parallelle behandlinger og beslutninger i hver enkelt kommune unødvendig.

Dersom kommunene velger å tilføre samkommunestyret vesentlig politisk myndighet kan det sette fart i det interkommunale samarbeidet i regionen. Listerkommunene samarbeider lite om å løse kommunale oppgaver og felles kommuneoverskridende utfordringer. En samkommune kan derfor være et steg i retning av integrasjon i området, og føre kommunene nærmere en felles forståelse for nødvendigheten av samarbeid og fokus på felles utfordringer.

Hva er innvendingene mot en samkommune?

Det kan også reises flere innvendinger mot samkommunemodellen. En sentral innvending er at samkommunen vil representere et fjerde forvaltningsnivå i regionen. Den vil komme inn som et nytt politisk og tjenesteytende nivå. Det kan bidra til å forvirre bildet av hvem som har ansvaret for offentlige tjenester for innbyggerne. Det går også å tvers av målet om en enkel og oversiktlig forvaltning. Samkommunen kan også gi kommunestyrepolitikere i Listerkommunene mindre makt. Når både oppgaveløsningen og ansvaret for viktige tjenester blir løftet ut av kommunen, og inn i samkommunen gir kommunestyret fra seg mye av muligheten til å styre. Det som i utgangspunktet er en modell for å bevare innflytelse i de opprinnelige kommunene kan fort vise seg å ikke ivareta dette hensynet.

Samkommunen representerer også en langt dårligere demokratisk løsning enn både det å opprettholde den eksisterende kommunestrukturen, og en kommunesammenslutning. Samkommunen er indirekte valgt og finansiert. Når viktige oppgaver blir overført til et indirekte valgt nivå svekkes innbyggernes påvirkningskraft på disse oppgavene. Veien fra en stemme til påvirkning på beslutninger blir vesentlig lengre. Vi kan også se for oss at

samkommunen kan bli en konkurrent til både kommunene og fylkeskommunen og bidra til strid om oppgavefordeling, finansiering osv. Det at samkommunen i dag krever bruk av forsøksloven gjør også at selv om omstillingskostnadene for kommunene er noe mindre enn ved en sammenslutning, kreves det betydelig omstillingsarbeid knyttet til etableringen av ordningen. Kommunene må få vedtekter vedtatt og organisasjon tilpasset den nye organisasjonsformen. Erfaringene Innherred samkommune har gjort seg er at dette krever mye ressurser og tid. Det er også slik at det er stor sjanse for at det oppstår uenighet kommunene imellom i forbindelse med dette arbeidet. Det kan igjen tære hardt på samarbeidsklimaet. I Listerregionen, med seks kommuner som skal samarbeide vil dette være en ekstra stor utfordring.

Oppsummering

Vår vurdering er at en samkommune ikke er et godt alternativ til sammenslutning for kommunene Listerregionen. Et nytt (fjerde) forvaltningsnivå vil gi de folkevalgte i kommunene vanskeligere styringsforhold. Det vil gjøre den offentlige forvaltningen mindre oversiktlig for innbyggerne i Listerregionen. Det er også et betydelige demokratisk problem at ansvaret for viktige kommunale tjenester blir løftet ut av det direkte folkevalgte kommunestyret over i et indirekte valgt politisk organ. Det vil gi hovedtyngden av de folkevalgte i Listerregionen mindre innflytelse, og vil samtidig øke avstanden mellom innbyggerne og de politiske beslutningene. Etablering av en samkommune der det er så mye som seks deltakerkommuner er også svært krevende.

6.5 Oppsummering og konklusjoner; Listerregionen

Tabell 10: Vurdering av alternativene for Listerregionen

Listerregionen		
Kommunens rolle	Sammenslutning	Samkommunen
Tjenesteprodusent	+	+
Samfunnsutvikler	+	0
Demokratiutvikler	0	÷ ÷
Myndighetsforvalter	+	+

Tabelen over oppsummerer våre vurderinger av hvilke konsekvenser en sammensluttet Listerregion og en samkommune i Listerregionen har for generalistkommunens fire roller. Hensikten med figuren er å gi en enkel og oversiktlig framstilling av analysen/drøftingen av alternativet Listerregionen. Nedenfor er våre vurderinger av hver enkelt rolle utdypet.

Tjenesteprodusent

Vår vurdering er at både en sammenslutning og en samkommuneløsning vil kunne styrke det kommunale tjenestetilbudet i Listerregion. I særlig grad gjelder dette for innbyggerne i de

minste kommunene. Innbyggerne her vil kunne få tilgang til et bredere spekter av kommunale tjenester. Et større befolkningsgrunnlag gir muligheter for å tilby nye tjenester til alle innbyggerne i Lister. Sammenslutning eller samkommune gir også muligheter til å utnytte faglige stordriftsfordeler. Økt kapasitet og kompetanse gir redusert sårbarhet, og en ny Listerkommune/samkommune vil være bedre rustet til å møte svingninger i behov og eventuelle bemanningsendringer. I negativ retning trekker at den lokale kompetansen de ansatte i de mindre kommunene har i dag kan gå tapt som er resultat av et mer sentralisert tjenestetilbud. Det vil også trolig gi innbyggerne større avstander til noen tjenester, som et resultat av at kontortjenester og administrative tjenester blir sentralisert. Samtidig vil Listerpakken redusere de geografiske avstandene i området betydelig.

Samfunnsutvikler

For samfunnsutviklerrollen har vi vurdert konsekvensene av en sammenslutning som positive, mens en samkommune er vurdert som nøytral. Både en sammenslutning en samkommune har i utgangspunktet positive effekter på samfunnsutviklerrollen. Økt kompetanse i organisasjonen og større regional tyngde (motorfunksjon) er viktige moment. Det vil gi noe gevinst med hensyn til planleggings og verneoppgaver, der kompetansen vil bli vesentlig styrket. Det vil også kunne gi en bedre samordnet og mer helhetlig arealplanlegging i området. Vår vurdering er at disse effektene er vesentlig lettere å ta ut innenfor en sammensluttet Listerregion, enn innenfor en løsning med en samkommune. Dette er først og fremst knyttet til at en sammenslutning vil gi et kommunestyre og en vedtaksmyndighet, mens en samkommune i realiteten har syv vedtaksorganer. Erfaringsmessig er både næringsutvikling og arealplanlegging utfordrende områder å samarbeide om. Motstridende interesser mellom kommunene som vil utgjøre samkommunen vil fort komme til overflaten. Dette vil redusere muligheten til å styrke samfunnsutviklerrollen i området. Mangel på et klart definert sentrum som kan være drivkraft for utviklingen i vil være en utfordring for samfunnsutviklerrollen. Det å ha flere mindre og konkurrerende sentra i et område virker hemmende på mulighetene til en gevinstrealisering av en sammenslutning eller et samarbeid. Også mangelen på en felleskap i området (identitet og tilhørighet) samt lite tradisjon for samarbeid mellom kommunene i Listerregionen om oppgaveløsningen bidrar negativt.

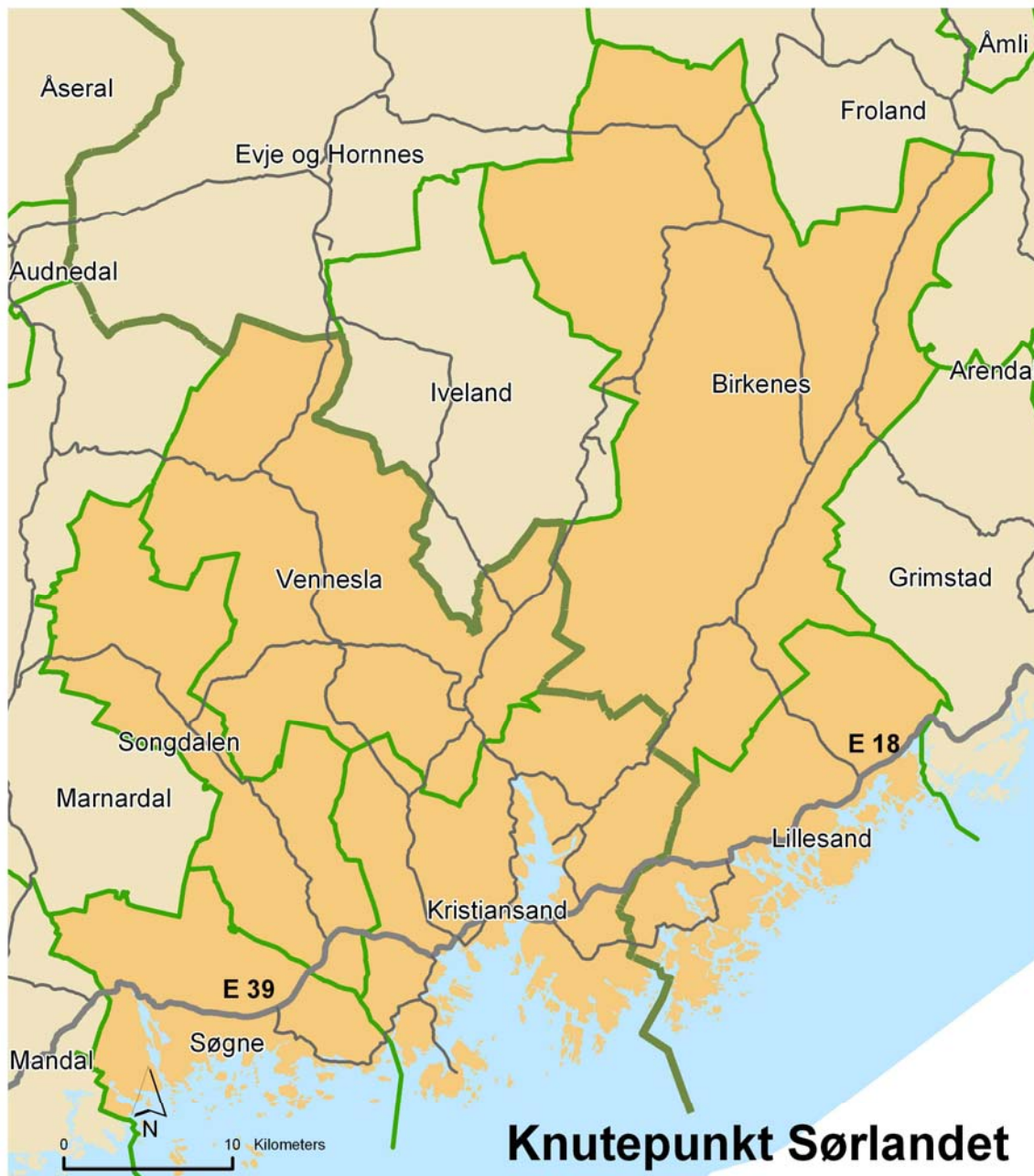
Demokratiutvikler

Vi har vurdert en sammensluttet Listerregion som nøytral for rollen som demokratiutvikler. I positiv retning trekker at kapasiteten i organisasjonen til å bygge nye arenaer for medvirkning, og til å utnytte ny teknologi i dette arbeidet vil øke. De folkevalgte i Listerregionen vil få innflytelse over flere og større områder enn det de fleste har i dag. De vil dermed kunne oppleve å få større regional påvirkningskraft. Deltakelsen blant innbyggerne kan øke som en følge av et større behov for engasjement for lokale saker innenfor en større kommunale enhet. I negativ retning trekker økt avstand mellom folkevalgte og innbyggerne, samt svak identitetstilknytning blant innbyggerne til Listerregionen som en enhet. Når det gjelder samkommunen er dette en vesentlig dårligere demokratisk løsning enn en sammenslutning. Samkommunene kan bli et fjerde forvaltningsnivå som gir økte styringsproblemer for politikerne, og en mer komplisert forvaltning for innbyggerne. Den er indirekte valg, noe som øker avstanden mellom innbyggerne og beslutningene ytterligere. Veien fra en stemme til påvirkning av beslutninger blir vesentlig lengre.

Myndighetsforvalter

Vurderingen er at både en kommunesammenslutning og en samkommune gir bedre forutsetninger for at innbyggernes rettssikkerhet blir ivaretatt i Listerregionen. Økte muligheter til å rekruttere fagkompetanse og større fagmiljø gir mindre risiko for feil i saksbehandlingen og bedre muligheter til å kvalitetssikre arbeidet. Det gir også bedre muligheter til å behandle saker effektivt, dvs. innenfor rimelig tid. Ved at kapasiteten øker vil det være lettere å kanalisere ressurser til akutte og vanskelige saker. Det gir også bedre forutsetninger for å imøtekomme de økte kravene til kommunene som et resultat av mer bruk av lovfestede individuelle rettigheter.

7 KNUTEPUNKT SØRLANDET



Figur 8: Kommunene som inngår i utredningsalternativet for Østregionen.

7.1 Innledning

Knutepunkt Sørlandet består av kommunene Kristiansand, Søgne, Songdalen og Vennesla i Vest-Agder, og Lillesand og Birkenes i Aust-Agder. I tråd med mandatet for utredningen vil vi for dette alternativet se særskilt på konsekvensene en sammenslutning har for samfunnsutviklerrollen, dvs. næringsutvikling og disponering av areal. I tillegg vil vi fokusere på hvordan man kan bevare lokal identitet og selvstyre på sentrale områder for de nåværende kommunene.

I kapittel 7.2 drøfter vi hvilke effekter en kommunesammenslutning vil få for Knutepunkt Sørlandet. I underkapitlene redegjør vi for sannsynlige effekter på de ulike kriteriene. I kapittel 7.3 drøfter hvordan lokal medbestemmelse kan sikres i en ny storkommune. I kapittel 7.4 oppsummerer vi analysen av Knutepunkt Sørlandet som nytt kommunealternativ.

7.2 Gjennomgang av kriteriene

I dette kapitlet vil vi drøfte hvordan en kommunesammenslutning i Knutepunkt Sørlandet påvirker de ulike kriteriene vi har valgt ut. Dette vil gi oss grunnlag for å vurdere hvordan en kommunesammenslutning i Knutepunkt Sørlandet vil påvirke kommunens evne til å utøve rollene som tjenesteproducent, samfunnsutvikler, demokratiutvikler og myndighetsforvalter.

7.2.1 Demografi

Folketall og sammensetning er viktig i diskusjonen om kommunestruktur av flere grunner (jf. kapittel 4.1). Kommunene må ha en viss størrelse for å kunne hente ut stordriftsfordeler og for å kunne tilby de mest spesielle tjenestene. Videre har størrelse betydning for muligheten til å ha robuste fagmiljøer innen alle tjenesteområder. Delegering av nye oppgaver til kommunene og økt krav til effektivitet og kvalitet stiller krav til kompetanse og kapasitet som de mindre kommunene vil ha vansker med å oppfylle. Aldersammensetningen sier noe om framtidig behov for tjenester og forventet utgiftsnivå

Figuren under viser befolkningsutviklinga i Knutepunkt Sørlandet. Den viser at regionen har hatt en jamn vekst i folketallet, og at denne veksten forventes å fortsette.

Tabell 11: Befolkningsutvikling Knutepunkt Sørlandet

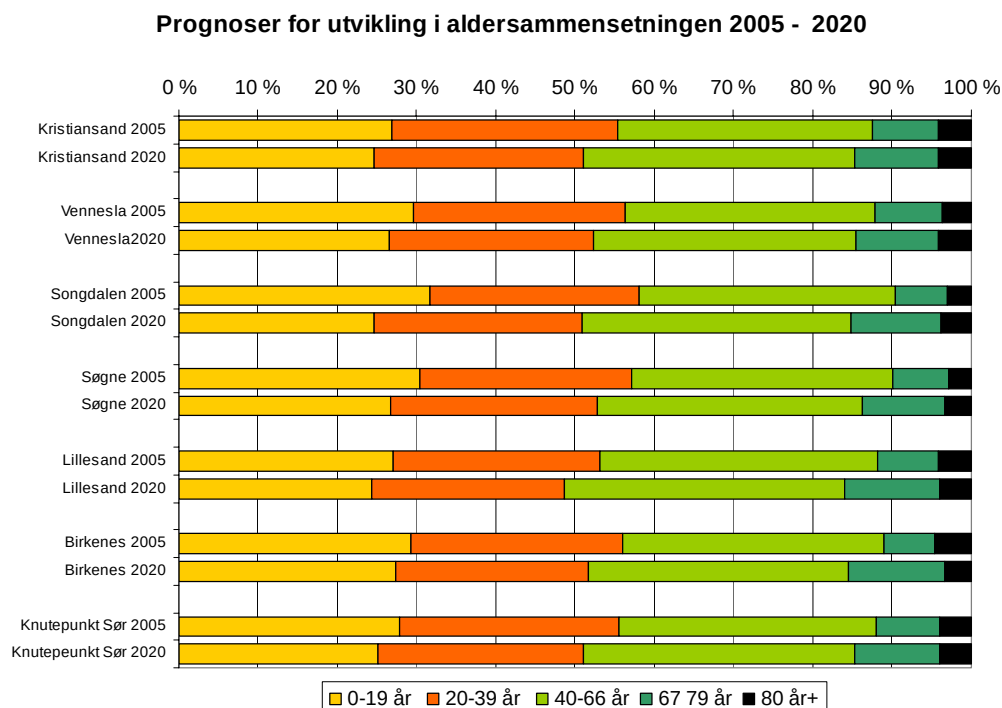
	1990	2005	2020	Endring 1990 - 2005	Endring 2005 - 2020
Kristiansand	64888	76066	86273	17,2 %	13,4 %
Vennesla	11517	12427	13420	7,9 %	8,0 %
Songdalen	5115	5556	5879	8,6 %	5,8 %
Søgne	7486	9547	11224	27,5 %	17,6 %
Lillesand	8036	9043	10136	12,5 %	12,1 %
Birkenes	4062	4340	4947	6,8 %	14,0 %
Knutepunkt Sør	101104	116979	131879	15,7 %	12,7 %

Kommunene i Knutepunkt Sør er relativt store sammenlignet med de to andre utredningsalternativene. Kun Birkenes kan etter SSBs definisjon betraktes som småkommune,¹² selv om Songdalen heller ikke er stor. Kristiansand defineres som stor kommune og de fire resterende som mellomstore. Regionen er et vekstområde. Siden 1990 har regionen vokst med nesten 16 % og det forventes at dette vil fortsette i årene som kommer. I 2020 forventes innbyggertallet for regionen å ligge på vel 130 000 og i en felles kommune vil dette bli en av landes største etter Oslo.

Av kommunene har Søgne den sterkeste utviklingen. Siden 1990 har kommunen vokst med vel 27 %, det vil si nesten 2 prosent i gjennomsnitt per år. Veksten forventes å fortsette men med noe lavere takt (vel 1 prosent per år). Songdalen og Vennesla kan forvente lavest vekst av kommunene i regionen med henholdsvis 5,8 prosent og 8 prosent fordelt på de neste femten årene, dvs. i gjennomsnitt 0,5 prosent per år.

¹² SSB definerer kommuner med under 5000 innbyggere som små, fra 5000 – 19999 innbyggere som mellomstore og 20 000 eller flere innbyggere som store.

I neste figur har vi sammenstilt alderssammensetningen i kommunene og for hele regionen samlet i 2005 og 2020.



Figur 9: Alderssammensetningen i Knutepunkt Sørlandet - faktiske tall for 2005, prognoser for 2020.

I tillegg til at kommunene og regionen totalt sett kan forvente vekst i innbyggertallet i årene som kommer, vil alderssammensetningen i befolkningen forskyve seg. Figuren viser at befolkningen blir eldre og at gruppen "unge pensjonister" vil få størst vekst. Andelen av befolkningen som er under 40 år vil gå ned (selv om antallet vil gå beskjedent opp – fremgår ikke av figuren). Vennesla og Songdalen kan forvente nedgang både i *andelen* av befolkningen som tilhører aldersgruppen 0-19 år og *antall* som tilhører denne gruppen. Denne utviklingen vil få implikasjoner for det kommunale tjenestetilbudet ved at etterspørselen vil øke for mange av tjenesten, men kanskje mest innen helse-, pleie- og omsorgstjenester.

7.2.2 Kommuneøkonomi

Sammenhengen mellom kommunesammenslutning og kommuneøkonomi er i særlig grad knyttet til områdene:

- 1) Økonomisk bærekraft: finansieringsevne og den økonomiske robustheten.
- 2) Kostnadseffektivitet.

I samråd med oppdragsgiver skal vi i denne utredningen kun sammenstille noen økonomiske nøkkeltall for kommunene. En analyse hvor de økonomiske effektene synliggjøres vil være naturlig å gjøre i en senere fase for de kommunene som velger å gå videre med sammenslutningsspørsmålet. I en slik analyse vil en gjennomgang av hvordan sammenslutningen vil

påvirke de statlige overføringene via inntektssystemet være sentral. Inntektssystemet er i stadig endring, og et utvalg arbeider nå med nye endringer som etter planene skal gjelde fra 2007. I denne revisjonen er utvalget blant annet bedt om å vurdere de delene av systemet som kan være til hinder for kommunesammenslutninger. I en kommuneøkonomianalyse vil også en sammenstilling av utgiftsiden for de aktuelle kommunene stå sentralt. Det blir fra mange hold påpekt at innsparingspotensialet ved en sammenslutning ligger i å utnytte stordriftsfordelene innen både administrasjon og innen de forskjellige tjenestoområdene.

Tabell 12: Økonomiske nøkkeltall for Knutepunkt Sørlandet. Kilde: KOSTRA 2003, KRDS Rundskriv H-11/04 og www.KRD.dep.no.

Kommuner	Kroner per innbyggere		Økonomiske nøkkeltall i prosent av brutto driftsinntekter					
	Frie inntekter	Skatteinnt. i % landsgj.	Indeks for utgiftsbehov (2004)	Netto renteutg.	Netto avdragsutg.	Netto dr.resultat	Akk. regnskapsres.	Arb.kapital
Lillesand	23 686	92,1	0,9363	-1,0	4,1	0,2	-2,3	29,2
Birkenes	25 838	78,7	1,0586	-4,4	3,1	2,2	2,0	51,7
Kristiansand	22 837	94,3	0,8892	0,7	2,8	0	0,1	13,8
Vennesla	23 433	77,9	0,9568	1,1	4,6	-1,5	0,0	21,8
Songdalen	24 309	75,8	0,9826	-6,0	3,4	3,8	0,0	124,8
Søgne	25 125	88,0	0,8518	-0,8	4,4	-1,7	-1,1	39,5

Frie inntekter består av skatt på inntekter og formue (inkludert naturressursskatt) og rammetilskudd. Det skiller ca 3000 kroner per innbygger mellom Kristiansand som ligger lavest, og Birkeland som ligger høyest. Det betyr at kommunene ligger på tilnærmet samme nivå med hensyn til frie inntekter. Skatteinntgangen i Songdalen, Vennesla og Birkenes lå alle under 80 % av landsgjennomsnittet i 2003. Ingen av kommunene ligger over landsgjennomsnittet (100 %).

Indeksen for utgiftsbehovet tyder på at kommunene er relativt ”billige” å drive, og Kristiansand er billigst. Kun Birkenes har en indeks for utgiftsbehov som ligger over landsgjennomsnittet.

Vennesla har høyest netto rente- og avdragsutgifter målt i forhold til driftsinntektene, og synes ut fra det å være mer gjeldstung enn de andre kommunene. Birkenes og Songdalen har et positivt netto driftsresultat i 2003. Birkenes kan i tillegg vise til et akkumulert regnskapsoverskudd. Lillesand og Søgne ligger på minussiden med hensyn til akkumulert regnskapsresultat. Songdalen utmerker seg med en god likviditet; arbeidskapital på 124 % av brutto driftsinntekter i 2003. Av de seks kommunene er Lillesand og Vennesla ROBEK-kommuner.¹³

¹³ ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som har økonomisk ubalanse og derfor må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler.

7.2.3 Kompetanse og kapasitet

En kommunesammenslutning er relevant for kommunens evne til å rekruttere og beholde kompetanse knyttet til tjenesteproduksjon, administrasjon og forvaltning. Erfaringer viser at det er lettere for de større kommunene å opprettholde tilstrekkelig kapasitet på et bredt spekter av områder. Dette gjelder i særlig grad på områder som krever spisskompetanse, og for tjenester som er rettet mot en liten andel av befolkningen.

