



Arkivsak-dok. 11/05870-9  
Saksbehandler Tore Berntsen Steinar Knutsen

Saksgang  
Fylkesutvalget  
Fylkestinget

Møtedato  
05.06.2012  
18.06.2012

## **SØKNAD OM ENDRING AV FYLKESGRENSEN MELLOM AUST- AGDER OG VEST-AGDER - HØRING**

### **Fylkesrådmannens forslag til vedtak:**

Fylkestinget i Vest-Agder tilrår at søknaden fra Evje og Hornnes, Birkenes, Iveland og Lillesand kommuner om endring av fylkestilknytning fra Aust-Agder til Vest-Agder, innvilges.

### **Vedlegg:**

1. Brev fra Kommunal og regionaldepartementet
2. NIVI-rapport: Endret fylkestilknytning for Evje og Hornnes, Birkenes, Iveland og Lillesand kommuner

## **Bakgrunn**

Kommunal- og regionaldepartementet har oversendt konsekvensutredning om overnevnte til høring. Vest-Agder fylkeskommune er høringsinstans.

Lillesand, Birkenes, Iveland og Evje og Hornnes i Aust-Agder søkte høsten 2011 om overflytting til Vest-Agder med bakgrunn i folkeavstemninger og kommunestyrevedtak. Kommunene poengterer i sin felles søknad til Kommunal- og regionaldepartementet ( KRD) at deres primære ønske er en sammenslutning av Agder-fylkene, men at en tar resultatet av folkeavstemning i Aust-Agder til etterretning og ber om overføring til Vest-Agder fylke. KRD har fått utarbeidet en utredning som kartlegger konsekvensene av grensejustering for søkerkommunene, øvrige kommuner i begge fylker, fylkeskommunene og regional statsforvaltning.

## **Problemstillingen fra departementet**

Departementet har bedt høringsinstansene komme med innspill til søknadene generelt og rapporten spesielt. I tillegg blir Aust-Agder og Vest-Agder fylkeskommuner og kommunene i begge fylkene bedt om å rangere følgende alternativer i prioritert rekkefølge:

1. Overføring av tre eller fire av kommunene til Vest-Agder
2. Opprettholdelse av dagens fylkesgrense
3. Fylkessammenslutning

Prioriteringen skal gis fra mest ønskede til minst ønskede utfall.

## **Når kan grenseendring iverksettes?**

Første mulige tidspunkt for iverksetting av grenseendring er fra årsskiftet 2013/2014. Dette krever imidlertid ekstraordinært fylkestingsvalg i begge fylker samtidig med stortingsvalget i 2013. Nåværende fylkestingsperiode vil da måtte bli avkortet med to år. Alternativt tidspunkt er fra årsskiftet 2015/2016, noe som gir bedre tid til en eventuell omstillingsprosess og ikke krever ekstraordinært fylkestingsvalg.

## **Oppbygging av utredningen**

Konsekvensutredningen, som er foretatt av NIVI Analyse a/s (Jørund K. Nilsen og Magne Langset), har følgende oppbygging:

Konsekvenser for:

- Fylkeskommunene
- Øvrige kommuner
- Regionrådene og interkommunalt samarbeid
- Regional statsforvaltning

Konsekvensene drøftes i lys av hensynet til demokrati, tjenesteproduksjon, økonomi og samfunns- og næringsutvikling.

Første del av utredningen gir en oversikt over sentrale forhold ved dagens Agder-fylker og søkerkommuner, kap. 2. Videre i utredningen er det foretatt en aktørbasert beskrivelse av forventede endringer av en grensejustering og hvilke konsekvenser disse kan få. Konsekvenser for demokratiske prosesser og statlige institusjoner blir behandlet i kap. 8.

Utredningen avsluttes med NIVIs vurderinger av ulike alternative løsninger, kap. 9.

