



FORELØPIG RAPPORT: Fra stagnasjon til vekst?

Utredning av kommunestruktur i Setesdal

Oxford Research i samarbeid med BDO

Oxford Research er et nordisk analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger. Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og utdanning samt velferds- og utdanningspolitikk.

Oxford Research har kontorer i Kristiansand, Stockholm, København, Kotka og Brussel og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Se www.oxford.no for mer informasjon om selskapet

Oxford Research:

SVERIGE

Oxford Research AB
Box 7578
Norrländsgatan 12
103 93 Stockholm
Telefon: (+46) 702965449
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research OY
Heikinkatu 7,
48100, Kotka,
Finland
GSM: +358 44 203 2083
jouni.eho@oxfordresearch.fi

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Telefon: (+47) 40 00 57 93
post@oxford.no

DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20, 4. sal
2000 Frederiksberg C
Danmark
Telefon: (+45) 33 69 13 69
Fax: (+45) 33 69 13 33
office@oxfordresearch.dk

BELGIA

Oxford Research
c/o ENSR
5, Rue Archimède, Box 4
1000 Brussels
Phone +32 2 5100884
Fax +32 2 5100885
secretariat@ensr.eu

Tittel: Fra stagnasjon til vekst?

Undertittel: Utredning av kommunestruktur i Setesdal.

Oppdragsgiver: Setesdal Regionråd

Prosjektperiode: Mars-juni 2015

Prosjektleder: Aase Marthe J. Horrigmo

Forfattere: Aase Marthe J. Horrigmo, Jon P. Knudsen, Bjørn Brastad, Øistein Harsem, Susan T. Furrebø og Sven-Erik Antonsen.

Forord

På oppdrag for Setesdal Regionråd har Oxford Research og BDO gjennomført en utredning av tre mulige kommunekonstellasjoner i Setesdal etter en eventuell kommunereform. Den første modellen er at Evje og Hornnes, Bygland, Valle og Bykle slår seg sammen til én storkommune. Den andre modellen er at Bykle, Valle og Bygland slår seg sammen uten Evje og Hornnes. Den tredje modellen er det vi har kalt nullalternativet. Dette alternativet innebærer at kommunegrensene forblir slik de er i dag, men at kommunene bidrar til å utvikle Setesdal som region, gjennom blant annet økt interkommunalt samarbeid.

Den foreliggende utredningen har blitt gjennomført av et prosjektteam bestående av senioranalytikerne Aase Marthe J. Horrigmo (prosjektleder), Jon P. Knudsen og Bjørn Brastad, samt analytiker Susan Furrebøe i Oxford Research. Fra BDO sin side har Øistein Harsem og Sven-Erik Antonsen inngått i prosjektteamet.

I arbeidet med analysen har vi hatt god nytte av tilbakemeldinger fra Signe Sollien Haugå i Setesdal Regionråd. Takk for et godt samarbeid og et spennende oppdrag! Vi vil også rette en stor takk til alle de som har stilt opp på intervjuer og gitt oss innspill på møter underveis i prosessen. Uten hjelpen fra dere ville ikke utredningen vært mulig!

God lesing!

Kristiansand, 1. juni 2015



Harald Furre

Adm. dir.

Oxford Research AS

Leserveiledning

Denne rapporten presenterer både dagens situasjon i de fire setesdalskommunene og diskuterer fordeler og ulemper ved en eventuell kommunesammenslåing.

I del 1 presenterer vi bakgrunnen for utredningen. Kapittel 2 handler om den nasjonale kommunereformen som danner bakteppet for denne utredningen. Kapittel 3 gir en oversikt over de sentrale problemstillingene som er drøftet i denne rapporten.

I del 2 har vi beskrevet sentralt utviklingstrekk ved kommunene. Kapittel 4 gir en oversikt over viktige utviklingstrekk ved kommunene. Kapittel 5 inneholder en beskrivelse av tjenestestrukturen i kommunene, mens kommunenes økonomiske situasjon er tema i kapittel 6. Kapittel 7 beskriver samfunns- og næringsutviklingsarbeidet i regionen.

Del 3 består av kapittel 8 og handler utelukkende om lokaldemokrati. I denne delen av utredningen har vi beskrevet dagens situasjon i kommunene og diskutert noen demokratiske utfordringer. Vi har også vurdert mulighetene av å etablere et forsøksprosjekt der det nye kommunestyret velges ut ifra fire valgkretser. I tillegg har vi diskutert muligheten for å etablere lokalutvalg i den nye kommunen.

I del 4 har vi presentert og diskutert de hovedutfordringene kommunen står overfor. Kapittel 9 gir en oversikt over hvordan politikere, tillitsvalgte og administrative ledere ser på utfordringene i kommunene, og hva de legger vekt på i diskusjonen om kommunereform og utvikling i kommunene.

Kapittel 10 inneholder en overordnet diskusjon av de største utfordringene i regionen og kapittel 11 drøfter om kommunesammenslåing kan redusere regionenes utfordringer. Kapittel 12 gir en omfattende gjennomgang av hvilke muligheter kommunene har for å drive samfunnsutvikling, samt eksempler på samfunnsutviklingstiltak. Kapitlet avslutter med en presentasjon av tre hypotetiske framtidsscenarioer for Setesdal.

Kapittel 13 avslutter del 4. Kapitlet inneholder en overordnet diskusjon av fordeler og ulemper ved de tre studerte alternativene, altså én Setesdalskommune, at Bykle, Valle og Bygland slår seg sammen, eller alternativ tre: At kommunene ikke slår seg sammen, men styrker det interkommunale samarbeidet.

Innhold

Kapittel 1. Sammenheng	12
1.1 Dagens situasjon	12
1.1.1 Befolkningsnedgang	12
1.1.2 Tjenestenivå og interkommunalt samarbeid	12
1.1.3 Lokaldemokrati og styring.....	13
1.1.4 Setesdal som region	13
1.1.5 Lokale preferanser.....	13
1.2 Modell 1: En ny Setesdalskommune	13
1.2.1 Økonomi	13
1.2.2 Tjenester.....	14
1.2.3 Demokrati og styring.....	15
1.2.4 Samfunnsutvikling	15
1.3 Modell 2: Bykle, Valle og Bygland	15
1.3.1 Økonomi	16
1.3.2 Tjenester.....	16
1.3.3 Demokrati og styring.....	16
1.3.4 Samfunnsutvikling	17
1.4 Alternativ 2b: Bykle, Valle og Bygland nord, samt Evje og Hornnes og Bygland sør	17
1.5 Modell 3: Nullalternativet	18
1.5.1 Samfunnsutvikling	18
1.5.2 Demokrati og usikkerhet.....	19
DEL 1: Bakgrunn for utredningen	20
Kapittel 2. Nasjonal politikk for ny kommunestruktur	21
2.1 Bakgrunnen for reformen.....	21
2.2 Incentiver	21
2.3 Ti kriterier for kommuneinndeling	22
2.4 Utredningsprosessen og tidslinje for kommunereformen	23

Kapittel 3. Om utredningen	25
3.1 Problemstillinger.....	25
3.2 Tre veier framover	25
3.3 Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne	25
3.4 Økonomisk bærekraft.....	26
3.5 Samfunnsutvikling og strukturelle endringer	26
3.6 Levende lokaldemokrati og deltakelse	27
 DEL 2: Utviklingstrekk, tjenestestruktur, økonomi og samfunnsutvikling i kommunene	 28
 Kapittel 4. Utviklingstrekk i kommunene	 29
4.1 Kommunestruktur i dagens Setesdal	29
4.2 Sentrale utviklingstrekk i Setesdal	29
4.2.1 Sterk økonomi og gode tjenester	30
4.3 Setesdal som region	30
4.3.1 En funksjonell region?.....	30
4.3.2 Setesdal som politisk region	31
4.4 Demografisk utvikling i Setesdal	31
4.5 Prognoser for befolkningsutviklingen i region	32
4.5.1 Prognoser for befolkningsutviklingen per kommune	35
4.6 Befolkningsutvikling som den største trusselen	37
 Kapittel 5. Beskrivelse av dagens tjenesteorganisering	 39
5.1 Gjennomgang av tjenesteområder.....	39
5.1.1 Barnehage.....	39
5.1.2 Grunnskole.....	40
5.1.3 Pleie og omsorg	43
5.1.4 Sosialtjenesten.....	47
5.1.5 Barnevern.....	48
5.1.6 Oppsummering av tjenesteområdene	49
5.2 Interkommunalt samarbeid.....	50
5.2.1 Beskrivelse av de interkommunale samarbeidene.....	51
5.2.2 Regional overbygning	52

Kapittel 6. Økonomisk bærekraft	53
6.1 Dagens inntektsituasjon.....	53
6.2 Analysetemaene.....	54
6.2.1 Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter.....	54
6.2.2 Netto finansutgifter og avdrag i % av brutto driftsinntekter.....	55
6.2.3 Netto lånegjeld i % av driftsinntekter.....	55
6.2.4 Disposisjonsfond i % av driftsinntektene.....	56
6.3 Skjulte økonomiske forpliktelser.....	57
6.4 Arbeidsgiveravgift.....	57
6.5 Oppsummering.....	57
Kapittel 7. Samfunns- og næringsutvikling i dag	59
7.1 Framtidens arbeidsmarked.....	59
7.2 Hvordan ser næringslivet og næringsstrukturen ut i dag?.....	60
7.2.1 Hvordan ser næringslivet ut?.....	60
7.2.2 Styrker, svakheter, muligheter og trusler for næringslivet.....	63
7.3 Nærings- og samfunnsutviklingsarbeidet i Setesdal.....	64
7.3.1 Næringsutviklingsstrategien i Setesdal.....	64
7.3.2 Organiseringen av næringsutviklingsarbeidet.....	64
7.4 Regionrådets arbeid for samfunns- og næringsutvikling.....	65
7.4.1 Tiltak for å øke kompetansen i regionen.....	65
7.4.2 Regionrådets arbeid med næringsutvikling.....	65
7.4.3 Kommunale virkemidler for næringsutvikling.....	66
7.4.4 Regionalt samarbeid i Agder.....	66
DEL 3: Lokaldemokrati.....	68
Kapittel 8. Lokaldemokrati i Setesdal	69
8.1 Hva vet vi fra før?.....	69
8.2 Lokal deltakelse i dag.....	69
8.3 Utvalgsstruktur.....	70
8.4 Valgkretser og kommunedelsutvalg.....	71
8.4.1 Hvorfor valgkretser?.....	71

8.5	Lokale valgkretser	71
8.5.1	Lovens intensjon	71
8.5.2	Grenser for forsøket	72
8.6	Vil det være mulig å gjennomføre et forsøk med valgkretser?	72
8.6.1	Praktisk framgangsmåte	72
8.6.2	Vurdering	73
8.7	Nytt kommunestyre	73
8.8	Vurdering og anbefaling	73
8.9	Lokalutvalg som alternativ?	74
DEL 4: Lokale preferanser, regionale utfordringer og tre mulige løsninger.		75
Kapittel 9. Lokal problemforståelse og lokale preferanser		76
9.1	Lokal problemsituasjon	76
9.1.1	Styrker	76
9.1.2	Svakheter	76
9.1.3	Muligheter	77
9.1.4	Trusler	77
9.2	Lokale preferanser for en fremtidig kommune	77
9.2.1	Tjenestetilbud skal stå fast	78
9.3	Ulike modeller	78
9.3.1	Økt interkommunalt samarbeid	78
9.3.2	2+2-modellen	79
9.3.3	Ny kommune med Bykle, Valle og Bygland, eller en ny storkommune?	79
9.3.4	Andre modeller	79
Kapittel 10. Regionale utfordringer: Oppsummering og diskusjon		80
10.1	Tjenesteproduksjon	80
10.1.1	Tjenestestruktur, arbeidsliv og tilflytting	80
10.1.2	Interkommunale samarbeid og innkjøp av tjenester	81
10.1.3	Mangel på tillit?	81
10.1.4	Styringsutfordringer?	81
10.2	Demokratiske utfordringer	82

10.2.1	Inhabilitet	83
10.2.2	Interkommunalt samarbeid	83
10.3	Oppsummering	83
Kapittel 11.	Kan sammenslåing være løsningen?	84
11.1	Mulige effekter av en reform	84
11.2	Effekter på utgifter til administrasjon og styring i Setesdal	86
11.3	Tilskudd ved sammenslåing	87
11.3.1	Dekning av engangskostnader	87
11.3.2	Reformstøtte	88
11.3.3	Inndelingstilskudd	88
11.4	Konsesjonskraft	88
11.5	Demografisk utvikling	89
11.6	Betydning for tjenestenivået og organisering i kommunene	89
11.6.1	Mulige modeller for tjenesteorganisering	90
11.6.2	Interkommunale tjenester	91
11.6.3	Nullalternativet: Mer interkommunalt samarbeid som en løsning?	93
11.6.4	Gevinster må realiseres	94
11.7	Betydning for lokaldemokratiet og mulighetene for politisk styring	94
11.7.1	Fordeler ved sammenslåing	94
11.7.2	Ulemper ved sammenslåing	94
11.7.3	Kulturforskjeller	95
11.7.4	Oppsummert	95
11.8	Kommunestruktur og samfunns- og næringsutvikling	95
Kapittel 13.	Tre mulige veivalg	106
13.1	Modell 1: En ny Setesdalskommune	106
13.1.1	Økonomi	106
13.1.2	Tjenester	106
13.1.3	Demokrati og styring	108
13.1.4	Samfunnsutvikling	108
13.2	Modell 2: Bykle, Valle og Bygland	108
13.2.1	Økonomi	108

13.2.2	Tjenester	109
13.2.3	Demokrati og styring	109
13.2.4	Samfunnsutvikling	110
13.3	Alternativ 2b: Bykle, Valle og Bygland nord, samt Evje og Hornnes og Bygland sør	Feil! Bokmerke er ikke definert.
13.4	Modell 3: Nullalternativet.....	111
13.4.1	Samfunnsutvikling	111
13.4.2	Demokrati og usikkerhet	112
Kapittel 14.	Referanser	113

Kapittel 1. Sammendrag

Denne rapporten presenterer funnene fra vår utredning av en eventuell kommunereform i Setesdal. Vi har undersøkt tre mulige modeller for kommunesammenslåing. Den første modellen er at Evje og Hornnes, Bygland, Valle og Bykle slår seg sammen til én storkommune. Den andre modellen er at Bykle, Valle og Bygland slår seg sammen uten Evje og Hornnes.

Den tredje modellen er det vi har kalt nullalternativet. Dette alternativet innebærer at kommunegrensene forblir slik de er i dag, men at kommunene bidrar til å utvikle Setesdal som region, gjennom blant annet økt interkommunalt samarbeid.

Vi har så vidt omtalt andre modeller i denne utredningen. Dette er modeller som utredes parallelt av andre miljøer, og vi går derfor ikke nærmere inn på dem her.

1.1 Dagens situasjon

Oppdraget favner kommunene Bykle, Valle, Bygland og Evje og Hornnes. Kommunene Bykle, Valle, Bygland og Evje og Hornnes har god økonomi, og for Bykles del svært god økonomi.

Bykle og Valle, og i noen grad Bygland har store kraftinntekter. Dette gjør at selv små endringer i fordelingen av kraftinntektene mellom stat, fylkeskommune og kommune vil få store konsekvenser for kommuneøkonomien. Svingninger i kraftprisene har også innvirkning på kommunebudsjettene.

I tillegg har kommunene små arbeidsmarkeder og et til dels ensidig næringsgrunnlag. Reiselivsnæringen har vært viktig for Bykle, mens Evje og Hornnes har et voksende handelsliv. Kommunene frykter også at de vil miste flere av de statlige arbeidsplassene som finnes i regionen.

1.1.1 Befolkningsnedgang

Kommunene står overfor en stor utfordring med jevn nedgang i antall innbyggere. Kommunene er små i folketall, men store i areal. Til sammen har de fire kommunene i underkant av 7000 innbyggere. Bykle, Valle og Bygland opplever i dag nedgang eller nullvekst i folketallet. De neste 25 årene er det for-

ventet en meget svak vekst i folketallet. Det er forventet en betydelig vekst i antall innbyggere i Evje og Hornnes.

I tiden fram mot 2040 vil det i Bykle, Valle og Bygland være usikkert om det er nok barn til å opprettholde dagens skole- og barnehagestruktur. Alle kommunene står også overfor en sterk vekst i antall eldre.

Kommunene vil også ha en relativt stor vekst i antall eldre innbyggere. Denne veksten vil komme i alle de fire kommunene. Dette vil øke utgifter til pleie- og omsorgssektoren, men det vil også bety det er et behov for flere ansatte i denne sektoren. I en region der mangel på arbeidsplasser oppleves som det største hinderet for befolkningsvekst, kan dette være positivt.

Det er ikke stor arbeidsledighet i regionen i dag, men det er en nødvendig forutsetning for bærekraftig utvikling videre, at det skapes flere arbeidsplasser i regionen.

1.1.2 Tjenestenivå og interkommunalt samarbeid

Den gode økonomien har gjort det mulig å tilby innbyggerne tjenester av en høy kvalitet, til tross for at alle kommunene er betydelig mindre enn den norske gjennomsnittskommunen.

Ulempen for kommunene er at kostnadsnivået dermed er blitt svært høy, men det er store variasjoner mellom setesdalskommunene her. Bykle kommune bruker eksempelvis mer enn dobbelt så mye per elev i grunnskolen som Evje og Hornnes.

Det er et omfattende interkommunalt samarbeid i regionen. For å bøte på størrelsesulempen, har kommunen valgt å samarbeide på tjenesteområder som eksempelvis barnevern, PPT-tjenester, brannvesen, IKT-tjenester og renovasjonstjenester. I tillegg til de fire kommunene denne utredningen dekker, er Iveland med i en stor del av de interkommunale samarbeidene.

En utfordring ved en eventuell kommunereform er hva som skjer med Ivelands deltakelse i samarbeidene.

Dette samarbeidet har gitt større fagmiljøer og gjort det mulig med større investeringer enn hva kommunene kunne klart hver for seg.

1.1.3 Lokaldemokrati og styring

Det er høy valgdeltakelse i regionen. Små forhold gjør at avstanden mellom de folkevalgte og velgerne er kort.

Dette skaper også habilitetsutfordringer og gjør at sentrale politikere er inhabile i viktige saker.

Den omfattende bruken interkommunalt samarbeid har skapt styringsutfordringer i regionen, og blant annet gjort det vanskeligere å få oversikt over tjenesteproduksjonen.

1.1.4 Setesdal som region

Setesdalskommunene deler en felles kultur og historie og kan slik fremstå som en tydelig avgrenset kulturregion.

Setesdal er likevel ikke noen funksjonell region. De fire kommunene dekker to funksjonelle regioner, Bykle og Valle utgjør en region, mens Bygland og Evje og Hornnes er en egen bo- og arbeidsmarkedsregion. Det er relativt lite pendling mellom de to regionene, men det er noe pendling sydover fra Evje og Hornnes og søndre del av Bygland.

Rent politisk er det en felles regional overbygning i Regionrådet. Rådet har blant annet en rolle som eierskapssekretariat for de interkommunale selskapene i regionen.

I denne sammenhengen kan det nevnes at Iveland i dag ikke er medlem av Regionrådet.

Regionrådet har også en viktig rolle på samfunnsutviklingssiden. Næringsutvikling, blant annet gjennom tilskudd til bedrifter og kompetansebygging, er ett av satsingsområdene, det samme er også infrastruktur.

1.1.5 Lokale preferanser

Det er få som støtter kommunesammenslåing i setesdalskommunene. Det store flertallet blant dem vi har snakket med ønsker at dagens kommunegrenser skal bestå. De utfordringene kommunene står overfor ønskes i stedet løst gjennom mer samarbeid og innkjøp av tjenester.

Politiske og administrative ledere i regionen er enige om at befolkningsutviklingen er den største utfordringen regionen har. Det er behov for å få til en positiv endring i regionen ved å skape nye arbeidsplasser og tiltrekke seg nye innbyggere.

I denne sammenhengen er det et spørsmål om hvorvidt en kommunereform kan gjøre det enklere å få til nødvendige endringer.

1.2 Modell 1: En ny Setesdalskommune

En Setesdalskommune bestående av alle de fire kommunene i regionen vil ha bortimot 7000 innbyggere. Kommunen vil kunne vente seg befolkningsvekst på bortimot 20 % i perioden frem mot 2040.

Kommunen vil få flere barn og unge i årene som kommer, noe som gjør at det er behov for å øke kapasiteten i barnehager og grunnskole noe. Behovet vil variere mellom de ulike delene av regionen, men i praksis vil kapasitetsoppbygging komme i Evje og Hornnes.

Dersom vi legger dagens folketal til grunn, vil kommunen få like i underkant av 7000 innbyggere. Denne kommunen vil da være større enn dagens mediankommune, men likevel ikke spesielt folkerik med tanke på å danne grunnlag for de tjenester som kommunene må belage seg på å yte i årene som kommer.

Kommunen vil dekke to bo- og arbeidsmarkedsregioner, Valle og Bykle i nord og Bygland og Evje og Hornnes i syd. Befolkningstyngdepunktet vil ligge helt syd i kommunen.

1.2.1 Økonomi

Denne kommunen vil ha god økonomi. Det vil være relativt lavt gjeldsnivå i kommunen og det er grunn til å tro at kommunen vil kunne drive med positivt driftsresultat.

Den nye kommunen vil potensielt kunne spare 40 millioner årlig på administrasjonskostnader. Dette forutsetter at kostnadene i den nye kommunen blir på nivå med gjennomsnittet for lignende kommuner, og at administrative tjenester samlokaliseres. Det vil være nødvendig å redusere antall stillinger og samlokalisere administrasjonen for å spare 40 millioner kroner.

Det er derfor lite sannsynlig at innsparingen vil bli så stor, i det minste på kort sikt.

Kraftinntekter vil være viktig i denne kommunen, men Evje og Hornnes vil moderere betydningen av denne typen inntekter. Samtidig gjør vekten av Evje og Hornnes innbyggertall sitt til at den totale inntektsstrømmen fra konsesjonskraft øker. Denne økningen vil antageligvis være på mellom 9,9 og 15

millioner kroner, avhengig av kraftpris. Næringslivet i den nye kommunen vil også være mer mangfoldig enn i de fire kommunene hver for seg. Kommuneøkonomien vil dermed være robust, selv om deler av kommunen vil få strammere økonomi enn hva noen av kommunene enkeltvis har i dag.

I tillegg vil kommunen få 40 millioner til å dekke engangskostnader i forbindelse med sammenslåing og 5 millioner kroner i reformstøtte.

1.2.2 Tjenester

I bestillingen av dette utredningsoppdraget, ligger det en forutsetning om at innbyggerne fortsatt skal få lokale, fullverdige og likeverdige tjenester. Blant de aktørene vi har snakket med, er det stor enighet om at dagens ordning med desentraliserte tjenester skal ligge til grunn for en ny kommune.

Selv om det er en rekke tjenester som likevel kan samlokaliseres fordi de ikke må utføres der folk bor, er det likevel et begrenset potensial for effektivisering av tjenestestrukturen.

Noen tjenesteområder skiller seg ut som områder med særlig effektiviseringspotensial. Dette er områder som planlegging, lønn, regnskap og andre mer kantile tjenester.

På andre områder vil fagmiljøene bli større dersom kommunene slår seg sammen. Dette gjelder også på noen områder der Evje og Hornnes ikke er med i de interkommunalt samarbeidene, slik som barnevern og PPT. På områder som jordmortjenester og kommuneoverlegetjenester, samarbeider i dag Bygland og Evje og Hornnes, og Bykle og Valle. Ved en sammenslåing vil disse enhetene bli større, men på grunn av avstandene er det ikke gitt at tjenestene kan samlokaliseres.

Den nye kommunen vil fremdeles måtte samarbeide med andre kommuner for å levere enkelte tjenester, særlig dersom kommunene får flere oppgaver. Men det vil være behov for færre samarbeid enn i dag.

Setesdal Brannvesen vil antageligvis bli en del av Kristiansandsregionen brann og redning IKS.

På sikt vil den største fordelene med en sammenslåing være at det vil være mulig å justere tjenestenivået i kommunen samlet, når eksempelvis befolkningsprofilen endrer seg.

Harmonisering av tjenester

Tjenestenivået, og særlig kostnadsnivået, er ulikt i de fire kommunene. I en ny kommune vil det derfor være behov for å harmonisere tjenestenivået.

Det er særlig Bykle som har høye driftsutgifter på områdene grunnskole og barnehage. For de øvrige tjenesteområdene varierer utgiftsnivået noe, men jevnt over har Evje og Hornnes noe lavere kostnadsnivå enn de andre kommunene.

I en ny kommune vil tjenestenivået på sikt blir likere. Deler av kostnadsforskjellene skyldes at kommunene har ulike behovsprofiler, slik som antall barn i barnehagealder eller skolealder.

Brukerprofilene i sammen med store avstander, gjør at kostnadene i noen deler av kommunen vil være høyere enn i andre. Dersom dagens skole- og barnehagestruktur opprettholdes, vil kostnadsforskjellene delvis bestå. En kommunesammenslåing vil ikke endre behovsprofilen, men Bykle har høye kostnader også når det er tatt hensyn til behovsprofil.

På de områdene der det er interkommunalt samarbeid, er nivået på tjenesten allerede likt for alle kommunene.

Sentraliseringseffekter

Et viktig tema for kommunene i Setesdal er om en sammenslåing vil gi uønskede sentraliseringseffekter.

Etter vår vurdering vil denne typen effekter kunne oppstå om et større antall arbeidsplasser flyttes.

Det er særlig de nordlige kommunene som vil være utsatt for dette dersom de mister mange arbeidsplasser. På grunn av de lange avstandene, er det mange tjenesteenheter som fortsatt må ligge der de ligger i dag. Det er derfor først og fremst administrative tjenester som kan bli flyttet.

Det er mulig å motvirke dette ved å spre de samlokaliserte tjenestene i kommunen. Det vil innebære at eksempelvis barneverntjenesten får fortsatt hovedsete i dagens Valle, mens IKT-tjenesten fortsetter å være i Bykle. Dersom sentraladministrasjonen samlokaliseres, vil det det likevel være slik at en betydelig andel av kommuneadministrasjonen vil måtte flytte på seg.

Dersom kommunesenteret blir liggende i midten av dalen, vil det likevel være mulig for mange å fortsette å bo der de bor i dag og fortsette å jobbe i kommuneadministrasjonen. En slik plassering av

administrasjonen vil spre vekstimpulsene i dalen likere enn en plassering helt i nord eller helt i sør.

I en sammenslått kommune vil det som nevnt tidligere være et økonomisk innsparingspotensial på administrative kostnader som kan brukes til å bøte på noen av ulempene sammenslåingen vil gi.

Samtidig vil en kommunesammenslåing i seg selv bety at innbyggerne i den nye kommunen vil være mer sentralisert rundt Evje. Dersom det nye kommunesentret også blir lagt til Evje, kan dette gi økt sentraliseringseffekt internt i kommunen. Et forsterket sentrum med flere kompetansearbeidsplasser kan også skape økt attraktivitet, og dermed motvirke flytting ut av regionen.

1.2.3 Demokrati og styring

I en kommune med 7000 innbyggere vil det være et større handlingsrom for politikerne. Med færre interkommunale tjenester vil flere av de kommunale kjerneoppgavene ligge direkte under kommunen. Det gir større mulighet for kontroll, både administrativt og politisk.

Problemer knyttet til inhabilitet i politiske saker vil bli redusert. Dette vil også gjelde i saksbehandlingsøyemed.

Ulempen er samtidig at avstanden mellom folkevalgte og velgere vil øke, og relativt færre innbyggere vil være representert i folkevalgte organer.

Det største problemet på dette området er at Evje og Hornnes er betydelig større enn de andre kommunene. Dette i kombinasjon med at mange opplever kommunen som en lite raus storebror, har bidratt til at det er betydelig skepsis mot å slå seg sammen med Evje og Hornnes og samtidig flytte maktsenteret i kommunen til Evje.

En mulig løsning på dette er å etablere fire lokalutvalg, ett i hver av de tidligere kommunene. Utvalgene kan ha innflytelse på saker som er viktig for lokalmiljøet.

Vi har også diskutert muligheten for å få til en forsøksordning der dagens kommune blir valgkretser i en ny kommune. Dette vil sikre geografisk representasjon i kommunestyret. Det er usikkert om det vil være mulig å gjennomføre. Valgkretser kan også videreføre dagens konfliktlinjer mellom kommunene.

1.2.4 Samfunnsutvikling

En storkommune som snakker med én stemme, vil ha større mulighet til å øve innflytelse på nasjonale og regionale myndigheter.

Det er også sannsynlig at det vil være lettere å drive næringsarbeid i én kommune enn å skulle tilrettelegge for denne typen samarbeid på tvers av kommunegrenser. Dette henger delvis sammen med at kommunene fort havner i en konkurransesituasjon når det er kamp om å sikre arbeidsplasser.

Regionrådet har allerede tatt en sentral rolle i nærings- og samfunnsutviklingsarbeidet.

Større kommuner vil også kunne stå sterkere i kampen om å få nye oppgaver. Det samme gjelder også muligheten for å statlige arbeidsplasser på områder der kommunene i dag har et kompetansefortrinn.

Den nye kommunen vil dekke to bo- og arbeidsmarkedsregioner. Inn- og utpendlingen mellom de to regionene er forholdsvis liten, men det er betydelig pendling mellom Evje og Hornnes og Bygland. Det vil da bli større samsvar mellom kommunegrensene og de funksjonelle regionene.

Økt innsparing på noen områder kan også gi mer midler til å drive næringsutvikling.

1.3 Modell 2: Bykle, Valle og Bygland

Det andre alternativet er at Bykle, Valle og Bygland slår seg sammen. Denne kommunen vil få i underkant av 3500 innbyggere. I perioden fram mot 2040 vil kommunen antageligvis oppleve en utflating i befolkningsgrunnlaget eller en meget svak vekst, betydelig lavere enn landet for øvrig. De nærmeste årene er det forventet en svak nedgang i antall barn i barnehagealder, og deretter vil antallet barn stabilisere seg. Antallet barn i skolepliktig alder vil holde seg omtrent om i dag.

Denne kommunen vil i få en betydelig utfordring knyttet til en stor vekst i innbyggere som er over 80 år. Dette vil gi økte utgifter fordi det blir behov for flere pleie- og omsorgstjenester. Samtidig vil dette skape noen ny jobber i kommunen, noe som kan bety økt tilflytting.

Kommunen vil fremdeles være liten i nasjonal målestokk, og befolkningen vil bo svært spredtbygd. Kommunen vil ikke ha et klart sentrum. Fordelen med denne modellen, er at den består av kommuner som i utgangspunktet har lavt folketall og dermed står overfor mange av de samme utfordringene med stagnasjon i befolkningsvekst og press på tjenestestrukturen. Kommunene deler også en felles kulturell identitet.

1.3.1 Økonomi

Til tross for sin beskjedne størrelse, vil den nye kommunen ha god eller til og med svært god økonomi. De frie inntektene vil være store, og inndelingstilskuddet vil kompensere for bortfallet av småkommunetilskuddet som Bygland kommune i dag mottar.

Utfordringen for denne kommunen vil være at kraftinntekter vil være en viktig del av inntektsgrunnlaget. Dette gir store inntekter i dag, men små endringer i fordelingen av disse inntektene vil kunne få stor innvirkning på kommuneøkonomien.

Denne kommunen vil ikke få større konsesjonskraftsinntekter. Ettersom tre kommuner slår seg sammen, vil kommunen få 30 millioner kroner til å dekke engangskostnader og 5 millioner kroner i reformstilskudd.

For denne modellen kan det ligge det et betydelig innsparingspotensial på administrative tjenester dersom rasjonaliseringspotensialet tas helt ut.

1.3.2 Tjenester

I den nye kommunen skal de fleste tjenestene produseres lokalt. Det begrenser mulighetene for å øke kvaliteten på tjenestene og for økonomisk effektivisering. Det er likevel rom for å øke fagmiljøene noe.

Plankontor, lønn og andre merkantile tjenester er områder som kan slås sammen. Dette kan bidra til å heve kvaliteten i noen av tjenestene, ettersom det da vil bli større fagmiljøer.

På store tjenesteområder som barnehage og skole, vil det være redusert behov for nye plasser. Behovet vil variere noe mellom kommunene. På sikt vil behovet øke svakt.

På noen tjenesteområder vil kommunen stille svakere enn i dag. Det er i dag flere interkommunale samarbeid som inkluderer Evje og Hornnes og Iveland.

Dersom disse samarbeidene opphører, vil størrelsen på renovasjonstjenestene, IKT, attføringstjenester og NAV-partnerskapet bli redusert. For å motvirke dette vil det på noen områder være nødvendig enten å øke kostnadene eller redusere tjenestenivået. Når det gjelder kommuneoverlege og jordmortjenester, må Evje og Hornnes ut av dagens samarbeid med Bygland, alternativt må samarbeidsavtalen reforhandles med den nye kommunen.

Alternativet til å øke kostandene er å inngå nye samarbeid med tilgrensende kommuner. Da vil kommunen kunne opprettholde dagens tjenestenivå. Et viktig poeng i denne sammenhengen er at etter en eventuell kommunereform, er det ikke sikkert at det vil være mulig å få til samarbeid med de samme kommunene som inngår i dagens samarbeid.

Vi kan se for oss en reduksjon i antall interkommunale tjenester, men det vil fremdeles være behov for interkommunalt samarbeid på flere sentrale områder. Uavhengig av kommunestruktur, er enkelte samarbeid så store at de vil bestå.

Harmonisering av tjenester

Behovet for å harmonisere tjenestenivået vil være lavere for denne kommunen, enn for den forrige modellen. Fremdeles vil Bykle ha klart høyere driftsutgifter per barn i grunnskole og barnehage. Bykle har noe færre barn i hver gruppe i skolen, enn de øvrige kommunene. Bykle har til gjengjeld noe lavere utgifter på pleie- og omsorgstjenester og Bygland har lavere utgifter til sosialtjenester enn de øvrige. Bygland har motsatt de høyeste barnevernsutgiftene. En stor del av disse utgiftene er knyttet til behovsprofilen i kommunene. Denne svinger gjerne mye over tid.

På noen områder, slik som barnevern, er tjenestene allerede samlet og det foreligger en fordelingsnøkkel for betalingen av tjenesten.

Sentralisering

Det er først og fremst på administrative tjenester at de største endringene sannsynligvis vil skje, dersom kommunene vedtar sammenslåing. Det er dette området som potensielt kan ha størst direkte innvirkning på flytting i regionen.

Dersom kommunesenteret blir lagt midt i kommunen, vil det bety at folk slipper å flytte for å fortsette og jobbe i kommunen. Et kommunesenter med flere kompetansearbeidsplasser kan øke attraktiviteten for området, men det er begrenset hvor stor effekten vil være i en liten kommune.

Et annet alternativ er å fordele administrative funksjoner mellom de tre tidligere kommunene. Dette vil ikke gi økonomiske innsparinger.

1.3.3 Demokrati og styring

Kommunene har i dag problemer med at politikerne ofte er inhabile i viktige saker. Dette gjelder også for saksbehandlere. Særlig er det et problem i reguleringsaker.

Sammenslåingen vil redusere dette problemet, men det vil i noen tilfeller fremdeles være små forhold.

Dersom det blir en reduksjon i antall interkommunale samarbeid, vil dette øke rommet for administrativ styring av flere tjenesteområder, samtidig som det vil gjøre tjenesteområdene mer oversiktlige. Imidlertid vil denne kommunen ha behov for samarbeid på flere områder, slik at det er begrenset hvor stor effekt sammenslåingen vil ha på dette problemet.

Denne modellen vil også øke avstanden noe mellom folkevalgte og velgere. Ettersom det er små forskjeller i kommunestørrelse målt i antall innbyggere, vil effekten av dette være jevnt fordelt i regionen.

Denne likevekten mellom kommunene, i kombinasjon med likere fordeling av kraftinntekter, gjør dette til en modell som vil skape mindre friksjon.

Det kan også i denne modellen være fornuftig å etablere lokalutvalg med innflytelse i viktige lokale saker.

1.3.4 Samfunnsutvikling

Den nye kommunen vil bli tre ganger større enn dagens kommuner hver for seg. Det vil gi kommunen en økt tyngde i regionale og nasjonale spørsmål, men kommunen vil fremdeles være en liten distriktskommune.

Det regionale arbeidet kan likevel bli svekket i denne modellen, ettersom mye av det arbeidet som i dag går via Regionrådet med sine fire medlemmer, vil måtte drives av tre kommuner alene. Evje og Hornnes har allerede gitt beskjed om at de ønsker å redusere sitt engasjement i Regionrådet og heller øke sitt eget næringsarbeid. Regionrådet mottar i dag 4 millioner i konsesjonskraft fra fylkeskommunen etter avtale mellom Bykle, Bygland og Valle og Aust-Agder fylkeskommune. Disse midlene vil da kunne bli fordelt på tre kommuner i stedet for fire.

En klar ulempe i et regionalt perspektiv, er at denne sammenslåingen vil bety at bo- og arbeidsmarkedsregionen Evje og Hornnes og Bygland vil bli delt i to. Dette er den regionen der det er størst pendling mellom kommunene.

Denne kommunen vil ikke få økte konsesjonskraftsinntekter, men dersom sammenslåingen gir reduserte kostnader til administrasjon, vil det også her kunne frigjøres midler til å drive mer samfunnsutvikling.

1.4 Alternativ 2b: Bykle, Valle og Bygland nord, samt Evje og Hornnes og Bygland sør

Det er også mulig å tenke seg en modifisert variant av dette alternativet der Bykle, Valle og deler av Bygland går sammen i en ny kommune. Det vil i praksis si at Byglandsfjord og området nordover mot Fånefjell står utenfor, men at Bygland nord for Fånefjelltunnelen inngår i den nye kommunen.

Alternativet for den søndre delen av kommunen, som da blant annet vil inneholde Byglandsfjord, Grendi, Årdal og Longerak, er da å gå sammen med Evje og Hornnes. Per 1.januar 2015 hadde disse bygdene og tettstedene til sammen 570 innbyggere. Dersom disse blir innbyggere i Evje og Hornnes, vil den resterende kommunen ha noe i overkant av 600 innbyggere.

Fordelen med en slik deling, sett fra et regionalt perspektiv, er at denne modellen vil bety at kommunegrensen vil være mer i tråd med dagens pendlingsmønstre, ettersom det er stor grad av pendling mellom Bygland og Evje og Hornnes. Det er relativt kort avstand mellom Byglandsfjord og Evje sentrum, mens det er i overkant av 40 km mellom kommunehuset på Bygland og Rysstad. I et regionalperspektiv er det derfor Byglandsfjordsområdet som vil ha den største gevinsten av dette forslaget til grenseendring.

Et slikt alternativ vil antageligvis få direkte innvirkning på skolestrukturen. Det har vært en nedgang i størrelsen på barnekullene i Bygland. Dette gjør det dyrt å krevende å opprettholde dagens skolestruktur, med én skole på Byglandsfjord og én skole på Bygland.

Dersom denne modellen velges, vil den største endringen antageligvis komme på ungdomsskolesiden. I dag er det kun ungdomstrinn på skolen i Bygland. Dersom denne modellen velges, vil ungdomsskoleelevene som er bosatt i den søndre delen av Bygland søgne til ungdomsskolen på Evje.

Det vil ha mindre betydning for barnetrinnene, samt for barnehagene.

Hvorvidt denne modellen innebærer økte konsesjonskraftinntekter for den nye kommunen i sør, har vi ikke beregnet. Det er også komplisert å regnet ut potensialet for administrative innsparinger i en slik kommune, ettersom kun halvparten av kommunen inngår. Sannsynligvis vil det også være et innsparingspotensial for Evje og Hornnes og Byglandsfjord, men dette vil være mindre enn for de andre alternativene, ettersom Evje og Hornnes i dag har lavere kostnadsnivå enn de andre kommunene. Det nordre

alternativet vil berøres noe, men ettersom det er her kostnadsnivået er høyest, og dermed innsparingspotensialet er størst, vil effekten her være tilsvarende liten.

Det er også usikkert hva dette vil ha å si for mulighetene for å få større fagmiljø innenfor de ulike tjenesteområdene. Sammenlignet med alternativ 2, der hele Bygland går sammen med Bykle og Valle, vil det i denne modellen være et redusert nedslagsfelt for noen av dagens tjenester, inkludert de interkommunale samarbeidene. Dagens barneverntjeneste og PP-tjeneste er eksempler på interkommunale tjenester som i dag dekker de tre nordligste kommunene. På dette området vil det kunne bli noen færre brukere for de øvrige kommunene. Tilsvarende vil Evje og Hornnes få flere brukere.

Ettersom kommuneadministrasjonen i Bygland ligger på selve Bygland, vil en sammenslåing med Evje og Hornnes ikke bety at Byglandsfjord mister arbeidsplasser i kommuneadministrasjonen.

Begge alternativene vil innebære at det blir flere innbyggere per folkevalgt, selv om denne modellen vil innebære relativt flere folkevalgte i den nordre kommunen.

En deling av Bygland kommune vil avhenge både av at Evje og Hornnes ønsker denne løsningen og at det nordre alternativet blir vedtatt. Dersom Bygland sør blir en del av Evje og Hornnes uten at det skjer en sammenslåing i nord, vil Bygland kommune ha svært få innbyggere. Det vil ha stor betydning for kommunens økonomi og mulighet til å opprettholde dagens tjenestetilbud.

1.5 Modell 3: Nullalternativet

Det siste alternativet vi har utredet, er det såkalte nullalternativet. Dette alternativet innebærer at kommunene ikke slår seg sammen, men utvikler det interkommunale samarbeidet videre.

Det er denne modellen med økt interkommunalt samarbeid som er den klart foretrukne modellen blant våre informanter.

Dette alternativet vil i seg selv ikke gi økte inntekter eller effektiviseringsgevinster.

Økt kvalitet og lavere kostnader vil måtte komme gjennom å samarbeide om flere tjenester. Det er et klart potensial for samarbeid på merkantile tjenester.

Kommunene kjøper allerede i dag inn tjenester fra kommuner utenfor regionen. Dette vil også framover kunne kompensere for små fagmiljøer og habilitetsproblemer. Det vil også være mulig å inngå avtaler om tjenestekjøp innad i regionen.

Ivelands rolle i de interkommunale samarbeidene er et usikkerhetsmoment her. Dersom Iveland slår seg sammen med andre kommuner, vil Setesdalssamarbeidene bli mindre. For å bøte på dette må kommunene enten forsøke å utvide samarbeidene mot andre kommuner, redusere tilbudet, eller øke egen innbetaling til samarbeidene.

De store interkommunale samarbeidene som inkluderer en rekke av agderkommunene, vil fortsatt bestå uavhengig av endringer i kommunestrukturen.

Styringsutfordringer

Omfanget av interkommunale samarbeid skaper allerede i dag noen styringsutfordringer. Dersom kommunene velger en modell med utvidet samarbeid, vil styringsutfordringene bli større.

En måte å kompensere for styringsunderskudd er å styrke den regionale koordineringsfunksjonen gjennom Regionrådet.

1.5.1 Samfunnsutvikling

Det er behov for å snu den negative befolkningsutviklingen i Setesdal. Det fordrer at det er behov for videre arbeid med næringsutvikling og samfunnsutvikling. De store samfunnsutviklingsoppgavene krever at regionen taler med én stemme og at kommunene samarbeider om tiltak.

I en slik modell vil Regionrådet få en sentral rolle, både fordi de må koordinere innsatsen på tvers av kommunene, men også fordi Rådet allerede sitter på nødvendig kompetanse og nettverk.

Rådet har allerede spilt en viktig rolle i spørsmål om regional utvikling og i næringsutvikling. Det er rom for å styrke Regionrådets kapasitet ytterligere på dette området. Rådet hadde en kort tid en egen næringskonsulent, dette er også en mulighet for å styrke dette arbeidet framover.

Regionrådet samarbeider i dag med andre regionråd i Agder. Dette samarbeidet har bidratt til at regionen nå har enkelte desentraliserte studier. Dette er en type samarbeid det vil være behov for selv om kommunene slår seg sammen.

Det regionale samarbeidet har knaket litt de siste årene. Iveland meldte overgang til Knutepunkt Sør-

landet allerede for ti år siden. Men også dagens firer-konstellasjon har bydd på problemer de siste årene. Det har særlig vært vanskelig å få til nærings-samarbeid. Det har vært mangel på tillit til at Evje og Hornnes vil ivareta de andre kommunenes interesser. Evje og Hornnes har på sin side ønsket å redusere samarbeidet på nærings-siden og heller øke sitt eget næringsarbeid.

Det har også vært vansker med å få på plass flere interkommunale samarbeid i regionen, og blant annet valgte Evje og Hornnes i sin tid å trå ut av barnevernssamarbeidet og PPT-samarbeidet.

1.5.2 Demokrati og usikkerhet

De demokratiske problemene knyttet til interkommunalt samarbeid vil bli større dersom kommunene

velger en slik modell. Innad i kommunene er det i dag få som mener at demokratiet lider av for mye interkommunalt samarbeid.

Det er en annen demokratisk utfordring ved dette alternativet, og det er at inhabilitetsproblematikken vil fortsette. Men det er også en fordel knyttet til at det er små forhold i kommunene ved at det er kort avstand mellom kommunestyrerepresentantene og velgerne.

Det store usikkerhetsmomentet i denne sammenhengen er i hvilken grad staten vil pålegge kommunene å samarbeide med andre, dersom kommunene ikke slår seg sammen. Det er derfor vanskelig å si hva nullalternativet vil bety for de fire kommunene og for deres innbyggere.

DEL 1: Bakgrunn for utredningen

Kapittel 2. Nasjonal politikk for ny kommunestruktur

Regjeringsplattformen (Regjeringen, 2013) til den sittende regjeringen slår fast både Regjeringens intensjon om sammenslåing og formålet med sammenslåingen:

«Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden ... En mer robust kommunestruktur vil sikre mer kompetanse og større faglighet i den enkelte kommune.»

Målene for reformen som Stortinget har sluttet seg til, er å sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati.

2.1 Bakgrunnen for reformen

Regjeringens utgangspunkt for reformarbeidet er at dagens kommuner har et varierende grunnlag for å kunne møte dagens og fremtidens utfordringer. Økt oppgaveomfang og flere spesialiserte oppgaver, stiller store krav til kommunene om sterke fagmiljøer og tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Utviklingen fremover vil gi økt konkurranse om den kompetente arbeidskraften, og kommunene må være attraktive arbeidsgivere for å tiltrekke seg den arbeidskraften de har behov for.

Omfanget av interkommunalt samarbeid har vært økende de siste ti år, som svar på behovet for å ivareta lovpålagte oppgaver med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Små kommuner deltar i flere samarbeid innenfor helse- og omsorgssektoren enn større kommuner.

Dette har blitt tolket som et tegn på at dagens oppgaver allerede er for store for mange av de norske kommunene. Regjeringsplattformen påpeker også at omfattende interkommunalt samarbeid svekker lokaldemokratiet, blant annet ved at mulighetene for de folkevalgte til å se flere oppgaver i sammenheng reduseres. Dette svekker innbyggernes muligheter til oversikt og innsyn i de beslutninger som

treffes. Interkommunalt samarbeid har blant annet hatt den konsekvensen at ansvaret for viktige kommunale oppgaver som produksjon av velferdstjenester er blitt flyttet fra kommunestyre over i styrene i interkommunale selskaper.

I meldingsdelen i kommuneproposisjonen som ble lagt frem i mai 2015 pekes det på sentrale utfordringer på kort og lang sikt for norske kommuner, som begrunner et reformbehov ytterligere. Disse utfordringene omhandler befolkningsutviklingen, som vil medføre økt sentralisering, og et etterhvert manglende samsvar mellom administrative og funksjonelle inndelinger av kommunene¹.

Slik det framgår av stortingsmeldingen², skal reformen sikre spredning av makt og at samfunnet skal bygges nedenfra og øke kommunenes handlingsrom. Der omfattende interkommunalt samarbeid vil svekke lokaldemokratiet er tanken motsatt at større kommuner som kan løse større oppgaver under kommunens kontroll, vil styrke lokaldemokratiet. Flere oppgaver i større kommuner vil bidra til utvikling av mer helhetlige og sammenhengende tjenestetilbud og samtidig bidra til større interesse for lokalpolitikk.

Videre slår meldingen fast at generalistkommunesystemet fortsatt skal være hovedmodell, noe som gir oversiktlig offentlig forvaltning og mindre sektorisering og gråsoner. En rekke prosesser er fra før igangsatt som berører ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene, men departementet legger til grunn at det fortsatt skal være tre forvaltningsnivåer.

2.2 Incentiver

Det er utarbeidet noen incentiver for reformen. Noen av incentivene er av økonomisk art. I en pressemelding mai 2015, presiseres det fra departe-

¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Kommunereform. Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S)

² Kommunal- og Moderniseringsdepartementet: Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner

mentet at regjeringen ønsker å styrke forutsigbarheten i reformprosessen³, ved blant annet å understreke at sammenslåtte kommuner vil få et inndelingstilskudd som tilsvarer de basistilskuddene de allerede får, samt regionalpolitiske tilskudd og småkommunetilskudd.

Størrelsen på inndelingstilskuddet skal videre beregnes ut fra inntektssystemet fra 2016, og endringer i inntektssystemet frem til 2019 vil ikke påvirke størrelsen på inndelingstilskuddet. Denne presiseringen kommer som en følge av varsel i kommuneproposisjonen om endringer i inntektssystemet i 2017.

Ande incentiver handler om å styrke lokaldemokratiet gjennom å øke det lokale handlingsrommet.

Det varsles om tiltak for redusert statlig styring for å gi kommuner større frihet til å tilpasse velferdstilbud til innbyggernes behov. Det skal i tillegg gjøres vurderinger om det skal være adgang til å pålegge interkommunale samarbeid der hvor sammenslåing av kommuner ikke er mulig, for å sikre kvalitet i offentlige tjenester. Alle kommuner som slår seg sammen skal få reformstøtte, inkludert kommuner under 10 000 innbyggere. Setesdalskommunene vil dermed også kvalifisere til reformstøtte.