Et av områdene som krever spesiell fagkompetanse er plan- og miljøvernområdet. Fylkesmannen i Vest-Agder har gjort en vurdering av kommunene i fylkets utøvelse av rollen som (administrativ) myndighetsutøver innenfor plan- og miljøvernområdet. Kommunene er vurdert på kriteriene ressurser, kompetanse og kvalitet. I sin oppsummering hevder fylkesmannen at mange av kommunene i Vest-Agder ikke har ressurser og kompetanse til å følge opp kommunens utfordringer på området. I de mindre kommunene blir plan- og miljøvernoppgavene ivaretatt av små fagmiljøer, til dels av en person alene. Fylkesmannen mener at det gir liten anledning til faglig utvikling og at de blir sårbare for bemanningsendringer. På bakgrunn av dette mener fylkesmannen at det må etableres større fagmiljøer på dette området i fylket for å skape grunnlag for faglig utvikling, økt kompetanse, spesialisering og gjennom det økt effektivitet og kvalitet på tjenesteproduksjonen.

Tabell 13: Kommunale årsverk pleie- og omsorg, 2003 tall. Kilde: KOSTRA/SSB.

	Årsverk i kommunal PLO	Årsverk pers.m.helsefagl. utd.	Psykiatrisk sykepleier	Sykepl. annen spes./vd. utd.,	Ergoterapeut	Sosionom	Barne og ungdomsarbeider
Risør	196,2	135	1,4	1	1	1,1	0,8
Gjertad	88,1	59	0,6	4	0,8	0	1,2
Vegårshei	71,1	44,7	1	0,2	0,4	0	1,2
Lillesand	231,2	161,5	2,8	5	0,3	4	3
Birkenes	85,4	54,4	1,7	3,9	0,5	0	0,2
Kristiansand	1340,9	971,2	22,1	46,2	10,6	11,3	6,8
Farsund	235,7	145	4,3	4,8	1,9	1	0,2
Flekkefjord	265	145,3	0,5	2,8	1	0	1,4
Vennesla	218,2	139,2	2,8	0,5	0	3,1	1
Songdalen	117,6	71,5	1,9	1,2	0,9	3	0,2
Søgne	186,9	123,5	3,4	5,4	0,4	0,9	2,1
Lyngdal	164,5	118,9	0,5	0,8	0,8	3	0,2
Hægebostad	45,6	30,8	0,5	0,5	0	0,7	0,4
Kvinesdal	159,6	102,1	1	1,3	1	0	1
Sirdal	108,3	55,9	0,6	0,5	0	0,6	0

Pleie- og omsorg er en viktig del av kommunenes tjenesteyting. Dette er også en sektor som krever spesialkompetanse på noen områder. Tabellen over viser status i Agder-kommunene med hensyn til årsverk innenfor spesialiserte stillinger i pleie- og omsorgssektoren. Denne viser at kommunene er godt forspent med personell med helsefaglig utdanning. En relativt høy andel av årsverkene innenfor pleie- og omsorg i Agder-kommunene blir utført av personale med fagutdanning. Dette er også gjeldende for kommunene i Knutepunkt Sørlandet. Men når vi ser på spesialstillinger opererer kommunene, med unntak av Kristiansand, med få stillinger og/eller små stillingsbrøker. Ser vi på årsverk sykepleiere har kommunene i

Knutepunkt Sørlandet relativt få med spesialutdannelse, både psykiatriske sykepleiere og sykepleiere med annen spesialutdannelse. Birkenes og Songdalen har for eksempel henholdsvis 1.7 og 1.9 årsverk i stillingen psykiatrisk sykeleier, mens de har 3.9 og 1.2 årsverk med sykepleiere som har annen spesialutdannelse. Alle kommunene i Knutepunktet Sørlandet utenom Kristiansand, har under et årsverk knyttet til ergoterapeuttenesten i pleie- og omsorgssektoren. Vennesla var i 2003 uten ergoterapeut.

Kommunene i Knutepunkt Sørlandet er godt rustet med hensyn til fagutdannet helsepersonell. Tilgangen syntes god, og kommunene klarer å trekke til seg den typen personell. Men samtidig ser vi at det for flere kategorier helsepersonell blir brukt svært små stillingsbrøker. Utbredt bruk av deltidstillinger, og særlig meget små deltidstillinger kan være hemmende for kommunenes evne til å trekke til seg kvalifisert arbeidskraft i tida framover. .

Fylkesmannen i Vest-Agder rapporterte i 2004 til Sosial- og helsedirektoratet på kommunenes oppfølging av Handlingsplan for eldreomsorgen (HPE). I rapporten kommenterer fylkesmannen om bemanningssituasjon i pleie- og omsorgstjenestene i fylkets kommuner er tilfredsstillende. Fylkesmannens vurdering er basert på intervjuer og samtaler med ledere av pleie- og omsorgstjenesten samt representanter både for institusjons- og hjemmebaserte tjenester. Det vil si at vurderingen er basert på innspill fra de som leverer tjenestene. Spørsmålet ble relatert til oppfyllelse av forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene. Fylkesmannen skriver at *"Det gis generelt uttrykk for at bemanningssituasjonen i institusjonene er slik at grunnleggende fysiske behov blir ivaretatt. Det er derimot problemer med å dekke behovet for sosial stimulering og kontakt. Det gis fra en del kommuner uttrykk for å være for få fysio- og ergoterapeutstillinger. Ressurser til tilsynslegefunksjonen vurderes av de fleste som tilfredsstillende."*

Fylkesmannen (og kommunene) kommenterer spørsmålet om framtidige utfordringer slik:

"De største utfordringene for kommune synes å være "særlig ressurskrevende brukere" og "unge funksjonshemmede". Det gis videre uttrykk for at personelløkning i forhold til opptrappingsplanen for psykisk helse er en utfordring spesielt i de tilfellene hvor det er behov for heldøgntilbud ved utskrivning fra psykiatrien". Videre mener kommunene at endring i helseforetakenes innleggelses- og utskrivingspraksis vil få stor betydning for kommunehelsetjenesten og pleie- og omsorgstjeneste, og at dette vil kunne føre til behov for endret bemanning, både hva angår antall og kompetanse. Kommunen gir uttrykk for at rekrutteringssituasjonen er god. Den største utfordringen er rekruttering til små stillingsbrøker.

I vurderingen av kriteriet kompetanse og konsekvenser av en sammenslutning er Kristiansands rolle sentral. Med hensyn til kompetanse er vår vurdering at det er (innbyggerne i) de andre kommunene i Knutepunkt Sørlandet som har mest å tjene på en sammenslutning. På de områdene som krever spesialkompetanse vil Kristiansands brede kompetanse komme disse til gode. Når det gjelder plan – og miljøvernområdet skiller Kristiansand seg ut i fylkesmannens vurdering med hensyn til hans vurdering av kapasitet og kompetanse til å følge opp kommunens utfordringer på området. I et sammensluttet Knutepunkt Sørlandet vil de andre områdene kunne dra veksler på Kristiansands kompetanse på feltet. Det samme gjelder for

spesialiserte stillinger innenfor pleie- og omsorg. En sammenslutning vil kunne gi et større fagmiljø, og øke både bredden og dybden i tjenestetilbudet på spesialiserte felter for innbyggerne i hele området. Med et større og mer mangesidig fagmiljø på disse områdene vil kommunen som arbeidsgiver kunne framstå som mer attraktiv. Ved å skape større fagmiljø vil en også kunne skape et mer stimulerende arbeidsmiljø for de ansatte. Større fagmiljø kan legge til rette for mer lærende arbeidsmiljø. Samtidig vil også større bredde og variasjon i oppgaveløsningen gi bedre grunnlag for faglig utvikling for de ansatte.

En sammenslutning vil gi et mer robust fagmiljø på disse tjenestene som gjør at tjenestetilbudet til innbyggerne i de andre kommunene i Knutepunkt Sørlandet vil være mindre sårbart med hensyn til bemanningsendringer og svingninger i behov. Det vil være flere å trekke på i ekstraordinære situasjoner også. For noen av disse tjenestene er dette svært viktig ettersom det også er snakk om svært sårbare brukergrupper. At det er flere å trekke på kan også gi større fleksibilitet i organiseringen og oppgaveløsningen. Det gir flere mulige alternative konstellasjoner med hensyn til sammensetting av personell og kompetanse.

7.2.4 Kvalitet i tjenestetilbudet

Kompetanse og kapasitet har klare overslag til kriteriet kvalitet i tjenestetilbudet. I tillegg er konsekvensen av en sammenslutning på kvalitet i tjenestetilbudet spesielt knyttet til:

- bredde og dybde i tjenestetilbudet,
- kommunens evne til å omstille tjenestetilbudet til endringer i innbyggernes behov

Mange av de mindre kommunene har problemer med tilby både bredde (omfang) og dybde (spesialisering) for de tjenestene som retter seg mot en liten andel av befolkningen. Det gjelder foreksempel blant annet psykisk helsevern og barne- og ungdomsarbeid. Konsekvensene av disse problemene kan være lav kapasitetsutnyttelse, redusert kvalitet, lite brukertilpasning og valgfrihet, eller at tjenesten ikke blir tilbudt.

Hvordan vil så en sammenslutning slå ut på dette kriteriet for kommunene i Knutepunkt Sørlandet?

En sammenslutning vil som nevnt trolig ha positive utslag for kompetansen knytta til både planleggingsoppgaver og tjenestetilbud for kommunene i Knutepunkt Sørlandet. Dette som en følge av at de andre kommunene får nytte godt av Kristiansands kompetanse. Kvalitet er som nevnt nært knytta til kompetanse. Det dreier seg om muligheten til å rekruttere kompetanse som gjør kommunen i stand til å tilby spesialiserte tjenester. At de andre kommunene får tilgang til mer spesialistkompetanse vil øke både bredden og dybden i tilbudet i forhold til nåværende situasjon for de fleste innbyggerne i de mindre kommunene i Knutepunkt Sørlandet. Disse innbyggerne vil både kunne få tilbud om flere typer tjenester innenfor områder der deres egne kommuner enten har få årsverk, eller mangler tilbudet. Som vist i tabell 13 ovenfor er det for eksempel flere av kommunene som i dag mangler stillinger innen ergoterapi i den kommunale pleie- og omsorgstjenesten.

Større fagmiljø som et resultat av en sammenslutning gir bedre muligheter til en bedre samlet kapasitetsutnyttelse av den kompetansen og de ressursene som blir brukt til denne typen spesielle tjenester. Det kan gi faglige stordriftsfordeler. Et større fagmiljø gir også en samlet

kompetanseheving for personalet som arbeider med spesialiserte tjenester. Større bredde og dybde i tjenestetilbudet øker muligheten for å tilpasse denne typen tjenester til hver enkelt brukers behov. På den måten kan et større fagmiljø være et viktig bidrag til å heve kvaliteten på tjenesten.

På den andre sida vil større fagmiljø og høyere grad av spesialisering redusere generalistkompetansen på området. Erfaringsmessig er større byråkrati også mer tungrodd og mindre fleksible med hensyn til oppgaveløsning m.m.. Det kan dermed redusere omstillingsdyktigheten på området, dvs. evnen til å tilpasse seg snarlige endringer i behov og prioriteringer.

7.2.5 Tilgjengelighet til kommunale tjenester

For innbyggerne vil tilgjengeligheten til kommunens ulike virksomheter stå sentralt i diskusjonene om kommunestruktur. Med tilgjengelighet vil vi mene både den geografiske tilgjengeligheten men også tilgjengelighet i form av egenskaper ved tilbudet som åpningstider, ventetid etc.

En felles kommune for Knutepunkt Sørlandet vil påvirke tilgjengeligheten for kommunale tjenester ulikt alt etter hvilke deler av kommunens virksomhet vi snakker om. Generelt vil de brukernære tjenestene forbli lokalisert som i dag. Dette er tjenester innbyggerne bruker daglig og som det derfor vil være stor politisk vilje til å beholde som i dag (skole, pleie- og omsorgstjenester og barnehager). Barnevernstjenester, sosialtjenester og tekniske tjenester, er tjenester som innbyggerne oppsøker på et kontor, og som de fleste ikke etterspør til daglig. Tjenester av denne typen vil mest sannsynlig bli slått sammen til felles enheter i en ny kommune og mest sannsynlig plasseres i kommunesenteret Kristiansand.

I tillegg til "kontortjenester" vil administrasjonen bli sterkt berørt av en sammenslutning. En sammenslutning fører oftest til at den sentrale administrasjonen samles i det valgte kommunesenteret. Også fellesfunksjoner som økonomi, administrasjon og personal vil trolig samles på et sted, ut fra argumentet om at dette gir stordriftsfordeler. Men samtidig er dette også funksjoner som kommunen både ut fra politiske og praktiske grunner kan velge å lokalisere på flere steder i den nye kommunen. Teknologien gjør det for eksempel mulig å lokalisere økonomifunksjonen andre steder enn i et kommunesenter.

Tabell 14 viser de fysiske avstandene mellom dagens kommunesenter i Knutepunkt Sørlandet.

Tabell 14: Avstander målt i kilometer, mellom kommunesentrene i Knutepunkt Sørlandet.
Kilde PANDA

	Lillesand	Birkenes	Kristiansand	Vennesla	Songdalen	Søgne
Lillesand	1	14	31	41	43	49
Birkenes		1	33	27	44	51
Kristiansand			1	17	12	18
Vennesla				1	17	26
Songdalen					1	9
Søgne						1

Det er ikke et enkelt svar på hva som er akseptabel reiseavstand for arbeidspendling og servicereiser, men generelt viser tabellen at det er korte avstander mellom de seks kommunesentrene i Knutepunkt Sørlandet. Mellom Kristiansand og omlandskommunene varierer avstanden fra 12 km til 33 km. Lengst er avstanden fra kommunesenteret i Søgne til kommunesentrene i Birkenes (51 km) og Lillesand (49 km), men heller ikke dette kan betegnes som langt i norsk målestokk. Selv om kommunesentrene ligger godt innenfor en times kjøring, vil trolig reiseveien fra bygdene i randsonen i den nye kommunen til kommunesenteret være vesentlig lenger.

Tilgjengelighet - andre faktorer

I kommunestrukturdebatten er selvsagt fysiske avstander mellom kommunale tjenester og brukere svært sentralt. Men i økende grad gjør også andre forhold seg gjeldende i diskusjonen om nærhet til kommunale tjenester. Vi tenker først og fremst på den "elektroniske tilgjengeligheten" som i enkelte sammenhenger minsker behovet for innbyggerne å oppsøke kommunale kontorer. Dette erstatter selvsagt ikke all behov for fysisk kontakt mellom innbyggere og kommunens ansatte/politikere, men det bidrar til å endre kommunikasjonsformen. Eksempelvis vil innbyggeren i langt mindre grad enn tidligere ha behov for å hente søknadsskjemaer av ulikt slag på kommunens kontorer, fordi disse etter hvert er gjort tilgjengelig på kommunens hjemmesider. Også informasjon, kontakt med administrasjon og politikere er mulig å oppnå via e-post. Referater fra kommunestyremøter legges ut på kommunen hjemmesider sammen med annet nytt i kommunen. Fortsatt er deler av befolkningen ikke aktiv brukere av internett og e-post, men dette vil gjelde stadig færre.

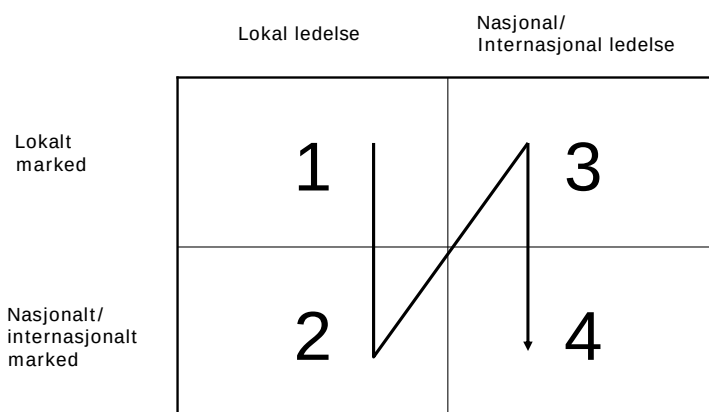
En annen side ved innbyggernes tilgjengelighet til kommunale tjenester og funksjoner har med åpningstider å gjøre. Mest sannsynlig vil en større kommune med ha et grunnlag for lengre åpningstider for eksempel for ulike typer kontortjenester, sammenlignet med hva hver og en av dagens kommuner har muligheten for i dag. Dette vil gjelde i liten grad for Kristiansand som allerede er en stor kommune, og i større grad for de minste omlandskommunene.

7.2.6 Regional innovasjon og samfunnsutvikling

Forholdet mellom samfunnsutvikling og næringsutvikling er av spesiell interesse fordi det danner grunnlaget for lokal verdiskaping og for bosetting og utvikling av bærekraftige lokalsamfunn. Hvordan kan så endring i kommunestruktur påvirke næringsutviklingen?

Nedenfor presenteres en modell for sammenhengen mellom kommunesammenslutning og påvirkningsmulighet. Modellen er brukt til å vurdere forholdet mellom kommunestruktur og kommunenes samfunnsutvikler og næringsutvikler rolle alle utredningsalternativene. Men dette tema er i samråd med oppdragsgiver lagt mest vekt på for Knutepunkt Sørlandet.

Endring i kommunestruktur og mulighet for å påvirke næringslivsbeslutninger



Figur 10: Sammenheng mellom endringer i kommunestruktur og påvirkningsmulighet

Denne modellen gir følgende arbeidshypoteser om forholdet mellom kommunestruktur og næringsutvikling/samfunnsutvikling

1. Der hvor det er et lokalt marked med en lokal ledelse er det lettest for kommunen å komme i inngrep med de beslutninger som påvirker videre utvikling av næringen. Er det dårlig samsvar mellom kommunestørrelsen og det lokale markedet kan det være vanskelig å legge til rette på en optimal måte, og flere små kommuner kan kjempe om investeringer fra noen få lokale aktører. **Samles flere kommuner om en felles innsats kan man støtte mer opp om de lokale aktørene og kanskje hjelpe dem inn i nye markeder.**
2. Med lokal ledelse som produserer for et nasjonalt eller internasjonalt marked er det fortsatt stor nærhet til beslutningstakerne og produksjonen, men det vil kreve enda større kapasitet i næringsutviklingsarbeidet å bygge opp under denne typen virksomheter. Det vil være kritisk å holde fast på disse virksomhetene, da de fort kan flytte sin produksjon nærmer markedene sine. **Kapasitet og ressurser i det kommunale**

apparatet kan være avgjørende for å hindre utflytting. Små kommuner vil slite med å møte disse kravene.

3. Der den lokale produksjonen primært går til det lokale markedet, men ledelsen befinner seg i nasjonale eller internasjonale hovedsteder er det vanskeligere å komme i inngrep med beslutningene. Kommunenes innsats som samfunnsutvikler kan være avgjørende for om hovedkontoret fortsatt vurderer området som et interessant marked med lokal produksjon. For nasjonale eller internasjonale hovedkontor vil ofte muligheten for salg til det øvrige næringslivet i området være avgjørende for den videre satsningen. **Større kommuner øker muligheten til å utvikle et variert næringsliv som utgjør et attraktivt marked for nasjonale eller internasjonale aktører.**
4. Med en nasjonal eller internasjonal ledelse som kun bruker kommunen som produksjonssted for et nasjonalt eller internasjonalt marked er det som oftest spesielle rammebetingelser eller en naturressurs som var grunnlaget for investeringen. Det kommunale næringsutviklingsapparatet må ha stor kapasitet for å holde på disse selskapene ved endringer i rammebetingelser eller naturressursgrunnlaget. **Lokale myndigheter greier ikke alene å påvirke stor nasjonale eller internasjonale selskapers valg av produksjonssted. Dette er uavhengig av kommunestørrelse.**

Ser vi nærmere på de økonomiske regionene til SSB som utgjør Knutepunkt Sørlandet¹⁴ får vi frem følgende sterke næringer etter andel av sysselsettingen. Ved å se på produksjonsverdi vil man få frem noen andre næringer, men vi har her valg sysselsetting fordi det ofte gir en god indikasjon på hvor viktig næringen er i et lokalt perspektiv.

Tabell 15: Regionalt sterke næringer etter andel sysselsatte i SSB' økonomiske regioner som utgjør Knutepunkt Sørlandet. Kilde: PANDA

Regionalt sterke næringer	Regionalt sterke næringer
Lillesand	Kristiansand
8 Bergverksdrift ellers	16 Treforedling
10 Næringsmiddelindustri	29 Elektrovareindustri
13 Bekledningsindustri	30 Produksjon av instrumenter og teknisk utstyr
18 Produksjon av kjemiske råvarer	43 Post og telekommunikasjoner
23 Glass- og glassvareindustri	45 Eiendomsdrift
50 Statlig tjenesteyting	48 Privat tjenesteyting
62 Ufordelte helsetjenester	

Dette bildet viser stor variasjon i viktige næringer innenfor grensene til Knutepunkt Sørlandet. Agderforskning¹⁵ bruker pluralisme som en dekkende beskrivelse av nærings-

¹⁴ Knutepunkt Sørlandet består av den økonomiske regionen Kristiansand som består av kommunene Kristiansand, Søgne, Songdalen og Vennesla, og den økonomiske regionen Lillesand som består av kommunen Lillesand og Birkenes.

¹⁵ Agderforskning FoU-rapport nr 8/2001 "Verdiskaping gjennom bred medvirkning" Søknad til det nasjonale forskningsprogrammet 2010.

strukturen, og trekker frem følgende sterke sider for denne regionen: **Strategisk beliggenhet mot Europa, relativt bra utdanningsnivå og nærhet til høyskole/universitetsmiljø, god infrastruktur, godt shippingmiljø, it-klynger i ferd med å bygge seg opp, god mulighet for såkalte "tokarriere-familier".**

I forhold til våre arbeidshypoteser over kan man tenke seg flere strategier for å styrke næringsutvikler og samfunnsutvikler rollen i en ny sammensluttet kommune.

- For omlandskommunene rundt Kristiansand kan det gi nye muligheter innenfor en helhetlig vurdering av næringsarealer innenfor et pressområde, uten at kommunene settes opp mot hverandre.
- Innenfor Knutepunkt Sørlandet kan man vurdere en geografisk arbeidsfordeling hvor næringer man ønsker å satse på samles i klynger og kommunens ressurser brukes mer målrettet innenfor et større område uten at det går på bekostning av mangfoldet i regionen totalt sett.
- Gjennom økt kapasitet og kompetanse kan lokale virksomheter med lokal ledelse (SMB) stimuleres til å vokse i et større lokalmarked, og bygge seg opp for å ekspandere nasjonalt eller internasjonalt.
- Størrelsen og mangfoldet av bedrifter gjør det interessant for selskaper med nasjonal eller internasjonal ledelse og opprettholde eller etablere sin virksomhet i området. Uten en sammenslutning kan initiativ i forhold til denne typen selskaper bli for tilfeldig og fragmentert. Ved en sammenslutning kan regionen konkurrere om den attraktive arealplassen når det gjelder etableringer utenfor hovedstadsregionen. I dag er det Stavanger, Bergen og Trondheim som kjemper denne kampen.
- En sammenslutning som dyrker frem flere sterke næringsmiljø gjør at man blir mindre avhengig av de store internasjonale selskapene. Når Saint Gobain nedbemanner er det viktig å ha alternative lokale arbeidsplasser, gjerne bygget opp ved knoppskyting fra eksisterende virksomhet. Små kommuner som er avhengig av en "hjørnestein" trenger flere virkemidler å spille på enn det de kan stable på beina alene.
- Kristiansand et det naturlige administrative senteret i Knutepunkt Sørlandet, men trenger mange av de ressursene nabokommunen sitter på. Nye kommunikasjonsmuligheter i form av ny infrastruktur og IKT vil legge til rette for en desentralisert produksjon og et ressurseffektivt administrativt senter.
- Regionens kanskje sterkeste kort er diversifiseringen og mangfoldet. En kommunesammenslutning kan sikre en helhetlig tilnærming til samfunnsutviklingen for området. I motsatt fall kan konkurrerende planer og initiativ gjøre mangfoldet til regionens største problem ved at man ikke blir tydelige nok på hva man har å tilby.

7.2.7 Demokrati og deltakelse

Demokratikriteriet er knyttet til innbyggernes reelle mulighet til å påvirke kommunens avgjørelser. Dette kan skje ved deltakelse i valg, ved direkte kontakt med politikere eller ved andre former for deltakelse (Myrvold 2001). Men det er også relatert til egenskapen ved de sakene innbyggerne kan påvirke. Selv om vi har et generalistkommunesystem vil det være forskjellig mellom store og små kommuner med hensyn til områder kommunen i realiteten har innflytelse over. Større kommuner har i realiteten flere saksområder, og mer kraft til å påvirke regionale og nasjonale prosesser og spørsmål. Det betyr at innbyggerne i disse kommunene både gjennom valg og gjennom alternative deltakelsesformer gis muligheten til å påvirke flere og tyngre politiske saker.