## **Hensikten med utredningen**

Kommunenes søknad om overføring til Vest-Agder defineres som en grensejustering i inndelingsloven. Utredningen skal være et viktig element i departementets beslutningsgrunnlag om grensejusteringsspørsmålet og vurdering av dette konkrete tilfellet ihht lovens bestemmelser.

## **Historikk**

I de seinere årene har spørsmål om grensejustering og fylkessammenslutning bl.a. blitt aktualisert bl.a. i 2008 da Evje og Hornnes, Lillesand, Birkenes og Iveland fattet vedtak om å ønske en prosess med sikte på sammenslutning. De samme kommunene ga uttrykk for ønske om overflytting til Vest-Agder dersom det ikke ble sammenslutning.

I april 2010 presenterte en politisk styringsgruppe med ledende politikere fra begge fylker en rapport om viktige problemstillinger vedrørende en fylkessammenslutning. Gruppen var enstemmig i sin tilråding om å slå sammen fylkene. Som kjent vedtok fylkestinget i Vest-Agder å anbefale sammenslutning av fylkene. Flertallet i fylkestinget i Aust-Agder vedtok også å anbefale sammenslutning, men å legge spørsmålet ut til folkeavstemning ved valget i september i 2011.

Resultatet av folkeavstemningen i Aust-Agder viste store geografiske forskjeller. Mens det i kommunene som grenser til Vest-Agder uten unntak var ja-flertall, var det i kommunene fra Grimstad og østover nei-flertall til sammenslutning. Totalt i Aust-Agder stemte 65 % mot og 32 % for en sammenslutning.

Samtidig med folkeavstemningen om ett Agder holdt Lillesand, Birkenes og Iveland lokale folkeavstemninger med spørsmål om å søke overføring til Vest-Agder, dersom det ble nei-flertall i Aust-Agder. Resultatet av avstemningene i de tre kommuner viste et stort flertall for endret fylkestilhørighet.

Evje og Hornnes sin søknad har ikke grunnlag i egen folkeavstemning om overføring, men det vises til vedtak i kommunestyret fra februar 2011 der det heter at kommunen ønsker å søke overgang til Vest-Agder dersom det ikke blir flertall for en fylkessammenslutning.

## **Vurdering**

I det videre vil fylkesrådmannen i hovedsak konsentrere seg om å kommentere konsekvensene for fylkeskommunene, regionrådene og fylkesdemokratiet som system.

Når det gjelder begrunnelsen for søknadene og konsekvenser for søkerkommunene og øvrige kommuner og regional statsforvaltning, vises det til utredningen.

## **Inndelingsloven**

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

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

Videre fremgår det av loven at fylkeskommunene selv skal komme til enighet om det økonomiske oppgjøret, med eventuell hjelp fra departementet til å forhandle fram en avtale. Bli det ikke enighet, skal oppgjøret avgjøres av den statlige oppnevnte skjønnsnemnda for inndelingsaker.

### **Overføring av aktiviteter**

De aktivitetene som Aust-Agder fylkeskommune har i søkerkommunene, vil etter bestemmelsene i inndelingsloven bli overført til Vest-Agder fylkeskommune ved en eventuell grensejustering. Konkret gjelder dette de videregående skolene, tannhelseklinikkene og fylkesvegene.

Det samme gjelder ansvaret for kollektivtransport til de berørte innbyggerne, inkludert TT-transport og skoleskyss.

Det vil også få betydning for den regionale planlegging og utvikling i søkerkommunene.

Rent konkret vil en grensejustering berøre Sørlandsparken hvor Sørlandsparken Øst ligger i Lillesand, mens Sørlandsparken Vest ligger i Kristiansand. Bestemmelsene for kjøpesenter i kristiansandsregionen er gitt i "Regionplan for Kristiansandsregionen 2011 – 2050" og gjelder Sørlandsparken Vest. Aust-Agder fylkeskommunes forslag til plan for senterstruktur og handel er ikke vedtatt. En konsekvens av en eventuell grensejustering vil være at søkerkommunene underlegges Vest-Agder fylkeskommunes planbestemmelser.