2.3 Ti kriterier for kommuneinndeling

Som del av regjeringens arbeid med kommunereformen ble det nedsatt et ekspertutvalg for å utarbeide kriterier for god kommunestruktur og fremtidig oppgaveløsning i kommunene.

Utvalget leverte sine rapporter i 2014, og la noe av grunnlaget for regjeringens forslag til reform. Utvalget kom fram til at følgende kriterier burde legges til grunn for en ny kommuneinndeling:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Kriteriene tok utgangspunkt i hvordan kommunene skulle kunne ivareta de overordnede hensyn knyttet til kommunens ansvar for tjenesteyting, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokratisk arena.

De ti kriteriene for kommunene ble også supplert med to kriterier for staten, nemlig en bred oppgaveportefølje og statlig rammestyring.

Ekspertutvalgets rapport munnet ut i tre anbefalinger:

1. Kommunene bør ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning

Begrunnelsen for minstestørrelsen var blant annet å styrke fagmiljøene i de minste kommunene slik at de er i stand til å holde tilstrekkelig kvalitet i oppgaveløsningen.

2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Bedre kommunikasjon, samt befolkningsutviklingen generelt har endret seg. Dette har betydd at kommunestrukturen i dag i liten grad samsvarer med de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene. Utvalget mente at kommuner på 15 000–20 000 innbyggere ville bety at kommunegrensene i større grad ville samsvare med de funksjonelle regionene.

3. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer

Begrunnelsen for dette er noe vagere enn for de andre punktene. Utvalget viser at det er ulike funn rundt sammenhengen mellom kommuneinndeling og demokratiske verdier. Én fordel med sammenslåing er blant annet at det vil redusere behovet for interkommunalt samarbeid og at dette vil gi en demokratisk gevinst. Samtidig er også utvalget påpasselig

³ www.regjeringen.no/nb/aktuelt/styrker-forutsigbarheten-i-kommunereformen

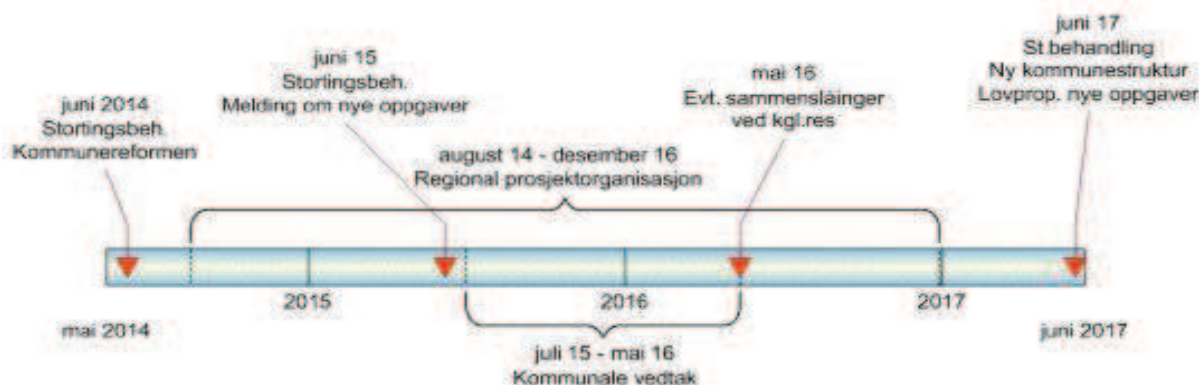
med å si at det er nødvendig å sette i verk ulike demokratiltak i de sammenslåtte kommunene.

2.4 Utredningsprosessen og tidslinje for kommunereformen

Kommunal- og Moderniseringsdepartementet har utarbeidet en veileder for kommunene som et verktøy for arbeidet med de lokale prosessene frem til et vedtak om sammenslåing i kommunestyrene. Under behandlingen av reformen i Stortinget våren 2014, ble det understreket at alle kommuner har et utredningsansvar, og regjeringen legger opp til en reformperiode som vil vare frem til 1. januar 2018, med forventning om at vedtak om sammenslåinger vil være vedtatt.

Regionale prosesser har vært igangsatt i de fleste fylker, under ansvar av fylkesmennene som gjennom prosessveiledere skal bistå og lede arbeidet. I flere regioner har regionråd og rådmannsmøter vært arrangert på tvers av kommuner og fylkeskommuner for å igangsette arbeidet med å vurdere sammenslåinger. Målsetningen med disse prosessene er å skaffe oversikt over hvor kommunene selv står og å kartlegge de viktigste utfordringene. Lokalt eierskap til denne delen av prosessen vil legge et grunnlag for å oppnå en felles virkelighetsforståelse, både for kommunestyrerepresentanter og innbyggere. Departementet påpeker at drøfting av kommunens fremtid ikke bare er en oppgave for rådmenn og ordførere, men krever en bred demokratisk prosess.

Figur 1 Tidslinje for kommunereformen fra mai 2014 til juni 2017. Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.



Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger opp til to ulike løp for reformperioden, hvorav kommunene må velge å følge ett:

1. Kommuner som vedtar sammenslåing senest høsten 2015: Kongelig resolusjon

Kongen i statsråd har myndighet til å vedta sammenslåinger der kommunene er enige. For kommuner som gjør kommunestyrevedtak i løpet av høsten 2015, vil departementet legge til rette for at sammenslåing skal kunne vedtas på nasjonalt nivå i løpet av våren 2016. Disse sammenslåingene vil kunne tre i kraft fra 1. januar 2018. Dersom kommuner fatter vedtak om sammenslåing vinter eller tidlig vår 2015, vil departementet forsøke å imøtekomme dette ved å fremme kongelig resolusjon sommeren 2015. En slik sammenslåing vil kunne tre i kraft 1. januar 2017.

2. Proposisjon om en helhetlig kommunestruktur til Stortinget våren 2017

I reformen legges det opp til at kommunene fatter vedtak innen sommeren 2016. Regjeringen planlegger å fremme en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur våren 2017. Kommunale vedtak som fattes høsten 2015, men som av ulike årsaker ikke følges opp av kongelig resolusjon våren 2016, vil også bli inkludert i proposisjonen. De tilfellene vil dette gjelde for er når flere enn én kommune i en sammenslåing vil skifte fylke, eller at sammenslåingen ikke er i tråd med de nasjonale målene for reformen.

Departementet legger til grunn at sammenslåingene som et utgangspunkt vil iverksette senest fra 1. januar 2020.

Kapittel 3. Om utredningen

Oppdraget er en bestilling fra Setesdal regionråd om utredning av kommunereform og mulig sammenslåing i Setesdal. Kommunene Bykle, Valle, Bygland og Evje og Hornnes, samt Setesdal som region som er rammen for utredningen. Utredningen skal danne beslutningsgrunnlag for kommunene i Setesdal når de skal ta stilling til en mulig kommunesammenslåing. Mandatet har inkludert å utrede alternativer til sammenslåing, som supplement av interkommunale samarbeid, regionsamarbeid og avtalefestet kjøp av tjenester.

I henhold til oppdragsbeskrivelsen har følgende tema vært belyst:

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- Økonomisk bærekraft – robuste kommuner
- Strukturelle samfunnsendringer
- Levende lokaldemokrati – og deltakelse

Utredningsarbeidet skal bidra til å avklare kommunenes standpunkt. Vi har derfor også undersøkt relevante momenter og perspektiver i de lokale og regionale diskusjonene. Både fordeler og ulemper ved de ulike alternativene har vært vurdert, slik at nyanterte vurderinger ligger til grunn for utredningen.

3.1 Problemstillinger

Endret kommunestruktur er et virkemiddel for målene i kommunereformen om å sikre gode, likeverdige tjenester til innbyggerne i kommunene, levende lokalsamfunn, velfungerende lokaldemokrati og en bedre samfunnsutvikling.

Hovedformålet med utredningen er å få et kunnskapsgrunnlag for å avgjøre om videre interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslåing er det beste virkemiddelet for å nå målene.

I tillegg til å dekke de fire temaområdene, har utredningsarbeidet tatt utgangspunkt i Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder for kom-

munene⁴, som er et verktøy for arbeidet med de lokale prosessene frem til eventuelle vedtak om sammenslåing i kommunestyrene.

3.2 Tre veier framover

Det ligger i mandatet at utredningen skal se på ulike modeller for en kommunesammenslåing. I tillegg skal rapporten utrede alternativer til sammenslåing. Det siste innebærer å utrede muligheten for å utvikle Setesdal som en region, der de fire kommunene ikke slår seg sammen. Dette er det såkalte nullalternativet. I dette ligger det at kommunene må samarbeide mer om tjenesteproduksjon og regional utvikling, enn det de gjør i dag.

Oppdragsgiver skisserte i utgangspunktet tre mulige sammenslåingsalternativer. Disse tre innebar følgende forslag til sammenslåing:

- Bykle, Valle, Bygland og Evje og Hornnes
- Bykle Valle og Bygland, uten Evje og Hornnes
- Bykle og Valle som én kommune og Bygland og Evje og Hornnes som én kommune

I tillegg har vi sett på en alternativ variant av den siste modellen, der Bygland kommune deles slik at den øvrde delen av kommunen slår seg sammen med Bykle og Valle, og den søndre delen av kommunen slår seg sammen med Evje og Hornnes.

Det ble i løpet av oppdraget klart at det ikke var noen oppslutning om den siste modellen, der to og to kommuner slår seg sammen. Denne modellen er derfor ikke nærmere utredet i denne rapporten.

3.3 Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Kommunereformens intensjon om større kommuner som forutsetning for å sikre innbyggere god nok kvalitet og kompetanse i kommunenes tjeneste-

⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Veien mot en ny kommune. Veileder for utredning og prosess

yting, har dannet bakgrunnen for drøfting av muligheter og konsekvenser av en eventuell sammenslåing sammenliknet med om å fortsette som separate kommuner, med mer interkommunalt samarbeid. Setesdal regionråd har ønsket at utredningen skal drøfte de ulike alternativene, og vurdere integrering og forenkling av organiseringen av samarbeidene og avtaler om innkjøp.

Utredning har formulert alternative modeller for tjenesteproduksjon som har vært basert på kartlegging av dagens situasjon og organiseringen av de ulike samarbeidsformene, §27 eller §28-samarbeid, IKS eller AS. Slik kartlegging har vært gjennomført med sikte på å legge frem ulike alternativer og vise konsekvensene av de ulike valgene for de enkelte kommunene og for kommunene sammen. Datagrunnlaget for denne delen av utredningen har vært:

- Intervjuer med administrativ og politisk ledelse, samt ansatte i de ulike samarbeidene og tillitsvalgte i kommunene
- Selvrapportering fra kommunene og interkommunale samarbeid
- Analyse av KOSTRA-data

3.4 Økonomisk bærekraft

Utredningen har drøftet utsikter og konsekvenser av ulike alternativer for samarbeid eller sammenslåing, med tanke på at kommunene har ulikt inntektspotensial og driftsnivå. Hvordan effektene av reformstøtte, inndelingstilskudd og konsesjonskraft vil virke inn på de ulike alternativene har blitt vurdert. Effektivitet, harmonisering og investerings- evne har også blitt drøftet innenfor rammene av de ulike alternativene, i likhet med driftsmessige forhold, som muligheter til å oppnå stordriftsfordeler og hvordan avstandsurempere vil virke inn. Oppsummert, har utredningen i denne delen hatt fokus på effekter for kommunene hver for seg og samlet, basert på:

- Reformstøtte
- Inndelingstilskudd
- Konsesjonskraft

Den økonomiske statusen har vært kartlagt, med spesiell vekt på den økonomiske handlefriheten til den enkelte kommune. Kommunenes økonomiske handlefrihet avhenger av lånegjeld og netto driftsresultat, og hvorvidt den enkelte kommune har mu-

ligheter til å sette av midler til fremtidige investeringer eller håndtering av uforutsette økonomiske forpliktelser. Reell handlefrihet avhenger også av investeringsbehovet. Derfor har vi sammenliknet kommunenes handlingsfrihet opp mot forventet investeringsbehov, for å kunne si noe om den reelle handlingsfriheten som kommunene står overfor hver for seg og samlet. Datagrunnlaget for denne delen av utredningen har vært:

- Intervjuer med administrativ og politisk ledelse
- Analyser av KOSTRA-data og SSB-data
- Økonomiske oversikter fra kommunene

3.5 Samfunnsutvikling og strukturelle endringer

Kommunene i Setesdal har utfordringer knyttet til folketallsutvikling og vekstpotensialet for næringsutvikling og attraktivitet, samlet og kommunevis. Folketallsutvikling og næringsutvikling har vært diskutert i sammenheng for å gjøre vurderinger av hvilke muligheter sammenslåinger eller alternative samarbeidsmodeller vil gi for en helhetlig samfunnsutvikling. Denne delen av utredningen har inkludert kartlegging av næringsstrukturen og analyse av nåværende situasjon blant kommunene, ved å undersøke spredningen i næringsstrukturen på tvers av kommunene, og basert på oversikter over typer bransjer som er representert i regionen. Sammensetningen av kompetanse og hvordan organiseringen av næringsutviklingsarbeidet er i kommunene, har også vært viktige tema for å vurdere mulighetene for en overordnet samfunnsutvikling.

Sammensetningen av næringsstrukturen i hver kommune har betydning for kommunenes robusthet, og har vært undersøkt ut fra fire forhold:

- Hjørnestensbedrift: Steder som er avhengige av en stor bedrift eller ett hovedinntektsgrunnlag, er mer sårbare enn steder hvor næringslivet er mer sammensatt.
- Bransjespesialisering: Dersom en stor andel av næringslivet er innenfor en bestemt bransje, vil dette øke risikoen for nedgangskonjunkturer.
- Offentlig sektor: Dersom en stor andel av sysselsetting skjer i offentlig sektor, kan dette (alt annet likt) være negativt for veksten i annen næring. Samtidig vil et innslag av offentlig sektor være positivt med hensyn til å redusere sårbarhet ved lavkonjunktur.

- Pendling: Å være del av en større arbeids- og bosettingsregion, med høy andel intern pendling, styrker regionen som helhet. Spesielt små kommuner med få utpendlere vil være mer sårbare.

Datagrunnlaget for denne delen av utredningen har vært:

- SWOT-analyse av næringslivet i de fire kommunene, gjennomført med medvirkning fra nøkkelpersoner i hver kommune
- Analyse av SSB-data
- Analyse av ORIS-data

3.6 Levende lokaldemokrati og deltakelse

Hvilke effekter sammenslåing eller alternative modeller for samarbeid vil ha for lokaldemokratiet har vært vurdert og drøftet for å avdekke ulike styringsutfordringer knyttet til de ulike alternativene. Dagens lokaldemokrati og styringsmodeller i de fire

kommunene har vært studert for å gjøre vurderinger av alternative løsninger for lokalpolitisk deltakelse. Forholdene som har vært undersøkt i hver kommune inkluderer:

- Utvalgsstruktur
- Størrelse på kommunestyret (forholdstall mellom velgere og folkevalgte)
- Muligheter for å opprette «kommunedelsutvalg»
- Muligheter for å opprette lokal valgkretser
- Betydningen av lokal deltakelse og inkludering via nye møtearenaer og lokale høringer

Datagrunnlaget for denne delen av utredningen har vært:

- Intervjuer med politisk og administrativ ledelse
- Dokumenter og lovverk
- KOSTRA-data
- SSB-data om valgdeltakelse

DEL 2: Utviklingstrekk, tjenestruktur, økonomi og samfunnsutvikling i kommunene

Kapittel 4. Utviklingstrekk i kommunene

Ett av rasjonalene bak ideen om å slå sammen kommuner, er den endrede geografien som har oppstått mange steder i landet. Den forrige store kommunesammenslåingsperioden i Norge, fram til midten av 1960-tallet, var basert på data som i stor grad var hentet inn før bilen kom i allmenn bruk og kommunikasjonene var helt andre enn i dag. Dermed var også 60-tallets kommunegrenser mange steder i landet utdaterte allerede da strukturen ble lagt. Særlig var det et problem at mange av de små bykommunene forble inneklemt. I dag er situasjonen ytterligere endret. Utstrakt arbeidspendling og bedrede kommunikasjoner har gjort at det er vokst fram geografisk vide, integrerte bo- og arbeidsmarkeder på tvers av historiske kommunegrenser.

Ett annet rasjonale er knyttet til forestillingen om at moderne kommuner trenger et visst befolkningsunderlag for å yte profesjonelle tjenester av høy kvalitet. På 1960-tallet dannet innføringen av den nye ni-årige grunnskolen en viktig mal for hvor stor en kommune burde være. I dag er disse kravene langt større både i forhold til hvilke tjenester som skal regnes inn og i forhold til terskler for befolkningsunderlag.

4.1 Kommunestruktur i dagens Setesdal

Også i Setesdal har disse utfordringene vært sentrale. Dalen var historisk preget av kommuner som var små i folketall, men store i utstrekning. Den første kommunesammenslåingen i nyere tid kom i 1960 da Hornnes og Evje ble slått sammen. To år senere ble Hylestad og Valle slått sammen etter å ha vært delt siden 1915. Siden dette har hovedstrukturen ligger fast. På regionalt nivå kan vi likevel merke oss at Iveland i løpet av de siste årene har drevet ut av Setesdals-samarbeidet og mer orientert seg inn mot Knutepunkt-regionen rundt Kristiansand.

Dersom vi ser til de nye byregiondannelsene, som utfordrer dagens kommuneorganisering, berører disse mest Nedre Setesdal. Det potensielle pendlingsområdet rundt Agderbyen når i beste fall til

sørenden av Byglandsfjorden⁵, mens Evje i mindre målestokk danner sentrum i et eget handels- og pendlingsomland. Ivelands reorientering mot Kristiansand må ses som en reaksjon på disse utviklingstrekkene og som en naturlig tilpasning til en utvidet bystruktur i landsdelen.

Utfordringen for de midtre og øvre delene av dalen er at sentrene her er for små og ligger for spredt til å gi opphav til denne type arbeidsmarkedsdannelse. Dette er en strukturutfordring som ikke avbøtes gjennom en kommunereform, men som heller kan gi opphav til ytterligere svekkelse av dagens senterstruktur som resultat. Fra et slikt perspektiv har Setesdal ikke noe behov for en kommunereform.

Fra et tjenesteperspektiv kan det fortone seg annerledes. Setesdalskommunene hadde ved inngangen til 1960-tallet allerede marginale forutsetninger for å møte de kravene som ble stilt til en moderne kommune på grunn av lavt folketall og begrensede økonomiske ressurser. Etableringen av et økonomisk regime for kanalisering av inntekter fra kraftutbygging til vertskommunene, skulle endre dette fullstendig. Særlig fikk de to kommunene øverst i dalen, Bykle og Valle, dermed ressurser til å bygge ut et kommunalt tjenestenivå som ble blant det beste i landet, mens særlig Bygland ble sittende igjen med et svakt ressursgrunnlag. For folketallet fikk denne utviklingen i inntekter bare virkninger i Bykle, som over et halvt århundre senere har fått økt sitt folketall til omtrent det doble.

I dag er situasjonen den at kommunene i Setesdal hver for seg kan bli for små for de nye oppgavene som kommunesektoren skal aksle, samtidig som det økonomiske ressursgrunnlaget, også i kraftkommunene, er kommet under press.

4.2 Sentrale utviklingstrekk i Setesdal

Spørsmålet er nå om denne utviklingen vil fortsette og hva slags konsekvenser dette vil ha. Dersom befolkningsnedgangen i deler av regionen fortsetter,

⁵ Engebretsen Ø. og A. Gjerdåker: Potensial for regionforstørring. TØI-rapport 1208/2012

vil dette skape press på tjenestrukturen. Et grunnleggende spørsmål i en slik utredningssammenheng er om strukturendring vil kunne ha en effekt på utviklingen i regionen og eventuelt bidra til å sikre at kommunene kan opprettholde dagens tjenestruktur og ikke minst dagens tjenestenivå.

Vi vil i det videre presentere status i Setesdalskommunene i dag, samt sentrale utviklingstrekk for regionen.

4.2.1 Sterk økonomi og gode tjenester

Befolkningsstagnasjon til tross, Setesdalskommunene leverer gode tjenester til innbyggerne. Riktignok har flere av kommunene høyt kostnadsnivå. Men med foreløpig sterk økonomisk rygg, kan en liten kommune som Bykle levere noen av landets

beste tjenester innenfor områder som barnehage og eldreomsorg.

Kommunebarometeret for 2014 viser at Bykle og Valle kan tilby sine innbyggere noen av landets beste tjenester. Når disse to kommunene kommer betydelig dårligere ut i sammenlagtrangeringen, skyldes at rangeringen tar hensyn til inntektsnivå i kommunene.

I henhold til rangeringen ligger kommunene på henholdsvis 98. plass, 176. plass, 253. plass og 260. plass, rangert etter måling av 127 ulike nøkkeltall innenfor 13 områder. Evje og Hornnes er rangert som beste kommune i Aust-Agder og Bygland er rangert som nr. 3.

Tabell 1 Kommunebarometeret 2014. Rangering på de seks viktigste nøkkelområder

Kommune	Sammenlagt rangering	Grunnskole	Eldreomsorg	Barnevern	Barnehage	Helse	Økonomi
Evje og Hornnes	98	278	44	101	329	142	98
Bygland	176	102	37	96	209	73	16
Bykle	253	134	8	49	2	12	19
Valle	260	103	13	9	3	8	49

4.3 Setesdal som region

Setedalskommunene deler, utover at de geografisk har det til felles at de ligger langs Otra med Setesdalsheiene på hver sine side av dalen, også flere felles kulturtradisjoner. Setesdal har vært kjent for sin tradisjonelle bondekultur, og blant annet sølvmedkunst har vært en viktig del av denne tradisjonen. I dag har den voksende turistnæring satt sitt preg på den nordre delen av dalen, med storstilt hytteutbygging og et velutviklet alpintilbud.

4.3.1 En funksjonell region?

Selv om setesdalskommunene deler en felles kulturtradisjon, betyr ikke det at de nødvendigvis er del av samme funksjonelle region. Dette spørsmålet er i denne sammenhengen viktig, fordi det er et ønske at kommunereformen blant annet skal føre til at det blir større sammenfall mellom dagens funksjonelle regioner og kommunegrensene.

Regionforstørring har lenge vært en villet strategi fra skiftende regioner fordi den skaper større og mer allsidige arbeidsmarkeder og dermed også mer robuste regioner. Spørsmålet er om en slik prosess har funnet sted i Setesdal og gitt regioner som favner utover de enkelte kommunene.

Det er ulike måter å dele inn funksjonelle regioner på. Én slik inndeling er bo- og arbeidsmarkedsregioner. Gundersen og Juvkams (2013) gjennomgang av norske regioner, deler Setesdalsregionen i to BA-regioner.

Evje og Hornnes og Bygland er den ene, Valle og Bykle den andre. Det er en viss pendling også mellom disse, men hovedbildet er at disse er to separate regioner.

Som det fremgår av tabellen under, pendler omtrent 25 prosent av arbeidsstokken ut av regionen. I begge kommunene er det slik at flertallet av arbeidstakerne arbeider i samme kommune som de

bor. For Bygland er det likevel slik at bortimot halvparten av innbyggerne arbeider i en annen kommune enn Bygland. 17 % av disse arbeider i Evje og

Hornnes, mens de resterende jobber i andre kommuner. Det er noen færre som bor i Evje og Hornnes som arbeider i Bygland.

Tabell 2 Yrkesaktive etter oppmøtekommune. 2011. Evje og Hornnes og Bygland. Alle tall i prosent.

	Bostedskommunen	Senterkommunen	Regionen ellers	Regionen samlet	Utenfor regionen
Evje og Hornnes	66,9		6,9	73,8	26,2
Bygland	57,4		17,3	74,7	25,3

Kilde: Tabell 35 i Gundersen og Juvkvam (2013)

Valle og Bykle har sammenlignet med Evje og Hornnes og Bygland noe lavere utpendling av regionen. For begge kommunene er det slik at de fleste bor og

arbeider i samme kommune, og det er relativt liten inn- og utpendling mellom de to kommunene.

Tabell 3 Yrkesaktive etter oppmøtekommune. 2011. Valle og Bykle. Alle tall i prosent.

	Bostedskommunen	Senterkommunen	Regionen ellers	Regionen samlet	Utenfor regionen
Valle	73,3		4,3	77,6	22,4
Bykle	80,2		4,6	84,8	15,2

Kilde: Tabell 36 i Gundersen og Juvkvam (2013)

Til tross for at kommunene hører hjemme under en felles regional overbygning, inngår de med andre ord ikke i samme funksjonelle region.

Men kommunene er heller ikke en integrert del av bo- og arbeidsmarkedsregionen rundt Kristiansand. Det er riktignok noe pendling sydover mot Kristiansand fra Evje og Hornnes og Bygland kommune. Om lag 10 % av arbeidstokken i Evje og Hornnes pendler til Kristiansand, og omtrent 8 % av arbeidstokken i Bygland gjør det samme. Slik sett kan Evje og Hornnes og Byglandsfjord i noen grad sies å utgjøre en del i en sammenhengende funksjonell akse ned mot Agderbyen. Nord for Byglandsfjord tettsted er det imidlertid vanskelig å snakke om noen funksjonell integrasjon med egendynamikk. Til det er avstandene for store og arbeidsplasskonsentrasjonene for små.

Utviklingsmessig er det derfor behovet for å snu stagnasjon til vekst som er Setesdals samlede utfordring.

4.3.2 Setesdal som politisk region

Setesdalskommunene har i dag en felles regional overbygning i Setesdal Regionråd. Regionrådet ble etablert i 1995 og besto den gang av de fire Setesdalskommunene samt Iveland kommune.

Det er utviklet en rekke interkommunale samarbeid i regionen, og et flertall av disse dekker alle de fire kommunene som står i sentrum for denne utredningen.

Selv om Iveland dag ikke er en del av regionrådet, deltar de fremdeles i en rekke av de interkommunale samarbeidene, men de har signalisert at de på sikt skal tre ut av ett av samarbeidene.

4.4 Demografisk utvikling i Setesdal

Setesdal lider under ett av de utviklingstrekkene som er felles for hele landet, nemlig sentralisering. Det har gjennom de siste tiårene skjedd en sentralisering av befolkningen i Norge, der en stadig større andel av befolkningen lever i eller nær større bysentra. Utviklingen viser at det er en betydelig økning i folketallet i de store kommunene og en betydelig nedgang i kommuner som nå har under 4 000 innbyggere.

Et annet forhold som påvirker strukturen i kommunene er at en bedre helse har bidratt til at forventet levealder har steget med mer enn to år per tiår de siste 100 årene (Vabo, 2014). Det er forventet at

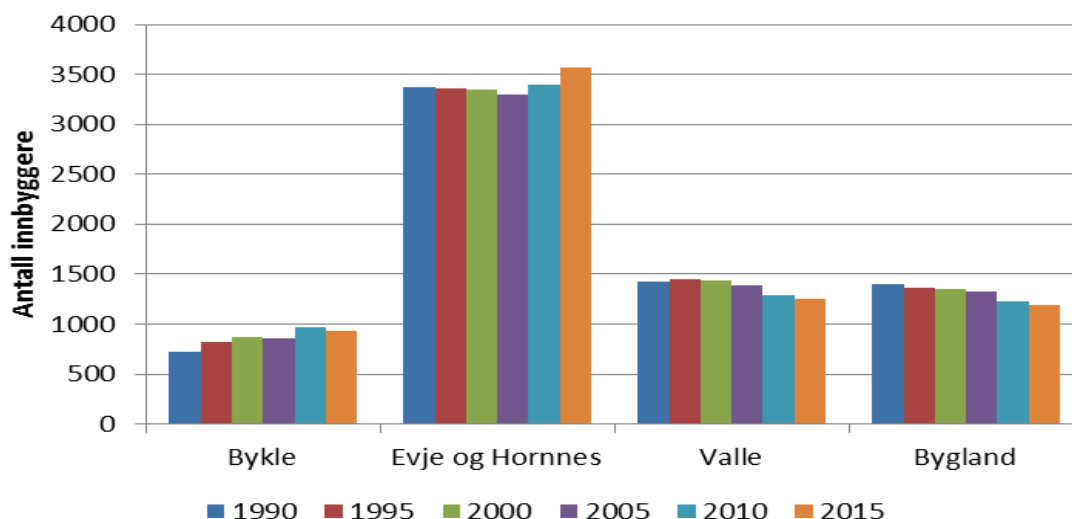
fram til neste hundreårsskifte vil levealderen fortsette å øke med vel ett år per tiår som følge av lavere dødelighet blant de eldre.

Dette medfører at befolkningen i mange kommuner i landet forventes å få en stadig høyere gjennomsnittsalder. I kommunestruktur-sammenheng vil denne endringen påvirke kommunene i forhold til hvilket tjenestetilbud de må planlegge for i fremtiden, og for mange kommuner vil det trolig være en stor utfordring å tiltrekke seg nok kompetent arbeidskraft.

Historisk utvikling

Kommunene i Setesdal er, som tabellen under viser, forskjellig i forhold til befolkningsstørrelse. Bykle kommune hadde litt under 1000 innbyggere i 2015 mens Evje og Hornnes hadde litt over 3500 innbyggere på samme tidspunkt.

Figur 2: Oversikt over befolkningsutviklingen fra 1990 til 2015. Kilde: SSB



Figuren over viser befolkningsutviklingen fra 1990 og frem til 2015. I en rapport fra 2013 skrevet av SSB om befolkningsutviklingen i Norge fremkommer det at befolkningsutviklingen har vært betraktelig lavere i mindre kommuner. Denne trenden er også gjeldene i Setesdal hvor Evje og Hornnes har den største økningen i innbyggertall siden 1990 etterfulgt av Bykle.

4.5 Prognoser for befolkningsutviklingen i region

Befolkningsutviklingen er viktig for at et lokalsamfunn, kommune, region eller fylke skal utvikle seg videre. Under har vi presentert befolkningsutviklingen i Norge, Setesdal og Evje og Hornnes i to perspektiver. Det ene som er et mer langsiktig perspektiv, dvs. at vi har tatt utgangspunkt i befolkningen i 1990 og sett på den reelle utviklingen

tom 2014, og derfra lagt middelalternativet til SSB til grunn. Det andre er et fremtidsrettet perspektiv basert på den prognostiserte utviklingen fra 2015 til 2040. Den prognostiserte utviklingen er også basert på middelalternativet til SSB.

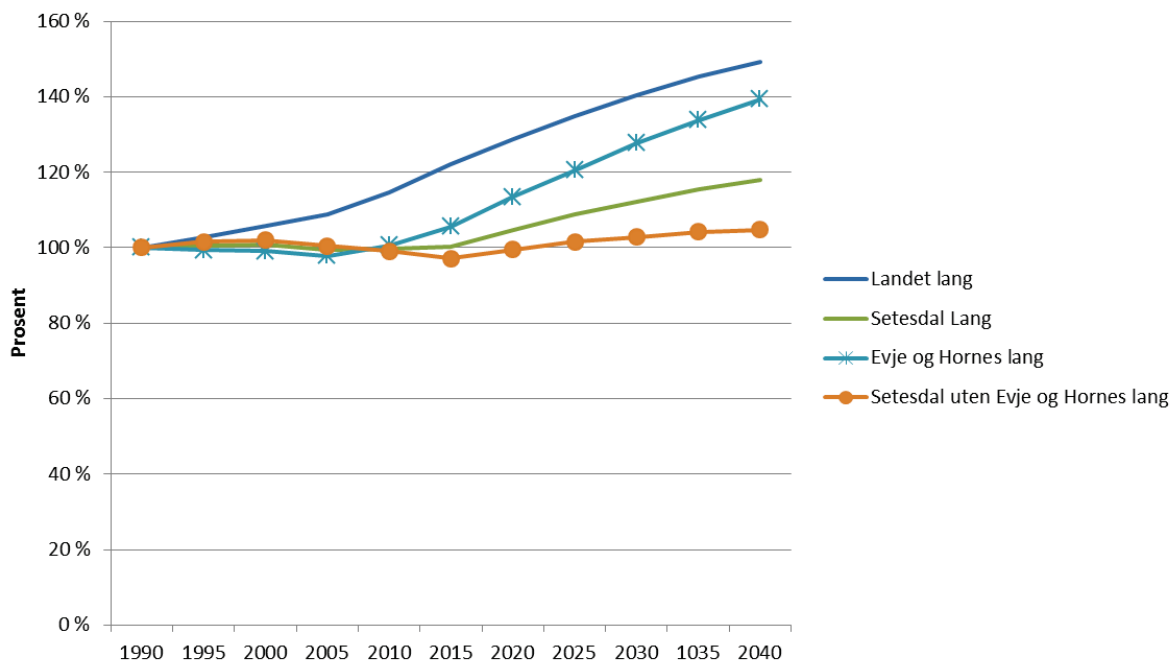
SSB publiserer hvert år oppdaterte befolkningsframskrivninger. Framskrivningene lages i flere ulike alternativer, der det legges inn ulike forutsetninger for de fire komponentene som bestemmer folketallsutviklingen.

- Barnetall per kvinne, det vil si fruktbarhet
- Levealder (dødelighet)
- Innenlandske flyttinger
- Nettoinnvandring (innvandring minus utvandring).

Middelalternativet (MMMM) er det som SSB kaller hovedalternativ, og det som er benyttet i denne analysen. MMMM viser at det er lagt til

grunn middels utvikling innenfor alle de fire komponentene.

Figur 3: Befolkningsutvikling i perioden 1990 til 2040. Kilde: SSB



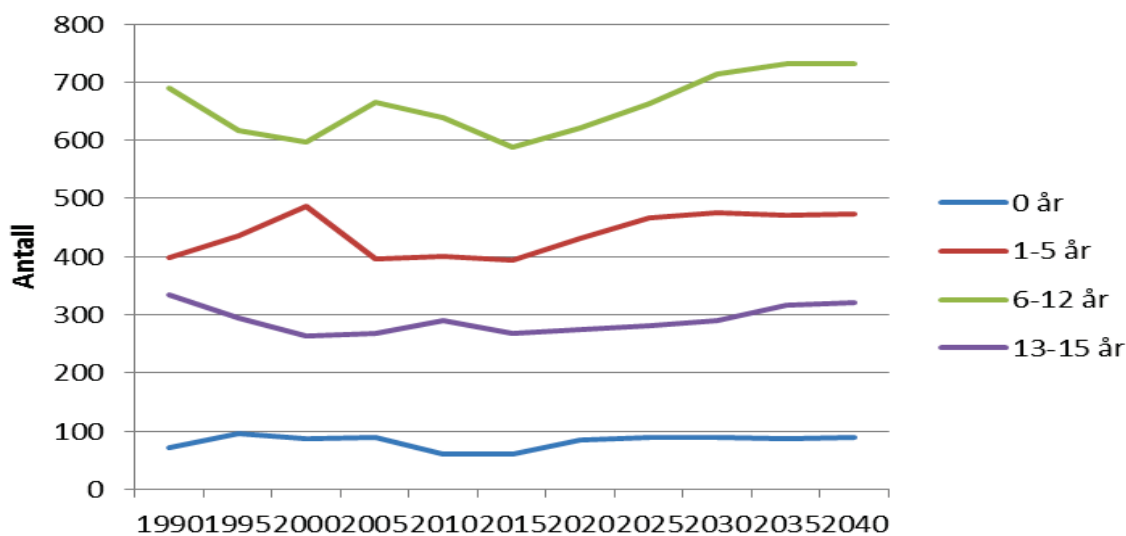
Grafen over viser at Setesdal siden 1995 har hatt en svakere befolkningsutvikling enn landet for øvrig. Dersom vi kun ser på Bykle, Valle og Bygland, ser vi at de disse kommunene har hatt en vesentlig lavere befolkningsutvikling siden 1990, sammenlignet med landet for øvrig og Evje og Hornes.

Dersom man ser isolert på befolkningsframskrivningen vil Evje og Hornes ha en utvikling som er litt under landet samlet sett, mens de andre kommunene ser ut ifra prognosen ut til å opprettholde befolkningstallet. Samlet for Setesdal viser prognosen

at regionen vil ha en lavere utvikling enn landet for øvrig.

I de to neste figurene har vi sett nærmere på gruppen av innbyggere fra 0 til 15 år. Her ser vi en økning i antall innbyggere i aldersgruppene 1-5 og 6-12 år. Fødselsraten vil derimot være relativt stabil i perioden frem mot 2040 ifølge SSBs prognoser. Her må det bemerkes at denne delen av prognosen er beheftet med størst usikkerhet.

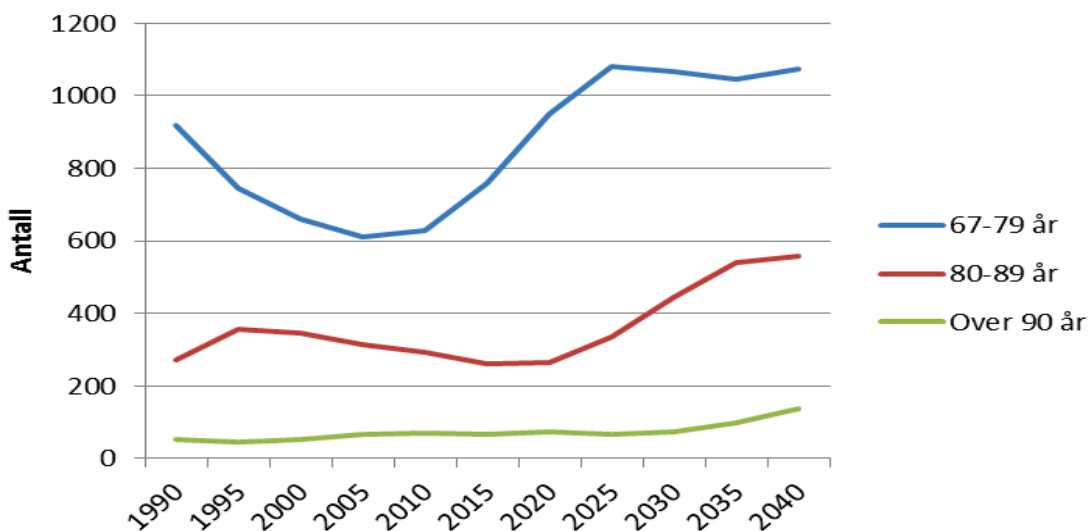
Figur 3: Oversikt over utviklingen i antall innbyggere i alderen 0-15 år i perioden 1990 - 2040. Kilde: SSB



Av grafen kan det utledes helt overordnet at kommunene i Setesdal vil oppleve en svak vekst både i behovet for barnehageplasser og for grunnskoleplasser, men at det kan være forskjeller mellom de ulike geografiske delene av regionen.

Om vi derimot ser på gruppen av personer over 67 år, ser vi en stor økning i andelen av personer fra 67-79 år og personer i alderen mellom 80 og 89 år.

Figur 4: Oversikt over utviklingen i antall innbyggere i alderen 67 år eller eldre i perioden 1990 - 2040. Kilde: SSB



Prognosene viser at det vil skje en markant økning i antall eldre i Setesdal. Ut fra statistikken ser det ut til at denne utviklingen vil skje som en tre trinns-utvikling. Den første store endringen har allerede begynt, og det er en forholdsvis stor endring i veksten av eldre i aldersgruppen 67-79 år. Dette er en gruppe som historisk sett har hatt et forholdsvis lite behov for kommunale tjenester. Den neste store

endringen ser ut til å skje rundt 2020. Da skjer det et skift i utviklingstakten på antall eldre i gruppen 80-89 år. Dette er en gruppe som har større behov for kommunale omsorgstjenester. Den siste endringen som ser ut til å inntreffe, er en vekst i aldersgruppen over 90 år. Befolkningsprognosen synliggjør at denne trolig skjer i rundt 2030.

Samlet sett vil økningen av de over 67 år gi kommunene i Setesdal utfordringer med tanke på å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme, og mest sannsynlig må det foretas store investeringer i ulik boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger og sykehjem) i årene som kommer.

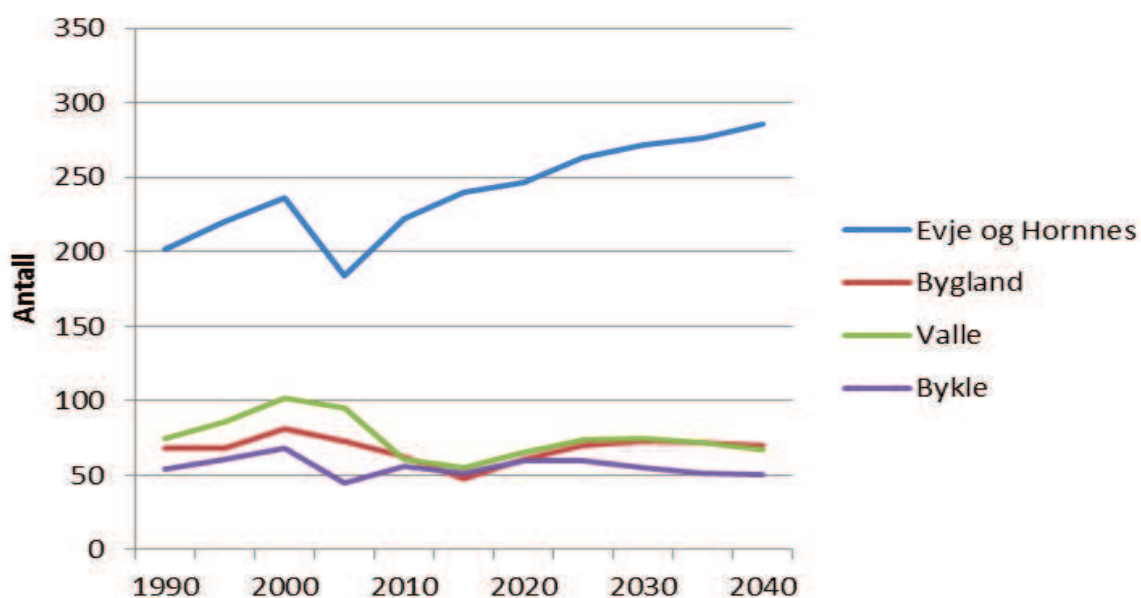
4.5.1 Prognoser for befolkningsutviklingen per kommune

I dette avsnittet har vi sett på den forventede befolkningsutviklingen for alle kommunene i Setesdal

og fokusert på å avdekke forskjeller mellom kommunene. Vi har særlig sett på områder som er særlig viktige for den framtidige tjenestestrukturen i kommunene. I grafene har vi brukt to ulike verdiskalaer.

I grafen som er vist under har vi tatt for oss aldersgruppen fra 0-5 år. Her ser vi at Evje og Hornnes er den eneste kommunen som vil ha befolkningsvekst fra 1990 til 2040. Basert på befolkningsframskrivingen vil alle kommunene i Setesdal likevel få et noe større behov for barnehageplasser i 2040 sammenlignet med 2015.

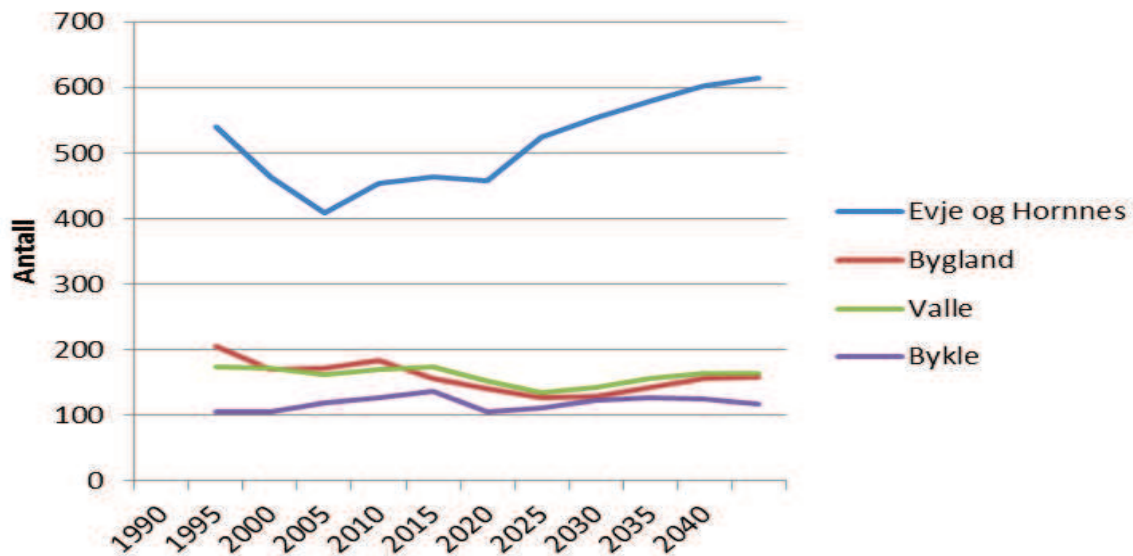
Figur 5: Befolkningsutviklingen fra 1990 til 2040 i aldersgruppen fra 0-5 år. Kilde SSB



Den neste gruppen vi har tatt for oss er unge mellom 6-15 år. Med unntak av Evje og Hornnes ser vi at de aller fleste kommunene vil ha en liten nedgang av antall barn i alderen 6-15 år. Disse kommunene vil trolig ha et lavere behov for grunnskoleplasser i 2040 sammenlignet med 2015. Evje og Hornnes

kommune vil derimot ha et økt behov for grunnskoleplasser i samme periode.

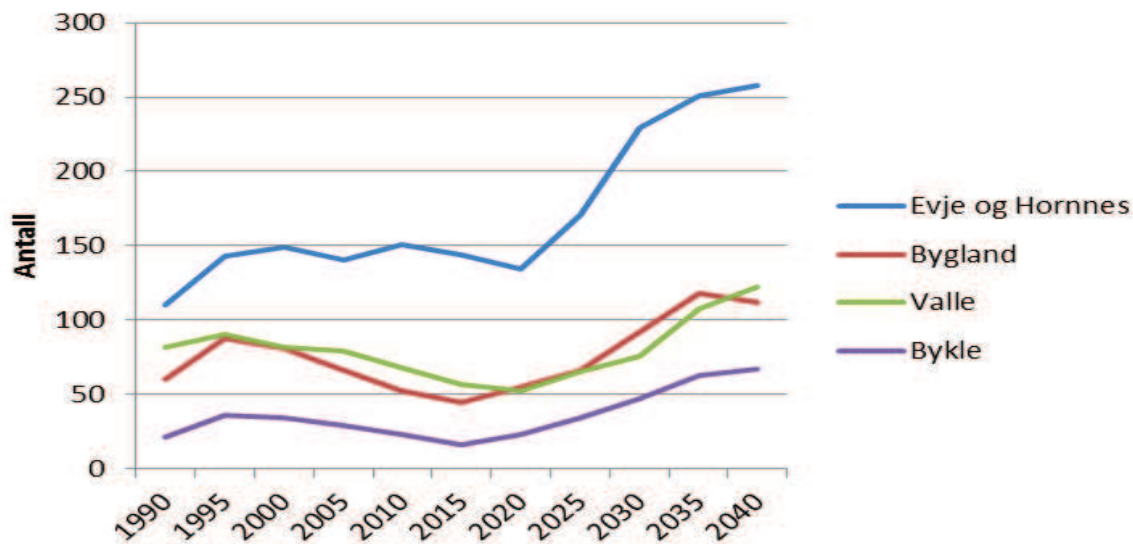
Figur 6: Befolkningsutviklingen fra 1990 til 2040 i aldersgruppen fra 6-15 år. Kilde SSB



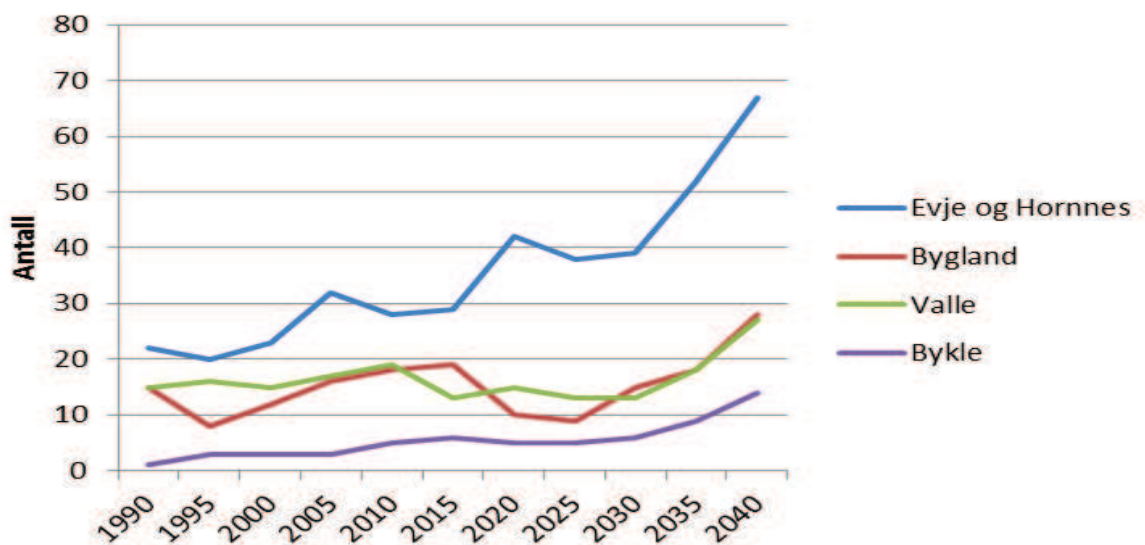
Om vi derimot ser på gruppen av personer over 80 år, ser vi en stor økning i andelen innbyggere i

denne gruppen, sett i forhold til befolkningen for øvrig.