Som nevnt viser forskning at det ikke er noen klar sammenheng mellom kommunestørrelse målt i innbyggertall og demokrati. Vi ser at det i de store kommunene er et noe større innslag av alternative deltakelsesformer, som deltakelse i demonstrasjoner, protestmøter og lignende (Bukve, 2002). Samtidig er det slik at valgdeltakelsen er større i de mindre kommunene. I tråd med dette kan vi oppleve at et sammensluttet Knutepunkt Sørlandet får lavere valgdeltakelse enn dagens nivå i de seks kommunene. Men samtidig kan en sammenslutning bidra til en politisk mobilisering i området. Innbyggerne i de tidligere selvstendige kommunene vil være opptatt av å sikre sitt områdes interesser innenfor det nye politiske regimet. Vi vet at innbyggerne ofte føler sterk tilhørighet og identitet til si grend eller si bygd. Ved en sammenslutning vil avstanden til de politiske beslutningene kunne øke. Det kan bidra til at innbyggerne opplever det som viktigere enn i dag å delta i valg. Det kan også gi såkalte alternative deltakelsesformer et oppsving. Engasjementet i lokale foreninger og lagsarbeid kan øke, og disse organisasjonene kan bli mer aktive til å prøve å påvirke de politiske beslutningene.

En sammenslutning vil trolig redusere den geografiske representasjonen i området. Innbyggerne i Vennesla og Søgne vil sannsynligvis ha færre folkevalgte fra sitt område som de kan ta direkte kontakt med enn tilfellet er i dag. Samtidig er erfaringene fra store kommuner som Tromsø at partiene er opptatt av å sikre geografisk representasjon når de setter opp sine valglister. (Asplan Analyse, 2005). Den nye kommunen kan også bidra til å sikre geografisk representasjon gjennom valgordningen. Et system med valgkretser til kommunestyret basert på de gamle kommunegrensene er en mulig løsning.

Større fysiske avtander kan gi mindre direkte kontakt mellom innbyggerne og politikere. Det nye kommunestyret vil i mindre grad være opptatt av de helt lokale sakene, og det vil være vanskeligere for innbyggerne å påvirke kommunestyret i de lokale sakene. Samtidig vil den teknologiske utviklingen gi mulighet til å krympe avstanden mellom innbyggeren og de folkevalgte gjennom ulike former for elektronisk demokrati (e-demokrati). Teknologien og tilgjengeligheten på denne i befolkningen gir muligheter for nye demokratiske arenaer.

Som sagt dreier demokratikriteriet seg også om hvilke politiske saker politikerne har innflytelse over. Innenfor et sammensluttet Knutepunkt Sørlandet vil de valgte politikerne ha flere og større saker av betydning å påvirke. Særlig gjelder dette politikere som i dag er folkevalgte i de mindre kommunene. Saksområdet vil både være bredere og mer komplekst. Det vil både indirekte og direkte gi innbyggerne i området et større saksfelt å påvirke. Knutepunkt Sørlandet vil være en betydelig aktør i Agder, med ressurser og kapasitet til å være en drivkraft for utviklingen i fylkene. En sammenslutning vil derfor gi innbyggerne og

politikkerne fra de mindre kommunene større mulighet til å påvirke regionale prosesser og saker.

Det er viktig å huske på at kvaliteten på lokaldemokratiet i realiteten mest er avhengig av kommunens evne og vilje til å legge til rette for medvirkning, samt innbyggernes evne til å ta i bruk de mulighetene som finnes. Det betyr at kommunene må prioritere å inkludere sine innbyggere og interesseorganisasjoner i politiske prosesser, både ved valg og mellom valg. Det siste innebærer at det eksisterer arenaer for dialog og medvirkning der innbyggerne og interesseorganisasjonene blir inkludert. Den teknologiske utviklingen gjør at vi i tida framover vil se en rivende utvikling knyttet til e-demokratiske løsninger. Større kommuner kan også ha bedre kapasitet til å prioritere denne typen arbeid, som ofte krever både kompetanse og ressurser. Det vil kunne redusere demokratitapet området opplever som en følge av at avstanden mellom innbyggerne og politikkerne øker. Et sammensluttet Knutepunkt Sørlandet kan derfor også gi innbyggerne betydelige demokratiske gevinster.

7.2.8 Fellesskap; tilhørighet og identitet

I tilknytning til kriteriet tilhørighet og identitet er vi opptatt av i hvilken grad det eksisterer et fellesskap knyttet til Knutepunkt Sørlandet. Vi har valgt ut indikatorene arbeidspendling, grad av bo- og arbeidsmarkedsfellesskap og omfanget av det interkommunale samarbeidet mellom kommunene i området.

Pendling; bo- og arbeidsmarkedsfellesskap

I sammenheng med kommunestruktur er arbeidspendling mellom kommunene relevant å kartlegge - både mht struktur og omfang. Arbeidspendling mellom kommunene forteller oss noe om hvor nært kommunene er knyttet sammen i et felles bo- service- og arbeidsmarked. Jo større pendlingstall, jo mer sannsynlig er det at kommunene har felles interesse med hensyn til å utvikle arbeidspasser, service- og tjenestetilbudet samt andre deler av regionens utvikling. Stort pendlingsomfang indikerer også at kommunene har et fellesskap som bidrar til å bygge felles identitet – noe som er et viktig grunnlag for en sammenslutning mellom kommuner¹⁶. Under er pendlingsstruktur og pendlingsomfang i Knutepunkt Sørlandet illustrert for 2003. I kartet er pendlingen angitt i absolutte tall og i tabellen som prosent.

¹⁶ Svein Frisvoll og Reidar Almås, "Kommunestruktur mellom fornuft og følelser", Senter for bygdeforskning (2004).

Tabell 16: Pendlingstall mellom kommunene og ut av regionen i prosent

Fra	Til						Ut av regionen
	Lillesand	Birkenes	Kristiansand	Vennesla	Songdalen	Søgne	
Lillesand	52,2 %	4,0 %	24,1 %	0,4 %	0,3 %	0,2 %	18,7 %
Birkenes	8,4 %	53,1 %	19,5 %	3,0 %	0,6 %	0,2 %	15,1 %
Kristiansand	0,7 %	0,3 %	84,0 %	1,9 %	1,3 %	1,4 %	10,3 %
Vennesla	0,4 %	0,6 %	41,2 %	47,9 %	1,4 %	1,0 %	7,5 %
Songdalen	0,2 %	0,2 %	48,0 %	1,7 %	32,0 %	7,1 %	10,9 %
Søgne	0,1 %	0,1 %	40,7 %	0,7 %	4,5 %	42,8 %	11,2 %



Figur 11: Pendlingstall. Kommunene i Knutepunkt Sørlandet. Kilde:KOSTRA/SSB

Arbeidspendlingen mellom kommunene i Knutepunkt Sørlandet viser at regionen henger godt sammen i et felles bo- og arbeidsmarked. I følge Jukvams kategorisering og inndeling av landet utgjør de seks kommunene i Knutepunkt Sørlandet sammen med Iveland og Marnardal en felles bo- og arbeidsmarkedsregion (Jukvam, 2002).

Det er relativt stor grad av pendling mellom kommunene i Knutepunkt Sørlandet. Kristiansand ligger som et naturlig sentrum i midten med stor innpendling fra de omkringliggende kommunene. I Songdalen er det flere som pendler til Kristiansand enn som arbeider i egen kommune, mens det i Søgne er nesten like mange. Også i Vennesla er det lite som skiller mellom arbeidende i egen kommune og pendlere til Kristiansand. Samtidig er det pendling fra Kristiansand til omlandskommunene, særlig til Songdalen, Søgne og Vennesla.

Kristiansand sysselsetter 84 % av egne arbeidstakere, mens tilsvarende tall for omlandskommunene er fra 32 % til 53.1 %, dvs. langt lavere. Dette illustrerer igjen at Kristiansand er den ubestridte motoren i regionen. Det er videre kun Kristiansand som har netto innpendling av arbeidstakere utenfor regionen. 2,2 % av arbeidstakerne i Kristiansand bor utenfor Knutepunkt Sørlandet.

Kommunene Lillesand og Birkenes har en utpendling fra regionen på henholdsvis 18 % og 15 %. Det betyr at de også er knyttet til arbeidsmarked utenfor regionen, noe som trolig er et tegn på at fylkesgrensene har betydning. Men omfanget av dette er ikke større enn at det bør ligge godt til rette for en sammenslutning med kommunene i Knutepunkt Sørlandet.

På bakgrunn av dette kan vi si at det eksisterende bo- og arbeidsmarkedsfellesskapet er en vesentlig driver for et fellesskap blant innbyggerne i Knutepunkt Sørlandet. Her har særlig Kristiansands rolle som den viktigste innpendlingskommunen en viktig drivkraft.

Interkommunalt samarbeid

Knutepunkt Sørlandet er et fellesorgan for de seks kommunene som er med i dette inndelingsalternativet. Innenfor dette fellesskapet samarbeider kommunene om et bredt spekter av oppgaver, i hovedsak innenfor områdene samfunnsutvikling og tjenesteproduksjon. Det er nedsatt egne administrative utvalg for næringsutvikling, kriminalitetsbekjempning og GIS-tjenester. Det blir også arbeidet med samordning av arealplanlegging, og en fulltidsstilling vil nå bli opprettet for å koordinere dette arbeidet. Innenfor samferdsel er det etablert et omfattende areal- og transportprosjekt (ATP-prosjektet). Til dette prosjektet er det opprettet et styringsorgan (ATP-utvalget I) som er et eget politisk myndighetsorgan. Innenfor tjenesteproduksjon er det flere samarbeidsprosjekt i regionrådets regi. På området kompetanseutvikling er det etablert nettverk for folkehelsekoordinatorer, personalnettverk, felles stillingsbank og lederopplæring. Når det gjelder administrative støttefunksjoner er det samarbeid om kommuneadvokater, felles administrative støttesystem og utvikling og implementering av innsatsstyrt finansiering.

I sin rapport *Styrt fragmentering, eller fragmentert styring? Nettverkspolitikk i norske kommuner* karakteriserer Rokkansenteret samarbeidet i Knutepunkt Sørlandet som et politisk fellesskap (*policy community*) (Rokkansenteret 2003). I rapporten omtaler Rokkansenteret Knutepunkt Sørlandet på følgende måte:

Nettverket har veldefinerte deltakere. Det er strengt tatt politisk toppledelse i seks kommuner og to fylkeskommuner som deltar. Det er økonomiske interesser knyttet til utviklingen av regionen som i stor grad ligger til grunn for samarbeidet. Formaliseringsgraden med egen styringsgruppen (som etter hvert skal konverteres til et eget utvalg med delegert myndighet) gjør integrasjonen i prosjektet høy. Hvem som er med i styringsgruppen, enigheten om målsetningen og de valgte avgjørelsesprosedyrer (konsensus) er med på å styrke dette inntrykket av høy integrasjon i samarbeidet. Selv om en kommune har mer ressurser enn de andre i kraft av sin størrelse og ressursfordelingen dermed er noe asymmetrisk, oppheves effektene av dette noe gjennom at samarbeidet har formell tilslutning fra sentrale myndigheters side samt at alle deltakerne avgir så vel finansielle som forvaltningsmessige ressurser i samarbeidet. En svært viktig side i ressursfordelingen er også den gjensidige tillit som aktørene har bygget opp til hverandre over tid. Formelt blir makten i samarbeidet jevnt fordelt, i og med representasjonsordningen i styringsgruppen og etter hvert utvalget.

Rokkansenteret konkluderer med at eksklusiv deltakelse, høy grad av integrasjon og maktbalanse gjør at dette samarbeidet/nettverket kan klassifiseres som et politisk fellesskap. Vi vurderer det på den bakgrunn slik at indikatoren "grad av interkommunalt samarbeid" indikerer at det er en tilhørighet til regionen Knutepunkt Sørlandet i de involverte kommunene.

7.2.9 Rettssikkerhet

I følge Myrvold (2001) betyr rettssikkerhet at "den enkelte innbygger skal være sikret mot vilkårlighet og overgrep fra myndighetenes side og at den enkelte skal ha mulighet for å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser". Det er i hovedsak knyttet til kommunens rolle som myndighetsforvalter. Rettssikkerhet setter krav til:

- Juridisk og forvaltningsmessige kapasitet og kompetanse til å utøve saksbehandling i henhold til gjeldende krav.
- Effektivitet og habilitet i saksbehandlingen.

Kriteriet rettssikkerhet er altså nært knyttet til kriteriet kompetanse og kapasitet. Data om status for rettssikkerheten i hver enkelt kommune i Knutepunkt Sørlandet har det ikke vært mulig å skaffe. Vi kan ikke si noe om kommunene i Knutepunkt Sørlandet i dag klarer å innfri kravene til innbyggernes rettssikkerhet. Vår vurdering av kriteriet rettssikkerhet er derfor basert på generelle konsekvenser for rettssikkerheten av at en kommune blir større.

Kravene til alle kommuners juridiske og forvaltningsmessige kompetanse og kapasitet har økt. Det skyldes blant annet at kommunenes oppgaveportefølje er blitt mer kompleks og omfattende. I tillegg har bruken av lovfestede individuelle rettigheter til kommunale tjenester økt. Mye tyder på denne tendensen vil fortsette. Det gir et økt behov i kommunene for forvaltningskompetanse på flere nivåer, og på stadig flere områder i den kommunale tjenesteproduksjonen. Basert på erfaringer fra situasjonen i dag kan vi si at de mindre og de mellomstore kommunene har, og vil ha større problemer med å oppfylle kravene til denne typen kompetanse hos sine ansatte, og i sin organisasjon enn det som er tilfellet for de store kommunene. Det skyldes i hovedsak forskjeller i kapasitet på området. Det betyr at det i de

mindre og mellomstore kommunene kan være større usikkerhet knyttet til innbyggernes rettssikkerhet enn i en stor kommune med større kapasitet på dette området.

En kommunesammenslutning i Knutepunkt Sørlandet vil først og fremst gi økt juridisk og forvaltningsmessig kapasitet i områdene utenom Kristiansand. Innbyggerne her vil få en kommunal forvaltning med mer kompetanse på området enn det de har i dag. De vil kunne nyte godt av Kristiansands forvaltningskompetanse på en rekke områder. Muligheten til å trekke på et større fagmiljø med ren juridisk og forvaltningsmessig kompetanse, vil gjøre det lettere å kvalitetssikre saksbehandlingen.

Kommunestørrelse kan også bety noe for å unngå problemene med habilitet. I mindre og også mellomstore kommuner kan forholdene bli tette mellom saksbehandler og bruker. Dette vil være et mindre sannsynlig problem innenfor Knutepunkt Sørlandet. Det vil her være langt større forhold, samt bedre forutsetninger (i form av et bredere fagmiljø) til å unngå spørsmålet om habilitet i enkeltsaker.

På den andre siden er det noen generelle trekk ved mindre og mellomstore kommuner som kan være en styrke for rettssikkerheten. Det gjelder blant at muligheten til fleksibilitet som ligger i mindre organisasjoner, og som gir effektiv saksbehandling. I motsetning til dette kan større byråkratiene være tungrodd, og trege og omstendelige i saksbehandlingen. I tillegg er det også slik at rettssikkerhet ikke bare regeltolkning. Det dreier seg også om fornuftig bruk av skjønn. Uformell kompetanse og stor lokalkunnskap, som ofte er lettere å opparbeide i mindre og mellomstore kommuner, gir grunnlag for å utøve et bedre skjønn i saksbehandlingen.

7.3 Selvstyre og identitet – mulige modeller

I forbindelse med alternativet Knutepunkt Sørlandet er vi bedt om å vurdere hvordan vi kan bevare lokalt selvstyre/medbestemmelse på sentrale områder og lokal identitet i de nåværende kommunene.

7.3.1 Selvstyre/medbestemmelse: Åt skogen?

Er det en motsetning mellom kommunesammenslutning og lokalt selvstyre? Det enkle svaret er ja. Kommuner som velger å slå seg sammen gjør dette fordi de mener opprettelse av ett felles beslutningsnivå gjør dem til en bedre eller mer robust kommune, definert på en eller annen måte (kompetent, effektiv, rettferdig, etc.). Hvis man mener at "selvstyre" betyr at mennesker innenfor et geografisk område, i dette tilfellet de gamle kommunegrensene, skal ha (i) sitt eget folkevalgte organ som bestemmer (ii) alt innenfor generalistkommunens domene, så har man gitt slipp på dette i og med sammenslåingen.

Men dette enkle ja-svaret må kvalifiseres. Det kan tenkes at den "gamle" kommunen beholder selvstyre i betydningen (i) ovenfor, det vil si at man har et eget folkevalgt organ, men at man slipper opp på (ii), slik at dette organet har kompetanse innenfor noen områder og ikke andre. Typisk delegeres "bydelene" kompetanse innenfor velferdstjenester som skole og eldreomsorg. Vi har sett en slik bydelsordning i flere norske storkommuner de siste

tiårene (Oslo, Bergen, Fredrikstad). Det er imidlertid ikke til å komme ifra at denne organisatoriske ordningen kan undergrave realisering av stordriftsfordeler man ønsker å realisere med en kommunesammenslutning. Det koster å opprettholde flere administrasjoner og flere politiske styringsapparat.

En ytterligere grunn til å kvalifisere det innledende ja-svaret er at begrepet selvstyre kan utvides til å omfatte medbestemmelse. Da gir vi slipp også på kriterium (i) ovenfor. Medbestemmelse kan sikres med andre tiltak, som for eksempel:

- Grendeutvalg (fungerer som høringsinstanser på vegne av lokalsamfunnet).
- Lokallag av politiske partier (nominerer folk fra lokalsamfunnet til kommunestyre/bystyret).
- Nye politiske partier/lister (lokalsamfunnet oppretter et eget parti eller en egen liste som stiller til valg til kommunestyret/bystyret).
- Brukermedvirkning for eksempel gjennom brukerutvalg (lokale utvalg av brukere, pårørende eller foresatte, knyttet til tjenestesteder eller institusjoner lokalisert i lokalsamfunnet).

Videre kan vi tenke oss at en sammenslutning gir den nye kommunen muligheter til å påvirke forhold som var utenfor rekkevidde for de gamle kommuneinstitusjonene. Da er det faktisk slik at kommunesammenslutning har en positiv effekt på lokalt selvstyre/medbestemmelse. Eksempler er bedre muligheter til å påvirke fraflytting og næringsutvikling (gjennom felles planlegging og strategi) og kvaliteten på faglig krevende tjenester (gjennom samling av kompetanse).

7.3.2 Lokal identitet: Åt skogen?

De fleste mennesker opplever tilhørighet, det vil si opplevelse av identifisering med et geografisk område, som et viktig gode. Tilhørighet ligger lag på lag. Følelsen av å være fra Norge konkurrerer ikke med følelsen av å komme fra for eksempel Vinje, eller å være Europeer, for den sakens skyld. En kommune er en institusjonell ramme rundt et geografisk område som kan bestå av ett eller flere lokalsamfunn (Baldersheim m.fl. 1995:36), og folk føler tilhørighet både til kommunen og til lokalsamfunnet. Hvor sterk den lokale identiteten er, varierer både mellom kommuner og mellom lokalsamfunn innen de enkelte kommuner. Undersøkelser viser for øvrig at de fleste føler sterkere tilknytning til lokalsamfunnet sitt enn til kommunen de bor i.

Det er mange forhold som påvirker opplevelse av lokal identitet. Eksempler er historie, lokale nettverk og omfang av inn- og utflytting. Trolig er det også slik at identitet henger sammen med institusjonelle rammer, i dette tilfellet kommunegrenser (Baldersheim m.fl. 1995:36). Det er grunn til å tro at kommunen som institusjon medvirker til å skape en tilhørighetsfølelse, og at endringer i kommunegrenser over tid gjør noe med lokal identitet. Nye grenser skaper ny identitet.

Et viktig spørsmål i beslutningsprosesser angående kommunesammenslutning er derfor følgende: Kommer denne nye identiteten i tillegg til eller til erstatning for den som var der fra før? Frykten for en utradering av lokal identitet er ikke minst til stede i de tilfellene der en

stor, inneklemt bykommune ”sluker” mindre omlandskommuner. Her har kommune-Norge høstet noen erfaringer som bør være av interesse for konstellasjonen Knutepunkt Sørlandet. Eksempler er Bergen på 70-tallet og Arendal, Fredrikstad, Hamar og Larvik på 1990-tallet. Er det for eksempel slik at folk fra Stavern føler seg mindre fra Stavern etter at de gikk inn i Larvik kommune? Har folk fra Laksevåg blitt ”bergensere” i tillegg til eller til erstatning for å være fra Laksevåg? Vi går nå litt nærmere inn på den av disse prosessene som har blitt grundigst dokumentert; Fredrikstad.

7.3.3 Kommunesammenslutning og organisering i Fredrikstad

Fra 1.1.1994 ble fem kommuner i Fredrikstadorrådet slått sammen, etter vedtak i Stortinget. Fredrikstad by hadde erfart de klassiske inneklemt by-problemene, som mangel på utbyggingarealer, utflytting, aldrende befolkning, stigende sosiale utgifter og trafikkpress (dels forårsaket av pendlere fra omlandskommunene). Kommunestyret i Fredrikstad var derfor for sammenslutning. Omlandskommunene Borge, Kråkerøy, Onsøy og Rolvsøy var derimot høyst motvillige. Det viste både vedtak i kommunestyrene og resultater fra folkeavstemninger. Stortinget vedtok like fullt sammenslutning. Vedtaket ble gjort i februar 1991, og bakgrunnen var en egen utredning om kommunestruktur i områdene rundt henholdsvis Fredrikstad, Sarpsborg og Arendal (NOU 1989:16), utarbeidet av det såkalte Buvik-utvalget for Kommunal- og arbeidsdepartementet (Fagerlund 1995, Baldersheim m.fl. 1997:1).

Organisering etter sammenslutning

Etter at Stortinget vedtok sammenslutning i 1991, ble det satt i gang prosesser for å utmeisle en styrings- og organisasjonsmodell som kunne fungere i den nye storkommunen. Man valgte en områdeorganisering, med et sentralnivå bestående av kommunestyre, kontrollutvalg, formannskap, ordfører, forretningsmessige virksomheter, rådmannen samt forvaltnings- og servicefunksjoner, og et kommunedelsnivå. Kommunedelsnivået ble tildelt økonomiske rammer og hadde fullstendig ansvar for enkeltsaker og løpende virksomhet innen områdene grunnskole, barnehager, frivillige organisasjoner, menighetsarbeid, SFO, helse og sosial, fritidsklubber og bibliotek.

Kommunedelene ble styrt av politiske kommunedelsnemnder på 15 medlemmer, oppnevnt av Kommunestyret etter forholdstallsprinsippet. Den administrative organisasjonen i kommunedelen ble ledet av en kommunedelssjef. Kommunedelsadministrasjonen ble ikke bygget opp etter tradisjonelt etats- eller sektormønster, men som en flat organisasjon med hver enkelt skole etc. som driftsenheter (Fagerlund 1995: 78ff).

Holdninger til sammenslåing noen år etter

I 1997, fire år etter sammenslutningen, gjennomførte en forskergruppe under ledelse av professor Harald Baldersheim en undersøkelse av folks oppfatninger og holdninger til prosessen de hadde vært gjennom og hva den hadde ført til (Baldersheim m.fl. 1997). Her er noen av hovedkonklusjonene:

- Innbyggernes tilfredshet med de kommunale tjenestene økte på seks av ti undersøkte områder, og mest markert for sykehjem og helsetjenester. Forskerne registrerte en viss tilbakegang i tilfredshet med tekniske tjenester og skoletilbudet.

- Flere hadde vansker med å finne fram til rett kontor i kommunen etter sammenslutninger, og særlig gjaldt dette folk i de tidligere omlandskommunene
- Folks tilknytning til området de bor i, lokalsamfunnene, ble ikke redusert etter kommunesammenslutningen. Både før og etter sammenslutningen var det over 90 prosent som sa seg fornøyd med stedet de bor, og ønsket ikke å flytte
- Den politiske rekrutteringen gikk ikke ned etter sammenslutning. Andelen som hadde eller kunne tenke seg å ta politiske verv var den samme før og etter.
- Andelen som følte sine meninger representert i lokalpolitikken gikk ned. Særlig var det folk i de tidligere omlandskommunene mente at det nye, felles kommunestyret i mindre grad enn de gamle kommunestyrene representerte deres meninger
- Fire år etter sammenslutningen sa to tredjedeler at de ville stemt nei til sammenslutning om de skulle avgitt stemme på det tidspunktet (her skal vi huske at utgangspunktet var en ikke frivillig kommunesammenslutning). Nei-andelen var størst i de gamle omlandskommunene.

