



Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

Deres ref.

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)  
2016/2076

Dato  
28.09.2016

## **Kommunereformen i Agderfylkene – Fylkesmannens oppsummering av de frivillige prosessene og tilråding om framtidig kommunestruktur**

Vi viser til brev av 30. november 2015 og 7. juni 2016 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder fremmer en samlet rapport for begge Agderfylkene, som omfatter alle de 30 kommunene i landsdelen.

### **1. FYLKESMANNENS TILRÅDNING OM FRAMTIDIG KOMMUNESTRUKTUR PÅ AGDER**

**Kommunene har lagt ned et omfattende arbeid i de frivillige prosessene, men det er bare oppnådd enighet om en sammenslåing av to kommuner. Vi kan derfor slå fast at den frivillige prosessen ikke har løst reformbehovet på Agder. Fylkesmannen mener at reformarbeidet bør fortsette i neste stortingsperiode.**

**Vi mener at mål og kriterier for kommunereformen tilsier at det arbeides videre mot en løsning med fem store kommuner på Agder, tilsvarende dagens faste interkommunale samarbeidsregioner. Vi mener en slik løsning besvarer utfordringsbildet bak reformen, sikrer innbyggerne gode tjenester, og setter landsdelen best i stand til å løse de regionale utfordringene vi står over for. Nødvendige tilpasninger innenfor disse regionene kan lede til noen flere kommuner. Fylkesmannen mener at de fire hovedmålene for reformen, i kombinasjon med generalistkommuneprinsippet, innebærer at ingen av dagens små distriktskommuner bør fortsette som egen kommune.**

**Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder anbefaler at Stortinget allerede nå vedtar disse sammenslåingene:**

- **Lyngdal og Audnedal**
- **Mandal, Marnardal og Lindesnes**
- **Kristiansand, Søgne, Songdalen, Birkenes og Lillesand; alternativt Kristiansand, Søgne og Songdalen**
- **Vennesla og Iveland**

#### **1.1 Oversikt over de frivillige resultatene**

Kommunene på Agder har lagt ned et omfattende arbeid både administrativt og politisk i den frivillige fasen av kommunereformen. De ulike prosessene har skapt mye, men det varierer hvor langt man har kommet i retning av å etablere et solid, avklart og omforent beslutningsgrunnlag for ev. vedtak om nye kommunestruktur. I alt har 12 av våre 30

kommuner gjort sluttvedtak som innebærer ja til kommunesammenslåing eller til å fortsette samtaler om dette med nabokommuner. De øvrige 18 kommunene har i sine sluttvedtak vedtatt å stå alene. Så langt Fylkesmannen kjenner til, er ingen kommuner på Agder fortsatt i prosess på nåværende tidspunkt. Noen illustrasjoner på kart er vist i vedlegg 1.

#### *Sammenslåinger det er full enighet om*

##### Lyngdal og Audnedal

Kun en sammenslåing er vedtatt ved gjensidig frivillighet. Lyngdal og Audnedal har vedtatt å slå seg sammen til en ny kommune med navnet Lyngdal.

#### *Sammenslåinger/drøftinger hvor det er to ja og ett nei*

##### Mandal, Marnardal og Lindesnes

Mandal, Marnardal og Lindesnes kommuner har utarbeidet intensjonsavtale om å slå seg sammen til en ny Lindesnes kommune. Mandal og Marnardal har vedtatt dette, men Marnardals ja er betinget av at også dagens Lindesnes kommune blir med. Lindesnes kommunestyre har sagt nei.

##### Kristiansand, Søgne og Songdalen

I Kristiansandsområdet har de fem kommunene Søgne, Songdalen, Birkenes, Lillesand og Kristiansand (K5) utarbeidet intensjonsavtale om å slå seg sammen. K5 så ut til å bli vedtatt av alle kommunestyrene, og meningsmålingene i alle kommunene ga nødvendig støtte til dette. Men etter folkeavstemninger med negativt resultat i de 4 omegnskommunene til Kristiansand, stoppet prosessen opp. Både Kristiansand og Songdalen kommuner gjorde deretter sluttvedtak om å alternativt gå videre med et K3 med Kristiansand, Søgne og Songdalen. Songdalens ja forutsetter at Søgne også blir med, men Søgne sa nei.