Figur 7: Befolkningsutviklingen fra 1990 til 2040 i aldersgruppen fra 80-89 år. Kilde SSB



Figur 8: Befolkningsutviklingen fra 1990 til 2040 i aldersgruppen over 90 år. Kilde SSB

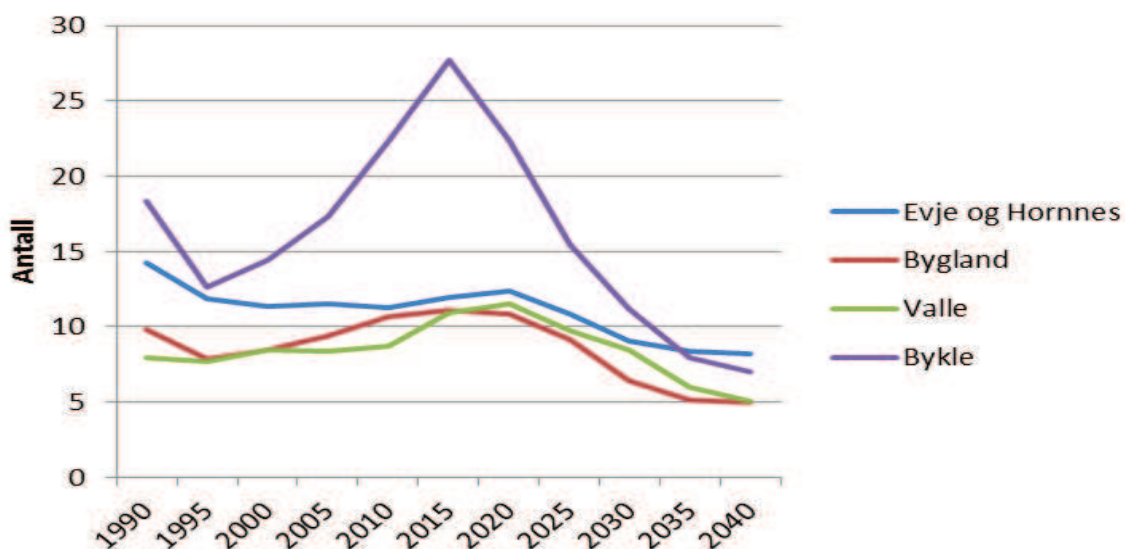


Prognosene viser at det vil skje en markant økning i antall eldre for alle kommunene i Setesdal. Ut fra statistikken ser vi at det vil være en stor endring i rundt 2020 for gruppen mellom 80-89 år. Dette er en gruppe som har større behov for kommunale omsorgstjenester. Den neste endringen som ser ut til å inntreffe er en vekst i aldersgruppen over 90 år. Befolkningsprognosen synliggjør at denne trolig skjer i rundt 2030 for samtlige kommuner i Setesdal.

Men som grafene viser er det forskjell mellom kommunen i forhold til når denne endringen vil bli merkbar.

Forholdet mellom antall personer som er i aldersgruppen 20-66 år sett opp mot de som er over 80 år synliggjør i hvilken grad kommunene vil oppleve utfordringen i forhold til endringer i befolkningsstrukturen.

Figur 9: Antall voksne (20-66 år) per eldre over 80 år, kilde SSB, Bearbeidet av BDO



Grafen over viser hvor stor påvirkning utviklingen i antall eldre over 80 år vil ha i forhold til hvor mange personer som er i aldersgruppen 20-66 år. Med denne utviklingen vil behovet for flere sysselsatte i pleie og omsorg relatert til denne gruppen også øke.

4.6 Befolkningsutvikling som den største trusselen

Samlet sett gir dette et bilde av en region der flere av kommunene står overfor en betydelig utfordring som bunner i den demografiske utviklingen. Ikke bare er det nedgang i folketall i deler av regionen,

men det er forventet en uheldig utvikling i forholdstallet mellom antall eldre og antall personer i arbeidsfør alder. Når det i tillegg er nedgang i antall barn, innebærer dette at dette problemet antageligvis vil forsterkes, og på kort sikt betyr det også at

det kan bli vanskelig å opprettholde den desentraliserte tjenestestrukturen som regionen i dag har.

Kapittel 5. Beskrivelse av dagens tjenesteorganisering

I dette kapittelet har vi beskrevet dagens organisering av tjenester i de fire kommunene. Dette innebærer en gjennomgang av de ulike tjenesteområdene samt en beskrivelse av de interkommunale samarbeidene i regionen.

5.1 Gjennomgang av tjenesteområder

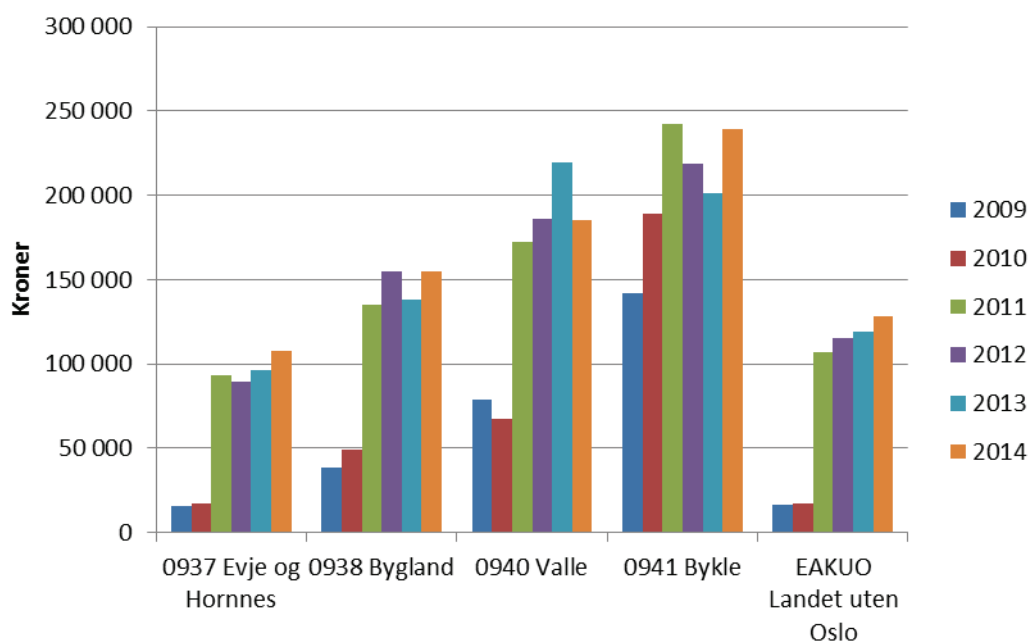
I denne delen av analysen har vi valgt ut fem tjenesteområder som kort skal analysere ved bruk av KOSTRA-data. Tjenesteområdene er valgt ut på bakgrunn av at disse står for en stor del av utgiftene til kommunen. Dette gjelder spesielt for pleie- og omsorg og grunnskole. I tillegg har vi valgt ut sosialtjenesten, barnevern og barnehage. Innenfor alle disse

områdene ønsker vi å avdekke hvorvidt det er forskjeller mellom kommunene med tanke på prioritering, ressursbruk, omfang og dekningsgrader.

5.1.1 Barnehage

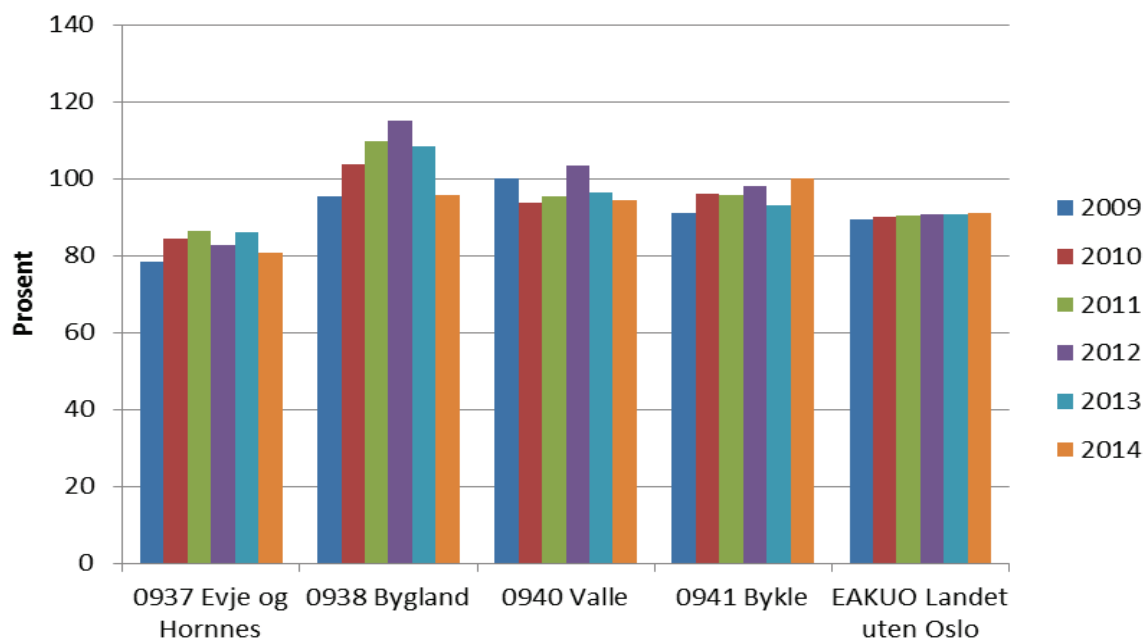
I figuren under har vi tatt for oss utgifter til barnehagesektoren. Vi ser alle at utgiftene til denne sektoren økte dramatisk fra 2010 til 2011 for alle kommunene. Dette skyldes at de øremerkede midlene fra staten til barnehagesektoren ble innlemmet i det generelle rammetilskuddet. Tallene som er presentert under viser at det er stor variasjon mellom kommunene. Evje og Hornnes hadde de laveste kostnadene i 2014 og bruker litt under 100 000 kr per barn. Bykle kommune bruker over dobbelt av dette per barn. Gjennomsnittet for Setesdalskommunene er noe høyere sammenlignet med gjennomsnittet for landet uten Oslo.

Figur 10: Netto driftsutgifter til barnehagesektoren per innbygger 1-5 år i perioden fra 2009 til 2014, kilde: KOSTRA



Ser vi deretter på andel barn som får barnehageplass i de ulike kommunene ser vi at det er små variasjoner mellom kommunene.

Figur 11: Andelen Andel barn 1-5 år med barnehageplass, Kilde KOSTRA

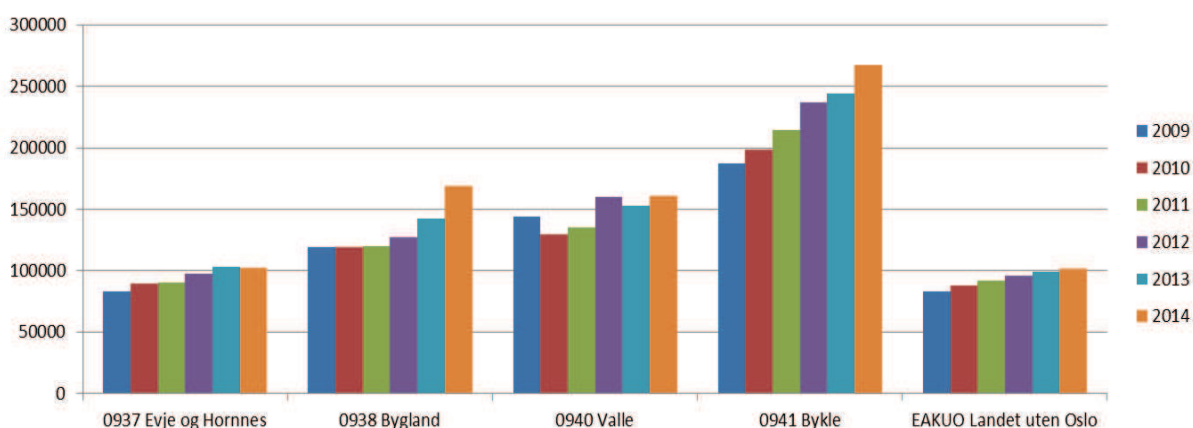


5.1.2 Grunnskole

I figuren under har vi tatt for oss kommunenes utgifter knyttet til grunnskole pr innbygger i alderen fra 6 til 15 år. Det er også innenfor dette tjenesteområdet store forskjeller mellom kommunene. Gjennomsnittet for regionen er også her betydelig over gjennomsnittet for landet. Vi ser at regionens

største kommune, Evje og Hornnes, har de laveste utgiftene til dette tjenesteområdet. Igjen ser vi at det er store variasjoner mellom Bykle som i 2014 bruker over 250 000 kr per innbygger fra 6-15 år. Evje og Hornnes brukte i samme periode rundt 100 000 kr.

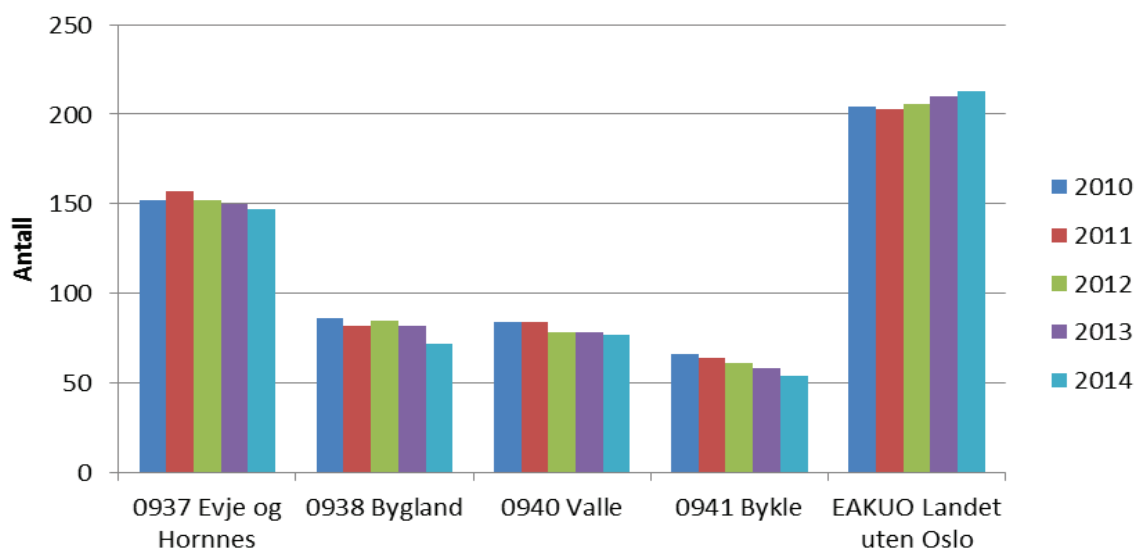
Figur 12: Netto driftsutgifter til grunnskole per innbygger 6-15 år i perioden fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA



I figuren under har vi kort illustrert forskjellene i antall elever per kommunale skole. Her ser vi at den største kommunen har det høyeste antall elever per

skole. Dette er en forklaring på hvorfor kostnadsforskjellene mellom eksempelvis Bykle og Evje og Hornnes er så store.

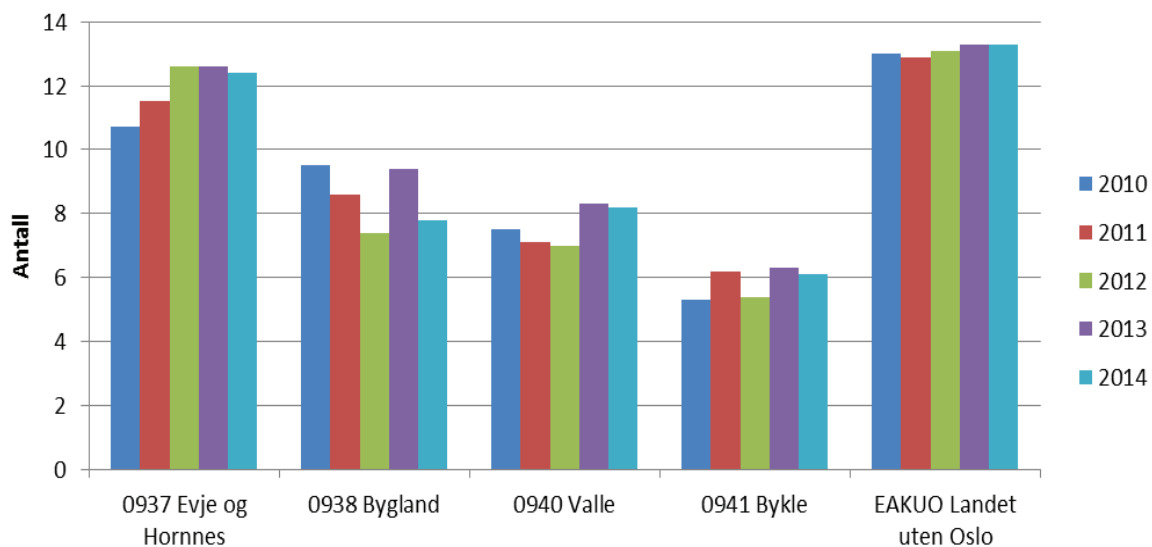
Figur 13: Elever per kommunal skole, kilde KOSTRA



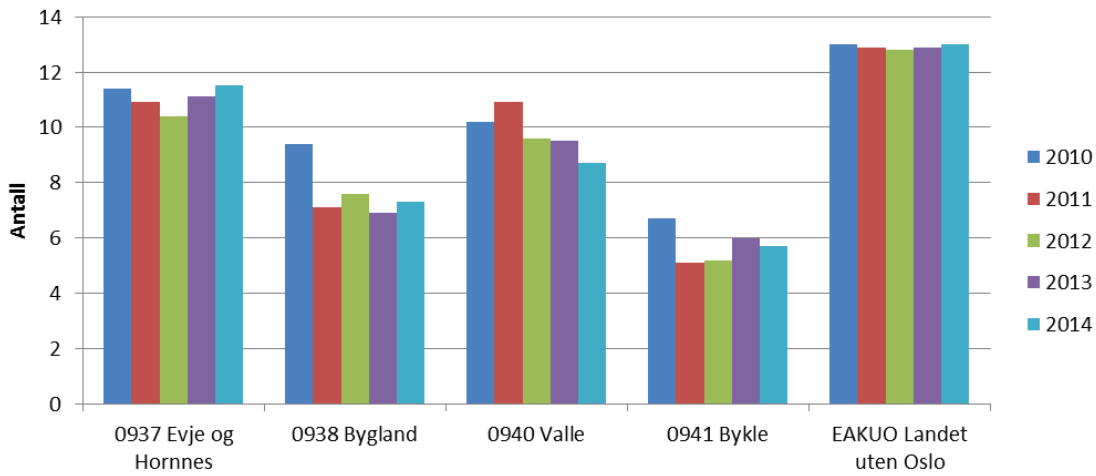
Gjennomsnittlig gruppestørrelse per årstrinn er en annen faktor som vil påvirke kostnadene til dette tjenesteområdet. For å kunne undervise én gruppe

elever i en uke, kreves det flere årsverk lærerressurser i ungdomsskolen enn i mellomtrinnet, og enda flere enn i småskoletrinnet. I figurene under har vi analysert gruppestørrelse innenfor tre ulike årstrinnsgrupper.

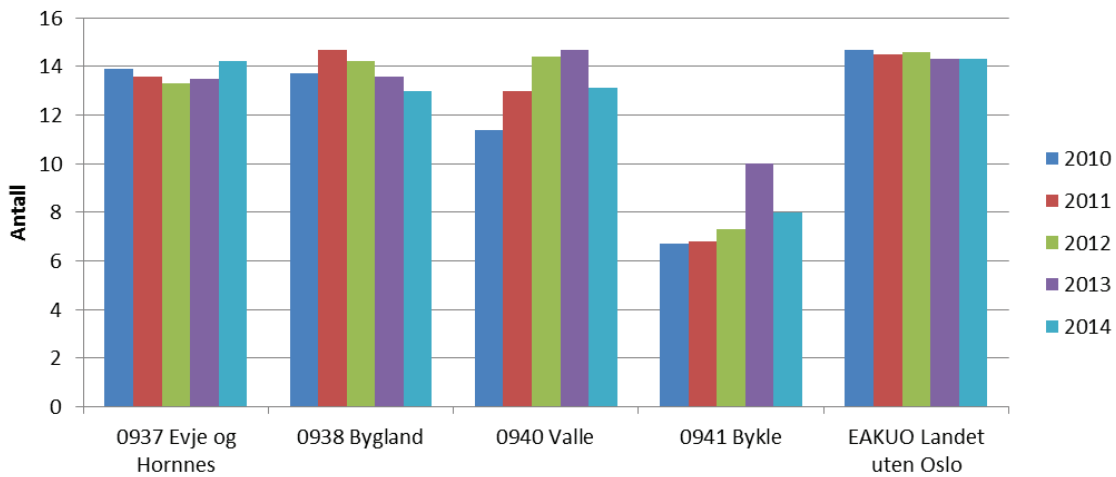
Figur 14: Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.-4.årstrinn, kilde KOSTRA



Figur 15: Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 5.-7.årstrinn, kilde KOSTRA



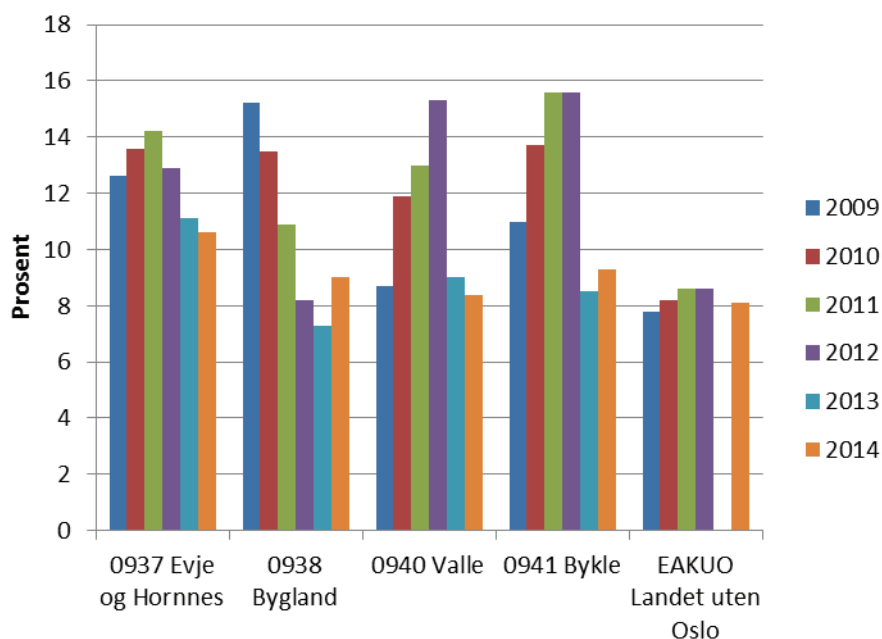
Figur 16: Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.-10.årstrinn, kilde KOSTRA



Vi ser at Bykle kommune har i gjennomsnitt mindre grupper sammenlignet med de andre kommunene.

Dette vil følgelig være utslagsgivende for kostnadene og spesielt med tanke på at ungdomstrinnet er mer ressurskrevende enn barnetrinnene.

Figur 17: Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, Kilde KOSTRA



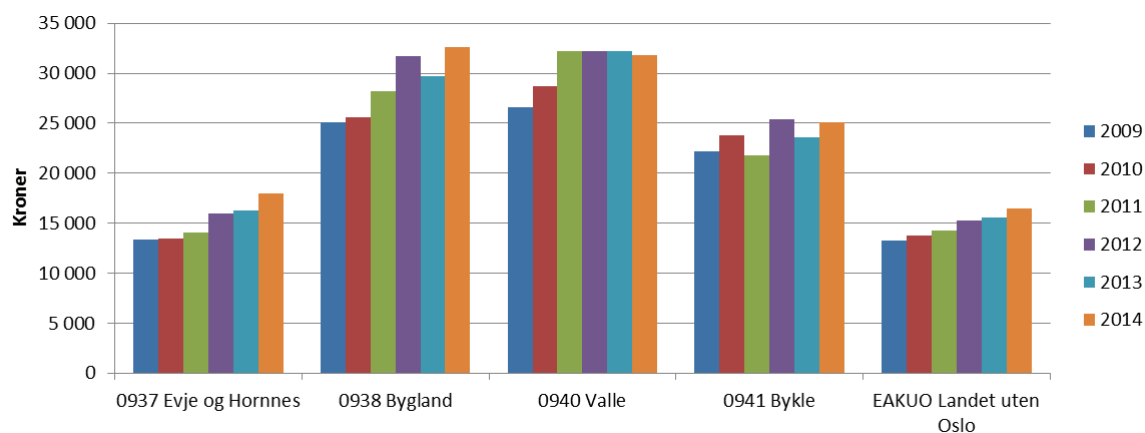
Spesialundervisning (figuren over) er i kostnadsøyemed et av de dyreste tilbudene innenfor grunnskoleopplæring målt i kroner per elev. Ser vi på andelen elever som får spesialundervisning ser vi at dette varierer lite mellom de ulike kommunene om vi ser på tall for 2013 og 14.

vi også at det er relativt store forskjeller mellom kommunene. Evje og Hornnes som den største kommunen i regionen, har lavere netto driftsutgifter per innbygger sammenlignet med de andre kommunene i regionen. Evje og Hornnes er den eneste kommunen som har et tilnærmet likt nivå på gjennomsnittsutgifter per innbygger sammenlignet med landet uten Oslo.

5.1.3 Pleie og omsorg

Om vi ser på netto driftsutgifter til det mest ressurskrevende tjenesteområdet, pleie og omsorg, så ser

Figur 18: Netto driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester per innbygger år i perioden fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA

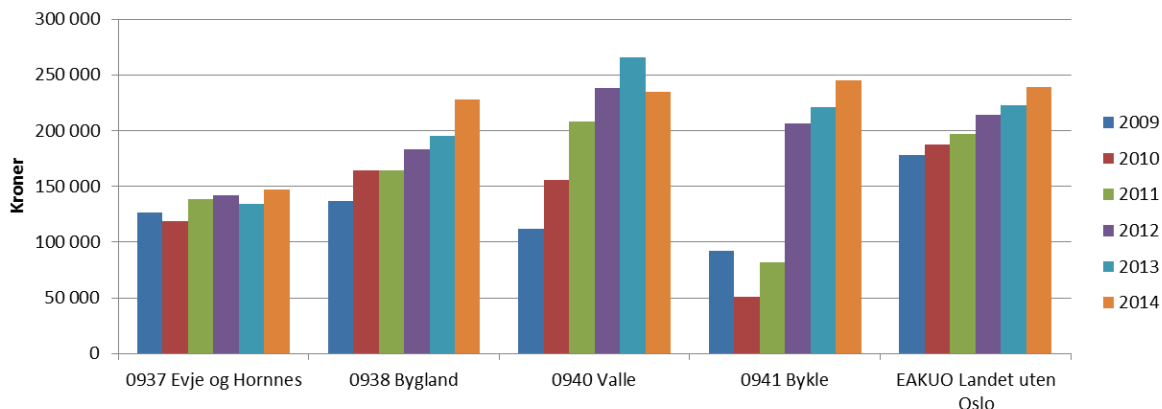


Ettersom dette tjenesteområdet inneholder svært ulike tjenester som institusjon og hjemmetjenester er det nødvendig her og se på noen andre utvalgte

nøkkeltall. Ved å først se på brutto driftsutgifter per mottaker av hjemmetjenester så er bildet tilnærmet det samme som i figuren over. Evje og Hornnes

har betraktelig lavere utgifter sammenlignet med de andre kommunene.

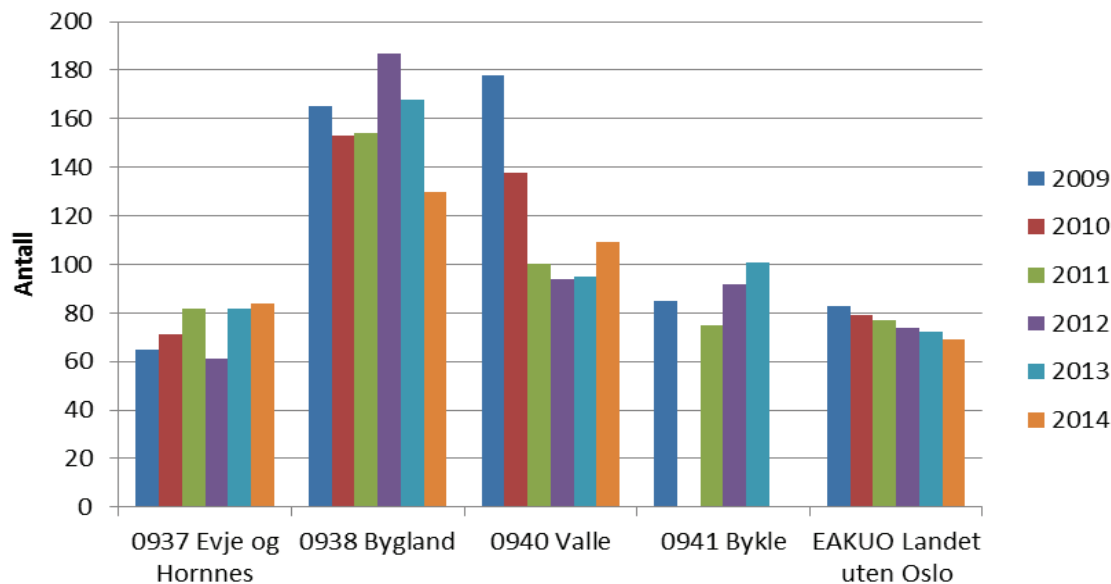
Figur 19: Korrigerte brutto driftsutgifter per mottaker av hjemmetjenester fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA



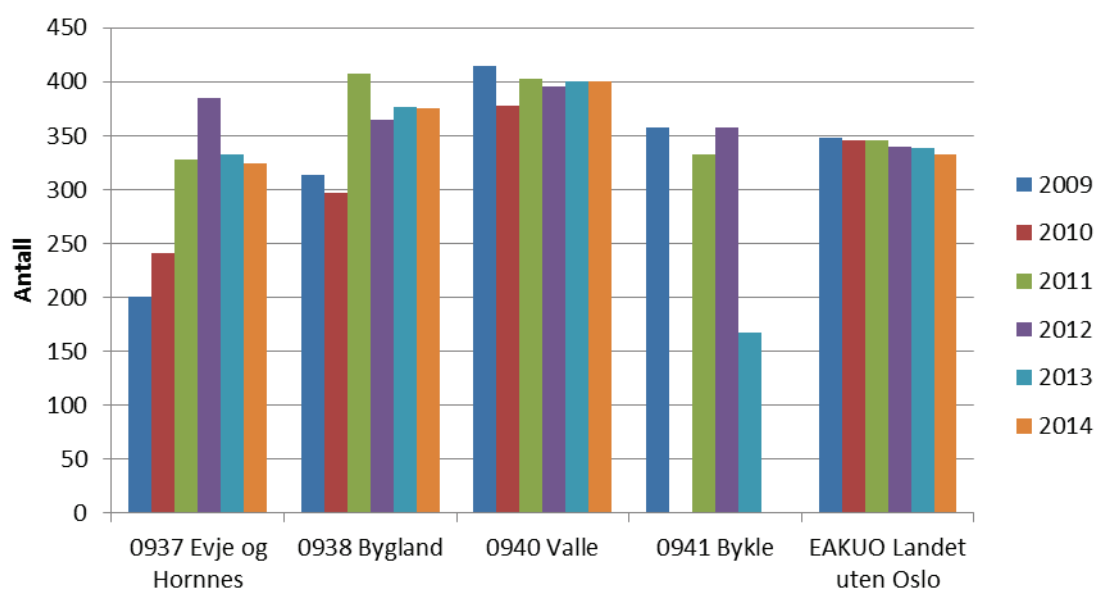
Årsakene til variasjon i utgifter kan på et overordnet nivå forklares med antall brukere. Vi ser i figuren under at Bygland, sammenlignet med de andre kommunene har en relativ høy andel mottakere av

hjemmetjenester i gruppen fra 67- 79 år og i gruppen fra 80 år og over. Det er derimot mindre variasjoner mellom kommunene i den sistnevnte aldersgruppen.

Figur 20: Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. I alderen 67-79 år. Kilde KOSTRA



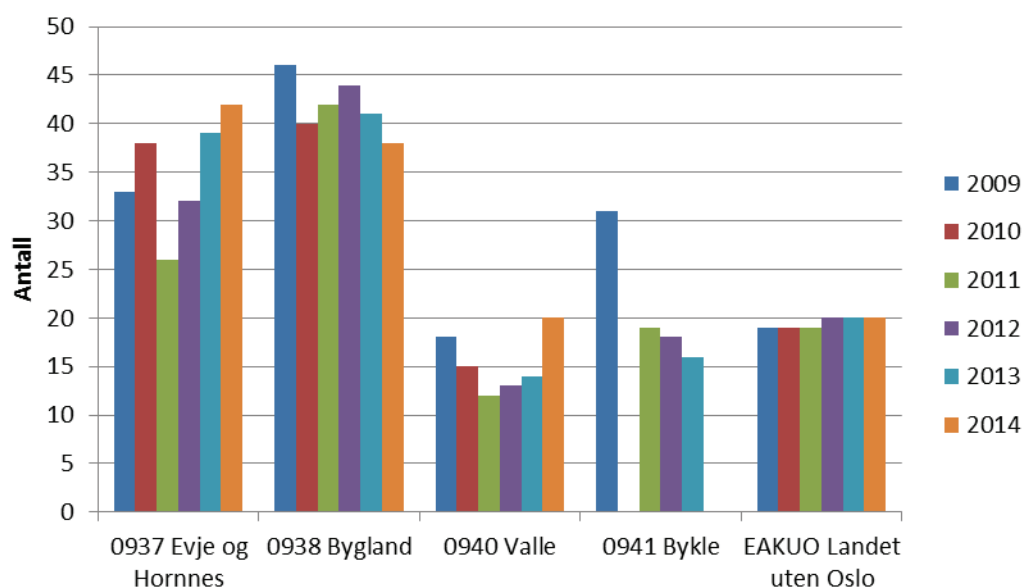
Figur 21: Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. I alderen 80 år og over. Kilde KOSTRA



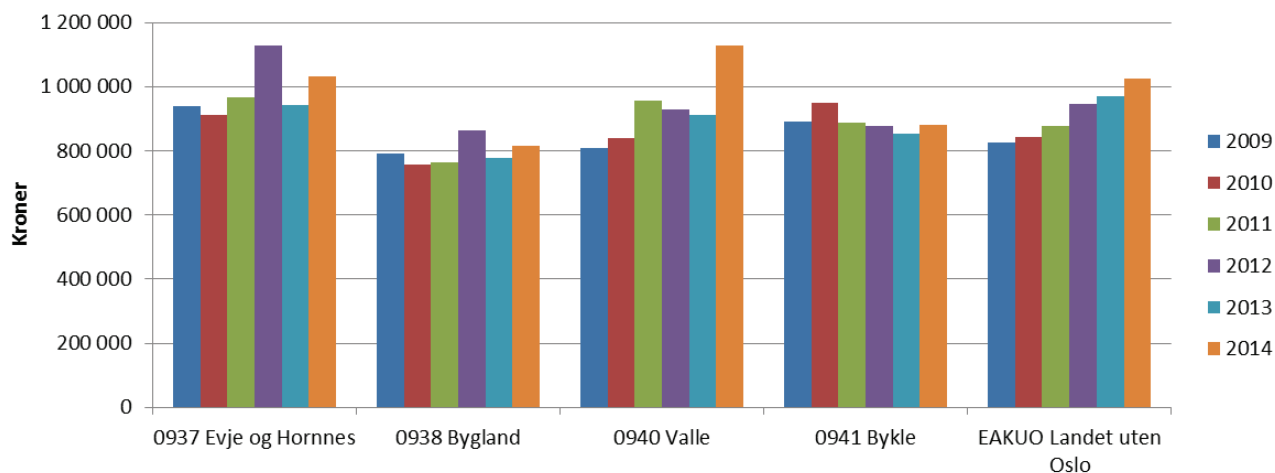
Ser vi derimot på gruppen fra 0-66 år som i KOSTRA inkluderer tyngre brukere, som personer med nedsett funksjonsevne, ser vi også her at Bygland har et forholdsvis høyt antall brukere. Dette kan således forklare de relativt høye utgiftene til Bygland. Vi ser at Valle har en lavere andel mottakere innenfor dette tjenestoområdet.

Om vi deretter ser på utgiftene pr kommunale institusjonsplass ser vi at bildet endrer seg. Det er mindre forskjeller i utgifter mellom kommunene. Valle har de høyeste utgiftene til dette tjenestoområdet og Bygland har de laveste utgiftene.

Figur 22: Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. I alderen 0-66 år, Kilde KOSTRA



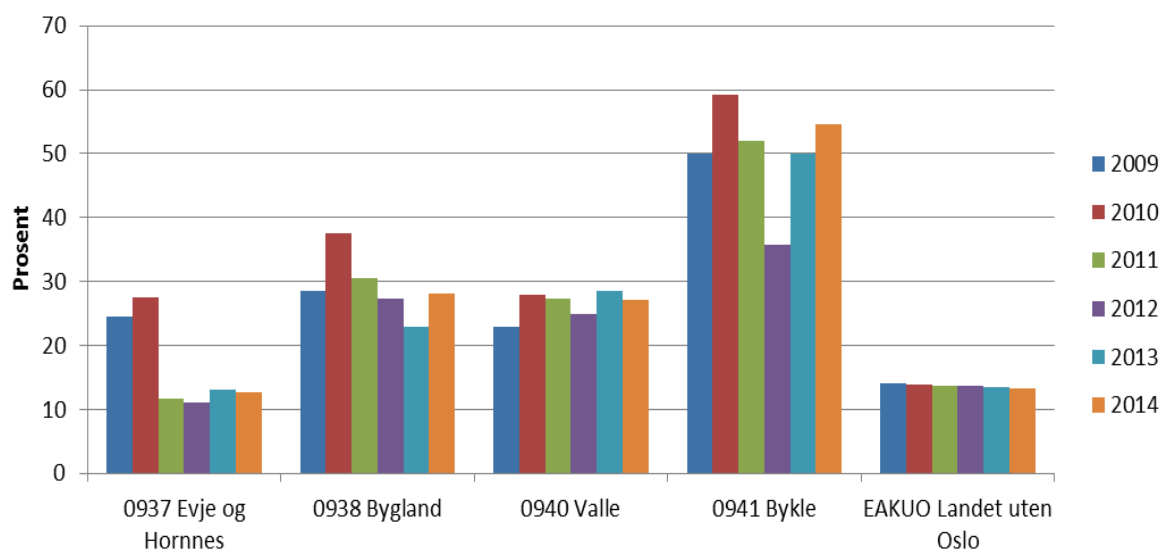
Figur 23: Korrigerte brutto driftsutgifter pr kommunal institusjonsplass fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA



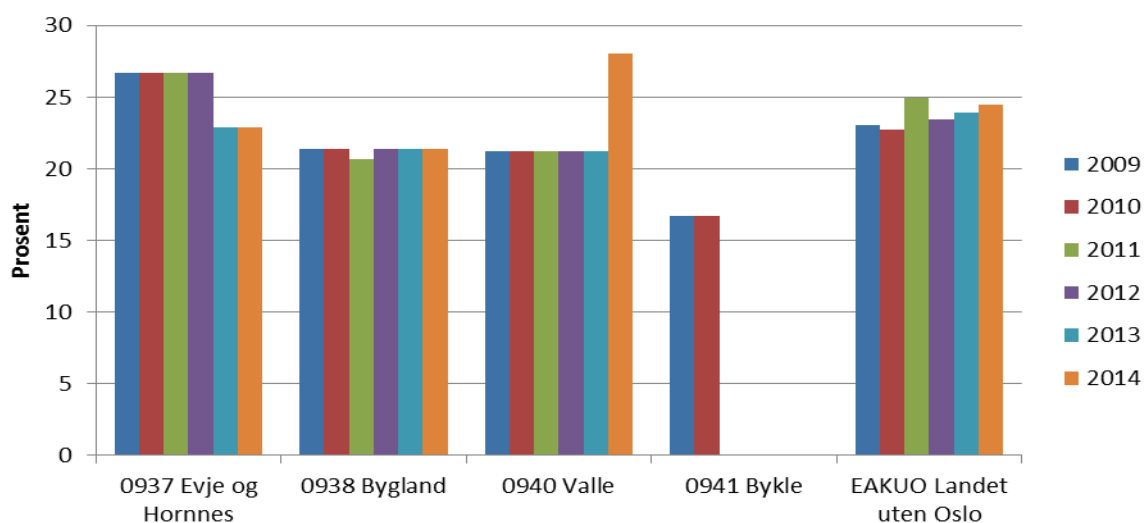
I figuren under har vi synliggjort andelen innbygger over 80 år som bor på institusjon. Her ser vi at Bykle har den høyeste andelen brukere på institusjon i Setesdal. På dette området er det en omstillingsprosess på gang i Bykle og Valle. Institusjonsplassering

har lenge vært det mest sentrale tiltaket for eldre med pleiebehov i disse kommunene, men framover er målet at kommunen skal tilby denne aldersgruppen flere tjenester i hjemmet, framfor at de skal flytte på institusjon.

Figur 24: Andel innbyggere i alderen 80 år og over som er beboere på institusjon, kilde KOSTRA



Figur 25: Andel plasser i skjermet enhet for personer med demens av totalt antall plasser som er lokalisert i kommunen, Kilde KOSTRA

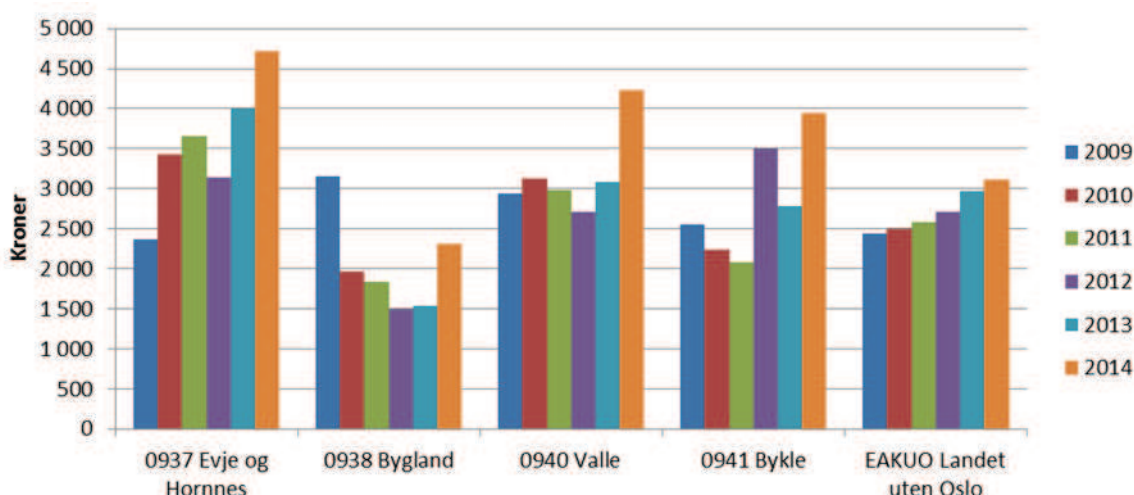


Figuren som viser andel innbyggere på institusjon av de over 80 år tar ikke høyde for hvor krevende de ulike beboerne på institusjon er. Det er viktig å få frem ettersom mer krevende brukere ofte fordrer mer ressurser. Et mål på dette kan være andel plasser i skjermet avdeling. I figuren over ser vi at Valle har det høyeste antall plasser i skjermet enhet. Valle er også kommunen som har de høyeste utgiftene til institusjonstjenester i Setesdal.

5.1.4 Sosialtjenesten

Avslutningsvis har vi presentert netto driftsutgifter for sosialtjenesten og barneverntjenesten. For disse tjenesteområdene er det ingen tydelig tegn på stor-driftsfordeler eller smådriftsulempere.

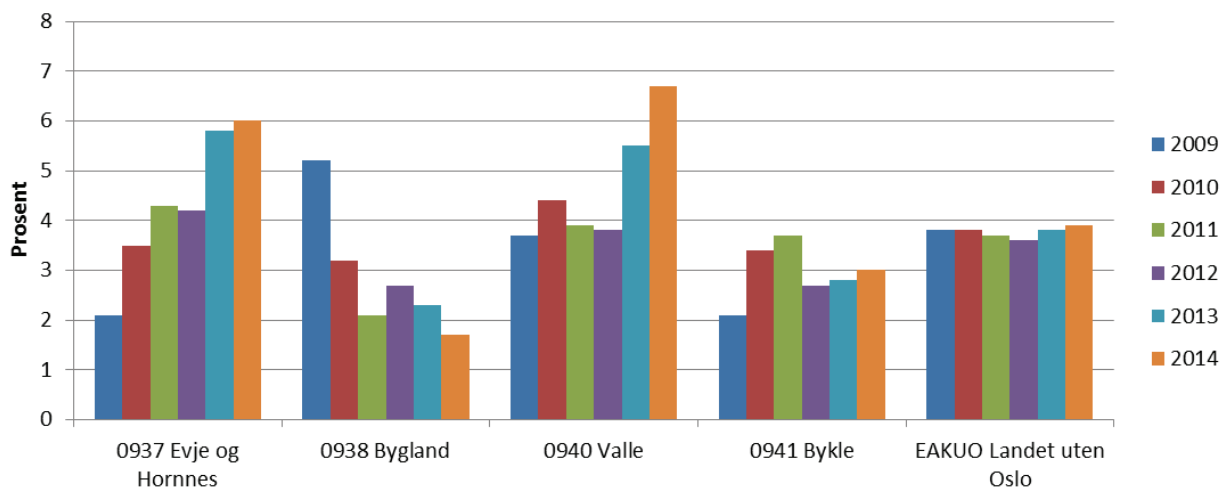
Figur 26: Netto driftsutgifter til sosialtjenesten per innbygger 20-66 år i perioden fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA



Vi ser derimot at det er relativt store forskjeller mellom de ulike kommunene i Setesdal om vi ser spesi-

fikt på sosialtjenester. I figuren under har vi inkludert en analyse av dekningsgrader innenfor dette området.

Figur 27: Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år, Kilde KOSTRA

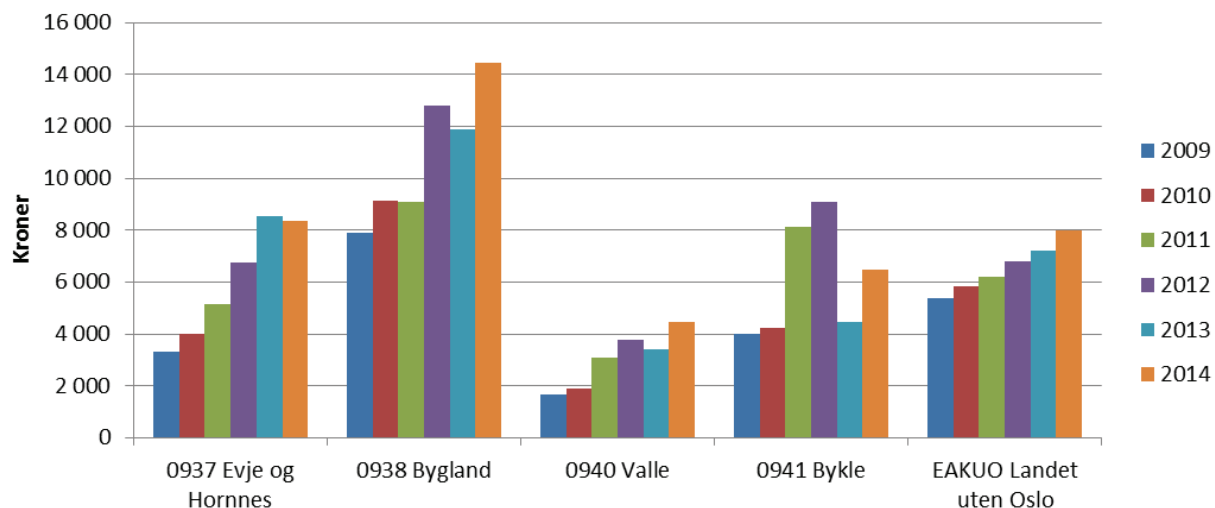


Vi ser at Evje og Hornnes og Valle har den største andelen sosialhjelpsmottakere. Disse kommunene har også de høyeste utgiftene til dette tjenesteområdet i Setesdal. Bygland på den andre siden har en lav andel mottakere og relativt sett lave utgifter.

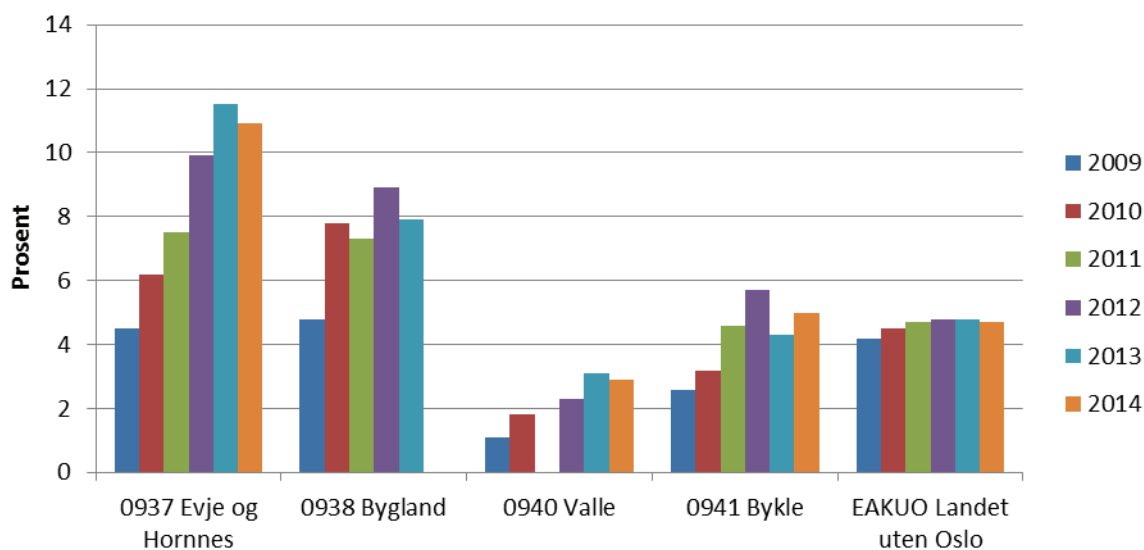
5.1.5 Barnevern

Innenfor barneverntjenesten ser vi en tydelig sammenheng mellom utgifter og antall brukere. Bygland kommune har de høyeste utgiftene per innbygger i 2013 og den høyeste andelen mottakere. Valle og Bykle har lave utgifter og i tillegg en lav andel mottakere av barneverntjenesten. Barneverntjenesten er for øvrig organisert som et interkommunalt vertskommunesamarbeid.