Fredrikstad og lokalsamfunnene i 2005¹⁷

Fredrikstad har nå gått vekk fra en kommunedelsmodell. Hvordan er lokalsamfunnenes interessert ivaretatt organisatorisk i dag?

- Fredrikstad er i dag delt inn i 23 lokalsamfunn basert på grunnskolekretsene, i stedet for de fem tidligere kommunene.
- Lokalsamfunnsgruppene: I hvert lokalsamfunn er det opprettet grupper av personer som arbeider med spørsmål vedrørende sitt eget lokalsamfunn.
- I kommunen er det en egen Lokalsamfunnsorganisering under Plan- og Miljøseksjonen, hvor det pågår kartlegging og drøfting av framtidig utforming av Fredrikstads lokalsamfunn. Både representanter for lokalbefolkningen og ulike offentlige instanser er med her.
- Det er nå etablert lokalsamfunnsutvalg i alle 23 lokalsamfunn. Målet er å skape flere møteplasser for folk som har lyst og evne til å utvikle lokalsamfunnet sitt, og at den frivillige sektoren skal få bedre kontakt med kommunal organisasjon og planlegging

7.3.4 Hvordan sikre lokal medbestemmelse i Knutepunkt Sørlandet?

Det er selvsagt ikke mulig å opprettholde fullt selvstyre for de geografiske områdene som i dag utgjør kommunene innenfor et sammensluttet Knutepunkt Sørlandet. Men det er fullt mulig å se for seg ulike ordninger som kan sikre medbestemmelse for geografiske områder. I en ny kommune kan dette gjøres med en inndeling etter dagens kommunegrenser. Men det kan også gjøres etter andre naturlig avgrensede geografiske områder. Slike ordninger vil trolig også være hensiktsmessig av flere grunner. Det vil gi et system med innebygde mekanismer for geografisk balanse av makt. Lokale interessenter kan dermed bli gitt en mulighet til å påvirke beslutninger av stor lokal interesse, Det vil også trolig gjøre det lettere å sikre innbyggernes oppslutning om en eventuell sammenslutning.

¹⁷ Kilde <http://org.fredrikstad.kommune.no/lokalsamfunn>

Et viktig spørsmål som må avklares er om det er hensiktsmessig å opprettholde politisk direkte valgte organer i de desentraliserte enhetene. Dette må vurderes opp mot hvilke oppgaver som eventuelt blir tildelt et lokalt nivå. Disse bør være viktige, samtidig som det bør være mulig å prioritere innenfor oppgaveløsningen for at det skal være noe poeng å opprettholde direkte folkevalgte nivå. Alternativet til direkte valgte lokalpolitiske organ er at disse blir utstyrt med politikere utpekt av kommunestyret.

Hensynet til medbestemmelse kan også løses uten egne lokale kommunale enheter med ansvaret for tjenesteproduksjon og politisk makt. Et alternativ er å trekke representanter fra de lokale sivile organisasjonene tett inn i oppgaveløsningen og beslutningsprosessene. Eksisterende og eventuelt nye lokale interesseorganisasjoner, grendeutvalg, idrettslag m.m. kan både tildeles ansvar for oppgaveløsningen i lokalmiljøet, og gis politisk makt i lokalt viktige saker. Det lokale idrettslaget kan for eksempel få ansvaret for å drive idrettsanlegg, mens det lokale musikklaget og den lokale teatergruppa kan være med på å drive musikk- og kulturskolen. De lokale sivile organisasjonene kan også fungere som høringsinstanser på vegne av lokalsamfunnet i bestemte saker. De vil også kunne brukes i forbindelse med den kommunale saksbehandlingen og utredningen av saker i spørsmål som angår nærområdet.

Vår vurdering er at det ikke er en motsetning mellom et sammensluttet Knutepunkt Sørlandet og lokal medbestemmelse for de nåværende kommunene. Samtidig er det ikke sikkert at det er de eksisterende kommuneenhetene som er den beste inndelingen dersom en innenfor en Knutepunkt Sørlandet kommune velger en desentralisert organisasjonsmodell. Det kan like gjerne være andre måter å dele området inn på som vil gi det beste resultatet. Dette må vurderes både med hensyn til funksjonalitet og effektivitet i tjenesteproduksjonen og organisering.

7.3.5 Oppsummering; mulige modeller for medbestemmelse i Knutepunkt Sørlandet

Vi har i drøftingen grovt sett skissert opp to hovedalternativer som kan sikre lokal medbestemmelse ved desentraliserte kommunale organisasjonsmodeller i Knutepunkt Sørlandet.

- En måte å gjøre det på er å beholde de gamle kommunene som administrative og/eller politiske enheter. Dette var slik Fredrikstad gjorde det de første årene. I Fredrikstad utviklet dette seg til en trinnvis prosess. I begynnelsen beholdt kommunen et visst selvstyre i de gamle kommuneenhetene ved en områdeorganisering. Sentralt nivået bestod av de tradisjonelle beslutningsorganene. For Knutepunkt Sørlandet vil dette bety at en delegerer ansvar for noen tjeneste- og politikkområder til områder tilsvarende dagens kommuner. I en slik modell kan de allerede etablerte servicekontorene/torgene brukes som grunnlag for å bygge opp administrative enheter. I neste trinn kan man vurdere å løse opp på områdeinndelingen og etablere medbestemmel sesområder basert på andre kriterier enn den gamle kommuneinndelingen
- En annen måte å gjøre det på er å gå på tvers av eksisterende kommunegrenser. Området kan deles inn i lokale enheter uten å se blindt på eksisterende bydels og kommunegrenser. Det kan for eksempel velges en inndeling etter funksjon, basert på hvilke oppgaver et desentralisert nivå blir tildelt. Dersom ansvaret for skole og oppvekst blir tildelt et lokalt nivå vil en kunne benytte grunnskolekretser benyttes. Men

det vil også være mulig å finne andre naturlige geografiske kriterier for en inndeling i medbestemmelsesområder. Kommunen kan da deles inn i geografiske enheter med ansvar for oppgaver basert på naturlige avgrensinger av bydeler, lokalsamfunn/tettsteder og bygder m.m..

Valg av modell for å sikre medbestemmelse vil blant annet avhenge om det er et ønske å bevare de gamle kommuneenhetene som desentraliserte administrative og/eller politiske enheter eller ikke. Et argument for å beholde de gamle grensene er at det kan gjøre det lettere å få befolkningen med på en kommunesammenslutning. Det kan også være praktisk med hensyn til at dette representerer fungerende enheter. På den annen side kan det være et poeng i seg selv å bryte opp eksisterende kommunegrenser. Ved å beholde de gamle grensene kan en risikere at det blir vanskeligere å få etablert en fellesskapsfølelse rundt den nye kommunen. Det å tenke helt nytt gjør det også lettere å tenke helhetlig og i funksjonsbaserte områder i forbindelse med en ny organisasjon.

7.4 Oppsummering og konklusjoner; Knutepunkt Sørlandet

Tabell 17: Oppsummert vurdering av Knutepunkt Sørlandet

Knutepunkt Sørlandet	
Kommunens rolle	Vurdering
Tjenesteprodusent	0 / +
Samfunnsutvikler	+ +
Demokratiutvikler	+
Myndighetsforvalter	+

Figuren ovenfor oppsummerer våre vurderinger av hvilke konsekvenser en sammensluttet Knutepunkt Sørlandet vil ha for ivaretagelsen av generalistkommunens fire roller i regionen. Hensikten med figuren er å gi en enkel og oversiktlig framstilling av analysen/drøftingen av dette inndelingsalternativet. Nedenfor er våre vurderinger av hver enkelt rolle utdypet.

Tjenesteprodusent

Konsekvensene av en kommunesammenslutning for kommunenes tjenesteproduksjon er forskjellig avhengig av om en er innbygger i Kristiansand eller ikke. Vår vurdering er at det vil være klart positivt for innbyggerne i omlandskommunene, mens det vil være nøytralt for Kristiansands innbyggere. Dette bygger vi på at det hovedsakelig er innbyggerne i omlandskommunene som drar nytte av økt kompetanse og kapasitet i den kommunale tjenesteproduksjonen. Det gir innbyggerne i disse områdene et tjenestetilbud som er bredere enn det de har tilbud om i dag. Innbyggerne i omlandskommunene vil også bli en del av en større kommunal enhet med et tryggere økonomisk fundament enn det som er tilfellet i dag. Det vil særlig være viktig med tanke på framtidige endringer i fordelingen av inntekter mellom

kommunene, som vil gjøre det vanskeligere å være en mindre kommune enn det er i dag. For innbyggerne i Kristiansand vil situasjonen bli relativt uforandret på dette området. I negativ retning trekker økt avstand til noen av de kommunale tjenester for innbyggerne, og da særlig for innbyggerne i dagens omlandskommuner.

Samfunnsutvikler

Konsekvensene for samfunnsutviklerrollen skiller seg ut som klart positive for Knutepunkt Sørlandet. Regionen har et opplagt administrativt senter i Kristiansand, noe som ser ut til å være akseptert av de andre kommunene. Kristiansands status og tyngde vil være viktig som drivkraft for nærings- og samfunnsutviklingen for hele området. Dagens omlandskommuner vil i enda større grad kunne dra nytte av denne kraften i en ny kommune. En kommunal enhet og et vedtaksorgan som fatter beslutninger vil også gjøre det lettere å ta hensyn til den helhetlige utviklingen av området. Det gjør det lettere å håndtere det gjensidige avhengighetsforhold som eksisterer i området knyttet til Kristiansand bys ekspansjonsbehov og omlandskommunenes behov for byen som en drivkraft. Regionen har et variert næringsliv med vekstpotensial i dagens omlandskommuner. Med Knutepunkt Sørlandet som en kommune kan man lettere få til en geografisk arbeidsfordeling for næringslivet i regionen. Næringer man ønsker å satse på samles i klynger og kommunens ressurser brukes mer målrettet innenfor et større område uten at det går på bekostning av mangfoldet i regionen totalt sett. En slik arbeidsdeling vil styrke næringsutviklingen i regionen. Vi har trukket fram kampen mellom Kristiansand og Arendal som en trussel mot den vekst og utviklingsmuligheten landsdelen har som helhet. Isolert sett kan denne kampen virke samlende for kommunene innenfor Knutepunkt Sørlandet, og man kan snu dette til en positiv dynamikk mellom to naturlige sentre.¹⁸

Samfunnsutviklerrollen trekkes ofte frem som en av drivkreftene bak en kommunesammenslutning. Skal man få til dette må det være politisk og administrativ vilje til å bygge et fellesskap, gi fra seg noen gamle privilegier og skape entusiasme for en ny kommune hvor man får til mer sammen enn hver for seg.

Demokratiutvikler

Når det gjelder demokratiutvikling er det vår vurdering at det er mest positive effekter å hente på en kommunesammenslutning. For det første er det noen sterke drivere for en interkommunal identitet i området. Det gjelder et bredt anlagt interkommunalt samarbeid mellom kommunene, høy grad av politisk integrasjon i regionrådet, samt bo- og arbeidsmarkedsfellesskap. Det gir en allerede etablert tilhørighet blant innbyggerne til området. I dag bor og stemmer mange av innbyggerne et sted, mens de arbeider og bruker kultur- og servicetilbud et annet. En forvaltningsenhet mer i samsvar med det eksisterende bo-, service- og arbeidsmarkedsfellesskapet vil gi bedre samsvar mellom bruk og innflytelse, og med det demokratiske gevinster. I tillegg vil innbyggerne og politikerne i omlandskommunene få et betydelig mer omfattende saksområde å kunne påvirke enn det som er tilfellet i dag ved at de

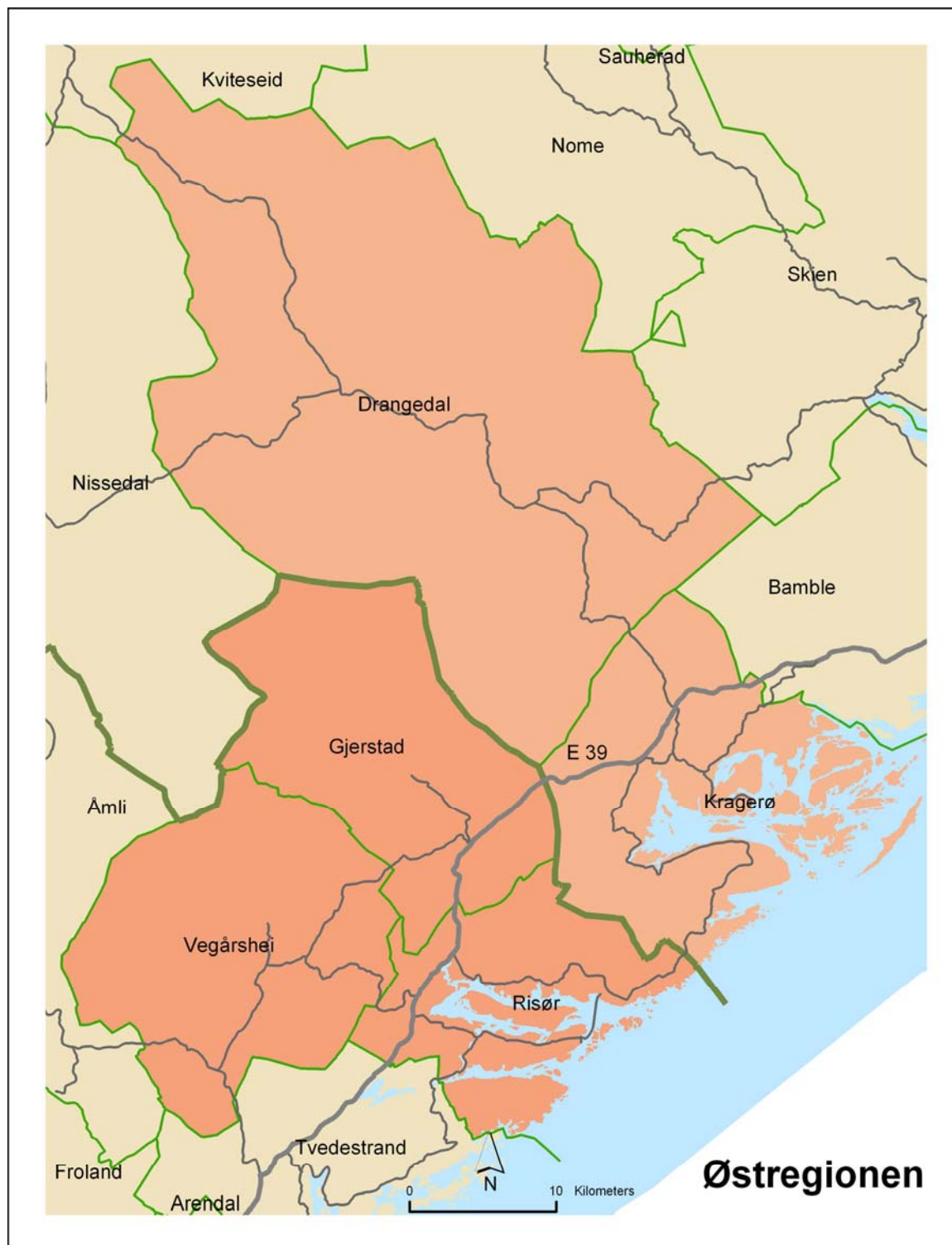
¹⁸ I forbindelse med vår utredning av kommunestrukturen i Oppland ser vi nå en tendens til å gamle fiender snakker sammen fordi de ser at hele Mjøsregionen treger nasjonal slagkraft, og får man til en kommunesammenslutning rundt f eks Lillehammer må Gjøvik og Hamar følge opp.

blir del av en stor kommune med betydelig regional (og nasjonal) tyngde. Økte avstander mellom de folkevalgte og innbyggerne og redusert geografisk representasjon trekker i negativ retning. Men det er altså vår vurdering at det samlet sett vil være demokratiske gevinster å hente for innbyggerne i området i Knutepunkt Sørlandet på en sammenslutning.

Myndighetsforvalter

Vurderingen er at en kommunesammenslutning gir bedre forutsetninger for at innbyggernes rettssikkerhet blir ivaretatt. Dette skyldes økt kompetanse og kapasitet. De fleste av om-landskommunene til Kristiansand er mellomstore. De har derfor trolig relativt gode forutsetninger for å ivareta rettssikkerheten til innbyggerne. Men erfaringsmessig er det slik at bedre forvaltningskompetanse gjør det lettere å oppfylle alle kravene til saksbehandlingen. Bedre kapasitet kan gi bedre kvalitetssikring av arbeidet. Kravene til kommunenes juridiske kompetanse vil også trolig øke i tiden framover. Det er på dette mer generelle grunnlaget at vi mener at rollen som myndighetsforvalter kan bli styrket av en kommunesammenslutning.

8 ØSTREGIONEN



Figur 12: Kommunene som inngår i utredningsalternativet for Østregionen.

8.1 Innledning

I dette alternativet er fem kommuner aktuelle. Det er Gjerstad, Vegårshei og Risør i Aust-Agder, og Drangedal og Kragerø i Telemark. I tråd med mandatet vil vi for dette området vurdere to alternativ. En sammenslutning av de tre kommunene i Aust-Agder, Vegårshei, Gjerstad og Risør, og et alternativ som også inkluderer Telemark-kommunene Kragerø og Drangedal. I kapittel 8.2 drøfter vi hvilke effekter en kommunesammenslutning vil få for Østregionen. Vi går her gjennom hvordan en sammenslutning påvirker de ulike robustetskriteriene vi har valgt ut og gjort rede for i kapittel 4. I kapittel 8.3 oppsummerer vi analysen av Østregionen.

8.2 Gjennomgang av kriteriene

I dette kapitlet vil vi drøfte hvordan en kommunesammenslutning i Østregionen påvirker de ulike kriteriene vi har valgt ut. Dette vil gi oss grunnlag for å vurdere hvordan en sammensluttet Østregionen påvirker muligheten kommunene har til å utøve rollene som tjenesteproducent, samfunnsutvikler, demokratiutvikler og myndighetsforvalter.

8.2.1 Demografi

Folketall og befolkningssammensetning er viktig i diskusjonen om kommunestruktur av flere grunner (jf kapittel 4.1). Kommunene må ha en viss størrelse for å kunne hente ut stordriftsfordeler og for å kunne tilby de mest spesielle tjenestene. Videre har størrelse betydning for muligheten til å ha robuste fagmiljøer innen alle tjenesteområder. Delegering av nye oppgaver til kommunene og økt krav til effektivitet og kvalitet stiller krav til kompetanse og kapasitet som de mindre kommunene vil ha vansker med å oppfylle. Alderssammensetningen sier noe om framtidig behov for tjenester og forventet utgiftsnivå

Tabell 18 under viser nøkkeltall for befolkningsutviklingen i de fem kommunene i Østregionen. Tallene for 1990 og 2005 er faktiske tall, mens tallet for 2020 er prognose (SSB, alternativ MMMM).

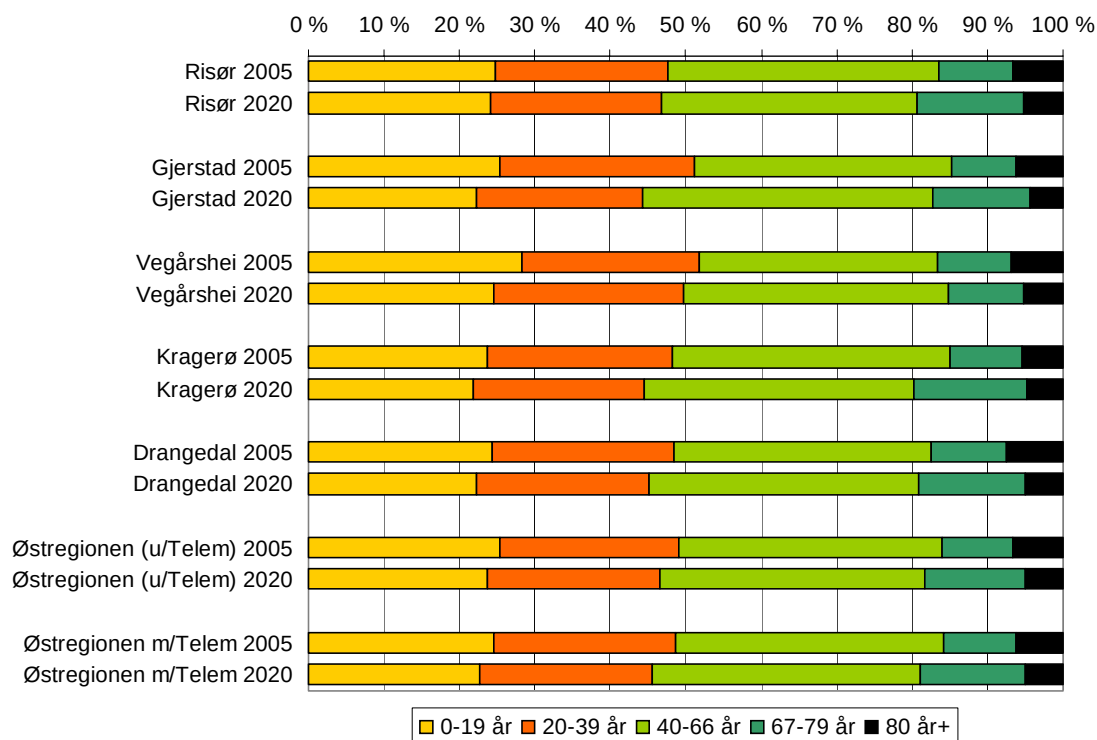
Tabell 18: Nøkkeltall for befolkningsutviklingen i Østregionen

	1990	2005	2020	Endring 1990-2005	Endring 2005-2020
Kragerø	10 780	10 529	11 098	-2,3 %	2,9 %
Drangedal	4 463	4 143	4 149	-7,2 %	-7,0 %
Gjerstad	2 604	2 500	2 611	-4,0 %	0,3 %
Vegårshei	1 839	1 854	1 896	0,8 %	3,1 %
Risør	6 995	6 909	7 392	-1,2 %	5,7 %
Østregionen	26 681	25 935	27 146	-2,8 %	1,7 %

Østregionen består i henhold til SSBs definisjon av tre småkommuner og to mellomstore kommuner. Kommunene samlet har hatt en nedgang på nærmere 3 % siden 1990. Nedgangen

har vært størst i Drangedal med ca. 7 %, mens Vegårshei har holdt seg tilnærmet på samme nivå gjennom perioden. Ser vi på prognoser for befolkningstall i 2020, vil det etter SSBs beregninger ligge an til en vekst på 1,7 %. I et 15-års perspektiv betyr dette en relativt flat utvikling. Veksten mellom kommunene er relativt forskjellig. Drangedal kan forvente fortsatt reduksjon i innbyggertall, omtrent i samme tempo som de foregående år. Risør kan forvente sterkest vekst på ca 6 % i perioden.

Prognoser for endring i alderssammensetning 2005-2020



Figur 13: Prognoser for endringer i alderssammensetning i Østregionen 2005 – 2020. Kilde SSB, alternativ MMMM.

8.2.2 Kommuneøkonomi

Sammenhengen mellom kommunesammenslutning og kommuneøkonomi er i særlig grad knyttet til områdene:

- 1) Økonomisk bærekraft: finansieringsevne og den økonomiske robustheten.
- 2) Kostnadseffektivitet.

I samråd med oppdragsgiver skal vi i denne utredningen kun sammenstille noen økonomiske nøkkeltall for kommunene. En analyse hvor de økonomiske effektene synliggjøres vil være naturlig å gjøre i en senere fase for de kommunene som velger å gå videre med sammenslutningsspørsmålet. I en slik analyse vil en gjennomgang av hvordan sammenslutningen vil

påvirke de statlige overføringene via inntektssystemet stå sentralt. Inntektssystemet er i stadig endring, og et utvalg arbeider nå med forslag til nye endringer som etter planene skal gjelde fra 2007. I denne revisjonen er utvalget blant annet bedt om å vurdere de delene av systemet som kan være barrierer for kommunesammenslutninger. I en kommuneøkonomi-analyse vil også en sammenstilling av utgiftsiden for de aktuelle kommunene stå sentralt. Det blir fra mange hold påpekt at innsparingspotensialet ved en sammenslutning ligger i å utnytte stordriftsfordelene innen både administrasjon og innen de forskjellige tjenesteområdene.