#### *Sammenslåinger/drøftinger hvor det er ett ja og ett nei*

##### Vennesla og Iveland

Vennesla ønsker sammenslåing med Iveland i tråd med undertegnet intensjonsavtale, men forutsetter at Iveland gjør likelydende vedtak. Iveland ønsker ikke slik sammenslåing.

##### Gjerstad og Risør

Gjerstad er åpen for å vurdere forslag om sammenslåing med tilliggende kommuner, men fikk i siste runde nei også fra Risør.

##### Birkenes og Lillesand

Birkenes ønsker dialog med Lillesand for å avklare forutsetningene for en ny kommune, men Lillesand ønsker ikke dette.

#### *Kommuner som ønsker sammenslåing, men ikke har fått med seg naboer*

Farsund ønsker sammenslåing med Flekkefjord og Kvinesdal, ev. alle kommunene i Lister.

Evje- og Hornnes er positive til sammenslåing med kommunene i egen region.

Arendal er åpen for dialog med kommuner som ønsker samtaler om å bygge en ny kommune.

#### *Kommuner som er tydelige på at de vil stå alene*

Dette er de resterende 18, som inkluderer både kommuner som har vedtatt alenegang tidlig i reformperioden, og kommuner som har sagt nei til fremforhandlede intensjonsavtaler som andre partnere kan ha sagt ja til.

---

0901 Risør

0904 Grimstad

0912 Vegårshei

0914 Tvedestrand

0919 Froland

0926 Lillesand

0929 Åmli

0935 Iveland

0938 Bygland

0940 Valle

0941 Bykle

1004 Flekkefjord

1018 Søgne

1026 Åseral

1029 Lindesnes

1034 Hægebostad

1037 Kvinesdal

1046 Sirdal

---

## 1.2 Fylkesmannens vurderinger av helheten

Fylkesmannen legger til grunn at de lokale prosessene ikke har gitt en ny kommunestruktur på Agder. Den ene frivillige sammenslåingen av Audnedal med 1.750 innbyggere og Lyngdal med 8.500, omfatter bare drøyt 3 % av innbyggerne på Agder.

Fylkesmannen har foretatt en analyse av situasjonen på Agder ut fra de nasjonale målene for kommunereformen, kriterier og anbefalinger fra Regjeringen ekspertutvalg, de lokale prosessene, samt de viktigste regionale utfordringene. Den første konklusjonen vi trekker er at kommunene våre isolert sett er svært små, og at nesten alle bør bli større. Hele 12 av våre 30 kommuner har mindre enn 2.500 innbyggere, og de 15 minste kommunene har til sammen bare 11 % av innbyggerne. 6 av de 12 minste ligger nært større nabokommuner ved kysten, og er tydelig «frivillig små» ut fra en avstandsvurdering. Bare en av disse 6 har vesentlige distriktsutfordringer, slik dette måles i inntektssystemet for kommunene.

Den neste konklusjon er at fysiske tettstedsavgrensninger, og spesielt pendlingstallene, isolert sett tilsier byutvidelser på Agder. Dette er spesielt klart i Kristiansand og Arendal, men også Mandal er et tydelig senter i et felles bo- og arbeidsmarkedsområde.

Alle kommunene på Agder er i dag med i et av de 5 faste interkommunale regionsamarbeidene, hvor hovedtyngden av den interkommunale virksomheten skjer, selv om det også er andre større og mindre samarbeid. Det store omfanget av interkommunalt samarbeid, inkludert sterke faglige nettverk, er en av hovedårsakene til at alle kommunene på Agder i dag i hovedsak leverer gode tjenester. Andre årsaker er korte reiseavstander og god utdanningskapasitet i landsdelen.

