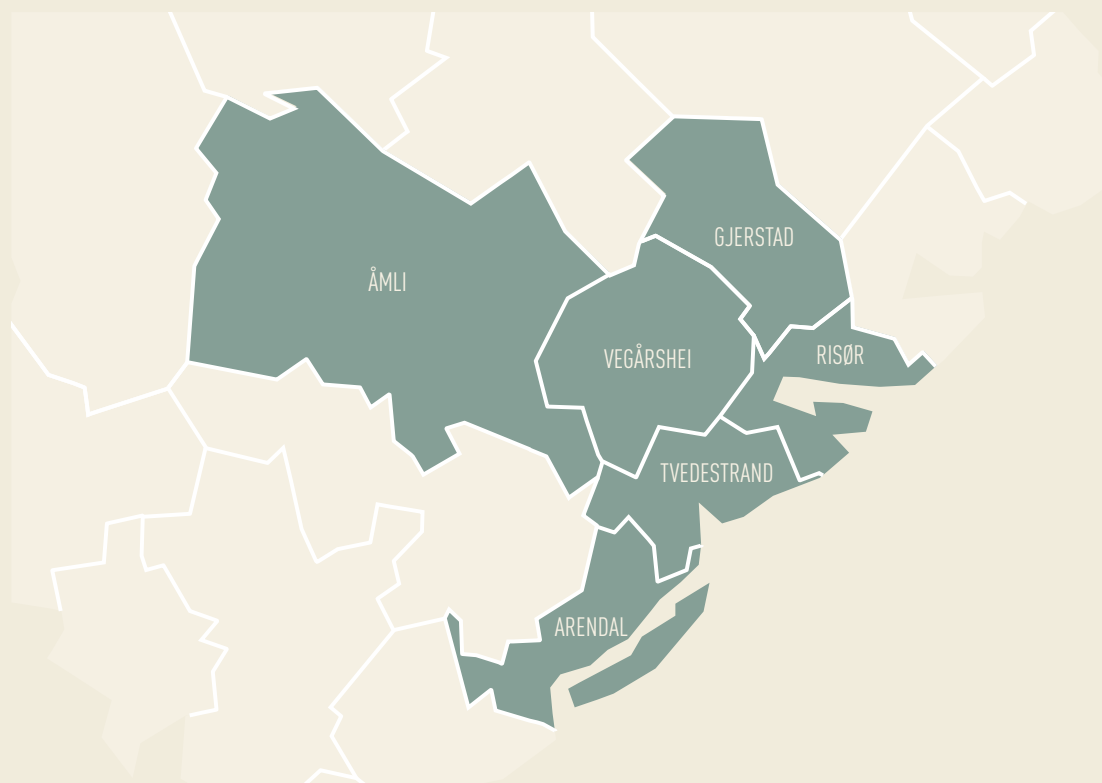


FRAMTIDIG
KOMMUNESTRUKTUR
I ØSTRE AGDER?

FORPROSJEKT TIL KOMMUNEREFORMPROSESSEN

6K - KOMMUNENE RISØR, GJERSTAD, VEGÅRSHEI, ÅMLI, TVEDESTRAND OG ARENDAL



TIL BEHANDLING I STYRET I ØSTRE AGDER
NOVEMBER 2015



RISØR
KOMMUNE



GJERSTAD
KOMMUNE



VEGÅRSHEI
KOMMUNE



ÅMLI
KOMMUNE



TVEDESTRAND
KOMMUNE



ARENDAL
KOMMUNE

INNHOOLD

1	FORORD OG SAMMENDRAG	3
2	SCENARIET ØSTRE SØRLAND KOMMUNE 2040	5
3	BAKGRUNN FOR UTREDNINGEN	11
3.1	KOMMUNEREFORMEN	11
3.2	KOMMUNENES OPPGAVER I DAG OG I FRAMTIDA	12
4	FORMÅL, MANDAT OG ORGANISERING	13
4.1	FORMÅL	13
4.2	MANDAT FRA STYRET I ØSTRE AGDER	13
4.3	ORGANISERING AV UTREDNINGSARBEIDET	13
4.4	AVGRENSING	14
5	DAGENS KOMMUNESTRUKTUR	15
5.1	HOVEDUTFORDRINGER I 6K	15
5.2	NÆRINGS- OG UTVIKLINGSUTFORDRINGER I DE SEKS KOMMUNENE	16
5.3	ØKONOMISKE UTFORDRINGER FOR KOMMUNENE	17
5.4	NØKKELTALL FRA KOMMUNEBAROMETERET 2015	17
5.5	KULTURUTFORDRINGER I KOMMUNENE	17
5.6	KONSEKVENSER AV Å OPPRETTHOLDE DAGENS KOMMUNEGRENSER (0-ALTERNATIVET)	18
5.7	INTERKOMMUNALT SAMARBEID	21
6	6-KOMMUNERSALTERNATIVET	24
6.1	HVA ER 6K?	24
6.2	BEFOLKNING OG DEMOGRAFI	25
6.3	NÆRINGS- OG SAMFUNNSUTVIKLING	26
6.4	BO- OG ARBEIDSREGION	27
6.5	INFRASTRUKTUR OG AVSTANDER	28
6.6	FOLKEHELSE	30
6.7	TJENESTEPRODUKSJON I 6K	30
6.8	KULTUR OG IDENTITET	30
6.9	DEMOKRATI OG POLITISK ORGANISERING I 6K (ETTER VALGET 2015)	31
7	ØKONOMISKE KONSEKVENSER VED ETABLERING AV EN NY KOMMUNE	32
8	IDENTITET I 6K	33
8.1	FØLELSER OG STEDSUTVIKLING	33
8.2	IDENTITETSANALYSE AV 6K	33
8.3	KAN EN SKAPE EN FELLES INTERKOMMUNAL IDENTITET?	34
9	MULIGHETSANALYSE	36
9.1	ØKONOMI	36
9.2	TJENESTEPRODUKSJON	37
9.3	SAMFUNNSUTVIKLING	37
9.4	DEMOKRATI	39
9.5	SUKSESSKRITERIER FOR SAMMENSLÅINGSPROSESSER	40
10	VIDERE PROSESS	43
10.1	INNBYGGERUNDERSØKELSEN	43
10.2	KOMMUNENAVN	43
10.3	MEDARBEIDERNE I KOMMUNENE	43
10.4	BEHOV FOR GRENSEJUSTERINGER	43
10.5	FØRINGER/PRINSIPPER SOM KAN LEGGES TIL GRUNN VED FORHANDLINGER OM EN MULIG INTENSJONSPLAN	44
11	KILDER	45
12	VEDLEGG	46

1 FORORD OG SAMMENDRAG

Denne kommunereformutredningen er et forprosjekt om etablering av en ny kommune som inkluderer Risør, Gjerstad, Vegårshei, Åmli, Tvedestrand og Arendal kommuner (6K). Utredningen skal legges fram for styret i Østre Agder for en første vurdering i løpet av november 2015. Endelig beslutning vil tas i styret i januar 2016. Hvis kommunestyrene ønsker å gå videre med kommunereformarbeidet, vil det inngås forhandlinger om en intensjonsavtale og gjennomføres et hovedprosjekt. Kommunestyrene må innen juli 2016 vedta hvorvidt de ønsker å gå videre i en sammenslåingsprosess med én eller flere kommuner, eller om de vil fortsette som egen kommune. Våren 2017 er det stortingsbehandling av den nye kommunestrukturen.

Utredningen viser at kommunene i Østre Agder vil møte store utfordringer i framtida:

- Sterkt økende antall eldre, innvandrere og pleietrengende
- Mulig endring av inntektssystemet med tilhørende stramme rammer
- Forventet svakere vekst enn landsgjennomsnittet (næringsutv, samfunnsutv, bef.utv)
- Stadig mer komplekse oppgaver og krav til å levere gode og effektive tjenester
- Økt behov for interkommunale samarbeid
- Sentralisering (flyttestrøm fra små kommuner til store kommuner)

For noen av de minste kommunene er utfordringene ventet å bli størst, både på grunn av demografi, kompetanse og oppgavenes kompleksitet. I tillegg er det en fare for at de minste kommunene blir de med svakest ressurser, og at de dermed ikke makter å gjennomføre en langsiktig og strategisk prioritering av midler.

Utredningen viser at det å fortsette som separate kommuner - med stadig økende interkommunale samarbeid - kan bidra til en svakere utviklingskraft i Østre Agder og en mindre samordnet innsats for å møte utfordringene. Opprettelsen av interkommunale samarbeid kan medføre negative konsekvenser som uoversiktlig organisering og indirekte demokratisk styring.

Gjennom å etablere en ny kommune kan en oppnå mange gevinster i Østre Agder, både innen tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling, blant annet mer effektive og mindre sårbare tjenester, mer spisskompetanse og en samordnet areal- og transportpolitikk. Ikke minst vil en storkommune ha en vesentlig større tyngde i utviklingen av regionen og landsdelen, både mot naboregioner, statlige myndigheter og næringsliv.

Det er komplisert å vurdere de økonomiske konsekvensene av å etablere en ny kommune, først og fremst fordi det trolig vil skje endringer i inntektssystemet fra 2017. Staten er klar over at det er omfattende kostnader knyttet til dette, og tilbyr både reformstøtte (30 mill) og engangsstøtte (60 mill), i tillegg til at kommunene får videreført inndelings-tilskudd på 2016-nivå i en 15+5-årsperiode. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil før jul sende ut et høringsforslag om nytt inntektssystem for kommunene, og da vet vi muligens noe mer om hvordan det nye systemet kan bli. Av utredningen framgår det at en omstrukturering sannsynligvis vil gi en innsparing, både gjennom å redusere administrasjonsutgifter og å effektivisere tjenesteproduksjonen. Imidlertid er det viktig å påpeke at de direkte økonomiske innsparingene ikke nødvendigvis vil være blant de viktigste effektene av en sammenslåing. De største gevinstene vil være muligheter for større fagmiljø og en bedre og mer fleksibel utnyttelse av ressursene som kommunene samla sett har, i tillegg til at regionen som samlet kan få en mer helhetlig og offensiv utvikling.

Utredningen viser at noen av de største utfordringene ved etablering av en ny kommune er ivaretagelse av lokaldemokratiet og engasjementet lokalt. Det pekes på muligheten for å opprette kommunedelsutvalg. For at en ny kommune skal oppleves som vellykket, er det også viktig at den har bred forankring i befolkningen og blant politikerne. De største hindrene for sammenslåing synes ofte å omhandle identitet. Erfaring fra andre kommunesammenslåinger har vist at en felles identitet (følelse av å være i samme båt) har stor betydning for hvorvidt fusjonen blir vellykket eller ikke.

Jo sterkere felles identitet, jo mer "modne" er innbyggerne, og jo større er sannsynligheten for et godt resultat for den enkelte innbygger. Analysene i kapittel 8 indikerer at innbyggerne i 6K ikke er modne for en sammenslåing av de seks kommunene nå, men at dette kan endres over tid. De viktigste påvirkningsfaktorene for en felles identitet er blant annet større regional integrering gjennom sterkere samarbeid og etablering av felles mål/strategier.

I utredningen pekes det på flere faktorer som kan øke sannsynligheten for en vellykket etablering av en ny kommune:

1. Felles mål og strategier
2. Tydeligere og mer konkret samhandling mellom kommunene
3. Befolkningen må føle felles identitet (at de er i samme båt)
4. Gode demokratimodeller som hensyntar lokalsentrene
5. Prioritere stedsutvikling i hele den nye kommunen

Brandtzæg (Telemarksforskning, 2014) mener at for å lykkes må en se på hvordan etablering av en ny kommune kan inngå som en del av en bredt forankret utviklingsstrategi, og i hvilken grad en kan bidra til å snu negative utviklingstrekk. For å etablere gode strategier og tiltak kreves et samarbeid mellom privat sektor, offentlig sektor, kompetansesektoren og frivillig sektor. Til sammen kan et slikt samarbeid gi bred verdiskaping, men det krever god samhandling, felles forståelse, tillit og felles engasjement. En styrking av den regionale identiteten – og følelsen av å være i samme båt – vil gjøre det lettere å meisle ut felles utviklingsstrategier.

Uavhengig av om kommunereformen resulterer i sammenslåing eller ikke i Østre Agder, vil mer samhandling og bedre samarbeid være av svært stor betydning for videre utvikling av regionen. Utredningen viser at det er av stor betydning for områdets vekst og utvikling at innsatsen er målrettet og helhetlig.

Rapporten er basert på en vurdering om at det er behov for en balansert utvikling i hele den nye

kommunen samt opprettholdelse av desentraliserte tjenester på de fleste felt. Dette er kanskje det viktigste enkeltpunktet for at byggingen av den nye kommunen skal bli vellykket og det vil være et svært sentralt punkt når evt. intensjonsavtalen mellom kommunene skal forhandles frem.

I motsetning til da dagens Arendal kommune ble etablert i 1992, vil en ny kommune sammensatt av de 6 kommunene ha så store avstander at det trengs administrasjon og tjenester i alle de områder som utgjør dagens kommuner. Det må legges til grunn at befolkningen i stor grad skal ha tilgang på de sentrale kommunale tjenestene der de bor og at dette bildet ikke endres vesentlig som følge av etableringen av den nye kommunen. Sammensetningen av arbeidsplassene lokalt med hensyn til oppgaver og kompetanse vil endres, men rådhusene skal ikke bli overflødige. Det legges også til grunn for utredningsarbeidet at ingen skal miste jobben i etableringen av en ny kommune.

Arbeidet med utredningen har vist at samfunns- perspektivet er svært sentralt i begrunnelsen for etablering av en ny kommune. Her er Arendal kommune en vesentlig aktør og drivkraft. En ny kommune der Arendal ikke er med, vil derfor være betydelig svekket i forhold til dette perspektivet.

I kapittel 2 presenteres et positivt scenario om hvordan utviklingen i 6K kan bli, "Østre Sørland kommune 2040". I kapittel 5 beskrives dagens kommunestruktur, og i kapittel 6-9 presenteres 6K-alternativet. I vedlegg A er rapporten som Telemarksforskning har utarbeidet om de økonomiske konsekvensene av en sammenslåing av 6K. Videre arbeid med reformen og hvordan medarbeidere tenkes ivaretatt er lagt til kapittel 10.

2 SCENARIET ØSTRE SØRLAND KOMMUNE 2040

– AKTIV VEKSTKOMMUNE I MEDVIND! HVA HAR SKJEDD – HVA ER GJORT?

Østre Sørland kommune ble etablert som en ny storkommune i 2020 (67 000 innbyggere) etter en sammensmelting av de tidligere kommunene Gjerstad, Risør, Åmli, Vegårshei, Tvedestrand og Arendal. Etter hard og systematisk jobbing er kommunen 20 år senere i medvind med stadig bedret befolknings-, samfunns-, tjeneste-, og demokratisk utvikling. Innbyggertallet er på nesten 80 000, litt høyere enn SSB sine prognoser fra 2020 tilsa.

Kommunen er en kjent og markant kommune både på Agder og i landet for øvrig, med en tydelig stemme inn mot sentrale nasjonale styringsorganer. Kommunen er spesielt kjent for en samfunnsutvikling med god balanse mellom by og distrikt og for en relativ sterk bedring av levekårene i det siste tiåret. Lokaldemokratiet er aktivt og basert på en god arbeids- og funksjonsdeling mellom kommunedelsutvalgene og kommunestyret.

På flere tjenesteområder har en blitt «modellkommune» som har fått nasjonal (og også litt internasjonalt) oppmerksomhet. Kommunen har satset mye på å etablere solide fagmiljøer og har blitt en attraktiv arbeidsgiver med få rekrutteringsproblemer. Omfattende nettverk og samarbeidsrelasjoner med eksterne aktører er også systematisk utviklet. Oppgaveporteføljen har blitt større etter hvert som kommunen har bevist at den evner å ta på seg nye oppgaver på en god måte.

Summen av innsatsen er at den nye kommunen fra 2020 har gitt sine innbyggere gradvis bedre og mer spesialiserte og tilpassede tjenester, dette på tross av stadig økte utfordringer knyttet til f.eks. demografisk utvikling. Kraften til og systematikken i utvikling av infrastruktur, næringsliv og lokalsamfunn er større. Det lokalpolitiske miljøet opplever økt mening med arbeidet og muligheter for påvirkning og utvikling. Det er en utbredt oppfatning av at den utviklingen en har fått i den nye kommunen, ikke hadde vært mulig å oppnå for noen av de gamle kommunene enkeltvis.

Hva har skjedd – hva er gjort?

Prosesen med å etablere ny kommune: Etter vedtaket i 2016 om etablering av den nye kommunen, ble Østre Agder-samarbeidet betydelig utvidet og

profesjonalisert og brukt som prosjektorganisasjon for arbeidet med å forberede «fusjonen» og avvikle store deler av de eksisterende interkommunale løsningene. Prosjektorganisasjonen ble ledet av NN som også ble ansatt for å være den nye kommunens første rådmann. Systematisk samarbeid med kommunene i Knutepunkt Sørlandet (som fra 2020 ble den nye Oddernes kommune), KS Agder og Fylkesmannen ble etablert i denne fasen.

Fusjonsarbeidet startet med grundige prosesser knyttet til bevisstgjøring av behovet for endring og forbedring og til utvikling av en tydelig visjon for den nye kommunen. Det var stor deltakelse fra både det politiske og administrative miljøet, fra tillitsvalgte og representanter fra næringsliv og den frivillige sektoren. Å skape en stor felles «ny-kommunekoalisjon» ble ansett som svært viktig. Mye arbeid ble også lagt ned i en utstrakt formidling av visjonen. Det ble videre lagt stor vekt på bevisstgjøring av noen sentrale «interkommunale kultur- og identitetstrekk», men også på opprettholdelse av positive lokale særtrekk. De formelle organisasjonsstrukturene ble det fokusert på mye senere i prosessen, da med fokus på robuste og innovative fagmiljøer.

Det ble gjennomført avviklingsritualer, kalt «Kommune-gravøl», i alle de gamle kommunene, og overgangen til den nye kommunen ble behørig markert gjennom hele januar 2020 rundt om i hele den nye kommunen. Prosjektorganisasjonen ble fra 2020 gjort om til en utviklings- og innovasjonsavdeling som arbeidet videre med implementering av den nye organisasjonen og med tjenesteutvikling. I det videre implementeringsarbeidet var det stort fokus på delegering av myndighet til å gjennomføre endringer lokalt og avdelingsvis, og ikke minst det å få til mange små men hurtige resultater som ble systematisk feiret, formidlet, og institusjonalisert i organisasjonen.

Lokaldemokrati: Den nye kommunen startet opp med, i tillegg til de ordinære politiske organene, å etablere en politisk kommunedelsorganisering basert på ulike lokalsentra i kommunen (se nedenfor). Kommunedelsutvalgene er politisk sammensatt og har som hovedoppgave å være

høringsinstans for alle planer/tiltak for den aktuelle kommunedelen og å være lokal utviklingsaktør. Utvalgene har faste stormøter med kommunestyret og faste sekretærer/tilretteleggere i administrasjonen. Utvalgene har også delegert myndighet til å disponere over en budsjettpost til nærmiljøtiltak. De såkalte Lokalområde-bøkene er en nettbasert arena for innspill, informasjon og dialog i utvalgenes arbeid.

Ved oppstarten av den nye kommunen var det betydelig utrygghet blant innbyggerne, spesielt i distriktene. Engasjementet i befolkningen og i det frivillige organisasjonslivet ble i stor grad kanalisert inn mot kommunedelsutvalgene og lokalsentrene. Nye lokaltilpassede former for medvirkning og samarbeid mellom kommunen og det frivillige ble etablert og satt i system. Dette har betydd mye for opplevelsen av medvirkning og deltakelse, og har vært vesentlig for at kommunedelsutvalgene har fått en så aktiv rolle.