I tabellen under har vi presentert noen økonomiske nøkkeltall for kommunene i Østregionen.

Tabell 19: Kommuneøkonomi Østregionen. Kilde KOSTRA nøkkeltall 2003, rundskriv H-11/04, og www.krd.dep.no.

Kommuner	Kroner per innbyggere		Økonomiske nøkkeltall i prosent av brutto driftsinntekter					
	Frie inntekter	Skatteinnt. i % landsgj.	Indeks for utgiftsbehov (2004)	Netto renteutg.	Netto avdragsutg.	Netto dr.resultat	Akk. regnskapsres.	Arb.kapital
Risør	27 627	78,9	1,1535	1,4	1	0,7	0	40,2
Gjerstad	30 337	71,8	1,5682	-1,9	3,4	-2,1	0	46,4
Vegårshei	31 289	72,3	1,3273	-4,1	4,1	1,9	0,5	59,6
Kragerø	25 995	84,2	1,1599	-0,4	2,3	2,7	-1,8	2
Drangedal	28 548	77,0	1,2670	0,4	3,2	0,7	1,6	19,6

Frie inntekter består av skatt på inntekter og formue (inkludert naturressursskatt) og rammetilskudd. Det skiller ca 5000 kroner per innbygger mellom kommunene Kragerø som ligger lavest, og Vegårshei som ligger høyest. Med en skatteinntekt på ca. 72 % av landsgjennomsnittet, jf. Gjerstad og Vegårshei, og Kragerø høyest med 84 % av landsgjennomsnittet, kan ingen av kommunene betegnes som spesielt skattesterke kommuner. Drangedal ser ut til å være noe mer gjeldstung enn de andre. Men kun Gjerstad hadde i 2003 et negativt netto driftsresultat målt i prosent av brutto driftsinntekter. Men kommunes akkumulerte regnskapsresultat gikk i 0. Kragerø er registrert som ROBEK-kommune.¹⁹ Kommunen sliter både med et akkumulert regnskapsunderskudd og med svært lav likviditet.

8.2.3 Kompetanse og kapasitet

En kommunesammenslutning er relevant for kommunens evne til å rekruttere og beholde kompetanse knyttet til tjenesteproduksjon, administrasjon og forvaltning. Erfaringer viser at det er lettere for de større kommunene å opprettholde tilstrekkelig kapasitet på et bredt spekter av områder. Dette gjelder i særlig grad på områder som krever spisskompetanse, og for tjenester som er rettet mot en liten andel av befolkningen.

¹⁹ ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som har økonomisk ubalanse og derfor må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler.

Behovet for spisskompetanse og spesialutdanning er finner vi blant annet innenfor helse og sosialsektoren. Mange av de mindre kommunene har store utfordringer knyttet til både å rekruttere og beholde spesialkompetanse i denne sektoren. Det overordna bildet er at kommunene på Agder sammenliknet med andre fylker har relativt sett høy grad av fagutdannede i helse- og sosialsektoren. Samtidig er det et generelt bilde at de mindre kommunene på Agder har få årsverk og små stillingsbrøker knyttet til de spesialiserte tjenestene innenfor pleie- og omsorg. Dette er også gjeldende for kommunene i Østregionen, og de to kommunene i Telemark som er en del av dette inndelingsalternativet.

Tabell 20: Kommunale årsverk pleie- og omsorg. 2003 tall. Kilde: KOSTRA/SSB.

	Psyk.sykepl.	Sykepl. spes. utd.	Ergoterapeut
Kragerø	1,3	0	0
Drangedal	0	2	0
Risør	1,4	1	1
Gjerstad	0,6	4	0,8
Vegårshei	1	0	0,4

Tabellen over viser at Vegårshei i 2003 hadde ett årsverk knyttet til psykiatrisk sykepleier og at de ikke hadde noen sykepleiere med annen spesialutdanning innen pleie- og omsorgstjenesten. Kommunene hadde 0,4 årsverk for tilbudet om ergoterapi. Gjerstad hadde i 2003 0,6 årsverk knyttet til psykiatrisk sykepleier, mens de hadde fire sykepleierårsverk med annen spesialutdanning innen pleie- og omsorg. Drangedal og Kragerø var i 2003 uten ergoterapeut, og Drangedal hadde heller ikke en egen psykiatrisk sykepleier.

Mangel på stillinger i enkelte funksjoner vil gå ut over kvaliteten i tilbudet. I tillegg kan det være problematisk med tanke på framtidig rekruttering til spesialiserte stillinger at kommunene opererer med svært små stillingsbrøker. Problemstillingen knyttet til deltidsstillinger og små stillingsbrøker innen helse- og sosialsektoren er noe fylkesmannen i Aust Agder har grepet fatt i. Dette blir gjort blant annet ut fra et likestillingsperspektiv ettersom sektoren er sterkt kvinneorientert. Det er derfor etablert et likestillingsnett som har som formål å redusere bruken av deltidsstillinger. På sine nettsider kommenterer fylkesmannen situasjonen blant annet med å slå fast at utsikten til ikke å få full stilling ved endt utdanning kan skape problemer for rekrutteringen i kommunene. (Kilde: Fylkesmannen i Aust Agders nettsider). Fylkesmannen vurderer videre situasjonen på følgende måte:

”Større stillinger kan også bety bedre kontinuitet i tjenestene til brukerne, og dermed bedre kvalitet. Færre tjenesteytere vil få bedre kunnskap om den enkelte brukers behov, og brukerne får et mindre antall personer å forholde seg til. Dette er viktig sett fra brukerens side. Kommunene må legge til rette for å gjøre arbeidsplassene i helse- og sosialtjenesten attraktive, også sett fra et likestillingsperspektiv. Fylkesmannen vil derfor oppfordre kommunene til å prioritere tiltak for å redusere omfanget av uønsket deltid”.

En kommunesammenslutning i Østregionen inkludert Drangedal og Kragerø vil gi mulighet til å etablere større fagmiljø på flere områder. Det vil også kunne gi innbyggerne i de

kommunene som i dag ikke har tilbud på enkelte områder tilgang på disse tjenestene. Med et større fagmiljø vil området samlet sett ha et bedre grunnlag for å rekruttere og beholde fagkompetanse på flere områder enn det som er tilfellet i dag. Dette gjelder særlig på de spesialiserte områdene. Med et større og mer mangesidig fagmiljø på disse områdene vil kommunen som arbeidsgiver kunne framstå som mer attraktiv. Ved å skape større fagmiljø vil en også kunne form et mer stimulerende arbeidsmiljø for de ansatte. Samtidig vil også større bredde og variasjon i oppgaveløsningen gi bedre grunnlag for faglig utvikling for de ansatte.

Et mer robust fagmiljø på disse tjenestene vil også gjøre bidra til at en blir mindre sårbar med hensyn til bemanningsendringer og svingninger i innbyggernes behov. Det vil bidra til å skape bedre kontinuitet og forutsigbarhet i tjenestetilbudet for innbyggerne i området. For noen av disse tjenestene er dette svært viktig ettersom det er snakk om svært sårbare brukergrupper. At det er flere å trekke på kan også gi større fleksibilitet i organiseringen og oppgaveløsningen. Det gir flere mulige alternative konstellasjoner med hensyn til sammenstilling av personell og kompetanse.

8.2.4 Kvalitet i tjenestetilbudet

Kompetanse og kapasitet er nært knyttet til kriteriet kvalitet i tjenestetilbudet. I tillegg vil vi vurdere konsekvensen av en kommunesammenslutning på kvaliteten i tjenestetilbudet knyttet til:

- Bredde og dybde i tjenestetilbudet.
- Kommunens evne til å tilpasse tjenestetilbudet til endringer i innbyggernes behov.

For tjenester som retter seg mot en liten andel av befolkningen er det en utfordring for mange kommuner å tilby både bredde (omfang) og dybde (spesialisering) i tjenestetilbudet. Dette gjelder blant annet for en del spesialiserte helse- og sosialtjenester, som for eksempel psykisk helsevern og barne- og ungdomsarbeid. Dette skyldes blant annet de utfordringene som ligge til riktig dimensjonering av tilbudet og til rekruttering av kompetent personale. Konsekvensene av disse problemene kan være lav kapasitetsutnyttelse, redusert kvalitet, lite brukertilpasning og valgfrihet, eller at tjenesten ikke blir tilbudt.

Som vi viste i forrige avsnitt har kommunene i Østregionen få stillinger og lave stillingsbrøker knyttet til flere av de mer spesialiserte stillingene innenfor pleie- og omsorgssektoren. For noen av tjenestene er kommunene uten stillinger. Dette tilsier at kommunene trolig i liten grad kan tilby bredde og dybde i tjenestetilbudet på disse områdene. Manglende kompetanse og kapasitet kan gå ut over kvaliteten på tjenestetilbudet til innbyggerne.

En kommunesammenslutning i Østregionen, både med og uten Kragerø og Drangedal, vil gi noe mer robuste fagmiljø knyttet til flere av de spesialiserte tjenestene. Et eksempel er psykisk helsevern. Her hadde de fem kommunene i Østregionen i 2003 til sammen fire årsverk knyttet til stillingen som psykiatrisk sykepleier i den kommunale pleie- og omsorgstjenesten. En sammenslutning vil gi en bedre samlet kapasitetsutnyttelse av den kompetansen og de ressursene som blir brukt på dette området i regionen. Det vil også gi noe bedre muligheter til å tilby et bredere tjenestetilbud. Et større fagmiljø gir også en samlet kompe-

tanseheving for personalet i kommunen som arbeider innen psykisk helsevern. På den måten kan et større fagmiljø være et viktig bidrag til å heve kvaliteten på tjenesten.

8.2.5 Tilgjengelighet til kommunale tjenester

Et viktig spørsmål i diskusjonen om nye kommunegrenser er hvor lange avstander det vil bli internt i den nye kommunen. Sentralt her er avstandene mellom innbyggerne og de kommunale tjenestene og funksjoner som naturlig hører hjemme i kommunesenteret.²⁰

I tabellen under har vi satt opp avstander i kilometer mellom kommunesentrene i dagens fem kommuner.

Tabell 21: Avstander mellom dagens kommunesenter (km). Kilde PANDA

	Kragerø	Drangedal	Risør	Gjerstad	Vegårshei
Kragerø	1	43	53	33	45
Drangedal		1	74	55	68
Risør			1	33	35
Gjerstad				1	27
Vegårshei					1

Figuren viser at avstanden mellom kommunesentrene varierer fra 27 kilometer mellom Gjerstad og Vegårshei til 74 kilometer mellom Drangedal og Risør. I en felles kommune mellom de tre Agder-kommunene blir avstanden mellom sentrene i kommunene ca. 3 mil og dermed godt innenfor det man kan regne som akseptabelt. Men som for de andre inndelingsalternativene vil avstanden fra bygdene i randsonen inn til kommunesenteret kunne bli lenger.

I en ny kommune hvor også de to Telemark-kommunene inngår, vil avstanden internt bli lenger. Lengst er det fra Drangedal til Risør (74 km) og til Vegårshei (68 km). Det finnes ikke ett enkelt mål på hva som kan regnes som akseptabel reiseavstand internt i en ny kommune. I NIBRs inndeling av landet i bo- og arbeidsmarkedsregioner ble en reisetid på 75 minutter lagt til grunn som et avstandskriterium. Bruker vi dette som mål for akseptabel reiseavstand i en ny storkommune vil avstandene som er gjengitt i tabellen over ligge innenfor denne grensen.²¹ Noen bygder i utkanten av den nye storkommunen kan få lenger vei til kommunesenteret.

²⁰ De brukernære tjenestene som hjemmetjenester, skole, barnehager etc. må hovedsaklig være lokalisert der folk bor og blir derfor i liten grad påvirket av at kommunegrenser flyttes.

²¹ Dette er forutsatt en gjennomsnittlig kjørehastighet på minst 60 km i timen.

Tilgjengelighet - andre faktorer

I kommunestrukturdebatten er selvsagt fysiske avstander mellom kommunale tjenester og brukere svært sentralt. Men i økende grad gjør også andre forhold seg gjeldende i diskusjonen om nærhet til kommunale tjenester. Vi tenker først og fremst på den "elektroniske tilgjengeligheten" som i enkelte sammenhenger minsker behovet for å oppsøke kommunale kontorer. Dette erstatter selvsagt ikke all behov for fysisk kontakt mellom innbyggere og kommunens ansatte/politikere, men det bidrar til å endre kommunikasjonsformen. Eksempelvis vil innbyggeren i langt mindre grad enn tidligere ha behov for å hente søknadsskjemaer av ulikt slag på kommunens kontorer, fordi disse etter hvert er gjort tilgjengelig på kommunens hjemmesider. Også informasjon, kontakt med administrasjon og politikere er mulig å oppnå via e-post. Referater fra kommunestyremøter legges ut på kommunens hjemmesider sammen med annet nytt fra kommunen. Fortsatt er deler av befolkningen ikke aktive brukere av internett og e-post, men dette vil gjelde stadig færre.

En annen side ved innbyggernes tilgjengelighet til kommunale tjenester og funksjoner har med åpningstider å gjøre. Mest sannsynlig vil en større kommune ha et grunnlag for lengre åpningstider sammenlignet med hva hver og en av dagens kommuner har mulighet for.

8.2.6 Regional innovasjon og samfunnsutvikling

Utredningsalternativene i Østregionen går på tvers av SSBs økonomiske regioner for området. Vegårshei tilhører den økonomiske regionen Arendal som består av følgende kommuner: Grimstad, Arendal, Froland, Åmli, Tvedestrand og Vegårshei.

Gjerstad og Risør utgjør den økonomiske regionen Risør, og Drangedal og Kragerø utgjør den økonomiske regionen Kragerø.

Sorterer vi ut sterke næringer etter andel av sysselsettingen i de økonomiske regionene får vi frem et bilde som viser at Arendal har flere næringer som kan betegnes som motorer for regionen, mens Risør har færre sterke næringer og til dels tradisjonell industri.

Tabell 22: Regionalt sterke næringer etter andel sysselsatte i SSBs økonomiske regioner som Risør, Vegårshei og Gjerstad inngår i. Kilde: PANDA.

Regionalt sterke næringer Risør	Regionalt sterke næringer Arendal
22 Keramisk industri	29 Elektrovareindustri
27 Metallvareindustri	31 Bygging av fartøy og oljeplattformer
33 Møbelindustri	34 Annen industriproduksjon
	40 Utenriks sjøfart
	44 Finansiell tjenesteyting
	47 Forskning og utviklingsarbeid

I Østregionen finner man en annen industristruktur enn for resten av Agder. Den er preget av et mangfold av små og mellomstore bedrifter, men næringsmiljøet er lite, tettstedpreget og sårbart. De bedrifter som utgjør kjernen i området, sitter med spesialkompetanse innenfor sine spesialfelt, men det er ikke noe felles kunnskapsmiljø. Noen av disse er forholdsvis små, innovative, nyskapende og har nisjer i et nasjonalt marked. Siden ingen av disse er store nok til å drive frem innovasjonsprosesser i regionen på egen hånd, er det viktig å jobbe sammen i nettverk for derigjennom å få økt verdiskaping (Agderforskning FoU-rapport nr 8/2002). Sterke sider som trekkes frem for regionen er: **Sterkt designbasert næringsliv, turisme som egen næringsgren**

Hva kan så en kommunesammenslutning medføre av muligheter og utfordringer for nærings og samfunnsutviklerrollen i denne regionen?

- Det er helt klart at Arendal har en tiltrekningskraft med flere sterke næringer og som et naturlig sentrum for en større region. Hver for seg må særlig de tre Agder-kommunene forholde seg til dette. Slår de seg sammen kan de muligens bli sterke nok til å bistå og stimulere nye vekstnæringer, og bli enige om en arbeidsdeling internt i kommunene. Turist og reiselivsnæringen har vært lansert som en mulig vekstnæring, hvor man i tillegg til Risørs attraksjon som kystby kan jobbe for få mer ut av innlandskommunene.
- Samordning av arealplanlegging vil heller ikke i dette området være en sterk drivkraft da dette ikke kan betegnes som et pressområde, og det ligger forholdsvis langt fra Arendal. Det man kan oppnå ved en sammenslutning er at man ikke satser parallelt på like tiltak som for eksempel etablering av næringshager og stimulering av FoU-miljøer.
- Foruten Arendal er det ingen klar senterstruktur for regionen og betegnelsen polysentrisk, sprettbygd og tynt befolket passer for store deler av regionen. Ved en sammenslutning må kommunene enes om et administrativt senter. Men man kan samtidig få til en geografisk arbeidsfordeling både når det gjelder kommunal tjenesteproduksjon og næringsutvikling.

I tabellen på neste side har vi satt opp en oversikt over næringsstrukturen (grovt) sortert etter andel av sysselsettingen i Østregionen med og uten Telemarkskommunene. Det er ubetydelige forskjeller, og man må antakelig ned på bedrifts/virksomhetsnivå for å finne eksempler på selskaper som kan ha en viss motorfunksjon i regionen. Med en overvekt av små og mellomstore bedrifter, med lokale eiere og lokalt eller nasjonalt marked ligger det godt til rette for en samlet næringsstrategi for dette området som man ikke oppnår med dagens kommuneinndeling. Spørsmålet er om dette har tilstrekkelig kraft i seg til å samle de motstridene kreftene hvor Arendal trekker noen kommuner sørover mot seg, og Risør kjemper for å beholde sin selvstendighet på samme måte som Kragerø.

Tabell 23: Næringsstruktur i Østregionen med og uten Telemarkskommunene.

	Sysselsatte 2003						Andel
	0815 Kragerø	0817 Drangedal	0901 Risør	0911 Gjerstad	0912 Vegårshei	SUM	
Med Telemarkskommunene							
Jordbruk, skogbruk og fiske	50	108	75	33	35	301	3 %
Råolje og naturgass, utvinning og rørtransport			3			3	0 %
Industri og bergverksdrift	766	34	414	240	73	1527	16 %
Kraft- og vannforsyning	52	17	6			75	1 %
Bygge- og anleggsvirksomhet	458	113	183	46	94	894	10 %
Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet	800	238	498	148	59	1743	19 %
Transport og kommunikasjon	230	84	188	35	18	555	6 %
Finans og forretningsmessig tjenesteyting	269	42	238	35	18	602	6 %
Offentlig forvaltning og annen tjenesteyting	1542	541	950	301	286	3620	39 %
Uoppgitt	6		2	2	3	13	0 %
SUM	4173	1177	2557	840	586	9333	100 %
Uten Telemarkskommunene	0901 Risør	0911 Gjerstad	0912 Vegårshei	SUM	Andel		
Jordbruk, skogbruk og fiske	75	33	35	143	4 %		
Råolje og naturgass, utvinning og rørtransport	3			3	0 %		
Industri og bergverksdrift	414	240	73	727	18 %		
Kraft- og vannforsyning	6			6	0 %		
Bygge- og anleggsvirksomhet	183	46	94	323	8 %		
Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet	498	148	59	705	18 %		
Transport og kommunikasjon	188	35	18	241	6 %		
Finans og forretningsmessig tjenesteyting	238	35	18	291	7 %		
Offentlig forvaltning og annen tjenesteyting	950	301	286	1537	39 %		
Uoppgitt	2	2	3	7	0 %		
SUM	2557	840	586	3983	100 %		

8.2.7 Demokrati og deltakelse

Demokratikriteriet dreier seg om innbyggernes muligheter til å delta i og påvirke politiske spørsmål i sin kommune. Dette kan skje ved deltakelse i valg, ved direkte kontakt med politikere eller ved andre former for deltakelse (Myrvold 2001). I tillegg knytter vi dette kriteriet til egenskapen ved de politiske sakene innbyggerne kan påvirke. Realiteten er at det forskjell mellom store og små kommuner med hensyn til områder kommunen i realiteten har innflytelse over. Større kommuner har i flere saksområder, og mer kraft til å påvirke regionale og nasjonale prosesser og spørsmål. Det betyr at innbyggerne i disse kommunene både gjennom valg og gjennom alternative deltakelsesformer gis muligheten til å påvirke flere og tyngre politiske saker.

Som nevnt viser forskning at det ikke er noen klar sammenheng mellom kommunestørrelse målt i innbyggertall og demokrati. Det er en relativt klar tendens til at valgdeltakelsen er

større i de mindre kommunene enn i de store. Men valgdeltakelsen er bare en av flere indikatorer for innbyggernes deltakelse. Innbyggernes demokratiske engasjement kommer også til uttrykk gjennom deltakelse i lag, organisasjoner, nemnder og grendeutvalg. Vi ser at det i de større kommunene er et noe større innslag av alternative deltakelsesformer, som deltakelse i demonstrasjoner, protestmøter og lignende. Større kommuner ser ut til å ha flere rene politiske arenaer innbyggerne kan operere innenfor (Bukve i Østlandsforskning 2003).

Ved valget til fylkesting og kommunestyre i 2003 hadde Risør og Gjerstad relativt lav valgdeltakelse, henholdsvis 57.5 og 56.7 prosent. Dette er litt under snittet for landet, som var 58.8 prosent, og også lavere enn for Kristiansand som hadde 59.1 prosent valdedeltakelse. Vegårshei skilte seg her ut med en valgdeltakelse på 74.9 prosent. En sammenslutning av Risør, Gjerstad og Vegårshei gir en ny kommune med ca. 11 2500 innbyggere, mens kommunen får ca. 26 000 innbyggere dersom Kragerø og Drangedal blir inkludert. I tråd med det som er en generell trend kan det bli lavere valgdeltakelse i en større kommune. Men samtidig er valgdeltakelsen allerede lav i Risør og Gjerstad. I tillegg kan en kommunesammenslutning like gjerne bidra til en politisk mobilisering i området. Innbyggerne i de tidligere selvstendige kommunene vil være opptatt av å sikre sitt områdes interesser innenfor det nye politiske regimet. At avstanden til de politiske beslutningene øker, kan bidra til at innbyggerne opplever det som viktigere enn i dag å delta i valg. Det kan også gi såkalte alternative deltakelsesformer et oppsving. Engasjementet i lokale foreninger, organisasjoner og lagsarbeid kan øke, og disse aktørene kan bli mer aktive i sitt arbeid med å påvirke de politiske beslutningene.

En sammenslutning vil trolig redusere den geografiske representasjonen i området. Det vil være færre lokale folkevalgte fra Gjerstad, Risør og Vegårshei i det nye kommunestyret enn tilfellet er i dag. Samtidig er det stor sannsynlighet for at partiene i forbindelse med sine nominasjonsprosesser vil være opptatt av å sikre geografisk representasjon. Erfaringene fra store kommuner, som for eksempel Tromsø, er at partiene nettopp tar slike hensyn når de setter opp sine valglistene (Asplan Analyse, 2005). Den nye kommunen kan også bidra til å sikre geografisk representasjon gjennom valgordningen. Et system med valgkretser til kommunestyret basert på de gamle kommunegrensene er en mulig løsning.

Større fysiske avtander kan gi mindre direkte kontakt mellom innbyggerne og politikerne. Det nye kommunestyret vil i mindre grad være opptatt av de helt lokale sakene, og det vil være vanskeligere for innbyggerne å påvirke kommunestyret i de helt lokale sakene. Samtidig vil den teknologiske utviklingen gi mulighet til å redusere avstanden mellom innbyggeren og de folkevalgte gjennom ulike former for elektronisk demokrati (e-demokrati). IKT-teknologi gir muligheter for nye demokratiske arenaer.

Vi må samtidig huske på at demokratikriteriet også dreier seg om hvilke politiske saker politikerne har innflytelse over. Ved en eventuell sammenslutning i Østregionen vil de folkevalgte ha flere og større saker av betydning å påvirke. Særlig gjelder dette politikere som i dag er folkevalgte i de mindre kommunene. Saksområdet vil både være bredere og mer komplekst. Det vil både indirekte og direkte også gi innbyggerne i området et større saksfelt å påvirke. Samtidig vil begge alternativene for Østregionen ikke resultere i relativt sett store kommuner. Særlig gjelder dette en kommunesammenslutning av Risør, Gjerstad og Vegårshei. Det innebærer at dette argumentet har noe begrenset gyldighet.

