



Innst. 258 S

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 63 S (2012–2013)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om søknad om endring av fylkestilknytning for Evje og Hornnes, Iveland, Birkenes og Lillesand kommuner i Aust-Agder fylke

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

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

Kommunal- og regionaldepartementet vedtok 10. november 2011 at det skulle gjennomføres en utredning for å kartlegge konsekvensene av endret fylkestilknytning for de fire søkerkommunene. NIVI Analyse AS ble tildelt oppdraget våren 2012.

I rapporten Endret fylkestilknytning for Evje og Hornnes, Birkenes, Iveland og Lillesand kommuner? En konsekvensvurdering (NIVI Rapport 2012:3) pekes det på noen konsekvenser for fylkesdemokratiet som institusjonelt system. En endring av fylkesgrensen vil redusere de økonomiske rammene for partiarbeid i Aust-Agder, og en endring av valgkretsene vil påvirke partienes nominasjonsarbeid og rekruttering av kandidater.

De største endringene for fylkeskommunene ved en eventuell justering av fylkesgrensen vil være

innenfor økonomi og tjenesteproduksjon. Se nærmere sammenfatning i proposisjonen.

Konsekvenser for øvrige kommuner er i hovedsak knyttet til det som eventuelt ville blitt nye grensekommuner i Aust-Agder ved en justering. Blant annet vil det kunne bli større avstand til nærmeste videregående skole i eget fylke. Disse kommunene vil også kunne komme til å vurdere sin tilhørighet i lys av en ny situasjon. En endring vil også kunne påvirke dagens interkommunale samarbeidsordninger. I tillegg vil en endring kunne være med på å påvirke kommunenes mulighet til å motta utviklingsmidler fra fylkeskommunen.

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

Endring av fylkesgrenser som er av et slikt omfang at det vil kunne påvirke mandatfordelingen til Stortinget, kan bare vedtas av Stortinget, jf. inndelingsloven § 6 (lov 15. juni 2001 nr. 70). Det samme gjelder saker om sammenslåing av fylker, jf. § 4.

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

gene at Aust-Agder ville mistet ett mandat. Dette mandatet ville ikke tilfalt Vest-Agder.

Det gis i proposisjonen en nærmere redegjørelse for bakgrunn, herunder om:

- Fylkene og søkerkommunene
- Tidligere prosesser om sammenslåing av fylkene
- Folkeavstemningene høsten 2011
- Søknaden fra Evje og Hornnes kommune

1.2 Departementets vurdering

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

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

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

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

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

Departementet mener dette viser at en grensejustering kan være mulig, men at det også må sees i sammenheng med muligheten for videre hensiktsmessig oppgaveløsning i Aust-Agder fylke. Fylket vil opp-

leve smådriftsulemp, som vil kunne påvirke fylkeskommunens mulighet til å gi et godt tjenestetilbud for alle sine innbyggere. Muligheten for ytterligere søknader om endring av fylkestilknytning, jf. kommunestyrevedtak i Grimstad og Bygland kommuner, forsterker dette momentet. I tillegg vil fylket mest sannsynlig svekkes som regional utviklingsaktør. Etter en helhetlig vurdering har departementet konkludert med at summen av ulempene for Aust-Agder fylke ved en endring av fylkesgrensen er større enn summen av fordelene for søkerkommunene ved en endring av fylkesgrensen.

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

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

1.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

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

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Lise Christoffersen, Hilde Magnusson, Ingalill Olsen og Eirik Sivertsen, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim, fra Høyre, Trond Helleland og Michael Tetzschner, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Aksel Hagen, fra Senterpartiet, Heidi Greni, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, viser til Prop. 63 S (2012–2013) om endring av fylkestilknytning for Evje og Hornnes, Iveland, Birkenes og Lillesand kommuner i Aust-Agder fylke.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, støtter regjeringens forslag.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, har for øvrig ingen merknader.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at folkeavstemninger er en funksjon i et demokrati der de stemmeberettigede blir bedt om å ta stilling til forhåndsbestemte politiske alternativer. Disse medlemmer er tilhengere av

å benytte folkeavstemninger og mener det er avgjørende at resultatet av slike avstemninger blir respektert og fulgt opp. Disse medlemmer viser til at kommunene Birkenes, Iveland og Lillesand har avholdt folkeavstemning om endret fylkestilknytning. Disse medlemmer konstaterer at resultatet i alle disse kommunene ble ja til endret fylkestilknytning.

Disse medlemmer synes det er trist og leit at flertallet i denne saken setter folkeviljen til side og overprøver resultatene fra disse folkeavstemningene. Disse medlemmer mener flertallet her både opptrer udemokratisk og ukløkt.

Disse medlemmer viser til at Evje og Hornnes kommune ikke har avholdt noen folkeavstemning om å endre fylkestilknytning. Disse medlemmer vil derfor anmode kommunen om å avholde en slik folkeavstemning. Disse medlemmer vil også her respektere folkets vilje.

Disse medlemmer merker seg videre at regjeringen er bekymret for Aust-Agder fylkeskommunes videre drift. Disse medlemmer ønsker å avvikle fylkeskommunene som egne politiske og organisatoriske forvaltningsnivå og deler derfor ikke bekymringen fra regjeringen, heller tvert imot.