Figur 28: Netto driftsutgifter til barneverntjenesten per innbygger i alderen 0-17 år i perioden fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA



Figur 29: Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år, Kilde KOSTRA



Årsakene til at Evje og Hornnes har betraktelig høyere utgifter knyttet til dette tjenesteområdet kan skyldes et noe større behov for tjenester. Vi ser blant annet av behovsindeksen i grønt hefte at Evje og Hornnes har en betydelig større andel barn i alderen 0-15 år med enslige forsørgere. Kommunen har også en større andel fattige sammenlignet med de andre kommunene i Setesdal.

5.1.6 Oppsummering av tjenesteområdene

For de fleste tjenesteområdene med unntak av sosialtjenesten og til dels barneverntjenesten ser vi at den største kommunen Evje og Hornnes har de laveste utgiftene. Bykle kommune har relativt høye utgifter sammenlignet med de andre kommunene.

Innenfor barnehagesektoren er andelen barn relativt likt fordelt mellom de ulike kommunene og det er derfor vanskelig å trekke klare konklusjoner på hvorfor kostnadsnivået mellom kommunene er ulikt på basis av KOSTRA-tall. Det er derimot viktig å påpeke at Bykle kommune har en svært høy andel ansatte med relevant fagutdanning som følgerig er kostnadsdrivende.

Innenfor grunnskoleområdet er det også relativt store forskjeller mellom Evje og Hornnes og de andre kommunene med tanke på utgiftsnivået til kommunene. Dette kan til dels forklares gjennom skolestørrelsen. Evje og Hornnes har det høyeste gjennomsnittlig gruppestørrelse per årstrinn noe som kan forklare at de har de laveste kostnadene i

regionen. Igjen ser vi at Bykle har relativt høye utgifter sammenlignet med de andre kommunene. Dette kan således skyldes at man har et lavere antall elever per skole. I tillegg viser oversikter fra kommunen at de har en høy andel ansatte med relevant fagutdanning, noe som også er kostnadskrevende, men som også er regnet som et tegn på god kvalitet i tjenesten.

Om vi ser på pleie- og omsorgssektoren er bilde noe annerledes. Evje og Hornnes har fortsatt de laveste utgiftene, mens Bygland og Valle har betraktelig høyere utgifter sammenlignet med Bykle kommune. Årsakene til at Bygland og Valle har betraktelig høyere utgifter sammenlignet med Bykle kan skyldes at de førstnevnte kommunene har innenfor noen områder ett høyere antall brukere. Ettersom dette tjenesteområdet er så komplekst og inneholder svært mange ulike brukergrupper som er vanskelige å skille ut i KOSTRA, kan vi likevel ikke trekke de helt tydelige konklusjonene.

Avslutningsvis ser vi at det er en tydelig sammenheng mellom utgiftsnivået og antall brukere innenfor barneverntjenesten. Bygland og Evje og Hornnes har de høyeste utgiftene og samtidig den høyeste andel med brukere. Innenfor sosialtjenesten er bildet noe av det samme, med unntak av Bykle kommune. Bykle har en relativt lav andel brukere og samtidig høye utgifter sammenlignet med Bygland. Årsakene til dette kan ikke alene forklares gjennom KOSTRA-tall.

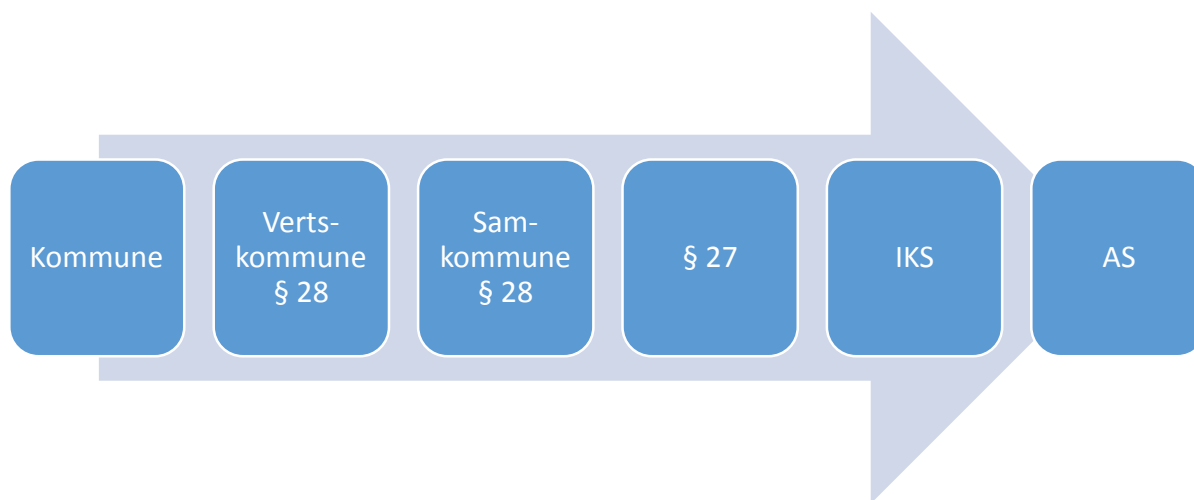
5.2 Interkommunalt samarbeid

Kommunal tjenesteyting og myndighetsutøvelse skjer i økende omfang gjennom ulike interkommunale samarbeid. Det er i dag omtrent dobbelt så mange formelle interkommunale samarbeid som det er kommuner i dag, og hver kommune deltar gjennomsnittlig i elleve interkommunale samarbeid (Leknes et. al, 2013).

Samarbeidsformene har gradvis utviklet seg etter som behovene for kompetanse og krav til kommunene har endret seg, og samarbeidene kan derfor

etableres på frivillig grunnlag hjemlet i ulike lover. De forskjellige formene for samarbeid er vertskommunesamarbeid §28 for lovpålagte oppgaver og utøvelse av myndighet, samkommune §28 for lovpålagte oppgaver på flere sektorer, §27 samarbeid for driftsmessig og administrativt samarbeid om tjenesteyting, og Interkommunale selskap og AS for virksomhet med forretningsmessig preg. De ulike samarbeidsmodellene definerer ulike og økende grad av selvstendighet for samarbeidet og tilsvarende redusert politisk styring (se figur) (KS, 2013).

Figur 30 Lovfestede modeller for interkommunale samarbeid



Interkommunalt samarbeid har vist seg å være gunstig for økonomi, kompetanse, fagmiljø og tjenestekvalitet for innbyggere⁶, og mindre kommuner (under 3000 innbyggere) kan gjennom samarbeid oppnå større besparelser enn større kommuner (over 6000 innbyggere), sammenliknet med å drive tjenesten for kommunen alene. Uavhengig av størrelse på kommunen har slike samarbeid vist seg økonomisk fordelaktig der det oppnås stordriftsfordeler i form av spesialisering av tjenestestøtelse og investering i felles anlegg og utstyr. Interkommunalt samarbeid viser seg også å ha en koordinerende funksjon som virker støttende overfor andre oppgaver som ivaretas av moderkommunen. En annen effekt som gjelder for små kommuner, er at samarbeid innenfor sektorområder som skole, helse og

skatt/økonomi gir mulighet til å utnytte egne personalressurser mer effektivt. Uavhengig av størrelse på kommunen, er interkommunalt samarbeid gunstig for å avlaste både politisk og administrativ ledelse slik at tid frigjøres for konsentrasjon om kjerneoppgaver.

Den økende graden av formelle samarbeid har konsekvenser for styring og kontroll, ettersom kommunene nødvendigvis må gi fra seg direkte myndighet. Utfordringene er spesielt knyttet til de mer fristilte samarbeidsformene, IKS og AS reduserer muligheten for lokale tilpasninger og prioriteringer mellom sektorer og oppgaver. Til tross for utfordringene når det gjelder styring og kontroll, er det ikke grunnlag for å hevde at interkommunale samarbeid er av et

⁶ KS 2014: Kommunestørrelse og lokaldemokrati.

slikt omfang at det bidrar til uthuling og forvitring av kommunen (Leknes et. al, 2013).

5.2.1 Beskrivelse av de interkommunale samarbeidene

Det er betydelig interkommunalt samarbeid i regionen. Alle de fire kommunene Bykle, Valle, Bygland og Evje og Hornnes inngår totalt i 13 av de samme interkommunale samarbeidene, i henhold til figuren ovenfor. Det tas forbehold om at dette kan avvike noe ut fra vissheten om at de mindre formaliserte samarbeidene i noen oversikter teller som samarbeid i ulik grad.

Formålet med interkommunalt samarbeid har vært å få større og sterkere fagmiljø og effektiv og profesjonisert tjenesteproduksjon på viktige områder.

De formaliserte samarbeidene omfatter seks samarbeid knyttet til virksomhet med tilnærmet forretningsmessig preg, hvorav fem er organisert som interkommunale selskap (IKS), og ett samarbeid som er organisert som Aksjeselskap (AS). Disse samarbeidene omfatter sentrale kommunale oppgaver og indikerer at potensialet for å ta ut gevinster på grunnlag av samarbeid er utnyttet i stor grad.

Tabell 5: Oversikt over organisering av utvalgte interkommunale samarbeid i Setesdal. Kilde: Oxford Research.

Interkommunale samarbeid	Selskapsform	Bykle	Valle	Bygland	Evje og Hornnes	Andre kommuner	Kontorsted/vertskommune
Setesdal Miljø og Gjenvinning IKS	IKS	X	X	X	X	X	Evje og Hornnes
Setesdal Brannvesen IKS	IKS	X	X	X	X		Evje og Hornnes
Setesdal Revisjonsdistrikt	IKS	X	X	X	X	X	Evje og Hornnes
Konsesjonskraftfondet	IKS	X	X	X	X	X	Valle*
Aust-Agder Museet og Arkiv	IKS	X	X	X	X	X	Arendal*
Setesdal Regionråd	§27	X	X	X	X		Valle
Setesdal IKT	§27	X	X	X	X	X	Bykle
Setesdal Vesthei	§27	X	X	X		X	Valle*
Agder Sekretariat	§27	X	X	X	X	X	Kvinesdal*
Beredskap for akutt forurensing i Midt-Agder	§27	X	X	X	X	X	Kristiansand*
Lokalmedisinske tjenester	§28	X	X	X	X		Evje og Hornnes
Krisesentersamarbeid	§28	X	X	X	X	X	Kristiansand*
Jordmor (Bygland og Evje og Hornnes)	§28			X	X		Bygland
Kommuneoverlege (Bygland og Evje og Hornnes)	§28			X	X		Bygland
Jordmor (Bykle og Valle)	§28	X	X				Bykle
Kommuneoverlege (Bykle og Valle)	§28	X	X				Bykle
Setesdal Barnevern	§28	X	X	X			Valle
PPT	§28	X	X	X			Valle
Partnerskap NAV		X	X	X	X	X	Evje og Hornnes*
Skatteoppkrever Setesdal		X	X	X	X		Evje og Hornnes
Setpro	AS	X	X	X	X	X	Evje og Hornnes
Arbeidsgiverkontroll		X	X	X	X	X	
Skogbrukstjenester		X	X	X			Bygland

Legevakt		X	X				Valle
*Disse samarbeidene inkluderer enten fylkeskommunen eller flere kommuner utover setesdalskommunene og Iveland.							

Fire samarbeid organisert som §27-samarbeid inkluderer alle de fire kommunene. De øvrige samarbeidene som involverer alle fire kommunene, er ett §28-samarbeid om lokalmedisinske tjenester, samt NAV-partnerskapet, skatteoppkreving og arbeidsgiverkontroll. Det er uklart hvorvidt og på hvilken måte de tre siste har en formell organisering.

I tillegg er det samarbeid om jordmor, kommuneoverlege og legevakt i regionen. Bykle og Valle samarbeider på alle disse tre områdene, det samme gjør Bygland og evje og Hornnes.

I tillegg deltar alle kommunene i vertskommunesamarbeid om krisesenter. Det er Kristiansand som er vertskommune for dette samarbeidet.

Det er også noe avtalebasert samarbeid mellom kommunene på områder slik som landbruk, skogbruk og kulturskole. Det er også samarbeid om NAV-funksjoner mellom kommunene og regional stat.

5.2.2 Regional overbygning

Det interkommunale samarbeidet har delvis en regional overbygning. Regionrådet i Setesdal har en koordinerende funksjon på dette området. De er i dag eierskapssekretariat for de interkommunale selskapene i Setesdal. Rådet har også samlet dokumentasjonsoversyn for de andre interkommunale samarbeidene.

Det har vært gjort et forsøk på å styrke den regionale og administrative koordineringen av IKS-ene, men det har ikke gitt resultater foreløpig.

Kapittel 6. Økonomisk bærekraft

Ingen av Setesdalskommunene har dårlig økonomi, men det er også på dette område store forskjeller mellom kommunenes økonomiske handlefrihet.

I denne sammenhengen er økonomisk handlefrihet viktig, fordi dersom den enkelte kommunes handlingsfrihet er svak eller svekket, vil en kommunesammenslåing kunne medføre at kommunene samlet og lokalområdene hver for seg opplever økt handlefrihet.

Noen av kommunene har stor grad av økonomisk handlefrihet, gjennom en lav lånegjeld og et netto driftsresultat som gjør det mulig for kommunen å sette av midler til fremtidige investeringer eller håndtering av uforutsette økonomiske forpliktelser.

Den reelle handlefriheten vil også være avhengig av investeringsbehovet. Vi har derfor sammenlignet handlefriheten opp mot forventet investeringsbehov i kommunene for å kunne si noe om den reelle handlefriheten som kommunene står ovenfor hver for seg og samlet. Ideelt sett bør kommunenes

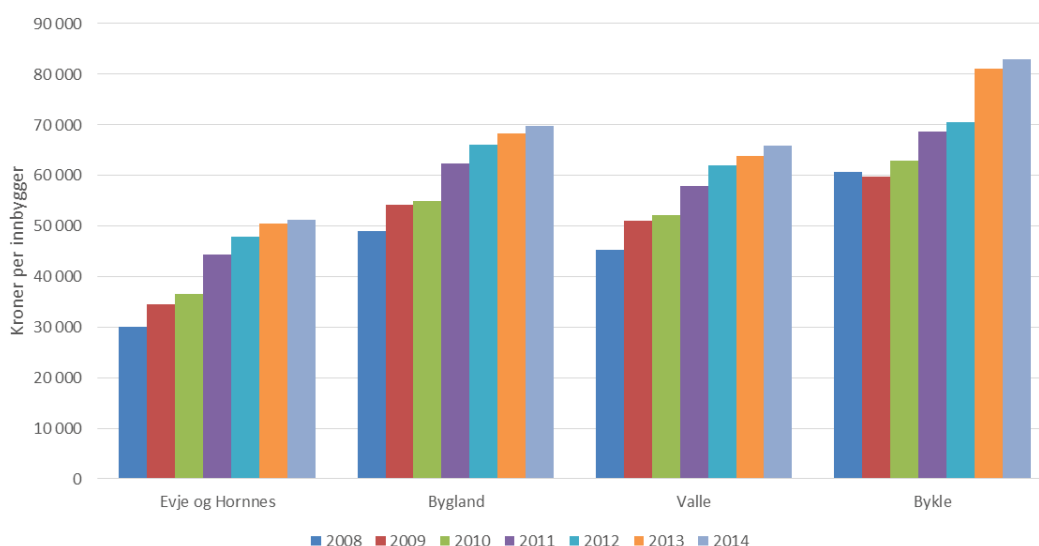
skjulte forpliktelser og på den andre siden merverdier av eiendommer også fremkomme i en slik analyse. Skjulte forpliktelser gjelder blant annet vedlikeholdsetterslep, udekkede pensjonsforpliktelser og eventuelle andre forpliktelser som ikke er synlige i regnskapet.

Per 1. september 2014 er ingen av kommunene i Setesdal oppført i registeret om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK).

6.1 Dagens inntektssituasjon

Kommunene har ulike inntektskilder. Rammetilskudd og skatt er de største, men kommunene får også store inntekter fra brukerbetaling, utbytte, eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter. Rammetilskudd og skatt inngår i definisjonen av frie inntekter, og disse to elementene utgjør rundt 80 % av kommunenes inntekter.

Figur 31: Frie inntekter per innbygger. Kilde: SSB



Omfanget på det kommunale tjenestetilbudet er i stor grad styrt av kommunens økonomiske rammebetingelser.

Det er viktig å merke seg at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har lagt opp til at inntektssystemet for kommunen skal gjennomgå i forbindelse med reformen. Både for å sikre samsvar mellom finansieringen og de oppgavene som kommunene skal løse, og for å endre dagens ordning med

at små kommuner er særskilt kompensert for små driftsulempene. Det må dog forventes at det i fremtiden vil bli endringer som i mindre grad tilgodeser de små kommunene, og at det uansett blir press på kommuneøkonomien gjennom nye krav til tjenester, kvalitetsstandarder og vekst og investeringsbehov.

6.2 Analysetemaene

6.2.1 Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter

Det viktigste nøkkeltallet for regnskapsresultat i kommunesektoren er netto driftsresultat som andel (prosent) av brutto driftsinntekter. Netto driftsresultat er driftsinntekter minus driftsutgifter, renter og avdrag. Teknisk Beregningsutvalg (TBU) har gjennom mange år anbefalt at netto driftsresultat bør ligge på minimum 3 % over tid for at en kommune skal ha sunn driftsøkonomi. I sin siste rapport⁷ har TBU revurdert denne anbefalingen, og har konkludert med at et netto driftsresultat på 1,75 % bør være tilstrekkelig for at kommuner skal opprettholde en sunn økonomi.

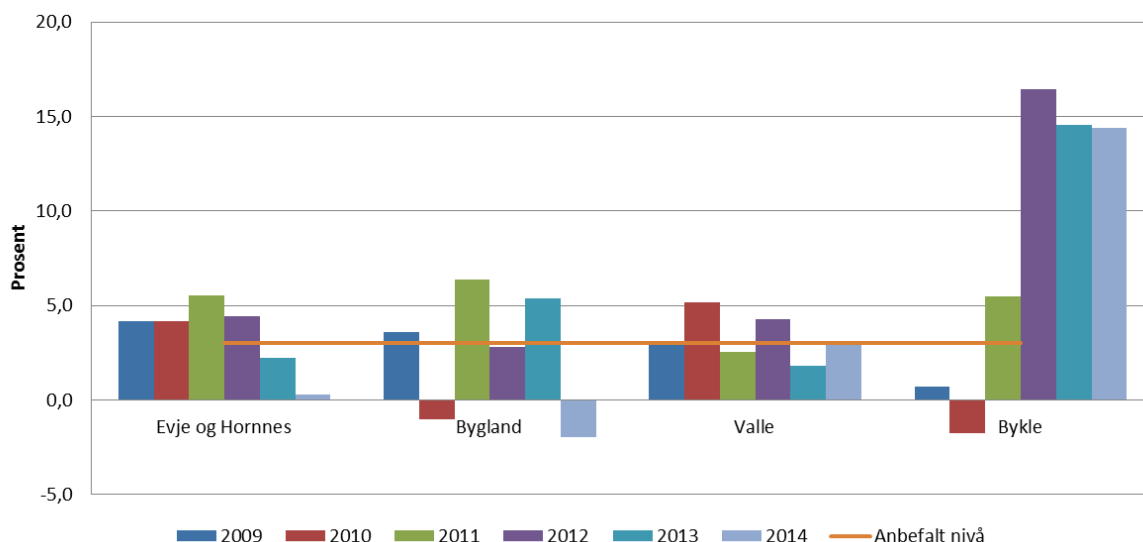
Hovedbegrunnelsen for denne endringen er at kommunene i større grad egenfinansierer investeringene gjennom å benytte mva-kompensasjonen som finansieringskilde.

Man skal være klar over at 3 % netto driftsresultat vil, dersom man konverterer over til regnskapslovens standard, gi et regnskapsmessig resultat rundt 0. Årsaken til dette er at man i det kommunale regnskapet ikke tar med den regnskapsmessige implikasjonen av blant annet slitasje på bygninger, inventar og utstyr.

Et netto driftsresultat som ligger over 3 % vil medføre at kommunen bygger opp økonomisk robusthet til å håndtere uforutsette økte utgifter eller reduserte inntekter. Dette vil også medføre at man ikke trenger å korrigere aktivitetsnivået med en gang at det skjer endringer i rammebetingelsene som kommunen har. Vi ser på dette som et tegn på at kommunen har økonomisk handlefrihet.

¹⁰ Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, Høst 2014

Figur 32: Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter. Kilde: SSB



Som grafen viser er det stor forskjell mellom kommunene i regionen. Noen få kommuner har over tid klart å opprettholde et netto driftsresultat på 3 % av brutto driftsinntekter. Felles for alle kommunene,

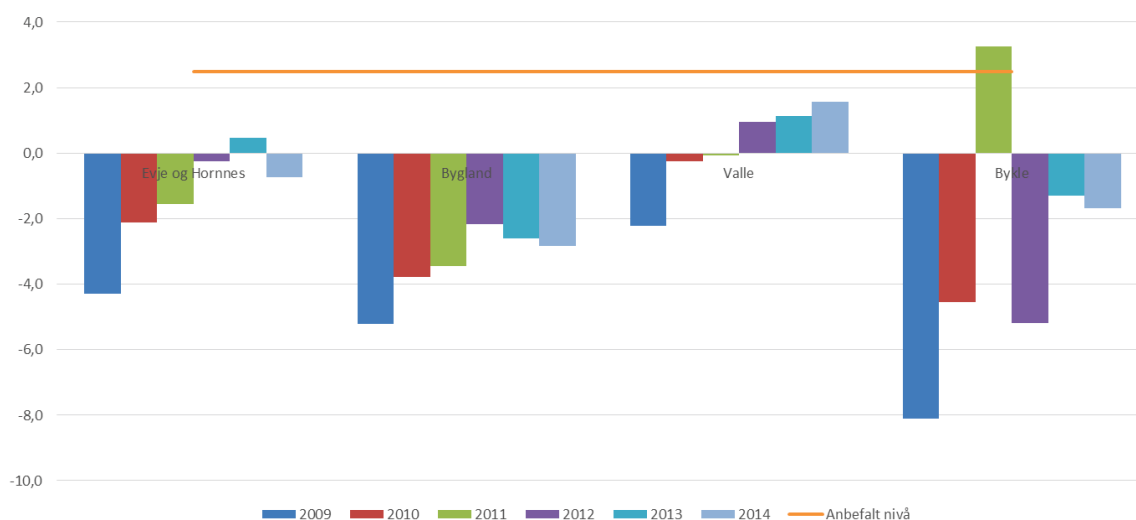
med unntak av Bykle er at ingen av kommunene har klart å opprettholde et stabilt resultat over tid.

BDO anbefaler at kommunen setter seg som et første mål å stabilisere driftsresultatet på 3 % (i

fremtiden 1,75 %). Det er viktig å se til nivået på gjelden når dette målet fastsettes. Jo høyere lånegjeld, desto større behov for å ha et godt netto driftsresultat som kommunen kan bruke av dersom rammebetingelsene endrer seg. Gjennom å oppnå dette vil kommunen også ha større mulighet til å dekke fremtidige uforutsette utgifter og bidra til høyere grad av egenfinansiering av investeringer. Selv om TBU anbefaler 1,75 % fremover, er det vår vurdering at dette ikke vil være tilstrekkelig, og må uansett ses opp mot den enkelte kommunes investeringstakt og fremtidig lånebehov.

Det er viktig å påpeke at dette ikke må forveksles med mer-/mindreforbruk (over-/underskudd). Dersom kommunen har et negativt netto driftsresultat kan dette finansieres med hjelp av tidligere avsetninger som kommunen har gjort, under forutsetning av at slike avsetninger finnes. Til slutt kan det

Figur 33: Netto finansutgifter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter. Kilde: SSB



Normalt bør ikke netto finansutgifter og avdrag utgjøre mer enn maksimalt 5 % av driftsinntektene. BDO anbefaler at dette legges på et maksimalt nivå på 2,5 %. Av grafen over ser vi at alle kommunene i regionen ligger under det anbefalte nivået.

⁸ Småkommunetilskuddet gis i dag til kommuner med færre enn 3 200 innbyggere, forutsatt at gjennomsnittlig skatteinntekt pr innbygger er under 120 % av snittet. Kommuner med under 3200 innbyggere vil kunne få inntil 5,2 millioner kroner, mens kommuner i tiltakssonen får dobbelt tilskudd = 11,2 millioner kroner. Tiltakssonen omfatter alle kommuner i Finnmark samt sju kommuner i Nord-Troms.

nevnes at Bygland kommune er den eneste kommunen som mottar småkommunetilskudd per i dag⁸.

6.2.2 Netto finansutgifter og avdrag i % av brutto driftsinntekter

Et vedvarende høyt investeringsnivå som i hovedsak er finansiert av lån vil binde opp en stor andel av driftsbudsjettet til finansutgifter og avdrag på bekostning av den løpende drift og egenfinansiering av investeringer.

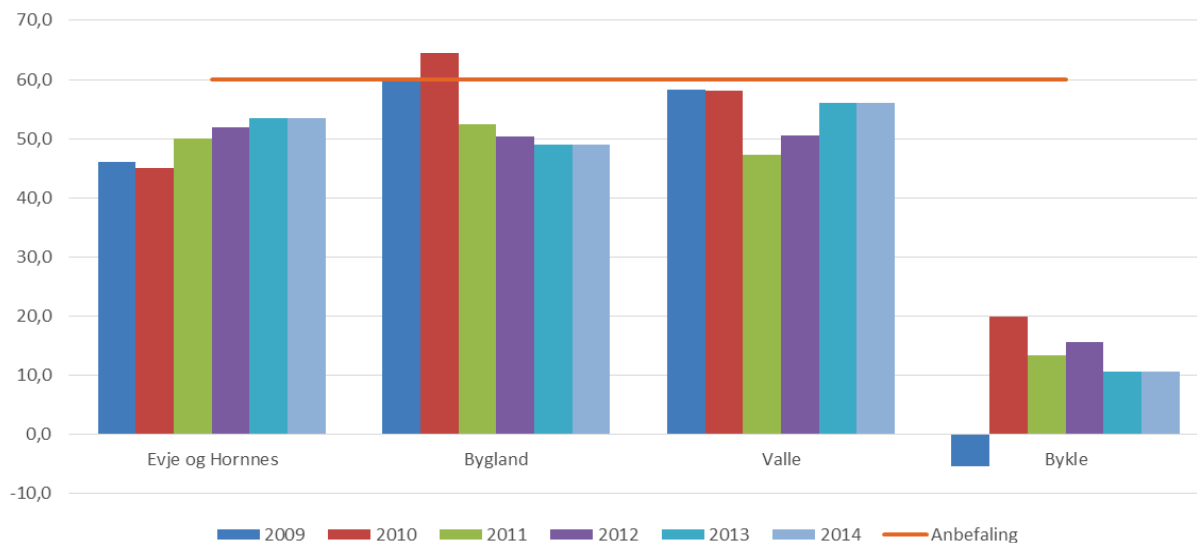
Dette nøkkeltallet viser summen av finansutgifter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter. Formålet med indikatoren er å vise hvor stor andel av driftsinntektene som er bundet opp til finans og avdrag, i hovedsak tilbakebetaling av lån.

6.2.3 Netto lånegjeld i % av driftsinntekter

Netto lånegjeld, det vil si langsiktig gjeld korrigert for pensjon, utlån og ubrukte lånemidler⁹.

⁹ Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld (eksklusive pensjonsforpliktelser) fratrukket totale utlån og ubrukte lånemidler. I totale utlån inngår formidlingslån og ansvarlige lån (utlån av egne midler). Indikatoren omfatter dermed utlån hvis motatte avdrag skal inntektsføres i investeringsregnskapet, i tillegg til innlån som skal avdras i driftsregnskapet.

Figur 34: Netto lånegjeld i prosent av driftsinntekter. Kilde: SSB



Enkelte fylkesmenn har tidligere uttrykt at den langsiktige gjelden over tid ikke bør overstige 50 – 60 % av driftsinntektene. Her vil imidlertid gjeldens sammensetning spille inn; bl.a. hvor stor andel av gjelden som er knyttet til investeringer i selvkostområdet. Av grafen ser vi at mange av kommunene i regionen ligger under en slik anbefaling.

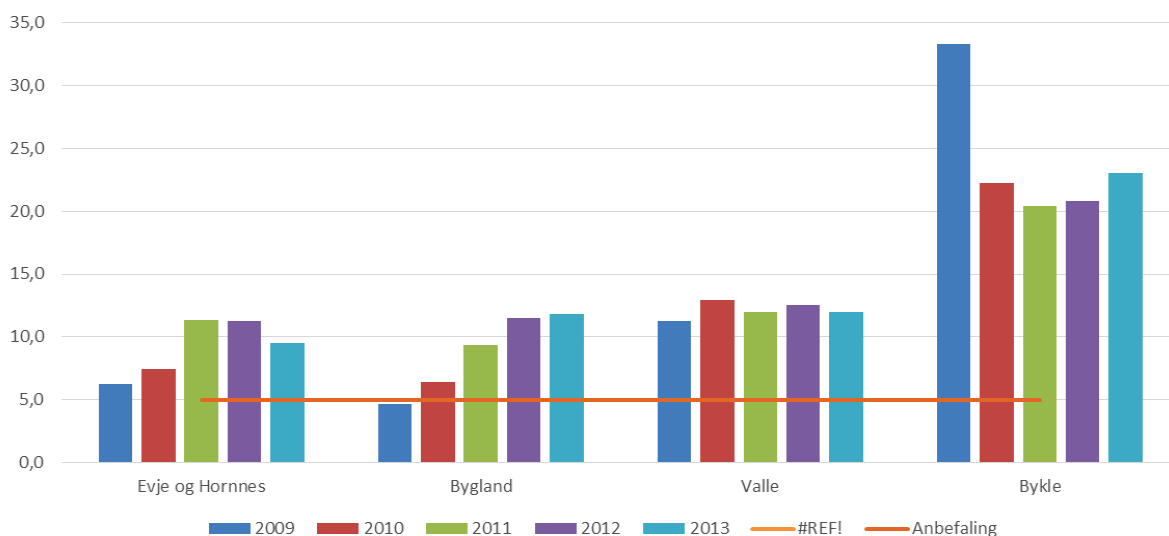
6.2.4 Disposisjonsfond i % av driftsinntektene

Kommunene bør til enhver tid ha en «buffer» til å møte uforutsette hendelser, som svikt i inntekter eller økte utgifter (eksempelvis renteutgifter). Kommunen vil antas å sikre denne «bufferen» dersom

store deler av et positivt netto driftsresultat på minimum 3 % avsettes til disposisjonsfond. Oppbygging av et disposisjonsfond kan også bidra til at kommunen i større grad kan sikre et økonomisk handlingsrom.

Kommunens samlede avsetninger på fond viser hvor mye kommunen har satt av til senere års drifts- og investeringsformål. Disposisjonsfondet er det eneste fondet som fritt kan benyttes til dekning av utgifter i både drifts- og investeringsregnskapet. Disposisjonsfondet er derfor den delen av «reservene» som gir best uttrykk for den økonomiske handlefriheten.

Figur 35: Disposisjonsfond i prosent av driftsinntektene. Kilde: SSB



Det er anbefalt at kommunen har et nivå på disposisjonsfondet som er minimum 5 % av brutto driftsinntekter. Grafen over viser at alle kommunene har et nivå på avsetningene som gjør at de kan håndtere utfordringer økonomiske endringer uten at dette vil få direkte innvirkning på tjenestetilbudet.

6.3 Skjulte økonomiske forpliktelser

Skjulte forpliktelser gjelder blant annet vedlikeholdsetterslep, udekkede pensjonsforpliktelser og eventuelle andre forpliktelser som ikke er synlige i regnskapet. Slike udekkede forpliktelser kan antas å påvirke fellesskapets handlegfrihet og det er derfor viktig at slike forhold kartlegges i forkant av en eventuell intensjonsavtale mellom én eller flere kommuner i Setesdal.

I tabellene nedfor har vi gjort foreløpige beregninger av udekkede pensjonsforpliktelser og vedlikeholdsetterslep. Den førstnevnte baserer seg på KOSTRA-tall for 2013. Tall knyttet til vedlikeholdsetterslep baserer seg på rapporter fra regionrådet og kommunene.

I tabellene nedfor har vi gjort foreløpige beregninger av udekkede pensjonsforpliktelser og vedlikeholdsetterslep. Den førstnevnte baserer seg på KOSTRA-tall for 2013. Tall knyttet til vedlikeholdsetterslep baserer seg på rapporter fra regionrådet og kommunene.

Tabell 4: Udekket pensjonsforpliktelser i Setesdal for 2014, Kilde: KOSTRA, beregninger utført av BDO

Kommune	Pensjonsmidler (1000 kroner)	Pensjonsforpliktelse (1000 kroner)	Innbyggere	Udekket forpliktelse per innbygger (kr)
Evje og Hornnes	246488	317187	3567	-19820
Bygland	173264	222064	1189	-41043
Valle	207602	266969	1251	-47456
Bykle	162721	209670	933	-50320

Tabellen over viser de udekkede pensjonsforpliktelsene per innbygger varierer i de ulike kommunene. Alle kommunene med unntak av Evje og Hornnes har over 35 000 kr i udekkede pensjonsforpliktelser per innbygger.

6.4 Arbeidsgiveravgift

Arbeidsgiveravgiften varierer etter hvor i landet virksomheten holder til. Landet er delt inn i sju arbeidsgiveravgiftssoner, slik det framgår av tabell 7.

Alle kommunene i Setesdal er del av sone 2. Samtlige av kommunene faller også inn under virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte for perioden 1. juli 2014 – 31. desember 2020.

Tabell 5: Oversikt over arbeidsgiveravgiftssoner, Kilde: Skatteetaten

Sone	Ordinære næringer	Landbruk og fiske
I	14.1 %	14.1 %
Ia*	14.1 %	10.6 %
II	10.6 %	10.6 %
III	6.4 %	6.4 %
IV	5.1 %	5.1 %
IVa	7.9 %	5.1 %
V	0	0

6.5 Oppsummering

Nedenfor har vi satt opp en samlet illustrasjon over kommunenes økonomiske situasjon, der rødt markerer at situasjonen er svak og grønn at situasjonen er innenfor anbefalt nivå (fargenyansene angir grad av avvik fra grenseverdiene).

Tabell 6: Oversikt over økonomiske nøkkeltall 2013.

Kommune	Nto driftsresultat i % av bto driftsinntekter	Nto finansutgifter og avdrag i % av bto driftsinntekter	Nto lånegjeld i % av bto driftsinntekter	Disposisjonsfond i % av bto driftsinntekter
Evje og Hornnes	2,2	0,5	53,53	9,5
Bygland	5,4	-2,6	49,00	11,8
Valle	1,8	1,1	56,08	12,0
Bykle	14,5	-1,3	10,63	23,1
Gjennomsnitt	6,0	-0,6	42,30	14,1

Vi ser at alle kommunene hadde i 2013 et tilfredsstillende netto driftsresultat. Ingen av kommunene i regionen har en gjeldsgrad som overstiger anbefalt nivå. Vi kan således konkludere med at den økonomiske situasjonen blant kommunene i Setesdal er god.

Nedenfor sammenstiller vi kommunenes antatte investeringsbehov innenfor ulike aldersgrupper. Endringene i aldersgruppene er basert på SSB framskrivninger fra 2014 til 2040. Det er viktig å påpeke at det

er usikkerheter knyttet til SSBs framskrivninger. Tallene må således leses som en indikasjon på en sannsynlig endring i befolkningsgruppene.

Rødt angir kommunene som har et antatt investeringsbehov høyere enn gjennomsnittet og grønn angir de som har lavere, målt ut i fra den forventede veksten i de ulike årskullene. Dette er naturligvis kun en grov indikasjon, og må sammenstilles med kommunens investeringsplaner og vedlikeholdsetterlep for å gi et korrekt bilde.

Tabell 7: Oversikt over forventet demografiutvikling 2014-2040.

Kommune	Barnehage 1-5	Barne-skole 6-12	Ungdoms-skole 13-15	Sykehjemsbrukere 80-89	Sykehjemsbrukere 90 +	Andel voksne per eldre over 67 år
Evje og Hornnes	19 %	27 %	54 %	79 %	131 %	-14 %
Bygland	-2 %	19 %	-5 %	319 %	133 %	-65 %
Valle	22 %	18 %	-11 %	114 %	108 %	-42 %
Bykle	49 %	24 %	-6 %	149 %	47 %	-34 %
Gjennomsnitt	22 %	22 %	8 %	165 %	105 %	-39 %

Oversikten viser at flere kommuner har vesentlige investeringsbehov, enten innenfor barnehager, skole eller eldreomsorgen. Noen har sågar et forventet investeringsbehov innenfor alle disse områdene. I den siste kolonnen har vi beregnet hvordan andelen voksne i alderen 20-66 år per eldre 67+ forventes å utvikle seg i samme periode. Vi ser at det

er en nedgang på 39 % for Setesdalen samlet i antall voksne som antas å være i arbeid sett opp mot antall pensjonister. Samlet sett understreker dette setesdalskommunenes behov for å tiltrekke seg nye innbyggere og sikre nye arbeidsplasser.

Kapittel 7. Samfunns- og næringsutvikling i dag

Vi har gjentatte ganger pekt på at kommunene i Setesdal står overfor store utfordringer med tanke på befolkningsutvikling og samfunnsutvikling. Noen av disse utfordringene vil kreve løsninger på tvers av dagens kommunegrensene, eller gjennom større kommuner.

Kommunenes rolle som planlegger og samfunnsutvikler er i stadig endring. Generalistprinsippet stiller de samme krav til alle kommuner, og alle kommuner møtes derfor også av like forventninger til profesjonalitet i plan- og utviklerrollen. Samtidig vet vi at forutsetningene for å møte denne rollen er varierende. Store kommuner med god ressurstilgang, folketallsvekst og arealpress opplever andre utfordringer enn små avfolkningskommuner med god tilgang på arealer.

For setesdalskommunene er situasjonen motsetningsfylt. Samlet opplever de stagnerende folketallsutvikling og lite arealpress. Samtidig har de likevel historie for et sterkt næringsarbeid knyttet til et godt økonomisk grunnlag gjennom betydelige kraftinntekter og en lang tradisjon for lokalt ledede partnerskap mellom kommuner og næringsliv. Men her er variasjonene også store. Bykle har opplevd sterk befolkningsvekst i perioden 1960 -2010 som følge av en målbevisst satsing på utvikling av reiselivet, særlig på Hovden. Evje og Hornnes har holdt stand som et regionalt senter for nedre deler av Setesdal, samt for bygdene øst og vest for dalen. Samtidig har Evje og Hornnes maktet å omstille seg etter bortfall av Forsvaret som stor aktør i kommunen. For Bygland og Valle har utviklingen vært mer negativ. Disse to kommunene har hatt jevn nedgang i folketallet over lang tid og opplever derfor press mot kritiske verdier for å kunne opprettholde et privat og offentlig tjenestenivå av samme omfang som hittil. Kommunene har også opplevd tap av statlige arbeidsplasser og frykter at de vil miste flere.

Konklusjonen er at kommunene står overfor ulike utfordringer, men at det generelt er behov for samfunnsutviklingsarbeid. Vi vil i dette kapittelet gå nærmere inn på ulike aspekter ved kommunenes arbeid som samfunnsutvikler. Mer konkret har vi sett nærmere på:

- Framtidens arbeidsmarked
- Hvordan næringslivet og næringsstrukturen ser ut i kommunene

- Kommunens arbeid med næringsutvikling i «smal» forstand
- Kommunenes arbeid med næringsutvikling i bred forstand.

Ettersom kommunene allerede har en regional overbygning som bidrar til å koordinere blant annet næringsstrategien i Setesdal, vil vi i stor grad se på regionrådets betydning på dette området.

Det store spørsmålet er om en strukturendring kan gi flere muligheter til utvikling, enn hva som er tilfellet i dag. Dette kommer vi nærmere tilbake til i kapittel 12. Her diskuterer vi noen muligheter som kommunen har når det gjelder arbeidet med samfunnsutvikling samt hvordan en ny kommunestruktur vil påvirke disse mulighetene.

7.1 Framtidens arbeidsmarked

Det er nødvendig å lage god infrastruktur for næringslivet, sikre arealer og utarbeide tilskuddsordninger, men det er også nødvendig å sikre human kapital i regionen.

Dette handler ikke bare om å kunne tiltrekke seg et framtidensrettet næringsliv, men også å sikre at regionen har den kompetansen som er nødvendig for fortsatt å kunne tilby gode tjenester.

I denne sammenhengen trekkes det ofte frem at det er behov for et «tykt» arbeidsmarked. Med to-karrierfamiliens inntogsmarsj, må en region kunne tilby arbeidsplasser til to personer, og ikke bare til én, for å sikre at paret bosetter seg i egen region. Ettersom personer med høyere utdanning gjerne er gift med andre med høy utdanning, innebærer det at regionen må kunne tilby kompetansearbeidsplasser.

NOU-en «Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet» (NOU, 2011) viser at det er en stor skjevhet i den geografiske fordelingen av kompetansearbeidsplasser i Norge.

Utvalget konkluderer med at en sterkere spredning av kompetansearbeidsplasser vil være en sentral faktor for å sikre at folk med høy kompetanse velger å bosette seg og bli boende i regioner også utenfor

Osloregionen og de største byene. Konklusjonen er at å sikre en større spredning av kompetansearbeidsplasser ikke bare vil være tjenlig for de berørte regionene, men for landet som helhet.

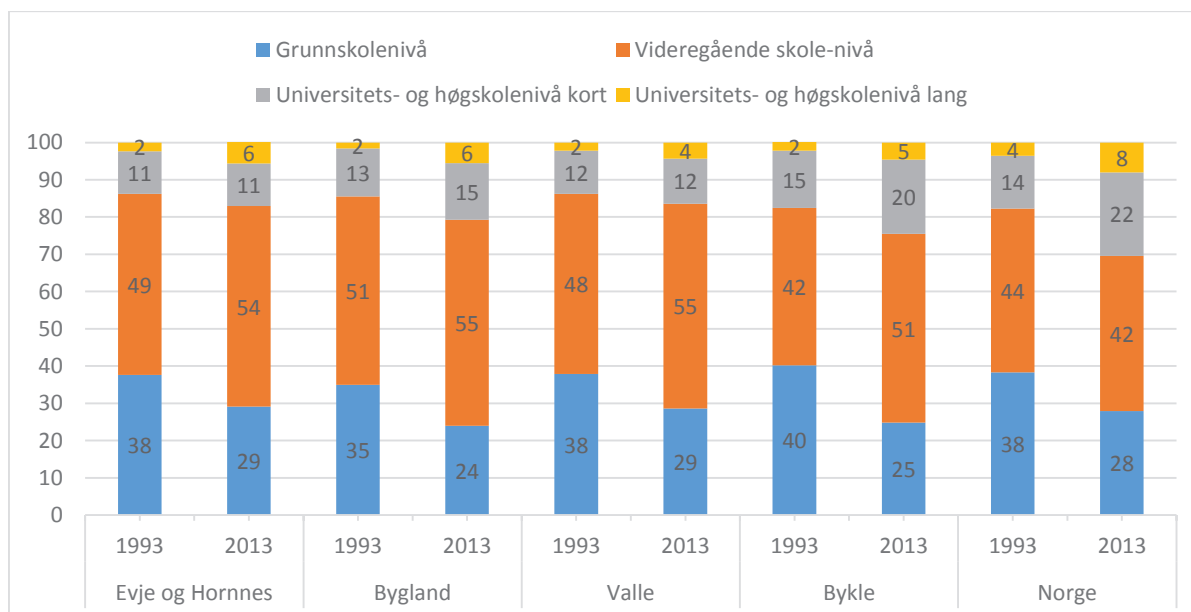
Det er likevel variasjon i behovene i de ulike landsdelene: «Noen steder sliter private og offentlige virksomheter med rekrutteringen, mens andre steder er det mangel på arbeidsplasser for høyere utdannede». (s.9). Begge disse utfordringene er synlige i Setesdal. På den ene siden er det tidvis vanskelig for offentlig sektor å rekruttere nødvendige kompetanse, samtidig er det også mangel på arbeidsplasser for personer med høyere utdanning.

For å bedre denne situasjonen, er det særlig to tilnæringer som er aktuelle. Den ene er å legge til rette for bedrifter og entreprenører som ønsker å starte virksomhet i kommunene. Den andre tilnærmingen er å arbeide med å utdanne kompetansen selv.

7.2 Hvordan ser næringslivet og næringsstrukturen ut i dag?

I dette kapittel gir vi en kortfattet oversikt over hvordan næringslivet i regionen ser ut. I tillegg belyser vi hvilke styrker, svakheter, muligheter og trusler næringslivet i Setesdal står over for.

Figur 36 Utdanningsnivå i perioden fra 1993 til 2013. Prosent.



7.2.1 Hvordan ser næringslivet ut?

Det finnes en rekke indikatorer som kan belyse hvordan næringslivet i regionen ser ut. Her ser vi kun kort på få indikatorer. Både Agderforskning (2009) og Telemarksforskning (2007) har laget utredninger som går i dybden på dette. De indikatorene vi tar for oss er:

- Utdanningsnivå
- Sysselsettingsandel
- Antall virksomheter etter næring
- Omsetningsutvikling
- Andel bedrifter som går med overskudd

Utdanningsnivå

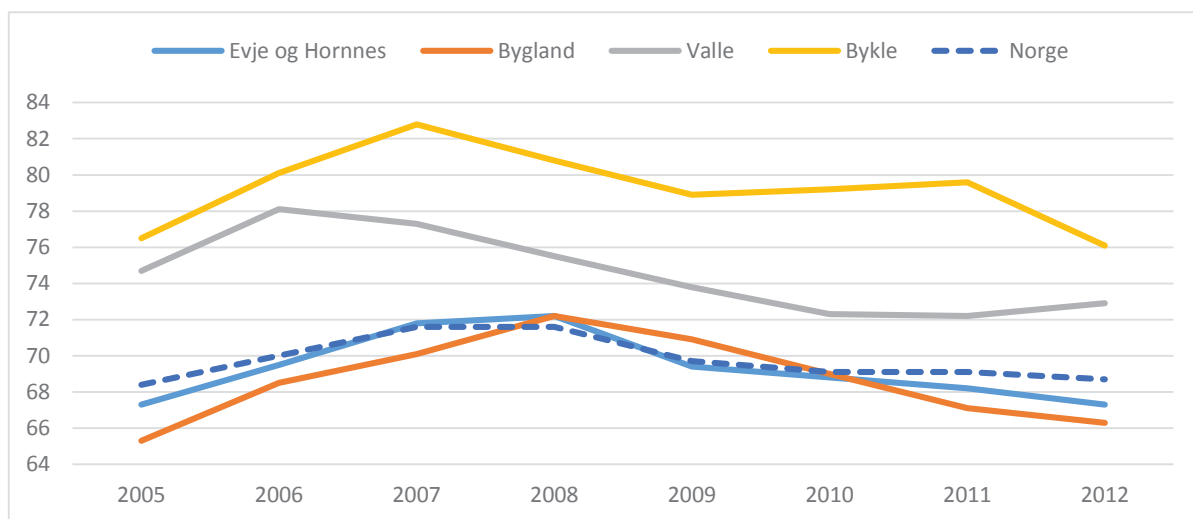
I figuren under vises befolkningen i kommunene fordelt etter høyeste utdanningsnivå i henholdsvis 1993 og 2013. Alle kommunene i Setesdal har et lavere nivå med høyere utdanning enn landsgjennomsnittet. Andelen har imidlertid økt de siste 20 årene, men sammenlignet med resten av landet har regionen ikke forbedret seg mye. Av kommunene er det størst andel med høyere utdanning i Bykle (25 prosent).

Syssettingsandel

Syssettingsandelen er svært sentral med tanke på både verdiskaping og skatteinngang i kommunene. Syssettingsandelen viser hvor mange i arbeidsfør alder (15-74 år) som er sysselsatt. Som fi-

guren under viser, har Bykle og Valle en høyere syssettingsandel enn resten av landet, mens Bygland og Evje og Hornnes holder omtrent samme nivå. Med unntak av Valle har imidlertid alle kommunene hatt en større reduksjon i syssettingsprosent de siste årene enn gjennomsnittet på landsbasis.

Figur 37 Syssettingsandel i prosent. Tall fra SSB.



Antall virksomheter etter næring

I perioden fra 2009 til 2015 har antall virksomheter økt med 6 prosent i Bykle, 9 prosent i Valle, 15 prosent i Bygland og 13 prosent i Evje og Hornnes.

Hvordan næringsstrukturen i kommunene ser ut er avgjørende for hvilke «kort en har på hånda» når det gjelder framtidig næringsutvikling og den strategiske innretningen av næringsutviklingsarbeidet. I

tabellen under vises det hvordan næringsstrukturen ser ut i de fire kommunene i 2015. De dominerende næringene er jordbruk, skogbruk og fiske, bygge- og anleggsvirksomhet, omsetning og drift av fast eiendom, helse- og sosialtjenester. I Evje og Hornnes er det i tillegg et stort antall virksomheter innenfor varehandel og reparasjon av motorvogner, mens Bykle utmerker seg med å ha et stort antall knyttet til overnattings- og servering.

Figur 38 Antall virksomheter etter næring i 2015. Tall fra SSB.