Mens kommunedelsutvalgene har stort fokus på ombuds- og lokalutviklingsrollen, har kommunestyret en tydeligere rolle knyttet til overordnet styring og arbeidsgiverfunksjonen. Det har vært arbeidet mye med bevisstgjøring rundt de ulike politikerrollene (ombuds-, styrings-, og arbeidsgiverrollen) og det ble tidlig utviklet en «Hold linjen-filosofi» for å framelske ansvarlig, langsiktig og utviklingsrelatert politisk tenkning og agering. Rollen som talsmenn- og kvinner og lobbyister overfor storsamfunnet ble også tidlig fokusert. Etter hvert ble det også opprettet et eget politisk arbeidsutvalg, utgått fra formannskapet, til å sørge for systematisk kontakt med og påvirkning overfor sentrale styresmakter og prosesser.

Kommunesenter og lokalsentre: Arendal sentrum ble den nye kommunens administrasjons-sted, og innehar en del sentrale kommunale fellesfunksjoner. Arendal sentrum har gjennom årene blitt ytterligere fortettet, men har ikke hatt større vekst enn flere av de andre sentrene i kommunen. Den nye kommunen har bevisst satset på å videreutvikle de gamle kommune-sentrene som lokalsentre. Disse er base både for kommunedelsutvalgene, de lokale basis-tjenestene overfor publikum, og i flere av disse

sentrene er det også lokalisert fellesfunksjoner for kommunen. For Gjerstads del er lokalsenteret lagt til Brokelandsheia og i Arendal er det opprettet tre lokalsentre, i sentrum, på Krøgenes og på Nedenes (med tilhørende kommunedelsutvalg).

Med lokalsamfunnsutvikling som en sentral oppgave i lokalsentrene, er det inngått samarbeids- og partnerskapsavtale med flere forskningsmiljøer og med regionkommunen (etablert i 2025 etter sammenslåing av Aust- og Vest-Agder). Kommunen har selv etablert en «Avdeling for lokalsamfunnsutvikling» med bred faglig sammensetting, og som arbeider med bolig-, kulturell- og næringsmessig utvikling og integrering av innvandrere rundt om i kommunen. Et viktig tilbud i lokalsentrene er «IKT-bua» hvor innbyggerne gis jevnlig tilbud om opplæring i bruk av kommunens mange nettbaserte løsninger overfor innbyggerne.

Bosettingen rundt lokalsentrene har blitt styrket, men på bekostning av de minste utkantene. Utviklingen viser en «intern sentralisering», men totaliteten viser en minsket utflytting fra kommunen til storbyene og andre tilstøtende regioner. Tilbudene i/med base i lokalsentrene kombinert med ikt-løsningene har ført til at publikum ikke opplever særlig avstand til tjenestene.

Infrastruktur og næringsutvikling: I tillegg til firefelts motorvei langs kysten i hele kommunen, har Brokelandsheia etter etableringen av den dobbeltsporede Sørvest-jernbanen blitt et sentralt kommunikasjons-knutepunkt i den nye kommunen. Kommunen har aktivt vært med å arbeide fram en trasé for hurtigtog som er under prosjektering, forventet byggestart er i 2043. Ny vei fra Nelaug til Blakstad er på plass og har gitt økt mulighet for mobilitet for innbyggere i indre del av kommunen. Kommunen har inngått en langsiktig avtale med region-kommunen for å få etablert best mulig tilpasset kollektivløsninger både langs E-18 og fra de indre deler av kommunen. En har ikke klart å få et tilbud som oppfattes godt nok «24/7», men har hatt fokus på gode og billige løsninger knyttet til arbeids- og skolereiser. Dette har ført til vesentlig redusert bruk av privatbil.

Østre Sørland fikk tidlig på plass en ny kommuneplan som la grunnlag for en samordnet arealbruk. De nye veiene (se over) var utgangspunkt for planlegging og utvikling av nye næringsarealer hvor produksjons- og arealkrevende og logistikkbaserte næringer i all hovedsak er etablert i østre deler av eller utenfor gamle Arendal kommune. Dette har ført til at den nye kommunen har fått en rekke etableringer basert på det varierte teknologimiljøet som har blitt utviklet på Agder etter den store omstillingen fra oljebaserte næringer som skjedde fra 2015. En solid klynge med velferdsteknologiske virksomheter har oppstått på Agder, og Østre Sørland kommune har fått mer enn sin «del» av etableringene av disse virksomhetene og også av de store datalagringsentrene på Agder. Det nære og koordinerte samarbeidet og partnerskapet med regionkommunen og Oddernes kommune har vært viktig i næringsarbeidet.

Den nye boligbyggingen har i stor grad kommet rundt lokalsentrene hvor det er gjort mye infrastrukturtiltak. I boligplanleggingen er det lagt stor vekt på å redusere de miljømessige fotavtrykkene og redusere risiko for klimarelaterte skader. Ingen nye boliger blir tillatt bygget før den aktuelle tomten er klima- og risikovurdert og sertifisert.

Den nye kommunen har blitt en så stor aktør at en i samarbeid med regionkommunen og markedsaktører klarte å videreføre arbeidet med å sørge for gode digitale løsninger til de ulike delene av kommunen etter at Det Digitale Agder (DDA) ble lagt ned i 2018.

Integreringspolitikk: De økte flyktningsstrømmene fra 2015 har ført til at Østre Sørland nå har ca. 10 000 (12,5 %) innbyggere med utenlandsk bakgrunn. God sysselsetting av innvandrere og flyktninger har ført til at de i større grad enn tidligere har blitt boende i regionen, noe som har bidratt til tilvekst av barnefamilier og folkevekst. Samtidig har bosetting og sysselsetting vært utfordrende og arbeidskrevende. Kommunen så tidlig behov for en forsterket og helhetlig integreringspolitikk. Stikkord på innretningen har vært spredning av bosetting, systematisk styrking av barnehager og skolers kompetanse på integrering, daglig aktivitetsplikt for alle

arbeidsføre flytninger. Ikke minst har ordningen med opplæring og arbeidstrening i kommunen, populært kalt «Innvandrer trainee», hatt god effekt. Dette har også ført til at mangelen på arbeidskraft innen omsorgsyrkene har blitt mindre enn forventet. Bruken av kommunens lokale «Samfunnstolker» har også vært omfattende. Denne innsatsen på formidling av samfunns- og lokalkunnskap og ikke minst forventninger om deltakelse og aktivitet, har vist seg å være svært viktig i integreringsarbeidet.

Tjenesteutvikling: Å videreutvikle og forbedre de kommunale tjenestene og gjøre en i stand til å møte framtidige utfordringer var et helt sentralt utgangspunkt for etableringen av den nye kommunen. Bedrede levekår, håndtering av «eldrebølgen», god tilgjengelighet og kvalitet på kommunale tjenester har vært sterkt fokusert med bl.a. følgende tiltak:

- Utvikling av en ledelse som evner å skape både visjoner, mening og struktur, som myndiggjør medarbeiderne og som kan etablere nettverk og koalisjoner. Betydelig lederfokus på koordinering og informasjon flyt i den nye organisasjonen, dette med en klar forståing av behov for å minimere stordriftsulemper i en så stor organisasjon som i 2040 har over 5000 årsverk fordelt på 6500 ansatte.
- Etablering av utviklings- og innovasjonsavdeling som bl.a. arbeider inn mot de ulike interne avdelingene og opp mot eksterne nasjonale og internasjonale forsknings- og utviklingsmiljøer. Det stadig økte internasjonale nettverket er opparbeidet i samarbeid med Oddernes kommune. Sammen er dette «Agdermiljøet» internasjonalt betegnet som en av de beste «tyvene» av ideer og nytenkning, men ikke minst kjent som flinke i klassen til å implementere og få praktisk nytte av tiltakene.
- Det har helt fra planleggingen av den nye kommune vært arbeidet mye med å utvikle og utnytte digitale løsninger både internt i den kommunale organisasjon og eksternt i forhold til innbyggerne. Østre Sørland og Oddernes kommune har i flere sammenhenger fungert som «test-laboratorium»

på ny teknologi både innenfor de kommunale organisasjonene og overfor innbyggerne. «IKT-buene» i de ulike lokalsentrene har vært sentrale i dette utviklingsarbeidet. Så omfattende har arbeidet tidvis vært, at det har skapt en del «utviklingstretthet» og motstand.

- Utvikling av sterke interne fagmiljøer med kontinuerlig kompetanseutvikling og innovasjonsfokus. Det er etablert et eget internt «Østre Sørland fakultet» som i samarbeid med ulike utdanningsinstitusjoner skreddersyr videre- og etterutdanning-tilbud. Størst omfang har videreutdanningen av fagarbeidere innen omsorgsfeltet fått, men størst oppmerksomhet har «Omsorgsteknolog-utdanningen» fått. Østre Sørland var den første kommunen i landet som systematisk utviklet og videre utdannet ikt-personale til å jobbe innen omsorgsfeltet, og i 2040 arbeider 40 årsverk med utvikling, tilrettelegging og drift av ikt-baserte velferds-systemer i institusjoner og i private hjem. Det jobbes også systematisk i nettverk med andre fagmiljøer internt og eksternt, og ulike forsknings- og utdanningsmiljø er tilknyttet via en rekke partnerskapsavtaler rundt ulike prosjekter og utviklings-programmer. Spesielt har «Demens-prosjektet», «Omsorgsteknologi-programmet», «Kommunedelsprogrammet» og «Integreringsprogrammet» fått mye oppmerksomhet utover kommunens egne grenser.
- Kommunen har satset mye på en målsetting om at innbyggerne med hjelpebehov skal oppleve trygghet og få bo hjemme så lenge som mulig. Det har vært en bevisst utvikling og bruk av ambulante spesialiserte tjenester, kombinert med nettbaserte overvåkings- og kommunikasjonssystemer, overfor brukere i hele kommunen. Og ikke minst er det skapt en grunnleggende trygghet ved at viktige basistjenester har sine baser lokalt.
- «Kommunebussen» ble utviklet spesielt for å yte ulike tjenester i de mest grisgrendte delene av kommunen, f.eks. enkel byggesaksbehandling, landbruksrådgivning, miljø-

rådgivning, enkel opplæring i bruk av kommunale nettløsninger mv.

- Helt siden oppstarten av den nye kommunen har det vært en klar politikk at minst 75 % av internt frigjorte ressurser/nye friske eksterne ressurser brukes inn mot omsorgstjenester, integreringsarbeid og forebyggende/tidlig innsats-aktiviteter i barnehager, skoler og i barnevernet.

Kommuneøkonomi: Den nye kommunen har siden oppstart holdt fast på det som lokalt har blitt kalt for «3-5-75-doktrinen» med mål om nettodriftsresultat på rundt 3 % av inntektene, disposisjonsfond på 5 % av inntektene, og en gjeldsgrad som er på 75 % av inntektene. Kommunen har så langt bare tidvis nådd helt opp til målene, men har likevel gradvis bedret sine totale resultater. Kommunen har fokusert på å ta ut økonomisk gevinst av stordriftsfordeler innen administrasjon/back-office, innkjøp og noe innen tekniske tjenester. Ikke minst har det vært jobbet mye med energiøkonomisering.

De frigjorte ressursene har, nesten hele tiden, blitt delt 60/40 mellom styrking av tjenestene og avsetting til drifts-, og investeringsfond. Det største driftsfondet er et «bufferfond» som systematisk har blitt brukt til å sikre ett stabilt driftsnivå. Dette har gitt enda mer forutsigbare tjenester og tjenestenivå enn tidligere. Overfor innbyggerne innebar den nye kommunen en harmonisering av nivå på eiendomsskatt og kommunale avgifter og betalingssatser. For de innbyggerne som kom fra de tidligere småkommunene økte eiendomsskatten, mens avgiftene ble redusert, totaliteten ble noe lavere enn tidligere.

Nytt og mer aktivt «samfunnscredo»: Østre Sørland kommune opplever at en har ressurser og kompetanse til i større grad enn tidligere å «ta skjeen i egen hånd» for å utvikle tjenester og lokalsamfunn til det beste for innbyggerne i hele kommunen. «Samfunnscredoen» eller mottoet blant folk flest har over tid gått fra det inaktive og konserverende «Mi har det så godt som mi har det» til det mer aktive «Mi får det så godt som vi gjør det til sjøll!»

Scenariet er utviklet av Jarle Bjørn Hanken (Fylkesmannen i Aust-Agder). Takk for gode innspill fra Lars Dahlen (KS Agder), Dag Petter Sødal (Fylkesmannen i Vest-Agder) og rådmennene i de seks kommunene.



NOTAT FRA RÅDMANN I VEGÅRSHEI KOMMUNE, OLE PETTER SKJÆVESTAD

OM DEN NYE KOMMUNEN

Det er naivt å tro at vi skal kunne løse morgendagens utfordringer med gårsdagens løsninger.

Kommunesektoren står ovenfor store utfordringer, uavhengig av hvilke oppgaver regjeringen vil overføre til oss de nærmeste årene. En rekke av oppgavene vi allerede har vil øke dramatisk i omfang og kompleksitet, blant annet som følge av endret demografi og økte krav i befolkningen. Den pågående flyktningkrisen setter velferdsstaten under press og vil kunne bidra til å forsterke allerede eksisterende levekårsutfordringer. Dette viser at det skjer store endringer, også på kort sikt.

Fra år 2020 starter en kraftig økning av antallet pensjonister og eldre i Norge, og i 2040 vil det i Østre Agder være mer en dobbelt så mange eldre over 80 år som i dag. Samtidig vil forholdet mellom antall personer i og utenfor yrkesaktiv alder endres, og stadig flere yrkespassive må forsørges av de yrkesaktive. Den økonomiske veksten vi har opplevd de siste tiårene vil etter all sannsynlighet avta etter

hvert som "det grønne skiftet" blir gjennomført. Det betyr at vi må forberede oss på å bli i stand til å løse økende og mer krevende oppgaver med de samme eller mindre ressurser enn vi har til rådighet i dag. Vi må bli i stand til å levere bedre tjenester til en langt lavere kostnad enn dagens, dersom vi skal imøtekomme innbyggernes behov for trygghet for at de blir ivaretatt i alderdommen selv om kommunene ikke vil ha flere ressurser, og skal håndtere dobbelt så mange gamle.

For å lykkes med dette er vi avhengige av nytenking og innovasjon, vi må finne de nye, gode løsningene, og lære oss til å tenke og jobbe annerledes enn vi gjør i dag. Dette vil kreve store endringer og omveltninger i alle kommuner. Vi må derfor, uavhengig av kommunereformen, bygge "nye kommuner" som vil være i stand til å møte de utfordringene årene fremover byr oss. Det store spørsmålet i denne sammenhengen er om Den Nye Kommunen skal bygges innenfor dagens kommunegrenser, eller om kommunegrensene bør endres.





NOTAT FRA RÅDMANN I ARENDAL KOMMUNE, HARALD DANIELSEN

SAMMENSLÅINGEN I ARENDAL - HVA KAN VI LÆRE AV DEN HISTORIEN?

Da Skeikomiteen for ca 50 år siden utredet ny kommunestruktur, startet arbeidet i Aust-Agder. Flosta, Stokken og Austre Moland ble til Moland. Froland og Mykland ble til Froland. Fjære, Landvik og Grimstad ble til Grimstad. Kristiansand og Oddernes ble til Kristiansand, m.v.

Det sies at representanten for Arendal, som var medlem av Skeikomiteen, kun ville ha sammen-slåing med Hisøy og ikke de øvrige omlands-kommunene. Konklusjonen ble at komiteen skulle komme tilbake til Arendalsområdet etter å ha vært gjennom landet forøvrig. Men før de kom så langt ble komiteen lagt ned.

Dermed ble Grimstad største kommunen i Aust - Agder.

Fra situasjonen før bankkraket i 1887 hvor Arendal var en av de ledende og rikeste byer i Norge, ble resultatet av Skeikomiteens arbeid at Arendal omkring 1970 ikke engang var størst i Aust - Agder.

Mens Grimstad ved etablering av for eksempel Ingeniørhøgskolen (AID) og Teleskolen fikk betydelig vekst, og la grunnlaget for den status byen i dag har som universitetsby, stagnerte Arendal.

Hadde dagens Arendal blitt etablert på slutten av 1960 - tallet i stedet for ca 25 år senere ville trolig mye vært annerledes.

Det ble bygd ungdomsskoler, sykehjem, svømmebasseng, administrasjonsbygg og øvrig infrastruktur i alle de 5 kommunene disse 25 årene slik at da dagens Arendal ble etablert fra 1992 overtok den nye kommunen en svært lite rasjonell tjeneste- og bygningsstruktur, et par av kommunene hadde ikke satt av penger til pensjon slik at nye Arendal har vært nødt til å fylle opp pensjonskassa med 790 mill. kr siden 1996 (fullført i 2013) og de 5 kommunene hadde tom kommunekasse i tillegg til betydelig gjeld. Den gangen beholdt for øvrig kommunen det såkalte basistilskuddet i bare to år, mens ved sammenslåing i dag vil kommunene beholde basistilskuddene i 15 år før det skjer en gradvis nedtrapping.

Denne nære historien er verd å ha i tankene når kommunestrukturen for neste 50 år skal meisles ut. Ingen kjenner framtida, men historien kan kanskje gi oss noen holdepunkter for de vurderinger vi nå står overfor.

Selv om mange kan undres over Arendal kommunes anstrengte økonomi i dag, er det få som vil trekke i tvil at både Arendal og Østre Agder har hatt en særdeles positiv utvikling siden kommunesammenslåingen i 1992. En utvikling som neppe ville vært mulig uten kommunesammenslåingen. Dette har skjedd på tross av et vanskelig utgangspunkt.

Problemet i Arendal har ikke på noen måte vært kommunesammenslåingen i 1992, men at sammenslåingen kom 25 år for seint.

Regjeringens arbeid med kommunereform nå har paralleller til Skei - komiteen på 1950 og -60-tallet. Med den forskjell at Stortinget den gangen brukt makt til å gjennomføre konklusjonene.

Utfordringen for oss i Østre Agder nå er å unngå at vi kommer for seint på banen denne gangen også. Veksten i vår region de siste årene har ikke vært kraftig nok til at vi har maktet å gi folk arbeid og gode levekår. I flere av våre kommuner er ledigheten høy, og levekårs - indikatorene svært bekymringsfulle. Kanskje må vi gjøre et kraftig grep for at vi skal klare å skape den vekst vi trenger. Med dagens kommunestruktur klarer vi åpenbart ikke å løse befolkningens utfordringer.

3 BAKGRUNN FOR UTREDNINGEN

3.1 Kommunereformen

Førrige kommunereform i Norge ble iverksatt på 1960-tallet. Siden den gang har det norske samfunnet gjennomgått store forandringer. Sentrale utviklingstrekk som har endret kommunene er økt folketall, sentralisering og byvekst, sterk vekst av velferdsstaten med kommunene som det viktigste virkemiddelet, sterk forbedring av transportinfrastrukturen, omfattende overgang fra sysselsetting i primær- og sekundærnæringer til offentlig sektor og tertiærnæringer, bruk av ny teknologi og endret organisering av arbeidslivet, økt rettsliggjøring og sterkere statlig styring.

På bakgrunn av disse samfunnsmessige endringene, og for å møte morgendagens utfordringer og stadig økte forventninger fra landets innbyggere, vedtok Stortinget i 2014 å gjennomføre en kommunereform. De overordnede målene for reformen er:

1. Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.
2. Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.
3. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner.
4. Styrket lokaldemokrati.

Stortinget har gitt kommunene et **utredningsansvar** som innebærer at alle kommuner skal vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Stortingsflertallet mener at kommuner som konkluderer med at det ikke er aktuelt med sammenslåing må respekteres. Forutsetningen er at det er gjennomført en nødvendig utredning, gjort en helhetlig vurdering og innhentet innbyggernes synspunkter. Stortinget har likevel skissert at det i spesielle tilfeller kan bli gjort vedtak som avviker fra frivillighetsprinsippet og de lokale vedtak. Dette vil kunne være aktuelt i helt spesielle situasjoner der enkeltkommuner ikke må kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn.

Stortinget har i sin behandling av grunnlaget for reformen ikke stilt noe absolutt krav til **kommunestørrelse** og innbyggertall. Det er sagt at kommunereformen må ta hensyn til Norges mangfoldige geografi. Det skal utredes en lovhjemmel som avklarer hvordan man gjennom en samarbeidsregel skal sikre tjenestekvalitet og rettsikkerhet for inn-

byggerne i tilfeller der en kommune ikke kan ivareta dette ansvaret. Dette vil f.eks. kunne være en løsning i de tilfeller hvor avstandsulempene er så store at små kommunene ikke finner det tilrådelig med sammenslåinger.