Det som først og fremst avgjør om innbyggerne deltar i lokalpolitiske prosesser er kommunens evne og vilje til å legge til rette for medvirkning, samt innbyggernes eget engasjement. Kommunen må legge til rette for å inkludere sine innbyggere og interesseorganisasjoner i politiske prosesser, både ved valg og mellom valg. Det siste innebærer at det eksisterer arenaer for dialog og medvirkning der innbyggerne og interesseorganisasjonene blir inkludert. Det finnes allerede teknologiske løsninger for kontakt og dialog med innbyggerne på nett. Slik såkalte e-demokratiske løsninger vil bli mer vanlig i tida framover. En større kommune i Østregionen vil ha bedre kapasitet til å prioritere denne typen arbeid, som ofte krever både kompetanse og ressurser. Det vil kunne redusere betydningen av økt fysisk avstand mellom innbyggerne og politikere. I et slikt perspektiv kan en kommunesammenlutning i Østregionen gi innbyggerne betydelige demokratiske gevinster, forutsatt at innbyggerne griper denne muligheten.

Det er også mulig å kompensere for større avstand mellom innbyggere og politikere gjennom ulike tiltak for å sikre lokal innflytelse. Medbestemmelse kan for eksempel sikres ved:

- Grendeutvalg (fungerer som høringsinstanser på vegne av lokalsamfunnet).
- Lokallag av politiske partier (nominerer folk fra lokalsamfunnet til kommunestyre/bystyret).
- Nye politiske partier/lister (lokalsamfunnet oppretter et eget parti eller en egen liste som stiller til valg til kommunestyret/bystyret).
- Brukermedvirkning for eksempel gjennom brukerutvalg (lokale utvalg av brukere, pårørende eller foresatte, knyttet til tjenestesteder eller institusjoner lokalisert i lokalsamfunnet).

8.2.8 Fellesskap; tilhørighet og identitet

I tilknytning til kriteriet tilhørighet og identitet er vi opptatt av i hvilken grad det eksisterer et fellesskap som bidrar til en samhörighet i Østregionen. Indikatorene vi legger til grunn for en slik vurdering er: 1) Pendling; felles tilhørighet til en bo- og arbeidsmarkedsregion. 2) Omfang og kultur for interkommunalt samarbeid mellom kommunene i området.

Pendling; bo- og arbeidsmarkedsfellesskap

I Jukvams inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner (boA-regioner) tilhører de aktuelle kommunene i Østregionen tre ulike fellesskap. Risør og Gjerstad utgjør sammen boA-regionen Risør. Vegårshei tilhører boA-regionen Arendal, sammen med Arendal, Grimstad, Froland, Tvedestrand og Åmli. Telemarkskommunene Drangedal og Kragerø er plassert i boA-regionen Grenland sammen med Porsgrunn, Skien, Bamble, Siljan og Nome. Jukvam har blant annet brukt kriteriene reiseavstand og grad av pendling som grunnlag for inndelingen i boA-regioner. I tabellen under har vi illustrert pendlingsmønsteret mellom kommunene i Østregionen.

Tabell 24: Pendlingsmønster mellom kommunene i Østregionen

	Kragerø	Drangedal	Risør	Gjerstad	Vegårshei	Ut fra regionen
Kragerø	3636	61	29	17	2	951
Drangedal	220	1014	5	5		614
Risør	22	5	1992	108	32	900
Gjerstad	49	11	132	636	20	300
Vegårshei	4	3	48	15	434	333
Innpendling til regionen	242	83	351	59	98	

Pendlingsdata viser at det er svært lite pendling fra Kragerø og Drangedal til de tre Agder-kommunene i Østregionen. Og selv om Risør og Gjerstad tilhører samme boA-region er det relativt lite pendling mellom de to kommunene. Det er en viss pendling fra Gjerstad til Kragerø, men det er ellers svært lite pendling fra Gjerstad og Risør til de andre kommunene i Østregionen. Det er også noe pendling fra Vegårshei til Risør, men også denne er relativt liten. Pendlingsmønsteret gir ikke grunnlag for å peke ut noe naturlig sentrum innenfor dette inndelingsalternativet.

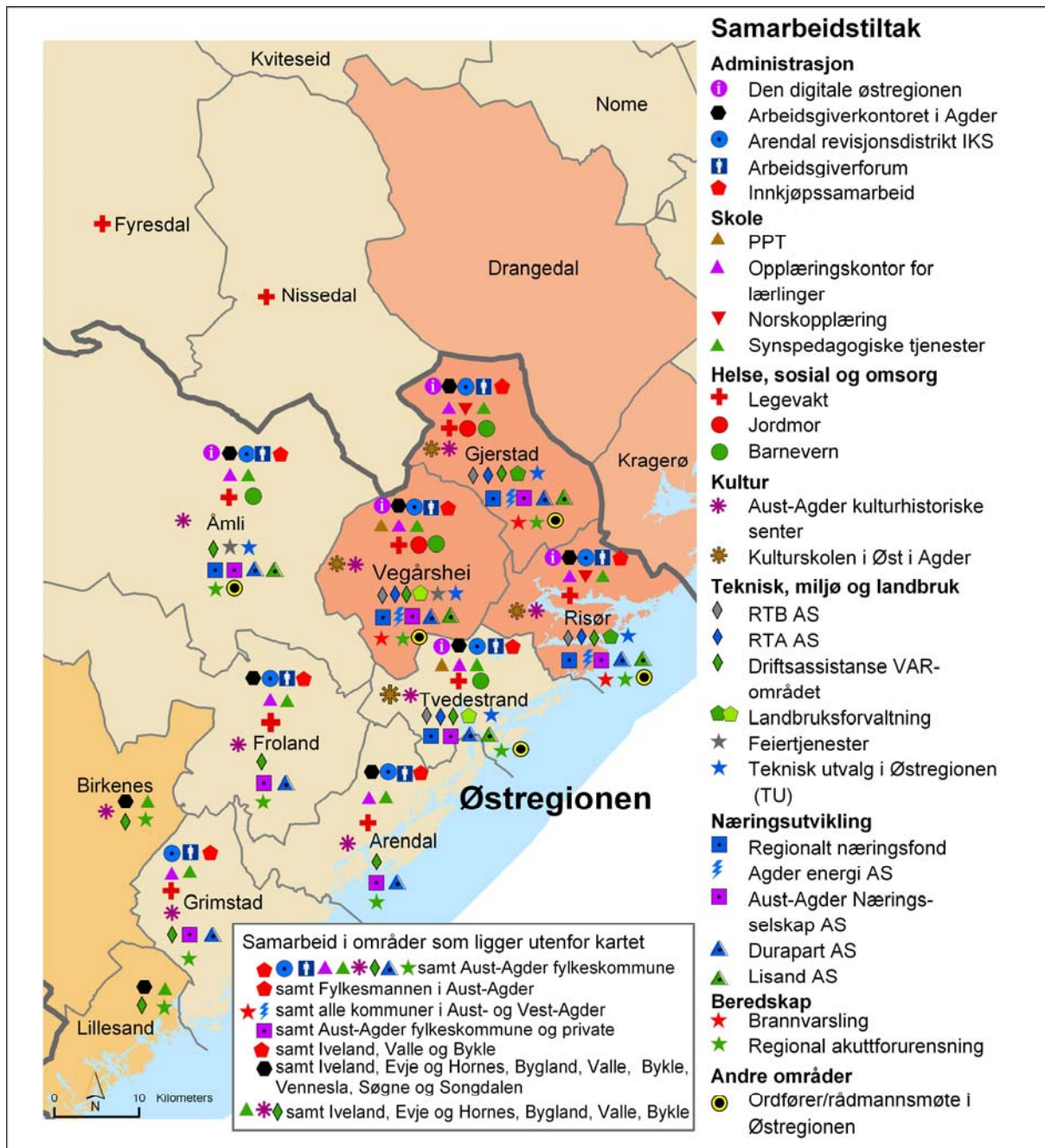
Dette synliggjør at med hensyn til pendling så er det relativt liten grad av samhandling mellom de fem aktuelle kommunene. Pendlingsmønsteret er i liten grad med på gi grunnlag for et fellesskap om en kommunesammenslutning i Østregionen. For alternativet som bare inkluderer de tre Agder-kommunene finnes det et visst grunnlag for et fellesskap i pendlingsmønsteret. Dette skyldes at Gjerstad og Risør tilhører samme boA-region, og at det er en viss pendling fra Vegårshei til Risør.

Interkommunalt samarbeid

Tabellen og kartet på de neste sidene gir en oversikt over interkommunale samarbeidstiltak som de tre Agder-kommunene i Østregionen deltar i. De tre kommunene deltar sammen i relativt mange interkommunale samarbeidstiltak av ulike karakter. Det blir samarbeidet innenfor et bredt spekter av kommunenes oppgaver, og på de fleste av kommunens kjerneområder. Flest samarbeid finner vi på områdene teknisk, miljø og landbruk samt næringsutvikling. Tekniske tjenester er ofte forbundet med klare stordriftsfordeler, noe som gjør at der naturlig med kommunesamarbeid. Særlig gjelder det for de mindre kommuner med små ressurser. En typisk oppgave som det samarbeides om i de tre kommunene er renovasjon. Når det gjelder landbruk og miljøforvaltning, samt næringsutvikling har disse oppgavene det til felles at de ofte er kommuneoverskridende. Det krever samordning på tvers av gjeldende kommunegrenser. I mindre kommuner er det også ofte få årsverk knyttet til denne typen stillinger. Dette gjør det naturlig for mange av de mindre kommunene å samarbeide for å samle kapasitet og kompetanse. Næringsutviklingsarbeid krever også ofte påvirkningskraft, noe som delvis henger sammen med størrelse. De mindre kommunene vil derfor kunne tjene på å stå samlet i arbeidet med næringsutvikling for sitt område. I tillegg til disse "tradisjonelle" samarbeidsområdene, ser vi at de tre kommunene også deltar i noe samarbeid om velferdstjenester. Det gjelder blant annet legevakt, barnevern og PPT.

Tabell 25: Interkommunale samarbeidstiltak som Risør, Vegårshei og Gjerstad deltar i.

Samarbeidstiltak	Vegårshei	Gjerstad	Risør	Andre	Merknader
Administrasjon					
Den digitale østregionen	x	x	x	Tvedestrand, Åmli	Felles innkjøp/drift av IKT-system
Arbeidsgiverkontroll i Agder	x	x	x	Arendal, Tvedestrand, Froland, Åmli, Lillesand, Birkenes, Iveland, Evje og Hornes, Bygland, Valle, Bykle, Vennesla, Søgne, Songdalen	
Arendal revisjonsdistrikt IKS	x	x	x	Grimstad, Arendal, Tvedestrand, Froland, Åmli, Aust-Agder FK	Arendal er vertskommune.
Arbeidsgiverforum	x	x	x	Grimstad, Arendal, Tvedestrand, Froland, Åmli, Aust-Agder FK	
Innkjøpssamarbeid	x	x	x	Grimstad, Arendal, Tvedestrand, Froland, Åmli, Iveland, Valle, Bykle, Aust-Agder FK og Fvikesmannen i AA	
Skole:					
PPT	x			Tvedestrand	
Opplæringskontor for lærlinger	x	x	x	Tvedestrand, Åmli, Grimstad, Arendal, Froland, Aust-Agder FK	
Norskopplæring		x	x		Gjerstad kjøper tjenester av Risør
Synspedagogiske tjenester	x	x	x	Tvedestrand, Åmli, Grimstad, Arendal, Froland, Aust-Agder FK, Lillesand, Birkenes, Iveland, Evje og Hornes, Bygland, Valle, Bykle	
Helse, sosial og omsorg:					
Legevakt	x	x	x	Arendal, Grimstad, Åmli, Froland, Tvedestrand, Nissedal, Fyresdal	
Jordmor	x	x			Vegårshei er vertskommune
Barnevern	x	x		Åmli, Tvedestrand	
Kultur:					
Aust-Agder kulturhistoriske senter	x	x	x	Kommunene i Aust-Agder (minus Lillesand) + Aust-Agder FK	
Kulturskolen i Øst i Agder	x	x	x	Tvedestrand	
Teknisk, miljø og landbruk:					
RTB AS	x	x	x	Tvedestrand	
RTA AS (renovasjon)	x	x	x	Tvedestrand	
Driftsassistanse VAR-området	x	x	x	Tvedestrand, Åmli, Grimstad, Arendal, Froland, Aust-Agder FK, Lillesand, Birkenes, Iveland, Evje og Hornes, Bygland, Valle, Bykle	Faglig støtte innen VAR-området i kommunene
Landbruksforvaltning		x	x		
Landbruksforvaltning	x			Tvedestrand	
Feiertjenester	x			Åmli	Vegårshei kjøper tjenester av Åmli
Teknisk utvalg i Østregionen (TU)	x	x	x	Tvedestrand, Åmli	
Næringsutvikling:					
Regionalt næringsfond	x	x	x	Åmli, Tvedestrand	
Agder energi AS	x	x	x	Alle kommuner i Vest-Agder og Aust-Agder	
Aust-Agder Næringssselskap AS	x	x	x	Tvedestrand, Åmli, Grimstad, Arendal, Froland, Aust-Agder FK + private aktører	
Durapart AS	x	x	x	Tvedestrand, Åmli, Grimstad, Arendal, Froland, Aust-Agder FK	Attføringsbedrift
Lisand AS	x	x	x	Tvedestrand, Åmli	Attføringsbedrift
Beredskap:					
Brannvarsling	x	x	x	Kommunene i Aust- og Vest-Agder	
Regional akuttforensing	x	x	x	Tvedestrand, Åmli, Grimstad, Arendal, Froland, Aust-Agder FK, Lillesand, Birkenes	Arendal er vertsbrannvesen
Andre områder					
Ordfører/rådmannsmøte i østregionen	x	x	x	Tvedestrand, Åmli	



Figur 14: Kart som illustrerer det interkommunale samarbeidet hvor de tre agderkommunene deltar.

Et kjennetegn ved samarbeidsmønsteret for de tre Agder-kommunene i Østregionen er at de deltar i mange felles prosjekt, men at det er få samarbeid der de er alene om å samarbeide. Dette kan indikere at de tre kommunene alene ikke utgjør et naturlig samarbeidsfellesskap. De tre kommunene ser ut til å orientere seg mot et større fellesskap for samarbeidsløsninger. Det kan indikere at de tre kommunene til sammen oftest er for små til å løse den aktuelle oppgaven/utfordringen. Indikatoren interkommunalt samarbeid gir oss ikke noe grunnlag for si at de tre kommunene alene utgjør en naturlig fellesskap med tradisjon for samarbeid om oppgaver.

Konklusjon fellesskap

Det foregår relativt lite samhandling i form av pendling mellom kommunene i Østregionen. Det interkommunale samarbeidet viser også at de tre Agder-kommunene alene ikke utgjør noen naturlig samarbeidskonstellasjon. Kriteriet *fellesskap* slik vi har definert det er ikke en sterk driver for en interkommunal identitet i området. Verken samhandlings- eller samarbeidsmønsteret bygger opp under en form for fellesskap i de to inndelingsalternativene i Østregionen

8.2.9 Rettssikkerhet

I følge Myrvold (2001) betyr rettssikkerhet at *”den enkelte innbygger skal være sikret mot vilkårlighet og overgrep fra myndighetenes side og at den enkelte skal ha mulighet for å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser”*. Det er i hovedsak knyttet til kommunens rolle som myndighetsforvalter. Rettssikkerhet setter krav til:

- Juridisk og forvaltningsmessige kapasitet og kompetanse til å utøve saksbehandling i henhold til gjeldende krav.
- Effektivitet og habilitet i saksbehandlingen.

Kriteriet rettssikkerhet er altså nært knyttet til kriteriet kompetanse og kapasitet. Det har ikke vært mulig å skaffe data om status for hver enkelt kommune i Østregionen på dette området. Vi har derfor ikke inngående innsikt i om kommunene innfrir kravene til innbyggernes rettssikkerhet i dag eller ikke. Men fylkesmannen i Aust-Agder har gitt oss en tilbakemelding på hans vurdering av situasjonen i Aust-Agder kommunene som kan gi oss et godt bilde av den generelle statusen i fylket. Etter det fylkesmannen kjenner til er det bare ansatt noen få jurister (1-2) i noen få av kommunene i Aust-Agder, fylket. Den juridiske og forvaltningsmessige kompetansen synes å være middels god i flertallet av kommunene. Når det gjelder kommunenes evne til å opprettholde kvalitet og effektivitet i saksbehandlingen er denne i følge fylkesmannen gjennomgående middels god, men noe varierende fra kommune til kommune og på de ulike saksområder. Kommunenes forutsetninger for å sikre habilitet i saksbehandlingen er også vurdert som middels god. I følge fylkesmannen har de minste kommunene en klart større utfordring enn de store kommunene, noe som hovedsakelig skyldes lite juridisk og forvaltningsmessig kompetanse.

Når vi vurderer dette kriteriet tar vi hensyn til at kravene til alle kommuners juridiske og forvaltningsmessige kompetanse og kapasitet har økt. Det skyldes blant annet at kommunenes oppgaveportefølje er blitt mer kompleks og omfattende. Det skyldes også at bruken av individuelle rettigheter til kommunale tjenester har økt. Mye tyder på at denne tendensen vil fortsette. Det gir et økt behov i kommunene for forvaltningskompetanse på flere nivåer, og på stadig flere områder i den kommunale tjenesteproduksjonen. Basert på erfaringer fra situasjonen i dag kan vi si at de mindre kommunene har, og vil ha større problemer med å oppfylle kravene til denne typen kompetanse hos sine ansatte, og i sin organisasjon enn det

større kommuner med større organisasjoner har. Det betyr at det i de mindre kommunene generelt trolig er knyttet mer usikkerhet til innbyggernes rettssikkerhet enn i en større kommune med større kapasitet på dette området.

En kommunesammenslutning i Østregionen vil først og fremst styrke den juridiske og forvaltningsmessige kapasiteten totalt sett i området. For det første tilsier befolkningsgrunnlaget for begge alternativene i regionen høyere krav til denne typen kompetanse i en ny kommuneorganisasjon. For det andre gir en sammenslutning muligheten til å utnytte de samlede ressursene som er (i kommunene) på dette området på en bedre måte. Det vil være mulig å fordele slik saksbehandlerkapasitet ut på kommunale enheter for å sikre jevnere fordeling enn det som trolig er tilfellet i dag. En sammenslutning vil også gjøre det mer aktuelt å etablere et fagmiljø med ren juridisk og forvaltningsmessig kompetanse. Dette vil gjøre det lettere å kvalitetssikre saksbehandlingsarbeidet som blir gjort på de ulike områdene. Dette vil komme innbyggerne til gode i form av større trygghet om at formelle prosedyrer og regelverk blir fulgt.

Kommunestørrelse kan også bety noe for å unngå problemene med habilitet. I små kommuner kan forholdene være for små til at kravet om tilstrekkelig avstand mellom saksbehandler og bruker er mulig å oppnå. Dette vil være et mindre sannsynlig problem innenfor en større Østregion enn det er i kommunene i dag.

På den andre siden er det noen generelle trekk ved mindre kommuner, som de i Østregionen, som kan være en styrke for rettssikkerheten. Det gjelder blant annet muligheten til fleksibilitet i oppgaveløsningen, noe som kan gi effektiv saksbehandling. I motsetning til dette kan de større byråkратиene være tungroddede, og trege og omstendelige i saksbehandlingen. I tillegg er det også slik at rettssikkerhet ikke bare regeltolkning. Det dreier seg også om fornuftig bruk av skjønn. I de mindre kommunene i Østregionen vil de trolig ha mye uformell kompetanse og stor lokalkunnskap som gir grunnlag for å utøve skjønn i saksbehandlingen. Ved en sammenslutning, som igjen gir større fagmiljø og høyere grad av spesialisering kan noe av denne kompetansen gå tapt.

8.3 Oppsummering og konklusjoner; Østregionen

Tabell 26: Oppsummering av vurderingen av Østregionen

	Østregionen	
Kommunens rolle	Vegårshei, Gjerstad Risør	Vegårshei, Gjerstad Risør, Kragerø, Drangedal
Tjenesteprodusent	0 / +	+
Samfunnsutvikler	+	+
Demokratiutvikler	0	0
Myndighetsforvalter	+	+

Tabellen ovenfor oppsummerer våre vurderinger av hvilke konsekvenser en kommunesammenslutning i Østregionen har for generalistkommunens fire roller. Hensikten med figuren er å gi en enkelt og oversiktlig framstilling av analysen/drøftingen av dette inndelingsalternativet. Nedenfor er våre vurderinger av hver enkelt rolle utdypet.

Tjenesteprodusent

Vår vurdering er at en kommunesammenslutning i Østregionen vil være positiv for rollen som tjenesteprodusent. Økt kompetanse og kapasitet som igjen bidrar til bedre kvalitet, i betydningen økt bredde og dybde i tjenestetilbudet, vil gjøre seg gjeldende. Begge alternativene i Østregionen vil være mer robuste tjenesteprodusenter enn det tilfellet er for kommunene i dag. Samtidig er vår vurdering at dette i større grad vil være gjeldende for alternativet med fem kommuner. De tre kommunene i Aust-Agder vil sammen ikke oppnå like store faglige stordriftsfordeler. I negativ retning for tjenesteprodusentrollen trekker økte avstander til noen kommunale tjenester.

Samfunnsutvikler

Vår vurdering er at en sammenslutning i Østregionen vil være positivt for rollen som samfunnsutvikler. I dag slites kommunene i Østregionen litt fra alle kanter. De ligger inneklemt mellom de større kraftsentra som Skien/Porsgrunn og Arendalsregionen/Kristiansandsområdet. Med tanke på nærings- og samfunnsutvikling kan regionen styrkes ved at kommunene slår sine ressurser sammen. Det vil gjøre det mulig å tenke mer helhetlig om utviklingen av området. Det vil styrke Østregionen i forhold til de større og mer kraftfulle regionene de i dag er omkranset av, og gi en bedre balanse i styrkeforholdet enn det er i dag. Per i dag er det ingen av kommunen i Østregionen, med eller uten Kragerø og Drangedal, som er sterke nok til å få skikkelig kraft i samfunnsutviklerrollen på egen hånd. Det er heller ikke noen av de fem kommunene/områdene som har egenskaper eller status til å framstå som en ledende drivkraft for samfunnsutviklingen i et nytt kommunealternativ. Mangelen på en klar kandidat til motorfunksjonen i regionen er en stor ulempe for et nytt kommunealternativ. Det vil i tillegg gjøre det vanskelig å enes om en naturlig (administrasjons)senter i den nye kommunen.

Demokratiutvikler

Vurderingen for demokratiutviklerollen er at en kommunesammenslutning virker nøytralt. På den ene siden vil større og viktigere oppgaver og større regional innflytelse gjøre det mer interessant å være politiker. En sammenslutning kan også virke mobiliserende på den politiske interessen og deltakelsen i området. Innbyggerne kan finne det mer nødvendig og mer interessant å arbeide inn mot det politiske systemet for sin bygd, sin interesseorganisasjon og sitt idrettslag. Større avstander mellom folkevalgte og innbyggere kan bøtes på med ulike desentraliserte modeller. Samtidig finner vi liten grad av fellesskapsfølelse som gir grunnlag for en interkommunal identitet for områdene/regionene som utgjør de to alternativene. Det er relativt lite samhandling i form av pendling mellom de fem kommunene. Området utgjør ikke noe naturlig bo- og arbeidsmarkedsfellesskap. De tre Agder-kommunene deltar sammen i mange interkommunalt samarbeid, men det er relativt få samarbeid bare de tre kommunen imellom. Det tyder på at de tre kommunene alene ikke utgjør noen naturlig samarbeidskonstellasjon.

Myndighetsforvalter

Vurderingen er at begge alternativene gir bedre kapasitet knyttet til forvaltningsmessig og juridisk kompetanse. Det vil gjøre det lettere å sikre at innbyggerne i Østregionens rettssikkerhet blir sikret i saksbehandlingen. Økte muligheter til å rekruttere fagkompetanse, samt større fagmiljø gir mindre risiko for feil i saksbehandlingen og bedre muligheter til å kvalitetssikre arbeidet. Det gir også bedre muligheter til å behandle saker effektivt, dvs. innenfor rimelig tid. Ved at kapasiteten øker vil det være lettere å kanalisere ressurser til akutte og vanskelige saker. Utfordringen knyttet til nærhet mellom saksbehandlere og innbyggere, dvs. habilitetsproblematikken vil også være lettere å løse. Økt kapasitet gir også bedre forutsetninger for å imøtekomme de økte kravene til kommunene som et resultat av mer bruk av lovfestede individuelle rettigheter til kommunale tjenester.