	Evje og Hornnes	Bygland	Valle	Bykle
Jordbruk, skogbruk og fiske	113	77	74	18
Bergverksdrift og utvinning	2	0	0	0
Industri	25	19	13	5
Kraftforsyning	6	5	3	1
Vannforsyning, avløp og renovasjon	2	0	2	4
Bygge- og anleggsvirksomhet	69	21	44	33
Varehandel, reparasjon av motorvogner	73	13	18	15
Transport og lagring	25	7	4	4
Overnattings- og serveringsvirksomhet	14	10	12	24

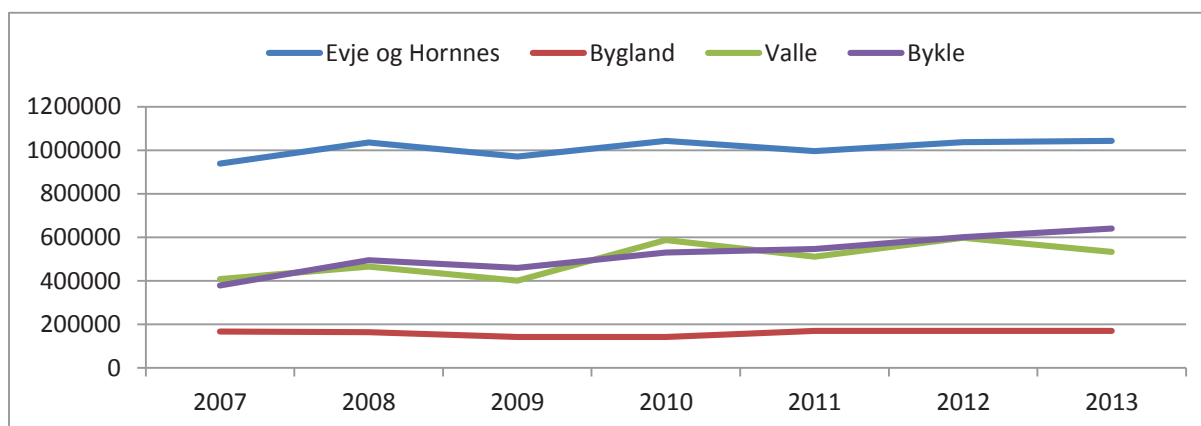
Informasjon og kommunikasjon	10	2	1	4
Finansiering og forsikring	4	1	1	2
Omsetning og drift av fast eiendom	46	14	15	28
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	32	12	12	10
Forretningsmessig tjenesteyting	17	6	12	9
Offentlig administrasjon og forsvar, trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning	11	6	9	4
Undervisning	21	3	8	10
Helse- og sosialtjenester	41	21	15	21
Kultur, underholdning og fritid i alt	19	3	13	11
Personlig tjenesteyting	19	4	6	3
Sum	549	224	262	206

Omsetningsutvikling

I figuren under vises det hvordan omsetningsutviklingen har vært i de bedriftene som er regnskapspliktige over for Brønnøysundregisteret i perioden fra 2007 til 2013. Bykle og Valle er de kommunene

hvor bedriftene har hatt den mest positive omsetningsutviklingen i perioden. I Bykle har omsetningen økt med 60 prosent fra 2007 til 2013, mens det tilsvarende tallet for Valle ligger på 31 prosent. Når det gjelder Evje har omsetningen økt med 11 prosent i den valgte tidsperioden, mens det for Bygland sin del kun er en øking på 2 prosent.

Figur 39 Samlet omsetning blant regnskapspliktige bedrifter i perioden fra 2007 til 2013. 1000 kroner, tall fra SSB.



Andel bedrifter som går med overskudd

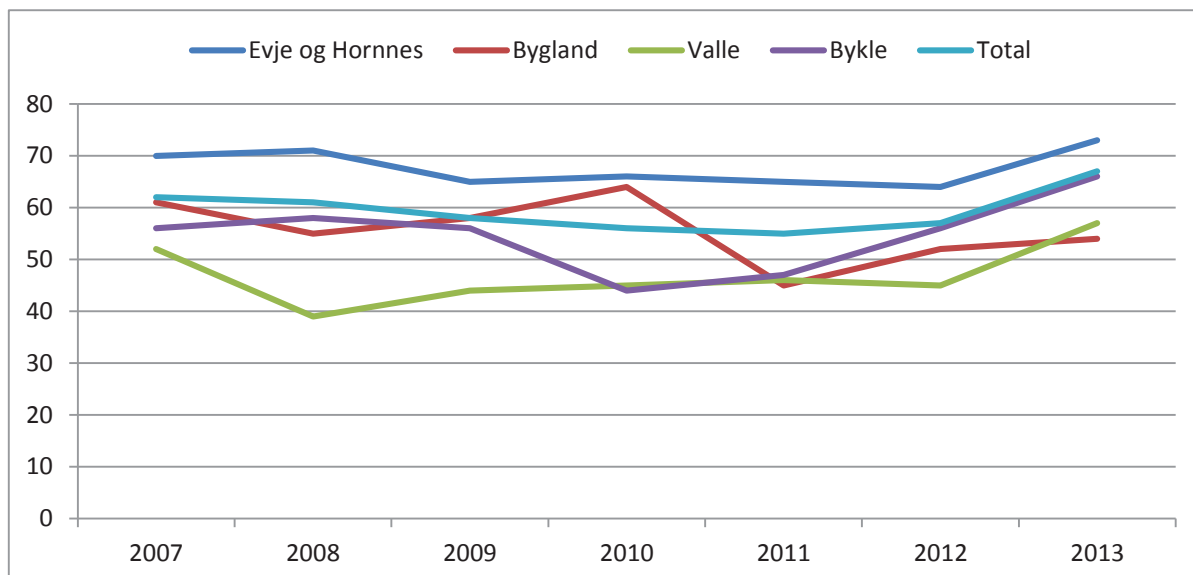
For at bedriftene skal overleve over tid er de avhengige av å tjene penger. I figuren under vises det hvor stor andel av bedriftene i de fire kommunene som går med overskudd i perioden fra 2007 til 2013. Gjennom hele perioden har Evje og Hornnes en høyere andel bedrifter som går med overskudd, og en er tilbake på det nivået som en hadde før finanskrisen. Når det gjelder Valle, er det den kommunen som har hatt færrest bedrifter som går med over-

skudd gjennom perioden. I 2013 er imidlertid andelen bedrifter som går med overskudd svært lik som i Bygland. For Bygland sin del er det en lavere andel virksomheter som går med overskudd etter 2010, mens Bykle har opplevd en økning i antall bedrifter som går med overskudd fra det samme året. I 2013 tjener 2/3 av bedriftene i Bykle penger.

Dersom en sammenligner tallene med alle bedriftene i Aust-Agder for 2013, er det slik at 70 prosent av bedriftene går med overskudd. Dette innebærer

at særlig bedriftene i Bygland og Valle har en utfordring i forhold til lønnsomheten.

Figur 40 Andel bedrifter som går med overskudd i perioden fra 2007 til 2013. Prosent.



7.2.2 Styrker, svakheter, muligheter og trusler for næringslivet

I Regional utviklingsplan for Setesdal 2020 har en laget en analyse av styrker, svakheter, muligheter og trusler for næringslivet i Setesdal. Slik Oxford Research ser det, gir denne analysen fortsatt et godt bilde av situasjonen, og i tabellen under gis det en oversikt over hovedfunnene. Vi vil trekke på denne

analysen i våre forslag til videre utvikling av de næringsrettede virkemidlene (se kapittel 5)

I tillegg til analysen i Regional utviklingsplan for Setesdal vil vi også påpeke at næringslivet i Bygland og Valle har utfordringer når det gjelder lønnsomheten, mens særlig Bygland har hatt en svak samlet omsetningsutvikling blant bedriftene (se figurene rett over).

Figur 41 Styrker, svakheter, muligheter og trusler for næringslivet i Setesdal (Regional utviklingsplan for Setesdal 2020)

Styrker	Svakheter
<ul style="list-style-type: none"> • Kraftinntekter og kommuneøkonomi • Gode levekår • Ringvirkninger av turisme og hyttebygging • Sosial kapital (felles tradisjoner og identitet) • Høy sysselsetting hos begge kjønn • Gode offentlige tjenestetilbud 	<ul style="list-style-type: none"> • Liten bredde i næringslivet • Lavt teknologisk nivå i industrien • Liten kunnskap i tjenestenæringene • Lavt utdanningsnivå • Høy prosentandel uføre • Ubalansert utvikling mellom kommunene
Muligheter	Trusler

<ul style="list-style-type: none"> ● Opplevelsesbaserte næringer ● Helhetlig regionutvikling ● Kunnskapsbasert vekst ● Satse på attraktive steder 	<ul style="list-style-type: none"> ● Negativ folketallsutvikling ● Nedlegging av arbeidsplasser ● Mangel på veskt næringer ● Endrede rammevilkår i offentlig eller privat sektor
---	--

Resultatene fra nærings-NM

I tillegg til SWOT-analysen fra Agderforskning er det også nyttig å trekke på resultatene fra nærings-NM når det gjelder å belyse styrker og svakheter ved næringslivet. Gjennom nærings-NM kartlegges næringslivets utvikling langs fire hoveddimensjoner: størrelse, nyetableringer, vekst og lønnsomhet. Når en ser på gjennomsnittet for de siste 10 årene, kommer Setesdal langt ned på «resultatlista». Setesdal har i gjennomsnitt hatt plasseringen 63 (av 80 regioner), og havner i 2015 på 62. plass i den totale vurderingen.

7.3 Nærings- og samfunnsutviklingsarbeidet i Setesdal

I det videre ser vi kort nærmere på nærings- og samfunnsutviklingsarbeidet i Setesdal. Vi tar for oss:

- Næringsutviklingsstrategien i Setesdal
- Organiseringen av næringsutviklingsarbeidet
- Regionrådets arbeid for samfunns- og næringsutvikling
- Kommunale virkemidler for næringsutvikling

7.3.1 Næringsutviklingsstrategien i Setesdal

I Regional utviklingsplan for Setesdal 2020 har en laget en strategi for hvordan en kan skape en attraktiv region. En del av dette er knyttet til næringsutvikling. En ønsker å skape et dynamisk og lønnsomt næringsliv i dalen, og det understrekes at flere arbeidsplasser i Setesdal er helt avgjørende med tanke på bosetningen i regionen.

For å bidra til å skape et dynamisk og lønnsomt næringsliv, inneholder planen følgende strategier¹⁰:

- **Kunnskapsbasert vekst og nyskaping.** Her prioriterer en å legge til rette for kunnskapsbygging og FoU-prosjekter, å sikre kompetent og attraktiv arbeidskraft og å skape regionale nettverk og møteplasser. En ønsker også å få til FoU-prosjekter knyttet til immobile ressurser, innovasjon og verdiskaping i landbruk og reiseliv.
- **Økt lønnsomhet og lokal verdiskaping.** Prioriterte tiltak her er økt tilgang på kapital og å styrke kompetanse i bedriftene.
- **Utnytte lokale forutsetninger.** Innenfor denne strategien ønsker en å prioritere helse- og aktivitetsturisme, reiseliv, bioenergi og nyskaping i landbruket.
- **Koordinert og profesjonelt næringsapparat.** En ønsker å legge vekt på avklaring av roller og forventninger. I tillegg vil en fokusere på hvordan næringslivet kan bruke næringsapparatet og offentlige satsinger.

I Regional utviklingsplan for Setesdal er disse punktene utdypet ytterligere. I tillegg er det også skissert noen ytterlige tiltak. Vi viser til plandokumentet for en nærmere oversikt over disse.

7.3.2 Organiseringen av næringsutviklingsarbeidet

Kommunene i Setesdal er førstelinje i næringsutviklingsarbeidet. Kommunene har ansvar for å behandle enkeltsaker og hjelp bedrifter i egen kommune, og saker skal som hovedregel alltid først vurderes lokalt i kommunen. Regionrådets ansvarsområde er mer overordnet. Regionrådet skal bidra til å bygge infrastruktur for næringsutvikling i form av kompetanse, nettverk og synliggjøring. Regionrådet vil også gjennom det regionale næringsfondet gi økonomisk støtte til næringstiltak som er viktige regionalt, medvirker til nyetableringer, stimulerer til nyskaping eller fører med seg økt aktivitet forøvrig. Regionrådet skal i tillegg ta initiativ til å koordinere større bransjesatsinger og prosjekter samt fungere

¹⁰ Regional utviklingsplan for Setesdal 2020. Setesdal Regionråd, Valle.

som en kopling mellom 1. linjen og resten av tiltaksapparatet.

I det videre ser vi noe nærmere på regionrådets arbeid med næringsutvikling samt hvilke kommunale virkemidler som finnes.

7.4 Regionrådets arbeid for samfunns- og næringsutvikling

Regionrådet arbeider både med samfunns- og regional utvikling i bred forstand, samt med næringsutvikling. Visjonen for Regionrådets arbeid er å bidra til at Setesdal skal være en attraktiv region å bo i, å besøke og å drive næringsvirksomhet i. I tillegg til støtte fra setesdalskommunene, mottar Regionrådet i dag 4 millioner i konsesjonskraft fra fylkeskommunen etter avtale mellom Bykle, Bygland og Valle og Aust-Agder fylkeskommune.

Regionrådet har følgende hovedarbeidsområder; infrastruktur, interkommunalt samarbeid og næringsutvikling.

Fra starten av arbeidet Regionrådet med flere prosjekter på infrastrukturensiden. Utbygging av Riksvei 9 som tofeltsvei har vært en viktig del av arbeidet på dette området. Det har også vært et prioritert område å arbeide for å få bredbånd i Setesdal.

Vi vil komme nærmere inn på Regionrådets næringsutviklingsarbeid under, men vi vil kort nevne at dette har vært et prioritert arbeidsfelt for regionen.

Det siste punktet her, er Regionrådets rolle som pådriver og tilrettelegger for regionalt og interkommunalt samarbeid. I et samfunnsutviklingsperspektiv har interkommunalt samarbeid vært sett på som et middel for å få til en bærekraftig utvikling i regionen og blant annet bidra til vekst i innbyggertall i regionen.

7.4.1 Tiltak for å øke kompetansen i regionen

Vi pekte innledningsvis på at det er to måter å sikre human kapital i kommunene på. Den ene er å rekruttere personer med ønsket kompetanse fra andre regioner. Den andre måten er å drive kompetanseutvikling og utdanningen i regionen.

Som et ledd i arbeidet med å sikre en god utvikling i regionen, har Regionrådet nettopp arbeidet med kompetanseutvikling i regionen. En utfordring i en region som Setesdal, er at regionen mangler større

utdanningsinstitusjoner. For å bøte på dette, har Regionrådet samarbeidet med andre regionråd og utdanningsinstitusjoner. Setesdal videregående skule er også en viktig aktør på dette området.

Tiltakene i regi av Regionrådet favner flere områder. Det har vært samarbeid med Universitet i Agder om såkalt distriktsvennlig sykepleierutdanning. Sammen med Lister og Lindenes er det satt i gang desentralisert utdanningstilbud for ulike profesjonsstudium som sykepleie, lærer, barnehagelærer og ingeniør.

Regionrådet driver også noen etter- og videreutdanningstilbud som springer ut av lokale behov. Blant annet er det nå tilbud innenfor akutt- og avansert sykepleie. Behovet for denne typen videreutdanning er blant annet samhandlingsreformen.

Enkeltinformanter har i intervjuene trukket fram at disse tilbudene har gjort det enklere å rekruttere sykepleiere i kommunene.

Når det gjelder kommunene, så har Bykle investert betydelige beløp i skigymnaset på Hovden. Vi har ikke studert effektene av dette tiltaket, men den rådende oppfatningen blant våre informanter, er at skigymnaset bidrar til rekruttering av lærere i regionen, men også til at elevene ved skolen i noen grad blir værende i regionen.

7.4.2 Regionrådets arbeid med næringsutvikling

Når det gjelder næringsutviklingsarbeidet, omfatter Regionrådets arbeid blant annet kompetansetiltak og bransjesatsinger, prosjektarbeid samt arrangement for og med næringslivet i Setesdal. Regionrådet legger vekt på å få til god samhandling med kommunene og lokale ordninger samt med det regionale virkemiddelapparatet. Regionrådet har en koordinerende og tilretteleggende rolle når det gjelder samarbeidet med Innovasjon Norge og regionalutviklings-/næringsavdelinga i fylkeskommunen.

Regionråd hadde en kort stund en næringskonsulent. På dette området har det vært komplisert å få til et godt samarbeid i regionen, og Evje og Hornnes ønsker nå å ta over deler av næringsarbeidet selv og redusere sin involvering i Regionrådet.

Eksempler på kompetansetiltak rettet mot næringslivet er kurs og som gjennomføres i samarbeid med kommunenes førstelinje, Aust-Agder fylkeskommune og Innovasjon Norge. Eksempler på dette er kurs for etablerere, basiskompetanse og utvikling av nettverksarenaer.

Regionen disponerer et eget **regionalt næringsfond** (RNF). Dette får årlige bevilgninger fra Aust-Agder fylkeskommune (700 000 kroner i 2014), og gir tilskudd til nyetableringer, etablerte bedrifter som satser på nye produkter/markeder eller til tilretteleggingstiltak i regionen. I tillegg til det regionale næringsfondet har regionrådet også **ordinære tilskudd**. Disse finansieres gjennom bidrag fra kommunene, og en står her noe friere når det gjelder hvilke prosjekter en kan støtte enn hva som er tilfelle for det regionale næringsfondet.

Regionen er i gang med en tre-årig satsing for å styrke kapasitet, kompetanse og ressurser til næringsutvikling. Det har også vært gjennomført en forstudie for et mer koordinert og samordna næringsarbeid. Arbeidet munnet ut i felles næringssetting. Satsingen skulle inkludere en felles næringskoordinator, men dette har så langt ikke lyktes.

I tillegg skal rådet være koordinerende ledd over for regionale myndigheter og næringsapparatet lokalt i kommunene. Formålet her er mellom annet styrket samhandling og forsterking av arbeidet på prioriterte og regionalt viktige nærings saker. Den strategiske næringsplanen og regionalt næringsfond skal være verktøy når det gjelder definering av satsingsområder og prioriteringer framover.

På hjemmesiden til regionråd gis det en mer detaljert oversikt over næringsutviklingsarbeidet (<http://www.setesdal.no/naering.298204.no.html>)

7.4.3 Kommunale virkemidler for næringsutvikling

I tillegg til den næringsrettede innsatsen gjennom Setesdal Regionråd, har kommunene også egne virkemidler for å stimulere til næringsutvikling. Men tanke på å få til en mest mulig effektiv virkemiddelbruk, er det viktig å ta hensyn til kommunenes egne ressurser og hvordan de spiller sammen med ressursene til Setesdal Regionråd og andre virkemiddelaktører. I det videre ser vi kort på hver enkelt kommune.

Evje og Hornnes kommune har satt ut arbeidet med omstilling og næringsutvikling til selskapet Evje Utvikling AS. Dette er et heleid kommunalt aksjeselskap. Evje Utvikling AS har som formål å aktivt bidra til næringsutvikling i egen kommune så vel som i nabokommuner (<http://www.e-h.kommune.no/naering.202123.no.html>). Evje Utvikling

AS har tre ansatte (<http://www.evje-utvikling.no/ansatte.311085.no.html>).

Bygland kommune har et eget næringsfond som blir brukt til å fremme næringsutvikling i kommunen. Fondet kan brukes både til finansiering av kommunal infrastruktur og tilskudd til tiltak i, og etablering av, privat virksomhet (<http://www.bygland.kommune.no/naeringsutvikling.295132.nn.html>). Det er økonomisjefen i kommunene som er ansvarlig for nærings saker, noe som innebærer at en ikke har en person som jobber med det på fulltid. Det er felles skogbrukssjef for Bygland, Valle og Bykle kommune, men kontorstedet ligger i Bygland.

Valle har også et kommunalt næringsfond. Små og mellomstore bedrifter kan søke om bedriftsstøtte, mens frivillige organisasjoner kan søke om støtte til prosjekt som er knyttet til stedsutvikling. Bedriftsstøtten kan benyttes til etablererstipend, produktutvikling, markedsføring og investering i utstyr og maskiner. Tilskuddet blir utbetalt når prosjektet er avsluttet og revisorattestert regnskap foreligger. Valle har felles skogbrukssjef med Bygland og Bykle.

Bykle kommune tilbyr både kompetanseresurser og tilskuddsordninger overfor etablerere. På **kompetansesiden** gir en bistand i etableringsprosessen. Dette inkluderer mellom annet hjelp til utvikling av forretningsidéen, markedsplaner og etablering av selve virksomheten (<http://www.bykle.kommune.no/etablere-bedrift.294926.nn.html>). Kommunen har en egen næringsjef og et eget næringsutviklingsselskap, Bykle Nærings- og Utviklingsselskap AS.

Når det gjelder **finansiering**, har kommunen flere ulike tilskuddordninger knyttet til bedriftsetableringer, rådgivning, utviklingsprosjekter og andre kommersielle tiltak i kommunen. Bykle har fire former for kommunal næringsstøtte¹¹: etablerertilskudd, tilskudd til forprosjekt, markedstilskudd samt investeringstilskudd/utviklingstilskudd og lån. I tillegg har Bykle ulike former for næringstilskudd knyttet til jordbruk og skogbruk samt felles skogbrukssjef med Bygland og Valle.

7.4.4 Regionalt samarbeid i Agder

Interregionalt samarbeid er også et virkemiddel for å få til utvikling i Setesdal.

¹¹ Næringsstillskott 2014, Bykle kommune.

Det er i dag lagt opp til regionalisert samarbeid og dialog i Agder. Dette har gitt regionrådene en sterkere rolle.

Regionrådet har med utgangspunkt i Regionplan Agder 2020 utviklet sin egen plan, Setesdal 2020. Setesdal 2020 bygger videre på regionplanen, men den er videreutviklet i tråd med de regionale behovene og målsettingene i Setesdal. Slik bygger planen opp om Regionrådets visjon for Setesdal.

Planen slår også fast at Setesdal regionråd skal bygge relasjoner med samarbeidspartnere i og utenfor regionen. Dette innebærer å forsøke å få hjelp fra hele Agder i utviklingen av Setesdal. Til dette hører det med at det strategiske partnerska-

pet mellom Setesdal regionråd og Aust-Agder fylkeskommune skal utgjøre rammene et samarbeid om utviklingen av både Setesdal og Agder.

I selve planarbeidet var de fleste Agder-kommunene representert gjennom regionrådene. Dette viser hvordan de regionale strukturene har fått en posisjon også i det overordnede planarbeidet på Agder.

I tillegg til det formaliserte planarbeidet, deltar Setesdalregionen også i noen andre former for interregionalt samarbeid. Som nevnt over har Regionrådet samarbeidet med Lister- og Lindenesregionen om å få til desentralisert utdanning.

DEL 3: Lokaldemokrati

Kapittel 8. Lokaldemokrati i Setesdal

Vabo-utvalget slår fast at kommunereformen skal sikre et sterkt lokaldemokrati. Det er også et ønske lokalt i Setesdalskommunene, men utgangspunktet varierer mellom Vabo-utvalgets rapport og lokale aktører.

Det er ingen tvil om at en sammenslåing vil ha direkte effekter på det lokale demokratiet. Tydeligst i at det blir større kommunestyre og ny politisk ledelse, men det er også indirekte effekter av politiske endringer.

I denne utredningen er det særlig to ting vi har undersøkt, nemlig betydning av kommunestruktur for valgresultatet og mulighetene for å etablere valgkretser i kommunene, samt kommunedelsutvalg.

Før vi går inn på dette, vil vi kort diskutere eksisterende forskning som handler om forholdet mellom demokrati og kommunestørrelsen, samt presentere dagens situasjon i de fire Setesdals-kommunene.

8.1 Hva vet vi fra før?

Den tidligere forskningen på området gir ikke entydige svar på hvorvidt sammenslåing er bra eller dårlig for demokratiet.

På den ene siden er valgdeltakelsen gjerne større i mindre kommuner. I mindre kommuner er det gjerne også slik at det er større innflytelse for det enkelte individ på beslutninger i kommunene (Rose 2002). På den andre siden vil sammenslåing også kunne gi større avstand mellom folkevalgte og velgere, noe som gjerne oppfattes som negativt.

Studier av den danske kommunereformen har vist at sammenslåing av kommuner til større enheter, har negativ effekt på innbyggernes syn på forståelse av lokalpolitikk (Lassen & Serritzlew, 2011) og på tilitt til lokale politikere (Hansen S. W., 2012).

Samtidig er det vanskelig å rekruttere folk inn i kommunepolitikken i små kommuner, det er lite politisk handlingsrom og små kommuner har større (in-)habilitetsutfordringer (Brandtzæg, 2009). Vabo-utvalget trekker også frem at rollen som folkevalgt har blitt endret i tråd med at saksmengden har økt og sakene er blitt mer komplekse. I større kommuner

har det samtidig blitt mer frikjøp av politikere og flere heltidspolitikere, noe som gjerne er vanskelig å få til i mindre kommuner.

Samtidig vil en større kommune gjerne ha relativt færre kommunestyrerepresentanter per innbygger enn små kommuner.

Større enheter betyr likevel at det kan være rom for noen flere profesjonelle politikere som kan bidra til å heve kvaliteten på politiske beslutninger.

Monkerud og Sørensen (2010, s. 265) diskuterer hvorvidt små kommuner har høy prioriteringseffektivitet, noe de definerer som om kommunene gjør «de rette tingene». Deres hypotese er blant annet at i små kommuner kan borgerne bedre kontrollere de folkevalgte slik at politikernes prioriteringer passer godt med innbyggernes prioriteringer, samtidig som små kommuner er mer homogene.

8.2 Lokal deltakelse i dag

Valgdeltakelsen i Setesdals-kommunene er i snitt høyere enn deltakelsen i landet for øvrig. Det er imidlertid forskjeller mellom kommunene, der Bygland og Valle har høyest valgdeltakelse, mens Bykle og særlig Evje og Hornnes har lavest valgdeltakelse. Valle har de siste tre lokalvalgene vist en solid økning i valgdeltakelsen.

Tabell 8 Valgdeltakelse ved lokalvalg, 2003-2011. I prosent.

	2003	2007	2011
Evje og Hornnes	60,4	63,5	63,0
Bygland	67,4	70,3	71,9
Valle	62,2	69,1	73,3
Bykle	68,1	68,1	68,7
Hele landet	59,0	61,2	64,2

Det er også en del forskjeller når det gjelder representantfordelingen i de fire kommunene. Tabellen under viser representantfordelingen i dagens kommunestyre. Bygland skiller seg her særlig ut, etter som det her er slik at Venstre og Høyre stiller med fellesliste. Som følge av felleslisten, er hverken Høyre eller Venstre oppført med representanter i

tabellen. I tillegg er det i Bygland en egen bygdeliste. Dette gjør at Bygland i dag kun er Arbeidspartiet og Senterpartiet som er representert i kommunestyret, i tillegg til felleslisten og Bygdelista.

Tabell 9 Oversikt over representantfordeling for Setesdalskommunene. Lokalvalg 2011. Kilde: SSB

	Ap	FrP	H	KrF	Sp	V	Felleslister	Lokale lister	Totalt
Evje og Hornnes	6	1	4	7	2	0	0	1	21
Bygland	3	0	0	0	5	0	3	4	15
Valle	4	0	3	1	6	1	0	0	15
Bykle	5	1	4	0	2	1	0	0	13
For hele Setesdal	18	2	11	8	15	2	3	5	64

Arbeiderpartiet og Senterpartiet er ellers representert i alle kommunene, mens KrF har en sterk posisjon i Evje og Hornnes, men ikke i de resterende kommunene. Dagens situasjon i kommunene viser likevel at det er noen forskjeller i partistørrelse på tvers av kommunegrensene.

8.3 Utvalgsstruktur

Utvalgsstrukturen varierer noe mellom Setesdalskommunene, men det er ikke store forskjeller i antall utvalg. Valle er den eneste kommunen med eget oppvekst- og kulturutvalg, mens Bykle har kombinert formannskap og næringsutvalg. Det er ellers noen forskjeller i hva som ligger under planutvalgene.

Bykle	Valle	Bygland	Evje og Hornnes
Kommunestyret	Kommunestyret	Kommunestyret	Kommunestyret
Formannskap/næringsutvalg	Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet
Planutvalg	Plan- og miljøutvalet	Plan, miljø- og ressursutvalg	Plan- og bygningsråd.
Kontrollutvalg	Oppvekst- og kulturutvalg	Kontrollutvalet	Administrasjonsstyret
	Kontrollutvalg		Kontrollutvalget

Kommunene i Setesdal har alle en forholdsvis enkel organisering. De har i tillegg til kommunestyret og formannskapet og kontrollutvalg gjerne ett hovedutvalg som i hovedsak er et planutvalg. I tillegg har Valle også et oppvekst- og kulturutvalg.

Strukturen er kostnadseffektiv. Nedsiden med få utvalg er at mange politikere ikke blir involvert i mange av de politiske beslutningene. Dette gjør blant annet at formannskapet blir et relativt viktigere organ.

Tabell 10 Brutto driftsutgifter til politisk styring, i 1000 NOK. KOSTRA-data.

	2011	2012	2013	2014
Evje og Hornnes	1765	1938	2032	1941
Bygland	1744	1781	1748	1792
Valle	2311	2064	2064	2166
Bykle	2895	3289	2971	2051

Utgiftsnivået på politisk styring varierer noe mellom kommunene. Det er også forskjeller i antall kommunestyrerepresentanter mellom kommunene. Det er Bykle som bruker mest penger på denne posten, men Bykle er også den kommunen som har det laveste antallet kommunestyrerepresentanter.

Ved en eventuell sammenslåing vil det være behov for å endre noe i utvalgsstrukturen, litt avhengig av hvilke kommuner som går sammen. Det vil også være mulig å øke antall faste utvalg. Hvorvidt Evje og Hornnes blir med i en nye kommune, vil ikke nødvendigvis har noen større betydning for utvalgsstrukturen, men en større kommune vil kunne ha økt bredde i utvalgene og dermed legge til rette for

noe mer spesialisering. En annen fordel ved flere utvalg er at flere politikere blir involvert i viktige politiske beslutninger. I en større kommune vil det også være flere muligheter til å frikjøpe utvalgsledere.

8.4 Valgkretser og kommunedelsutvalg

En stor utfordring i en eventuell sammenslåing av de fire Setesdalskommunene, er at det er en omvendt sammenheng mellom konsesjonsinntekter og folketall. Bykle, med knappe 1000 innbyggere, har betydelige konsesjonskraftsinntekter, mens Evje og Hornnes har flest innbyggere, og lavest inntekter fra kraft. Spørsmålet er om det er mulig å motvirke problemet med skjevhet mellom innbyggertall, arealressurser og konsesjonsinntekter. Vi vil her undersøke noen måter å avhjelpe denne situasjonen på. Vi vil i denne sammenhengen se på muligheten for å opprette lokale valgkretser basert på forholdet mellom stemmeberettigete, inntektsgrunnlag og areal, for deretter å komme opp med ulike mulige modeller og konsekvenser av disse.

8.4.1 Hvorfor valgkretser?

Det viktigste i denne sammenhengen er å se på mulighetene for å etablere valgkretser i en eventuell ny kommune.

Vi vil her undersøke om det er mulig å ta i bruk forsøkslovgivning for å forsøke å etablere en modell der kommunestyret velges på bakgrunn av fire valgkretser. Vi vil deretter se på effekten av to kriterier for inndeling i valgkretser.

Formålet med en slik organisering vil for kommunenes del være å forsøke å få til en varig maktbalanse og redusere uønsket sentralisering.

Oppdragsgiver ønsker også å få undersøkt om en slik modell med valgkretser kan bidra til å skape ny dynamikk og moment i den regionale utviklingen.

Dette ønsket må ses i lys av to forhold. For det første er det en utfordring i regionen at Evje og Hornnes, som største kommune i regionen, oppleves som lite raus. Det er også en oppfatning av at det råder en litt annen kultur i Evje og Hornnes enn i de øvrige kommunene. Til sammen gir dette en skepsis mot å slå sammen kommunene med Evje og Hornnes. Ideen bak valgkretsmodellen er at dette kunne sikre en varig maktbalanse i regionen. For det andre vil det med et slikt forsøk være nødvendig med følgeforskning av forsøket. Dette vil kunne generere

ny kunnskap og også gi nasjonal og eventuelle ny virkemidler til en snuoperasjon i regionen.

Ettersom tre av kommunene er forholdsvis like i innbyggertall, sammenlignet med Evje og Hornnes, har vi kun undersøkt effekten av valgkretser i en nye kommune bestående av alle de fire setesdalskommunene.

8.5 Lokale valgkretser

Lokalvalg er regulert i valgloven, mens kommuneloven gir føringer for blant annet antall mandater i kommunestyrene. Valgkretser er grunnlaget for mandatfordelingen til Stortinget, men i lokalvalg er kommunen én valgkrets.

Dersom det skal være mulig å få til en ordning med valgkretser, er det etter vår tolkning nødvendig med et vedtak hjemlet i Lov om forsøk i offentlig forvaltning. Forsøksloven åpner blant annet for at kommuner kan prøve ut nye modeller som krever unntak fra formelt regelverk.

Valgloven berører også forsøksfeltet. I § 15-1 om forsøk sies det at blant annet at Kongen etter søknad kan gi samtykke til a) forsøk der valg etter denne lov gjennomføres på andre måter enn det som følger av denne lov.

Myndigheten til å fatte avgjørelser i saker om forsøk er delegert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

8.5.1 Lovens intensjon

Forsøkslovens formål er, som det framgår av §1, å utvikle funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer i den offentlige forvaltning, og en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom forvaltningsorganer og mellom forvaltningsnivåer. Når det gjelder forsøk som berører folkevalgte organer, er det imidlertid lagt til et annet formål, nemlig at det også skal legges vekt på å fremme gode demokratiske styringsformer.

Et viktig poeng i den videre drøftelsen, er dermed hvorvidt en ordning med valgkretser oppfyller lovens intensjon om å fremme gode demokratiske styringsformer.

Selve loven er ellers en generell lov som gir mulighet til unntak fra alle særlover innenfor de ulike sektorområdene.

8.5.2 Grenser for forsøket

Loven gir også noen begrensninger i adgangen til å drive forsøk, jmfør §4, første ledd. Her heter det at «Kongen kan ikke godkjenne forsøk med avvik fra a) kommunelovens grunnleggende bestemmelser om organisering av virksomheten i kommuner og fylkeskommuner. Videre heter det i samme paragraf at «Godkjenning kan ikke gis når dette vil innebære innskrenking av rettigheter eller utvidelse av plikter som enkeltpersoner har etter gjeldende lovgivning».

Det er med andre ord ikke slik at alle forsøk vil kunne godkjennes.

Rundskriv H-26/05 «Forsøk i kommunar og fylkeskommunar», gir noen ytterligere spesifiseringer av forsøksloven. Rundskrivet slår fast at forsøket skal være reversibelt og at det skal være mulig å få tilbake til ordinær løsning etter at forsøksperioden er over.

Et forsøk skal gi ny kunnskap og resultater som kan brukes til å utvikle bedre løsninger i offentlig sektor. Det må derfor være realistisk at et forsøk kan gi ny kunnskap, for at det skal settes i gang. Rundskrivet slår også fast at «Av omsyn til ønsket om å finne effektar av forsøk, og at forsøk medfører relativt omfattande prosessar lokalt, er det ein fordel om forsøk omfattar sentrale/viktige lovheimlar.»

Dersom departementet godtar forsøket, vil det være nødvendig å få på plass et omfattende følgeforskningsprosjekt for å kunne dokumentere erfaringene fra forsøket.

8.6 Vil det være mulig å gjennomføre et forsøk med valgkretser?

Det store spørsmålet er selvsagt om det vil være mulig å gjennomføre et forsøk med valgkretser i en eventuell ny kommune. Det er krevende å besvare dette spørsmålet, men det er noen indikasjoner i lovverket.

For å starte med det siste først. Det er ikke gjennomført lignende føringer tidligere, det som er av forsøk som handler om det sub-lokale nivået, er knyttet til bydelsutvalg.

Det andre punktet er om en slik forsøksordning vil føre til bedre demokratiske styringsformer. Dette

spørsmålet er vanskelig å besvare i denne sammenheng. Det er i konkurransegrunnlaget skissert at blant annet areal kunne være et kriterium for fordeling av mandater i kommunestyret. En slik modell kunne utformes lik en som brukes ved stortingsvalg, der fylkene får tildelt mandater etter folketall og areal. Areal vektet imidlertid mindre enn folketall.

En slik modell vil bryte med dagens valgordning for kommuner. Spørsmålet er i denne sammenheng om dette vil føre til økt demokrati i regionen.

Det tredje punktet er om forsøket vil være reversibelt. Forsøket vil bli gjennomført som et ledd i en eventuell kommunesammenslåing. Spørsmålet er da om forsøket i praksis vil være reversibelt. Det vil i tilfelle medføre at hele sammenslåingen vil måtte være reversibel, eventuelt om loven kan tolkes dit hen at kun selve valgmodellen reverseres, mens en ny inndeling beholdes.

Vår konklusjon er at vi stiller oss tvilende til om det vil være mulig å få godkjent en slik forsøksordning, ikke minst fordi den i liten grad vil være reversibel.

Dersom utgangspunktet for forsøket er allerede sammenslåtte setesdalskommuner, slik at det er mulig å gå tilbake til den tidligere ordningen, er problemet med reversibilitet muligens løst. Dersom dette blir utfallet, betyr det at valgkretser ikke kan være en forutsetning for sammenslåing.

En ordning med valgkretser vil også bety at stemmene internt i kommunene teller ulikt, noe som per i dag ikke er vanlig i lokalvalg.

Dette er et spørsmål som eventuelt må avklares med Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

8.6.1 Praktisk framgangsmåte

Rent formelt er det kommunene selv som søker departementet. Deretter blir det gjennom kommunestyrets vedtak for forsøket og departementets bekræftelse av forsøket, fastsatt en forsøksperiode.

Det er mulig å gi en foreløpig vurdering av om departementet ser seg tjent med å gå videre med den forslåtte forsøksmodellen. Dette kan gjøres før det blir utarbeidet vedtekter for forsøket. Departementet mener at det er særlig gunstig å gjøre dette dersom forsøket er på et område der det ikke har vært gjort forsøkt tidligere, jmfør rundskriv H-26/05. Selve forsøket kan likevel ikke endelig godkjennes før vedtektene er godkjent i kommunestyret.

8.6.2 Vurdering

Dersom et eventuelt forsøk godkjennes, vil det kunne bli fire valgkretser i den nye kommunene. I et nytt kommunestyre ville da alle kommunene i regionen være representert i kommunestyret. Det har vært drøftet med oppdragsgiver om areal og inntektsgrunnlag skulle inngå som grunnlag for mandatfordeling. Det er en modell vi ikke vil anbefale, men gitt at disse kriteriene ble lagt til grunn, ville det betydd at særlig Bykle ville fått mange flere mandater og Evje og Hornnes mange færre.

8.7 Nytt kommunestyre

I etterkant av en eventuell sammenslåing vil det bli etablert et nytt kommunestyre. I en overgangsperiode kan det bli aktuelt med et interimsstyre, bestående av representanter fra dagens kommunestyre.

Kommuneloven sier ingenting om maksimumsgrensa for antall kommunestyremedlemmer, men den gir nedre grenser for størrelse. For kommuner som har under 5000 innbyggere skal kommunestyret ha minst 11 medlemmer. Samtlige av setesdalskommunene ligger over dette kravet. Dersom alle fire kommunene slås sammen, vil den nye kommunen ha over 5000 innbyggere, og dermed er minimumskravet minst 19 representanter.

Uavhengig av modell, vil et nytt kommunestyre ha et vesentlig lavere antall kommunestyremedlemmer enn summen av dagens kommunestyremedlemmer vil ha.

Vennesla kommune, med omtrent 14 000 innbyggere, har i dag 27 medlemmer i kommunestyret. Songdalen kommune, med i underkant av 6500 innbyggere, har i dag 25 kommunestyrerepresentanter. Ettersom Evje og Hornnes i dag har 21 representanter, er det sannsynlig at det nye kommunestyret vil ha flere medlemmer enn dette.

Dersom valgkretsene tar utgangspunkt i antall stemmeberettigede i kommunedelene, vil det i et kommunestyre bestående av 30 representanter, være slik at Evje og Hornnes ville fått 15 representanter, Bygland 5, Valle 6 og Bykle 4.

De partipolitiske forskjellene i representantfordelingen mellom det nye kommunestyret og dagens fire kommunestyre vil ikke være så store på aggregert nivå. For den enkelte kommune vil det kunne

være noen større forskjeller. Eksempelvis skiller Bygland seg ut fordi de har både en fellesliste og en bygdliste representert i kommunestyret. Et nytt kommunestyre vil sett fra Bygland derfor kunne se veldig annerledes ut.

Det er den geografiske fordelingen som vil avvike mellom de ulike modellene, og det er størrelsesforholdet mellom Bykle og Evje og Hornnes som påvirkes av modellene.

8.8 Vurdering og anbefaling

Det sentrale spørsmålet i denne sammenhengen er knyttet til valgkretser. Vi er usikre på om det vil være mulig å gjennomføre dette, spesielt ettersom det i konkurransegrunnlaget er gitt uttrykk for at valgkretsene og mandatfordelingen skal ta hensyn til blant annet areal.

Det er også en annen problemstilling som er relevant her. Det er allerede tilløp til det som kalles sognerådspolitik i Setesdal, og da særlig i Valle. Det er grunn til å tro at valgkretser ikke vil motvirke denne typen konflikter, men snarere bidra til å vedlikeholde ulike interesser og rivalisering mellom kommunene. I lys av dette vil vi ikke anbefale en slik ordning.

På den andre siden vil valgkretser bidra til å sikre representasjon fra de ulike områdene i den nye kommunen.

Uavhengig av modell vil det være en partipolitisk oppgave å sikre representasjon. Selv med en tradisjonell modell, der alle stemmer teller likt, vil det være mulig å sikre representasjon fra flere deler av kommunen for de største partiene. Det vil også kunne være i partienes egen interesse å utarbeide lister med representanter fra alle delene av kommunen, for å øke velgeroppslutningen.

Et moment som uavhengig av valg av modell vil ha effekt, er hvorvidt det vil bli etablert bygdelister ved en sammenslåing. Per i dag er det kun i Bygland at det finnes en bygdeliste. Det kunne tenkes at en sammenslåing økte behovet for bygdelister, men erfaringene fra de siste årenes frivillige sammenslåinger i Norge, har tvert imot vist at bygdelister har forsvunnet ved sammenslåingen (Brandtzæg 2009).

Oppgaver i lokalutvalgene i Bodø:

- Ivareta og fremme lokalområdets interesser overfor kommunenes politiske organer, administrasjon og andre offentlige instanser.
- Være kontaktforum mellom den kommunale forvaltningen og lokalmiljøet.
- Utarbeide strategier og fremme forslag til utvikling av lokalmiljøer på områder som: Bosetting, oppvekstmiljø, helse, omsorg, arealdisponering, kommunikasjon, service, sysselsetting, næringsutvikling, -- og på øvrige områder av interesse for lokalbefolkningen
- Avgi råd overfor kommunen i saker som spesielt berører området
- Plansaker og andre saker som spesielt berører lokalutvalgets område skal sendes til lokalutvalget for uttalelse/medvirkning tidligst mulig i en utrednings/arbeidsprosess.

Hentet fra Brandtzæg (2009:64).

8.9 Lokalutvalg som alternativ?

Til tross for at Vabo-utvalget ser en rekke positive demokratiske effekter av kommunesammenslåing, ser de også en rekke negative effekter. Innbyggere i større kommuner gjerne har lavere tillit til lokalpolitikkerne enn hva innbyggere i større kommuner har.

Erfaringene fra kommunesammenslåingene i Danmark har blant annet vist at tilliten til lokalpolitikkerne gikk noe ned etter sammenslåingen. Det

samme har skjedd med innbyggernes forståelse av lokalpolitikken (Vabo, 2014, s. 134). Videre vil det bli færre folkevalgte etter en sammenslåing, noe som vil gjøre det vanskeligere å beholde den samme nærheten mellom innbyggerne og de folkevalgte.

Derfor anbefalte Vabo-utvalget at det ble satt i verk demokratiltak for de sammenslåtte kommunene.

Ett slikt tiltak for å sikre fortsatt høy lokal deltakelse og innflytelse, er en kommunedelsutvalgsmodell. En slik modell vil være praktisk mye enklere å gjennomføre enn en modell med valgkretser, blant annet fordi modellen allerede er forankret i kommuneloven. Fordelen med en slik modell er også at den gjør det mulig for flere innbyggere å involvere seg i politikk. Modellen motvirker også i noen grad den økte avstanden mellom folkevalgte og velgere.

Vabo-utvalget peker på at et slikt lokalutvalg kan ha ulike roller, fra å være høringsinstans til å få delegert myndighet til å løse konkrete oppgaver. Som vist i tekstboksen kan slike utvalg ha et stort antall oppgaver og slik sikre lokal innflytelse på viktige områder. Det er nødvendig at utvalget får tilført ressurser. I Bodø-tilfellet har utvalgene 5-9 medlemmer, og alle personer over 18 år, med bosetningsadresse i lokalområdet, er valgbar.

Dersom formålet med en ny modell er å beholde myndighet lokalt, altså i de tidligere kommunene, er ikke denne modellen egnet til det. Et poeng her er at lokalutvalgene vil få myndighet delegert fra kommunestyret og ikke omvendt. Utvalgene vil heller ikke ha innflytelse over eksempelvis det kommunale budsjettet, men de vil kunne fungere som høringsinstans.

Som nevnt over, er det en frykt for at det vil bli mye sognerådspolitik i en ny kommune. Brandtzæg (2009) viser til at en lokalutvalgsmodell kan redusere denne typen problemer. Hans studie viste at kommunedelsutvalg bidro til at politikkerne i kommunestyret i større grad kunne fungere som tillitsvalgte for hele kommunen, enn som representanter for sin bygd eller grend. Utvalgene kan dermed indirekte bidra til å redusere spenningene mellom de tidligere kommunene på det politiske planet.

Lokalutvalg kan slik spille en viktig rolle for å skape en ny kommune, i tillegg til at de reduserer de demokratiske utfordringene som følger av en kommunesammenslåing.

DEL 4: Lokale preferanser, regionale utfordringer og tre mulige løsninger.

Kapittel 9. Lokal problemforståelse og lokale preferanser

Vi har forsøkt å kartlegge hvordan sentrale kommuner ser på dagens situasjon i kommunene. Intervju-data har vært sentralt på dette området. I tillegg har vi gjennomført en work-shop med ordførere, varaordførere, rådmenn, formannskap og tillitsvalgte. I work-shopen ble deltakerne delt inn kommunevis. Hver gruppe gjennomførte deretter en SWOT-analyse for sin kommune. Vi vil her presentere funn fra denne analysene og fra intervjuene. Formålet er å få klarhet i hvilke utfordringer aktørene mener sine kommuner står overfor og de lokale ønskende for en eventuell strukturendring.

9.1 Lokal problemsituasjon

9.1.1 Styrker

De fire Setesdalskommunene har mange styrker, ikke minst takket være den gode økonomien i regionen.

Dette gir grunnlag for et til dels svært godt tjenestetilbud. Innbyggerne er fornøyde med tjenestetilbudet, og kommunene har jevnt over gode og godt utbygde tjenester på områder som skole, barnehage og helse- og omsorgsfeltet. Samtidig gjør de gode tjenestene i kommunene at de også har et høyt kostnadsnivå.

Den kommunale økonomien er også en styrke for kommunene. Det gjelder særlig Bykle og Valle, men også Bygland og Evje og Hornnes fremhever at de har kontroll på økonomien.

For Evje og Hornnes har beliggenheten langs Rv9 og 42 vært et gode. Evje og Hornnes har også den fordel at avstanden til Kristiansand ikke er lengre enn at det er mulig å dagpendle til byen. Kommunen har mye tilgjengelig næringsareal og har utviklet et rikt handelsliv over tid. Etter at Evjemoen ble lagt ned, har det på det tidligere leirområdet skjedd en tilvekst av variert næringsliv. Evje og Hornnes er også den kommunen med flest innbyggere i regionen.

I tillegg til solid økonomi, er reiselivsnæringen en av Bykles store styrker. Gjennom hyttebygging og satting på turisme har kommunen også tiltrukket seg «hyttebyklere» med kapital og kompetanse.

For Bygland er beliggenheten gunstig for den sørlige delen av kommunen, ettersom kommunen hører til det samme bo- og arbeidsmarkedet som Evje og Hornnes. Utbyggingen av Rv9 har også gjort det mulig å pendle nordover. Kommunen har også et relativt bredt næringsliv, gitt kommunenes størrelse.

Som småkommuner har kommunene også en styrke i at det er korte avstander til innbyggerne.

9.1.2 Svakheter

Men med lave innbyggertall, opplever også kommunene at de har noen demokratiske utfordringer. I hvilken grad dette blir vektlagt varierer mellom kommunene, men flere aktører har trukket frem utfordringer knyttet til inhabilitet, og frykten for at dette kan redusere innbyggernes tillit til myndighetsutøverne.

Størrelsen skaper også andre problemer for kommunene. Med økende kompleksitet i tjenesteproduksjonen og flere statlige krav og pålegg, blir det også krevende for små kommuner å levere gode tjenester. Flere av kommunene ser at de har utfordringer med små og sårbare fagmiljøer. Størrelsen gjør det vanskelig å få tilført nødvendig spisskompetanse. Selv om kommunene stort sett klarere å rekruttere fagfolk, er det noen typer stillinger det er vanskelig å få folk til. Med tynne fagmiljøer er det også noen begrensinger i hvor spesialiserte de ansatte kan bli.

En større utfordring for Bygland og Valle er at kommunene har befolkningsnedgang. For Valles del har det blitt vanskelig å opprettholde antallet ansatte i barnehagesektoren, ettersom antallet barn går nedover. Men også for Evje og Hornnes er størrelsen et problem. Kommunene mangler kritisk masse. Kombinert med ensidig næringsliv gjør det at kommunene er sårbare for økonomiske svingninger.

Avstanden skaper også utfordringer i denne sammenhengen. Særlig for innbyggere i Bykle og Valle er vanskelig å pendle til større arbeidsmarked. Offentlig sektor blir dermed en viktig arbeidsgiver.

Regionen mangler også en større økonomisk motor, og i sammenheng med økt sentralisering, gir dette også et demografisk problem: Det blir vanskelig å

skape befolkningsvekst og derigjennom større markeder og tjenestegrunnlag.

9.1.3 Muligheter

Særlig sør i dalen, i Evje og Hornnes og Bygland, er det flere som ser muligheten som ligger i å knytte seg tettere sammen. I Evje og Hornnes er det et ønske om å utvikle Evje som et senter for indre Agder. Kommunen har ambisjoner om å utnytte den geografiske plasseringen og ser muligheter i å knytte seg tettere opp mot både arbeidsmarkedet langs kysten og oppover dalen. Vegusdal i Birkenes kommune i øst og Åseral i vest, har også bånd til Evje som regionalt senter.

Det siste oppleves også som en mulighet for Bygland, som deles bo- og arbeidsmarked med Evje. En mulighet for Bygland ligger i å bygge ut attraktive tomter og utnytte strandsona mot Byglandsfjorden. De ser at vekst på Evje også gir gevinster for Bygland.