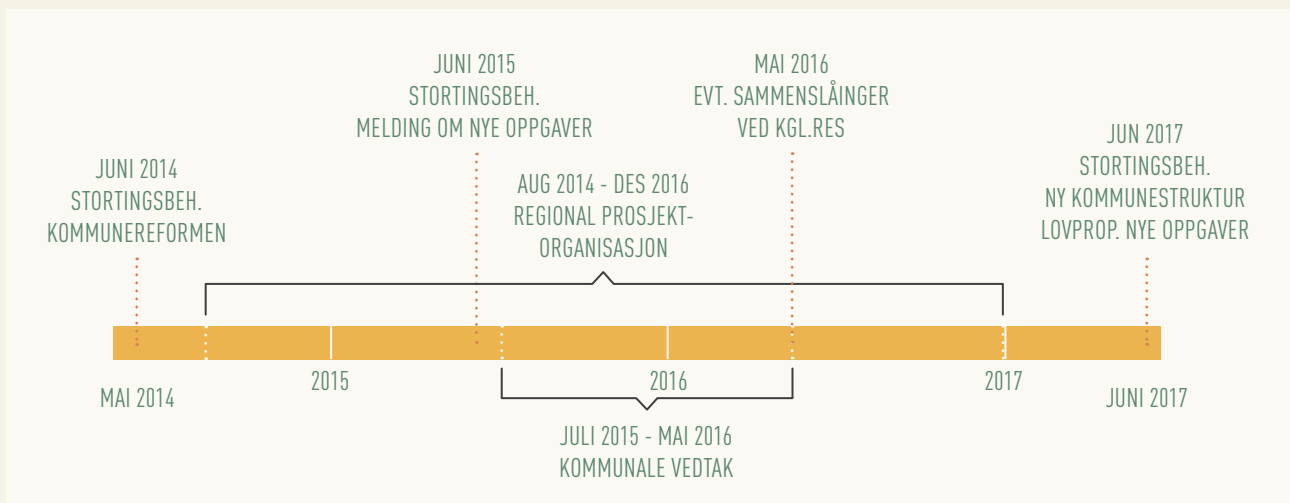
Generalistkommuneprinsippet, hvor alle kommunene uavhengig av størrelse, er pålagt de samme oppgavene og gitt de samme lovmessige rammene for organisering og styring, er også utgangspunktet for kommunereformen.

En **helhetlig gjennomgang av inntektssystemet** for kommunene legges fram i kommuneproposisjonen for 2017, denne blir behandlet våren 2016, og er ventet å komme på høring til kommunene før jul 2015. I denne gjennomgangen vurderes alle elementene i inntektssystemet, og inntektssystemet vil også ses i sammenheng med kommunereformen.

Stortinget har forutsatt at det skal være **tre forvaltningsnivåer**, og at oppgavene til det som betegnes som et nytt regionalt folkevalgt nivå, skal gjennomgå i en ny stortingsmelding våren 2016. Fylkeskommunene er i forbindelse med behandlingen av St. melding 14 (2014-15) invitert inn i reformen og oppfordret til å innlede prosesser med sikte på å vurdere og avklare eventuelle sammenslåinger med andre fylkeskommuner.

I tillegg til å yte **prosessveiledning** overfor kommunene har Stortinget vedtatt at «Stortinget ber regjeringa syta for at fylkesmennene kjem med si tilråding om kommunestrukturen i fylket etter at kommunane har gjort sine vedtak seinast 1. juli 2016.». Hos fylkesmannen i Aust-Agder er det ansatt en egen reformprosessveileder, Jarle Bjørn Hanken, som bistår med råd og veiledning i reformprosessene.

Stortinget har slutta seg til regjeringens forslag til nasjonal **framdriftsplan**, hvor det skisseres Løp 1 (vedtak i løpet av høsten 2015) og Løp 2 (vedtak våren 2016). Alle kommunene i Aust-Agder forhold-er seg til Løp 2, hvor tidsplanen er skissert på neste side.



Kommunene er bedt om å konkludere for egen del ved å gjøre kommunestyrevedtak innen 1. juli 2016. Fylkesmannens tilråding skal foreligge i løpet av høsten 2016. Stortinget skal innen utgangen av juni 2017 behandle en proposisjon med forslag til helhetlig kommunestruktur og en samlet lovproposisjon om nye oppgaver. Kommuner som ønsker sammenslåing etter «Løp 2» kan selv velge om de nye kommunene skal tre i kraft fra 01.01.2019 eller 01.01.2020.

3.2 Kommunenes oppgaver i dag og i framtida

De norske generalistkommunene har en bred og omfattende oppgaveportefølje og er i stor grad velferdsstatens viktigste operative ledd. Kanskje hadde betegnelsen «velferds-kommunene» vært mer dekkende for dagens norske kommuner. Oppgaver innen helse og skole representerer stor utgiftsposter for kommunene, og det har vært en betydelig økning i kommunenes ansvar og oppgaver. Samtidig har det skjedd store samfunnsmessige endringer de siste tiårene: økt folketall, sentralisering og byvekst, betydelig utvikling av velferdsstaten med kommunene som viktigste virkemiddelet, stor utvikling av transportinfrastrukturen, nye teknologier og arbeidsformer, økt rettsliggjøring og sterkere statlig styring. Kommunenes oppgaver kan deles i følgende roller:

Tjenesteyter og Myndighetsutøver

I denne utredningen er oppgavene innen tjenesteyter og myndighetsutøver lagt sammen.

Tjenesteyter: Kommunene «produserer» en rekke lovpålagte velferdstjenester som barnehage- og skoletilbud, helse- og omsorgstjenester, bibliotek,

brannvern, veier, havner mv. I tillegg produserer kommunene også mange ikke-lovpålagte tjenester, f.eks. innen kultur og næring.

Myndighetsutøver: Kommunene utøver i medhold av lov myndighet på mange felt, f.eks. krever inn skatter og avgifter, gir ulike tillatelser og bevilninger.

Samfunnsutvikler

Rollen som samfunnsutvikler handler om kommunen langsiktige planlegging av arealbruk, utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds-, sentrums- og næringsutvikling.

Demokratisk arena

Kommunene er en viktig del av vårt demokratiske system som skal være med på å sikre lokal innflytelse på prioritering, oppgaver og utvikling.

3.2.1 Nye oppgaver til større kommuner?

Stortingsmelding 14, «Nye oppgaver til større kommuner» - også kalt for «oppgave-meldingen» ble lagt fram og behandlet i Stortinget våren 2015. Endelig behandling av spørsmålet om nye oppgaver blir behandlet av stortinget våren 2017. Det som er skissert i oppgavemeldingen innebærer at dagens oppgaver videreføres og at større kommuner kan få noen nye oppgaver. Den mest omfattende nye oppgaven som er skissert overført er ansvaret for den offentlige tannhelsetjenesten. Ellers er det relativt få og mindre oppgaver som så langt er sagt skal over til kommunesektoren, mens en del andre oppgaver skal «utredes», «vurderes» eller gjøres «forsøk» knyttet til. Se vedlegg E, oversikt fra Fylkesmannen i Aust-Agder, for en utfyllende oversikt.

4 FORMÅL, MANDAT OG ORGANISERING

4.1 Formål

Formålet med 6K-utredningen er ønsket om å videreutvikle og opprettholde 6K-området som en levende region.

Denne kommunereformutredningen skal gi et **overordnet bilde** av muligheter og konsekvenser ved etablering av en ny kommune i Østre Agder. Utredningen skal legges fram for styret i Østre Agder for en første vurdering i løpet av november 2015. Endelig beslutning vil tas i styret i januar 2016. Hvis kommunestyrene ønsker å gå videre med kommunereformarbeidet, vil det inngås forhandlinger om en intensjonsavtale og gjennomføres et hovedprosjekt. Kommunestyrene må innen juli 2016 vedta hvorvidt de ønsker å gå videre i en sammen-slåingsprosess med én eller flere kommuner, eller om de vil fortsette som egen kommune. I juni 2017 blir det Stortingsbehandling av den nye kommune-strukturen.

De seks kommunene som står bak denne utredningen gjorde alle kommune-/bystyrevedtak i løpet av mai/juni 2015 som i forskjellig grad uttrykker den enkelte kommunes holdning, preferanser og vurderinger av spørsmålet om sammenslåing og det videre prosessarbeidet. Ingen av disse kommunene har vedtak som innebærer at en allerede nå stopper videre reformprosesser for egen del. Vedtakene fra de respektive kommunen er gjengitt i sin helhet i vedlegg E.

4.2 Mandat fra styret i Østre Agder

To styrevedtak danner mandatet til utredningen:

1. I Østre Agders styremøte 28. august 2015, sak 65/15, Oppfølging av kommunereformarbeidet ble det gjort følgende vedtak:

6 av Rådmennene i Østre Agder (Arendal, Gjerstad, Risør, Tvedestrand, Vegårshei og Åmli) utreder kommunesammenslutning for hele eller deler av regionen med utgangspunkt i

- risiko ved å ikke gjøre endringer
- hvorfor sammenslutning eventuelt vil være fordelaktig.

På begge nevnte tema vurderes kvaliteten på kommunale tjenester, forvaltning, innovasjon, samfunnsutvikling og mulighetene for å få utvidede oppgaver med tilhørende økonomiske rammer.

Kommunenavn, identitet og eventuelle behov for grensejusteringer bør også belyses.

Styret vedtar endelig mandat, kostnadsramme og finansiering på neste møte.

2. I Østre Agders styremøte 18.09.2015 ble det gjort følgende vedtak i sak 75/15, Kommereformprosess – initiativ gjennom Østre Agder:

Styret stiller inntil kr. 100.000 til rådighet for frikjøp av medarbeidere i Risør kommune for gjennomføring av utredning av 6 seks-kommunealternativet.

Styret legger til grunn at en vil følge det opplegg som foreslås fra arbeidsgruppen av de seks rådmennene.

Det tas inn et nytt punkt i mandatet:

- Intensjonen er å sikre god demokratisk forankring av den prosess som igangsettes.

I mandatet framgår det at en skal utrede kommunesammenslutning for hele eller deler av regionen. Rådmennene har valgt å kun utrede et sekskommunersalternativ, 6K.

4.3 Organisering av utredningsarbeidet

Utredningen er bestilt av styret i Østre Agder, hvor seks av rådmennene skal utrede en kommunesammenslutning for hele eller deler av regionen. Rådmennene i Risør, Gjerstad, Vegårshei, Åmli, Tvedestrand og Arendal utgjør således prosjektets arbeidsgruppe. To tillitsvalgte har fulgt arbeidet, en representant fra utdanningsforbundet og en fra fagforbundet.

Styret har vedtatt at utredningen ledes og gjennomføres av rådmannen i Risør kommune, Trond Aslaksen. Fylkesmannens prosessveileder Jarle Bjørn Hanken har bidratt i utredningsarbeidet. Risør kommune har leid inn Telemarksforskning til å bidra med økonomiske analyser til utredningen. Mesteparten av utredningen er ført i pennen av samfunnsplanlegger Sigrid Hellerdal Garthe, Risør kommune.

Arbeidsgruppen har hatt to arbeidsmøter om utredningen:

15. oktober 2015: Gjennomgang av disposisjon.

Drøfting av framtidsscenariet og ulike lokal-demokratiske modeller. Drøfting av videre prosess og forankring.

30. oktober 2015: Drøfting av demokratimodeller og videre prosess. Tilbakemeldinger på utredningsforslag.

4. november 2015: Drøfting av Telemarksforsknings økonomirapport og utredningens sammendrag.

I tillegg har rådmann i Vegårshei kommune, Ole Petter Skjævestad, bidratt med et notat om innovasjon og rådmann i Arendal kommune, Harald Danielsen, har bidratt med et notat om erfaringene

fra Arendals kommunesammenslåing i 1992. Jarle Bjørn Hanken, fylkesmannens prosessveileder, har bidratt med scenariet Østre Sørland kommune 2040.

4.4 Avgrensning

Det har vært korte frister i arbeidet, og mye av utredningen er stikkordspreget. Utredningen har utelukkende fokusert på sekskommunersalternativet. Mange temaer må belyses nærmere dersom det er vilje til å videreføre kommunereformarbeidet.

Utredningen er på et overordnet nivå, og har brukt kvantitative data fra SSB og Kostra-rapporteringen samt forskningsrapporter som ikke spesifikt omhandler 6K-området. I tillegg er det sett spesielt på to tilsvarende utredninger: Utgreiing Indre Agder (for kommunene Åseral, Bygland og Evje og Hornnes) og Knutepunkt Sørlandet (Vennesla, Søgne, Songdalen, Kristiansand, Birkenes, Iveland og Lillesand), begge fullført i juni 2015.

Det er ikke gjort grundige analyser og forskningsrapporter om 6K-området, for eksempel om kvaliteten på tjenestetilbudet eller befolkningens oppfatninger av identitet, og dette må eventuelt gjøres i et hovedprosjekt.



5 DAGENS KOMMUNESTRUKTUR

FNs utviklingsprogram (UNDP) har flere ganger i de siste årene kåret Norge til det beste landet i verden å bo i. På tross av dette svært gode utgangspunktet, vil også Norge møte utfordringer som får stor effekt for kommunene og som vil få betydning for framtidige kommunale prioriteringer:

- demografiske endringer (sterk vekst i antall eldre)
- sentralisering mot byer/storbyer
- nedbygging av den norske oljeøkonomien og oppbygging av nye næringer
- klimaendringer (sikkerhet, byggemønster og arealbruk, energiforbruk, transport mv).
- økte flyktningestrømmer med behov for bosetting, integrering
- økte forventninger og kvalitetskrav til de offentlige tjenestene (inkludert skole, helse)
- rekrutteringsutfordringer innen mange bransjer.

Økningen av andel eldre i befolkningen endrer tjenestene som kommunene skal levere i mengde, form og innhold. Det blir flere med aldersrelaterte sykdommer som demens og mer komplekse sykdomstilstander. Den kommunale kostnadsveksten innen omsorgsfeltet blir trolig en alvorlig utfordring opp mot det totale oppdraget kommunen har, med ansvar for flere tjenesteområder som barnehage, skole, kultur og infrastruktur.

Et vesentlig spørsmål er hvordan vi som samfunn skal klare å sikre den universelle velferdsstaten i tiårene som ligger foran oss. Kommunesektoren har en nøkkelrolle. Om dagens kommunestruktur er det beste utgangspunktet for å møte disse utfordringene, eller om endret struktur er et (viktig) virkemiddel for å klare dette, ja det er det store spørsmålet i denne sammenhengen. Utgangspunktet er at kommunestrukturen kun er et virkemiddel for å gi innbyggerne det tilbudet de har rett og krav på innenfor en demokratisk ramme. Kommunestrukturen i Norge er ikke, og vil ikke, være fastlagt for alltid. Den endres ut fra innbyggernes og nasjonalstatens behov.

Hovedutfordringene ved dagens kommunestruktur kan grovt deles i tre kategorier (som også tidvis kan flyte over i hverandre):

1. Utdaterte grenser,
2. byer/byområder og
3. små kommuner¹.

Det er sistnevnte kategori som er mest relevant for kommunene i 6K, hvor Gjerstad, Vegårshei og Åmli må defineres som små kommuner. Det innebærer at kommunene lett kan få økende problemer knyttet til synkende innbyggertall, manglende næringsutvikling, små og sårbare fagmiljø, rekrutteringsproblemer og problemer med å ivareta nye oppgaver som storsamfunnet ønsker at innbyggerne skal få dekket lokalt.

5.1 Hovedutfordringer i 6K

Kommunene i 6K samarbeider i dag om en rekke kommunale og samfunnsmessige oppgaver gjennom Østre Agder-samarbeidet, som i tillegg omfatter Grimstad og Froland kommuner. En samfunnsanalyse av Østre Agder gjennomført av Telemarksforskning i 2014², viser blant annet at veksten i arbeidsplasser ikke har vært like sterk i Østre Agder som i landet for øvrig. Spesielt har veksten i privat sektor vært lav. Det understreker behovet for lokalt og regionalt utviklingsarbeid. Samtidig viser Østre Agder seg som et meget attraktivt sted å bo, og kommunene scorer høyt på bostedsattraktivitet.

Noen hovedutfordringer for Østre Agder

- Lavere befolkningsvekst enn i landet for øvrig (både historisk og framskrevet befolkningsutvikling)
- Levekårsutfordringer (blant annet høy andel uføretrygdete, mange med hjerte/kar-sykdommer, mange med psykisk sykdom, kvinner har lav deltakelse i yrkeslivet)
- Høy arbeidsledighet (Aust-Agder har landets høyeste arbeidsledighet pr. oktober 2015)
- Flere kommuner med økonomiske utfordringer og høyt gjeldsnivå
- Varierende kvalitet og kostnadsnivå på de kommunale tjenestene

¹Det bør poengteres at den norske «kommunefloraen» er relativt mangefarget, og at ikke alle kommuner passer inn i de tre kategoriene som her er omtalt.

²Telemarksforskningsnotat nr 10/2014

- Forventet betydelig økning i antall eldre innbyggere
 - Forventet betydelig økning av antall innvandrere
 - Sårbar næringsstruktur med mye oljerelatert næring
 - Lavere vekst i offentlig og privat næringsliv enn landet for øvrig
 - Delvis mangelfull infrastruktur (varierende standard, trafikksikkerhets- og framkommelighetsproblemer på E18, svak jernbanetilknytning, dårlig standard på fv.41, varierende standard på annet veinett, flyplass på Kjevik/Torp).
 - Varierende med midler og kompetanse innen forskning/innovasjon
 - Mye interkommunalt samarbeid, men vanskelig å få oversikt/ha styring/innsyn.
 - Mange nye, kompetansekrevede oppgaver, blant annet innen helse (Samhandlingsreformen)
 - Lav deltakelse ved valg
 - Viktige institusjoner som UIA, sykehusledelse, flyplass osv ligger utenfor 6K. Stor usikkerhet om framtidig sykehusstruktur.
4. Det er relativt store indre variasjoner i bransjesammensetting og resultater, mellom kommunene i regionen, både nord-sør og øst-vest. Utfordringene knyttet til næringsutvikling er derfor forskjellige, men samlet sett betydelige.
 5. De næringsmessige utfordringene for regionen er samlet sett store, men opplevelsen av utfordringenes alvor virker til å være generelt lav i regionen. Det kan skape utfordringer for å få til felles løft.
 6. Samlet sett har det fram til nå vært lite fokus på tilrettelegging og stimulering av nærings-samarbeid på tvers av kommunene. Flere av kommunene har imidlertid sterke satsinger hver for seg. Det finnes også nærings-samarbeid over enkelte av kommunegrensene. Eksempelvis er det to regionale næringsfond som gir støtte til etableringer og utvikling i regionen. Disse opererer uavhengig av hverandre gjennom bl.a. egne tildelingsbrev fra fylkeskommunen.
 7. Forskning om regional utvikling viser stadig tydeligere at regional vekst bygger mer på kulturelle verdier enn man før har vært klar over. Slike verdier kan være risikovilje, entreprenørskapsholdninger, etc. Det finnes ikke mye kunnskap om hvordan slik regional vekstkultur skapes eller endres. Tradisjonelt har lokal og regional næringspolitikk rettet seg inn mot kapital, areal og infrastruktur. Det finnes få virkemidler og lavt fokus rettet spesielt inn mot å påvirke steders vekstkultur aktivt.

5.2 Nærings- og utviklingsutfordringer i de seks kommunene

Kommunene i Østre Agder har lavere vekst enn landsgjennomsnittet. Utfordringene i hver enkelt kommune forsterkes ved at de andre kommunene Østre Agder har samme utfordringer. I Strategisk næringsplan for Østre Agder 2015-2020 (inkluderer også Grimstad kommune) er det definert sju hovedutfordringer for næringslivet:

1. Østre Agder er et felles bo- og arbeidsmarked som forvaltes under syv ulike kommuneplaner, temaplaner, strategier, mv.
2. Ulike kommuneovergripende initiativer vokser fram hvor flere har med næringsutvikling å gjøre. Det er likevel lite åpenbar samordning eller synergiskapende initiativer å spore mellom enkeltinitiativene.
3. Næringslivets sysselsetting i regionen er fallende, produktivitet i en del sentrale næringer i regionen er lav og flere næringer som tradisjonelt har stått sterkt i regionen, er i ferd med å tape posisjon.