Vår analyse viser at den geografiske inndelingen av kommunene i regioner er velbegrunnet i fht. kriteriene for reformen. Disse regionene er i hovedsak en konkretisering av nettopp de hverdagsregionene eller felles bo- og arbeidsmarkedsområdene som er sentrale i reformen. Disse regionene er arbeidet frem steg for steg over mange år. Virksomheten har til dels stort omfang, og representerer i dag også en stor økonomisk verdi. Beslutninger krever enighet, og det kan være en utfordring å finne en koordinert framdrift og ambisjonsnivå. Når man likevel har lyktes med å etablere disse store regionene, er det et tydelig uttrykk for hva man har funnet nødvendig ut fra dagens økonomiske og praktiske realiteter.

Fylkesmannen legger derfor til grunn at størrelsen på det interkommunale samarbeidet som er vokst fram, er en klar indikator på hvor store nye kommuner må være for at de skal kunne erstatte interkommunalt samarbeid, uten å svekke tjenestekvaliteten eller effektiviteten i produksjonen i vid forstand. Det å ta tilbake oppgaver fra interkommunale ordninger til egen drift i nye større kommuner, er et demokratisk framskritt, fordi det gir kommunestyret mer direkte og helhetlig styring med budsjett og tjenester. Derfor er dette også en viktig del av demokrati-målsettingen. En delvis kommunereform, med noen spredte parvise kommunesammenslåinger, vil slik Agder ser ut i dag, ikke kunne redusere interkommunal drift nevneverdig, og i alle fall ikke forebygge en videre utvikling på lengre sikt. Slike sammenslåinger som bare i liten grad sammenfaller med de eksisterende felles bo- og arbeidsmarkedsområdene, vil heller ikke gi grunnlag for en mer helhetlig innsats innen samfunnsutvikling og areal- og ressursforvaltning i byregionene.

Hensynet til å oppnå en helhetlig og balansert kommunestruktur, som gir mulighet for å videreføre generalistkommuneprinsippet, samtidig som kommunene får nye oppgaver i framtida, tilsier at ingen små distriktskommuner bør stå alene utenfor de nye store kommunene. På den annen side er det åpenbart at arbeidsplassene på kommunehuset er aller mest verdifulle i de minste lokalsamfunnene, hvor de ofte er helt avgjørende for

arbeidsmarkedet og bosettingen. Dette kom tydelig fram fra de aktuelle ordførerne på dialogmøtet vi arrangert 2. september 2016 over utkastet til denne anbefalingen.

Agder har også viktige regionale utfordringer, jf. den felles regionplanen Agder 2020. Landsdelen sliter med dårlige indikatorer for likestilling, utdanning og levekår i vid forstand. Mye av utviklingen skjer i den såkalte «Agderbyen» langs kysten mellom Mandal og Arendal, og det er en stående utfordring å ivareta både indre bygder og områdene lengst øst og lengst vest. Fylkesmannen ser etablering av nye sterke kommuner som kan bli utviklingsmotorer i alle deler av Agder, som et viktig politisk tiltak for å møte disse utfordringene.

Det å ivareta helheten har inngått i fylkesmennes oppdrag siden starten av reformen. Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder ser det ut fra våre analyser som avgjørende viktig at den nye kommunestrukturen tar utgangspunkt i de etablerte bo- og arbeidsmarkedsregionene, som i stor grad sammenfaller med de interkommunale samarbeidsregionene. Reformen må også bli tilstrekkelig omfattende til at den kan bety en reell endring. Noen grensdragninger er særlig viktige for helheten på sikt. Vi mener det er avgjørende at Grimstad samarbeider mot øst, at Lillesand går mot vest, og at Lindesnes går mot øst, i sine respektive regioner.

De fire målene for kommunereformen er kjent. Målet om gode og likeverdige tjenester tilsier etter vår vurdering at de fleste av dagens kommuner på Agder bør bli større, for å kunne møte utfordringene vi står foran, med demografisk utvikling, økende oppgaver innen helse og store utfordringer innen samfunnsplanlegging i lys av klimautfordringene. Målet om helhetlig og samordnet samfunnsutvikling tilsier at de felles bo- og arbeidsmarkedsområdene må være utgangspunktet for de nye kommunene. Målet om bærekraftige og økonomisk robuste kommuner tilsier at kommunene må ha en størrelse som gjør at de kan takle tilfeldige hendelser, og ha økonomiske muskler til å drive samfunnsutvikling. Målet om styrket lokaldemokrati innebærer at de nye kommunene må være store nok til å kunne ta tilbake viktige tjenester fra interkommunalt samarbeid til egen drift, og store nok til å hindre at stadig flere og mer sentrale oppgaver på lengre sikt må løses interkommunalt.