Når det gjelder utviklingsarbeid, vil en grensejustering medføre at Vest-Agder fylkeskommune får flere aktører å samarbeide med. Sammenlignet med andre fylker blir ikke dette spesielt omfattende.

Det er nærliggende å tro at en grensejustering også vil innebære økt oppgaveomfang for faglige og administrative staber i Vest-Agder fylkeskommune. Det samme vil gjelde for sentraliserte tjenester som f.eks. PPT og bibliotek.

### **Økonomi**

På bakgrunn av de beregninger som er gjort så langt, ser det ut til at den beregnede inntektsøkningen for Vest-Agder fylkeskommune, 190 mill kroner, vil dekke det nye utgiftsbehovet for Vest-Agder fylkeskommune. Dette forutsetter at skolebygg og annen bygningsmasse holder en rimelig grei standard og at gjelden som eventuelt overtas fra Aust-Agder, ikke blir omfattende. Hvor stor del av Aust-Agders samlede gjeld som skal overføres til Vest-Agder, må avklares etter nærmere utredning og i eventuelle forhandlinger knyttet til økonomisk oppgjør mellom fylkeskommunene, jf bestemmelsene i inndelingsloven.

Staten gir kompensasjon for engangskostnader ved sammenslutningsprosesser, jf inndelingslovens § 15. I denne sammenheng nevnes investeringer og samordning av IKT, flytting, leie av nybygg mv. Inndelingsloven gir imidlertid ikke direkte hjemmel for å dekke kostnader ved grensejustering. Her må det eventuelt føres egen argumentasjon for at dette er en så omfattende grensejustering at det betinger støtte fra staten.

### **Forholdet til ansatte**

En grensejustering vil sannsynligvis innebære at ansvaret for videregående skoler og tannklinikker som er lokalisert i søkerkommunene, overdras til Vest-Agder fylkeskommune. Dette vil da medføre at de ansatte i disse virksomhetene, etter

bestemmelsene i arbeidsmiljøloven om virksomhetsoverdragelse, blir overført til Vest-Agder fylkeskommune. Det er lite sannsynlig at andre medarbeidere i administrative og faglige staber i sentraladministrasjonen vil bli berørt av denne bestemmelsen.

### **Demokrati**

For innbyggerne i søkerkommunene får en fylkesgrensejustering hovedsakelig innvirkning på deltakelse i det regionale demokratiet. De må forholde seg til et nytt regionalt demokratisk fellesskap. Ved at fylkene utgjør valgdistrikter ved stortingsvalg, kan fylkesgrensejustering få betydning for det nasjonale demokratiet.

I og med at støtten til fylkespartiene er knyttet til antall avgitte stemmer ved fylkestingsvalg, vil endring av valgkretsene få innvirkning på partistøtte. Likeledes vil endring av valgkrets få konsekvenser for nominasjonsarbeid og rekruttering av kandidater. Fylkestinget avgjør selv hvor mange representanter det skal ha. Grensejustering får derfor ikke direkte innvirkning på fylkestingets størrelse.

Både tilhørighet til kristiansandsregionen som arbeidsmarked og handelssenter og et positivt uttrykt ønske i folkeavstemning om overflytting, bør gi sterk identitet til Vest-Agder.

Beregninger som er gjort kan tyde på at Aust-Agder sannsynligvis mister ett mandat til Stortinget, mens Vest-Agder ligger an til å opprettholde nåværende antall mandater ved denne grensejusteringen. Beregninger som er gjort for et sammensluttet fylke, viser at fylket beholder 10 mandater, som er summen for de to fylkene i dag.

### **Drøfting av alternativer**

Som tidligere nevnt ber departementet fylkeskommunen ta stilling til tre alternativer i prioritert rekkefølge.