5.3 Økonomiske utfordringer for kommunene

En sentral målsetting ved kommunereformen er å hente ut stordriftsfordeler i form av mer effektiv drift, større og sterkere fagmiljøer og bedre tjenester. Som nevnt vil regjeringen lansere et nytt inntektssystem som blant annet innebærer at de distriktspolitiske virkemidlene skal vurderes. En viktig diskusjon er hvorvidt smådriftsulemper sees på som en frivillig eller ufrivillig kostnad for kommunene. I tillegg vil en se på småkommunetilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge, basistilskudd, skjønnsmidler og storbytilskuddet³. Sannsynligvis vil det få konsekvenser for kommunene i 6K. Flere av kommunene i 6K er skattesvake kommuner, og dersom skatteinntekter skal utgjøre en større andel av inntektene, vil det slå negativt ut.

I rapporten fra Telemarksforskning, vedlegg A, gis en oversikt over kommunenes økonomi i dag, inkludert inntektsnivå, gjeldsnivå og fondsnivå. I tillegg viser Telemarksforskning noen av de økonomiske konsekvensene ved å etablere ny kommune.

5.4 Nøkkeltall fra Kommunebarometeret 2015

Kommunebarometeret er en sammenligning av landets kommuner basert på til sammen 123 nøkkeltall innen 12 ulike sektorer. Hensikten er å gi beslutningstakere – særlig lokalpolitikere – en lettfattelig og tilgjengelig oversikt over hvordan kommunen driver⁴. Tallene er i hovedsak hentet

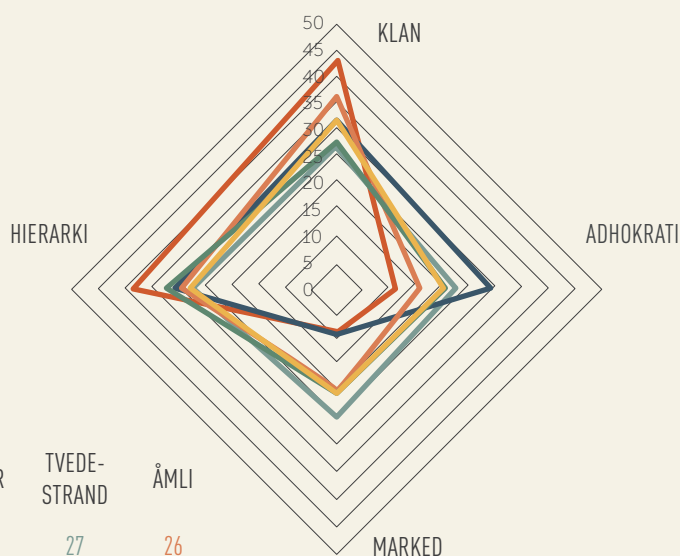
fra SSBs Kostra-database (2014-tall). Kommunene rangeres fra 1 – ca 420, hvor 1 er høyest score. Tallene viser at det er store forskjeller mellom kommunene, og at det er få topp-plasseringer. Det kan være rapporteringsfeil og -ulikheter i tallgrunnlaget, og det er derfor knyttet noe usikkerhet til resultatene, men samtidig viser kommunebarometeret at noen kommuner scorer svært godt innen enkelte områder, men svært dårlig på andre. Sannsynligvis har kommunene mye å lære av hverandre for å gi bedre og mer effektive tjenester til sine innbyggere. Interkommunalt samarbeid innen for eksempel barnevern må også antas å gi kommunene mer lik score på sikt.

5.5 Kulturutfordringer i kommunene

UIA v/Morten Øgård og Linda Hye har gjort en undersøkelse av kultur/identitet i kommunene i Agder. Undersøkelsene er basert på intervjuer med representanter fra kommunal ledelse. Spesielt er det sett på hvilke kulturtyper som er til stede, om den er mest fokusert på fleksibilitet eller kontroll/stabilitet, eller om den kulturen er utadrettet eller intern i fokuseringen. Dette avgjør om kulturen i kommunen er best til samarbeid, kreativitet (skape), kontroll eller konkurranse. På en konferanse i regi av Østre Agder 28. mai 2015 ble det presentert hva slags kultur som representerer kommunene i Østre Agder. Beklageligvis hadde Vegårshei og Froland for lav svarprosent og er ikke med i framstillingen.

KOMMUNE	ENDELIG PLASSERING, JUSTERT FOR INNTEKSTINNVÅ	RANGERING NØKKELTALL ALENE	GRUNN-SKOLE	ELDRE-OMSORG	BARNE-VERN	BARNE-HAGE	ØKONOMI	SAKS-BEHAND-LING	VANN, AVLØP, RENO-VASJON
RISØR	126	170	224	19	253	114	387	261	187
GJERSTAD	349	329	359	271	314	88	205	61	171
VEGÅRSHEI	203	187	276	325	348	17	218	23	199
ÅMLI	286	126	383	126	172	51	277	44	115
TVEDESTRAND	117	93	296	229	63	141	290	90	188
ARENDAL	277	338	140	105	379	227	362	269	55

³Avsnittet er delvis hentet fra Telemarksforskningens rapport om økonomiske konsekvenser, et vedlegg til utredningen om Indre Agder, 2015 og Utredningen om Knutepunkt Sørlandet fra juni 2015. ⁴Se www.kommunal-rapport.no



	ARENDAL	GJERSTAD	GRIMSTAD	RISØR	TVEDESTRAND	ÅMLI
KLAN (SAMARBEID)	32	43	28	32	27	26
ADHOKRATI (SKAPE)	29	11	21	20	22	16
MARKED (KONKURRANSE)	9	8	19	20	24	19
HIERARKI (KONTROLL)	30	38	32	28	27	29

Resultatet fra kulturundersøkelsen viser noen forskjeller mellom kommunenes. Blant annet er Arendal kommune klart best på innovasjon/kreativitet/adhokrati, men scorer svakere på konkurranse og markedskultur. Gjerstad har en klan-kultur som er internt rettet, samtidig som den er kontroll-fokusert. Risør og Tvedestrand har svært like profiler, selv om Tvedestrand er noe mer konkurranserettet. Øgård/Hye peker på at det er viktig å ha et bevisst fokus på organisasjonskulturen i en framtidig kommunestruktur.

5.6 Konsekvenser av å opprettholde dagens kommunegrenser (0-alternativet)

Å velge 0-alternativet framfor etablering av en ny kommune, innebærer at en kommune etter å ha gjennomført en utredning, gjort en helhetlig vurdering og innhentet innbyggernes synspunkter, velger å fortsette som egen kommune. Uansett hva en kommune velger, så vil det trolig være både fordeler og ulemper knyttet til valget. I og med at det handler om framtid, er det usikkerhet rundt konsekvensene av valgene. 0-alternativet betyr ikke at en kommune unngår endringer, fordi rammevilkår, omgivelser, krav og forventinger mv. stadig endres. Under skisseres mulige fordeler og ulemper/risikoer ved 0-alternativet.

5.6.1 Fordeler ved 0-alternativet

Mulige fordeler ved å fortsette som egen kommune kan blant annet være at en har

- etablerte og kjente kommunegrenser
- en har en felles og kjent kultur og (sterk) identitet i lokalsamfunnet
- god kjennskap til lokalsamfunnet og "hva som virker"
- nærhet til kjente og veletablerte lokaldemokratiske organer, prosesser og kulturer
- opprettholdelse av og fokus på lokale prioriteringer og på lokal utvikling.

Samlet innebærer dette, iallfall på kort sikt, en rimelig grad av «business as usual» og følelse av trygghet, nærhet og oversikt både for kommunen som samfunn og som organisasjon.

0-alternativet innebærer også at kommunen unngår å bruke ressurser på å utvikle egen kommune og være med på å etablere den nye kommunen. Slike prosesser er omfattende og krever omstillings-evne og store ressurser. Det er usikkert om den statlige reformstøtten og støtten til engangskostnader (til sammen 90 mill. kr) er tilstrekkelig. Ansatte vil bruke ressurser over år for å utvikle den gamle kommunen, planlegge den nye og ikke minst implementere den nye organisasjonen.

Arkiver må avsluttes og nytt opprettes, ikt-systemer må harmoniseres/skiftes, lokaler/anlegg/utstyr tilpasses endret drift osv. Konsekvensene og kostnadene er også avhengig av hvordan en ny kommune struktureres/organiseres.

Det finnes få erfaringstall fra Norge i forhold til hva en kommunesammenslåing koster og når den nye organisasjonen er ordentlig på plass. Dette tar nok 5 – 10 år, og derfor oppstår i så fall et effektivitetstap i etableringsfasen og man må håndtere utfordringer ved at ulike kulturer skal samarbeide. UIA v/forsker Morten Øgard/Linda Hye viser at kulturprofilene til 6K er noe ulike (selv om vi ikke kjenner til Vegårsheis profil). Kulturmessige forskjeller er den mest krevende faktoren ved etablering av den nye kommunen. Det enkleste, i følge UIA, er å beholde dagens kommunestruktur og fokus på interkommunale samarbeid, og gjennom disse berede kommunen til å møte fremtidens krav og utfordringer. "Mellomalternativet" er å gjøre en begrenset endring, det vil si slå seg sammen med nabokommuner og videreutvikle interkommunale samarbeid. Valget kan både basere seg på at "like barn leker best" eller "ulike barn leker best", alt etter hvorvidt en ønsker å videreføre eller endre kulturen.

5.6.2 Ulemper/risikoer ved 0-alternativet

Avsnittet er tematisk inndelt i tjenesteproduksjon – samfunnsutvikling - demokrati.

Tjenesteproduksjon

Økonomi

Den enkelte kommune må alene håndtere eventuelle framtidige endringer i de økonomiske rammevilkårene. Dette kan være generert av lokale forhold som lokale demografiske endringer, bortfall av hjørnesteinsbedrifter/lokal arbeidsledighet mv., eller av nasjonale forhold som endringer i skatte- og inntektssystem⁵ eller økonomisk resesjon. Ved ikke å slå sammen kommuner, går en også glipp av mulige stordriftsfordeler, f.eks. innen administrasjon og tekniske tjenester.

Kompetanse og fagmiljøer

Den enkelte kommune må selv skaffe, holde på og videreutvikle nødvendig fagkompetanse innenfor stadig flere og mer spesialiserte fagfelt. Dette kan bli mer utfordrende i framtida når demografiske endringer trolig vil gi økt konkurranse om arbeidskraften. Å stå for seg selv vil trolig heller ikke gi den utviklingskrafta som en kan oppnå ved å slå kompetansemiljøer og større ressurser sammen.

Variasjon og ulikhet mellom kommuner

Ved at hver kommune fortsetter som egen kommune, vil det bli forskjeller i hvordan kommunene håndterer økonomi, prioriteringer og tjenesteutvikling. Dette kan få konsekvenser for tjenestekvaliteten. I tillegg vil kommunene håndtere og prioritere ressurser til langsiktig planlegging og næringsutvikling forskjellig.

Helserelaterte oppgaver

Utviklingsplan 2030 SSHF forutsetter at det skal skje en endring i retning av at flere pasienter får hele eller deler av sitt tilbud på kommunalt nivå. Sykehusets foreslåtte omfattende omlegginger innen rus- og psykiatribehandling vil få store konsekvenser for kommunale tjenester. Utvikling i retning av at mer behandlingsrelaterte og spesialiserte oppgaver overlates til kommunene, vil komme i tillegg til økte og komplekse oppgaver som følge av den demografiske utviklingen.

Oppgavemeldinga

Dess mindre en kommune er, dess mindre kan sjansen være for at en får nye eller utvidede oppgaver fra andre forvaltningsnivåer, evt. også større sjanse for at en blir pålagt å delta i interkommunale løsninger og vertskommunesamarbeid. Dette kan bety at det gradvis blir noen færre tjenestetilbud i mindre kommuner sammenlignet med utviklingen i større kommuner.

⁵Det pågår blant arbeid med nytt inntektssystem for kommunene, som skal vedtas våren 2017.

Samfunnsutvikling

Samfunnsmessige utfordringer i 6K

Dårlige levekår, lavt utdanningsnivå og en aldersfordeling som skiller seg fra landsgjennomsnittet er noen av utfordringene for kommunene i 6K. Agder som helhet har hatt en positiv befolkningsvekst og næringsutvikling de siste 10-15 årene, men veksten har vært ulikt fordelt. Den sterkeste veksten har vært rundt Kristiansand og dernest i et belte langs kysten fra Mandal til Arendal. "Flankene" i øst og vest har hatt liten vekst og til dels stagnasjon⁶. Utfordringene forsterkes ved at det er et fellestrekk blant flere. I lys av framtidens utfordringer er det en krevende oppgave for enkeltkommunene, spesielt i forhold til forventninger om tjenestekvalitet og tilgang på kompetanse.

Sårbart og ensidig næringsliv

Næringsveksten i 6K skyldes i stor utstrekning vekst i bedrifter innen oljerelaterte bransjer. Dette er sårbart når videre vekst er avhengig av det globale oljemarkedet og oljeprisen. Utfordringsbildet forsterkes ved at også omkringliggende regioner har et oljebasert næringsliv. Spørsmålet er om kommunene i 6K alene eller gjennom interkommunalt samarbeid klarer å mobilisere ressurser, kompetanse og utviklingskraft til å gjøre nødvendig omstilling, eller om en ny, stor kommune vil ha en bedre utviklingskraft for å håndtere disse utfordringene.

Demografisk utvikling

For 6K er det ventet en befolkningsvekst fram mot 2040 i fem av seks kommuner (ca 13 000 personer i følge SSBs framskrivinger). Størstedelen av befolkningsveksten vil komme i to grupper: 1) innvandrere og 2) eldre. Gjennom god tjenestekvalitet, forebygging og samfunnsmessige tiltak, kan veksten håndteres på en måte som gir positiv verdiskaping. Imidlertid kan en risikere at begge gruppene blir ressurs- og kostnadskrevende. En samordnet, felles innsats med fokus på ledelse, innovasjon og tjenestekvalitet kan bidra til at befolkningsveksten blir en styrke for regionen. Samtidig kan utvikling av en sterk bo- og arbeidsmarkedsregion, eksempelvis gjennom kommunesammenslåing, bidra til å få en større vekst i de yngste aldersgruppene, blant annet

gjennom å samarbeide med andre aktører for å tiltrekke og beholde talenter og viktig kompetanse i regionen, og i tillegg tilby attraktive jobber for begge i et parforhold. For at kommunene skal få til dette **uten** kommunesammenslåing, må det etableres gode samarbeidsløsninger som evner å tenke strategisk og innovativt.

Mindre påvirkningskraft

0-alternativet, spesielt hvis en del andre kommuner danner nye og større kommuner, kan gi Østre Agder-kommunene mindre «kjøttvekt» og reduserte muligheter for å få oppmerksomhet og potensiell påvirkningskraft i forhold til sentrale beslutningsarenaer og miljøer. Dette kan gi ulemper for alle, men kanskje aller mest for de minste kommunene.

Sentraliseringstendens

Det er en betydelig utfordring at mange mindre kommuner opplever fraflytting og befolkningsnedgang. Unge flytter ut av kommunen for å ta utdanning, og mange kommer ikke tilbake. Dette har mange årsaker, ikke minst arbeidsmarked, tilgjengelige tomter og nettverk. Ventelig vil det være en sentralisering fra mindre kommuner til større befolkningskonsentrasjoner, først og fremst til storbyregionene. Det vil også være en sentralisering fra små steder til større steder internt i kommunen/regionen, og dermed en fraflytting fra spredtbygde områder til mindre byer/bygder. På den måten oppnås større nærhet til skole/butikk/servicefunksjoner, og folk blir muligens mindre bilavhengige. I mange mindre kommuner har kommunen selv etablert boligområder for å tilby tomter i et ulønnsomt marked. Det bidrar til å øke muligheten for vekst og utvikling i kommunen, selv om mange må pendle. Spørsmålet er hvorvidt en kommune alene kan sikre økt bosetting og næringsutvikling i en kommune, eller om en gjennom samarbeid og strategisk utvikling bedre kan styrke hele regionens attraktivitet. Gjennom arbeidet med strategisk næringsplan for Østre Agder pekes det nettopp på behovet for et regionalt perspektiv, felles næringsapparat og bedre samarbeid, både om målsettinger/strategier og virkemidler for utviklingen av bo- og arbeidsmarkedet.

⁶Hentet fra Utredningen om Knutepunkt Sørlandet, juni 2015.

I knutepunktsutredningen fra Knutepunkt Sørlandet (2015) framheves det at en storkommune kan bidra til økt satsing på arbeidsplasser og boligområder, men også at det blir mer politisk styring av hvor utviklingen skal foregå. Det kan bli en mer prioritert og samordnet utvikling med bedre mulighet for helhetlig areal- og transportplanlegging. Det kan gi en fare for økt sentralisering og utarming av distriktene. En bevisst strategi og politikk på å opprettholde levende lokalsamfunn kan bidra til vekst i hele regionen, og sannsynligvis er utviklingskraften og tiltrekningsevnen større hvis kommunene samarbeider tett om en helhetlig arealplanlegging enn hvis hver enkelt kommune planlegger alene. Muligens vil en større kommune (evt et tettere og mer helhetlig kommunesamarbeid) bidra til at sentraliseringen begrenses til flytting fra spredtbygde områder til lokalsentre/mindre byer innenfor regionen.

Demokrati

Rapporten fra KS (2014) viser til at det ikke er én enkelt forklaring på hvorfor lokaldemokratiet oppleves som godt eller dårlig, og dermed heller ikke én oppskrift på hvordan man skal få til godt lokaldemokrati. Det er flere veier til god lokaldemokratisk styring. Noe forenklet, sier forskerne, er det slik at i kommuner med høy grad av tillit – både hos folk og folkevalgte – fungerer nesten alle måter å organisere på godt. Åpenhet, klare og tydelige ansvarslinjer, god informasjon til innbyggerne og kanaler for deltakelse er noen tiltak som forskerne peker på⁷.

Behovet for økt interkommunalt samarbeid gir demokratiutfordringer. Det behandles derfor som eget **punkt 5.7**.

Distanse

I den grad en har små forhold som oppleves som problematiske knyttet til nærhet og habilitetsproblemer, vil 0-alternativet ikke gi sunnere distanse. Dette gjelder også opplevelse av dårlig tillit til likebehandling grunnet små og tette forhold lokalt.

Politisk handlingsrom

Viktige forutsetninger for politisk handlingsrom og et sterkt lokaldemokrati er gjerne tilfang av meningsfylte politiske arbeidsoppgaver, ressursmessig spillerom og kompetent administrativ kraft til både å forberede og gjennomføre de politiske beslutningene. 0-alternativet kan for mindre kommuner over tid gi mindre handlingsrom.

Valgdeltakelse

Ved kommune- og fylkestingsvalget i 2015 var valgdeltakelsen mellom 55 – 73 % i kommunene i 6K. Dette betyr at hver tredje til fjerde velger ikke ønsket å være med å påvirke hvem som styrer eller delta i demokratiet. Det synes å være beov for å tenke nytt for å øke engasjementet og deltakelsen ved valg.

5.7 Interkommunalt samarbeid

Kommunene har samarbeidet lenge, både for å yte kommunale tjenester (som brannvern, legevakt og krisesenter), regional utvikling og gjennom erfarings- og kompetanseutveksling. Det finnes i dag et stort antall interkommunale samarbeid hvor to eller flere kommuner samarbeider i Østre Agder, se oversikten i **Vedlegg B**. Oversikten er fra 2009, og det har skjedd endringer, men den gir likevel det beste bildet av samhandlingen og kompleksiteten i de kommunale samarbeidene⁸.