### 1.3 Fylkesmannens konkrete anbefaling

Vi gir her en kort oppsummering av de konkrete anbefalingene basert på en gjennomgang av hver av de 5 interkommunale regionene. En illustrasjon på kart er vist i vedlegg 1.

#### *Østre Agder (Risør, Grimstad, Arendal, Gjerstad, Vegårshei, Tvedestrand, Froland, Åmli)*

I denne regionen er det ingen frivillige sammenslåinger, og ingen løsninger som er modne for vedtak i Stortinget nå. Fylkesmannen mener det er viktig å komme tidlig i gang med et videre arbeid, som bør foregå innenfor denne gruppen av 8 kommuner. Fylkesmannens trinnvise vurdering er:

- a) Arendal, Grimstad og Froland kommuner må være kjernen i en ny sterkere byutvikling, jf. bl.a. sammenvokste tettsteder og høye pendlingstall. Det må bygges enighet og politisk vilje til å skape noe nytt sammen. En slik ny kommune, med både universitetscampus og sykehus, vil kunne bli et kraftfullt regionsenter og en utviklingsmotor for østflanken i Agder.
- b) Den nye E18 som er under bygging, vil forsterke Tvedestrands tilhørighet til Arendal, og befeste at kommunen går vestover. Da følger Vegårshei og Åmli naturlig med. Både geografi og arbeidspendling tilsier dette.
- c) Dette innebærer at de 6 vestligste kommunene i Østre Agder hører sammen – Fylkesmannen kan ikke se noen fremtidsrettede måter å dele disse 6 på ulike kommuner. Løsningen hvor Risør, Gjerstad, Vegårshei og Tvedestrand danner en egen kommune i øst har noen fordeler, men den skaper en ikke fremtidsrettet østgrense for «Nye Arendal» mot Tvedestrand/Vegårshei, og de 4 lengst øst har ikke noe naturlig felles sentrum.

- d) Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder mener derfor at den beste løsningen vil være at alle 8 blir en kommune. Dersom Gjerstad og Risør selv ønsker det, bør også en løsning hvor disse to skiller ut som en egen kommune kunne vurderes. De 8 har til sammen knapt 92.000 innbyggere, mens Gjerstad og Risør til sammen bare har knapt 9.400.

*Knutepunkt Sørlandet (Lillesand, Birkenes, Iveland, Kristiansand, Vennesla, Søgne og Songdalen)*

Det ble ikke vedtatt noen frivillige sammenslåinger i regionen, men Fylkesmannen mener det foreligger så gode og avklarte løsninger for ny kommunestruktur at vi tilrår Stortinget å fatte vedtak for hele denne regionen nå. Vi legger da vekt på at det er utarbeidet gode intensjonsavtaler som alle kommunestyrene (med mulig unntak for Iveland) så ut til å ville vedta, og at det er dokumentert gjennom innbyggerundersøkelser at det er nødvendig støtte til dette i folket i alle kommunene unntatt Iveland.

Alle de 7 kommunene i regionen er meget tett integrert i et felles bo- og arbeidsmarked, og har et svært omfattende interkommunalt samarbeid. Mål og kriterier tilsier klart at alle 7 bør bli en kommune. Fylkesmannen mener likevel at løsningen som er utarbeidet i den lokale prosessen, med Vennesla og Iveland som en kommune (15.600 innbyggere) og de andre 5 i en storkommune (K5, 122.000 innbyggere), er en tilstrekkelig god tilnærming som kan fungere godt også på lang sikt. Denne strukturen sikrer at landsdelen får en storby med kraft og tyngde som er på den nasjonale storbylista, og den løser Ivelands (1.300 innbyggere) småkommuneproblem. Fylkesmannen viser for øvrig til at de ganske sammenlignbare bygdekommunene Øvrebø og Hægeland ble slått sammen med Vennesla på 1960-tallet, og at Iveland etter sigende fikk fortsette alene bl.a. på grunn av fylkesgrensen. Vi mener at tiden nå er moden for å slå sammen Iveland med Vennesla. Vi tilrår derfor at begge disse sammenslåingene vedtas nå.