9 REFERANSER

Amdam, J., J.Barstad, L. Halvorsen og G.Tangen (2003): Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling. Møreforskning

Asplan Analyse (2005). Konjunkturbarometer for Agder januar 2005.

Asplan Analyse (2005). SWOT analyse for hovedstadsregionen, ferdigstilles april 2005.

Asplan Analyse og Barlindhaug Norfico AS. (2005). Framtidens kommunestruktur i Troms.

Asplan Analyse og Telemarksforskning (2005). Framtidas kommunestruktur i Oppland.

Asplan Analyse (2003). Bedre å være stor enn (u)lykkelig som liten?

Østlandsforskning. (2003) Kriterier for kommuneinndeling. ØF-rapport nr. 21/2003

Kommunal- og regionaldepartementet. (2004) Analyseveileder kommuneinndeling

Myrvold, Trine Monica (2001): Smått og godt? Om de minste imøtekomme generalist-kommunekravet. En kunnskapsoversikt og indikatordiskusjon. Prosjektrapport 2001:1, NIBR.

Frisvoll, Svein og Almås Reidar. (2004) Kommunestruktur mellom fornuft og følelser

Aars, Jacob, Fimreite, Anne Lise og Homme, Anne (2003): Styrkt fragmentering, eller fragmentert styring? Nettverkspolitikk i norske kommuner. Rokkansenteret.

ECON (2004) Hva er – og hvordan utvikle en samkommune. ECON-rapport 2004-121

Baldersheim, H., I. Jamil, A. Offerdal og L. Rose (1995): ”Kan fem bli til en? Folks syn på kommunepolitikk og kommunale tjenester foran kommunesammenslåingen i Fredrikstadsområdet”, LOS-rapport 9503, Bergen: LOS-senteret.

Baldersheim, H., A. Offerdal og L. Rose (1997): ”Folks syn på kommunepolitikk og kommunale tjenester etter kommunesammenslåingen i Fredrikstadsområdet”, en rapport utarbeidet av UiO/UiB for Kommunaldepartementet og Fredrikstad kommune

Fagerlund, S. H. (1995): ”Kommunesammenslåingen i Fredrikstad-distriktet – En politisk styrt prosess.. eller kanskje snarere en prosess-styrt politikk?”, hovedfagsoppgave i statsvitenskap, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

NOU 1992:15 Kommune og fylkesinndelingen i et Norge i forandring. (Christianse-nutvalget)

FOU-rapport nr 8/2001 Verdiskaping gjennom bred medvirkning. Søknad til det nasjonale forskningsprogrammet Verdiskaping 2010. Agderforskning.

Rydningen, Arne (2004) Spesialiserte næringer i fem norske byregioner. Bergen, Stavanger, Trondheim, Kristiansand og Tromsø. Prosjektrapport nr 1/2004

10 VEDLEGG

10.1 Agder – sentrale utviklingstrekk

For hvert av utredningsalternativene har vi en grundig gjennomgang av strukturelle trekk som særpreger regionen sånn som befolkningsutvikling, pendlingsmønster, kompetanse med mer. I denne generelle beskrivelsen er vi bedt om å legge vekt på næringsstruktur og hva som kan være motorfunksjoner for hele Agder.

10.1.1 Potensielle motorfunksjoner på Agder

I årene som kommer skal det gjennomføres veiprosjekter på Agder som kommer til å få stor betydning for reiseavstander og kommunikasjonsmuligheter inn mot hovedstadsområdet. Derfor har vi valgt å se på Agders rolle i forhold til resten av landet og hovedstadsregionen spesielt. Asplan Analyse gjennomfører denne våren i samarbeid med Nordregio og Oslo Teknopol en SWOT analyse av hovedstadsregionen på oppdrag fra KRD. Foreløpige funn fra denne utredningen viser følgende sterke næringer eller klynger for Oslo regionen:

- Maritim sektor
- Life sciences
- Energi
- Arkitektur
- IKT

Gitt behovet for en viss geografisk arbeidsfordeling nasjonalt, ut fra at alle ikke kan være like gode på alt – hva skal Agder satse på?

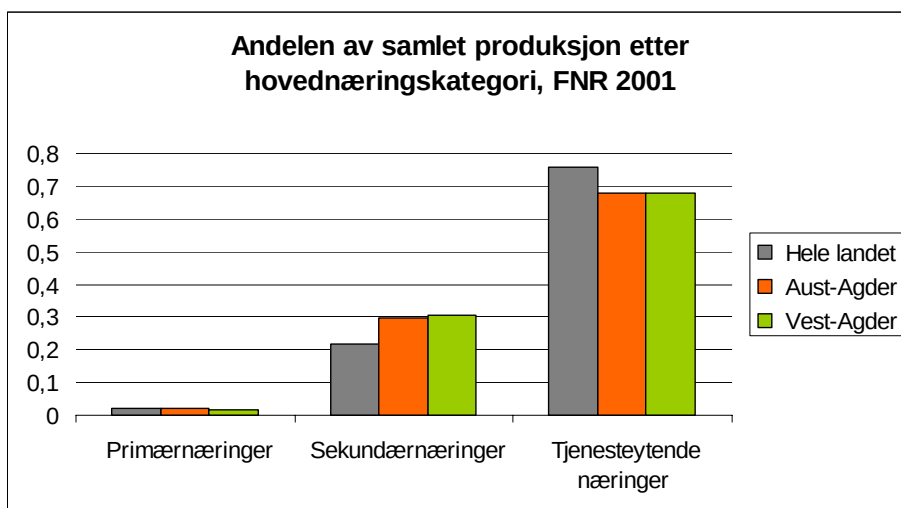
- Fra industri til kunnskapsmegling i form av tjenesteyting til næringslivet (B2B)?
- Generell vekst i Agder gir grunnlag for ny etableringer, og satsing på kunnskapsbedrifter?
- Spesielt gunstig bo og levekår med redusert reisetid i fremtiden til hovedstadsregionen og nærhet til kontinentet.
- En befolkning som er ”midt i livet” gir mindre press på offentlige tjenester, og mulighet for nye kommuner til innta en aktiv samfunnsutvikler rolle underbygger satsning på nye kunnskapsarbeidsplasser. Sørlandets kompetansefond og Cultiva bygger opp under denne strategien.
- Klynger eller spesielt sterke næringer på Agder?

- Agderforskning sier i sin søknad til forskningsprogrammet Verdiskaping 2010 at det ikke er noen enkeltbedrifter som er i stand til å løfte regionen alene, men at det finnes flere sterke næringer
 - shippingmiljø
 - it-klynger i ferd med å bygge seg opp
 - internasjonal skip- og oljekompetanse
- I tillegg fremheves den store variasjonen med god bredde i næringsstrukturene som et fortrinn for landsdelen. Spesielt kan dette ha tiltrekningskraft overfor nasjonale eller internasjonale aktører innenfor forretningsmessige tjenester til andre næringer som f.eks. telecom, it, konsulent og rådgivnings selskaper og ikke minst avanserte teknologi og verksted selskaper.

Trusselen mot videre utvikling og vekst for landsdelen er at kommunene og regionene kjemper mot hverandre i det godes hensikt. Konflikten mellom Aust Agder (Arendal) og Vest Agder (Kristiansand) om hvem som skal være den regionale motoren, og mellom de naturlige sentrene og randkommunen kan føre til at Agder mister det initiativet nye infrastruktur og vekst i tjenesteyting til annet næringslivet kan gi.

10.1.2 Produksjon

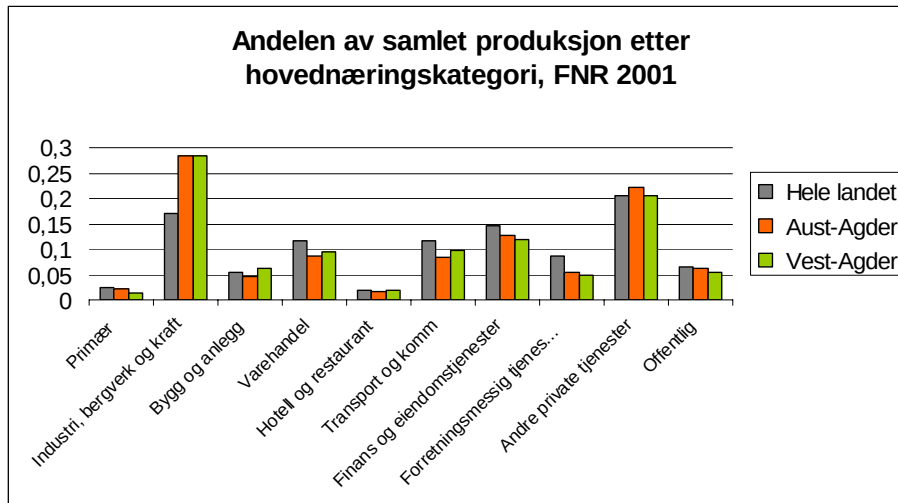
- Kapitalintensiv produksjon er høyere på Agder enn i resten av landet. Hvorfor?
 - Produksjonsverdien er høyere enn sysselsettingsverdien
 - Forklaringer ligger i høyere maskinandel, ikke så mye produktivitetsøkninger.



Figur 15: Næringsstruktur på Agder i forhold til resten av landet.

Det overordnede bildet for Agder viser at produksjonen innen primærnæringene er på samme nivå som for resten av landet. For sekundærnæringene utgjør produksjonen i Agder ca 30 %

av totalproduksjonen, mens for resten av landet utgjør industrivirksomhet i overkant av 20 %. For de tjenesteytende næringene, inklusiv offentlig sektor ligger produksjonen på Agder lavere enn landet for øvrig. For å se nærmere på dette og identifisere de viktigste næringene målt i produksjon, har vi nedenfor delt dette opp etter hovednæringskategori. Kilden er fylkesfordelt nasjonalregnskap og data er hentet fra PANDA modellen²²



Figur 16: Næringsstruktur på Agder fordelt på hovednæringer

Av dette bilde ser vi at det er Industri, bergverk og kraftproduksjon som skiller seg mest ut i forhold til landet for øvrig. Andelen som er sysselsatte innen varehandelen ligger til dels lavere enn landsgjennomsnittet, mens Finans og eiendomstjenester og forretningsmessige tjenester ligger vesentlig lavere enn landssnittet. Det er også verdt å merke seg at andelen av produksjonen i offentlige tjenester ligger lavere i Agder enn i landet for øvrig. Vi skal komme nærmere inn på hva som ligger i hovednæringskategoriene når vi ser nærmere på næringsstrukturen i de ulike utredningsalternativene.

- Hva er de viktigste eksportnæringene, og hvor stor andel av bruttoproduksjonen utgjør de?

Går vi ned i hovedkategoriene er det noen næringer som utmerker seg med både høy produksjonsverdi og høy eksportverdi i forhold til landet for øvrig. Disse er:

- Metallindustrien, 86 %
- Elektronisk og optisk industri, 45 %
- Maskinindustri, 30 %
- Utenriks sjøfart, 83 % (Color Line)

²² Fylkesfordelt nasjonalregnskap (FNR) har vært utarbeidet av SSB hvor de siste dataene foreligger for 2001. Det er kun hvert 4. år (circa) at dette legges til rette i PANDA-modellen, hvor det i tillegg er estimert andelen av omsetningen pr næring / fylke som går til eksport. som er hovedkilden her. I PANDA har vi kun tilgang til 1997 data som også viser eksporttall. SSB har høsten 2004 publisert data for 2001, som bare viser produksjonstall. SSBs data for 2001 ventes lagt inn i PANDA i løpet av 2005.

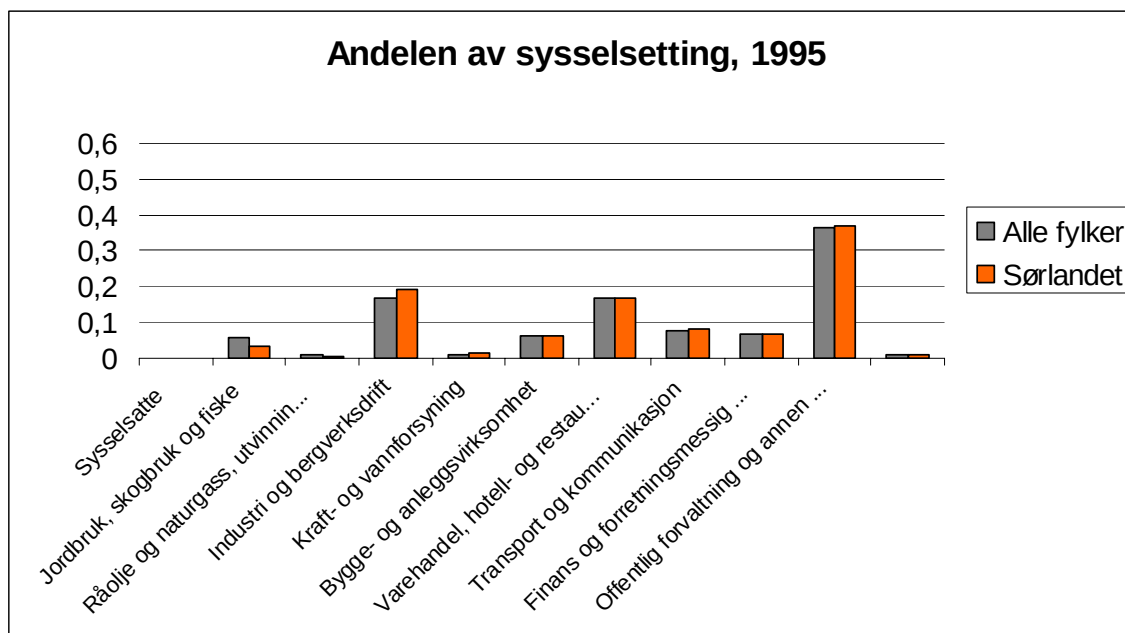
- Oljeraffineri og kjemisk industri, 60 %

Ser vi på enkelt næringer hvor produksjonsverdien ligger over landet for øvrig, men hvor markedet er lokalt eller nasjonalt får vi følgende ”sterke” næringer.

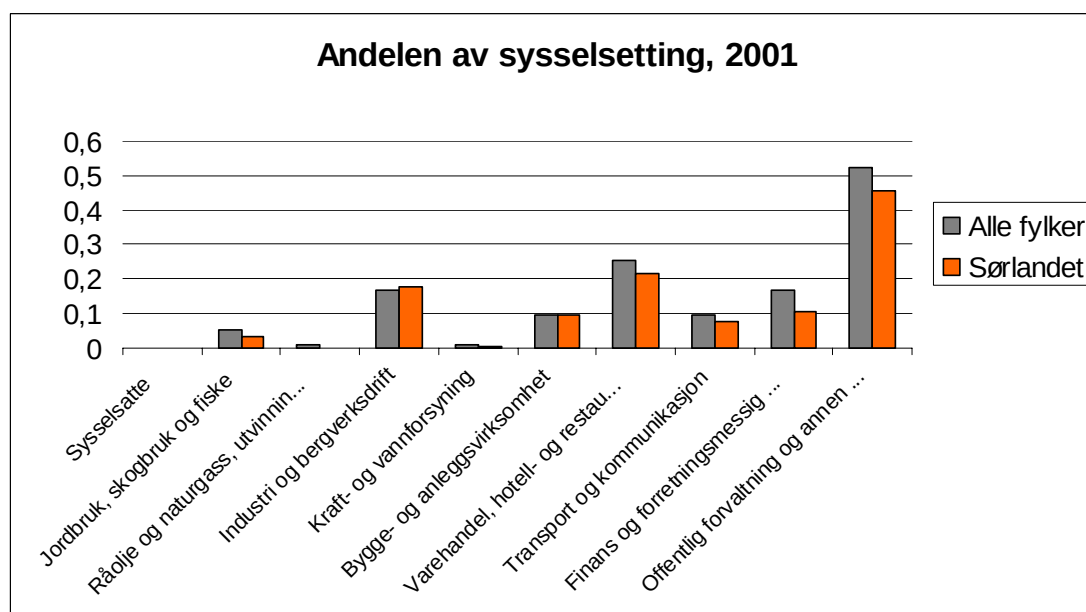
- Oljeplattformer
- Kraft og vannforsyning
- Bygg og anleggsvirksomhet
- Eiendomsdrift og boligjenester
- Offentlig administrasjon og forsvar

10.1.3 Sysselsetting

Ser vi på sysselsetting etter næring i 1995 og i 2003 er det flere interessante utviklingstrekk for Agder regionen.



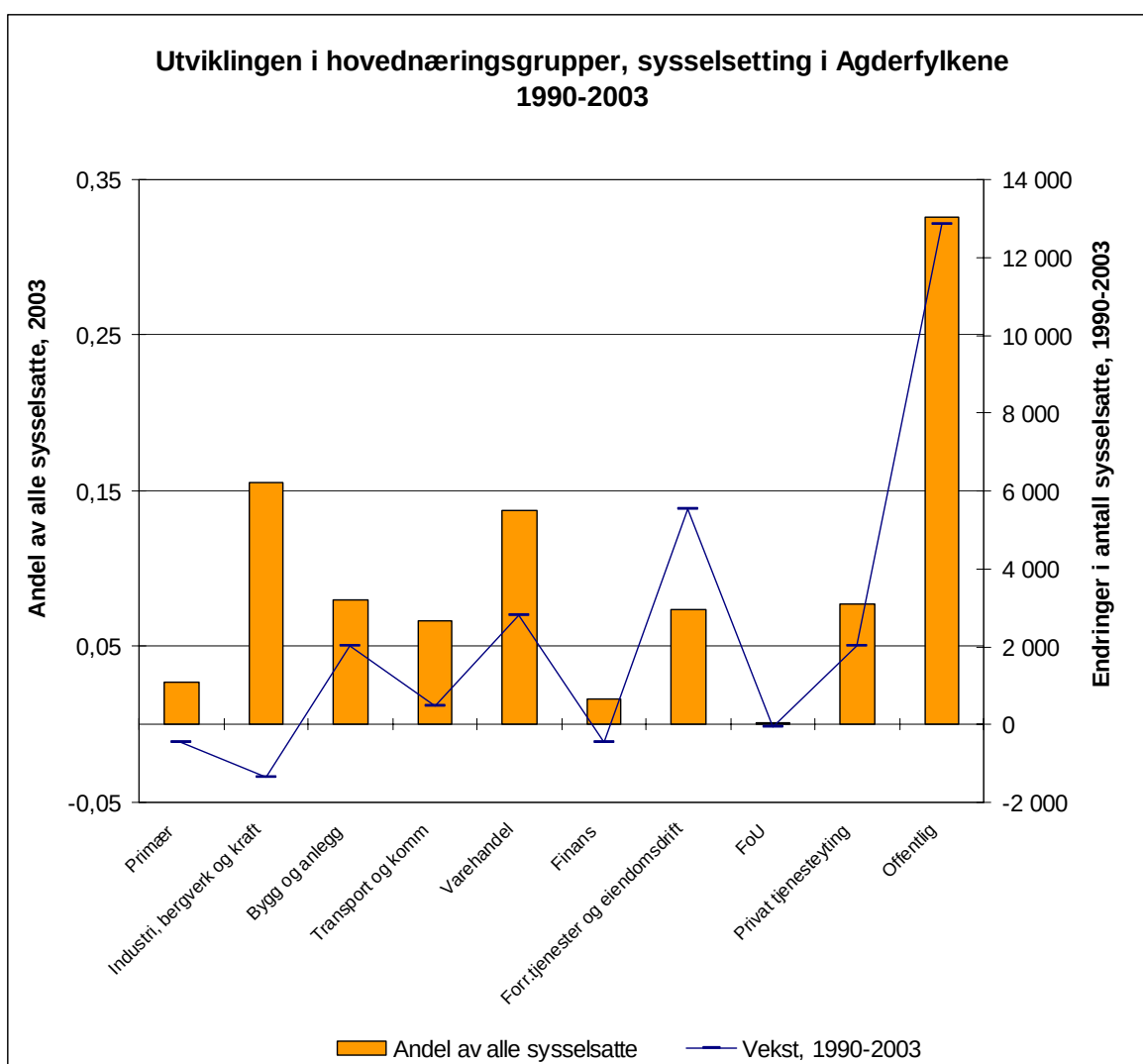
Figur 17: Andel av sysselsettingen fordelt etter næring, 1995



Figur 18: Andel av sysselsettingen etter næring, 2001

Sysselsettingen i primærnæringen holder seg på et stabilt lavt nivå. Industri og bergverk som har vært en sterk næringsgruppe på Agder går tilbake og nærmer seg nivået på industrisysselsettingen i landet for øvrig. Sysselsettingen i bygg og anlegg øker, trolig på grunn av nye infrastruktur prosjekter, bolig og fritidsboliger. Varehandel, hotell og restaurant øker, men ikke så mye som landet for øvrig. Det samme gjelder for Finans og forretningsmessige tjenester. For offentlig sektor er det en markert endring hvor andelen sysselsatte i denne sektoren er lavere enn i landet for øvrig.

- To mulige forklaringer
 - Reduksjon i antall statlige og fylkeskommunale arbeidsplasser
 - Outsourcing av tjenester som er sterkt representert i Agder, for eksempel innenfor sykehussektoren og vegvesenet.



Figur 19: Andel av sysselsettingen etter næring i 2003, og historisk utvikling 1990- 2003

Fem næringsgrupper peker seg ut som viktige for sysselsettingsveksten på 1990-tallet: Offentlig sektor, forretningsmessig tjenesteyting, varehandel, privat tjenesteyting og bygg og

anlegg. Med andre ord, tjenestenæringene generelt har økt mest og utgjør nå en klart største andel av all sysselsettingen. Industrinæringene, hvor Agderfylkene står relativt godt forspendte i nasjonal sammenheng, har likevel opplevd en nedgang på rundt 1000 i sysselsetting siden 1990, mest på grunn av teknologiske endringer og outsourcing av tjenesteoppgaver (for eksempel transport og administrasjon – begge næringsgrupper som viser en økning i antall sysselsatte i den samme perioden).

Nedgangen i sysselsetting i finansnæringen betyr lite for den samlede sysselsettingen og kan forklares i stor grad av rasjonalisering gjennom teknologiske endringer og omstrukturering i bankene tidlig på 1990-tallet. Sysselsettingsnedgang i primærnæringen skyldes også mest økt produktivitet framfor redusert produksjon.

10.2 Erfaringer fra kommunesammenslutninger

Prosjektet ”Gjennomføring av kommunesammenslutninger - snublesteiner og suksesskriterier” gjennomføres i samarbeid mellom Asplan Analyse og Telemarksforskning, og har som hovedmål å framskaffe, analysere og evaluere erfaringer fra de sammenslutningsprosessene som nå er i gang for på den måten å kunne gi kvalifisert bistand til andre kommuner i tiden framover. Prosjektperioden er juni 2004 – jan 2006. Sammenslutningene vi følger var fra først av:

- Bodø/Skjerstad (sammenslutning gjennomført pr 1.1.05)
- Ølen/Vindafjord (sammenslutning skjer pr 1.1.06)
- Kristiansund/Frei (sammenslutning planlagt å skje pr 1.1.08)

I tillegg er Aure/Tustna nylig også inkludert som nytt case i prosjektet. Disse kommunene slås sammen pr. 1.1.2006.

Teksten nedenfor er hentet fra vår delrapport/underveisevaluering. Hele denne rapporten kan lastes ned på: <http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=25360>

1. Sammenslutningsprosessene synes i stor grad å ”gå på skinner”

Hovedinntrykket så langt er positiv vilje til en god gjennomføring av de vedtatte sammenslutningene hos så godt som alle aktørene vi har snakket med. Dette gjelder uavhengig av om man var for eller mot sammenslutning i utgangspunktet. Vi ser selvsagt noen ting som ikke går så bra, men generelt synes konfliktnivået i prosessene å være relativt lavt og vi har ikke registrert noen tendenser til forsøk på omkamper om sammenslutningene. I alle våre caseområder har det vært svært knapt flertall i folkeavstemningen i én av kommunene – dette synes altså ikke å ha spesiell betydning i gjennomføringsfasen.

