



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Prop. 63 S

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Søknad om endring av fylkestilknytning for Evje og Hornnes, Iveland, Birkenes og Lillesand kommuner i Aust-Agder fylke

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet 8. februar 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Sammendrag

Birkenes, Iveland og Lillesand kommuner søkte høsten 2011, i en felles søknad til Fylkesmannen i Aust-Agder, om overflytting til Vest-Agder fylke. I søknaden ba kommunene Kommunal- og regionaldepartementet vurdere om det skulle settes i gang en utredning av endret fylkestilknytning, og i tilfelle hvilket omfang en slik utredning skulle ha. Evje og Hornnes kommune sendte i samme periode en separat søknad til Fylkesmannen i Aust-Agder med en lignende forespørsel.

Kommunal- og regionaldepartementet vedtok 10. november 2011 at det skulle gjennomføres en utredning for å kartlegge konsekvensene av endret fylkestilknytning for de fire søkerkommunene. NIVI Analyse AS ble tildelt oppdraget våren 2012. I rapporten *Endret fylkestilknytning for Evje og Hornnes, Birkenes, Iveland og Lillesand kommuner? En konsekvensvurdering* (NIVI Rapport 2012:3), ble det skissert fire mulige utfall av søknadene:

1. Overføring av Lillesand, Birkenes, Iveland og Evje og Hornnes til Vest-Agder
2. Overføring av Lillesand, Birkenes og Iveland, men ikke Evje og Hornnes
3. Opprettholde dagens fylkesgrense
4. Fylkessammenslåing

Rapporten ble sendt på høring 2. mai 2012 til de to berørte fylkeskommunene og fylkesmennene, kommunene i begge fylkene, departementene, NHO og KS, sammen med tidligere utarbeidede rapporter om mulig sammenslåing av Aust-Agder og Vest-Agder fylker.

Endring av fylkesgrenser som er av et slikt omfang at det vil kunne påvirke mandatfordelingen til Stortinget, kan bare vedtas av Stortinget, jf. inndelingsloven § 6 (lov 15. juni 2001 nr 70). Det samme gjelder saker om sammenslåing av fylker, jf. § 4. Søknadene innebærer omfattende endring av fylkesgrensen mellom Aust-Agder og Vest-Agder, og vil påvirke mandatfordelingen til Stortinget. Det har ikke vært gjennomført omfattende endringer i fylkesstrukturen siden 1800-tallet, med unntak av sammenslåingen av Bergen fylke og Hordaland fylke i 1972.

Det er presentert relevante argumenter både for og mot den skisserte grensejusteringen. Basert på de utredningene som er utarbeidet, og høringen som er gjennomført, vil departementet etter en helhetlig vurdering tilrå at Stortinget ikke imøtekommer søknadene om endring av fylkestilknytning for Evje og Hornnes, Iveland, Birkenes og Lillesand kommuner. Det tungtveiende argumentet for departementets konklusjon har vært de negative konsekvensene for videre drift av

Aust-Agder fylkeskommune ved en grensejustering, og muligheten for ytterligere søknader fra andre kommuner i fylket om endring av fylkestilknytning.

2 Bakgrunn

Om fylkene og søkerkommunene

Aust-Agder er landets tredje minste fylke sett i forhold til antall innbyggere, med 111 495 innbyggere per 1. januar 2012. Vest-Agder hadde på samme tidspunkt 174 324 innbyggere. Arealmessig er begge fylkene blant de minste – Aust-Agder 9157 km² og Vest-Agder 7277 km². Det er bare Oslo, Vestfold, Østfold og Akershus som har mindre areal.

Totalt bor det 19 500 innbyggere i de fire søkerkommunene – Evje og Hornnes 3948, Iveland 1666, Birkenes 4828, og Lillesand 9878. Det utgjør 17,5 prosent av innbyggertallet i Aust-Agder. Søkerkommunene er totalt 1 676 km² – Evje og Hornnes 550, Iveland 262, Birkenes 674, og Lillesand 190. Det utgjør 18,3 prosent av arealet i Aust-Agder fylke.