Dersom dette ikke er mulig, tilrår vi at Stortinget vedtar sammenslåing av Kristiansand, Søgne og Songdalen (K3, 106.000 innbyggere). Fylkesmannens faglige vurdering er at også K3 er en god løsning og et viktig skritt i riktig retning, selv om K5 er klart bedre. Det kom tydelig fram fra de aktuelle ordførerne på dialogmøtet vi arrangert 2. september 2016, at en sammenslåing i to trinn med få år mellom trinnene ikke er akseptabelt. Vi er enige i dette, og ser noen alternative veier framover etter at Stortinget ev. har vedtatt K3. Det beste utfallet, som vi anbefaler, er at Lillesand og Birkenes etter at vedtaket foreligger oppfatter dette som en ny situasjon, gjenopptar prosessen, og går frivillig med i K5. Alternativet er at K3 etableres og fortsetter på minimum mellomlang sikt.

*Setesdal (Evje og Hornnes, Bygland, Valle og Bykle)*

I denne regionen er det ingen frivillige sammenslåinger, og ingen løsninger som er modne for vedtak i Stortinget nå. Alle kommunene i regionen er små eller svært små. Samlet befolkning er knapt 7.000, med hhv. ca. 3.500, 1.200, 1.200 og 950 i de enkelte kommunene. Folketallet i Valle og Bygland har sunket over tid, og den demografiske utviklingen i hele regionen er ikke gunstig. Fylkesmannen har vanskelig for å se at disse kommunene hver for seg kan fylle den rollen som norske generalistkommuner forutsettes å ta i framtida. Evje sentrum er et betydelig handelssted med rimelig godt privat tjenestetilbud, men relativt få senterfunksjoner i offentlig sektor. En videreutvikling av Evje som senter for indre Agder vil være viktig for regionen og flere andre innlandskommuner. Samtidig er det klart at de minste kommunene i dalen vil rammes tungt av et ev. tap av kommunale arbeidsplasser i eget lokalmiljø. Fylkesmannen mener det er viktig å videreføre arbeidet med å rigge kommunal sektor i Setesdal for framtida. Vi mener løsninger basert på en stor kommune med betydelig delegering til lokalt nivå, eller to kommuner med betydelig organisert samarbeid, bør drøftes. Fylkesmannen ser positivt på at



Åseral kommune (945 innbyggere) kan velge å gå med i denne regionen i stedet for Lindesnesregionen som i dag, dersom Åseral selv ønsker et slikt bytte.

#### *Lindesnesregionen (Mandal, Marnardal, Åseral, Audnedal, Lindesnes)*

Fylkesmannen anbefaler at to vedtak om ny kommunestruktur i dette området fattes nå. Audnedal har vedtatt å slå seg sammen med Lyngdal i naboregionen, og vi støtter dette. I tillegg foreligger en svært god og avklart løsning for en ny Lindesnes kommune (22.700 innbyggere) i Mandalsområdet, som Fylkesmannen tilrår Stortinget å fatte vedtak om nå. Mandal og Marnardal har vedtatt dette, men Marnardal forutsetter at også Lindesnes blir med. Kommunestyret i Lindesnes har sagt nei. Fylkesmannen legger vekt på at løsningen er svært god også i et svært langsiktig samfunnsmessig perspektiv, og at det var massiv støtte til intensjonsavtalen i kommunestyret i Lindesnes før den siste folkeavstemningen. I en innbyggerundersøkelse sa 62 % av innbyggerne i Lindesnes at de var for kommunesammenslåing og bare 22 % at de var mot, og i den første folkeavstemningen stemte 54 % av de stemmeberettigede ja til en av de to aktuelle sammenslåingene. Den andre avstemningen gjaldt sammenslåing eller ikke. Her stemte 57 % for å stå alene, men valgdeltakelsen var bare 41 %. De avlagte 904 nei-stemmene utgjør 22 % av de stemmeberettigede.