KS-rapporten *Kommunestørrelse og lokaldemokrati* (2014) gjennomgår en rekke forskningsrapporter og funn om blant annet interkommunalt samarbeid. I rapporten framgår det at interkommunalt samarbeid er gunstig for økonomi, kompetanse, fagmiljø og tjenestekvalitet for innbyggerne, men gir utfordringer når det gjelder styring og kontroll, spesielt med de mer fristilte samarbeidsmodellene som aksjeselskap og interkommunale selskap. Mindre kommuner kan høste de største gevinstene av interkommunalt samarbeid, både økonomisk og når det gjelder tjenestekvalitet, men de har også de største utfordringene når det gjelder styring og kontroll.

⁷KS-rapporten *Kommunestørrelse og lokaldemokrati*, 2014

⁸De største endringene siden 2009 er blant annet at Grimstad kommune er inkludert i samarbeidet og at det er etablert en felles barneverntjeneste (realiseres 01.01.2016 med vertskommune Gjerstad) samt økt samarbeid innen helse som følge av samhandlingsreformen.

En viktig kritikk som rettes mot interkommunalt samarbeid går på at virksomheten ikke styres direkte av folkevalgte gjennom kommunestyret, men gjennom representasjon i styrer. I noen tilfeller kan dette skape rollekonflikter knyttet til om politikere representerer kommunens eller selskapets interesser. Videre gir mange interkommunale samarbeid mindre muligheter for innsyn i beslutningsprosessen siden disse skjer på andre arenaer enn i kommunestyret⁹. Et av de viktigste formålene med kommunereformen er å redusere behovet for interkommunalt samarbeid gjennom å gjøre de nye kommunene i stand til å utføre de fleste oppgaver selv. Dette krever i følge regjeringens ekspertutvalg en størrelse på kommunene på 15-20-000 innbyggere.

Mangel på innsyn og åpenhet gir utfordringer knyttet til styring og politisk kontroll og massemedias tilgang til beslutningsprosesser i virksomheten. I følge ekspertutvalget er utfordringen størst for de minste kommunene, som har det mest omfattende behovet for interkommunalt samarbeid. De har også ofte begrenset kapasitet og kompetanse til å følge opp samarbeidet. Det er bred enighet om at behovet for interkommunalt samarbeid er stort, og økende. Utvalget oppfatter at interkommunalt samarbeid er av et slikt omfang at det utgjør en potensiell demokratisk utfordring.

I kommunereformen er en sentral vurdering hvorvidt omfanget av interkommunalt samarbeid utgjør en demokratisk utfordring. De demokratiske innvendingene mot interkommunalt samarbeid vil ha større vekt jo flere områder kommunene velger å samarbeide på. Krav om konsensus i samarbeidsorganer bidrar til å gjøre det vanskelig å fatte beslutninger i kontroversielle spørsmål.

Erfaringer fra Østre Agder

Østre Agder-samarbeidet betjener mange viktige oppgaver for de åtte deltakerkommunene, ikke minst innen brannvern og helse. Det ble høsten 2015 gjort en saksmessig gjennomgang av Østre Agder-samarbeidet fra oppstarten i 2007. Denne kom som et resultat av styrets konklusjon om at

virksomheten hadde vokst ut over de organisatoriske rammer samarbeidet bygget på og at en evaluering derfor var nødvendig (sak 45/14). Gjennomgangen viser at antall saker har økt voldsomt i løpet av de 8 årene samarbeidet har eksistert, fra ca 35 de første årene til om lag 90 de siste årene. Se vedlegg G.

En annen vesentlig problemstilling er hvorvidt interkommunalt samarbeid bidrar til å styrke strategisk tenkning i organisasjonene. Erfaringene fra rådmennene i Østre Agder tilsier at en bare til en viss grad klarer å løfte blikket fra fokuset på drift og økonomi. Innenfor noen temaer har Østre Agder gjort viktig strategisk arbeid, spesielt innen helse- og velferdsteknologi, hvor den samlede tyngden fra 8 kommuner har bidratt til å gjøre at Østre Agder har fått nasjonal oppmerksomhet. Det er ansatt en egen koordinator for prosjektene, og det bidrar til at prosjektene kan realiseres, uavhengig av kapasiteten hos den enkelte kommune.

Også arbeidet med Strategisk næringsplan for Østre Agder viser at en felles satsing har brakt kommunene vesentlig videre i forhold til hva hver enkelt kommune kunne oppnå.

Interkommunale samarbeid i framtida

Avhengigheten av interkommunale løsninger kan bli større i framtida. Det utredes nå en lovhjemlet kommunal plikt til å delta i interkommunale samarbeid i gitte situasjoner. Interkommunale løsninger med vertskommuner kan føre til gradvis utflytting og sentralisering av arbeidsplasser fra de kommunene som ikke er «vertskommuner». Erfaringsmessig er det gjerne de største kommunene som har flest vertskommunefunksjoner. Dette kan bidra til å svekke lokale fagmiljøer.

En situasjon hvor det er etablert en rekke interkommunale samarbeidsløsninger i en region, og hvor bare deler av regionens kommuner slår seg sammen, kan bli utfordrende. Den/de nye større kommunene vil trolig ønske å bygge ned interkommunale løsninger og ivareta oppgaven selv.

⁹Hentet fra Ekspertutvalgets rapport, 2014.

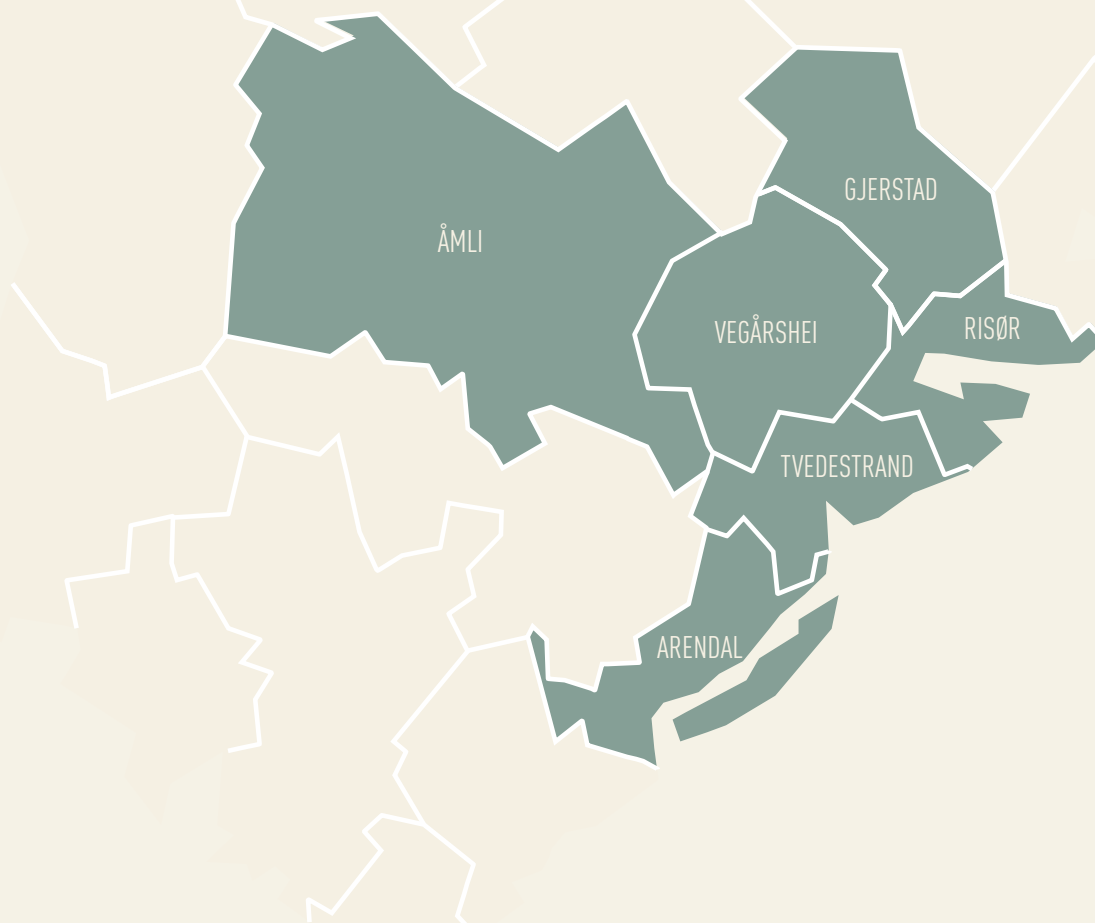
De kommunene som står utenfor må da også trolig bygge opp igjen egne tjenester, eller være avhengig av å få kjøpe tjenester på de vilkår som andre setter.

Den teknologiske utviklingen bidrar til at en kan utvikle godt samarbeid og faglige nettverk på tvers av geografien, også internasjonalt. Et eksempel er nettverkene som er utviklet innen velferdsteknolog, hvor Risør kommune samarbeider tett med kommunene i Lister-regionen. Slike faglige og nettverksbaserte samarbeid, på tvers av kommunestrukturen, vil trolig øke i framtida. For å etablere denne typen samarbeid må en ha engasjerte medarbeidere og en utviklingsrettet ledelse.

Innenfor 6K-området er det blant mange ansatte et stort ønske om å samarbeide tettere. Dette gjelder eksempelvis innen plan og lønn/regnskap. Det er ikke unaturlig at ønsket om mer effektive løsninger og bedre tjenester kommer fra fagområdene selv. For å etablere samarbeidet, må det foreligge politiske vedtak i deltakende kommuner. Hvis mange i et samarbeid som Østre Agder ønsker å reservere seg mot deltakelse, så vil det virke hemmende på viljen til å bruke felles ressurser på iverksetting.



6 6-KOMMUNERSALTERNATIVET



6.1 Hva er 6K?

Kort faktaoversikt over areal, befolkning, pendling, infrastruktur.

	AREAL KM ²	INNB. PR KM ² LANDAREAL
09 AUST-AGDER	8 353	14
0901 RISØR	179	38
0906 ARENDAL	256	172
0911 GJERSTAD	308	8
0912 VEGÅRSHEI	322	6
0914 TVEDESTRAND	204	30
0929 ÅMLI	1 068	2
SUM 6K	2337	27

Åmli er den desidert største kommunen, målt etter landareal (1068). Den er nesten like stor som alle de andre kommunene til sammen (1269 km²).

6.2 Befolkning og demografi

Befolkningstall i dag og framskriving av innbyggertall mot 2020 og 2040 (basert på middels-alternativet til SSB)

KOMMUNE	2015	2020	2040
RISØR	6909	7193	8114
GJERSTAD	2481	2571	2830
VEGÅRSHEI	2018	2111	2512
ÅMLI	1832	1786	1739
TVEDESTRAND	6048	6200	6603
ARENDAL	44219	46735	54660
SAMLET	63507	66596	76458

Per 01.01.2015 er innbyggertallet i de seks kommunene 63507 personer. Arendal utgjør den største kommunen med totalt 69 % av befolkningen. Åmli utgjør den minste kommunen med kun 2,9 % av befolkningen.

Det er antatt en framtidig vekst i fem av seks kommuner, hvor Arendal forventes å få sterkest vekst med over 10 000 innbyggere fram mot 2040. I Åmli er det ventet en nedgang på i underkant av 100 innbyggere mot 2040. Risør kan øke med ca 1200

personer, mens Tvedestrand kan øke med ca 550. Framskrivningen er basert på en rekke usikre antakelser (blant annet innvandring, levealder, fruktbarhet osv), og vil derfor påvirkes av samfunnsutviklingen.

6.2.1 Aldersfordeling i 2015

KOMMUNE	0-5 ÅR	6-15 ÅR	16-19 ÅR	20-66 ÅR	67-79 ÅR	80 ÅR OG ELDRE
RISØR	410	770	388	4117	876	348
GJERSTAD	137	291	150	1493	276	134
VEGÅRSHEI	150	280	117	1168	194	109
ÅMLI	114	224	105	1070	232	87
TVEDESTRAND	390	710	308	3601	727	312
ARENDAL	3093	5409	2293	27024	4543	1857
SAMLET	4294	7684	3361	38473	6848	2847

(SSB og nykommune.no, 2015)

6.2.2 Framskrevet aldersfordeling i 2040

KOMMUNE	0-5 ÅR	6-15 ÅR	16-19 ÅR	20-66 ÅR	67-79 ÅR	80 ÅR OG ELDRE
RISØR	486	931	386	4217	1310	784
GJERSTAD	152	298	124	1489	498	269
VEGÅRSHEI	175	310	124	1372	346	185
ÅMLI	104	191	77	882	289	196
TVEDESTRAND	413	770	331	3490	956	643
ARENDAL	3401	6284	2646	30669	7394	4266
SAMLET	4731	8784	3688	42119	10793	6343

(SSB og nykommune.no, 2015)

Det er forventet sterkest vekst i gruppene over 67 år på til sammen nesten 7 500 personer. I gruppen 0-15 år er det forventet en vekst på nesten 1500 personer. Åmli skiller seg ut ved å ha en forventet nedgang i aldersgruppene 0-15 år. Samtlige kommuner vil ha en økning i aldersgruppene over 67 år. For mange kommuner vil antallet over 80 år dobles fram mot 2040.

6.3 Nærings- og samfunnsutvikling

I Strategisk næringsplan presenteres fire trender og drivkrefter som påvirker nærings- og samfunnsutviklingen på Agder og som en må håndtere¹⁰: Dette må legges til grunn for hvordan en ser for seg at en storkommune kan bidra til en positiv samfunnsutvikling i Østre Agder og på Sørlandet.

1. Mennesket og markedets **etterspørsel etter skreddersydde opplevelser** vil utfordre alle bransjer og næringer i framtiden. Ønske om lek og fornøyelse, individuelle tilpasninger og nysgjerrighet vil prege dette bildet.
2. Delvis i samspill med dette, men også som en selvstendig trend vil **digitalisering og automatisering** utfordre alt næringsliv i tiden framover. Den digitale utviklingen virker særlig inn på næringslivets sysselsettingseffekt ved at det stadig blir mulig å digitalisere arbeidsoppgaver som tidligere ble utført av mennesker.

3. En tredje trend vil være en økt etterspørsel og **behov for «kunnskap på tvers»**. Dette vil utfordre våre evner og vilje til å krysse tradisjonelle faggrenser og utvikle ny kunnskap i nye samspillsmønstre.
4. **Globaliseringens akselerasjon** betyr at endringene vil komme så fort og fra så ulike kanter at vi til stadighet vil bli utfordret på våre tradisjonelle planleggingshorisonter.

Alle disse endringsvindene vil påvirke oss på en rekke felter; kultur, helse, økonomi, teknologi, politikk, klima, sikkerhet, osv. Alt dette vil i sum skape endringsvinder som Østre Agder må ha beredskap og kunnskap om å dyrke og drive sin næringsutvikling innenfor. I planen pekes det i tillegg på samspill (samhandling), kompetanse og endringsvilje som grunnleggende betingelser for innovasjonsdrevet vekst og utvikling. Det er også viktig å ta med seg i en kommunestrukturdiskusjon.

Aust-Agder har med 4,1 % landets høyeste arbeidsledighet pr oktober 2015. Det skyldes at næringslivet er forholdsvis ensidig og at nedgang i oljerelatert næring merkes godt. Videre er utdanningsnivået i Aust-Agder lavere enn landsgjennomsnittet. Dette bidrar til at en høy andel ikke deltar i arbeidslivet.

¹⁰Strategisk næringsplan 2015, side 11,12

Kommunene i Østre Agder har ikke hatt den samme sysselsetningsutviklingen som gjennomsnittet av norske kommuner. Mange aktører jobber for vekst og utvikling i området, men disse er bare i begrenset grad koordinert. I Strategisk næringsplan kan en lese følgende: *“Forholdene i Østre Agder er preget av fragmentert og ofte overlappende innsats, med fare for dobbeltarbeid. Det er hverken mulig eller ønskelig å samordne alt næringsrettet arbeid for sterkt, men den kommunale innsatsen på næringslivsområdet som foregår i form av næringsfondforvaltning og personellinnsats på mange områder bør kunne samordnes langt sterkere med mål om å skape denne planens nye vitalitet og vekst”.*

Når det gjelder tiltak, er strategiplanen tydelig på at det er behov for et felles apparat for næringsutvikling i regionen. Her framkommer en annen, relevant utfordring for kommunene på Østre Agder, nemlig at kommunene har svært ulike ressurser til rådighet når det gjelder penger og personell til å

understøtte eksisterende næringsliv og stimulere til ny næringsaktivitet. En annen utfordring er arealplanlegging. I mange tilfeller har en sett at det har blitt en uheldig konkurransesituasjon mellom kommunene i Østre Agder. Konkurransen om næringsetableringer mellom kommuner og grunneiere kan virke ødeleggende for regionens evne til å konkurrere med andre regioner. I den strategiske næringsplanen er etablering av en næringsarealbank et tiltak. I tillegg foreslås regionale lærings- og inspirasjonsarenaer og en felles regional etablerertjeneste.

6.4 Bo- og arbeidsregion

Det er stor samhandling mellom kommunene i 6K-området, noe som innebærer at det er en godt integrert bo- og arbeidsmarkedsregion. Arendal peker seg ut som den viktigste kommunen for innpendling. Dette gjelder spesielt Froland og Tvedestrand, hvor 45-67 % av de som pendler ut, arbeider i Arendal. Men også i Gjerstad, Risør og Åmli arbeider 30 % av de som pendler i Arendal.

6.4.1 Innpendling

	ANTALL ARBEIDSTAKERE	ANTALL SOM IKKE PENDLER	PENDLER FRA 1.	PENDLER FRA 2.	PENDLER FRA 3.	PENDLER FRA 4.	PENDLER FRA 5.	
SAMLET	29 128	23 585	2 330 Grimstad	1 293 Froland	333 Kristiansand	210 Oslo	199 Lillesand	1 178 Andre
RISØR	2 738	2 022	197 Gjerstad	177 Tvedestrand	90 Arendal	60 Vegårshei	28 Kragerø	164 Andre
GJERSTAD	841	564	11 Risør	33 Kragerø	19 Tvedestrand	15 Vegårshei	13 Drangedal	86 Andre
VEGÅRSHEI	551	439	32 Tvedestrand	21 Risør	20 Arendal	11 Gjerstad	9 Åmli	19 Andre
ÅMLI	711	529	38 Arendal	35 Nissedal	33 Vegårshei	20 Froland	10 Tvedestrand	46 Andre
TVEDESTRAND	2 345	1 490	306 Arendal	193 Risør	105 Vegårshei	76 Gjerstad	30 Grimstad	145 Andre
ARENDALE	21 942	15 749	2 270 Grimstad	1 245 Froland	568 Tvedestrand	304 Risør	293 Kristiansand	1 513 Andre

Denne tabellen viser i første kolonne fra venstre totalt antall sysselsatte i kommunen, kolonne 2 viser antall personer som er bosatt og arbeider i kommunen. De neste fem kolonnene viser de kommunene hvor flest pendler fra, og siste kolonne er summen av de som pendler fra andre kommuner.

6.4.2 Utpendling

	ANTALL ARBEIDSTAKERE	ANTALL SOM IKKE PENDLER	PENDLER TIL 1.	PENDLER TIL 2.	PENDLER TIL 3.	PENDLER TIL 4.	PENDLER TIL 5.	
SAMLET	29 791	23 585	1 641 Grimstad	991 Kristiansand	693 Oslo	369 Froland	261 Lillesand	2 250 Andre
RISØR	3 190	1 997	330 Arendal	191 Tvedestrand	119 Gjerstad	110 Oslo	54 Kristiansand	389 Andre
GJERSTAD	1 173	578	180 Risør	100 Arendal	73 Tvedestrand	52 Kragerø	27 Oslo	163 Andre
VEGÅRSHEI	941	473	146 Arendal	96 Tvedestrand	40 Risør	34 Åmli	22 Kristiansand	130 Andre
ÅMLI	849	558	87 Arendal	32 Nissedal	19 Tvedestrand	17 Oslo	16 Kristiansand	120 Andre
TVEDESTRAND	2 762	1 474	578 Arendal	169 Risør	63 Oslo	61 Kristiansand	46 Grimstad	371 Andre
ARENDAL	20 876	15 679	1 540 Grimstad	831 Kristiansand	461 Oslo	338 Tvedestrand	328 Froland	1 699 Andre

Tabellen viser at Arendal er den viktigste kommunen for utpendling hos både Risør, Vegårshei, Åmli og Tvedestrand. For Gjerstad er Risør den viktigste utpendlingskommune. Arbeidspendlingen har økt voldsomt de siste årene, og det er ventet at pendlingen vil øke ytterligere når ny E18 mellom Tvedestrand og Arendal ferdigstilles i 2018. Det vil ha store konsekvenser for regionen som felles bo- og arbeidsmarked. For Arendal er det kommuner utenfor 6K-området som er viktigste utpendlingskommune, nemlig Grimstad, Kristiansand og Oslo.