Gjennomføringen av sammenslutningsprosessen er åpenbart arbeidskrevende, men våre kommuner synes allikevel stort sett å klare å håndtere dem parallelt med fortsatt drift og tjenesteyting. I det case tder sammenslutningen er gjennomført – Bodø/Skjerstad – har vi riktignok sett at det glapp på enkelte områder hos Skjerstad under siste fase av ”innlemmingen” i Bodø, og da særlig knyttet til adm ledelse og betjening av det politiske systemet. Forholdene her var imidlertid spesielle, slik vi inntil videre legger til grunn at dette var et ekstraordinært tilfelle.

2. Det er størrelsen det kommer an på!

Størrelsesforholdet mellom de involverte kommunene, målt i antall innbyggere, er helt sentralt som grunnlag for å forstå de prosessene vi her studerer. Jo mer ulikt størrelsesforholdet er, jo i større grad skjer - naturlig nok - gjennomføringen på ”storebrors” premisser (kommunenavn, senter, politisk og administrativ organisasjonsmodell, lederutvelgelse m v). Der to mer jevnstore kommuner går sammen finnes der-

imot ingen klart dominant part. Her vil det derfor lettere kunne oppstå gnisninger, maktkamper og oppfatninger av skjevbehandling.

Behovet for innbyggerdialog synes på sin side å være omvendt proporsjonalt med størrelsesforholdet mellom kommunene. Mens engasjementet rundt sammenslutningsprosessen var stort i Skjerstad, har hele problemstillingen nærmest vært en "ikke-sak" for befolkningen i Bodø. Her ble det heller ikke avholdt lokal folkeavstemning om spørsmålet. Kristiansund avholdt på sin side folkeavstemning om man skulle gå sammen med Frei, men denne fikk svært dårlig deltakelse.

3. Den "store kommunens" holdning til sammenslutningen et "følsomt tema", og ordførerens rolle er her svært viktig

I begge casene der det er stor forskjell i størrelse mellom kommunene ser vi at den store kommunens holdning, og da særlig ordførerens rolle, er svært viktig. I både Bodø og Kristiansund ser vi at deres fremste politiske talsmenn har lagt vekt på å være imøtekommende, inkluderende og til dels raus overfor den mindre naboen. Der som disse i stedet hadde framstått som å ha "imperialistiske" ambisjoner overfor sine naboer, kunne de knappe ja-flertallene man her fikk i avstemningene fort vært snudd til nei. Disse inkluderende holdningene synes også å ha ligget til grunn i selve gjennomføringen. Dette medvirker selvsagt samtidig til at "lillebror" i sammenslutningene kan få relativt god materiell uttelling i forhold til sin størrelse (se eget punkt nedenfor). Ubalanse i størrelse er altså på ingen måte til hinder for gevinst for den minste kommunen – kanskje snarere tvert i mot.

4. Mange faktorer har påvirket utfallet av prosessene - både rene tilfeldigheter og kommunalministerens engasjement har vært avgjørende

I samtlige tre case har det vært knapt flertall for sammenslutning i lokale folkeavstemninger. I Skjerstad var det kun to stemmers overvekt og i Vindafjord fire. I Frei var flertallet 78, altså noe større. Her var det til gjengjeld mer tilfeldig at utredningsprosessen i det hele tatt startet opp, gjennom et 13-12-vedtak i kommunestyret godt hjulpet av en møtende vararepresentant. Vi kan derfor trygt fastslå at de rene tilfeldigheter har bidratt til at alle disse tre sammenslutningene i det hele tatt blir noe av. 23 I Kristiansund/Frei kan dessuten en viss grad av "kampanjejournalistikk" fra den viktigste lokalavisa også ha hatt betydning for utfallet.

Men kommunalminister Erna Solberg har også spilt en viktig rolle. I to av de tre områdene har hun selv stilt på folkemøter i innspurten før folkeavstemningene, og slik i følge flere informanter bidratt tungt til de svært knappe ja-flertallene. Økonomisk støtte fra KRD til sammenslutningene trekkes også fram som viktig.

5. Kommunene har valgt ulike tempo for gjennomføring

²³ Det samme var for øvrig også tilfelle ved dannelsen av Re kommune, der JA-flertallet i avstemningen i Våle kommune var på kun 50,4 %.

Dette er et interessant aspekt ved undersøkelsen. Spennvidden representeres her av hhv Bodø-Skjerstad som brukte kun 5 mnd fra utredning til sammenslutningen var vedtatt etter forutgående lokal folkeavstemning, og deretter gjennomførte hele prosessen på 1 ½ år. I den andre enden av skalaen finner vi Kristiansund og Frei, hvor det vil gå over 3 ½ år fra vedtatt til ferdig gjennomført sammenslutning. Forskjellene i gjennomføringstempo synes å ha mye med ulike lokale forhold å gjøre, men avspeiler nok også i noen grad ulik tenking. Blir viktige grupper ansatte eller andre ”overkjørt” i prosessen når det går fort – og kan på den annen side vakum oppstå hvis man gir seg for lang tid? I hvilken grad dette gir konsekvenser for gjennomføringsprosessen vil bli undersøkt / drøftet nærmere i det videre prosjektarbeidet.

6. Fellesnemda er en viktig lokalpolitisk arena – og må sammensettes jevnere enn hva kommunenes folketall i seg selv tilsier

Fellesnemda er en viktig lokalpolitisk arena for gjennomføring av sammenslutningene. I to av våre case er det som nevnt betydelig størrelsesforskjell mellom kommunene. Man har her satt sammen fellesnemda annerledes enn loven indikerer – og det synes også åpenbart nødvendig og riktig å gjøre det slik. ²⁴ Eksempelvis var spørsmålet om antall medlemmer i, sammensetning av og mandat for Fellesnemda gjenstand for betydelig politisk uenighet under det første felles kommunestyremøtet mellom Kristiansund og Frei kommuner i november 2004. ”Representasjon for alle” er her et viktig stikkord, og tross at Kristiansund har 3 ganger flere innbyggere enn Frei vedtok man her ei nemd med 11 representanter fra hver kommune. Dersom man skulle lagt folketall til grunn aleine og tatt inndelingsloven helt bokstavelig, skulle Fellesnemda for sammenslutningen Bodø/Skjerstad hatt 215 medlemmer, hvorav 210 fra Bodø (!). Man valgte her i stedet en modell der nemda bestod av formannskapene fra de to kommunene, hhv 11 repr fra Bodø og 5 fra Skjerstad. En slik modell ble for øvrig også valgt i Ølen/Vindafjord. Inntrykket fra nemdenes arbeid er for øvrig relativt lite konflikter, og at der uenighet oppstår er det partipolitiske skillelinjer snarere enn geografiske som kommer fram i de konkrete sakene. Fra Bodø og Skjerstad påpekes dessuten viktigheten av at det opprettes et fast sekretariat for fellesnemda, herunder at man avtaler prosedyrer for utforming av innstillinger i de enkelte sakene.

7. Tre ulike løsninger for tidspunkt for sammenslutning

Mens Ølen/Vindafjord samkjører det første kommunevalget til ”Nye Vindafjord” kommune med Stortingsvalget høsten 2005, venter Kristiansund/Frei til tidspunktet for ordinært kommunevalg høsten 2007. Bodø/Skjerstad valgte på sin side en løsning uavhengig av disse, men samtidig uten å måtte gå til ekstraordinært valg utenom nevnte tidspunkter: Man utvidet her ganske enkelt Bodø bystyre med 2 representanter fra Skjerstad pr. 1.1.05, slik at dette nå har 41 representanter ut inneværende valgperiode. I sluttrapporten vil vi se nærmere på denne løsningen.

²⁴ I inndelingslovas § 26 heter det bl a: ”Nemda skal setjast saman slik at ho speglar av innbyggjartalet i dei enkelte kommunane eller fylkeskommunane. Det skal likevel vere minimum fem medlemmer i nemda frå kvar kommune eller fylkeskommune”.

8. Kommunene har valgt ulike modeller for tilsetting og innfasing av ny rådmann

I "Nye Vindafjord" kommune har man – slik det også ble gjort i Re – ansatt prosjektleder for sammenslutningen som samtidig er påtroppende rådmann i den nye kommunen. I tilfellet Krisitiansund/Frei har man – tross at begge rådmennene går av for aldersgrensen omtrent når sammenslutningen iverksettes – valgt en annen modell. Her ansettes prosjektleder gjennom intern ulysning i de to kommunene, og denne funksjonen er ikke koblet til å være kommende rådmann. Ny rådmann skal seinere ansettes av Fellesnemda med tiltredelse først 1.7.2007 - kun 6 mnd før gjennomført sammenslutning. I Vindafjord har man i en periode altså "tre rådmenn", med de sider dette kan ha. Den nye rådmannen i Kristiansund får på den annen side ikke de samme muligheter til å utforme og påvirke organiseringen av den nye kommunen som sin kollega i Vindafjord. Hvilke konsekvenser disse ulike modellene kan ha vil vi se nærmere på i det videre prosjektarbeidet. 25

9. Midlene fra KRD til delvis dekning av engangskostnader ved sammenslutningene er til god støtte i gjennomføringen

KRD dekker etter søknad 40-60 % av engangskostnadene ved sammenslutningene. I tillegg gis støtte til spesielle tiltak, f eks bredbåndsutbygging (Skjerstad, vil etter det vi erfarer også bli søkt om til Frei) og datasystemer ("Nye Vindafjord"). Foreløpige inntrykk fra case-områdene tyder på at midlene fra KRD i store trekk har vært tilstrekkelige til å dekke det de var ment for, og at kommunene er fornøyd med denne støtten.

10. De lokale politiske kommunepartiene fusjonerer i takt med kommunene

Vi ser en entydig tendens til at de lokale politiske partiene gradvis integreres og etter hvert kommer til å slå seg sammen over de gamle kommunegrensene. Dette synes da også nødvendig i forhold til kommende nominasjonsprosesser til neste kommunevalg i den nye felles kommunen. Dette er jo eneste arena som finnes for å sikre geografisk spredning av representantene i det nye kommunestyret. Erfaringsmessig vil imidlertid typiske "distriktsområder" i en sammenslått kommune ofte komme godt ut av nominasjoner og valg m h på representasjon. 26

²⁵ I Bodø fortsetter nåværende rådmann Svein Blix i Bodø kommune sin stilling, og spørsmålet om rådmannsutvelgelse har derfor ikke vært noe tema der.

²⁶ Vi bygger her på erfaringer fra bl a sammenslutningen av fire kommuner til nåværende Tromsø kommune i 1964. Se Tjelmeland (1996): "Tromsø gjennom 10 000 år", bind IV, kap. 10.

10.3 Anna relevant statistikk og data for kommunene på Agder

I forbindelse med kommunestrukturprosjektet har KS Agder gitt ut en artikkelsamling med informasjon om prosjektet og relevant statistikk og data om kommunene på Agder. Vi vil i dette kapitlet presentere noen av de viktigste data fra denne artikkelsamlingen. Data og tabeller blir ikke vurdert eller kommentert ytterligere her.

10.3.1 Valgdeltakelse

Tabell 27: Oversikt over valgdeltakelsen i kommunevalget 2003.

Valgdeltakelse 2003	%
Risør	57,5
Grimstad	58,5
Arendal	55,0
Gjerstad	56,7
Vegårshei	74,9
Tvedestrand	58,9
Froland	55,9
Lillesand	60,2
Birkenes	63,4
Åmli	61,7
Iveland	62,2
Evje og Hornnes	60,4
Bygland	67,4
Valle	62,2
Bykle	68,1
Kristiansand	59,1
Mandal	60,3
Farsund	60,8
Flekkefjord	58,0
Vennesla	60,4
Songdalen	59,6
Søgne	58,3
Marnardal	59,5
Åseral	62,4
Audnedal	73,4
Lindesnes	61,8
Lyngdal	66,4
Hægebostad	77,0
Kvinesdal	64,4
Sirdal	69,0
Snitt for landet	58,8

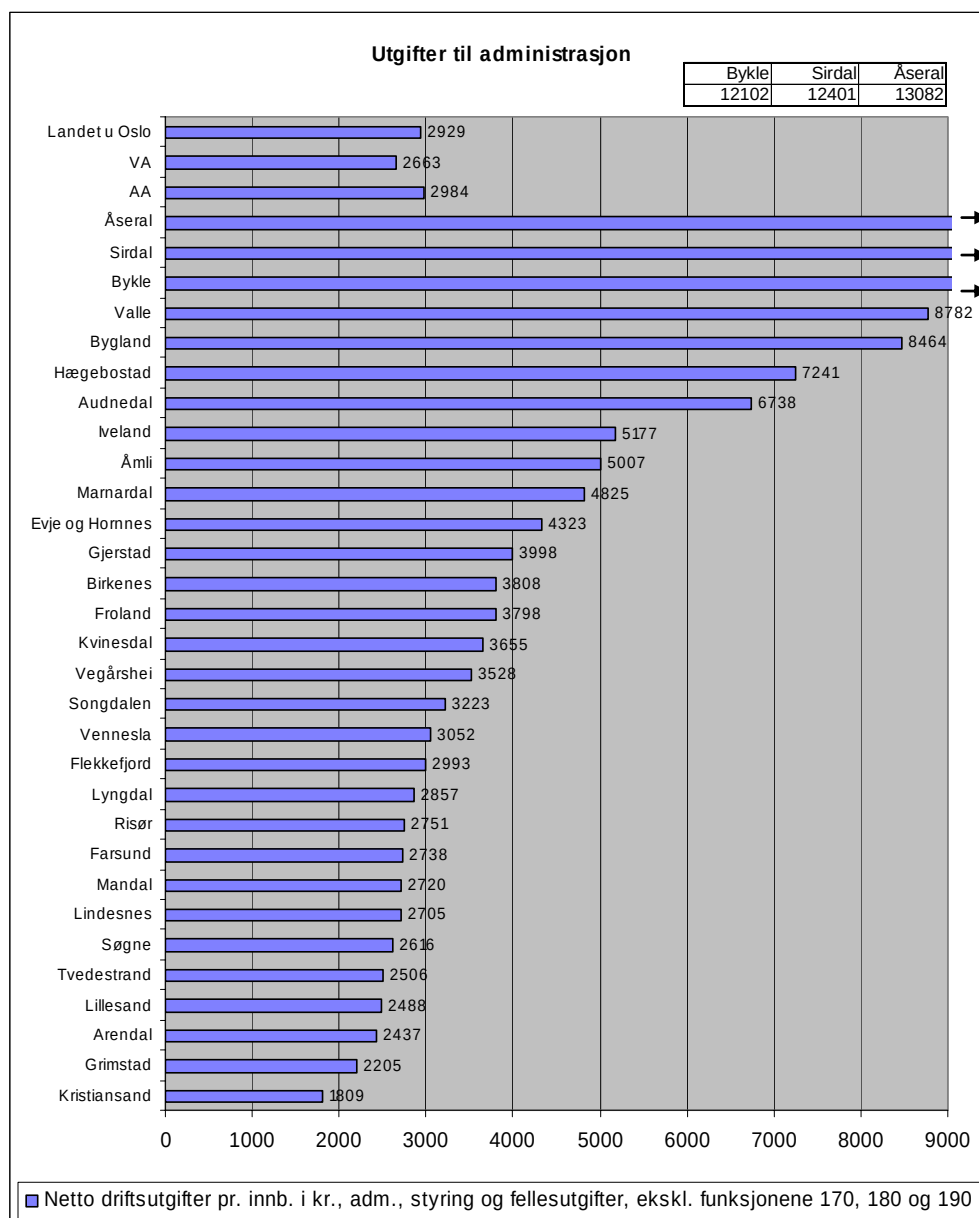
10.3.2 Bo- og arbeidsmarkedsregioner på Agder

Tabell 28:Bo- og arbeidsmarkedsregioner på Agder. Kilde: SSB

Regionnavn	Kommuner i regionen
Risør	Risør, Gjerstad
Arendal	Arendal, Grimstad, Froland, Tvedestrand, Vegårshei, Åmli
Evje/Bygland	Evje og Hornnes, Bygland
Valle/Bykle	Valle, Bykle
Kristiansand	Kristiansand, Songdalen, Søgne, Vennesla, Lillesand, Iveland, Birkenes, Marnardal
Mandal	Mandal, Lindesnes
Farsund	Farsund, Lyngdal
Flekkefjord	Flekkefjord, Kvinesdal, Lund (<i>Rogaland</i>)
Indre Vest-Agder	Audnedal, Hægebostad, Åseral
<i>Sirdal</i>	Sirdal

10.3.3 Administrasjonsutgifter

Tabell 29 Netto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter, ekskl. funksjonene 170, 180 og 190 (beløp viser kroner per innbygger - Kilde Kostra 2003)



*Tabell 30 Andelen netto driftsutgifter pr. innbygger innenfor barnehage, skole, kommunehel-
se, pleie- og omsorgstjenesten, sosialtjenesten, samt barnevern (beløp viser kroner pr.
innbygger) kilde KOSTRA 2003.*

Prioritering	Netto dr.utg. per innb. 1-5 år i kr, barnehager	Netto dr.utg til grunnskoleoppl. per innb. 6-15 år	Netto dr.utg. pr. innb. i kr, kommunehelsetje nesten	Netto dr.utg., pleie og omsorg pr. innb. 67 år og over	Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20- 66 år	Netto dr.utg per innb. 0-17 år, barneverntj.
Risør	10942	67310	1197	67618	3219	2680
Grimstad	9651	55838	931	67501	2305	3011
Arendal	13405	58143	1314	64789	2005	3722
Gjerstad	10618	71891	1324	84423	4769	2783
Vegårshei	13561	73108	1391	81229	2524	1928
Tvedestrand	14055	69063	1393	65563	3108	3238
Froland	9886	64828	1080	72658	1386	3919
Lillesand	2940	63839	987	72625	1698	3874
Birkenes	5963	60090	1196	81642	870	2972
Åmli	19471	91439	1232	81208	2701	5396
Iveland	24119	71102	1831	92659	2722	1398
Evje og Hornnes	14569	68297	1671	58807	2876	1980
Bygland	28312	81746	1773	107349	2380	914
Valle	41644	99893	3053	103432	4196	1261
Bykle	82766	151607	5181	189224	2626	3009
Kristiansand	11852	60556	1107	62996	3938	4075
Mandal	7925	54611	1056	66163	1945	3548
Farsund	6906	56843	939	68915	1870	2596
Flekkefjord	10153	60400	1088	71152	1778	2449
Vennesla	9726	59309	1389	54920	2702	3674
Songdalen	7180	61608	1111	78513	2462	4702
Søgne	19236	64458	984	76684	2368	3236
Marnardal	16890	65351	1418	88153	1469	1550
Åseral	32849	86821	2746	108100	4296	5552
Audnedal	11492	68381	2033	92890	1436	1215
Lindesnes	13736	63612	1256	76228	944	3953
Lyngdal	7210	60583	1164	81650	1363	3399
Hægebostad	13179	70131	2416	100932	2510	873
Kvinesdal	13312	75073	1127	93165	1843	2246
Sirdal	45487	114273	3126	122315	3229	8753
AA	12549	63072	1277	70283	2262	3294
VA	11750	61599	1172	69294	2950	3658
Landet u Oslo	13829	61995	1282	69850	2382	3491

10.3.4 Dekningsgrader velferdstjenester

Tabell 31 Dekningsgrader innenfor barnehage, skole, kommunehelse, pleie- og omsorgstjenesten (hjemme- og institusjonstjenesten), sosialtjenesten, samt barnevern. Kilde KOSTRA 2003

Dekningsgrad	Andel barn 1-5 år med barnehageplass	Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, prosent	Legeårsverk pr 10 000 innbyggere, kommunehelsestjenesten	Andel mottakere av hjemmetjenester over 67 år	Andel innb. 80 år og over som er beboere på institusjon	Andelen sosialhjelps mottakere 20-66, av innb. 20-66	Andel barn med barneverntiltak ift. innb. 0-17 år
Risør	73,3	9,4	8,5	68,9	14,6	7	4
Grimstad	58,5	5,1	8,7	64	16,9	5,3	2,8
Arendal	67,2	7,9	8,2	77,9	12,2	5,8	3,2
Gjerstad	68,8	11,1	14,6	51	20,4	9,6	3,7
Vegårshei	69,3	5,2	8,8	75,2	16,8	3,9	2,6
Tvedestrand	65,3	8,2	8,5	65,3	11,5	7,9	7,5
Froland	54,5	7,3	9,3	54,6	15,8	7,9	5
Lillesand	68,4	3	8,5	58,7	17,4	4,7	3,4
Birkenes	48,5	6	7,2	68	15,2	2,7	3,1
Åmli	78,4	10,4	13,7	64,2	16,8	7,8	8,6
Iveland	88,1	7,7	8,9	66	31,9	4,7	2,2
Evje og Hornnes	69,2	12,7	11,6	79,6	12,7	3,9	4,5
Bygland	76,6	5	13,4	66,7	27,6	6,9	2,3
Valle	85,1	8	19,4	79,8	24,2	5,7	1,2
Bykle	90,6	5,8	27,9	76	34,4	3,8	1,8
Kristiansand	72	4,4	7,7	63,8	14,2	6,1	2,7
Mandal	66	7,3	9	74,7	15,9	4,1	3,2
Farsund	60,9	3,8	7	59,9	17,1	3,3	3,1
Flekkefjord	67,8	1,3	9,8	67,4	21,7	4,6	3,4
Vennesla	54	11,1	6,8	59,9	12,1	5,2	3,9
Songdalen	49,1	8	8,7	59,2	11,9	4,2	5,1
Søgne	56,1	8,4	7,9	52,9	14,9	4,6	2,9
Marnardal	67,6	5,2	12,8	64,2	24,8	3,5	3,7
Åseral	78,1	4,1	19	68,3	18,8	6,6	9,2
Audnedal	75,4	8,5	14,8	65,7	24	3,3	1,4
Lindesnes	56	8,2	10,4	66,4	6,2	5,5	4,1
Lyngdal	60,2	4,9	9,4	64,5	21,8	4,7	4,4
Hægebostad	50,9	7,1	8,7	64	24,3	3,1	0,9
Kvinesdal	57,9	3,5	8,4	68,1	22,5	3,3	2,5
Sirdal	82,4	14,3	21,7	80,6	27,1	2,4	2,5
AA	65,4	7,1	9,1	68,5	15	5,8	3,6
VA	65,7	5,7	8,4	64,1	16	5,2	3,2
Landet u Oslo	68,6	5,7	8,3	72	14,6	4,7	3,4

10.3.5 Brutto driftsutgifter per bruker

Tabell 32 Korrigerte brutto driftutgifter pr. bruker/plass. (Beløp i kroner) Kilde KOSTRA 2003

Produktivitet/ enhetskostnader	Korrigerte brutto driftsutgifter i kroner per barn i kommunal barnehage	Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole, per elev	Korrigerte brutto driftsutgifter pr. hjemmetjeneste-bruker i kroner	Korrigerte brutto driftsutgifter, institusjon, pr. plass i komm. inst.
Risør	91 113	65 842	153 402	490 148
Grimstad	101 785	57 438	118 875	566 424
Arendal	104 993	58 705	132 347	496 718
Gjerstad	56 750	76 441	93 204	670 656
Vegårshei	74 698	68 902	77 467	619 929
Tvedestrand	87 649	65 720	108 094	670 404
Froland	72 670	65 414	57 952	638 306
Lillesand	69 068	67 406	90 641	654 712
Birkenes	68 233	60 441	91 371	610 132
Åmli	97 978	91 470	75 540	615 920
Iveland	68 492	73 329	48 080	556 053
Evje og Hornnes	87 609	71 131	138 343	599 179
Bygland	85 500	77 895	144 833	609 964
Valle	102 655	101 954	55 944	595 242
Bykle	155 500	137 770	50 000	612 292
Kristiansand	95 868	65 595	103 162	617 518
Mandal	96 896	58 856	155 773	546 769
Farsund	65 290	59 517	89 659	554 491
Flekkefjord	81 945	63 272	163 655	1 032 103
Vennesla	100 939	59 638	108 353	526 291
Songdalen	66 255	62 011	146 876	525 286
Søgne	93 827	68 710	102 698	604 828
Marnardal	64 802	68 419	161 030	443 644
Åseral	77 724	87 439	107 833	829 333
Audnedal	55 347	68 886	160 200	552 045
Lindesnes	78 051	62 576	115 622	715 250
Lyngdal	71 645	62 703	123 986	658 134
Hægebostad	62 912	78 164	127 380	613 385
Kvinesdal	72 731	74 687	124 774	567 602
Sirdal	88 131	101 460	114 833	644 341
AA	93 522	63 753	110 774	560 117
VA	86 263	64 910	114 860	611 026
Landet u Oslo	87 996	63 171	123 932	603 762