Tidligere prosesser om sammenslåing av fylkene

Spørsmålet om en mulig sammenslåing av Aust-Agder og Vest-Agder fylker har vært debattert i flere omganger. Kommunal- og regionaldepartementet fikk i januar 2009 en henvendelse fra begge fylkeskommunene, som ønsket å diskutere ulike problemstillinger ved en eventuell sammenslåing av fylkene. Fylkestingene i Aust-Agder og Vest-Agder fattet i april 2009 vedtak om å arbeide videre med tanke på en eventuell sammenslåing av fylkene. Det ble også vedtatt å nedsette en styringsgruppe for å samordne det videre utredningsarbeidet. Styringsgruppen besto av fylkesordfører, fylkesvaraordfører og opposisjonsleder fra hver av fylkeskommunene. Tilrådingen fra styringsgruppen var å slå sammen fylkene. Tilrådingen fra styringsgruppen og spørsmålet om en eventuell folkeavstemning ble behandlet av fylkestingene sommeren 2010. Forut for fylkestingsbehandlingene ble det gjennomført en opinionsundersøkelse i begge fylkene. Oppsummert viste undersøkelsen at det var et stort flertall i Vest-Agder for sammenslåing av fylkene, og det var flertall i kommunene i tre av fire regioner i fylket. I kommunene i Flekkefjordregionen var det ikke klart flertall for noen av synspunktene. I Aust-Agder var det flertall imot sammenslåing, men

innbyggerne i fylket var geografisk delt i sine synspunkter. I kommunene i Arendalregionen og Risørregionen var det flertall imot sammenslåing, mens det var et større flertall for sammenslåing i kommunene i Setesdalsregionen og Lillesand/Birkenesregionen. Det var også flertall for sammenslåing i Grimstad kommune.

Vest-Agder fylkesting ønsket ikke å gjennomføre en egen folkeavstemning om spørsmålet. Fylkestinget i Aust-Agder vedtok sommeren 2010 å legge spørsmålet om sammenslåing av fylkene ut til rådgivende lokal folkeavstemning.

Folkeavstemningene høsten 2011

12. september 2011, i forbindelse med kommunestyre- og fylkestingsvalget, ble innbyggerne i Aust-Agder bedt om å ta stilling til spørsmålet om sammenslåing av fylkene. De stemmeberettigede hadde tre stemmesedler å velge mellom:

1. Nei, jeg ønsker ikke at Aust-Agder og Vest-Agder skal slås sammen til ett fylke.
2. Ja, jeg ønsker at Aust-Agder og Vest-Agder skal slås sammen til ett fylke.
3. Blankt: Denne brukes om du vil stemme blankt.

Resultatet viste at nær 3 av 4 (65,3 prosent) stemte nei til en sammenslåing av fylkene. Det var ja-flertall i syv av kommunene – de fire søkerkommunene, samt Setesdalskommunene Valle, Bykle og Bygland. Valgdeltakelsen i fylket var 60,4 prosent.

Samtidig ble det arrangert folkeavstemninger i Lillesand, Iveland og Birkenes kommuner om endring av fylkestilknytning dersom det ikke ble sammenslåing av fylkene. Her ble det benyttet en stemmeseddel hvor innbyggerne måtte krysse ja eller nei. Ikke krysset stemmeseddel ble talt som blank. Resultatet for kommunene som helhet ble et klart flertall (70 prosent) for endring av fylkestilknytning i alle kommunene. 74,3 prosent stemte for endring i Lillesand, 66,1 prosent i Iveland og 61 prosent i Birkenes.