Vegårshei kommune har den sterkeste pendlingstilknytningen til 6K, hvor fire av kommunene utgjør viktigste utpendlingskommune, og hvor fem kommuner utgjør viktigste innpendlingskommune. Det ser ut til å være begrenset pendling mellom Gjerstad og Vegårshei. Arendal er den kommunen hvor andre kommuner utenfor 6K utgjør viktigste kommuner for inn- og utpendling. Særlig Grimstad, Kristiansand og Froland har sterk pendler-tilknytning med Arendal.

6.5 Infrastruktur og avstander

6.5.1 Veg

E 18 og rv. 41 er de viktigste vegene gjennom 6K. Ny E18 Tvedestrand – Arendal vil ventelig ferdig-

stilles i 2018, men inngår i det nye vegselskapets portefølje (Nye veier AS) Etter dette vil de neste store utbedringsprosjektene være E18 Risør – Tvedestrand og E18 Arendal – Grimstad (også i porteføljen til det nye vegselskapet). Det er usikkerhet knyttet til prioritering og framdrift på disse prosjektene.

Det er en rekke fylkesveier og kommunale veier i 6K, med varierende standard. For nærmere oversikt over prioriterte prosjekt på fylkesveiene, vises det til handlingsprogrammet for fylkesveier 2014-2017¹¹. En Regional areal- og transportplan for Arendalsregionen er under utarbeidelse¹². Planen vil ventelig ferdigstilles i løpet av 2015. I denne inngår Grimstad, Arendal, Froland og Tvedestrand kommuner.

¹¹<http://austagderfk.no/contentassets/a5ecc3eb12514538a6a2f11f8de762d/handlingsprogram-2015---2017-vedtatt.pdf>

¹²<http://www.austagderfk.no/tjenester-og-fagfelt/samferdsel/aktuelt-fra-samferdsel/samordnet-regional--og-transportplan/>

6.5.2 Jernbane

Det er fire jernbanestasjoner i området: Gjerstad, Vegårshei og Nelaug (på Sørlandsbanen) og Arendal (på Arendalsbanen).

Det pågår KVVU-arbeid for Grenlandsbanen der formålet er å utrede sammenkoblingen mellom Grenlandsbanen og Sørlandsbanen. Her vurderes en jernbanestasjon på Brokelandsheia i Gjerstad kommune.

6.5.3 Flyplass

Både Kjevik og Torp ligger med 1-2 timers avstand fra 6K, men er mye brukt for både nærings- og fritidsreiser. Det pågår arbeid med å utvikle flyplassen på Gullknapp i Froland kommune. Denne vil kunne håndtere framtidige fly- og helikopterreiser, deriblant charter. Søknad om ny konsesjon for en rullebane på 1.199 m med sikkerhetssoner på 180 m i hver ende av rullebanen er nylig innvilget av Samferdselsdepartementet¹³.

6.5.4 Senterstruktur og handel

I henhold til regional plan for senterstruktur og handel er følgende steder definert (understreket befinner seg i 6K-området):

Regionsenter: Arendal

Kommunesentre: Lillesand, Grimstad, Tvedestrand, Risør, Brokelandsheia (handelscenter), Myra i Vegårshei, Åmli, Evje, Bygland, Valle, Hovden (handelscenter), Birketveit (Iveland), Birkeland og Osedalen.

Lokalsentre: Søndeled, Østebø, Eydehavn, Saltrød, Krøgenes, Harebakken, Nedenes, Fevik, Campus Grimstad, Bergemoen, Tingsaker, Værksmoen-Evjemoen nord, Brokelandsheia øst.

Regionalt handelsområde: Stoa og Sørlands-parken Øst.

Oversikten viser at det er mange av senterne som befinner seg i 6K-området. En revisjon av planen har nylig vært på høring i alle kommunene. Det er ventet endelig behandling i fylkestinget i løpet av høsten 2015.

6.5.5 Kjøreavstander¹⁴

Den lengste kjøreavstanden i 6K-området er ca 2 timer (fra øverst i Åmli til lengst nordøst i Risør kommune).

Åmli sentrum – Risør: 1 time

Åmli sentrum – Nedenes: 57 minutter

Risør sentrum – Nedenes: 48 minutter

Svåa, Åmli (ved kommunegrensa nord)

– Arendal/Risør: 1 t, 45 min.

Dale i Åmli – Arendal: 1 t, 35 min, til Fiane

i Holt (E18) 1 t, 35 min.

¹³<http://www.gullknapp.no/>

¹⁴Hentet fra Gulesider.no 5. okt 2015

6.5.6 Avstander mellom kommunehus¹⁵

	ÅMLI	GJERSTAD	VEGÅRSHEI	RISØR	TVEDESTRAND	ARENDAL
ÅMLI	0	49	40	66	44	60
GJERSTAD	49	0	21	33	38	58
VEGÅRSHEI	40	21	0	29	23	39
RISØR	66	33	29	0	27	48
TVEDESTRAND	44	38	23	7	0	26
ARENDAL	60	58	39	48	26	0

Avstanden mellom Risør og Åmli kommunehus er lengst med 66 km. Avstanden mellom Vegårshei og Gjerstad kommunehus er kortest med 21 km. I Risør ligger kommunehuset ca 1 km utenfor sentrum. I Tvedestrand ligger kommunehuset i sentrum. I Gjerstad kommune ligger kommunehuset i Øvrebygda. Det er Brokelandsheia (7 km lenger sør) som er definert som kommunesenteret i den regionale planen for senterstruktur og handel, men i tabellen over er det tatt utgangspunkt i kommunehuset.

6.6 Folkehelse

Mange av kommunene arbeider med å få ferdigstilt en folkehelseoversikt. Agder-fylkene har store utfordringer når det gjelder folkehelse og levekår. Lavt utdanningsnivå, tradisjonelle kjønnsrollemønstre og mye deltidsarbeid blant kvinner er blant årsakene til dette. Levekårsutfordringene er større i ytterkantene av Agder-fylkene, det vil si fra Arendal øst til fylkesgrensa og fra Mandal til Rogaland grense. I kommunereformutredningen om Østre Agder (ferdigstilt juni 2015) knyttes dette til vekst i utvikling i folketall og arbeidsplasser, hvor de kommunene og områdene innad i kommunene som har hatt størst vekst, har de laveste utfordringene mht folkehelse, og motsatt slik at de områdene som har stagnert i folketallsutviklingen er de samme som sliter med folkehelseutfordringer.

6.7 Tjenesteproduksjon i 6K

Det er ikke gjort noen egne undersøkelser om kvaliteten på tjenesteproduksjonen i 6K, men det vises til vedlegg C, som er en presentasjon av kommunene hentet fra nykommune.no (kommunal- og moderniseringsdepartementet). I tillegg presenteres viktige økonomiske perspektiver på

tjenesteproduksjonen i kapittel 7 og vedlegg A (økonomirapport fra Telemarksforskning).

Det er ventet at mange av tjenestene som leveres fra administrasjonen etter hvert vil bli nettbasert, og at nærhet til administrasjonen derfor vil bli av mindre betydning.

6.8 Kultur og identitet

I rapporten "Kommunestruktur mellom fornuft og følelser" (Frisvoll og Almås, 2004) framheves det at identitet har en svært stor betydning for kommunesammenslåingsprosesser. Det hevdes at en felles identitet er selve grunnlaget for en vellykket, frivillig kommunesammenslåing.

I kapittel 5 er det vist til at de ansatte i kommunene har mye til felles, men at det også er noen vesentlige forskjeller i kommunens kulturer.

I kapittel 8 er det beskrevet hva som ligger i identitetsbegrepet, samt om kommunene i 6K kan hevdes å ha felles identitet. Det gjøres også en vurdering av hvorvidt kommunene i 6K er identitetsmessig "modne" til å gjennomføre en sammenslåingsprosess.

¹⁵Basert på søk på gulesider.no 5. oktober 2015.

6.9 Demokrati og politisk organisering i 6K (etter valget 2015)

Bykommunene er organisert etter komitémodell. Gjerstad, Vegårshei og Åmli har utvalgsmoedeller. Antall representanter i kommunestyrene varierer mellom 17 (Åmli/Gjerstad) til 39 (Arendal). Valgdeltakelsen varierte mellom 55,2 % (Arendal) til 73,8 % (Vegårshei) ved kommunevalget i 2015. Antall liste-partier varierer ogs a mye mellom kommunene, fra 4 i Åmli til 11 i Arendal. Se vedlegg E.

Ordf rere etter valget i 2015:

- Ris r – Per Kristian Lunden (Ap)
- Gjerstad – Inger L ite (Ap)
- Vegårshei – Kirsten Helen Myren (Sp)
- Åmli – Reidar Saga (Ap)
- Tvedestrand – Jan Dukene (Tvedestrand Tverrpolitiske Liste, TTL)
- Arendal – Robert Cornels Nordli (Ap)



7 ØKONOMISKE KONSEKVENSER VED ETABLERING AV EN NY KOMMUNE

Telemarksforskning har på oppdrag av Østre Agder levert en utredning om økonomiske konsekvenser ved å etablere en ny kommune. Teksten nedenfor er hentet fra rapporten. Se vedlegg A for den komplette utredningen.

For å beregne økonomiske konsekvenser av kommunesammenslåing, har vi bl.a. fokusert på

endringene over inntektssystemet. Videre har vi sett på potensialet for innsparing og mulige stordriftsfordeler knyttet til administrasjon.

Tabellen under oppsummerer de viktigste effektberegningene for strukturalternativet. Utslagene er vist i mill. kr og i prosent av brutto driftsinntekter for summen av aktuelle kommuner.

ALTERNATIV	I MILL. KR	I % AV BRUTTO DRIFTSINTEKTER
ØKONOMISKE VIRKEMIDLER (ÉNGANGSSTØTTE)	90,0	1,9 %
EFFEKT FRIE INNTEKTER ÅR 1-15 (ÅRLIG)	15,0	0,3 %
EFFEKT FRIE INNTEKTER ETTER ÅR 20 (ÅRLIG)	-73,2	-1,6 %
EFFEKTIVISERINGSGEVINST ADMINISTRASJON (ÅRLIG)	49,4	1,1 %
SUM ÅR 1 ETTER SAMMENSLÅING	154,4	3,3 %
SUM ÅR 2-15 ETTER SAMMENSLÅING (ÅRLIG)	64,4	1,4 %
SUM ETTER ÅR 20 ETTER SAMMENSLÅING (ÅRLIG)	-23,8	-0,5 %

Tabell 1 Oppsummering av effektberegninger. I mill. kr og i % av brutto driftsinntekter 2014.

Tabellen viser at sammenslåingsalternativet vil gi en effekt i år 1 etter sammenslåing på 154 mill. kr, lik $90+15+49$ mill. kr (som tilsvarer 3,3 prosent av brutto driftsinntekter 2014)¹⁶. For år 2-15 etter sammenslåing vil den årlige effekten dermed utgjøre 64 mill. kr (1,4 prosent av brutto driftsinntekter 2014). Etter år 20, dvs. etter perioden for inndelingstilskuddet, vil sammenslåingsalternativet gi en årlig effekt på -24 mill. kr (-0,5 prosent av brutto driftsinntekter 2014). Det er her tatt høyde for at inndelingstilskuddet er beregnet til 88 mill. kr. Frie inntekter vil da være nede på et nivå som er 73 mill. kr lavere enn dagens frie inntekter for de sammenslåtte kommunene, mens vi altså har anslått reduserte administrasjonsutgifter på 49 mill. kr. «Salderingsmessig» er det da en manko på 24 mill. kr.

Når inndelingstilskuddet er trappet ned etter 20 år, må det være realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet. Det vil

i utgangspunktet være lettest å realisere innsparingspotensialet på administrasjon. Innsparingspotensialet på tjenester kan være mer krevende å realisere, og vil innebære at tjenester samlokaliseres slik at forutsetningene for utnyttelse av stor-driftsfordeler er til stede.

Det er viktig å være oppmerksom på at inntektssystemet er under stadig endring, og at langsiktige konsekvenser derfor er beheftet med stor usikkerhet. Våre beregninger illustrerer effekter gitt dagens inntektssystem og tilhørende kriterieverdier for den enkelte kommune i 2016. Mer relevante og treffsikre illustrasjonsberegninger ville vi naturlig nok ha presentert hvis vi kunne tatt utgangspunkt i KMD/Regjeringen sitt forslag til nytt inntektssystem fom. 2017. Trolig må vi imidlertid her vente til nærmere jul i år for å kunne gjøre de første illustrasjonsberegningene. Beregningene våre i denne rapporten tar derfor utgangspunkt i dagens inntektssystem.

¹⁶Beregningsteknisk er det her altså lagt til grunn at «administrasjonsgevinsten» - anslått til 49 mill. kr, alt realiseres i år 1 etter den eventuelle kommunesammenslåingen.

8 IDENTITET I 6K

I rapporten "Kommunestruktur mellom fornuft og følelser" (Frisvoll og Almås, 2004) framheves det at identitet har svært stor betydning for kommunesammenslåingsprosesser. Det hevdes at en felles identitet er selve grunnlaget for en vellykket, frivillig kommunesammenslåing. I denne utredningen skilles det mellom identitet og kultur. Identitet omhandler her befolkningens opplevelse av tilhørighet (dette kapittelet), mens kultur omhandler organisasjonskultur og oppfatning hos medarbeiderne i kommunene (se kap 5.5).

All identitet er dannet på grunnlag av sosiale, kulturelle og/eller fysiske skiller mellom "oss" og "de andre". Identitet er viktig for vår følelse av tilhørighet, og den gir en følelse av å eksistere naturlig i et individ, i en befolkning eller et område. Identiteten er komplisert å analysere fordi den er konstruert gjennom skjulte og svært komplekse prosesser (Paasi, 2002), og den er svært subjektiv. Undersøkelser viser også at folk har en sterkere tilhørighet til bostedet sitt enn til kommunen, selv om dette også kan være sammenfallende.

8.1 Følelser og stedsutvikling

Bykommunene er organisert etter komitémodell. Ofte er det rådmennene som sterkest ønsker å slå sammen kommunen med én eller flere nabokommuner¹⁷. Ofte er også ordførerne mer positive enn andre politikere. De kommunale lederne ser først og fremst økonomiske og organisatoriske stordriftsfordeler – og at dette kan frigjøre midler til bedre kommunale tjenester. Innbyggerne har ofte en helt annen tilnærming til kommunesammenslåing, og ofte mye mer følelsesbasert.

følgende forklaring på dette: "Det er i distriktskommunene en lettest kan tenke seg til at endringer i kommunestrukturen vil påvirke den sosiale kontekst der folks identitet formes, og der det er størst frykt for at en kommunesammenslåing vil bidra til utarming av lokalmiljøet. Dette kommer til syne gjennom frykt for tap av arbeidsplasser, økt sentralisering og utflytting, lengre avstand til beslutningstakere og nøkkelpersoner samt mindre kommunalt engasjement for lokalsamfunnet"¹⁸. Det er verdt å merke

seg at holdningen i sentrumskommuner ikke er like negativ. I sentrumskommuner ser det ut til å være et mer avslappet forhold til kommunesammenslåing. Brandtzæg tror dette kommer av at dersom grensene til senterkommunene blir utvidet, vil ikke disse kommunene bli mindre senterkommuner av den grunn.

Nordtug (m fl, 2004) hevder at stedsutvikling ser ut til å være sentralt for vellykkede sammenslåingsprosesser. "Utsiktene til å sikre livskraftige bygder i hele den sammenslåtte kommunen, og ikke bare positiv utvikling i kommunesenteret, er vel så viktig". Det vises til at det er nødvendig med et helhetlig og dynamisk syn på steder dersom man skal få grep på forholdet mellom folks stedstilhørighet og deres holdning til kommunestruktur.

8.2 Identitetsanalyse av 6K

For en vellykket etablering av en ny kommune er et vesentlig at innbyggerne føler at de er i samme båt, at de føler de hører sammen og har en felles identitet. Frisvoll/Almås hevder at en kan analysere den interkommunale identiteten og på denne måten karakterisere om kommunene er "identitetsmessig modne" til å slås sammen: "Kommuner som deler en interkommunalt identitet er identitetsmessig modne for å slås sammen. Kommuner hvor den interkommunale identiteten er fraværende eller svak, er ikke identitetsmessig modne for å slås sammen". De viser til flere sammenslåingsprosjekt for å begrunne dette, se rapporten¹⁹.

Frisvoll/Almås ser på en kommunesammenslåing som en regionaliseringsprosess. Selve identitetsbegrepet deles inn i tre ulike prosesser som henger tett sammen:

Interaksjon – om samhandling, dvs pendling, besøk, tjenester osv.

Identifikasjon – om symboler og faner som signaliserer tilhørighet, identifikasjonsfyrtårn.

Institusjonalisering – hvordan nye kommuner blir urokkelige faktum og oppfattes som én enhet.

I det følgende gjøres en enkel analyse av hvorvidt de 6 kommunene har en felles identitet i dag, basert på de tre identitetsprosessene.

¹⁷Frisvoll og Almås, 2004, s i, Sammendrag. ¹⁸Brandtzæg, Telemarksforskning, 2014 s 8. ¹⁹Frisvoll og Almås, 2004, s ii, Sammendrag.

Interaksjon – Det er mye intern pendling innen bo- og arbeidsmarkedet, med Arendal som det klare tyngdepunktet. Imidlertid går det ikke an å se 6K-området tydelig i pendlerstatistikken. 6K er altså ikke spesielt avgrenset, men inngår i et større bo- og arbeidsmarked, spesielt mot Grimstad, Lillesand og Kristiansand i vest. Spesielt Arendal skiller seg ut ved å ha lite utpendling til de andre kommunene i 6K. Det er en samfunnsmessig trend at alle grenser er flytende, og at mennesker interagerer på tvers av kommunegrenser og kommunesamarbeid.

Identifikasjon – Det er komplisert å gjøre objektive målinger av hva slags sted- og samfunnsidentitet folk føler, og det er heller ikke gjort noen undersøkelser i forbindelse med denne utredningen. Imidlertid er det få identifikasjonsfyrtårn som er felles for 6K, og som dermed peker på 6K-området som én identitetsmessig enhet. Mange føler tilhørighet til kommunegrensa, til Aust-Agder, til Sørlandet. Mange føler nok også tilhørighet til nabokommunen eller den delen av Aust-Agder som de er en del av. Av symboler, faner, flagg osv, er det ikke noe spesielt som representerer 6K, men både seilskutetida, jernverk og tømmerlast/-handel er noe som mange kan føle er felles, historisk identitet, men dette gjelder nok de fleste sørlendinger.

Institusjonalisering – Sannsynligvis er det ikke noe i 6K som oppfattes som en urokkelig grense eller institusjon. Viktige institusjoner, som sykehus, universitet og kommunale funksjoner er pr i dag ikke særegent for 6K, og dermed ikke å regne som en felles, forenende institusjon for 6K. Et interkommunalt samarbeid kan oppfattes som en institusjon, men det er få samarbeid som kun inkluderer 6K. For mange av de interkommunale samarbeidene er også Froland og Grimstad med, og mange består av færre kommuner, i tillegg til at mange går ut over Østre Agder. Oppsummert indikerer den enkle analysen av 6K IKKE har en unik, felles identitet i dag, men det betyr ikke at det ikke kan oppnås på kort eller lang sikt.