Disse medlemmer mener fylkeskommunene er et unødvendig forvaltningsnivå, uten særlig legitimitet i befolkningen, og vil overføre oppgavene som i dag ligger i fylkeskommunene over til kommunene og staten. Disse medlemmer viser i den forbindelse til en mulig oppgavefordeling i Dokument 8:132 S (2010–2011), jf. Innst. 425 S (2010–2011).

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag for å igangsette arbeidet med å avvikle fylkeskommunene som selvstendig folkevalgt forvaltningsnivå, og fordele oppgavene som tilligger fylkeskommunene til kommunene og staten.»

«Stortinget imøtekommer søknadene om endring av fylkestilknytning fra Iveland, Birkenes og Lillesand kommuner.»

«Stortinget anmoder om at Evje og Hornnes avholder folkeavstemning om kommunens fylkestilknytning og vil ta resultatet fra en slik avstemning til følge.»

Komiteens medlemmer fra Høyre mener denne saken på ny løfter debatten om hvorvidt dagens kommune- og fylkeskommunestruktur er optimal.

Disse medlemmer viser til at kommunene trekker frem at det naturlige pendlemønsteret går i retning av Kristiansand, og rapporten «Endret fylkestilknytning for Evje og Hornnes, Birkenes, Iveland og Lillesand kommuner? En konsekvensvurdering» (NIVI Rapport 2012:3) viste at innbyggernes identitet følger det samme mønsteret. Disse medlemmer peker på at deltakelsen i Knutepunkt Sørlandet også forsterker dette for Lillesand, Birkenes og Iveland kommuner.

Videre viser disse medlemmer til at man bør sikre at Agderfylkenes samlede ressurser og muligheter brukes optimalt gjennom gode løsninger i større kommuner enn i dag, i naturlige bo- og arbeidsregioner, som kan gi mulighet for felles nasjonale satsinger. Dette vil sikre grunnlaget for velferden i fremtiden og styrke regionens rolle. Disse medlemmer mener vi bør utnytte Norges fordel som et lite land der det er nærhet mellom velgere og folkevalgte, og sikre lokalsamfunnene og kommunene makt på bekostning av fylkeskommunen. Ettersom disse medlemmer ønsker en strukturendring, ansees det lite hensiktsmessig å flytte disse kommunene over til et annet fylke på nåværende tidspunkt.

Disse medlemmer vil understreke sitt primære standpunkt når det gjelder forvaltningsstruktur, som er et ønske om en tonivåmodell uten fylkeskommunen som et byråkratiserende og fordyrende mellomledd. Disse medlemmer mener det er viktig å styrke folkestyret og demokratiet gjennom å desentralisere beslutninger og spre makt, og ønsker en helhetlig forvaltningsreform for å sikre mer robuste kommuner med sterke fagmiljøer. Høyres modell med to nivåer vil legge til rette for en mer effektiv og enklere offentlig sektor, og disse medlemmer ønsker som en del av dette en klarere ansvarsdeling mellom stat og kommune, hvor det lokale selvstyret styrkes, også gjennom at flere av de oppgavene fylkeskommunen i dag har overlates til kommunene.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener denne saken på ny løfter debatten om hvorvidt dagens fylkeskommunestruktur er optimal.

Dette medlem viser til at kommunene trekker frem at det naturlige pendlemønsteret går i retning av Kristiansand, og rapporten «Endret fylkestilknytning for Evje og Hornnes, Birkenes, Iveland og Lillesand kommuner? En konsekvensvurdering» (NIVI Rapport 2012:3) viste at innbyggernes identitet følger det samme mønsteret. Dette medlem peker på at deltakelsen i Knutepunkt Sørlandet også forsterker dette for Lillesand, Birkenes og Iveland kommuner.

Videre viser dette medlem til at departementet peker på at en grenseflytting vil medføre smådriftsulempen for Aust-Agder, som vil kunne påvirke

fylkets evne til å opprettholde standarden på tjenestetilbudet.

Dette medlem mener løsningen ligger i mer slagkraftige regioner enn dagens fylkeskommuner, og mener det er behov for en mer helhetlig regionreform, der regionsgrensene trekkes på nytt. Dette medlem mener søknaden om endring av fylkestilknytning for Evje og Hornnes, Iveland, Birkenes og Lillesand kommuner må ses i sammenheng med en slik regionreform, og vil på dette tidspunkt ikke støtte søknaden.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag for å igangsette arbeidet med å utvikle fylkeskommunene som selvstendig folkevalgt forvaltningsnivå, og fordele oppgavene som tilligger fylkeskommunene til kommunene og staten.

Forslag 2

Stortinget imøtekommer søknadene om endring av fylkestilknytning fra Iveland, Birkenes og Lillesand kommuner.

Forslag 3

Stortinget anmoder om at Evje og Hornnes avholder folkeavstemning om kommunens fylkestilknytning og vil ta resultatet fra en slik avstemning til følge.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

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

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 16. april 2013

Aksel Hagen

leder

Eirik Sivertsen

ordfører