Fylkesmannens samlede vurdering er at det er helt avgjørende at Lindesnes og Marnardal hører sammen med Mandal. Åseral (945 innbyggere) og ev. Audnedal (1.750 innbyggere) bør være fri til å velge samarbeidsretning selv.

#### *Lister (Farsund, Flekkefjord, Lyngdal, Hægebostad, Kvinesdal og Sirdal)*

Lyngdal har vedtatt å slå seg sammen med Audnedal i naboregionen, og vi støtter at dette vedtas nå. Ellers er det ingen frivillige sammenslåinger i Lister-regionen, og ingen løsninger som er modne for vedtak i Stortinget nå.

De to historiske kystbyene Farsund og Flekkefjord, sammen med Kvinesdal og dagens vekstsenter Lyngdal, utgjør kjernen i regionen. Disse fire har mellom 6.000 og 9.700 innbyggere hver, og de 6 i regionen har samlet nesten 37.000. Det er gjennom «Listerpakken» gjort store målrettede samferdselsinvesteringer for å bygge regionen sammen til et felles bo- og arbeidsmarkedsområde. Hægebostad kommune med 1.700 innbyggere og kort reiseavstand, bør ikke stå alene framover. Kommunen har svak økonomi og sårbare tjenester, og et tett samarbeid med Audnedal om bl.a. felles ungdomsskole. Kommunen har ferdig intensjonsavtale om å slå seg sammen med Lyngdal og Audnedal (Lyngdal 3), men trakk seg etter nei i folkeavstemning. Fylkesmannen har vurdert å tilrå Stortinget å vedta Lyngdal 3 nå, men vi har kommet til at dette ikke er naturlig.

En kommunesammenslåing er en så stor prosess at den ikke kan gjentas etter kort tid. Når Lyngdal 2 nå realiseres gjennom den frivillige sammenslåingen av Lyngdal og Audnedal, legger dette faktum føringer for det videre arbeidet i regionen.

På denne bakgrunn mener Fylkesmannen ut fra en samlet vurdering at det er viktig å komme i gang med en ny kommunereformprosess for rest-Lister så tidlig som mulig, slik at man kan sikre vekstkraft i regionen og få avklart Hægebostads situasjon.

Fjellkommunen Sirdal (1.800 innbyggere) er med sin sterke økonomi, reelle avstandsulemper, massive hyttebefolkning og sterke koplinger også til Rogaland, i en særstilling blant kommunene på Agder. Fylkesmannen ser at denne kommunen kan ha behov for spesielle

løsninger, men mener likevel at Sirdal må være organisert som en del av Lister på sikt for å sikre tjenestetilbudet til sine innbyggere.

#### 1.4 Fylkesoverskridende utfordringer

Det har i hele reformperioden ligget som en klar forutsetning at fylkesgrensen mellom Agderfylkene ikke skulle ha noen som helst betydning for ny kommunestruktur. Det er vår oppfatning at denne forståelsen har vært delt og akseptert av alle aktørene på Agder i hele perioden. Det interkommunale samarbeidet på tvers av fylkesgrensen har vært svært tett i lang tid. Vi noterer også at mulig sammenslåing av de to fylkene er på dagsorden i den pågående regionreformen.

Det har også vært sonderinger mellom de ulike grensekommunene over fylkesgrensene mot Telemark og mot Rogaland. Dette har ikke resultert i noe konkret som berører grensen mellom Aust-Agder og Telemark, og Fylkesmannen ser ingen faglige grunner til å stimulere noe videre arbeid i denne retningen. Denne vurderingen er omforent med Fylkesmannen i Telemark.

Ved grensen mellom Vest-Agder og Rogaland er det to forhold som må nevnes. Lund kommune i Rogaland, og spesielt kommunesenteret og befolkningstygdepunktet Moi, har tradisjonelt hatt Flekkefjord i Vest-Agder som sin by. Lund og Flekkefjord kommuner forhandlet i slutfasen av reformarbeidet våren 2016 fram et prospekt om mulig kommunesammenslåing undertegnet av forhandlingsutvalgene 22. april 2016. Dokumentet har et innhold som nærmer seg en intensjonsavtale. Kommunestyret i Lund vedtok imidlertid i sitt sluttvedtak å fortsette som egen kommune. Det går fram av rådmannens saksframlegg at dersom dette ikke blir mulig, trekker folkemeningen i Lund klart i retning av Flekkefjord som alternativ.