Men tettere tilknytning på tvers av kommunegrensene handler ikke utelukkede om arbeidsliv og pendling. Økt samhandling over kommunegrensene kan også gi grobunn for gode interkommunale samarbeider.

Reiselivsnæringen oppleves også som en mulighet for kommunene, både lengre sør, men særlig i nord. I Bykle er det ønsket om å ytterligere videreutvikle naturressursene og bygge ut flere hyttetomter. Valle og Bygland ser også et potensial i økt turisme og i å utvikle kommunene som fritidskommuner. I denne sammenhengen ser også Valle muligheter i sin geografiske plassering, med kommunikasjon både langs nord-syd-aksen og over mot Telemark og Rogaland. Veiutbygging er positivt for alle kommunene, og utbyggingen av Rv9) har gjort det enklere å pendle og reise mellom kommunene. For Valle og Bykle ligger det også en mulighet i utbyggingen av E134 gjennom Telemark, særlig dersom det etableres en egen gren gjennom Valle til Nord-Jæren.

9.1.4 Trusler

Fordi kraftinntekter er en viktig del av inntaksgrunnlaget for flere av kommunene, er frykt for justeringer i fordelingen av disse inntektene betydelig, særlig i Bykle og Valle. Selv små endringer i fordelingen av konsesjonskraftsinntektene vil gi store utslag for budsjettene i de to kommunene.

Valle og Bykle har allerede merket at kraftinntektene har stått på stedet hvil en periode, og kommunene forsøker nå å redusere kostnadsnivået.

Bygland er den eneste kommunen som mottar småkommunetilskudd. Også her er det en frykt for endringer i dette tilskuddet.

Som nevnt over, oppleves også det noe ensidige arbeidsmarkedet i regionen som en trussel. Dette gjør kommunene sårbare for konjunktursvinginger.

Fortsatt sentralisering og befolkningsnedgang oppleves også som en stor trussel for den fremtidige utviklingen i kommunene. Det er særlig tendensen med at ungdom flytter bort fra kommunene som er en trussel. I denne sammenhengen trekkes blant annet nasjonal politikk frem som et problem. Befolkningsnedgang, med færre barn og unge, betyr færre barnehagebarn og færre skolelever, noe som igjen betyr at det er behov for færre ansatte. Slik skaper befolkningsutviklingen en negativ spiral kommunene frykter det kan bli vanskelig å bryte ut av. Det er også ujevn befolkningsutvikling innad i noen av kommunene, eksempelvis har det i Bykle vært sterk vekst på Hovden, mens Bykle har hatt en nedgang i befolkningen og mangel på arbeidsplasser.

Der interkommunalt samarbeid sees på som en mulighet for kommunene, er det likevel slik at flere frykter at en eventuell sammenslåing vil kunne gi et demokratisk underskudd.

9.2 Lokale preferanser for en fremtidig kommune

En interessant observasjon er at det er stort svar mellom de utfordringene kommunene mener de står overfor. De deler en bekymring for at fagmiljøene i kommunene er for små, de sliter med liten befolkning og i noen tilfeller befolkningsnedgang, og sentralisering og urbanisering oppleves som en trussel for alle kommunene. Samtidig er det også slik at de ser mange felles muligheter. På nærings-siden er ønsket om å videreutvikle reiselivsnæringen en fellesnevner, i det minste for de tre øverste kommunene. Men de ser også felles muligheter i videreutvikling av interkommunale samarbeid.

Selv om interkommunalt samarbeid trekkes frem som en mulighet, er det få aktører som har gitt uttrykk for at de ønsker en kommunesammenslåing,

selv om det finnes noen som er positive til sammenslåing. Felles for alle aktørene er at gitt at det blir en kommunereform og sammenslåing i Setesdal, er det et premiss for sammenslåing at tjenestenivået opprettholdes som i dag. Et utsagn som har gått igjen i flere samtaler er at «det må være til det beste for innbyggerne». Det flertallet i stedet ønsker, er utvidet interkommunalt samarbeid, for å sikre gode tjenester og effektive «back office» -løsninger. Det er et lite mindretall i regionen som gir uttrykk for at en sammenslåing kan redusere det demokratiske underskuddet som særlig kommer av at mange politikere og ansatte på tjenesteområder som barnevern er inhabile på mange områder.

Setesdalskommunene har alle svært god eller god økonomi. De har også gode tjenestetilbud. Det gjør at kommunene skiller seg positivt ut fra mange småkommuner som har problemer med å tilby nødvendige tjenester. For setesdalskommunene betyr det også at de er mindre presset på å slå seg sammen, fordi de allerede klarer å levere gode tjenester med et akseptabelt kompetansenivå.

Vi vil videre gå igjennom det vi oppfatter som viktige preferanser i en eventuell kommunereform.

9.2.1 Tjenestetilbud skal stå fast

Som allerede nevnt er tjenestetilbudet i Setesdalskommunene godt. Det er stort sett enighet om dette, og kommunene scorer blant annet godt på Kommunebarometeret.

Det er også enighet om at det ikke er aktuelt å redusere på tjenestetilbudet ved en eventuell sammenslåing. Dette gjelder da særlig å beholde det desentraliserte tjenestetilbudet. Vår vurdering er at det vil være vanskelig å gjennomføre en sammenslåing dersom dette innebærer store endringer på dette området.

Skole, barnehage, helsetilbud og kulturtilbud er blant de tjenesteområdene det er bred enighet om at må leveres lokalt. Det er noen muligheter for å samle ledelsesfunksjoner, men ikke sammenslåing av for eksempel skoler. Det er først og fremst de lange avstandene som brukes som argument for dette.

Det gode tjenestetilbudet er én årsak til at kommunene har en relativt stor offentlig sektor, men stor offentlig sektor betyr også flere arbeidsplasser. En desentralisert tjenestestruktur er dermed både viktig på grunn av avstander, men også fordi dette betyr lokale arbeidsplasser.

9.3 Ulike modeller

Gjennom intervjuene har vi også diskutert mulige alternativer for sammenslåing eller for videre samarbeid uten formell sammenslåing.

I utgangspunktet vurderte vi fire ulike modeller. Den ene modellen var å fortsette som før, men med mer interkommunalt samarbeid. Den andre modellen innebar at Bykle og Valle slo seg sammen i nord, og Evje og Hornnes og Bygland slo seg sammen i syd. Den tredje muligheten var en modell der de tre øverste kommunene i dalen slo seg sammen uten Evje og Hornnes. Den fjerde modellen innebar at alle fire kommunene gikk sammen til én kommune.

I tillegg til dette er det andre modeller under utredning og eller diskusjon. Fremst blant disse står en modell med en fjellkommune for kommunene Sirdal, Valle, Bykle og Vinje og en modell med kommunene Evje og Hornnes, Bygland og Åseral. I den siste kunne også tenkes lagt inn kommunedelene Hæge-land fra Vennesla og Vegusdal fra Birkenes.

9.3.1 Økt interkommunalt samarbeid

Som allerede pekt på, var det ingen tvil om at kommunene først og fremst ønsker å fortsette som før. Informantene er stort sett fornøyd med det interkommunale samarbeidet og mener de får gode tjenester på denne måte. De fleste argumenterer med at uten samarbeid, ville fagmiljøene blitt for små. Dette er også synet blant de som leder de interkommunale samarbeidsorganisasjonene vi har snakket med, selv om noen ønsker å utvide samarbeidet til å inkludere flere kommuner.

Dersom en slik modell videreføres, er det også ønskelig med mer interkommunalt samarbeid på de områdene der det ikke er samarbeid i dag. Eksempler på dette er samarbeid om lønnskjøring, skatteinnkreving og merkantile tjenester, men også noe på kulturområdet. De fleste mener at de store samarbeidsgevinstene allerede er hentet ut.

Det interkommunale samarbeidet mellom kommunene har økt betydelig siden 2005. Regionrådet har blant annet spilt en viktig rolle som pådriver og koordinator. Rådet har også spilt en viktig rolle på næringsfeltet, der det har vært brukt mye penger på næringsutvikling. I tillegg har også rådet brukt midler på infrastruktur, arbeid for utbygging av Rv9 og også videreutdanning.

Selv om det har vært en økning i antall interkommunale samarbeid, er samarbeidene også sårbare, og

de senere årene har det vært flere konflikter knyttet til nye samarbeid og særlig lokaliseringsspørsmål.

9.3.2 2+2-modellen

Det er i intervjumaterialet vårt ingen oppslutning om 2+2-modellen. Det er derfor enighet om at vi ikke utreder denne modellen videre.

9.3.3 Ny kommune med Bykle, Valle og Bygland, eller en ny storkommune?

Ettersom det ikke er mange som har vært entusiastiske tilhengere av kommunesammenslåinger, er det vanskelig å si at det er stor oppslutning om noen av disse modellene. Modellen med 3+1 er likevel det alternativet som basert på intervjuene fremstår som det mest realistiske.

For det første opplever kommunene at dette vil være et alternativ som er lettere å akseptere for de lokale politikerne. Dette handler blant annet om at kommune er like i størrelse, samtidig som de to øverste kommunene begge har store kraftinntekter. Det er heller ikke til å stikke under en stol at det er en skepsis til Evje og Hornnes i de tre andre kommunene.

Evje og Hornnes er den klart største kommunen i Setesdalregionen. I en ny kommune vil det bety at det som da var tidligere Evje og Hornnes kommune alene vil ha omtrent halvparten av innbyggerne i kommunen. Dette skaper bekymring for om det vil bli et demokratisk underskudd i den nordre delen av dalen. Dette problemet reduseres ikke av at kraftinntektene nesten er omvendt proporsjonale med innbyggertall.

Flere av de interkommunale selskapene som er blitt etablert de siste årene er også plassert på Evje. Det har vært vanskelig å svelge for de andre kommunene som opplever Evje og Hornnes som lite rause.

For det andre vil en kommune som dekker hele dalen bli en kommune med store avstander.

Det er også en oppfatning av det er noen kulturforskjeller mellom kommunene, og næringsgrunnlaget er ulikt mellom kommunene. Der Evje og Hornnes har småindustri, primærnærings og detaljhandel, har Bykle er det reiselivet som er bærebjelken for det lokale næringslivet.

Kommunene deler likevel oppfatningen om de er svært komfortable slik de har det i dag, og ser ikke nødvendigvis kommunesammenslåing som en løsning på de utfordringene de står overfor.

Det siste mulige alternativet er en variant av modellen med Bykle, Valle og Bygland, der Bygland kommune deles omtrent ved Fåenfjell.

9.3.4 Andre modeller

Av de andre modellene som er oppe til drøfting, synes en modell med Evje og Hornnes, Bygland og Åseral som å være mest aktuelle. En slik modell vil bekrefte Evjes rolle som regionalt sentrum, men den vil skape problemer for den øvre delen av dalen. For Bykle og Valle blir da løsningen enten å gå sammen som to til én eller å forfølge fjellkommune-modellen. Den siste synes å være lite realistisk, ikke minst som følge av at kommunikasjonen vestover til Sirdal er svært tungvint vinterstid når Fv45 er stengt.

Et annet forhold som ofte trekkes fram er at en ikke må lage modeller som deler enkeltkommuner i Setesdal. Her ligger Bygland sårbart til ved at den sørlige delen av kommuner er sterkt orientert mot Evje, mens den nordlige delen av kommunen har kortere vei til Rysstad og Valle.

Kapittel 10. Regionale utfordringer: Oppsummering og diskusjon

Gjennomgangen av situasjonen i Setesdal viser så langt en hovedutfordring, nemlig at kommunene, foruten Evje og Hornnes, enten har hatt nedgang i folketallet, eller har stagnasjon i folketallet.

Fram til nå har regionens naturressurser, i form av vannkraft, gitt store inntekter og god økonomi i de to øverste kommunene i dalen. Dette har i stor grad kompensert for kommunenes størrelse og gjort det mulig for kommunene å tilby noen av landets beste tjenester.

Spørsmålet er om kommunene i framtiden også vil være i stand til å opprettholde dagens tjenestenivå. Med nedgang i befolkningen opplever allerede Bygland og Valle en situasjon der det kan bli vanskelig å opprettholde dagens skolestruktur.

SSBs framskriving av befolkningstall fram mot 2040 er dyster lesning for disse tre kommunene. Kun Evje og Hornnes er forventet å få flere innbyggere. Setesdal som helhet vil dermed ikke få færre innbyggere, men de vil i større grad enn før bli sentralisert til Evje og Hornnes.

Frem mot 2010 er det også forventet at Bykle, Valle og Bygland opplever en nedgang i antall barn i alderen 0-5 år. Evje og Hornnes skiller seg her positivt ut, med en forventet vekst i denne gruppa. Et lignende mønster er synlig for aldersgruppa 6-15 år, der det er forventet vekst i Evje og Hornnes, men svak nedgang og utflating for de andre kommunene.

Motsatt er det ventet vekst i de aller eldste aldersgruppene og til dels sterk vekst i aldergruppen over 90 år. Dette gjør at frem mot 2010 vil det bli færre voksne per person over 80 år. Denne utviklingen er klart sterkest i Bykle, der forholdstallet mellom antall innbyggere over 80 år og antall voksne er svært godt i dag. Frem mot 2040 er Bykle forventet å komme ned på nivå med de andre kommunene.

Til sammen vil dette ha store effekter for den lokale tjenestestrukturen. Samtidig som det vil bli behov for flere tjenester til innbyggerne i de høyeste aldersklassene, vil det bli færre barn i både barnehager og skoler i de tre nordligste kommunene. Evje og Hornnes vil også merke eldrebølgen, men da samtidig ha vekst i antall barn og unge.

10.1 Tjenesteproduksjon

Kommunene, foruten Evje og Hornnes, har gjennomgående høyt kostnadsnivå på skole- og barnehagesiden, med Bykle i front. Dette henger delvis sammen med at kommunen i liten grad har ufaglært arbeidskraft i skole og barnehage. Men også i Bykle har det det siste året vært en nedgang i antall barn i skolen.

Ettersom kommunene er små, har de også små fagmiljø. Det gjør dem sårbare for sykdom og utskiftninger, men fordi kommunene har hatt god rekruttering de siste årene, har dette foreløpig ikke bydd på større problemer.

Størrelsen på fagmiljøene legger begrensinger på spesialiseringmulighetene for de ansatte. Det omfattende interkommunale samarbeidet har redusert denne utfordringen. Det blir stilt nye krav til kommunene som øker behovet for spesifikke typer kompetanse. Lokalmedisinske tjenester og samhandlingsreformen er ett slikt eksempel, årets stortingsmelding om fremtidens primærhelsetjeneste (Meld- St. 26 (2014-2015)), varsler ytterligere krav til kommunene, vel og merke dersom forslagene blir vedtatt.

10.1.1 Tjenestestruktur, arbeidsliv og tilflytting

Utfordringen med press på tjenestestruktur blir ikke mindre av at folketallsutvikling og flyttemønstre henger sammen med mulighet for å få jobb, særlig for personer med høyt utdanningsnivå. Det ser eksempelvis ut til at jobbmuligheter og næringsklima er svært viktig for høyt utdannede representanter for den kreative klassen (Andersen, Bugge, Høgni, Isaksen, & Raunio, 2010). Næringsutvikling er i denne sammenhengen viktig for å sikre en positiv folketallsutvikling.

Utfordringen for Setesdalskommunene er i denne sammenhengen et smalt arbeidsmarked. Dette kan være en utfordring for å tiltrekke seg par der begge arbeider.

Nedbygging av tjenester kan dermed få en dominoeffekt, der oppsigelser av ansatte i kommunene igjen betyr nedgang i folketall, slik at det blir enda vanskeligere å opprettholde tjenestenivået – og strukturen.

Nettopp i befolkningsutviklingen ligger det også et mulighetsrom. Når antallet eldre går opp, blir det behov for flere ansatte i pleie- og omsorgssektoren. Dette betyr flere ansatte i kommunen og noe større overføringer fra statlig hold.

For kommuner som ellers har god økonomi og mulighet til å etablere nye stillinger, kan dette gi en kjærkommen mulighet til å få nye innbyggere. Kommunene har stort sett klart å rekruttere arbeidskraft og den rådende antagelsen er at det er mange på arbeidsplasser som er det største hinderet for befolkningsvekst. I dette perspektivet kan veksten i antall eldre og økt pleiebehov bety flere innbyggere.

10.1.2 Interkommunale samarbeid og innkjøp av tjenester

I tillegg til at Regionrådet har bidratt til å få på plass etter- og videreutdanning på områder der setesdalskommunene har hatt behov for spesialisert kompetanse, har interkommunalt samarbeid vært en sentral del av løsningene på problemet med små fagmiljøer. Samarbeidsporteføljen er stor og inneholder samarbeid på flere sentrale tjenesteområder, samt av ulike former.

Til tross for samarbeid, er flere av de interkommunale tjeneste fremdeles små. På noen områder er det ønskelig å øke størrelsen på samarbeidene, enten fordi det ville gitt en mer effektiv driftsform, eller fordi det ville gitt rom for større investeringer og mer spesialisert kompetanse.

Kommunene kjøper også inn tjenester fra andre kommuner eller fylkeskommuner der det er behov for det. Ingen av kommunene har for eksempel egen kommuneadvokat. Ved å kjøpe inn denne typen tjenester fra andre, får kommunene dekket de behovene de har for juridisk kompetanse. Det er også fordelene ved en slik løsning, ikke minst fordi det muliggjør innkjøp av jurister med spesialkompetanse på det aktuelle feltet.

Kommunene kjøper også inn kompetanse på konkrete tjenesteområder ved behov. Eksempelvis har nærhet mellom innbyggere og forvaltning skapt utfordringer i saksbehandling av plan- og byggesaker, eller på barnevernfeltet.

For barneverntjenesten har dette vært løst gjennom at ingen ansatte i barneverntjenesten behandler saker fra den kommunen der de er bosatt. Gjennom å bytte saker innbyrdes, reduseres «nærhetsproblemet». Det er også tilfeller der barneverntjenesten en har kjøpt blant annet psykologkompetanse utenfor regionen.

10.1.3 Mangel på tillit?

Som nevnt i forrige kapittel, er både politikere og administrasjonen i kommunene stort sett positive til interkommunale samarbeid. Det betyr likevel ikke at alle samarbeidene forløper like problemfritt.

Etableringen av flere av samarbeidene har vært utfordrende. Evje og Hornnes trakk seg blant annet ut av barnevernsamarbeidet og pp-tjenestesamarbeidet. Samarbeidene har også medført flere lokaliseringdiskusjoner og har betydd at hele det regionale samarbeidet har knaket.

På dette området er det en tydelig konfliktlinje som går mellom Evje og Hornnes på den ene siden, og Bygland, Valle og Bykle på den andre siden. Konflikten bunner i at de tre andre kommunene ikke opplever Evje og Hornnes som rause nok i denne sammenhengen og at de ikke vil lokalisere tjenester til de andre kommunene.

Evje og Hornnes er den kommunen som så langt har fått flest hovedkontor for de interkommunale samarbeidene. På motsatt side av skalaen står Bygland.

Dette har også vært en utfordring for næringsarbeidet, der kommunene nord i Setesdal har hatt vansker med å stole på at Evje og Hornnes vil ivareta deres interesser. Evje og Hornnes har på sin side ønsket å beholde mer av næringsarbeidet selv. Dette har gjort at Evje og Hornnes har meldt at de ønsker redusert deltakelse i Regionrådet.

Denne mangelen på tillit er en grunnleggende utfordring for kommunene, enten de velger å fortsette med interkommunalt samarbeid eller å slå seg sammen.

10.1.4 Styringsutfordringer?

Det er gjennomgående stor enighet om at samarbeidene som er etablert fungerer bra og at det leveres gode tjenester.

Synet på samarbeidene er fra administrasjonens side også preget av at det er behov for å se nyansert

på grenseoppgangen mellom kommunens ansvar for økonomi og effektiv organisering av tjenester.

Enkelte mener at noen av tjenestene som er lagt ut til formelle samarbeid burde ha vært rådmannstyrt. Flere av samarbeidene gjelder ren tjenesteproduksjon og budsjettstørrelsen på tjenesteproduksjon gjennom interkommunale samarbeid påvirker også kommunens totalbudsjett.

Kommunens økonomi påvirkes av de økonomiske prioriteringene som gjøres utenfor kommunen, nemlig i styrene for de interkommunale selskapene.

Enkeltinformanter har trukket fram at organiseringen av samarbeidene har stor betydning, og at interkommunale selskaper er en krevende modell sett fra administrativ side.

At interkommunale samarbeid er krevende å styre, er i tråd med hva IRIS tidligere har funnet. Små kommuner er de som får størst gevinst av samarbeid, både rent økonomisk og i form av bedre tjenestekvalitet, men det er samtidig disse kommunene som har de største styrings- og kontrollutfordringene (Leknes et. al, 2013)

Vertskommunesamarbeid oppleves mindre krevende å styre, enn de interkommunale selskapene, ettersom disse rapporterer til rådmann på vanlig måte, og ikke blir behandlet spesielt i budsjettsammenheng.

Et annet element knyttet til interkommunale samarbeid er utfordringen å komme til enighet mellom kommunene om fordeling av samarbeidene og lokalisering av virksomheten. Fra kommuneadministrasjonenes side er det ulike oppfatninger om sammenslåing av kommunene er å foretrekke i motsetning til å opprettholde kommunestrukturen i Setesdal som i dag.

Argumentasjonen som ligger under synet om sammenslåing er at en større del av tjenesteproduksjonen ville komme under kommunens direktekontroll. Andre fastholder å opprettholde små kommuner og understreker betydningen av å videreutvikle samarbeidene, selv om de negative sidene ved interkommunale samarbeid i noen tilfeller er åpnebare.

Intervjuer med lederne av enkelte av de interkommunale samarbeidene i Setesdal reflekterer et overordnet syn om at de først og fremst er opptatt av virksomheten og oppgavene som forvaltes gjennom

samarbeidet. Flere formidler en nøktern og pragmatisk holdning til interkommunalt samarbeid og kommunesammenslåing.

Samtidig reflekteres et gjennomgående positivt syn på hvordan samarbeidene fungerer i dag. Alle samarbeidene har oppstått som svar på behov for økt kompetanse, effektivitet og behovet for å øke kritisk masse som følge av at kommunene hver for seg var for små til å utføre oppgavene enkeltvis. Tilbakemeldingene fra samarbeidene gjenspeiler gjennomgående oppfatninger om at samarbeidet og utøvelsen av eierskapet fra kommunene fungerer godt.

Generelt formidles holdninger om at det er bra med større enheter, fordi det vil medføre mer å gjøre for virksomhetene. Det vil forsterke selskapene eller kompetansen i samarbeidsvirksomheten om flere kommuner deltar i samarbeidet. Spesielt sett fra interkommunale selskapers side, er oppfatningen av de vil kunne håndtere flere kommuner og andre konstellasjoner av samarbeid.

Det vil derimot være et problem hvis flere kommuner skulle trekke seg ut av samarbeidet, noe som vil gi konsekvenser for virksomhetsgrunnlaget. Det påpekes fra representanter fra interkommunale selskaper at det er viktig å ha et visst virksomhetsgrunnlag for å møte krav og forventninger fra innbyggere og for å være i stand til å utføre oppgaver og tjenester tilstrekkelig profesjonelt. For å imøtekomme dette er det en forutsetning med større organisatoriske enheter.

Både fra politisk og administrativ hold er det en forståelse av at selv om det allerede er mye samarbeid som er formalisert, er det områder som kunne tjene på mer interkommunalt samarbeid.

10.2 Demokratiske utfordringer

Det er høy valgdeltakelse i setesdalskommunene. Dette, sammen med korte avstander mellom folkevalgte og velgere, oppleves som positivt. Men særlig det siste momentet er også opphavet til et annet problem, nemlig inhabilitet.

Små forhold gjør at mange kommunestyrerepresentanter er inhabile i viktige saker. Denne utfordringen er størst i de minste kommunene. Det er også en tilsvarende utfordring i administrativ saksbehandling som gjør at det er behov for å kjøpe inn

tjenester fra andre, eller bruke saksbehandlere i andre kommuner.

Regionen har også en annen demokratisk utfordring, nemlig styrings- og ansvarsutfordringene som følger av det omfattende interkommunale samarbeidet i regionen.

10.2.1 Inhabilitet

Det er enighet om at inhabilitet blant de folkevalgte skaper en utfordring i kommunene. Dette gjelder særlig i de tilfellene der flere politikere er inhabile i samme sak. Det gjerne reguleringssaker som trekkes fram som et område der inhabilitet er et problem.

De fleste mener at kommunene gjennom hyppig bruk av vararepresentanter løser dette på en god måte. I tillegg er det vokst fram en tydelig bevissthet omkring habilitetsspørsmål.

Det er likevel en demokratisk utfordring dersom de faste representantene i stor utstrekning ikke kan være med å beslutte i viktige kommunale saker.

10.2.2 Interkommunalt samarbeid

Det følger noen prinsipielle, demokratiske utfordringer med interkommunale samarbeid. Som uttrykt i Meld. St. 14 (2014-2015) er det også Departementets syn at omfattende interkommunalt samarbeid svekker lokaldemokratiet.

Dette er et syn som er godt underbygget av forskning. Det overordnede problemet er at samarbeid gir manglende demokratisk kontroll (Sørensen & Torfing, 2009; Todd, 2008). Samarbeid gjør det vanskeligere for politikerne å få oversikt og tilgang til informasjon om innhold og omfang av de interkommunale samarbeidene, noe som kan bidra til uklarhet om hvem som har ansvaret for samarbeidene (Leknes et. al, 2013). Andre har pekt på at ettersom det gjerne er politisk ledelse som deltar i styring av interkommunale samarbeid, er kommune-styrerepresentantene ikke alltid godt orienterte om det som skjer i samarbeidene (Vasstrøm, Svarstad, & Røed, 2013, s. iv).

Det er imidlertid svært få i regionen som opplever at de interkommunale samarbeidene er problema-

tiske for demokratiet, selv om de er kjent med kritikken mot denne måte å organisere tjenester på. Det er først og fremst de administrative styringsutfordringene knyttet til IKS-er som er blitt trukket frem i intervjuene.

Tvert imot mener flere at de interkommunale samarbeidene blir tettere fulgt opp av politikerne enn de øvrige tjenestene. Dette gjelder særlig de interkommunale selskapene, der det er kommunestyret som velger medlemmer til representantskapene.

Dette er i tråd med Jacobsen (2010), som viser at interkommunale samarbeid kan bidra til økt styring, hovedsakelig fordi tekniske tjenester som vanligvis får lite oppmerksomhet, faktisk vies mer politisk oppmerksomhet når de inngår i interkommunale samarbeid.

Som nevnt tidligere, er det likevel få av våre informanter som mener at interkommunalt samarbeid er en kilde til demokratiske utfordringer. Det er først og fremst de administrative styringsutfordringer knyttet til interkommunale samarbeid som oppleves problematisk av noen, og ikke mangel på politisk ansvar og kontroll.

10.3 Oppsummering

Setesdalskommunene står overfor flere større utfordringer, men befolkningsnedgangen er i dag den største trusselen for kommunene. Samtidig har flere av kommunene også utfordringer knyttet til inntektsgrunnlaget er sårbart for små endringer, ettersom kraftinntektene så viktige for dem. Kommunene har også et høyt kostnadsnivå. I tillegg har kommunene fremdeles små fagmiljøer, selv om interkommunalt samarbeid har bidratt til at fagmiljøene har fått bedre og noe mer spesialisert kompetanse. Kommunene har også utfordringer knyttet til habilitetsspørsmål i så vel kommune-styrebehandling av reguleringssaker som i administrativ saksbehandling i plan- og byggesaker.

Det store spørsmålet er om en kommunesammen-slåing kan bidra til å gjøre situasjonen i kommunene bedre.

Kapittel 11. Kan sammenslåing være løsningen?

Sentralt i diskusjonen om kommunestruktur, står utfallene av sammenslåing på en rekke felt som kommunal økonomi, tjenesteproduksjon og –kvalitet, og lokaldemokrati.

Spørsmålet er underforstått om kommunesammenslåing kan være løsningen på de utfordringene regionen står overfor. I dette kapitlet diskuterer vi mulige effekter av sammenslåinger for de teamene som er skissert over, mens kapittel 12 dekker samfunns- og næringsutviklingsdimensjonen.

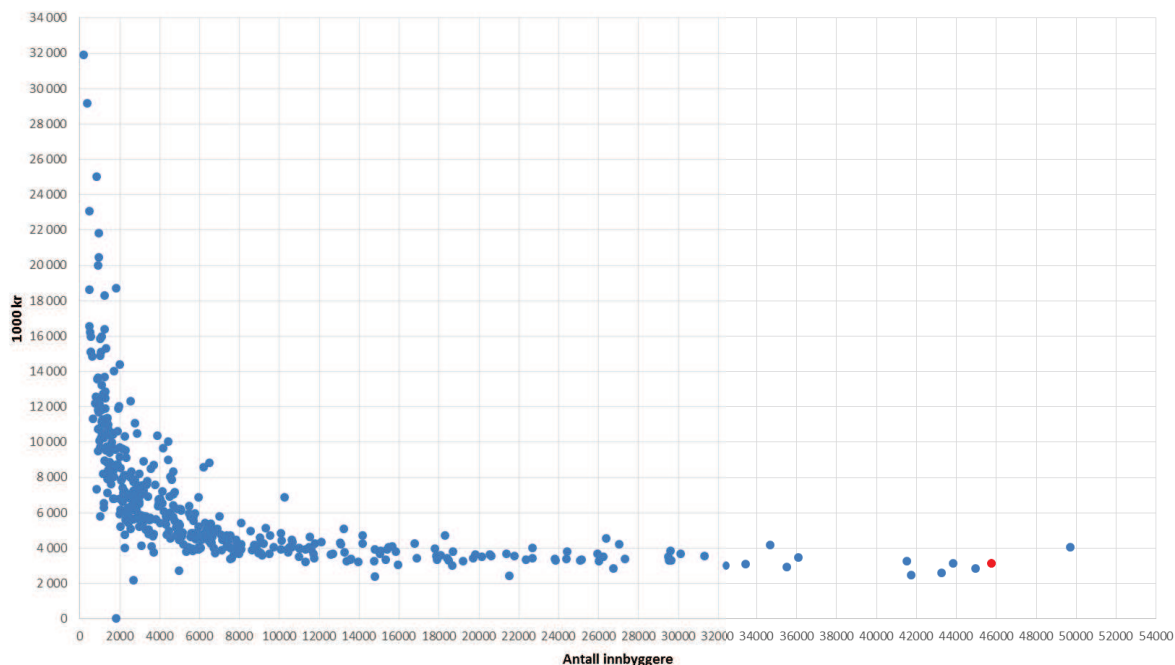
11.1 Mulige effekter av en reform

Den internasjonale litteraturen som tar for seg effekter av kommunesammenslåinger er omfattende.

Herunder finnes det studier som tar for seg kommunesammenslåinger i vestlige land som dateres tilbake til 80-tallet (Mehay 1981, Nelson 1992). Denne litteraturgjennomgangen vil derimot fokusere på nyere litteratur som i all hovedsak tar for seg europeiske land.

Av spesiell interesse er studier av kommunesammenslåinger i sammenlignbare land. Studier av kommunesammenslåinger i Danmark og Sverige er spesielt interessante ettersom de skandinaviske kommunene relativt sett har de samme ansvarsområdene. I dette kapitlet har vi valgt å fokusere på kjente effekter av kommunereformen med spesielt henblikk på Danmark og Sverige.

Figur 42: Korrelasjonsplot mellom netto driftsutgifter per innbygger (Y-aksen) og antall innbyggere (X-aksen) for alle landets kommuner, kilde: KOSTRA 2013, bearbeidet av BDO



Studier som har tatt for seg de økonomiske konsekvensene av kommunereformer har i stor grad fokusert på empirisk å undersøke stordriftsfordelene ved kommunesammenslåinger. Med andre ord å analysere hvorvidt «economies of scale» argumentet kan understøttes av empiri i den desentraliserte

delen av offentlig sektor. De fleste studiene har brukt utgifter knyttet til administrasjon som den avhengige variabelen. Det er flere studier som finner at man har klart å redusere administrasjonsutgiftene gjennom kommunesammenslåinger (Reigenwertz, 2010; Hanes, 2014). Her er det derimot viktig

å påpeke at resultatene ikke nødvendigvis innebærer en lineær sammenheng. Hanes (2014) analyse av svenske kommuner konkluderer med at størrelse har en negativ effekt på kostnader, men bare for kommuner over en viss størrelse. Studien finner med andre ord at det er et U-forhold mellom utgifter og innbyggerstørrelse.

Noe av de samme resultatene ser vi også i Norge om vi tar for oss administrasjonsutgifter per innbygger som er presentert i grafen under.

Her ser vi blant annet at noen av landets minste kommuner har de høyeste utgiftene knyttet til administrasjon av kommunen. Med en størrelse på 6-7000 innbyggere, vil en ny Setesdalskommune kunne ha et betydelig innsparingspotensial.

En nylig publisert dansk studie, som tar for seg effektene av kommunereformen i Danmark fra 2007, finner at kommunesammenslåinger virker å føre til bedre økonomiske resultater for nye sammenslåtte kommuner (Hansen, Houlberg, & Pedersen, 2014). En nærmere analyse av studien viser derimot at for flere av årene som er undersøkt er ikke effektene signifikante. Det kan med andre ord tyde på at langtidseffektene av reformen fremdeles er ukjente.

En tidligere studie av reformen, viste at det tok tid før utgiftene sank. Etter først å ha steget i årene omkring reformen, er dagens administrasjonsutgifter 10 % lavere i de sammenslåtte kommunene, sammenlignet med like store, ikke sammenslåtte kommuner (Blom-Hansen, Houlberg, og Serritzlew 2011). Det siste kan tyde på at dette også er en effekt av selve sammenslåingsprosessen og ikke kun av at kommunene blir større. Ettersom administrasjonsutgiftene i Danmark sto for omtrent 10 % av de totale utgiftene, ble utgiftsreduksjonen dermed på 1 % av totalbudsjettet. Det er dermed ikke snakk om store innsparinger for kommunene.

En studie av kommunesammenslåinger i Nederland finner heller ikke en signifikant effekt mellom utgifter per innbygger og kommunestørrelse (Allers og Geertsema 2014). Det er med andre ingen tydelige

svar på hvorvidt kommunesammenslåinger resulterer i stordriftsfordeler som igjen medfører redusert utgifter til eksempelvis administrasjon. Noen kommuner har også opplevd at de administrative kostnadene knyttet til omstilling og integrering, som påløper de første årene etter en sammenslåing, i enkelte tilfeller har vært høyere enn innsparingene i samme periode.

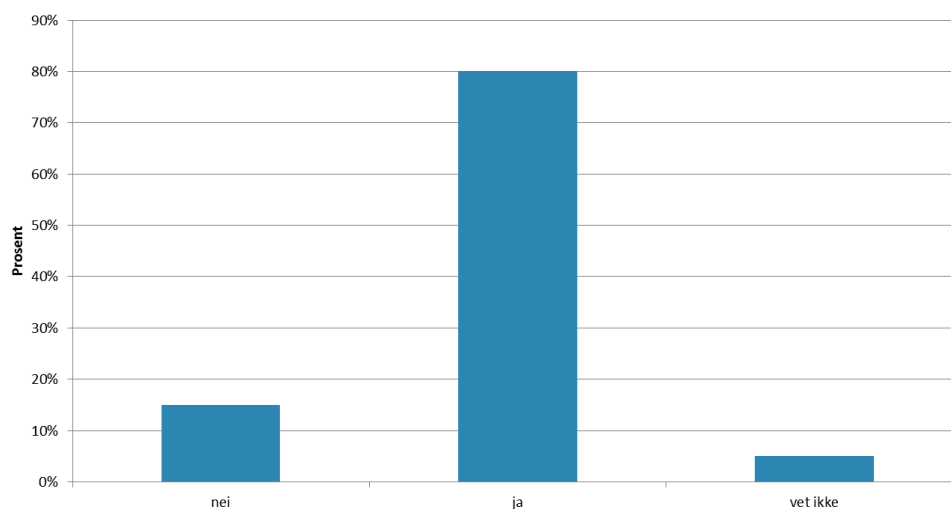
Grunnen til at resultatene fra studiene varierer såpass kan være mange, men som Allers og Geertsema (2014) poengterer er argumentet om stordriftsfordeler egentlig utledet fra produksjonsenheter og ikke på organisasjoner. Her er det viktig å påpeke at studiene som her er analysert ikke har kontrollert for organisatoriske, ei eller kulturelle forhold i kommunene. Ettersom disse forholdene er vanskelig å kvantifisere og dermed vanskelig å måle vil det alltid være utfordrende å forstå hvordan kommunestruktur påvirker økonomiske forhold.

En forklaring på manglende økonomiske innsparinger, kan ligge i at det ikke er på kommunenivået at de store mulighetene for innsparing er å finne. I stedet er det på tjenesteområdene at de største potensialene ligger.

Innsparing her, handler imidlertid mest om størrelse og antall institusjoner og forhold som antall elever per lærer. Kommunesammenslåing vi ikke i seg selv gi innsparing her, men det gir en mulighet til å se på organiseringen av tjenesteproduksjonen. Dette kan dermed være en mulighet til å slå sammen eksempelvis skoler, dersom dette er ønsket fra politisk side. Dette er imidlertid en langsiktig prosess som ikke nødvendigvis henger sammen med en eventuell sammenslåing.

I BDOs gjennomførte analyse av de opplevde effektene ved kommunereformen i Danmark svarte danske rådmenn (kommunaldirektører) at man opplever at økonomien er bedret etter reformen. I figuren under ser vi at rundt 80 prosent av danske rådmenn opplever at man har fått bedre kontroll og styring på økonomien i kommunen.

Figur 43: Spørreundersøkelse til danske rådmenn: Spørsmål: Har kommunen fått bedre kontroll og styring på økonomien? Kilde: BDO



11.2 Effekter på utgifter til administrasjon og styring i Setesdal

En sammenslåing av kommunene i Setesdal vil kunne føre til en potensiell innsparing på området administrasjon og styrer. Når vi sier potensiell er det fordi det er høyst usikkert hvordan en ny kommune vil bli seende ut og hvilke prioriteringer det nye kommunestyret vil gjøre.

Under har vi analysert hvordan en sammenslåing vil innvirke på behovet for administrasjonstjenester i dagens kommuner. Analysen er gjort med utgangspunkt i tall for 2013, og som grunnlag for analysene er innrapporterte tall til ulike offentlige registre for alle kommunene i Setesdalen sammenslått. Tjenesteprofilanalysen er bygget opp slik at gjennomsnittet av noen utvalgte kommuner er brukt som en referanseverdi. Følgende kommuner er benyttet som sammenligningsgrunnlag:

- Lillesand
- Birkenes
- Farsund
- Songdalen
- Flekkefjord
- Åmli

Kommunene ble valgt ut på bakgrunn av kommune størrelse og behov for tjenester knyttet til administrasjon og styring. Kommunene er således relevante sammenligningskommuner for en ny stor kommune i Setesdal.

Analysemodellen benytter gjennomsnittet for de kommunene som er med i sammenligningen som et

referansepunkt. Dette er satt lik 100 for alle indikatorene. I den grafiske presentasjonen av analysen er også skåret til den kommunen som ligger høyest presentert gjennom den røde trekanten, og den som skårer lavest er presentert med den røde streken. Hvordan den kommunen som er analysert skårer i forhold til gjennomsnittet er vist ved søylene. Tjenesteprofilen er bygget opp på følgende hovedområder:

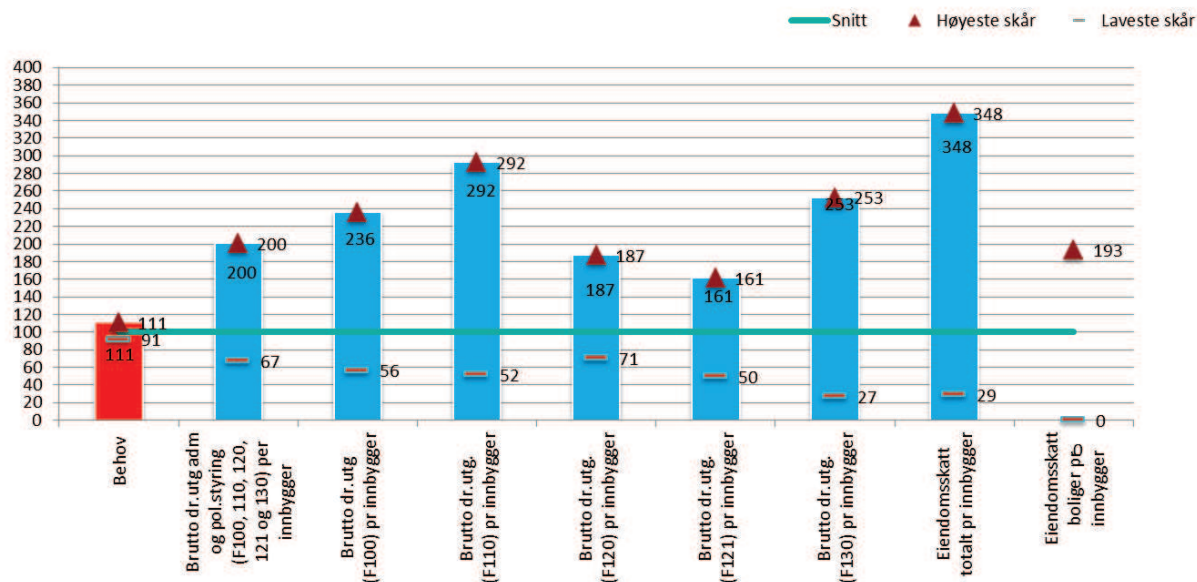
- a) Behov: Beregnet gjennom bruk av kostnadsnøkklene fra utgiftsutjevningmodellen til Kommunal- og regionaldepartementet. Synliggjort med den røde stolpen.
- b) Ressursinnsats: Beregnet ved bruk av data fra KOSTRA. Synliggjort med blå stolper.
- c) Dekningsgrader: Beregnet ved bruk av data fra KOSTRA/SSB. Synliggjort med grønne stolper.
- d) Resultater: Data hentet fra andre offentlige kilder. Synliggjort med gule stolper.

Til forskjell fra en ren KOSTRA-analyse forklarer tjenesteprofilanalysen behovsforskjeller mellom kommunene og den viser enkelte viktige aktivitetsparametre som forklarer utgiftsnivået. Analysen er gjort med utgangspunkt i kommunens innrapporterte tall til ulike offentlige registre, og det er vesentlig for BDO å påpeke at denne analyseformen kun angir et mulig handlingsrom på et gitt tidspunkt. Av den grunn bør det kun brukes som et grunnlag for å vurdere hvor det kan være interessant å foreta nærmere analyser.

Administrasjon og styring er det tjenesteområdet som dekker den politiske og administrative styringen i en kommune. I tillegg omfatter dette tje-

nesteområdet kommunens utgifter til kontrollutvalg, revisjon, eiendomsforvaltning og administrasjonsbygg. I analysen under er også eiendomsskatt inkludert.

Figur 44: Tjenesteprofilanalyse av tjenesteområde Administrasjon og styring. Kilde: KOSTRA



Som vi ser av den røde søylen vil en sammenslått kommune i Setesdal ha et beregnet behov for utgifter til dette tjenesteområdet som er noe over gjennomsnittet av det alle kommunene som er med i analysen har. I denne beregningen er også kompensasjonen som kommunene får for ulikhet i størrelse korrigert. Når vi derimot ser på hva setesdalskommunene brukte på dette tjenesteområdet i 2013 ser vi at de brukte nesten 50 % mer enn gjennomsnittet av de andre kommunene på dette området samlet sett. Dersom setesdalskommunene hadde kommet ned på gjennomsnittet til de andre kommunene som er med i sammenligningen ville dette kunnet frigjort rundt 40 millioner kroner. Dersom Bykle, Valle og Bygland slår seg sammen, er tilsvarende beløp 36 millioner kroner.

Dette er et beregnet beløp, der det ikke er foretatt noen avklaringer om hvordan en eventuell Setesdal-kommune ville organisert både det politiske og administrative arbeidet.

I praksis vil innsparingen være betydelig lavere enn dette. Erfaringene fra sammenslåingene i Danmark har så langt vist at utgiftsnivået i kommunene stiger noe like i etterkant av sammenslåingen, for deretter å synke noe.

11.3 Tilskudd ved sammenslåing

Kommunal- og moderniseringsdepartementet gir tilskudd til selve sammenslåingsprosessen. Kommunene kan få to typer tilskudd til dette arbeidet. I tillegg kommer det nye inndelingstilskuddet til sammenslåtte kommuner.

11.3.1 Dekning av engangskostnader

I forbindelse med gjennomføring av endringer i kommunestrukturen vil det påløpe kostnader. Eksempler på engangskostnader er utgifter til felles folkevalgt nemnd, prosjektorganisasjon, involvering av innbyggerne, tiltak for felles kultur, harmonisering av IKT og andre systemer mm. Hvor mye den nye sammenslåtte kommunen vil få til å dekke disse utgiftene er regulert ut fra hvor mange kommuner som inngår i sammenslåingen, og hvor stor den nye kommunen er målt i antall innbyggere.

Tabell 11: Tabellen viser hvor mye man vil motta til dekning av engangskostnader. Summer i millioner

NOK. Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Antall kommuner/innbyggertall	0-19 999	20 000 - 49 999	50000 - 99 999	Over 100 000
2 kommuner	20	25	30	35
3 kommuner	30	35	40	45
4 kommuner	40	45	50	55
5 kommuner	50	55	60	65

Dersom alle fire kommunene slår seg sammen, vil det bety at den nye kommunen vil få et tilskudd på 40 millioner kroner. Dersom tre av kommunene slår seg sammen, vil beløpet være 30 millioner kroner.

11.3.2 Reformstøtte

Reformstøtte er et engangsbeløp som den nye kommunen får til fri benyttelse på sammenslåingstidspunktet, og er basert på antall innbyggere i den sammenslåtte kommunen.

Tabell 12: Reformstøtte og kommunestørrelse. Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Antall innbyggere etter sammenslåingen	Reformstøtte
0 – 14 999	5 mill.kr.
15 000 – 29 999	20 mill.kr.
30 000 – 49 999	25 mill.kr.
Over 50 000	30 mill.kr.

I utgangspunktet hadde ikke KMD foreslått at kommuner som etter en sammenslåing ble under 10 000 innbyggere skulle motta noen reformstøtte. Dette har man gått tilbake på og det er nå avklart at også kommuner som ikke når 10 000 innbyggere vil motta reformstøtte på 5 millioner kroner. Uavhengig av antall kommuner som slår seg sammen, vil den nye kommunen motta 5 millioner i reformstøtte.

11.3.3 Inndelingstilskudd

Inndelingstilskudd ble i kommuneøkonomiproposisjonen foreslått som en ny ordning, og senere vedtatt av Stortinget. Denne ordningen er gjort gjeldende fra 2015. Ordningen skal sikre en kompensasjon til sammenslåtte kommuner for bortfall av inntekter som blant annet småkommunetilskudd, basistilskudd og ulike distriktstilskudd. Slik ordningen står beskrevet, og slik den har blitt utdypet i ulike

sammenhenger, skal kommunene motta inndelingstilskuddet i 15 år, før det gradvis trappes ned over 5 år.

Det er kun Bygland kommune som i dag mottar småkommunetilskudd i Setesdal.

11.4 Konesjonskraft

Ordningen med konesjonskraft medfører at eier av kraftverket skal avgi inntil 10 prosent av kraftgrunnlaget som konesjonskraft til kommunene og fylkeskommunen der kraftanlegget ligger til selvkost. Denne ordningen er begrenset oppad til forbruket til alminnelig elektrisitetsforsyning innenfor kommunenes grenser. Dersom dette er lavere enn de 10 prosent som kommunene har krav på tilfaller differansen til fylkeskommunen.

I de tilfeller der små kraftkommuner og kommuner med et større innbyggertall slår seg sammen vil dette medføre at den nye kommunens behov for allmenn el-forsyning øker. En større del av konesjonskraften vil dermed gå til den nye kommunen, mens fylkets mengde blir tilsvarende redusert.

Tabellen under viser størrelsen på konesjonskraftmengden i kommunene, det beregnede alminnelige forbruket og om kommunene eventuelt har overskytende konesjonskraftmengde¹².

Tabell 13: Oversikt over konesjonskraftmengde i kommunene. Alle tall i GWh, kilde: Regionrådet

Kommune	Konesjonskraftmengde i kommunene	Beregnet alminnelig forbruk i kommunen	Overskytende konesjonskraft
Evje og Hornnes	3,48	53,4	-49,92
Bygland	27,9	27,3	0,6
Valle	128	28,11	99,89
Bykle	335,6	60,5	275,1
Sum	494,98	169,31	325,67

Alle kommunene i Setesdal, med unntak av Evje og Hornnes, får i dag tildelt mer konesjonskraft enn det som tilsvarer alminnelig forbruk.

¹² Tallene er hentet inn fra kommunene. Beregningen av alminnelig forbruk er for kommunene Valle, Bykle og Bygland fra 2014, mens for Evje og Hornnes er tallene fra 2012.

For å hente ut konsesjonskraften som kommunene i Setesdal samlet sett har krav på, må det skje en sammenslåing av Evje og Hornnes med Bygland og Valle. Det vil ikke ha innvirkning på muligheten til å hente ut mer av konsesjonskraften om også Bykle inngår i en sammenslåing.

De siste årene har det vært en stor variasjon i prisen på kraft. Fra rundt 5 øre per KWh og opp til rundt 30 øre. I dagens marked¹³ vil det være naturlig å regne med en kraftpris på mellom 20 – 25 øre per KWh frem mot 2020.

Ved en sammenslåing av kommunene som medfører at man kan hente ut den konsesjonskraften som kommunene har krav på vil dette medføre en økning i konsesjonskraftsinntektene som er beregnet til mellom 9,9 millioner kroner og 15 millioner kroner. Nivået avhenger av kraftprisen, slik tabellen under viser.

Tabell 14 Økte konsesjonskraftsinntekter for en ny Setesdalskommune, beregnet ut i fra ulike kraftpriser.