Om søknaden fra Evje og Hornnes kommune

Søknaden fra Evje og Hornnes har ikke grunnlag i egen folkeavstemning om fylkestilknytning. Som bakgrunn for søknaden ble det vist til at kommunestyret hadde behandlet spørsmålet ved flere anledninger, senest i møte 25. februar 2011 hvor et enstemmig kommunestyre vedtok:

«Evje og Hornnes kommune deltar i den vedtatte folkeavstemningen om ett Agder. Evje og

Hornnes viser til tidligere kommunestyrevedtak av 7/5-10, og ønsker å søke overgang til Vest-Agder dersom det ikke blir flertall for. Kommunen vil ta stilling til eventuell folkeavstemning etter en forhandlingsprosess om overgang.»

Det vil ikke la seg gjøre å gjennomføre en folkeavstemning etter et eventuelt vedtak om endring av fylkestilknytning. Departementets vurdering var at det ikke er grunnlag for forhandlinger i denne saken, utover å klargjøre hvilke konsekvenser en eventuell grensejustering vil ha for kommunen og innbyggerne. Det var derfor uklart for departementet hvordan dette vedtaket skulle tolkes. Departementet ba i brev av 24. oktober 2012 om en tilbakemelding på hvordan kommunen forholdt seg til den skisserte prosessen. Evje og Hornnes kommunestyre behandlet spørsmålet 26. oktober 2012, og vedtok:

«Evje og Hornnes kommunestyre viser til brev fra KRD av 24/10 2012 og vil at det skal gis mulighet for å gjennomføre folkeavstemning om fylkestilhørighet før Stortinget eventuelt vedtar at kommunen kan bytte fylke. Kommunen vil da gjennomføre folkeavstemning parallelt med stortingsvalget i 2013.

Dersom dette ikke er mulig opprettholder kommunen sin søknad om fylkesovergang for Evje og Hornnes kommune til Vest-Agder fylke.»

Departementet tolker vedtaket slik at kommunen opprettholder søknaden også uten folkeavstemning.

3 Konsekvenser ved endring av fylkesgrensen

Formålet med utredningen som departementet bestilte var å få kartlagt og sammenfattet konsekvensene for de kommunene som ønsker endring av fylkesgrensen, de øvrige kommunene i Aust-Agder, kommunene i Vest-Agder og fylkeskommunene.

I utredningen pekes det på noen konsekvenser for fylkesdemokratiet som institusjonelt system. En endring av fylkesgrensen vil redusere de økonomiske rammene for partiarbeid i Aust-Agder, og en endring av valgkretsene vil påvirke partienes nominasjonsarbeid og rekruttering av kandidater. De største endringene for fylkeskommunene ved en eventuell justering av fylkesgrensen vil være innen-

for økonomi og tjenesteproduksjon. Det er sammenfattet slik i utredningen fra NIVI Analyse AS:

- Møglestu videregående skole i Lillesand og en avdeling av Setesdal videregående skole i Evje og Hornnes vil overføres til Vest-Agder
- Antall gjesteelever vil kunne bli redusert
- Tannklinikker lokalisert i søkerkommunene vil overføres til Vest-Agder
- 27 prosent av Aust-Agders fylkesveger vil overføres til Vest-Agder
- Ansvar for kollektivtransport i søkerkommunene overføres til Vest-Agder
- Søkerkommunene vil bli underlagt Vest-Agder fylkeskommunes planbestemmelser
- Aust-Agder fylkeskommune vil forholde seg til færre kommuner, bedrifter og frivillige organisasjoner i sitt utviklingsarbeid
- Færre aktører kan forenkle fylkeskommunens utviklingsarbeid, men evnen til å gi spesialisert og mangfoldig tilbud i Aust-Agder kan svekkes fordi etterspørsel og bemanning i fylkeskommunen reduseres ved en grensejustering
- Vest-Agder fylkeskommune vil forholde seg til flere aktører i sitt utviklingsarbeid
- Mindre oppgaveomfang for Aust-Agder fylkeskommunes faglige og administrative staber, og sentraliserte tjenester som PPT og bibliotek, og en tilsvarende økning for Vest-Agder fylkeskommune
- Redusert kompetanse og kapasitet i Aust-Agder, og mer sårbare fagmiljøer innenfor støttefunksjoner, sentraliserte tjenester og fagfunksjoner
- Reduksjon i rammetilskuddet til Aust-Agder, som vil være større enn potensiell utgiftsreduksjon
- Økning i rammetilskuddet til Vest-Agder ser ut til å dekke det nye utgiftsbehovet
- Bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse vil gjelde for ansatte i videregående skoler og tannklinikker som overføres til Vest-Agder
- Mindre oppgaveomfang vil kunne bety at Aust-Agder står overfor et generelt nedbemanningsbehov
- Utredningen peker på de lokalpolitiske vedtakene og folkeavstemningen i tre av de fire søkerkommunene som et klart uttrykk for at innbyggerne og kommunestyrene ønsker en endring av fylkesgrensen. Det vises også til at innbyggerne har en mer naturlig tilknytning til Kristiansand-regionen, blant annet i form av arbeidspendling og bruk av lokale medier. Videre viser utredningen at det ikke er grunn til å tro at en endring av fylkesgrensen vil ha tjenestemessige eller økonomiske konsekvenser