Flekkefjords andre nabo i vest er Sokndal kommune. Sokndal gjorde det tidlig i perioden klart at de var vendt mot vest i kommunereformarbeidet. Men begge kommunene var åpne for en dialog om ev. grensejustering ved Åna-Sira. Åna-Sira er ei avgrenset bygd omgitt av ubebodde områder på Rogalandssiden og svært spredtbygde områder på Flekkefjordsiden. Bygda deles på midten av kommune- og fylkesgrensen. Åna-Sira har i dag 60 innbyggere i Flekkefjord og 200 i Sokndal, og sogner til Flekkefjord som sin by. Det har vært kontakt om saken på ordførernivå inntil nylig. Fylkesmannen avventer ev. lokale initiativ i saken. Vi ser ikke at det er nødvendig å behandle dette som en del av kommunereformen nå. Fylkesmannen i Rogaland deler vår vurdering.

#### 1.5 Grenseendringer mellom kommunene

Endringer av kommunegrensene har ikke fått vesentlig oppmerksomhet i reformen på Agder. Så langt er det bare Birkenes kommune som har konkrete saker på dette etter innbyggerinitiativ. Dette gjelder grensene mot Iveland og mot Evje og Hornnes. Birkenes kommune tar sikte på en samlet behandling av disse i løpet kommende vinter. Det har også vært drøftet justering av grensen mellom Iveland og Evje og Hornnes. Fylkesmannen ser det ikke som påkrevd at disse sakene behandles som en del av kommunereformen. Omfanget er begrenset, og ingen av de aktuelle endringene er avgjørende for de kommunesammenslåingene vi anbefaler at Stortinget kan vedta nå i 2017.

## **2. NÆRMERE BEGRUNNELSE FOR TILRÅDNINGEN – VURDERING AV HELHETEN PÅ AGDER**

### 2.1 Vurdering av lokale vedtak opp mot mål og kriterier for reformen

#### Lyngdal og Audnedal

##### *Bakgrunn og prosess*

Sammenslåingen av Lyngdal og Audnedal kommuner er det eneste gjensidig frivillige vedtaket på Agder. Prosjektet har arbeidstittelen Lyngdal 2, og den nye kommunen skal hete Lyngdal. I dette kapitlet vil vi vurdere Lyngdal 2 opp mot målene for reformen og kriteriene for en god kommunestruktur.

Prosjektet startet opp som Lyngdal 5 høsten 2014, hvor kommunene Farsund, Lyngdal og Hægebostad fra Lister-regionen og Audnedal og Lindesnes fra Lindesnesregionen deltok. Farsund og Lindesnes trakk seg etter hvert ut, etter retningsvalg mot egen region. Lyngdal 3 så lenge ut til å bli realisert, men Hægebostad trakk seg i slutfasen etter nei i folkeavstemning. Hægebostad har ikke egen ungdomsskole, men samarbeider med Audnedal om felles ungdomsskole på Byremo. Samarbeidet er viktig for å opprettholde skolesenteret på Byremo, som omfatter både videregående skole og voksenopplæring. Skolesenteret har vært en viktig satsing for indre deler av Vest-Agder, som også fylkeskommunen og Fylkesmannen har støttet opp om over tid. Audnedal har gjennom hele prosessen vært tydelig på at alenegang ikke er en aktuell løsning for dem. Fylkesmannen støtter denne vurderingen.

##### *Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne*

Audnedal hadde 1. januar 2016 1.750 innbyggere og Lyngdal knapt 8.500, til sammen 10.250. Sammenslåingen løser Audnedals akutte småkommuneproblem, og bidrar til å styrke Lyngdal. Begge kommunene er lavinntektskommuner som er «frivillig små» ut fra kriteriene i det nye inntektssystemet, og de vil dra betydelig gevinst av de virkemidlene som gis i reformen. Samtidig er heller ikke Lyngdal 2 noen stor kommune. Fylkesmannen vurderer at i dette området ligger forholdene godt til rette for å kunne etablere større kommuner, bl.a. som et resultat av betydelige målrettede samferdselsinvesteringer for å utvikle det felles bo- og arbeidsmarkedsområdet («Listerpakken»).