Kommuner som inngår i sammenslåingen	20 øre	25 øre	30 øre
Evje og Hornnes, Bygland, Valle og Bykle	9,9 millioner	12,5 millioner	15,0 millioner

Oppsummert er det et potensial i Setesdal for å kanalisere større konsesjonskraftsinntekter til kommunene dersom man slår sammen de fire kommunene Evje og Hornnes, Bygland, Valle og Bykle. Etersom det er Evje og Hornnes som det er gjennom å inkludere Evje og Hornnes at det vil være mulig å få tildelt mer konsesjonskraft, vil en modell der kun Bykle, Valle og Bygland slår seg sammen, ikke ha samme effekt.

11.5 Demografisk utvikling

En sammenslåing vil selvsagt ikke i seg selv redusere de demografiske utfordringene i kommunene, men den vil kunne fordele utfordringene i regionen bedre.

Evje og Hornnes er den kommunen med de beste utsiktene på dette området. Det er forventet vekst i innbyggertallet i sin helhet, men også i barn- og ungdomsgruppa spesielt. Det blir med andre ord unger

nok til å fylle barnehager og skoler i regionen. Alle kommunen vil imidlertid møte eldrebølga i de kommende tiårene, den relative forskjellen på dette området vil være størst i Bykle.

Dersom alle fire kommunene slår seg sammen til én kommune, vil regionen ha en positiv befolkningsutvikling. Veksten vil først og fremst komme i den delen av kommunen som nå er Evje og Hornnes.

Dersom kun tre av kommunene slår seg sammen, vil det være en svært svak vekst i folketallet fram mot 2040. Den gjennomsnittlige veksten i hele landet vil være betydelig høyere enn i Setesdal. De tre kommunen vil dermed bli relativt mindre enn de er i dag.

11.6 Betydning for tjenestenivået og organisering i kommunene

En sammenslåing vil kunne ha effekter på tjenestenivået i kommunene, men det er også en sentral politisk beslutning. Det er derfor vanskelig å tallfeste eller konkretisere effektene.

Betydningen av en sammenslåing avhenger av flere forhold.

Det ligger et potensial for effektivisering i en sammenslåing. Det er to momenter som spiller inn her. Det ene er en effektivisering gjennom at kvaliteten på tjenestene økes, samtidig som kostnadsnivået holdes konstant. Den andre modellen er at tjenestekvaliteten holdes konstant, men kostandene synker. Begge deler kan også skje.

Når det gjelder økonomiske gevinster, vil dette i stor grad innebære at tjenestestrukturen endres. Imidlertid er det både uttrykt i konkurransegrunnlaget og gjennom en rekke intervjuer, at den desentraliserte tjenestestrukturen skal ligge fast.

Spørsmålet er om dette vil være mulig. Med nedgang og utflating i barnetallene vil kommunene på sikt ha utfordringer med å fylle skoler og barnehager. Denne situasjonen er allerede prekær i Bygland, og både Bykle og Valle ser noen av de samme utfordringene. Befolkningsframskrivingene til SSB viser at det er forventet en svak befolkningsvekst i regionen, og delvis utflating for barnetall. Uav-

¹³ Ut fra fremtidige kraftpriser for Norden (NORPOOL)

hengig av sammenslåingsdiskusjonen, er det sannsynlig at det vil bli endringer i skolestrukturen i Setesdal.

En kommunesammenslåing kan gjøre det lettere å endre skolestrukturen, eller inntektsgrensene i tråd med utviklingen i barnetallene, men samtidig vil de lange avstandene være et hinder for radikale endringer. Det er også mulig å endre skolestrukturen innad i kommunene og slik effektivisere og øke kvaliteten på enkelte tjenester.

De økonomiske effektiviseringsgevinstene er dermed lave, med unntak for administrative tjenester.

Det er grunn til å tro at en sammenslåing vil kunne gi økt kvalitet på enkelte tjenester. Men også dette henger sammen med tjenestestruktur.

Konkurransesgrunnlaget setter som forutsetning for oppdraget at lokale, fullverdige og likeverdige tjenester skal ligge til grunn for den videre prosessen.

Det er derfor først og fremst for de områdene der lokal tilstedeværelse ikke er sentralt, at det vil være mulig å hente ut effekter i form av bedre kompetanse.

For innbyggerne vil avstand kunne påvirke både opplevd kvalitet hos innbyggerne, samt at det i praksis vil være begrenset hvor lange avstander skoleelever kan ha til skolen.

Barnevern er ett eksempel på en slik tjeneste. Én ny storkommune vil ha et større barnevern med flere ansatte, noe som vil åpne opp for økt spesialisering. Men for at dette skal være aktuelt, må også Evje og Hornnes bli med i kommunen.

En sammenslåing, spesielt av alle fire kommunen, vil som nevnt over potensielt frigjøre store midler som kan brukes til eksempelvis å betale for gode tjenester og for å opprettholde dagens tjenestestruktur.

11.6.1 Mulige modeller for tjenesteorganisering

Dersom kommunene fortsetter med samme tjenestestruktur som i dag, vil det kun være begrensede effekter å hente.

Vi vil her skissere noen hypotetiske modeller for organisering av tjenestestrukturen og drøfte hvilke

som er mest relevant for Setesdal. Vi vil imidlertid ikke komme med noen forslag til omorganisering.

Tre hovedmodeller er mulige ved en sammenslåing¹⁴:

1) Samlet lokalisering.

- Administrative oppgaver samles ett sted, samt tjenester som eksempelvis barnevern og NAV og andre tjenester med høye krav til spesialisering/ lavere krav til nærhet til innbyggerne.
- Økonomisk konsekvens: Muligheter for stordriftsfordeler og lavere kostnader.
- Kvalitet: Mulighet for bedre kvalitet gjennom økt kompetansenivå, større fagmiljøer og eventuelt mulighet for mer spesialiserte stillinger.
- Tilgjengelighet: Vil svekkes for de fleste i deler av den/de nye kommunen(e), men ikke for den delen av kommunen som blir det nye administrasjonssentrum. Én klar vinner, flere mulige tapere.

2) Blandet løsning

- De administrative oppgavene fordeles mellom de tidligere kommunesentraene på basis av funksjoner som hører sammen.
- Økonomisk konsekvens: Noen stordriftsfordeler, men færre enn i modellen med samlokalisering.
- Kvalitet: Avhenger av hvordan oppgavene spres, men vil kunne gi større fagmiljøer og økt kvalitet. Samtidig blir administrasjonen spredt, det kan være negativt.
- Tilgjengelighet: Vil svekkes, men ulempene vil fordeles på alle kommunene. Ingen vinnere, og ingen tapere.

3) Desentralisert struktur

- Denne modellen beholder dagens struktur for de fleste funksjonene. «Sentraladministrasjon» og politisk ledelse samlokaliseres.
- Økonomiske konsekvenser: Svært små endringer, få stordriftsfordeler
- Kvalitet: Med unntak av sentral administrasjon og politisk ledelse vil det ikke bli større fagmiljøer. Lite sannsynlig at dette vil øke kvaliteten.
- Tilgjengelighet: Som før, ingen endringer. Noe svekket tilgjengelighet med tanke på ordfører/rådmann.

¹⁴ Modellen bygger videre på modellen som er skissert i Lie et. Al. «Nordhordland Kommunestruktur 2015» (2013).

For en sammenslått kommune, med de forutsetningene som er lagt til grunn, er modell 1 utelukket. Det er dermed et spørsmål om hvorvidt modell 2 eller 3 er den mest hensiktsmessige modellen.

Modell 2 er den modellen som først og fremst vil gi mulighet for større fagmiljø og høyere kvalitet i tjenestene. Samtidig vil denne modellen ikke nødvendigvis bety en sentralisering av alle tjenesteområdene. Snarere vil det da være mulig å fordele tjenesteadministrasjon mellom kommunene.

Det for begge modellene først og fremst politisk og administrativ ledelse som blir berørt. Det vil dermed bli en endring i fordeling av arbeidsplasser i regionene, men effektene for de kommunene der rådhuset forsvinner vil være moderate.

En utfordring i denne regionen er avstanden mellom dagens kommunesentra. Christiansen-utvalget la i sin tid til grunn et prinsipp om at størstedelen av innbyggerne i den nye kommunen burde bo innenfor 60 minutters avstand til kommunesenteret og de viktigste tjenestetilbudene (Kommuneproposisjonen 2015, s. 37).

I en kommune som dekker alle de fire kommunene i Setesdal, vil dette nesten være mulig såfremt kommunesenteret plasseres midt i den nye kommunen. Kjøreavstandene mellom Hovden i nord og Evje i syd, er i dag i overkant av to timer.

Harmonisering av tjenester

Ved en eventuell kommunesammenslåing, eller økt interkommunalt samarbeid, vil det være behov for å harmonisere tjenestenivået mellom kommunene. I tillegg vil det også være nødvendig å gå gjennom lokalisering av tjenestene.

Det er per i dag store forskjeller på kostnadsnivået for de fire kommunene. Bykle har eksempelvis høye kostander til grunnskole, mens Valle og Bygland har høye kostander innenfor pleie- og omsorgsfeltet.

Innbyggerne i den nye kommunen skal gå likeverdige tjenester. I det ligger det at kvaliteten på tjenestene skal være omtrent den samme i hele kommunene. Samtidig vil det måtte innebære at også kostandene harmoniseres.

Kostnadsnivået avhenger også av befolkningsstrukturen. Med nedgang i antall barn i blant annet Bygland og Bykle, vil det koste mer å drifte skolene enn i Evje og Hornnes. Det er likevel vanskelig å tenke

seg at de store forskjellene som er mellom kommunene i dag, fortsatt kan opprettholdes etter en sammenslåing.

Dette innebærer at deler av den nye kommunen kan få et lavere tjenestenivået etter sammenslåing, enn hva de har i dag.

En sammenslåing av enkelte tjenester og samlokalisering av administrative tjenester vil kunne frigjøre midler som eventuelt kan brukes til å opprettholde høye kvalitet på tjenestene i hele den nye kommunen.

Økt sentralisering

En felles kommuneadministrasjon vil på kort sikt ikke nødvendigvis bety færre arbeidsplasser i regionen, men det vil bety en flytting av enkelte arbeidsplasser. I en region med et forholdsvis lite og smalt arbeidsmarked, kan dette være problematisk for de bygdene som mister arbeidsplasser.

For å realisere de økonomiske gevinstene ved en sammenslåing, vil det i tillegg være nødvendig med en reduksjon i antall ansatte på sikt.

Det er dermed en avveining mellom antall og plassering av arbeidsplasser og økonomisk gevinst her.

En måte å kompensere bygdene for tap av arbeidsplasser, er å fordele administrasjonen av ulike tjenester i regionen.

I hvilken grad flytting av arbeidsplasser vil virke sentraliserende innad i kommunen, henger sammen med hvor kommunehuset blir plassert i den nye kommunen. På kort sikt betyr dette at de ansatte kan bli boende der de bor i dag og pendle til jobb. På sikt er det likevel sannsynlig at lokaliseringsspørsmålet vil påvirke bosettingsmønsteret i regionen.

11.6.2 Interkommunale tjenester

Setesdalskommunene inngår i dag i et betydelig antall interkommunale samarbeid. Det er noe delte erfaringer med hvor godt dette fungerer, men stort sett er både politisk og administrative ledere fornøyd med samarbeidene. Som nevnt tidligere, er det noen styringsutfordringer knyttet til dette feltet.

Ved en eventuell kommunesammenslåing, vil flere av de interkommunale selskapene og samarbeidene opphøre, eller eierstrukturen vil endres. Dette gjelder først og fremst de samarbeidene som alle fire

Setesdalskommunene er del av. Dette vil kunne lette styringen av selskapene og redusere utfordringer med lang demokratisk ansvarskjede.

På de områdene der det allerede er interkommunalt samarbeid, er det allerede foretatt en harmonisering av tilbudet på tvers av kommunene. Dette problemet vil derfor bli mindre for disse tjenesteområdene. Det er også enighet rundt lokaliseringen av tjenestene og administrasjonen av tjenestene.

Det er samtidig rimelig å anta at det vil være få gevinster økonomisk eller i form av økt kompetanse

Tabell 15 Interkommunale samarbeid som ikke dekker alle fire Setesdalskommunene.

Interkommunale samarbeid	Selskapsform	Bykle	Valle	Bygland	Evje & Hornnes	Andre	Vertskommune/kon-torsted
Jordmor	§28			X	X		Evje og Hornnes
Kommuneoverlege	§28			X	X		Evje og Hornnes
Jordmor	§28	X	X				Bygland
Kommuneoverlege	§28	X	X				Bygland
Setesdal Barnevern	§28	X	X	X			Valle
PPT	§28	X	X	X			Valle
Skatteoppkrever Setesdal		X	X	X	X		Evje og Hornnes
Skogbrukstjenester		X	X	X			Bygland
Legevakt		X	X				Valle

Selv om alle de fire kommunene slår seg sammen, vil det likevel være behov for samarbeid med andre kommuner på noen områder.

Som tabellen under viser, er Iveland (gruppert under «Andre») med i opptil flere av samarbeidene. Dersom Iveland ikke blir med i samarbeidene vider, vil det potensielt være krevende for noen av samarbeidene som allerede er små.

Alternativet er å fortsette å samarbeide med Iveland etter en sammenslåing, men om dette er mulig vil avhenge av om Iveland blir med i en annen kommunekonstellasjon.

Det er først og fremst på de sentrale tjenesteområdene at sammenslåing vil ha konsekvenser, mange

ved å slå sammen kommunene på de tjenesteområdene der det allerede er samarbeid.

Unntakene er for de samarbeidene der det i dag kun er to eller tre av kommunene som samarbeider. Tabellen under viser hvilke samarbeid som har potensial for å vokse dersom det blir en kommunesammenslåing med alle de fire kommunene.

Dersom det velges en modell der kun Bykle, Valle og Bygland slår seg sammen, vil dette potensialet reduseres.

av samarbeidene er såpass store at de ikke vil bli påvirket av en strukturendring, eksempler på dette er kritesentersamarbeid og samarbeid om innkjøpsordninger. En eventuell sammenslåing av Setesdalskommunene vil derfor ikke nødvendigvis bety at utfordringene med interkommunale samarbeid forsvinner. Sannsynligvis vil det fortsatt være behov for samarbeid på noen tjenesteområder, og også innkjøp. Behovet for innkjøp av tjenester på områder som barnevern og i reguleringssaker vil sannsynligvis bli mindre ved en sammenslåing, men igjen avhenger dette av hvordan saksbehandlingen blir organisert i en ny kommune.

En ny kommune bestående av alle de fire setesdalskommunene vil ha mindre behov for mer samarbeid enn en modell der tre av kommunene danner en ny kommune.

Tabell 16 Interkommunale samarbeid som inkluderer andre kommuner enn Setesdalskommunene, utvalgte samarbeid.

Interkommunale samarbeid	Selskapsform	Bykle	Valle	Bygland	Evje & Hornnes	Andre	Vertskommune/kon-torsted
Setesdal Miljø og Gjenvinning IKS	IKS	X	X	X	X	X	Evje og Hornnes
Setesdal Brannvesen IKS	IKS	X	X	X	X	X	Evje og Hornnes
Setesdal Revisjonsdistrikt	IKS	X	X	X	X	X	Evje og Hornnes
Setesdal IKT	§27	X	X	X	X	X	Bykle
Setesdal Vesthei	§27	X	X	X		X	Valle
Agder Sekretariat	§27	X	X	X	X	X	Kvinesdal
Partnerskap NAV		X	X	X	X	X	Evje og Hornnes
Setpro	AS	X	X	X	X	X	Evje og Hornnes
Arbeidsgiverkontroll		X	X	X	X	X	

11.6.3 Nullalternativet: Mer interkommunalt samarbeid som en løsning?

Det er en tredje vei for Setesdal, nemlig nullalternativet. Dette innebærer at kommunene i stedet for sammenslåing, videreutvikler de interkommunale samarbeidene i regionen, for slik å kunne tilby tjenester av høy kvalitet som samtidig møter statlige krav.

Dette er, som nevnt tidligere, den løsningen som uten tvil er den mest populære i regionen.

På de tjenesteområdene der det allerede er interkommunalt samarbeid, er gevinstene i stor grad hentet ut. Mulighetene for bedre tjenester ligger her i å utvide antall kommuner i samarbeidet. Hvorvidt det er mulig, avhenger blant annet av hvordan kommunesammensetningen på Agder og i Telemark blir i etterkant av en kommunereform.

Det er ellers et potensial for mer samarbeid på det som kalles «back office-funksjoner». Dette er eksempelvis lønnskjøring og merkantile tjenester. Samarbeid og samlokalisering av disse funksjonene vil kunne gi økt kvalitet og noen økonomiske besparelser. Et viktig poeng her er at det er samlokaliseringen som først og fremst gir effekter og ikke samarbeid i seg selv (Leknes et. al, 2013).

Dersom nullalternativet velges, vil det også være behov for å kjøpe inn tjenester fra kommuner, fylkeskommunen eller private tilbydere. Dette gjøres

allerede i dag, og det er på plass ordninger for at setesdalskommunene kan hjelpe hverandre i eksempelvis plan- og byggesaker. Det er likevel ikke på alle områder dette vil være mulig. Tjenester som krever stor grad av nærhet til brukerne over et lengre tidsrom, er lite egnet til dette. Det vil derfor være behov for at kommunene sikrer seg nødvendig spesialistkompetanse på flere områder.

Hvordan redusere styringsutfordringer?

De interkommunale samarbeidene lever gode tjenester til innbyggerne, og det er stor oppslutning om samarbeidene. Men de skaper også noen utfordringer. De er kompliserte å styre, fordelingen av tjenestene mellom kommunene skaper frustrasjon, det er vanskelig for politikere å få oversikt over porteføljen og det er vanskelig å kontrollere aktiviteten i samarbeidene, noen mener også de er kostnadsdrivende.

Kommunen vil i stor grad også møte på de samme utfordringene knyttet til harmonisering av tjenestenivået.

Dersom det er enighet om at det er nullalternativet som er veien å gå, er det nødvendig å motvirke disse utfordringene.

Dersom styringsunderskuddet reduseres, slik at politikerne får økt kontroll over samarbeidene, vil

dette også redusere noen demokratiske utfordringer. Ansvarliggjøring av beslutningstakere og politikere og utarbeidelse av klare roller, er to måter å redusere disse utfordringene på (Holmen, 2011a:74). Ett eksempel er å gjøre gjennomgang av eierstyringshåndbøker til en del av folkevalgtopplæringen.

En annen måte å redusere demokratiske utfordringer på, er å sørge for at opposisjonspolitikere blir med i styrer eller i representantskapene for de interkommunale samarbeidene. Da vil informasjonsflyten til de partiene som ikke er i posisjon, bedres. Informasjonsarbeid rettet mot kommunestyret vil også kunne bøte på dette problemet.

Et annet tiltak for å redusere transaksjonskostnadene ved samarbeidene og redusere styringsutfordringene på, er å styrke Regionrådets koordinerende funksjon. Regionrådet er i dag eierskapsekretariat for de interkommunale selskapene og styret i Regionrådet er representantskap, i tillegg til representanter fra andre eiere. Gjennom å ta i bruk allerede eksisterende styringsverktøy, som eierstyringshåndbok for interkommunale selskaper, kan den politiske styringen av selskapene bedres.

Det er også behov for en annen type regional koordinering som handler om fordeling av tap og gevinster. I dag er det en utbredt oppfatning av at lokaliseringen av de interkommunale samarbeidene har hatt en slagside. Evje og Hornnes er vinneren, Bygland er taperen. På sikt må tap og gevinster deles på en slik måte at alle får noe igjen for å samarbeide.

11.6.4 Gevinster må realiseres

Et viktig poeng er at en kommunesammenslåing ikke vil gi store effekter av seg selv. En sammenslåing skaper et mulighetsrom som kommunale ledere, kan gripe. Mulighetsrommet kan brukes til å forsøke å få til økonomiske gevinster, eller heve kvaliteten på lokale tjenester. Poenget er at for å ut disse gevinstene, må det tøffe politiske valg til. På sikt vil dette inkludere å redusere antall stillinger eller samlokalisere tjenester, for slik å få sterkere fagmiljø.

11.7 Betydning for lokaldemokratiet og mulighetene for politisk styring

Kommunene har i dag god valgdeltakelse og det er korte avstander mellom innbyggerne og de folkevalgte.

Lokaldemokratiet i de fire kommunene står særlig overfor to utfordringer. Den ene er knyttet til omfanget av interkommunalt samarbeid og den andre er knyttet til inhabilitet. Det siste problemet er mindre i Evje og Hornnes enn i de øvrige kommunene.

I en slik sammenheng kan en eventuell kommunesammenslåing bidra til styrket lokaldemokrati.

11.7.1 Fordeler ved sammenslåing

Dersom sammenslåing fører til en reduksjon i antall interkommunale samarbeid, vil dette kunne være positivt for politiske kontroll av de berørte tjenestoområdene. Det samme vil også være tilfellet for administrativ styring av flere av tjenestoområdene. Til sammen vil dette kunne gi økt politisk styring i regionen.

Dersom det likevel vil være behov for mange interkommunale samarbeid på sentrale områder, vil dette problemet fremdeles være til stede. Det er derfor antageligvis ført og fremst en sammenslåing av alle fire kommunene som vil redusere dette problemet i størst grad.

Ordførerne i de fire kommunene er i dag enten fulltids- eller nær fulltidsordførere. Varaordførerne er frikjøpt noe. En sammenslåing vil kunne øke mulighetene for å frikjøpe varaordførere og utvalgsledere i større grad enn i dag. Dette vil kunne bidra til å styrke den politiske styringen.

Det vil også være mulig å få utvidet utvalgsporteføljen noe og dermed redusere saksomfanget til formannskapet og kommunestyret.

Videre vil en sammenslåing redusere problemene med inhabilitet, men habilitetsspørsmålet vil fremdeles være aktuelt når blant annet reguleringsplaner vedtas. Særlig dersom kun de tre øverste kommunene i dalen slår seg sammen, vil inhabilitetsutfordringen fremdeles være til stede, om enn mindre enn i dag.

11.7.2 Ulemper ved sammenslåing

En sammenslåing vil bety at det blir avstanden mellom folkevalgte og velgere blir lengre. Dette har også rent faktisk en geografisk dimensjon i dette tilfellet. Den utfordringen som oppleves størst av mange, er at i underkant av halvparten av innbyggerne i en ny kommune vil bo i Evje og Hornnes. Innbyggerne i de nordlige kommunene frykter at de vil

miste innflytelse over beslutningene i en ny kommune.

Avstandsproblematikken, målt i reiseavstander, vil også være en utfordring i en ny kommune. Dette vil bety at politikere og folkevalgte får lengre reisevei. Kommuneproposisjonen vektlegger også at for lange avstander kan være uheldig for politisk representasjon.

Erfaringene fra tidligere sammenslåing har også vist at det er noen flere som engasjerer seg politisk i de nye kommunene (Brandtzæg, 2009).

11.7.3 Kulturforskjeller

Kulturforskjeller er et moment som har blitt trukket fram av mange informanter. Det er en antagelse om at det er ulike kulturer mellom særlig Evje-befolkningen og de øvrige kommunene. Dette forsterker utfordringene som mange opplever med ulik maktfordeling internt i én ny kommune.

Flere trekker frem forskjellene mellom kommunene. Det er særlig Valle som blir trukket frem som en kommune som har andre utfordringer enn de øvrige Setesdalskommunene. Dette handler om at Valle og Hylestad kommune ble slått sammen på 60-tallet. Spenningene mellom de to tidligere kommunene gjør seg fremdeles gjelendene i lokalpolitikken i Valle.

11.7.4 Oppsummert

Det er vanskelig å konkludere med at én modell for sammenslåing er bedre enn andre, når det kommer til lokaldemokrati.

På den ene siden vil en storkommune ha mindre problemer med inhabilitet, men større avstander kan være problematiske for den politiske representasjonen og skape makt(u)balanse i regionen.

Dersom kun tre kommuner slår seg sammen, vil maktubalansen i stor grad forsvinne. Avstandsurempen vil også være mindre. Samtidig vil da habilitetsproblemene være større i en slik kommune, enn i en kommune satt sammen av alle fire setesdalskommunene.

Én kommune bestående av dagens Bygland, Valle og Bykle, vil også ha behov for mer interkommunalt samarbeid enn hva som er tilfellet om Evje og Hornes blir med. De demokratiske utfordringene på dette området går dermed i favør av en større kommune.

Lokalutvalg kan redusere både avstandsurempene og maktubalansen. Som skissert i kapittel 8, er det vår anbefaling å etablere lokalutvalg med betydelig ansvar i saker som er særlig viktige for innbyggerne i de berørte områdene. En slik ordning vil også mobilisere flere innbyggere til politisk deltakelse og dermed øke den direkte politiske deltakelsen i regionen.

11.8 Kommunestruktur og samfunns- og næringsutvikling

For at kommunene skal være i stand til å lykkes på felter som kommunal økonomi, tjenesteproduksjon og –kvalitet og lokaldemokrati, er en avhengig av at samfunnene og næringslivet i dem er robuste. I de neste kapitlene ser vi nærmere på hva kommunene kan gjøre når det gjelder samfunns- og næringsutvikling uavhengig av en endret kommunestruktur samt hvordan en eventuelt ny kommunestruktur vil kunne påvirke arbeidet med samfunns- og næringsutvikling

Kapittel 12. Muligheter for samfunnsutvikling

Med tanke på den overordnede utviklingen i de fire Setesdals-kommunene, er to sentrale utfordringer å skape vekst i folketallet og å sørge for en større bredde i næringslivet. Dette er svært komplekst å gjøre noe med, men i dette kapitlet ser vi nærmere på noen muligheter og tilnærminger som en har for å adressere disse utfordringene.

For å gjøre framstillingen mest mulig oversiktlig, ser vi på næringsutvikling og samfunnsutvikling i bred forstand i egne bolker. I praksis er imidlertid disse to tett sammenvevd. Stedskvaliteter- og fortrinn kan ses som særlige kombinasjoner av særtrekk og kjennetegn ved (I) fysiske og romlige kvaliteter, (II) næringsliv, (III) kultur og historie (IV) befolkning og sosialt miljø. Dette innebærer at en helhetlig tilnærming vil være nødvendig.

De aller fleste av de mulighetene og tilnærmingerne som vi skisserer kan realiseres uavhengig av hvordan den organisatoriske strukturen ser ut. Det finnes imidlertid noen muligheter for nærings- og samfunnsutvikling som er knyttet til spørsmålet om kommunestruktur. Vi diskuter disse nærmere i kapittel 12.4 og 12.5.

12.1 Næringsutvikling

Flere studier som studerer hva som må til for lykkes med samfunns- og næringsutvikling påpeker at måten en organiserer arbeidet på er underordnet hva en faktisk gjør. En finner eksempler på at kommuner har lykkes ved bruk av et bredt spekter organisatoriske løsninger. Det sentrale er således hva en faktisk gjør, det vil si hvilke aktiviteter næringsutviklingsarbeidet faktisk består av.

Vil vi understreke at det ikke finnes noen «kokebok» for hvordan en bør innrette samfunns- og næringsutviklingsinnsatsen. Kommunene i Setesdal og de andre utviklingsaktørene i kommunene kan lære og la seg inspirere av andre. En er imidlertid avhengig av å finne sin egen vei tilpasset det en er har av lokale forutsetninger.

Dette er å tråd med nyere forskning på bedriftsstrategi. Her understrekes det at det er de vanskelig kopierbare og unike ressursene i en bedrift som bidrar til å gi dem varige konkurransefortrinn. Dette kan

også overføres til regioner. Regionene må utnytte de sterke sidene som de har for å gjøre seg attraktiv for bedrifter og bidra til verdiskaping. Dette handler både om å unytte de ressursene som en har internt i regionen, men også å skape nettverk og koblinger ut av regionen som gjør at en blir i stand til å supplere de ressursene som en selv ikke har. På den måten kan det bli lettere å unngå å bli last fast i en etablert næringsstruktur og skape utvikling i de bedriftene en besitter.

12.1.1 Enighet om strategier og målsetninger

Et grunnleggende premiss for å lykkes med samfunns- og næringsutviklingsarbeidet er at en må være enige om strategien og de overordnede målsetningene. Dersom er det, vil en i større grad kunne få alle relevante aktører til å trekke sammen som et lag. Om en strategi skal fungere, er den også avhengig av forankring blant dem den er ment å gjelde for. Slik det så enkelt har blitt uttrykt *“Kommunen kan ikke vedta at det skal bli flere arbeidsplasser.”* Næringslivet i stort må være enige om målene i strategien, og det må skapes en gjensidig forståelse av hvilke utfordringer og muligheter strategien åpner for.

Alle kommunene i Setesdal er svært opptatte av næringsutvikling. Men både som følge av deres næringsliv og den økonomiske situasjonen i kommunen, er det slik at Bygland og Valle har størst behov for Regionrådets innsats og virkemidler på næringsområdet. Evje og Hornnes har et eget næringsutviklingsselskap (Evje utvikling) og fungerer som et regionalt handelssentrum, mens Bykle har en person som jobber med næringsutvikling på fulltid og også en svært solid kommuneøkonomi. Det gjør at både Evje og Hornnes og Bykle i større grad klarer seg selv.

Forskjellene mellom kommunen skaper utfordringer i forhold til at engasjementet rundt næringsutviklingsarbeidet til Regionrådet blir ulikt, og at en har ulike ønsker i forhold til hva som bør prioriteres. Slik Oxford Research vurderer det, er det behov for en tydeliggjøring av hva som skal være det strategiske fokuset for næringsutviklingsarbeidet og hvordan kommunene skal engasjere seg og bidra i det. Det er viktig at kommunene trekker i samme retning og viser raushet over for hverandre.

12.1.2 Bruk av selektive virkemidler

Innenfor næringspolitikken har det lenge vært en diskusjon knyttet til hva som er fornuftig av generelle og selektive virkemidler. Her er det ulike tilnæringer mellom ulike fagtradisjoner. Mer ortodokse økonomer har tradisjonelt ment at generelle virkemidler er det beste, mens flere samfunnsgeografer og entreprenørskapsforskere har vært tilhengere av mer selektive virkemidler. For eksempel viser entreprenørskapsforskningen at de som har erfaring fra før eller driver flere bedrifter samtidig gjør det bedre enn de som starter opp for første gang.

I en region som Setesdal er det etter vår vurdering nødvendig å ha en pragmatisk tilnærming. Det sentrale blir dermed å legge til rette for og støtte opp om de bedriftene som har vist både evne og vilje til vekst. Gjennom dette er det mest sannsynlig å skape vekst i antall arbeidsplasser og gjennom det -vekst i folketallet.

12.1.3 Flere utviklingsorienterte bedrifter

For å lykkes med næringsutvikling, er en i stor grad avhengig av at en har gode entreprenører. En må ha personer og bedrifter som har både vilje og evne til vekst. Dette er en utfordring i Setesdal. Det er relativt få bedrifter som har ambisjoner og ønsker og vokse. Skal en få til bedre resultater på et overordnet nivå, er en avhengig av at næringslivet selv blir mer gründerfokuserte og utviklingsorienterte. For å få dette til, må de ulike bedriftene bli mer proaktive, mer villige til å ta risiko og legge større vekt på innovasjon i bred forstand. Å klare dette er ikke noe som er gjort i en håndvending, men det krever langsiktig arbeid. Det er viktig at det de ulike næringsutviklingsaktørene utfordrer bedriftene på dette og stiller de kritiske spørsmålene. Skal en gjøre dette, må en ha en god oversikt over hva bedrifter i ulike utviklingsfaser har behov for av ressurser samt hvilke behov særskilte næringer har. Skal en klare dette på en best mulig måte, er avhengig av å jobbe bevisst med nettverksutvikling og innhenting av kompetanse utenfra. Næringsutvikling krever kompetanse på et bredt spekter av områder, og det er vanskelig for en kommune å ha all kompetansen selv. Her kan aktører som Setesdal Regionråd, Innovasjon Norge og fylkeskommunen spille en viktig rolle.

12.1.4 Utvikling gjennom samarbeid og nettverk

I Setesdal er det en utfordring at mange av bedriftene er små og i for stor grad opptatt av seg selv og

kortsiktig drift. Dersom både enkeltbedrifter og næringslivet som helhet skal lykkes bedre, er en det ønskelig å videreutvikle samarbeidskulturen og samarbeide tettere. Dette gjelder både mellom bedrifter i samme næring og mellom ulike næringer. Det er flere gevinster knyttet til å få til et tettere samarbeid mellom bedriftene, blant annet:

- Bedriftene får et bredere kompetansecundament og flere ideer til hvordan de kan utvikle seg videre. Dette hindrer innlåsningseffekter.
- Bedriftene får et bredere produkt- og tjenestespekter, noe som gjør dem interessante for flere.
- Bedriftene blir i stand til å betjene markeder som de ellers ikke var i stand til å betjene som følger av at de var for små. Dette gjør at de får et bedre fundament for videre utvikling.
- En vil få flere som er med å dra lasset, noe som vil gavne både de enkelte virksomhetene og hele næringslivet.

For det kommunale og regionale virkemiddelapparatet bør det være en sentral oppgave å legge til rette for utvikling av slikt samarbeid mellom bedrifter. Dette gjelder både for samarbeid innen ulike bransjer, men også for samarbeid mellom ulike bransjer. Det er også viktig å legge til rette for kobling mot bedrifter og aktører utenfor Setesdalregionen. Bedriften blir da selv en fast kjerne, mens den kan koble seg til forskjellige andre bedrifter og kunnskapsmiljøer over tid. På den måten vil bedriftene sørge for å få tilgang på de ressursene som den trenger i en gitt fase samt også kunne få tilgang til kompetanse utenfor regionen. Det er en måte å skaffe seg konkurransefortrinn og å unngå at bedriften blir fastlåst i en bestemt måte å gjøre ting på.

12.1.5 Oppsøkende næringsutviklingsarbeid

Econ og Nordlandsforskning (2008) har evaluert et pilotprosjekt knyttet til kommunene som førstelinje i småskala næringsutvikling. Dette prosjektet har flere interessante funn i forhold til hvordan næringsutviklingsarbeidet bør innrettes. Det påpekes at det er nødvendig at det er behov for å få fram et bredere sett av virkemidler og arbeidsformer overfor brukerne. De gode tiltakene har særlig kommet i forhold til en mer oppsøkende arbeidsform overfor gründere og bedrifter og eksempel koblingstjenester og informasjon om det øvrige virkemiddelapparatet. I flere av kommunene som deltok har en for særlig næringssjef og ordfører lagt inn en modell etter "management by walking around" prinsipper,

der en har lagt til side papirarbeidet til fordel for besøk i bedriftene. Dette synes å ha hatt stor effekt både når det gjelder generering av nye ideer, tillit når det gjelder å få til fellestiltak og nettverk for videre utvikling av prosjekter.

Vi anbefaler derfor at næringsutviklingsutviklingsaktørene som jobber i Setesdal blir mer aktive i forhold til å komme seg ut og besøke bedriftene. Skal en lykkes i få til et større engasjement blant dem, er en avhengig av å komme virksomhetene i møte og jobbe ut fra hvilke utfordringer disse har. Dette øker sannsynligheten for å få «mer valuta» for midlene som brukes på næringsutvikling i dag.

12.1.6 Tilførsel av utviklingskompetanse

Dersom en skal få flere bedrifter som har både vilje og evne til vekst, er det fornuftig å tilføre dem kritisk utviklingskompetanse. Slik Oxford Research vurderer det, ligger det et potensiale i å tilby flere etablerere og bedrifter kombinasjoner av finansielle tjenester med kompetansetjenester og motiveing/mobilisering. Dette er tjenester som i dag allerede finner i virkemiddelapparatet i Aust-Agder, i alle fall i en viss utstrekning. For eksempel tror vi at flere bedrifter vil kunne lykkes og ha større vekstpotensial dersom gründeren fikk tilgang til en mentor. Oxford Research sin evaluering av Innovasjon Norge sin mentorordning viser at denne er svært verdifull for bedriftene. Her kan en se for seg flere muligheter, der i utgangspunktet alle bedrifter kunne få en «minimmentor», mens de med stort påvist potensial kunne få tilgang til mer omfattende veiledning.

Dersom en skal få til en slik ordning, er en avhengig av kommunene og Setesdal Regionråd i samarbeid finner fram til en løsning. Slik Oxford Research vurderer det, ligger det et potensial i å rekruttere mentorer blant personer som har hytter i regionen. Her er det mange som besitter relevant kompetanse og som trolig vil være villig til å være med på en slik ordning. Erfaringene fra evalueringen av Innovasjon Norges mentorordning viser at mange av mentorene er motivert ut fra et ønske om å bruke sin kompetanse for å hjelpe etablerere/bedrifter til å lykkes. En slik ordning trenger dermed ikke bli så kostbar å få på plass.

For de bedriftene som har den største viljen og evnen til vekst, er det mulig å tenke seg at en lager et mer ambisiøst opplegg. En aktuell modell å la seg inspirere av er satsingen «Bedriftene i fokus» som Oppland fylkeskommune finansierer og Innovasjon Norge er operatør for. Gjennom proaktivt arbeid

mot bedriftene i Valdres, Midt- og Nord Gudbrandsdalen rekrutterer en de som har vilje og potensial for vekst. Disse virksomhetene blir involvert i en utviklingsprosess der en jobber med bedriftenes forretningsmodell og hva som er de kritiske faktorene for å skape økt lønnsomhet. Dette skjer gjennom flere arbeidsmøter med bedriftene og oppfølging på telefon, og på bakgrunn av denne prosessen identifiserer en konkrete utviklingstiltak for bedriftene. Disse tiltakene er alle rettet mot å bedre lønnsomhetene i virksomhetene og skape vekst. I tillegg oppnår en å få bedriftene til å utvide sin horisont og tenke på en annen måte. De foreløpige resultatene fra satsingen tyder på at den bidrar til å skape mer utviklingsorienterte bedrifter. Oxford Research anbefaler derfor at en i Setesdal vurderer å innføre en tilsvarende ordning dersom det er mulig å skaffe finansiering til den. En mulighet i den sammenhengen kan være at brukere av de midlene som Setesdal Regionråd disponerer til næringsutviklingsformål.

12.2 Hvordan tilnærme seg samfunnsutviklingsarbeid?

I evalueringen har Distriktscenterets sin omdømme-skole har Oxford Research summert opp noen mer generelle erfaringer med samfunnsutviklingsarbeid som det er nyttig for kommunene i Setesdal å ta inn over seg i sitt arbeid.

For å lykkes med samfunnsutviklingsprosjekter må en ta hensyn til flere ulike faktorer. Dette er knyttet til:

- Prosjektlederrollen og lokalt utviklingsarbeid
- Forankring av prosjektet
- Betydning av ressurssterke enkeltpersoner
- Lang tidshorisont nødvendig
- Tilpasning til lokale forhold
- Generiske kriterier som gir vellykkede prosjekter
- Ulike suksesskriterier for samfunnsutviklings- og omdømmearbeid

12.2.1 Prosjektlederrollen og lokalt utviklingsarbeid

I forbindelse med evalueringen småsamfunnsatsingen har Holm og Villa (2010) sett nærmere på noen suksesskriterier knyttet til prosjektlederrollen og lokalt utviklingsarbeid:

- **Prosjektledernes kunnskap.** Når prosjektlederne og prosjekteierne sier at det er viktig å kjenne måten bygda eller kommunen fungerer på, siktes det til en type konkret og funksjonell kunnskap som får dem til å fungere i den lokale konteksten. Prosjektledere kan da ha en type spesialisert, stedbundet kunnskap som er knyttet til bestemte sosiale, geografiske eller kulturelle mønstre i bygda eller kommunen. Denne lokalkunnskapen er av stor verdi.
- **Prosjektledernes "verktøykasse".** Verktøykassen til en prosjektleder består av aktivitetsskape og mobiliserende arbeid, og dette er også en type kunnskap som er knyttet til prosjektlederens personlige egenskaper. Et ytterpunkt er da å være "proaktiv", som innebærer å skape aktivitet rundt seg, å handle aktivt i retning av de utfordringer man ser eller oppfatter. Denne egenskapen er viktig for å lykkes som utviklingsaktør.
- **Forholdet mellom ideelt, frivillig arbeid og profesjonelt arbeid.** Mye prosjektarbeid er basert på ideelt, frivillig arbeid og lokal mobilisering nedenfra. Det er en åpenbar spenning mellom en arbeidsform som springer ut av det frivillige samarbeidet mellom aktører i det sivile samfunnet, og de mer hierarkiske og regelstyrte arbeidsformene som lett dominerer i statlige og kommunale organer. Noen er primært tilgjengelige på dagtid, mens andre er avhengige av å bruke kvelden. For at dette samspeillet skal gå opp, er det ikke bare frivillige som går på akkord med tida si – det stilles også store krav til prosjektleder og koordinator om å være tilgjengelig store deler av døgnet.
- **Integrering av utviklingsarbeidet i det langsiktige arbeidet.** Det er en utfordring hvordan en skal håndtere arbeidet når prosjektressursene er slutt. Det er nødvendig å ha en strategi for dette. Denne typen prosjekter representerer som nevnt tidligere svært langsiktige prosesser.

12.2.2 Hvordan kan en oppnå god forankring?

Utviklingsarbeid bør forankres i kommuneadministrasjonene og det politiske systemet, slik at det blir en del av det strategiske arbeidet (Karlsen ml fl., 2003). Forankring er fremdeles en hovedutfordring i lokalt utviklingsarbeid. For eksempel viser følgeevalueringen av Småsamfunnsatsingen at de ulike piloteneprosjektene har vært forankret i større og mindre grad. Dårlig forankring har i noen tilfeller vært en grunn til at prosjektet har stoppet opp, eller

ikke hatt den gjennomslagskraften som en hadde tenkt (Holm og Villa, 2010).

Selv om det er et sterkt fokus på forankring i utviklingsprosjekter, er det ikke enkelt å definere forankring. Dette skyldes kanskje at det har blitt honnørord som «alle» bruker, og delvis fordi det beskriver en uklar aktivitet. Evalueringen av Småsamfunnsatsingen avdekker at selv erfarne prosjektledere med vellykkede prosjekter er usikre på hva forankring egentlig er (Holm og Villa, 2010).

Det finnes flere arenaer for- og måter å jobbe med forankring på. Formelle møter, å snakke med folk i pauser på offentlige arrangementer og personlig opptredener i private sammenhenger utenfor prosjektarbeidet er viktige arenaer. Det samme er "forankringsrunder" og informasjon om prosjektet i kommunestyre, formannskap og hos etatssjefer.

Det finnes flere forutsetninger som må være til stede for at prosjekt er godt forankret. I evalueringen av småsamfunnsatsingen trekker en fram en del forhold (Holm og Villa, 2010). Forankring innebærer at prosjektet er innarbeidet i kommunale planer, at kommunens politiske ledelse går for å satse på dette, at de ulike etatene er samkjørte og vet hva de og andre etater må gjøre for å fremme satsingen, og at prosjektet eller ideene fra prosjektet lever videre etter at prosjektperioden og prosjektleders engasjement er over. En kommunal leder kan opptre som en katalysator, det vil si være en som synliggjør prosjektet utad i regionen, holder god kontakt med fylkeskommunen, pleier kontakten med og har kjennskap til enkeltpersoner på fylkesnivå samt markedsfører kommunen eller prosjektet som den store regionale utviklingsaktøren i fylket. Forankring innebærer også å sikre bredt politisk eierskap på tvers av skillelinjene i lokalpolitikken. Det bidrar til å sikre langsiktighet i arbeidet.

For å kunne høste langsiktige gevinster av det arbeidet som gjøres, er det også nødvendig å ta hensyn til hvor prosjektlederen kommer fra. Dersom en investerer i en lokalt rekruttert prosjektleder, er det rimelig å anta at en vil være med på å bygge en kompetanse som også vil komme lokalsamfunnet til gode etter endt prosjekt. Med andre ord vil en være med på å bygge en mer varig lokalsamfunnskapital. En prosjektleder uten lokal tilknytning kan også bidra til dette, men da vil det være desto viktigere at prosjekteier og -ansvarlig benytter et prosjektteam, en mentorordning eller annet som sørger for at den lokale kompetansen også ivaretas.

12.2.3 Betydning av ressurssterke enkeltpersoner og samfunnsentreprenører

Akkurat som entreprenører spiller en sentral rolle i forhold til bedriftsutvikling, spiller ressurssterke enkeltpersoner/ildsjeler en svært viktig rolle i lokalsamfunnsutviklingsprosjekter. Disse enkeltpersonene er ikke nødvendigvis prosjektleder, men kan også være en person som har vært en viktig fødsels-hjelper og medspiller for prosjektlederen. Eksempler på slike personer kan være en gammel ordfører, næringsssjefen, en sentral næringsutøver eller et driftig medlem i småsamfunnets lag- og foreningsliv. Felles for alle disse er at de gjennom tidligere engasjement i arbeidsliv eller gjennom ulike fritidsaktiviteter har en viss lokal forankring og bredde i sine erfaringer. Dette gjør dem i stand til å formidle hvorfor prosjektideen bør være av unik interesse for lokalsamfunnet, samtidig som de evner å bidra til at beslutningstakere satsingen som et nødvendig supplement til andre utviklingsprosjekter og strategiske løp i kommunen/regionen.

Tilstedeværelsen av slike ildsjeler er en av de grunnleggende forutsetningene for at lokalt utviklingsarbeid og lokal mobilisering skal lykkes (Farner, 1988)¹⁵. De gjør både mye arbeid selv, setter i gang andre og får ting til å skje i lokalsamfunnet (Rønning 2010¹⁶). Samfunnsentreprenøren kan også spille en viktig rolle som bindeledd mellom offentlig og privat sektor. Det som kjennetegner samfunnsentreprenøren er at vedkommende hever seg over sær- og egeninteresser. Fokuset ligger på det som er kollektivt nyttig (Carlsson, Haugum og Aasetre, 2013).

Ofte er det et team av entreprenører som står bak initiativ og entreprenørielle aktiviteter. Entreprenørskapet er da et resultat av samspelet mellom en rekke aktører med relaterte og utfyllende ressurser (Skoglund, 2005¹⁷). Selv om lokalutviklingsprosjekter kan knyttes til bestemte personer, handler samfunnsentreprenørskap oftest om kollektive prosesser der det blir skapt aktiviteter som et resultat av innsatsen fra mange personer (Borch og Vestrum, 2010¹⁸). De nødvendige innsatsfaktorer genereres da både via næringslivsarenaer (sponsoring/støtte), det frivillige organisasjonsapparatet og

den politiske arena (kommunal og fylkeskommunal forvaltning/støtteordninger).

12.2.4 Tilpasning til lokale forhold

Carlsson, Haugum og Aasetre (2013) understreker at å lete etter en beste praksis som løser utviklingsproblemene til en kommune er med stor sannsynlighet en mislykket strategi. Slike kriterier kan brukes som et grovutgangspunkt, men de er ikke noen kokebok. Oxford Research vil understreke at det er svært viktig at utviklingsarbeidet tilpasses de lokale forholdene og menneskene på stedet. Som nevnt tidligere er det om å gjøre å finne en tilnærming som gjør at en får kombinert og brukt de ressursene som en har på en best mulig måte. Dette vil gjøre kommunene mer attraktive enn om en kun kopierer andre. Dette er også noe som påpekes av Skålvik et. al. (2011) i deres studie av langtidseffekter av nasjonale utviklingsprogram: «*Erfaringane frå programma viser at endring og utvikling inneber å finna fram til det spesifikke ved eigen kommunen, og gripa fatt i det som kan endrast i positiv retning.*».¹⁹ De kommunene som har lyktes best i utviklingsarbeidet er nettopp de som best har klart å utforme en tydelig og klar profil for kommunen, der det er lett å peke på hva som er kvalitetene ved den.

12.2.5 Lang tidshorisont nødvendig

I forbindelse med ulike lokalsamfunnsutviklingsprosjekter et tilbakevendende tema at det er nødvendig å holde på over lang tid dersom en skal lykkes (Holm og Villa, 2010). Prosjektperioder på to til tre år oppleves som for kort med tanke på hva som er mulig å oppnå av utvikling og endring. Selv om de fleste er klar over at ting tar tid, tar det enda lengre tid enn de trodde i praksis.

En viktig medvirkende årsak til dette er lokale utviklingsprosjekter i stor grad handler om å skape engasjement, endre holdninger og snu en uønsket utvikling. Dette er tunge og store prosesser som krever respekt for tiden det tar. Det betyr ikke at tidsaspektet skal være en hvilepute, men at utgangspunktet, problemformuleringen, avsatte ressurser og målsettinger må være samsvarende. Det må

¹⁵ Farner, A (1988): Usynlig arbeid og skjulte ressurser: ressurser for og i lokalt utviklingsarbeid, NIBR-rapport 1988:15. Oslo, NIBR

¹⁶ Rønning, L (2010): Samfunnsentreprenørskap som initiering av lokal næringsutvikling. I Borch & Førde (red): 53-67.

¹⁷ Skoglund W (2005): Lokala samhällsutvecklingsprosesser och entreprenörskap. Doktoravhandling. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms Universitet.

¹⁸ Borch, O.J. & Vestrum, I (2010): Samfunnsentreprenøren og «de gode hjelperne». I Borch & Førde (red).

¹⁹ Skålnes, S., F. Gundersen, R. Skogheim og K. Sørli, 2011. Langtidseffekter av nasjonale utviklingsprogram. NIBR-rapport 2011:17, NIBR, Oslo.

også være en realisme i hva man ønsker å oppnå i løpet av få år.

Betydningen av tidshorizonten er også noe Skålvik et. al. (2011) trekker fram i sin studie av langtidseffekter av to utviklingsprogrammer. I rapporten påpekes det at det mest slående fra begge programmene er at utviklingsarbeid tar tid. Det krever også innsats fra mange hold samtidig, og det er viktig at ulike deler av kommunen (og regionen) arbeider i samme retning. De som lykkes best i gjennomføringen og i ettertid gjorde omfattende og tydelig innsats selv, var i et nettverk som støttet opp om innsatsen samt hadde hjelp fra ulike hold. De var heller ikke utsatt for hendelser som motvirket innsatsen, for eksempel konkurser i næringslivet eller interne politiske kamper som tok oppmerksomhet og ressurser bort fra utviklingsarbeidet.