for søkerkommunene. I utredningen er følgende konsekvenser fremhevet:

- Rammene for utviklingsarbeidet vil endres som følge av et skifte i samarbeidspartnere på fylkesnivå
- Søkerkommunenes næringsfond vil bli påvirket, fordi det er Aust-Agder fylkeskommune som tildeler midlene til fondene
- Organisasjoner og næringsliv i søkerkommunene vil ikke kunne motta utviklingsmidler fra Aust-Agder fylkeskommune som er finansiert av konsesjonskraftinntektene

Konsekvenser for øvrige kommuner er i hovedsak knyttet til det som eventuelt ville blitt nye grensekommuner i Aust-Agder ved en justering. Blant annet vil det kunne bli større avstand til nærmeste videregående skole i eget fylke. Disse kommunene vil også kunne komme til å vurdere sin tilhørighet i lys av en ny situasjon. En endring vil også kunne påvirke dagens interkommunale samarbeidsordninger. I tillegg vil en endring kunne være med på å påvirke kommunenes mulighet til å motta utviklingsmidler fra fylkeskommunen. For de gjenværende kommunene i Aust-Agder kan en reduksjon i antall kommuner føre til økt oppmerksomhet og samarbeid med fylkesmannen og fylkeskommunen, og utviklingsmidler fra konsesjonsinntektene til fylkeskommunen vil fordeles på færre kommuner enn i dag. For kommunene i Vest-Agder vil en endring kunne føre til større konkurranse om fylkeskommunale utviklingsmidler, selv om fylket vil kunne få tilført noe ekstra midler.

Den fylkesvise mandatfordelingen til Stortinget vil bli påvirket av den omsøkte fylkesgrensejustering. Våren 2012 gjennomførte Kommunal- og regionaldepartementet en ny offisiell fylkesvis fordeling av stortingsmandatene, jf. valgloven § 11-3 (1) (lov 28. juni 2002 nr 57). Aust-Agder og Vest-Agder fikk henholdsvis 4 og 6 mandater, basert på areal- og innbyggertall per 1. januar 2012. Dette er ingen endring fra de foregående periodene. Departementet har gjort beregninger for å se hvordan den omsøkte endringen ville slått ut. Dersom søkerkommunene hadde vært en del av Vest-Agder 1. januar 2012 viser beregningene at Aust-Agder ville mistet ett mandat. Dette mandatet ville ikke tilfalt Vest-Agder.