NIVIs vurderinger av prinsipielle og praktiske hensyn som regjering og Storting står overfor når det gjelder denne type saker, blir oppsummert på ss 8-10 i utredningen. Følgende forhold trekkes fram:

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

### **Overføring av tre eller fire kommuner til Vest-Agder**

På alle de nevnte kriteriene kan det gis sterke argumenter for at søknaden fra disse kommunene om overføring til Vest-Agder blir imøtekommet.

På den annen side har det konsekvenser som også må tas med i vurderingen. Blir Evje og Hornnes overført til Vest-Agder, får dette konsekvenser for

regionrådsamarbeidet i Setesdal. Opprettholder Evje og Hornnes sitt medlemskap i Setesdal regionråd, vil dette bli splittet av en fylkesgrense.

Aust-Agder vil bli et betydelig mindre fylke, og fylkets institusjoner vil oppleve det en kan kalle smådriftsulemper. Antall innbyggere blir vesentlig redusert og fylket vil sannsynligvis miste ett stortingsmandat. Dette kan også få innvirkning på fylkets påvirkningskraft både nasjonalt og overfor andre fylker. Det kan også få negative utfall for interessen for fylkespolitikk og rekruttering til fylkeskommunale organer. Utredningen viser imidlertid at Aust-Agder vil kunne håndtere sine oppgaver etter en grensejustering på en tilfredsstillende måte. Fylket blir ikke mindre enn at det bør opprettholdes som eget fylke. Fører grensejusteringen til at også kommuner i Setesdal søker og får innvilget overføring til Vest-Agder, påpeker utredningen at Aust-Agder, med 8 kommuner, blir så lite at det kan stilles spørsmål med om det er hensiktsmessig å opprettholde én fylkeskommune, ett fylkesmannsembete mv. Selv om situasjonen for Evje og Hornnes kan sies å være en noe annen enn for de tre andre kommunene som er sterkere integrert i kristiansandsregionen og også er deltakere i KnpS, vil likevel de fire søkerkommunene bli behandlet under ett i denne saken.

### Fylkessammenslutning

Sak om eventuell sammenslutning av Aust- og Vest-Agder ble sist behandlet i fylkestinget 15.06.2010. Da var forhandlingsresultatet i forlengelse av utredningen om eventuell fylkessammenslutning oppe til behandling. Sentrale elementer i disse forhandlingene var lokalisering av institusjoner og arbeidsplasser både i den fylkeskommunale organisasjon og den statlige regionale forvaltning.

På denne bakgrunn er det problematisk uten forbehold å legge dette arbeidet til grunn for svar på spørsmål nr. 3 i departementets høringsbrev.

### **Oppsummering**

Vedtaket i juni 2010 viste at det i Vest-Agder fylkesting er en meget positiv holdning til fylkessammenslutning. Men etter resultatet av folkeavstemningen og vedtak i fylkestinget i Aust-Agder om ikke å gå inn for fylkessammenslutning, vil fylkesrådmannen tilrå at en på det nåværende tidspunkt prioriterer overføring av søkerkommunene til Vest-Agder. Utredningen viser at konsekvensene for Vest-Agder fylkeskommune er håndterlige. De økonomiske virkningene som fremkommer i utredningen er i samsvar med de overslag som er gjort av fylkesrådmannen. Det administrative apparat kan uten de store kapasitetsendringene ta hånd om det merarbeidet overføringen medfører. Samtidig viser utredningen at Aust-Agder vil kunne bestå som eget fylke etter overføringen. Det anbefales at overføringen skjer fra årsskiftet 2015/2016. En vil da kunne fullføre nåværende fylkestings- og kommunevalgperiode og slippe ekstraordinært fylkestingsvalg. Dette vil også gi bedre tid til en eventuell omstillingsprosess.

Når det anbefales at sammenslutning settes som nr. 2 i prioriteringen, er det begrunnet i at dette sannsynligvis vil medføre en lengre prosess enn en overføring av de fire kommunene.

Alternativ nr. 3 gir seg da selv – opprettholde dagens fylkesgrenser.

Kristiansand, 24.05.2012

Tine Sundtoft  
Fylkesrådmann