Et annet forhold som det er viktig å ta hensyn til når det gjelder tidsdimensjonen er den samlede innsatsen som gjennomføres over tid. Som Carlsson, Haugum og Aasetre (2013) påpeker, er det vanskelig å skille effekter av de pågående tiltakene og prosessene fra tidligere arbeid. En «strøm» av prosjekter og hendelser fungerer i samspill over tid og drar lokalsamfunn i ulike retninger. Skal utviklingsarbeidet ha noen verdi, er det svært viktig at en klarer å beholde et langsiktig fokus og ser ulike tiltak som en portefølje (op. cit.).

12.2.6 Hva bidrar til at en lykkes med et prosjektarbeid?

I følgeevalueringen av småsamfunnsinnsatsingen har (Holm og Villa (2010) sett nærmere på hva som bidrar til at en lykkes med prosjektarbeid. Følgende forhold og ressurser bør være til stede for å lykkes:

- Tilstedeværelsen av ildsjeler, nettverk, forankring og engasjement. Dette understrekes også av Carlsson, Haugum og Aasetre (2013).
- Samarbeid mellom departementer/etater, helhetlige satsinger, og samarbeid innad i og mellom piloter og prosjekter.
- Positiv oppmerksomhet utenfra, erfaringsutveksling, informasjon og kommunikasjon.
- Gode mål, forutsigbarhet i aktiviteter og økonomi samt klare rutiner.
- Enighet om hva man vil, hvorfor man vil det og når og fokus på konkrete tiltak.

- Tydelig oppfølging og støtte fra ledelsen i kommunen, tillit og langsiktighet, lokal kunnskap og god prosjektledelse.

12.2.7 Ulike suksesskriterier for samfunnsutviklings- og omdømmearbeid

I tillegg til det som er diskutert tidligere i kapittel 12.2, er det også en noen andre suksesskriterier som har blitt identifisert som sentrale i andre evalueringer:

- Endring tar tid. Den tidsperioden som en har til rådighet for prosjektet er ikke alltid lang nok til å kunne få realisert alle målsetninger. I slike situasjoner er det viktig å kunne vise til resultater underveis. Dette er viktig for å holde motivasjonen oppe (Skålvik et al., 2011).
- Kontinuitet i arbeidet, fokus på kvalitet og det å ha de rette personene til å lede arbeidet er avgjørende for gode resultat (Holm og Villa, 2010).
- I ethvert lokalsamfunn finnes det ildsjeler og mye frivillig arbeidsinnsats som det vil være fordelaktig å spille på lag med. Dette kan gjøres gjennom medvirkning fra ulike frivillige organisasjoner og næringsliv både i styring og gjennomføring av lokalt utviklingsarbeid.
- Erfaringene fra Utkantprogrammet viser at fokus på utviklingsarbeid er viktig, og at det er viktig å holde fast i dette (Skålvik et al., 2011). For å klare dette må den politiske ledelsen i kommunen så vel som kommuneadministrasjonen satse. Kommunen må profilere seg selv, og skape seg et omdømme som en attraktiv kommune. Et slikt omdømme kan ikke kommunen skape alene. Det er viktig med et nettverk som kan hjelpe til med dette.
- Stedsutviklingsprosesser som pågår over lengre tid kan føre til prosjekttrøtthet og –slitasje. En kan da risikere at engasjementet og gløden i arbeidet forsvinner og en kan også bli tømt for ideer (Holm og Villa, 2010). Mye stedsutviklingsarbeid avhenger av lokale ildsjeler og dugnadsinnsats, det gjelder også i disse kommunene. Men også lokale ildsjeler kan gå trøtt, og dugnadsiveren kan også variere. Dersom resultatene lar vente på seg, avtar folks interesse. Derfor viktig å få til noe på kort sikt.
- Skålvik et. al. (2011) understreker at forankring, medvirkning, kompetanse og langsiktig strategi er viktige stikkord når utviklingsarbeidets suksess skal forklares. En viktig suksessfaktor er å

forankre utviklingsarbeidet politisk, administrativt og i sivilsamfunnet. Det innebærer mellom annet at arbeidet må forankres i kommunale planer og i kommunen sin strategiske tenkning. Det må også forankres i kommunepolitikken, på tvers av politiske skillelinjer.

- Arbeidet må integreres og forankres i kommuneorganisasjonen, på tvers av sektorer. Samarbeid med næringslivet er også viktig. Utviklingsarbeidet er avhengig av at ulike krefter medvirker, mål og strategi må være kjente og delte i lokalsamfunnet. Ulike parter kan tilby ulik kompetanse, og kan medvirke til kvalitet på arbeidet. Kvalitet er viktig, også når det er snakk om kvalitet i det som blir gjort – av fysisk og estetisk karakter, og gjennomføre det en blir enige om selv om noen skulle være uenige (Skålvik et. al., 2011).

12.3 Noen mulige samfunnsutviklingstiltak

Det finnes en rekke mulige samfunnsutviklingstiltak som en kan gjennomføre uavhengig av kommunestruktur, men her vi kort gå inn på to sentrale muligheter:

- Kompetanseutvikling
- Planlegging og attraktivitet

12.3.1 Kompetanseutvikling

Det er mulig å arbeide med å utvikle kompetanse i regionen, og slik skape etterspørsel etter arbeidskraft. I den siste sammenhengen er lokale utdanningstilbud viktig. Dette er dokumenter for enkelte høyere utdanninger.

Gryhtfeldt og Heggens studie (2012) så på velferdsutdanningene lærer, sykepleier, førskolelærer og sosialarbeider, og fant at høgskolenes lokalisering hadde stor betydning for rekruttering til arbeidsmarkedet, og for hvor studentene bosatte seg etter endt utdanning.

Studien viste at for disse fagområdene var det slik at omtrent 90 % av personer som gjennomførte sin utdanning i samme region som de er vokst opp i, forblir i regionen i de neste fem årene etter endt utdanning. For de studentene som gjennomførte utdanningen i en annen region enn den de var oppvokst i, var det bare omtrent halvparten som ble værende.

Det er de unge voksne med høy utdanning som er den mest mobile befolkningsgruppen. Tilbøyeligheten til å flytte synker raskt når gruppen når midten av 20-årene. Dette kan tyde på at det er mindre sjanse for å «miste» en allerede etablert arbeidstaker som gjennomfører videreutdanning eller grunnutdanning i regionen etter fylte 25. Dette innebærer at det er viktig for kommunene i Setesdal å fortsette å legge til rette gode desentraliserte studietilbud i samarbeid med UiA og andre utdanningstilbydere. Her vil Setesdal Regionråd spille en viktig rolle, alternativt en ny kommune.

12.3.2 Planlegging og attraktivitet

Vabo-rapporten (2014:93-94) siterer en undersøkelse av Advicia (2013). Undersøkelsen viser hvordan bedrifter i storbyområder mener at kommunale myndigheter kan bidra til å gjøre kommunen attraktiv for bedrifter og arbeidstakere. Bedriftene trekker frem følgende momenter:

- Markedsføring av kommunen. Dette innebærer et fokus på stedets attraktivitet og hva som er unike fortrinn
- Tilgang på attraktive boligområder
- Effektiv- og planmessig plan- og byggesaksbehandling, forutsigbare arealplaner og tilgang på attraktive næringsarealer.

12.4 Kan sammenslåing gjøre det enklere å få til samfunnsutvikling?

Det ser det ut til at den regionale overbygningen på en god måte arbeider med kompetanseutvikling. Ved en strukturendring vil dette kunne inngå i kommunens egen portefølje, men det vil likevel være behov for samarbeid med andre regioner, slik som Lister og Lindesnes for å kunne opprettholde og videreutvikle et godt desentralisert tilbud.

Kommunenes rolle som samfunnsutviklere er en oppgave som også henger sammen med fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Setesdal omfattes av det distriktpolitiske virkeområdet, og har slik nytt godt av særlige ordninger for næringsutvikling. To forhold skal nevnes i den sammenheng. For det første er den distriktpolitiske profilen i den samlede virkemiddelinnsettsen ikke så sterk som den relativt sett var den gang DU eksisterte som eget organ. Særlig er innsatsen rettet mot å skape attraktive distriktssamfunn gjennom fremme av bolyst og idéskapning bygget ned.

For det andre råder det betydelig uklarhet rundt hvordan det regionale nivået skal organiseres sammen med kommunereformen og om hvilke oppgaver dette nivået skal ha. Muntlig fremfører statsråd Sanner utviklerrollen som en mulig oppgave for et fremtidig regionnivå, men uten at vi har fått mer i klarhet i hvordan denne rollen skal tilordnes i grensesnittet mot nye og større kommuner.

Mye taler for at større kommuner helt allment kan få en viktigere rolle som samfunnsutviklere enn i dag, særlig på areal- og transportsiden. Med utgangspunkt i dagens situasjon vil det ikke berøre setesdalskommunene så mye ettersom deres utfordring ikke ligger på areal og transportsiden, men på utfordringer knyttet til å skape vekst og attraktivitet.

Dersom mer av ansvaret for dette arbeidet i større grad faller på kommunene selv, vil en kunne tenke seg ulike modeller. Det økonomiske og menneskelige ressursgrunnlaget for å drive samfunnsutvikling er i dag svært ulikt fordelt mellom de fire kommunene. Grovt sett har Bykle og Valle best økonomiske forutsetninger for å drive et tungt næringsarbeid, mens ressursgrunnlaget i Bygland og Evje og Hornnes er svakere. Mye av utviklingsarbeidet drives også kommunerovergripende gjennom Setesdal Regionråd. Dette siste skaper i praksis en viss utjevning av ressursgrunnlaget kommunene i mellom.

Sammenslåing av alle fire kommuner ville i teorien kunne gi en modell der betydelige ressurser ble overført mellom kommunene til utviklingsformål. En slik modell fremstår derfor også som kontroversiell fordi den har så klare tapere og vinnere. Modeller der kommunene nord og sør i dalen tilordnes ulike kommunekonstellasjoner, ville i så fall gi mindre ressursutligning fordi kommuner med relativt lik ressursstatus i så fall ville bli slått sammen med hverandre.

Vi vil påpeke at den nåværende ordningen med samfunnsutvikleroppgaven fordelt på fire kommuner og et regionråd gir en god tilpasning av ressursallokeringen sett opp mot hva som er legitimt i de ulike lokalmiljøene. Det kan argumenteres for at en større kommune ville kunne ta mer konsesjonskraftmidler som i dag ellers tilfaller fylkeskommunen. I så måte vil merverdien ved en kommunesammenslåing tilfalle kommunenivået på bekostning av regionnivået. For Setesdal vil dette trolig dreie seg om et sted i overkant av 10 millioner kroner.

En kommunesammenslåing vil i tillegg gi en hypotetisk innsparingsmulighet på 30-40 millioner kroner knyttet til reduserte administrasjonsutgifter over tid. Til sammen blir dette et betydelig beløp som kan brukes til samfunns- og næringsutvikling i regionen. Vi kommer nærmere tilbake til dette avslutningsvis i kapittelet.

12.4.1 Mulige nye oppgaver

Intervjuene vi har gjennomført viser hvor viktig arbeidsplasser er for folketallsutviklingen i regionen. Dette gjelder særlig i de nordre delene av Setesdalen, der det er begrensede pendlingsmuligheter. Evje og Hornnes er del av en større bo- og arbeidsmarkedsregion og innbyggerne er dermed i mindre grad avhengige av det lokale arbeidsmarkedet.

En eventuell kommunereform kan i denne sammenhengen ha viktige konsekvenser. I de kommunene med «tynnest» arbeidsmarked, betyr de offentlige arbeidsplassene mye. De er med på å skape et bredere arbeidsmarked og supplerer det lokale næringslivet. Slik er dette med på å gjøre det mulig for to-karrierefamilier å etablere seg i kommunene. Flere av de offentlige arbeidsplassene er også kompetansearbeidsplasser.

Det er per i dag få statlige arbeidsplasser i Setesdal, men Evje og Hornnes har nylig fått flere soningsplasser og dermed flere statlige arbeidsplasser i kriminalomsorgen.

En mulig gulrot i en kommunereform kan være at kommunene får nye oppgaver. Det lokale arbeidsmarkedet kan dermed styrkes, eller i det minste ikke svekkes, ved en reform.

Det er kommet noen signaler fra regjeringshold om mulige nye oppgaver til kommunene. Forutsetningene for at kommunene får nye oppgaver er imidlertid en reform som gir større og mer robuste kommuner. Meld. St. 14 (2014-2015) gir signaler om at blant annet følgende oppgaver kan overføres til kommunene:

- Tannhelsetjeneste
- Rehabiliteringstjenester
- Arbeids- og utdanningsreiser
- Basishjelpemidler
- Tilskudd til frivilligsentraler
- Tilskudd til etablering i egen bolig
- Notarius Publicus vigsler
- Forvaltningsansvar for deler av regelverket for jakt og fiske
- Enkelte oppgaver etter forurensningsloven

- Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (avventer jordbruksoppgjøret 2015)
- Utvalgte kulturlandskap i jordbruket, verdensarvområdene og tiltak i beiteområder (avventer jordbruksoppgjøret 2015)
- Videregående opplæring og kollektivtransport er aktuelt kun til de største kommunene – og under forutsetning av tilstrekkelig kompetanse og kapasitet

Hvor stor effekten av nye oppgaver vil være, målt i flere arbeidsplasser, er usikkert.

I hovedsak vil imidlertid flere av de foreslåtte oppgavene først og fremst overføre forvaltningsansvar og myndighet til kommunene. Det vil ikke nødvendigvis bety flere lokale arbeidsplasser. I noen tilfeller, slik som tannhelsetjeneste, vil de fleste arbeidsplassene allerede være lokalisert i regionen. Samtidig kan dette gi kommunene økt handlingsrom og større portefølje, samt flytte enkelte administrative oppgaver til kommunene.

Uansett hvilke kommuner som slår seg sammen, vil Setesdalskommunene være for små til å ta over ansvaret for videregående opplæring og kollektivtransport.

12.4.2 Kommunal «utenrikspolitikk»

En kommunesammenslåing vil gi en betydelig større kommune, om enn kommunen i nasjonal sammenheng fremdeles vil være liten.

En større enhet som snakker med felles stemme vil kunne stille sterkere i kampen om regionale og nasjonale midler. Samtidig viser også studier av regionråd, at de har effekt nettopp på dette området. Regionrådssamarbeid gir bedre løsninger og også økt påvirkningskraft mot regionale og nasjonale aktører (Nilsen & Vinsand, 2008; Nilsen & Vinsand, 2008). Det er likevel sannsynlig at en kommunesammenslåing vil kunne gjøre det lettere å ha en felles front utad.

Større kommuner vil også potensielt kunne stå bedre rustet i konkurransen om å få andre statlige arbeidsplasser til kommunen.

Regionen har fortrinn innenfor enkelte områder, slik som naturforvaltning, reiseliv, vannkraft og energi og landbruk. Dette er områder regionen kan arbeide videre med og forsøk å promotere utad. Dette er områder der kommunene kan forsøke å tiltrekke seg statlige arbeidsplasser på enkelte av

disse områdene, selv om det er en krevende oppgave.

12.4.3 Større enighet om strategier og virkemidler

Det er utfordrende å få fire kommuner til å bli enige om strategiene og virkemidlene for samfunns- og næringsutvikling. Kommunene har ulike behov og ulike økonomiske ressurser. Dette fører til at det er utfordrende å få kommunene til å bli enige om prioriteringer på et bredt spekter av områder, samt prioritere oppfølging av dem både med tanke på finansielle ressurser og kompetanse. Det kan igjen gå ut over det samlede «trykket» på innsatsen.

I dag er mangelen på tillit mellom Evje og Hornnes og de øvrige kommunene stor. Denne mangelen på tillit er i dag et hinder for mer næringssamarbeid. En sammenslåing gjort dette problemet mindre relevant, samtidig som det også kan være et hinder for å få til en sammenslåing.

Innenfor rammene av en felles kommune, vil det bli lettere for kommunen å komme fram til hva som bør være de overordnede strategiene og virkemidlene. I tillegg vil det også være sannsynlig at en vil kunne komme fram til et bredere spekter av tiltak som følge av at en får en felles administrasjon og en felles politisk ledelse. Det vil trolig også være lettere å unngå konkurranse mellom kommunene på næringsiden samt å redusere transaksjonskostnadene noe. Reduksjonen i transaksjonskostnader er blant annet knyttet til at en vil slippe en rekke forhandlingsrunder og bruk av tid til utforming av avtaler om ulike samarbeidsløsninger mellom kommunene. Disse ressursene vil da kunne brukes på ulike utviklingsorienterte tiltak.

12.5 Tre scenarier for fremtidens Setesdal

Setesdal er under ett i en negativ utvikling. Faren for å miste ytterligere funksjoner og arbeidsplasser fremover er stor uansett hva som skjer i kommunespørsmålet. Det kan likevel skisseres noen modeller for en endret utvikling. Vi vil kort peke på tre mulige modeller for mer aktiv samfunnsutvikling:

1. Det inntreffer eksternt skapte hendelser som gir et taktskifte i regionenes økonomi. Dette kan dreie som om slikt som:

- ny giv for reiselivet ved større markedsinnpass

- lokalisering av større arbeidsplasser på akse Vennesla – Evje med virkninger for pendlingsomlandet oppover langs Byglandsfjorden
- ny stamvei øst-vest med kryss mot RV9 i Valle.

Scenarioer som realiserer ett eller flere av kulepunktene er tenkelige, og det arbeides med flere prosesser som kan gi uttelling. Vedtaket om utvidelse av fengselet på Evje gir et visst bidrag til kulepunkt to.

Det er likevel et poeng at slike hendelser er lite bundet til kommunereformen. De inntreffer eller glimrer med fravær uansett grensedragninger. Det er likevel mulig at en modell med større midler til næringsarbeid innenfor en eller flere større kommuneorganisasjoner kan gjøre det lettere å mobilisere for realisering av slike hendelser.

2. Kommunen realiserer strukturelle endringer ved sammenslåing og oppnår besparelser på tjenestesisiden og på stab. De innsparte midlene legges på samfunnsutvikling og adderes opp med økte konsesjonskraftmidler som følge av at mer av disse nå vil tilfalle kommunene i stedet for fylkeskommunen. Minus i dette regnestykket vil være det beløpet fylkeskommunen taper, og som ellers ville ha vært brukt i regionen.

En slik modell kunne brukes til å realisere større ressursinnsats i et organ som representerte en forlengelse av dagens næringsarbeid i regi av kommunene og regionrådet. Modellen kunne også brukes til å lage fond etter mønster av Cultiva og Sørlandets Kompetansefond, men dette ville i så fall kreve omfattende diskusjoner og forberedelser. Det er likevel en kjensgjerning at både kulturlivet og utdanningsinstitusjonene i Setesdal er under press, blant annet som følge av småskalalempen, ulemper som det er lett å framskrive som forverret dersom demografien ikke endrer seg i gunstig retning. For videregående

utdannings del er dette et problem som kan forsterkes dersom denne skulle bli delt mellom et kommunalt nivå for byene og et regionalt nivå for bygdene. I så fall kan det være formålstjenlig for setesdalskommunene å ta større ansvar for å få et godt tilbud i dalen.

3. Omfordeling av arbeidsplasser skaper ny giv ved at en samlet kommuneadministrasjon legges til midtre deler av dalen, der vekstimpulsene nå er svakest, det vil si et eller annet sted på strekningen Rysstad - Bygland. En slik lokalisering ville gi en jevnere samfunnsutvikling enn i dag og holde igjen noen av de mest påtakelige virkningene av folketallsnedgang, men ellers stort sett representere et nullsumspill for ressursanvendelse og gevinster, dalen sett under ett.

En samlet gevinst kan likevel tenkes dersom det i dag skulle finnes noen fortrengingseffekter av kommunal aktivitet på Evje og på Hovden der arbeidsmarkedet kunne tilby alternativ sysselsetting ved bortfall av dagens kommunale arbeidsplasser. I utgangspunktet synes det ikke å eksistere noen slike effekter, men erfaringene med nedleggingen av Forsvarets virksomhet på Evjemoen viste at arbeidsmarkedet der hadde større absorpsjonsevne enn en ut fra gjengs teori skulle ha trodd.

Begge disse to siste modellene (2 og 3) forutsetter ganske omfattende beslutninger knyttet til en full sammenslåing av kommunene i dalen. Selv om en skulle ende på en løsning med sammenslåing av fire kommuner, er det usikkert om det vil være legitimt lokalt å la en slik fusjon følges av så omfattende strukturgrep som disse to modellene forutsetter.

Kapittel 13. Tre mulige veivalg

Denne utredningen ser på tre mulige kommune-konstellasjoner etter en eventuell kommunereform. Den første modellen er at Evje og Hornnes, Bygland, Valle og Bykle slår seg sammen til én storkommune.

Den andre modellen er at Bykle, Valle og Bygland slår seg sammen uten Evje og Hornnes.

Den tredje modellen er det vi har kalt nullalternativet. Dette alternativet innebærer at kommunegrensene forblir slik de er i dag, men at kommunene bidrar til å utvikle Setesdal som region, gjennom blant annet økt interkommunalt samarbeid.

Vi vil i dette siste kapittelet drøfte fordeler og ulemper ved disse tre modellene for tjenestetilbudet, kommuneøkonomien, lokaldemokratiet og samfunnsutvikling.

Vi har så vidt omtalt andre modeller i denne utredningen. Dette er modeller som utredes parallelt av andre miljøer, og vi går derfor ikke nærmere inn på dem her.

13.1 Modell 1: En ny Setesdalskommune

Én Setesdalskommune bestående av alle de fire kommunene i regionen vil ha bortimot 7000 innbyggere. Kommunen vil kunne vente seg befolkningsvekst på bortimot 20 % i perioden frem mot 2040.

Kommunen vil få flere barn og unge i årene som kommer, noe som gjør at det er behov for å øke kapasiteten i barnehager og grunnskole noe. Behovet vil variere mellom de ulike delene av regionen, men i praksis vil kapasitetsoppbygging komme i Evje og Hornnes.

Utfordringen er at kommunen også vil ha en relativt stor vekst i antall eldre innbyggere. Denne veksten vil komme i alle dagens kommuner. Dette vil øke utgifter til pleie- og omsorgssektoren, men det vil også bety det er et behov for flere ansatte i denne sektoren. I en region der mangel på arbeidsplasser oppleves som det største hinderet for befolkningsvekst, kan dette være positivt.

Dersom vi legger dagens folketall til grunn, vil kommunen få like i underkant av 7000 innbyggere.

Denne kommunen vil da være større enn dagens mediankommune, men likevel ikke spesielt folkerik med tanke på å danne grunnlag for de tjenester som kommunene må belage seg på å yte i årene som kommer.

Kommunen vil dekke to bo- og arbeidsmarkedsregioner, Valle og Bykle i nord og Bygland og Evje og Hornnes i syd. Befolkningstyngdepunktet vil ligge helt syd i kommunen.

13.1.1 Økonomi

Denne kommunen vil ha god økonomi. Det vil være relativt lavt gjeldsnivå i kommunen og det er grunn til å tro at kommunen vil kunne drive med positivt driftsresultat.

Den nye kommunen vil potensielt kunne spare 40 millioner årlig på administrasjonskostnader. Dette forutsetter at kostnadene i den nye kommunen blir på nivå med gjennomsnittet for lignende kommuner, og at administrative tjenester samlokaliseres. Det vil være nødvendig å redusere antall stillinger og samlokalisere administrasjonen for å spare 40 millioner kroner.

Det er derfor lite sannsynlig at innsparingen vil bli så stor, i det minste på kort sikt.

Kraftinntekter vil være viktig i denne kommunen, men Evje og Hornnes vil moderere betydningen av denne typen inntekter. Samtidig gjør vekten av Evje og Hornnes innbyggertall sitt til at den totale inntektsstrømmen fra konsesjonskraft øker. Denne økningen vil antageligvis være på mellom 9,9 og 15 millioner kroner, avhengig av kraftpris. Næringslivet i den nye kommunen vil også være mer mangfoldig enn i de fire kommunene hver for seg. Kommuneøkonomien vil dermed være robust, selv om deler av kommunen vil få strammere økonomi enn hva noen av kommunene enkeltvis har i dag.

I tillegg vil kommunen få 40 millioner til å dekke engangskostnader i forbindelse med sammenslåing og 5 millioner kroner i reformstøtte.

13.1.2 Tjenester

I bestillingen av dette utredningsoppdraget, ligger det en forutsetning om at innbyggerne fortsatt skal få lokale, fullverdige og likeverdige tjenester. Blant

de aktørene vi har snakket med, er det stor enighet om at dagens ordning med desentraliserte tjenester skal ligge til grunn for en ny kommune.

Selv om det er en rekke tjenester som likevel kan samlokaliseres fordi de ikke må utføres der folk bor, er det likevel et begrenset potensial for effektivisering av tjenestestrukturen.

Noen tjenesteområder skiller seg ut som områder med særlig effektiviseringspotensial. Dette er områder som planlegging, lønn, regnskap og andre mer-kantile tjenester.

På andre områder vil fagmiljøene bli større dersom kommunene slår seg sammen. Dette gjelder også på noen områder der Evje og Hornnes ikke er med i de interkommunalt samarbeidene, slik som barnevern og PPT. På områder som jordmortjenester og kommuneoverlegetjenester, samarbeider i dag Bygland og Evje og Hornnes, og Bykle og Valle. Ved en sammenslåing vil disse enhetene blir større, men på grunn av avstandene er det ikke gitt at tjenestene kan samlokaliseres.

Den nye kommunen vil fremdeles måtte samarbeide med andre kommuner for å levere enkelte tjenester, særlig dersom kommunene får flere oppgaver. Men det vil være behov for færre samarbeid enn i dag.

Setesdal Brannvesen vil antageligvis bli en del av Kristiansandsregionen brann og redning IKS.

På sikt vil den største fordelene med en sammenslåing være at det vil være mulig å justere tjenestenivået i kommunen samlet, når eksempelvis befolkningsprofilen endrer seg.

Harmonisering av tjenester

Tjenestenivået, og særlig kostnadsnivået, er ulikt i de fire kommunene. I en ny kommune vil det derfor være behov for å harmonisere tjenestenivået.

Det er særlig Bykle som har høye driftsutgifter på områdene grunnskole og barnehage. For de øvrige tjenesteområdene varierer utgiftsnivået noe, men jevnt over har Evje og Hornnes noe lavere kostnadsnivå enn de andre kommunene.

I en ny kommune vil tjenestenivået på sikt blir likere. Deler av kostnadsforskjellene skyldes at kommunene har ulike behovsprofiler, slik som antall barn i barnehagealder eller skolealder.

Brukerprofilene i sammen med store avstander, gjør at kostnadene i noen deler av kommunen vil være høyere enn i andre. Dersom dagens skole- og

barnehagestruktur opprettholdes, vil kostnadsforskjellene delvis bestå. En kommunesammenslåing vil ikke endre behovsprofilen, men Bykle har høye kostnader også når det er tatt hensyn til behovsprofil.

På de områdene der det er interkommunalt samarbeid, er nivået på tjenesten allerede likt for alle kommunene.

Sentraliseringseffekter

Et viktig tema for kommunene i Setesdal er om en sammenslåing vil gi uønskede sentraliseringseffekter.

Etter vår vurdering vil denne typen effekter kunne oppstå om et større antall arbeidsplasser flyttes.

Det er særlig de nordlige kommunene som vil være utsatt for dette dersom de mister mange arbeidsplasser. På grunn av de lange avstandene, er det mange tjenesteenheter som fortsatt må ligge der de ligger i dag. Det er derfor først og fremst administrative tjenester som kan bli flyttet.

Det er mulig å motvirke dette ved å spre de samlokaliserte tjenestene i kommunen. Det vil innebære at eksempelvis barneverntjenesten får fortsatt hovedsete i dagens Valle, mens IKT-tjenesten fortsetter å være i Bykle. Dersom sentraladministrasjonen samlokaliseres, vil det det likevel være slik at en betydelig andel av kommuneadministrasjonen vil måtte flytte på seg.

Dersom kommunesenteret blir liggende i midten av dalen, vil det likevel være mulig for mange å fortsette å bo der de bor i dag og fortsette å jobbe i kommuneadministrasjonen. En slik plassering av administrasjonen vil spre vekstimpulsene i dalen likere enn en plassering helt i nord eller helt i sør.

I en sammenslått kommune vil det som nevnt tidligere være et økonomisk innsparingspotensial på administrative kostnader som kan brukes til å bøte på noen av ulempene sammenslåingen vil gi.

Samtidig vil en kommunesammenslåing i seg selv bety at innbyggerne i den nye kommunen vil være mer sentralisert rundt Evje. Dersom det nye kommunesentret også blir lagt til Evje, kan dette gi økt sentraliseringseffekt internt i kommunen. Et forsterket sentrum med flere kompetansearbeidsplasser kan også skape økt attraktivitet, og dermed motvirke flytting ut av regionen.

13.1.3 Demokrati og styring

I en kommune med 7000 innbyggere vil det være et større handlingsrom for politikerne. Med færre interkommunale tjenester vil flere av de kommunale kjerneoppgavene ligge direkte under kommunen. Det gir større mulighet for kontroll, både administrativt og politisk.

Problemer knyttet til inhabilitet i politiske saker vil bli redusert. Dette vil også gjelde i saksbehandlingsøyemed.

Ulempen er samtidig at avstanden mellom folkevalgte og velgere vil øke, og relativt færre innbyggere vil være representert i folkevalgte organer.

Det største problemet på dette området er at Evje og Hornnes er betydelig større enn de andre kommunene. Dette i kombinasjon med at mange opplever kommunen som en lite raus storebror, har bidratt til at det er betydelig skepsis mot å slå seg sammen med Evje og Hornnes og samtidig flytte maktssenteret i kommunen til Evje.

En mulig løsning på dette er å etablere fire lokalutvalg, ett i hver av de tidligere kommunene. Utvalgene kan ha innflytelse på saker som er viktig for lokalmiljøet.

Vi har også diskutert muligheten for å få til en forsøksordning der dagens kommune blir valgkretser i en ny kommune. Dette vil sikre geografisk representasjon i kommunestyret. Det er usikkert om det vil være mulig å gjennomføre. Valgkretser kan også videreføre dagens konfliktlinjer mellom kommunene.

13.1.4 Samfunnsutvikling

En storkommune som snakker med én stemme, vil ha større mulighet til å øve innflytelse på nasjonale og regionale myndigheter.

Det er også sannsynlig at det vil være lettere å drive næringsarbeid i én kommune enn å skulle tilrettelegge for denne typen samarbeid på tvers av kommunegrensene. Dette henger delvis sammen med at kommunene fort havner i en konkurransesituasjon når det er kamp om å sikre arbeidsplasser.

Regionrådet har allerede tatt en sentral rolle i nærings- og samfunnsutviklingsarbeidet.

Større kommuner vil også kunne stå sterkere i kampen om å få nye oppgaver. Det samme gjelder også muligheten for å statlige arbeidsplasser på områder der kommunene i dag har et kompetansefortrinn.

Den nye kommunen vil dekke to bo- og arbeidsmarkedsregioner. Inn- og utpendlingen mellom de to regionene er forholdsvis liten, men det er betydelig pendling mellom Evje og Hornnes og Bygland. Det vil da bli større samsvar mellom kommunegrensene og de funksjonelle regionene.

Økt innsparing på noen områder kan også gi mer midler til å drive næringsutvikling.

13.2 Modell 2: Bykle, Valle og Bygland

Det andre alternativet er at Bykle, Valle og Bygland slår seg sammen. Denne kommunen vil få i underkant av 3500 innbyggere. I perioden fram mot 2040 vil kommunen antageligvis oppleve en utflating i befolkningsgrunnlaget eller en meget svak vekst, betydelig lavere enn landet for øvrig. De nærmeste årene er det forventet en svak nedgang i antall barn i barnehagealder, og deretter vil antallet barn stabilisere seg. Antallet barn i skolepliktig alder vil holde seg omtrent om i dag.

Denne kommunen vil i få en betydelig utfordring knyttet til en stor vekst i innbyggere som er over 80 år. Dette vil gi økte utgifter fordi det blir behov for flere pleie- og omsorgstjenester. Samtidig vil dette skape noen ny jobber i kommunen, noe som kan bety økt tilflytting.

Kommunen vil fremdeles være liten i nasjonal målestokk, og befolkningen vil bo svært spredtbygd. Kommunen vil ikke ha et klart sentrum. Fordelen med denne modellen, er at den består av kommuner som i utgangspunktet har lavt folketall og dermed står overfor mange av de samme utfordringene med stagnasjon i befolkningsvekst og press på tjenestestrukturen. Kommunene deler også en felles kulturell identitet.

13.2.1 Økonomi

Til tross for sin beskjedne størrelse, vil den nye kommunen ha god eller til og med svært god økonomi. De frie inntektene vil være store, og inndelingstilskuddet vil kompensere for bortfallet av småkommunetilskuddet som Bygland kommune i dag mottar.

Utfordringen for denne kommunen vil være at kraftinntekter vil være en viktig del av inntektsgrunnlaget. Dette gir store inntekter i dag, men små endringer i fordelingen av disse inntektene vil kunne få stor innvirkning på kommuneøkonomien.

Denne kommunen vil ikke få større konsesjonskraftsinntekter. Ettersom tre kommuner slår seg sammen, vil kommunen få 30 millioner kroner til å dekke engangskostnader og 5 millioner kroner i reformstilskudd.

For denne modellen kan det ligge det et betydelig innsparingspotensial på administrative tjenester dersom rasjonaliseringspotensialet tas helt ut.

13.2.2 Tjenester

I den nye kommunen skal de fleste tjenestene produseres lokalt. Det begrenser mulighetene for å øke kvaliteten på tjenestene og for økonomisk effektivisering. Det er likevel rom for å øke fagmiljøene noe.

Plankontor, lønn og andre merkantile tjenester er områder som kan slås sammen. Dette kan bidra til å heve kvaliteten i noen av tjenestene, ettersom det da vil bli større fagmiljøer.

På store tjenesteområder som barnehage og skole, vil det være redusert behov for nye plasser. Behovet vil variere noe mellom kommunene. På sikt vil behovet øke svakt.

På noen tjenesteområder vil kommunen stille svåkere enn i dag. Det er i dag flere interkommunale samarbeid som inkluderer Evje og Hornnes og Iveland.

Dersom disse samarbeidene opphører, vil størrelsen på renovasjonstjenestene, IKT, attføringstjenester og NAV-partnerskapet bli redusert. For å motvirke dette vil det på noen områder være nødvendig enten å øke kostnadene eller redusere tjenestenivået. Når det gjelder kommuneoverlege og jordmortjenester, må Evje og Hornnes ut av dagens samarbeid med Bygland, alternativt må samarbeidsavtalen reforhandles med den nye kommunen.

Alternativet til å øke kostandene er å inngå nye samarbeid med tilgrensende kommuner. Da vil kommunen kunne opprettholde dagens tjenestenivå. Et viktig poeng i denne sammenhengen er at etter en eventuell kommunereform, er det ikke sikkert at det vil være mulig å få til samarbeid med de samme kommunene som inngår i dagens samarbeid.

Vi kan se for oss en reduksjon i antall interkommunale tjenester, men det vil fremdeles være behov for interkommunalt samarbeid på flere sentrale områder. Uavhengig av kommunestruktur, er enkelte samarbeid så store at de vil bestå.

Harmonisering av tjenester

Behovet for å harmonisere tjenestenivået vil være lavere for denne kommunen, enn for den forrige modellen. Fremdeles vil Bykle ha klart høyere driftsutgifter per barn i grunnskole og barnehage. Bykle har noe færre barn i hver gruppe i skolen, enn de øvrige kommunene. Bykle har til gjengjeld noe lavere utgifter på pleie- og omsorgstjenester og Bygland har lavere utgifter til sosialtjenester enn de øvrige. Bygland har motsatt de høyeste barnevernsutgiftene. En stor del av disse utgiftene er knyttet til behovsprofilen i kommunene. Denne svinger gjerne mye over tid.

På noen områder, slik som barnevern, er tjenestene allerede samlet og det foreligger en fordelingsnøkkel for betalingen av tjenesten.

Sentralisering

Det er først og fremst på administrative tjenester at de største endringene sannsynligvis vil skje, dersom kommunene vedtar sammenslåing. Det er dette området som potensielt kan ha størst direkte innvirkning på flytting i regionen.

Dersom kommunesenteret blir lagt midt i kommunen, vil det bety at folk slipper å flytte for å fortsette og jobbe i kommunen. Et kommunesenter med flere kompetansearbeidsplasser kan øke attraktiviteten for området, men det er begrenset hvor stor effekten vil være i en liten kommune.

Et annet alternativ er å fordele administrative funksjoner mellom de tre tidligere kommunene. Dette vil ikke gi økonomiske innsparinger.

13.2.3 Demokrati og styring

Kommunene har i dag problemer med at politikerne ofte er inhabile i viktige saker. Dette gjelder også for saksbehandlere. Særlig er det et problem i reguleringsaker.

Sammenslåingen vil redusere dette problemet, men det vil i noen tilfeller fremdeles være små forhold.

Dersom det blir en reduksjon i antall interkommunale samarbeid, vil dette øke rommet for administrativ styring av flere tjenesteområder, samtidig som det vil gjøre tjenesteområdene mer oversiktlige. Imidlertid vil denne kommunen ha behov for samarbeid på flere områder, slik at det er begrenset hvor stor effekt sammenslåingen vil ha på dette problemet.

Denne modellen vil også øke avstanden noe mellom folkevalgte og velgere. Ettersom det er små forskjeller i kommunestørrelse målt i antall innbyggere, vil effekten av dette være jevnt fordelt i regionen.

Denne likevekten mellom kommunene, i kombinasjon med likere fordeling av kraftinntekter, gjør dette til en modell som vil skape mindre friksjon.

Det kan også i denne modellen være fornuftig å etablere lokalutvalg med innflytelse i viktige lokale saker.

13.2.4 Samfunnsutvikling

Den nye kommunen vil bli tre ganger større enn dagens kommuner hver for seg. Det vil gi kommunen en økt tyngde i regionale og nasjonale spørsmål, men kommunen vil fremdeles være en liten distriktskommune.

Det regionale arbeidet kan likevel bli svekket i denne modellen, ettersom mye av det arbeidet som i dag går via Regionrådet med sine fire medlemmer, vil måtte drives av tre kommuner alene. Evje og Hornnes har allerede meldt at de ønsker å redusere sitt engasjement i Regionrådet og heller styrke sitt eget næringsarbeid. Regionrådet mottar i dag 4 millioner i konsesjonskraft fra fylkeskommunen etter avtale mellom Bykle, Bygland og Valle og Aust-Agder fylkeskommune. Disse midlene vil da kunne bli fordelt på tre kommuner i stedet for fire.

En klar ulempe i et regionalt perspektiv, er at denne sammenslåingen vil bety at bo- og arbeidsmarkedsregionen Evje og Hornnes og Bygland vil bli delt i to. Dette er den regionen der det er størst pendling mellom kommunene.

Denne kommunen vil ikke få økte konsesjonskraftsinntekter, men dersom sammenslåingen gir reduserte kostnader til administrasjon, vil det også her kunne frigjøres midler til å drive mer samfunnsutvikling.

13.3 Alternativ 2b: Bykle, Valle og Bygland nord, samt Evje og Hornnes og Bygland sør

Det er også mulig å tenke seg en modifisert variant av dette alternativet der Bykle, Valle og deler av Bygland går sammen i en ny kommune. Det vil i praksis si at Byglandsfjord og området nordover mot Fånefjell står utenfor, men at Bygland nord for Fånefjell tunnelen inngår i den nye kommunen.

Alternativet for den søndre delen av kommunen, som da blant annet vil inneholde Byglandsfjord, Grendi, Årdal og Longerak, er da å gå sammen med Evje og Hornnes. Per 1. januar 2015 hadde disse bygdene og tettstedene til sammen 570 innbyggere. Dersom disse blir innbyggere i Evje og Hornnes, vil

den resterende kommunen ha noe i overkant av 600 innbyggere.

Fordelen med en slik deling, sett fra et regionalt perspektiv, er at denne modellen vil bety at kommunegrensen vil være mer i tråd med dagens pendlingsmønstre, ettersom det er stor grad av pendling mellom Bygland og Evje og Hornnes. Det er relativt kort avstand mellom Byglandsfjord og Evje sentrum, mens det er i overkant av 40 km mellom kommunehuset på Bygland og Rysstad. I et regionalperspektiv er det derfor Byglandsfjordsområdet som vil ha den største gevinsten av dette forslaget til grenseendring.

Et slikt alternativ vil antageligvis få direkte innvirkning på skolestrukturen. Det har vært en nedgang i størrelsen på barnekullene i Bygland. Dette gjør det dyrt å krevende å opprettholde dagens skolestruktur, med én skole på Byglandsfjord og én skole på Bygland.

Dersom denne modellen velges, vil den største endringen antageligvis komme på ungdomsskolesiden. I dag er det kun ungdomstrinn på skolen i Bygland. Dersom denne modellen velges, vil ungdomsskoleelevne som er bosatt i den søndre delen av Bygland søgne til ungdomsskolen på Evje.

Det vil ha mindre betydning for barnetrinnene, samt for barnehagene.

Hvorvidt denne modellen innebærer økte konsesjonskraftsinntekter for den nye kommunen i sør, har vi ikke beregnet. Det er også komplisert å regnet ut potensialet for administrative innsparinger i en slik kommune, ettersom kun halvparten av kommunen inngår. Sannsynligvis vil det også være et innsparingspotensial for Evje og Hornnes og Byglandsfjord, men dette vil være mindre enn for de andre alternativene, ettersom Evje og Hornnes i dag har lavere kostnadsnivå enn de andre kommunene. Det nordre alternativet vil berøres noe, men ettersom det er her kostnadsnivået er høyest, og dermed innsparingspotensialet er størst, vil effekten her være tilsvarende liten.

Det er også usikkert hva dette vil ha å si for mulighetene for å få større fagmiljø innenfor de ulike tjenesteområdene. Sammenlignet med alternativ 2, der hele Bygland går sammen med Bykle og Valle, vil det i denne modellen være et redusert nedslagsfelt for noen av dagens tjenester, inkludert de interkommunale samarbeidene. Dagens barneverntjeneste og PP-tjeneste er eksempler på interkommunale tjenester som i dag dekker de tre nordligste kommunene. På dette området vil det kunne bli

noen færre brukere for de øvrige kommunene. Tilsvarende vil Evje og Hornnes få flere brukere.

Ettersom kommuneadministrasjonen i Bygland ligger på selve Bygland, vil en sammenslåing med Evje og Hornnes ikke bety at Byglandsfjord mister arbeidsplasser i kommuneadministrasjonen.

Begge alternativene vil innebære at det blir flere innbyggere per folkevalgt, selv om denne modellen vil innebære relativt flere folkevalgte i den nordre kommunen.

En deling av Bygland kommune vil avhenge både av at Evje og Hornnes ønsker denne løsningen og at det nordre alternativet blir vedtatt. Dersom Bygland sør blir en del av Evje og Hornnes uten at det skjer en sammenslåing i nord, vil Bygland kommune ha svært få innbyggere. Det vil ha stor betydning for kommunens økonomi og mulighet til å opprettholde dagens tjenestetilbud.

13.4 Modell 3: Nullalternativet

Det siste alternativet vi har utredet, er det såkalte nullalternativet. Dette alternativet innebærer at kommunene ikke slår seg sammen, men utvikler det interkommunale samarbeidet videre.

Det er denne modellen med økt interkommunalt samarbeid som er den klart foretrukne modellen blant våre informanter.

Dette alternativet vil i seg selv ikke gi økte inntekter eller effektiviseringsgevinster.

Økt kvalitet og lavere kostnader vil måtte komme gjennom å samarbeide om flere tjenester. Det er et klart potensial for samarbeid på merkantile tjenester.

Kommunene kjøper allerede i dag inn tjenester fra kommuner utenfor regionen. Dette vil også framover kunne kompensere for små fagmiljøer og habilitetsproblemer. Det vil også være mulig å inngå avtaler om tjenestekjøp innad i regionen.

Ivelands rolle i de interkommunale samarbeidene er et usikkerhetsmoment her. Dersom Iveland slår seg sammen med andre kommuner, vil Setesdalsamarbeidene bli mindre. For å bøte på dette må kommunene enten forsøke å utvide samarbeidene mot andre kommuner, redusere tilbudet, eller øke egen innbetaling til samarbeidene.

De store interkommunale samarbeidene som inkluderer en rekke av agderkommunene, vil fortsatt bestå uavhengig av endringer i kommunestrukturen.

Styringsutfordringer

Omfanget av interkommunale samarbeid skaper allerede i dag noen styringsutfordringer. Dersom kommunene velger en modell med utvidet samarbeid, vil styringsutfordringene bli større.

En måte å kompensere for styringsunderskudd er å styrke den regionale koordineringsfunksjonen gjennom Regionrådet.

13.4.1 Samfunnsutvikling

Det er behov for å snu den negative befolkningsutviklingen i Setesdal. Det fordrer at det er behov for videre arbeid med næringsutvikling og samfunnsutvikling. De store samfunnsutviklingsoppgavene krever at regionen taler med én stemme og at kommunene samarbeider om tiltak.

I en slik modell vil Regionrådet få en sentral rolle, både fordi de må koordinere innsatsen på tvers av kommunene, men også fordi Rådet allerede sitter på nødvendig kompetanse og nettverk.

Rådet har allerede spilt en viktig rolle i spørsmål om regional utvikling og i næringsutvikling. Det er rom for å styrke Regionrådets kapasitet ytterligere på dette området. Rådet hadde en kort tid en egen næringskonsulent, dette er også en mulighet for å styrke dette arbeidet framover.

Regionrådet samarbeider i dag med andre regionråd i Agder. Dette samarbeidet har bidratt til at regionen nå har enkelte desentraliserte studier. Dette er en type samarbeid det vil være behov for selv om kommunene slår seg sammen.

Det regionale samarbeidet har knaket litt de siste årene. Iveland meldte overgang til Knutepunkt Sørlandet allerede for ti år siden. Men også dagens firer-konstellasjon har bydd på problemer de siste årene. Det har særlig vært vanskelig å få til nærings-samarbeid. Det har vært mangel på tillit til at særlig Evje og Hornnes vil ivareta de andre kommunenes interesser. Evje og Hornnes har på sin side ønsket å redusere samarbeidet på nærings-siden og heller øke sitt eget næringsarbeid.

Det har også vært vansker med å få på plass flere interkommunale samarbeid i regionen, og blant annet valgte Evje og Hornnes i sin tid å trå ut av barnevernssamarbeidet og PPT-samarbeidet.

13.4.2 Demokrati og usikkerhet

De demokratiske problemene knyttet til interkommunalt samarbeid vil bli større dersom kommunene velger en slik modell. Innad i kommunene er det i dag få som mener at demokratiet lider av for mye interkommunalt samarbeid.

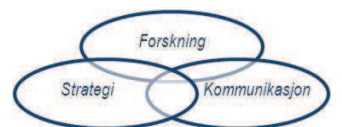
Det er en annen demokratisk utfordring ved dette alternativet, og det er at inhabilitetsproblematikken vil fortsette. Men det er også en fordel knyttet til at det er små forhold i kommunene ved at det er kort

avstand mellom kommunestyrerepresentantene og velgerne.

Det store usikkerhetsmomentet i denne sammenhengen er i hvilken grad staten vil pålegge kommunene å samarbeide med andre, dersom kommunene ikke slår seg sammen. Det er derfor vanskelig å si hva nullalternativet vil bety for de fire kommunene og for deres innbyggere.

Kapittel 14. Referanser

- Andersen, K. V., Bugge, M., Høgni, H. K., Isaksen, A., & Raunio, M. (2010). One Size Fits All? Applying the Creative Class Thesis onto a Nordic Context. *European Planning Studies*, 18(10).
- Brandtzæg, B. (2009). *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bo-dø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. . Bø: Telemarksforskning. .
- Gundersen, F., & Juvkam, D. (2013). *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. Oslo: NIBR.
- Gythfeldt, K., & Heggen, K. (2012). *Er høgskolene regionale kvalifiseringsinstitusjoner?*. . Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus, Senter for profesjonsstudier.
- Hansen, S. W. (2012). Polity Size and Local Political Trust: A Quasi-experiment Using Municipal Mergers in Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 36(1), ss. 43-66.
- Hansen, S., Houlberg, K., & Pedersen, L. (2014). Do Municipal Mergers Improve Fiscal Outcomes? *Scandinavian Political Studies*, 37(2), ss. 196-214.
- (u.d.). *Kommuneproposisjonen 2015*. Prop 95S.
- KS. (2013). *Introduksjonshefte – Formelt interkommunalt samarbeid*.
- Lassen, D. D., & Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficiency from Large-scale Municipal Reform. *American Political Science Review*, 105(2), ss. 238-258.
- Leknes et. al. (2013). *Interkommunalt samarbeid - konsekvenser, muligheter og utfordringer*. IRIS.
- Monkerud, L., & Sørensen, R. (2010). Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 26(4), ss. 265-289.
- Nilsen, J., & Vinsand, G. (2008). *Følgeevalueringsprosjektet: Med politikerne i front – effekter av robuste samarbeidsmodeller*. Oslo: Nivi-notat 2008:1.
- Nilsen, J., & Vinsand, G. (2008). *Organiseringen av utviklingsarbeidet i Salten – hovedstrategier og veivvalg*. Oslo: Nivi-notat 2008:2.
- NOU. (2011). *Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet*. 2011:3.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2003). Network Politics, Political Capital, and. *INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION*, 26(6), ss. 609–634.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2008). Introduction: Governance network research: Towards a second generation. I E. Sørensen, & J. Torfing (Red.), *Theories of Democratic Network Governance* (s. 365). Basingstoke: Palgrave.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), ss. 234-258.
- Todd, E. (2008). *Après la démocratie*. Paris: Gallimard.
- Vabo, S. e. (2014). *Kriterier for god kommunestruktur*. Kommunal- og moderniseringsutvalget.
- Vasstrøm, M., Svarstad, C., & Røed, H. (2013). *Et regionalt fokus på felles utfordringer?*. Kristiansand: Agderforskning.



Oxford Research AS, Østre Strandgate 1, 4610 Kristiansand, Norge, Tlf. 40 00 57 93, www.oxford.no