4 Høringsrunde og andre politiske vedtak

Kommunal- og regionaldepartementet mottok innen fristen 13. august 2012 innspill fra 41 instan-

ser. Av kommunene i Aust-Agder er det bare Bygland og Valle som ikke svarte på høringen. *Bygland kommunestyre* behandlet spørsmålet om fremtidig fylkestilhørighet forut for høringsrunden, og vedtok 22. februar 2012:

«Bygland kommune er oppteken av eit godt regionsamarbeid og av at kommunane i Setesdal står så samla som råd er. Får Evje og Hornnes, Iveland, Birkenes og Lillesand bytte fylke til Vest-Agder, vil fylkesgrensa gå gjennom Setesdal, mellom Evje og Hornnes i Vest-Agder og Bygland, Valle og Bykle i Aust-Agder.

I ein slik situasjon vil Bygland kommune ta opp spørsmålet om kva fylke kommunen bør tilhøyre, og innleiingsvis vil Bygland då ta initiativ til å drøfte spørsmålet med Valle og Bykle.»

Aust-Agder fylkesting vedtok 21. juni 2012:

1. Fylkestinget anbefaler at dagens fylkesgrense opprettholdes.
2. En eventuell grensejustering er ikke ønskelig av bl.a. følgende grunner:
 - Aust-Agder blir sterkt svekket befolkningsmessig
 - Fylkets innflytelse i nasjonal politikk svekkes
 - Fylkeskommunens kompetanse og kapasitet i regional utvikling svekkes
 - Fylkeskommunens tjenesteproduksjon kan bli svekket
 - Fylkeskommunens økonomi svekkes
 På denne bakgrunn går fylkestinget i mot grensejustering mellom Aust-Agder og Vest-Agder.
3. Fylkestinget har forståelse for de utfordringer søkerkommunene viser til som grunnlag for sine søknader og vil understreke behovet for videreutvikling av samarbeidet på Agder. Regionplan Agder 2020 er det viktigste redskapet i denne sammenheng. Fylkestinget vil arbeide for å redusere de ulemper grensekommunene opplever.»

Fylkesmannen i Aust-Agder fraråder endring av fylkesgrensen. Kommunene i Aust-Agder som har svart, med unntak av søkerkommunene, Bykle og Grimstad kommuner, mener at dagens fylkesgrense må opprettholdes. Bykle kommunestyre ønsket fylkessammenslåing, foran opprettholdelse av dagens fylkesgrense. *Grimstad kommunestyre* vedtok 18. juni 2012:

«På samme måte som nei-flertallet i folkeavstemningen om ett Agder er respektert, bør det klare, folkelige ønsket om overflytting i de tre kommunene respekteres. Det gjelder selv om følgene for det resterende Aust-Agder fylke vil bli svært negative. Hvis Regjeringen gir disse kommunene anledning til å bytte fylke, vil Grimstad kommune søke folkets råd om egen fylkestilknytning.»

Vest-Agder fylkesting vedtok 18. juni 2012:

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

Det anbefales at overføringen skjer fra årsskiftet 2015/2016.»

Fylkesmannen i Vest-Agder tilrår at alle fire kommunene får bytte fylke. Kommunene i Vest-Agder som har svart er positive til overføring, men ikke samstemte om søknaden fra Evje og Hornnes også bør innvilges. Søgne og Songdalen kommuner har uttalt at man må følge resultatene i de tre lokale folkeavstemningene. Kristiansand, Vennesla, Audnedal, Lindesnes, Mandal, Marnardal og Åseral har uttalt at alle fire kommunene må få bytte fylke.

Departementet har også mottatt brev fra samarbeidsorganet Østre Agder, hvor styret 24. august 2012 vedtok en uttalelse om at en grensejustering kan føre til at de sju kommunene øst i Aust-Agder søker seg til Telemark. Styret i Østre Agder består av ordførerne i Tvedestrand, Arendal, Vegårshei, Åmli, Risør, Froland og Gjerstad kommuner.

KS ønsket ikke å avgi en uttalelse. NHO ønsket en sammenslåing av fylkene.

5 Departementets vurdering

I denne saken må motstridende lokale meninger og vedtak veies opp mot hverandre. De lokale skillelinjene har vært kjent en tid, og ble synliggjort på ny i høringsrunden.