8.3 Kan en skape en felles interkommunal identitet?

Identitet er en sosial konstruksjon, og er følgelig mulig å endre, selv om det kan være tidkrevende. Den beste måten å etablere en felles interkommunal identitet på, er å ha samhandling mellom kommunene²⁰. Frisvoll/Almås peker imidlertid på at en må trå varsomt dersom en skal få til en god kommunesammenslåings-prosess: *“Interkommunal identitet vokser fram i konkurranse med eksisterende identiteter som er knyttet til den gamle kommunen, innbyggernes bosted etc. I begynnelsen vil disse være sterkere, og dermed dominere over den interkommunale identiteten. Dette betyr at om kommunesammenslåinger settes i gang før kommunene er identitetsmessig modne for å slås sammen, vil mest sannsynlig de sterkere eksisterende identitetene kvele den framvoksende kimen av interkommunal identitet”*²¹.

*Byggere av interkommunal identitet:*²²

- Felles arbeidsmarked
- Felles handelssenter
- Felles skolemarked
- Felles institusjoner (avis, kulturhus, idrettslag/organisasjoner/foreninger osv)
- Vellykkede interkommunale samarbeid med felles mål og konkrete resultater
- Infrastruktur

Mange av fremmerne av interkommunal identitet kan virke som hemmere dersom de i liten grad gjør seg gjeldende.

*Hemmere av interkommunal identitet:*²³

- Pendlingshull (eller at det er ensidig pendling)
- Sterke stedsnavn (knyttet til identitet/merkenavn)
- Jevnstore sentre i et sentralstedshierarki (jevnstore steder vil konkurrere)
- Fravær av et lokalt stedshierarki (mangler senter/samlingspunkt/identitet)
- Fravær av felles institusjoner (f.eks felles avis, mangler følelsen av å være i samme båt)

²⁰Frisvoll og Almås, 2004, s ii, Sammendrag. ²¹Frisvoll og Almås, 2004, s ii, Sammendrag.

²²Frisvoll og Almås, 2004, s 44. ²³Frisvoll og Almås, 2004, s 45.

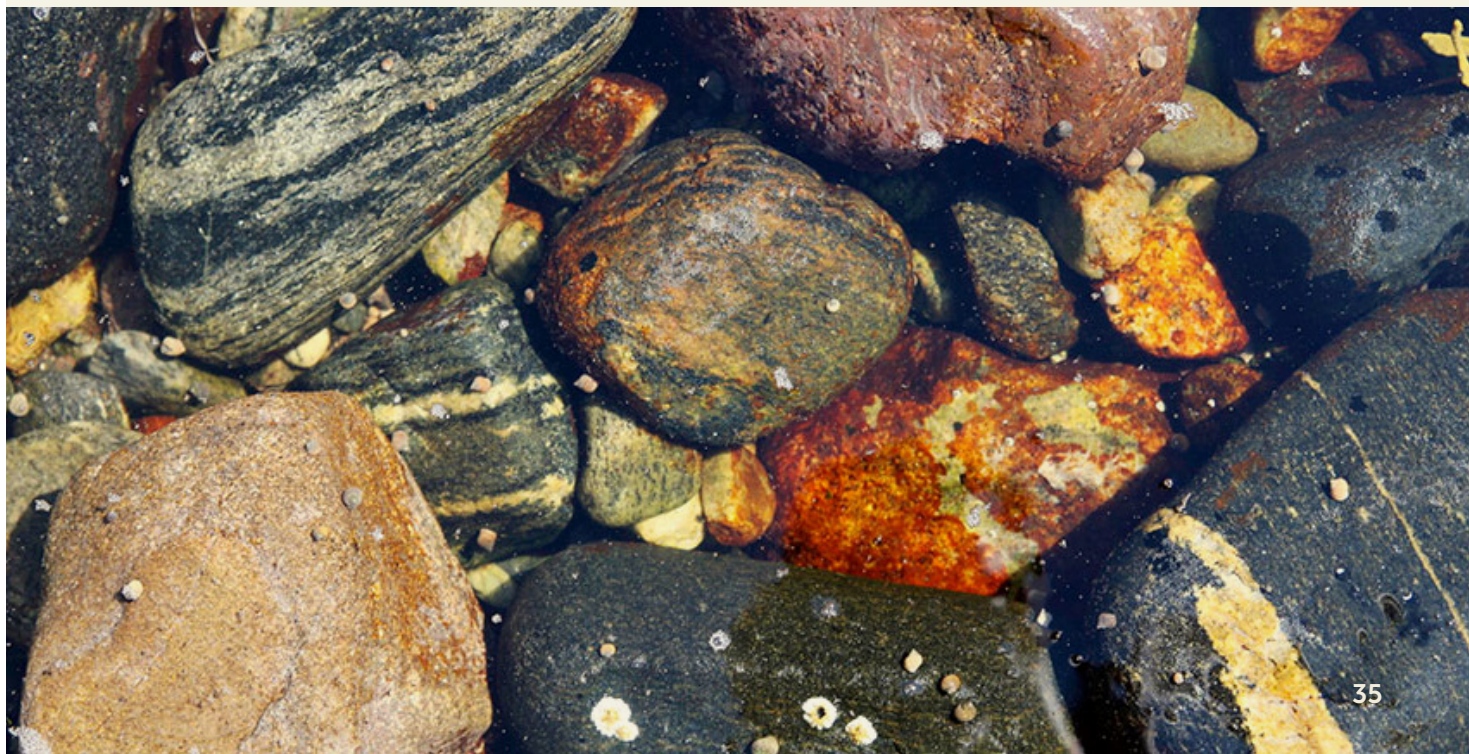
- Fravær av vellykkede interkommunale samarbeid (dårlig politisk samarbeid påvirker identitet)
- Bygdelister (vedlikeholder patriotisme, bygger ikke fellesskap).
- Geografisk avstand (svækker deltakelse, samhandling)

Frisvoll og Almås mener det er vesentlig at det eksisterer en interkommunal identitet før en kan gjennomføre en kommunesammenslåingsprosess. For å unngå at en slik prosess blir avvist av innbyg-

gerne, er det vesentlig at en sammenslåingsprosess iverksettes når kommunene er modne for det.

“For å unngå at betydelige offentlige ressurser går til spille i mislykkede sammenslåings-prosesser, må beslutningstakere bli i stand til å vurdere og “ta tempen” på den interkommunale identiteten i kommunen som tenkes sammenslått. Om det utvikles verktøy som gjør beslutningstakerne i stand til å arbeide målrettet med å styrke den interkommunale identiteten, vil man etter hvert kunne få i stand en robust og velfungerende kommune-struktur²⁴”.

²⁴Frisvoll og Almås, 2004, s 47.



9 MULIGHETSANALYSE

I kapittelet presenteres muligheter og utfordringer ved en kommunesammenslåing av kommunene Risør, Gjerstad, Vegårshei, Åmli, Tvedestrand og Arendal.

9.1 Økonomi

6K vil få 60 millioner for å dekke engangskostnader ved en kommunesammenslåingsprosess, i tillegg til 30 millioner i reformstøtte, til sammen 90 mill. kr.

En sentral målsetting ved reformen er å bidra til sterkere fagmiljø og bedre tjenester. Det er beregnet et effektiviseringspotensial på 49,5 mill. kr årlig i administrasjonsutgifter. 6K vil i tillegg få mye støtte fra staten, i tillegg til at inndelingstilskuddet (som går over 15+5 år) vil bli beregnet med utgangspunkt i 2016-tallene. Imidlertid viser oversikten at kommunen etter 20 år vil få lavere frie inntekter på ca 73 mill. kr. Effektiviseringsgevinster som reduserte administrasjonsutgifter kan utgjøre 49 mill. kr, slik at det totalt blir en reduksjon i inntekter på 24 mill. kr. På sikt – for å møte bortfallet av inndelingstilskuddet – må derfor ytterligere reduksjoner i administrasjonsutgiftene realiseres og/eller det må gjennomføres omstillinger og effektiviseringstiltak innenfor tjenesteproduksjonen.

Det vil vedtas nytt inntektssystem i 2017. Før den tid er det usikkerhet knyttet til kommunenes framtidige inntekter, spesielt tilskuddet til mindre kommuner og kompensasjon i forhold til smådriftsulempene. Mye tyder på at endringene i inntektssystemet vil slå negativt ut for de minste kommunene i 6K. Det store spørsmålet er hvorvidt kommunene best klarer å håndtere de økonomiske utfordringene ved å bestå som egne kommuner, eller ved å etablere én stor.

Fordeler ved å fortsette som egne kommuner

Det er mye usikkerhet til det framtidige inntektssystemet, men den største fordelen ved å fortsette som egen kommune synes å være at en ikke får de store avviklingskostnadene som en kommunesammenslåing innebærer. Det er krevende, både økonomisk og kulturelt, for innbyggere og ansatte. (Flere fordeler ved å fortsette som én kommune er belyst i kapittel 5).

Fordeler ved å være én stor kommune

Telemarksforskning mener at det er klart at en kommunesammenslåing kan gi grunnlag for å hente ut stordriftsfordeler gjennom mer effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon. Erfaringene fra tidligere kommunesammenslåinger viser at det er størst effektiviseringspotensial knyttet til administrasjon, fordi man gjennom en sammenslåing får én administrativ og politisk organisasjon, og at man unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder. Her har de minste kommunene klart høyere utgifter pr. innbygger, noe som viser at det er et effektiviseringspotensial.

9.1.1 Avviklingskostnader/sammenslåingskostnader

Store avviklingskostnader må påregnes ved en eventuell sammenslåingsprosess. Erfaring fra andre kommuner viser at en sammenslåing er en betydelig endring i organisasjon og arbeidsliv, men på sikt kan det gi bedre tjenester til brukerne, stordriftsfordeler og effektivisering. Økonomisk sett kompenseres staten for en del av kostnadene, men som det blir påpekt i utredningen om Indre Agder: *“Direkte økonomiske innsparingar vil ikkje nødvendigvis vere blant dei viktigaste effektane av ei samanslåing. Dei største gevinstane knytte til ei samanslåing må vere mogelegheiter for større fagmiljø, og betre og meir fleksibel utnytting av dei ressursane kommunane samle sett har. Større og sterkare fagmiljø vil vere viktig som grunnlag for å kunne handtere dei framtidige utfordringane som kommunane står ovafor”*²⁵.

Hele denne utredningen er basert på en vurdering om at det er behov for en balansert utvikling i hele den nye kommunen samt opprettholdelse av desentraliserte tjenester på de fleste felt. I motsetning til da dagens Arendal kommune ble etablert i 1992, vil en ny kommune sammensatt av de 6 kommunene ha så store avstander at det trengs administrasjon og tjenester i alle de områder som utgjør dagens kommuner. Det må legges til grunn at befolkningen i stor grad skal ha tilgang på de sentrale kommunale tjenestene der de bor og at dette bildet ikke endres vesentlig som følge av etableringen av den nye kommunen.

²⁵Utgreiing Indre Agder (Bygland, Åseral, Evje og Hornnes), juni 2015, s 9.

9.2 Tjenesteproduksjon

Muligheter ved en kommunesammenslåing

- Stordriftsfordeler innen administrasjonskostnader og sannsynligvis innen tjenesteproduksjon
- Større og mindre sårbare fagmiljø.
- Mer spesialisert kompetanse og kan tilby mer spesialiserte og bedre tjenester.
- Bedre rekrutteringsmuligheter
- Mer effektive organisasjonsstrukturer
- Mindre avhengig av interkommunalt samarbeid (og tilhørende ulemper, se kap 5.7)
- Større sannsynlighet for at innbyggerne i 6K får like tjenester i framtida – et viktig prinsipp innen generalistkommunen. Alle har rett til gode tjenester.
- En desentralisert organisasjonsstruktur kan opprettholde nærhet til brukeren. Gjennom å etablere en organisering hvor dette er i fokus, kan kjennskapet til nærmiljøet og godt samarbeid bli en styrke for tjenestene i 6K, hvor en også kan utnytte stordriftsfordelene gjennom sterke kompetansetilgjengelig og effektiv drift. En systematisk innsats kan gi økt nærhet og sikre likebehandling, og dette kan gi bedre tjenester til brukeren.
- Bedre forutsetninger for å fokusere på innovasjon og utvikling av bedre tjenester
- Ved å forene ulike organisasjonskulturer (og ledelseskulturer) kan en videreutvikle det som fungerer godt.
- Bedre forutsetninger for å ta på seg/få nye oppgaver til kommunalt nivå i framtida

Utfordringer

- Ved større enheter kan nærheten til brukeren bli redusert.
- Kvaliteten på kommunale tjenester – mindre tilpasset lokale forhold?
- Avstandsulemper - avstander gir større transaksjonskostnader og transportbehov.
- Større organisasjoner kan medføre med byråkrati og stordriftsulemper

9.3 Samfunnsutvikling

Muligheter ved en kommunesammenslåing

- Østre Agder-kommunene har i stor grad sammenfallende utfordringsbilde innenfor næringsutvikling, helse/levetår, besøksnæringer. En samlet innsats kan bidra til å løfte regionen innen mange områder, spesielt som en felles bo- og arbeidsmarkedsregion.
- En storkommune kan bedre legge til rette for balansert utvikling og samordnede strategier for de ulike delene av en ny kommune, inkludert fordeling av utviklingsområder (både bransjemessig og innenfor areal- og transport planlegging)
- En stor kommune kan være en bedre tilretteligger for vekst/utvikling, blant annet gjennom felles virkemiddelapparat og felles nedslagsfelt.
- En stor kommune kan bli mer synlig. En får et større område som flere markedsførere.
- Innvandring vil utgjøre en stor del av befolkningsveksten. Gjennom en forsterket og helhetlig integreringspolitikk kan en bidra til at innvandrere blir positive deltakere i samfunnet.
- Bedrede forutsetninger for konkurransekraft mot andre regioner.
- En storkommune kan ha større mulighet til å demme opp for sentralisering ut av regionen, jfr kapittel 5.6.2, sentralisering.
- Et mer balansert forhold til naboregionene Kristiansand og Grenland
- Kan få en sterkere stemme i nasjonale spørsmål, både påvirkningsmulighet og kanskje større gjennomslag? Kommunen kan bli Norges 11. største, målt i befolkning.
- Tydelig og "tung" stemme i dialogen med viktige institusjoner: Sykehus, infrastruktur, skoler/utdanningsinstitusjoner, kollektivtransport, fengsel osv.
- Kommunen kan bli en viktig samarbeidspart for UIA og forskningsmiljø, for eksempel innen innovasjon, tjenstedesign og teknologi. Det sikrer kompetansetilrettelegging arbeidsplasser og kan gi innbyggerne bedre tjenester.

Spesielt innen helse/omsorgssektoren vil det være behov for flere teknologiske løsninger (velferdsteknologi, tjenesteeffektivisering).

- En stor kommune kan også gi større økonomisk handlingsrom, selv om det foreløpig er en del usikkerhet knyttet til tallene. Ved større økonomisk handlingsrom kan en få mer ressurser til utadrettet virksomhet og mulighet til å jobbe mer med innovasjon, næringsutvikling, samarbeid med private aktører osv.
- Felles strategier og ressursbank for næringsutvikling, jfr strategisk næringsplan.
- Felles areal- og transportplanlegging kan og bør bidra til en balansert utvikling i hele kommunen (men kan også bidra til en sentralisering).

Utfordringer

- Kan en sammenslåing føre til en sentralisering av funksjoner, arbeidsplasser og innflytelse? Forskning viser at det er av stor betydning for hvorvidt en sammenslåing oppleves som vellykket eller ikke at den bidrar til vekst i hele den nye kommunen. En tydelig senterstruktur og en bevisst organisering med nær demokratiske modeller kan demme opp for en viss sentralisering, men samtidig er det sterke trender i samfunnet som bygger opp under sentraliseringen. Spesielt må nevnes kvinners økte utdanningsnivå og dertil tilhørende jobbkrav, noe som innebærer at i et parforhold må begge parter finne seg relevante karrieremuligheter (inkl jobb-bytter) og et utviklende sosialt nettverk.
- En utfordring ved en sammenslåing er at prosessen nødvendigvis vil møte en del motstand og ha manglende lokal forankring og oppslutning. Dette innebærer at mange vil protestere og muligens jobbe mot en sammenslåing. Opprettelse av bygdelister, protestforeninger osv kan være resultat i noen områder.
- Det er krevende å få til en sammenslåing hvor kommunene har svært ulik kultur. UIA hevder at det er krevende å slå sammen kommuner,

selv om kulturforskjellene i Østre Agder er relativt små. Mens noen kommuner er mer innovasjons- og utviklingsrettet, har andre en sterk klan-kultur. Det vil gi ulike utfordringer ved etablering av en ny kommune. Hvis en ønsker å endre noe av kulturen i kommunene, kan en sammenslåing av ulike kulturer være positivt. Uansett krever håndtering av kulturforskjeller i en sammenslåingsprosess stor oppmerksomhet og mye ressurser.

- Befolkningen i Østre Agder har mye til felles og kan sies å ha mye av den samme identiteten, men når det gjelder 6K-området er det sannsynligvis ikke så mange som føler sterk tilhørighet til 6K-konstellasjonen. Det er få som føler at innbyggerne i 6K er samme båt, spesielt fordi det er få elementer som markerer grensene i 6K. Blant annet er det ikke noe interkommunalt samarbeid (eller andre institusjoner) som spesifikt omhandler 6K-området.
- En prosessmessig utfordring ved 6K-prosjektet er politisk usikkerhet. Etter valget er det ikke avklart hvorvidt det er politisk vilje til å gå videre med 6K. Det er heller ikke bestemt hvorvidt det skal være folkeavstemninger i kommunene. Regjeringen har varslet at reformen skal være basert på frivillighet, men at det kan være behov for tvang i helt spesielle tilfeller.
- En utfordring ved en sammenslåing er at omkringliggende kommuner kan komme i en vanskelig situasjon, siden de har mye samarbeid med hele eller deler av 6K. En løsning kan være at en inngår formelle samarbeidsavtaler med de aktuelle kommunene, eventuelt at de må kjøpe tjenester.

9.3.1 Større kommuner i øst og vest?

Et sentralt spørsmål i kommunereformprosessen er hva naboene og andre kommunesamarbeid gjør. De største naboregionene for 6K er Grenlandsregionen i øst (Grenlandssamarbeidet²⁶) og Kristiansandsregionen i vest (Knutepunkt Sørlandet²⁷). Knutepunkt Sørlandet har utarbeidet en utredningsrapport,

²⁶Består av Skien, Porsgrunn, Siljan, Bamble, Drangedal og Kragerø kommuner: www.grenlandssamarbeidet.no

²⁷Består av Kristiansand, Vennesla, Søgne, Songdalen, Iveland, Birkenes, Lillesand kommuner: www.knutepunktsorlandet.no

“Fremtidig kommunestruktur i Kristiansandsregionen” (ferdigstilt juni 2015 og dialogen mellom fem av knutepunktskommunene er nå videreført). Grenlandsregionen har ikke laget en felles utredning ennå, men har jobbet mye med innbyggerinvolvement. Både Grenlandsregionen og Knutepunkt Sørlandet er etablerte interkommunale samarbeid. Det pågår utredningsarbeid og politiske prosesser for å avklare om samarbeidene kan utvikle seg til nye kommuner, og endelig beslutning skal tas i løpet av våren 2016.

For samfunnsutviklingen på Sørlandet vil det ha betydning hvorvidt det etableres store regionkommuner i Grenland og i Kristiansandsområdet. De store kommunene vil få påvirkningsmulighet i regionale/nasjonale spørsmål og en betydelig utviklingskraft.

9.4 Demokrati

Et sentralt tema knyttet til kommunereformen er om etablering av større kommuner kan svekke lokaldemokratiet. Det blir større organisatoriske og geografiske enheter samtidig som det totalt sett blir færre lokalpolitikere.