Etter departementets vurdering er det gjennom utredningen og høringsrunden synliggjort hvorfor innbyggerne og de fire kommunene ønsker å være en del av Vest-Agder. Det naturlige pendlemønsteret går i retning av Kristiansand, og utredningen viste at innbyggernes identitet følger det samme mønsteret. Deltakelsen i Knutepunkt Sørlandet forsterker dette for Lillesand, Birkenes og Iveland kommuner.

Samtidig er det synliggjort at det vil være omfattende konsekvenser for Aust-Agder ved å gjennomføre en justering av fylkesgrensen. Aust-Agder vil miste om lag 18 prosent av innbyggerne og arealet i fylket. Rammetilskuddet til fylkeskommunene er hovedsakelig basert på innbyggertall. Beregninger departementet har gjort basert på budsjettet for 2012, viser at Aust-Agder ligger an til å få en inntektsnedgang på om lag 200 mill. kroner ved en grensejustering. Utredningen viser at forventet utgiftsreduksjon på sikt vil kunne bli om lag 190 mill. kroner. Det er sannsynlig at utgiftsreduksjonen vil ta noe tid å realisere, slik at et redusert Aust-Agder vil bli dyrere å drive. En grensejustering vil dermed også påvirke tjenesteproduksjon og annen oppgaveløsning i Aust-Agder fylkeskommune.

Spørsmålet om videre forsvarlig drift i Aust-Agder fylke er et viktig moment i vurderingen av de foreliggende søknadene. Om en grensejustering som omfatter alle fire søkerkommunene skrev NIVI Analyse AS i utredningen:

«Aust-Agder vil bli et betydelig mindre fylke og fylkets institusjoner vil oppleve smådriftsulempere. Imidlertid ser det ut til at fylkeskommunen, fylkesmannen, NAV-fylke og gjenværende kommuner i Aust-Agder vil kunne håndtere sine oppgaver etter en grensejustering.»

Dette viser at en grensejustering kan være mulig, men det må også sees i sammenheng med muligheten for videre hensiktsmessig oppgaveløsning i Aust-Agder fylke. Fylket vil oppleve smådriftsulempere, som vil kunne påvirke fylkeskommunens mulighet til å gi et godt tjenestetilbud for alle sine innbyggere. Muligheten for ytterligere søknader om endring av fylkestilknytning, jf. kommunestyrevedtak i Grimstad og Bygland kommuner, forsterker dette momentet. I tillegg vil fylket mest sannsynlig svekkes som regional utviklingsaktør. Etter en helhetlig vurdering, har departementet konkludert med at summen av ulempene for Aust-Agder fylke ved en endring av fylkesgrensen er større enn summen av fordelene for søkerkommunene ved en endring av fylkesgrensen.

Det er etter departementets vurdering ikke grunnlag for å vurdere sammenslåing av fylkene, basert på innspillene i høringsrunden.

Kommunal- og regionaldepartementet vil derfor tilrå at Stortinget ikke imøtekommer søknadene om endring av fylkestilknytning fra Evje og Hornnes, Iveland, Birkenes og Lillesand kommuner.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vil ikke ha nye økonomiske eller administrative konsekvenser å ikke imøtekomme de foreliggende søknadene om endring av fylkesgrensen.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om søknad om endring av fylkestilknytning for Evje og Hornnes, Iveland, Birkenes og Lillesand kommuner i Aust-Agder fylke.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om ikke å imøtekomme søknader fra Evje og Hornnes, Iveland, Birkenes og Lillesand kommuner i Aust-Agder om endret fylkestilknytning i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

**til vedtak om ikke å imøtekomme søknader fra
Evje og Hornnes, Iveland, Birkenes og Lillesand kommuner
i Aust-Agder fylke om endret fylkestilknytning**

I

Stortinget samtykker i at søknader om endring av fylkestilknytning for Evje og Hornnes, Iveland, Birkenes og Lillesand kommuner i Aust-Agder fylke blir avslått.

=====