Opprettelse av større kommuner kan ha følgende muligheter for demokratiet:

- Innbyggerne får flere lister og flere parti å stemme på
- En større kommune kan bidra til færre inhabilitetsutfordringer
- Det kan også motvirke for nære knytninger mellom forvaltning og ulike næringslivs- og organisasjonsinteresser (men ingen garanti).
- Større lokalområde for det nye kommunestyret som kan gi en mye bredere oppgave- og ansvarsportefølje og kan gjøre det mer interessant å være politiker. Det gir også politikerne mulighet til å se flere oppgaver i sammenheng og bidra til et styrket lokaldemokrati.
- Mer profesjonalisert politisk kultur

Det oppstår også noen demokratiske utfordringer ved å etablere store kommuner:

- Avstandsproblemstillinger – Innbyggerne kan føle avmakt fordi de demokratiske organene

befinner seg langt unna

- Svakere geografisk representasjon – store områder kan miste politisk representasjon i kommunestyret.
- Det kan bli vanskeligere å få folk til å stille på liste fordi det er langt å reise til politiske møter
- Det kan oppstå variasjon mellom lokal-sentrene, både på grunn av representasjon og på grunn av politiske beslutninger innen areal- og transportpolitikken.
- Politikerne kjenner ikke hele den nye kommunen, men favoriserer “sine” områder.
- En stor kommune innebærer ikke nødvendigvis at inhabilitet reduseres, eller at makten blir “gjennomsiktig”. Det kan fortsatt være for nære bånd.
- Hvis kommunen blir for stor, kan det også oppstå en sentralisering av makt til kommunesenteret. Det diskuteres om dette kan føre til mer avstand mellom folk og folkevalgte og føre til et svakere lokaldemokrati.

Oversikten viser at det er mange demokratiske utfordringer ved å etablere en storkommune. Riktignok må det sies at en kommune på 63 000 innbyggere og et areal på 1200 km² langt fra vil være en ukjent størrelse i norsk sammenheng. Målt i antall innbyggere vil det være Norges 11. største kommune. Målt i areal vil det være Norges 20. største. Det er imidlertid viktig å se på ulike modeller som kan kompensere for noen av de demokratiske ulempene/utfordringene fordi en ny kommune vil kunne innebære en vesentlig forskjell fra hvordan lokaldemokratiet er organisert i dag.

9.4.1 Kan nærdemokratimodeller bidra til et bedre lokaldemokrati?

En mulig løsning er opprettelse av en nærdemokratimodell, såkalte kommunedelsutvalg (forankret i § 12 i kommuneloven). Dette har blitt opprettet flere steder etter en kommunesammenslåing. Loven gir kommunestyret frihet til å avgjøre om en skal opprette slike organer, hvor store områder de skal gjelde for, om kommunestyret skal velge medlemmene eller om de skal velges av innbyggerne i det aktuelle området og hvilke oppgaver organet skal ha.

Kommunestyret kan også delegerer myndighet slik at organet selv kan avgjøre saker som gjelder den aktuelle kommunedelen. Slike ordninger kan generelt også være med på å skape mer lokal deltakelse og engasjement. Noe «sesam-sesam-løsning» er ut fra erfaringene ikke slike ordninger, men der de fungerer godt kan de være et verdifullt element for lokaldemokratiet. Det er noen forutsetninger eller betingelser som fra forskerhold er pekt på som sentrale²⁸:

Påvirkningsmuligheter:

De som skal delta må oppleve at arbeidet har effekt, at organet blir lyttet til og evt. får gjennomslag. Organets rolle og mandat må være avklart, likeså de forventningene som kommunen har til organet. Videre kan det være vesentlig at det etableres kobling mellom organet og kommunestyret, f.eks. ved faste møter. At organet er høringspartner for relevante saker er selvsagt også svært viktig. Flere kommuner har også god erfaring med at det er ansatte i administrasjonen som er kontaktpunkter og som formidler informasjon og bistår i arbeidet.

Representativitet:

Medlemmene bør ha en god og bred kontakt med befolkningen i det nærområdet de representerer. Medlemmer til slike organer kan bli rekruttert på forskjellige måter, ved direkte valg, ved utpeking fra kommunestyret, ved at folk melder seg selv eller ved at de reserveres plasser for representanter for de viktigste foreningene og institusjonene i lokalsamfunnet. Det er styrker og svakheter med de ulike måtene å rekruttere på, f.eks. er det en fare for at det ved selvrekruttering og representanter for organisasjoner fort blir fokus på særinteresser. Å etablere prosedyrer eller systemer for rekruttering og sammensetning kan være viktige for å sørge for best mulig representativitet og bredde.

Inndelingsprinsipp:

De geografiske grensene for nærdemokratiorganer har stor betydning for hvordan de fungerer. Den mest vanlige måten å foreta en inndeling på, er

å basere seg på eksisterende lokalsamfunn hvor innbyggerne allerede har en felles lokal identitet. Dette vil normalt være et godt utgangspunkt. Ved etablering av en ny kommune kan dette samtidig være utfordrende. Ved å bruke de gamle kommunegrensene kan dette sementere «det gamle» og ikke være med på å bygge opp under «den nye kommunen».

Fordeler/muligheter ved nærdemokratimodeller:

- Bedre representativitet fra hele kommunen
- Kan bidra til en fornying av demokratiet og skape økt engasjement
- Kan bruke erfaringen fra interkommunale samarbeid i organisering og etablering av gode demokratimodeller i 6K.
- Kan redusere behovet for interkommunalt samarbeid.
- Kan bevare gammel lokalsamfunnsidentitet

Utfordringer med nærdemokratimodeller

- Kan opprettholde eventuell motstand mot sammenslåing
- Kan redusere fellesskapsfølelsen og felles identitet
- Kan bidra til større ulikhet og flere konflikter ved å sementere det gamle
- Krever mye administrasjon (kan medføre økt byråkrati)

I scenariet "Østre Sørland kommune 2040" i kapittel 2 er det skissert et forslag til nærdemokratimodell med åtte lokalsentre som alle har kommunedelsutvalg.

9.5 Suksesskriterier for sammenslåingsprosesser

Folkeavstemningene som er gjennomført de senere år, viser at det er vanskelig å få flertall for sammenslåing av kommuner (Brandtzæg, 2014). I de tilfellene utfallet av folkeavstemningene har blitt ja til sammenslåing, har ja-flertallet vært med knappest mulig margin, ofte med bare noen få stemmers overvekt. Nordtug et al (2004) peker også

²⁸Nærdemokratiske ordninger - M.Winsvold NIBR

Nærdemokratiske ordninger i lys av kommunesammenslåinger - T.Ringholm, Norut Kommunestørrelse og lokaldemokrati - KS-rapport mai 2014

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/lokaldemokrati/id2424152/>

på at senterkommuner har et mer avslappet forhold til kommunesammenslåinger, og der det er gjennomført folkeavstemninger er det stort sett et klart "ja" i kommuner som får kommunesenteret, mens det som oftest blir "nei" i omegnskommunene.

Undersøkelser gjort av Klausen (2004) viser at det er en større sannsynlighet for å stemme ja til sammenslåing dersom en ser at sammenslåingen gir bestemte konsekvenser. De som hadde størst sannsynlighet for å stemme ja var de som mente at:

"Den nye kommunen vil bli et regionalt tyngdepunkt som kan trekke til seg ny virksomhet"

"En kommunesammenslåing vil gi den nye kommunen bedre økonomi"

"Min kommune vil komme bedre ut i forhold til kommunene som den er foreslått slått sammen med"

"Det blir flere sykehjemsplasser i min kommune"

En ser dermed at det er materialistiske argumenter som dominerer ja-stemmene²⁹. Brandtzæg påpeker at effektivisering og stordriftsfordeler blir brukt som argumenter for en sammenslåing, og at dette blir sett på som en forutsetning for å opprettholde eller styrke det kommunale tjenestetilbudet. Han skriver videre: *"Selv om det som oftest er et flertall som ser at en større kommune vil få større fagmiljøer, blir mindre sårbar, får bedre tjenester og vil stå sterkere rustet med tanke på å håndtere framtidige utfordringer knyttet til samfunns- og næringsutvikling, er det likevel ofte et klart flertall, spesielt i de minste kommunene, som mener at en kommunesammenslåing vil slå negativt ut med tanke på å sikre livskraftige lokalsamfunn. Det er frykt for flytting av makt og påvirkningskraft, og at engasjementet og oppmerksomheten for utviklingen av eget sted skal forsvinne"*³⁰.

Brandtzæg oppsummerer hva som må til for å lykkes med frivillige kommunesammenslåinger: *"Vi har i dag en stor andel små kommuner som sliter med ensidig og sårbart næringsgrunnlag, strukturedringer i primærnæringene, fraflytting og aldrende*

*befolkning. Mange av disse kommunene vil ha problemer med å møte de framtidige utfordringene som kommunene står overfor når det gjelder krav til kompetanse, opprettholdelse av tjenestetilbud og evne til å ta på seg nye kommunale oppgaver... Dersom man skal lykkes med frivillige kommunesammenslåinger, synes det å være et tydelig behov for et sterkere fokus på å sette opp klare utviklingsmål som alle kommunene ser seg tjent med. Det innebærer også behov for å synliggjøre hvordan en kommunesammenslåing kan bidra til utvikling av livskraftige bygder i tillegg til styrking av kommunesenteret"*³¹.

Brandtzæg mener at for å lykkes må en se på hvordan en kommunesammenslåing kan inngå som en del av en bredt forankret utviklingsstrategi, og i hvilken grad en kommunesammenslåing kan bidra til å snu negative utviklingstrekk. *"For å etablere gode strategier og tiltak kreves et samarbeid mellom privat sektor, offentlig sektor, kompetanseektoren og frivillig sektor. Til sammen kan et slikt samarbeid gi bred verdiskaping, men det krever god samhandling, felles forståelse, tillit og felles engasjement. En styrking av den regionale identiteten – og følelsen av å være i samme båt – vil gjøre det lettere å meisle ut felles utviklingsstrategier i stedet for å konkurrere mot hverandre"*³².

De som har lykkes med kommunesammenslåinger har klart å sannsynliggjøre at en sammenslåing vil bidra til en positiv utvikling for hele kommunen, ikke bare i kommunesenteret. I tillegg har disse kommunene vært tydeligere på hvordan det skal gjøres og nedfelt dette i en intensjonsavtale som har blitt lagt til grunn for folkeavstemningen.

Brandtzæg (2014) er tydelig på at det er viktig å kartlegge, analysere og synliggjøre i hvilken grad, og eventuelt på hvilken måte, man gjennom en kommunesammenslåing kan bidra til et styrket og balansert nærings- og stedsutviklingsarbeid som kan komme hele den nye kommunen til gode. I tillegg er det viktig med bred involvering, så tidlig som mulig i prosessen.

²⁹Brandtzæg, 2014, s 10. ³⁰Brandtzæg, 2014, s 11. ³¹Brandtzæg, 2014, s 11. ³²Brandtzæg, 2014, s 18.

“Det viktigste kunnskapsbehovet når det gjelder de forestående prosessene, vil således dreie seg om hvordan man så langt som mulig kan enes om et felles utfordringsbilde og behov for strategier og tiltak for framtidig utvikling”³³.

Rapportene som er gjengitt overfor viser at en kan få en tydeligere 6K-identitet hvis det fokuseres tydeligere på:

1. Felles mål og strategier
2. Tydeligere og mer konkret samhandling mellom kommunene
3. Befolkningen må føle felles identitet (at de er i samme båt)
4. Gode demokratimodeller som hensyntar lokalsentrene
5. Prioritere stedsutvikling i **hele** den nye kommunen

³³Brandtzæg, 2014, s 19.



10 VIDERE PROSESS

Denne kommunereformutredningen er et forprosjekt. Utredningen skal legges fram for styret i Østre Agder for en første vurdering i løpet av november 2015. Endelig beslutning vil tas i styret i januar 2016. Hvis kommunestyrene ønsker å gå videre med kommunereformarbeidet, vil det inngås forhandlinger om en intensjonsavtale (se kap 10.5) og gjennomføres et hovedprosjekt. Kommunestyrene må innen juli 2016 vedta hvorvidt de ønsker å gå videre i en prosess med én eller flere kommuner, eller om de vil fortsette som egen kommune. Våren 2017 er det stortingsbehandling av den nye kommunestrukturen.

10.1 Innbyggerundersøkelsen

Det er gjennomført en innbyggerundersøkelse i alle kommunene i Østre Agder i løpet av høsten 2015 (etter valget). Resultatene vil legges fram for styret i november. Se www.ostreagder.no for resultatene.

10.2 Kommunenavn

Styret i Østre Agder har spesielt bedt om at det gjøres en vurdering av nytt kommunenavn. Denne utredningen har ikke prioritert å bruke tid på å foreslå noe bestemt kommunenavn. I et slikt arbeid må det være bred forankring hos de involverte kommunene. Forskning peker på at det er sentralt at den nye kommunen får et nøytralt navn. Det kan være uheldig med navn som er knyttet sterkt til én kommune. Det vil bidra til en ubalanse i den eventuelle nye kommunens identitet og befolkningens assosiasjoner.

10.3 Medarbeiderne i kommunene

Det er i dag ca 5500 ansatte i de seks kommunene, fordelt på ca 4000 årsverk. Erfaringer fra andre kommunesammenslåinger viser at det ikke er behov for å si opp noen ansatte. Det å etablere en ny kommune er så omfattende og krevende at en vil trenge alle medarbeiderne som allerede er i organisasjonene. I tillegg er det viktig at den nye organisasjonen får noen år på seg før den forutsettes å oppnå alle målsettinger. Tall fra andre omorganiseringer tilsier at det tar 5-10 år før en ny organisasjon fungerer optimalt og en har fått på plass en god struktur/kultur med systemer og rutiner. I løpet av disse årene er det

erfaringsmessig alltid en viss turn-over i en organisasjon, både som følge av naturlig avgang eller ved at medarbeidere får nye jobber/flytter.

De største organisasjonsmessige endringene ved etablering av en ny kommune vil sannsynligvis skje i toppledelsen, både administrativt og politisk. Det vil si blant rådmenn, kommunalsjefer/etatsledere og blant ordførere/politikere. Det er disse som vil få endret arbeidssted og andre/utvidede oppgaver som følge av en omorganisering.

Denne utredningen er basert på en vurdering om at det er behov for en balansert utvikling i hele den nye kommunen, og opprettholdelse av desentraliserte tjenester på de fleste felt. I motsetning til da dagens Arendal kommune ble etablert i 1992, vil en ny kommune sammensatt av de 6 kommunene som omfattes av utredningen ha så store avstander at det trengs administrasjon og tjenester i alle de områder som utgjør dagens kommuner. Sammensetningen av arbeidsplassene lokalt med hensyn til oppgaver og kompetanse vil endres, men rådhusene vil ikke bli overflødige. Det legges også til grunn for utredningsarbeidet at ingen skal miste jobben i etableringen av en ny kommune.

En fusjonsprosess som en kommunesammenslåing har store kostnader, både økonomisk og kulturelt/identitetsmessig. Hvis det er vilje til å gå videre med kommunereformen, synes det viktig å planlegge en prosess grundig. I dette ligger spesielt å ivareta medarbeidere og innbyggere.

10.4 Behov for grensejusteringer

En av hensiktene med reformen er at kommunestrukturen skal bidra til at kommunens tjenester er gode og effektive, til befolkningens beste. I flere av de gjennomførte kommuneutredningene (ferdigstilt våren 2015) pekes det på områder som kan være aktuelle for grensejusteringer. Disse må i så fall tas i betraktning hvis en ikke ønsker å gå videre med et storkommunealternativ.

Risør:

- Røysland til Tvedestrand
- Laget til Risør
- Mindre endring av grensa på Fiane mot Gjerstad.

Gjerstad:

Det forventes innspill fra:

- Haugmoen-området fra Gjerstad i retning Risør kommune
- Felle-grenda fra Nissedal til Gjerstad.

Vegårshei:

Ikke kommet inn forslag om grensejustering.

Åmli:

Ikke kommet inn forslag om grensejustering.

Tvedestrand:

- Songe mot Risør
- Gamle Flosta mot Arendal

Arendal:

Ikke kommet inn forslag om grensejustering.

10.5 Føringer/prinsipper som kan legges til grunn ved forhandlinger om en mulig intensjonsplan

Hvis de aktuelle kommunene/eller noen av de aktuelle kommunene ønsker å gå videre i forhandlinger om å etablere en ny kommune, kan dette gjøres ved å lage en felles «intensjonsplan». En slik intensjonsplan vil danne grunnlaget for den enkelte kommunes sluttbehandling, og også gjerne være utgangspunkt for innbyggerhøring før sluttbehandlingen.

Føringer/prinsipper som kan være aktuelle å ta med i en intensjonsplan (ikke uttømmende, heller ikke nødvendigvis aktuelt å ta med alle disse punktene):

- Kommunnavn
- Mål for den nye kommunen, hva er det viktigste en vil oppnå ved å lage en ny kommune?
- Administrasjonssted – hvor skal rådhuset ligge?
- Politisk organisering i en ny kommune –

- hovedorganisering, antall representanter mv.
- Prinsipp (og kanskje også enkel modell) for evt. nærdemokratiske ordninger
- Prinsipper for administrativ organisering av en ny kommune
- Prinsipper for hvilke tjenester som skal være sentrale/desentrale
- Evt. fordeling av funksjoner mellom de ulike deler av den nye kommunen
- Mål for tjenesteutvikling og innovasjon, f.eks. ambulerende tjenester (kommunebuss), saks behandling hjemme hos deg, kommune i butikk
- Strategier for balansert samfunnsutvikling i de ulike delene av en ny kommune
- Gevinstrealisering ved stordriftsfordeler mv – hva skal frigjorte midler brukes til?
- Prinsipper for medvirkning fra de ansatte i de videre prosessene
- Felles opplegg for innbyggerinvolvering og høring knyttet til intensjonsplanen
- Fellesnemnd iht. Inndelingslovas § 26 – sammensetting og mandat og oppdrag
- Tidsplan;
- for kommunenes behandling av intensjonsplanen
- for evt. etablering av en ny kommune

11 KILDER

Brandtzæg, Bent Aslak, 2014: Kommunesammenslåing og regional utvikling. Betydning av identitet og tilhørighet. Telemarksforskning, TF-notat 29/2014

Frisvoll og Almås, 2004: Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslåing. Bygdeforskning og KS, 2004.

Fylkesmannens jungelveileder 2015 – Skrevet av fylkesmannens prosessveileder Jarle Bjørn Hanken.

Grunni og Norskag, 2014: Organisasjonskultur på Sørlandet. Veildere Linda Hye og Morten Øgård, Masteroppgave, UIA.

Klausen, J. E., 2004: Lokale folkeavstemminger om kommunesammenslåing: dialogen mellom velgere og kommunale eliter. NIBR-rapport 2004:5.

Knutepunkt Sørlandet: Utredning av kommunestruktur. Utredning om sammenslåing av kommunene Lillesand, Birkenes, Iveland, Kristiansand, Sogndalen og Søgne. Juni 2015.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets nettsider: www.nykommune.no, www.kommunereform.no.

Kommunestørrelse og lokaldemokrati (2014), KS-rapport. www.ks.no

Nordtug, j., Sand, R., Wendelborg, C., Aasetre, J., 2004: Tilhørighet, pendling og kommunestruktur. En analyse av hvordan tilhørighet og pendling kan påvirke den framtidige kommunestrukturen i Nord-Trøndelag. NTF-notat 2004:10.

Paasi, A., 2002: "Bounded Spaces in the Mobile World: Deconstructing "Regional Identity".

Ringholm, T., 2014: Nærdemokratiske ordninger i lys av kommunesammenslåinger, NORUT.

Vestby, G.M og Skogheim, R, 2014: Hode og hjerte? Lyst eller smerte? Om lokal identitet og tilhørighet i kommunereformen. Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR.

Utgreiing Indre Agder, 2015. Utredning om sammenslåing av kommunene Åseral, Evje og Hornnes og Bygland, juni 2015.

Østre Agders nettsider, inkludert tilgjengelige rapporter der. www.ostreagder.no

Winswold, M, 2014: Nærdemokratiske ordninger. NIBR.

12 VEDLEGG

- A. Kommunestruktur Østre Agder. Økonomirapport til kommunereformutredning. Telemarksforskning, november 2015
- B. Østre Agder – oversikt over interkommunale samarbeid (2009)
- C. Historisk gjennomgang av saker fra 2007 – 2015.
- D. Fakta om kommunene fra nykommune.no
- E. Politisk organisering og de siste gjeldende kommune-/bystyrevedtak fra kommunene.
- F. Oppgavemeldinga. Nye oppgaver til større kommuner. Oversiktsdokument.
- G. Østre Agder samfunnsanalyse. Telemarksforskning. TF-notat 10/2014.