Lyngdal er i dag deltaker i Listerregionen og Audnedal i Lindesnesregionen. Det er ingen vesentlige samarbeid mellom disse to kommunene i dag. De to regionsamarbeidene er omfattende og veletablerte. Intensjonsavtalen legger opp til at Audnedal fortsatt skal ha legevakt og lokalmedisinsk senter i Mandal, mens nye Lyngdal også skal videreføre samarbeidet mot vest og Flekkefjord sykehus. Når den nye kommunen er ferdig etablert, vil den bidra til å sikre gode og likeverdige tjenester på en bedre måte enn dagens struktur.

##### *Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling*

I NIBR sin inndeling i felles bo- og arbeidsmarkedsregioner er Audnedal klassifisert sammen med Mandal, Marnardal og Lindesnes, mens Lyngdal er en region sammen med Farsund og Hægebostad. Kristiansand, Mandal og Hægebostad er de største mottakerne av pendlere fra Audnedal. 5 % pendler til Lyngdal. Audnedal kommune utgjør den øvre delen av dalføret med samme navn, og grenser i sør mot Lindesnes kommune, som dekker den nedre delen av dalføret. Lyngdal kommune ligger nederst i Lyngdalen, med Hægebostad oppstrøms og Farsund ute i fjorden på sjøsiden. Fylkesvei 461 mellom Kvås og Konsmo gir en direkte forbindelse over heia mellom de to dalførene, jf. kartet i figur 4 i vedlegg 1. Veggen har relativt lav standard.



Lyngdal er den kommunen som vokser sterkest av alle vest for Kristiansand, mens Audnedal har hatt stabilt eller svakt voksende folketall. Begge kommunene har politisk tradisjon for å være framoverlente og aktive kommuner, og det er grunn til å tro at den nye kommunen kan videreføre og forsterke dette i sitt arbeid for samfunnsutvikling og innovasjon i vid forstand.

#### *Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner*

Den nye kommunen vil være sterkere enn de to gamle, og vil i tillegg dra nytte av virkemidlene i reformen.

#### *Styrket lokaldemokrati*

Den nye kommunen skal i følge intensjonsavtalen legge til rette for stor grad av innbyggermedvirkning og innbyggerdialog. Kommunen blir fortsatt oversiktlig, og velgerne i Audnedal får innflytelse over et vesentlig større budsjett og virkemiddelsett. Kommunen blir med vel 10.000 innbyggere etter Fylkesmannens vurdering ikke stor nok til å redusere omfanget av interkommunalt samarbeid i større grad. De fleste interkommunale aktivitetene foregår allerede i dag på en større skala enn dette.

## 2.2 Vurdering av intensjonsavtaler som Fylkesmannen anbefaler at Stortinget vedtar nå

### Mandal, Marnardal og Lindesnes

#### *Bakgrunn og prosess*

Mandal, Marnardal og Lindesnes kommuner har utarbeidet intensjonsavtale om å slå seg sammen til en ny kommune med navnet Lindesnes. Mandal og Marnardal har vedtatt dette, men Marnardals ja er betinget av at også dagens Lindesnes kommune blir med. Lindesnes kommunestyre har sagt nei. Denne løsningen er etter Fylkesmannens vurdering så god at vi likevel tilrår Stortinget å vedta den nå. Vi vil i det følgende begrunne dette.

#### *Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne*

Nye Lindesnes kommune vil få om lag 22.500 innbyggere, 2.300 fra Marnardal, 4.900 fra Lindesnes og vel 15.000 fra Mandal. Kommunen blir med dette stor nok til å levere gode tjenester. Intensjonsavtalen og prosessen rundt tyder på at vi vil få en spennende ny kommune med bl.a. nye tanker om brukermedvirkning og arbeidsmåter.

#### *Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling*

Arbeidspendlingen fra Lindesnes og Marnardal til Mandal er høy, hhv. 20 og 21 %. Disse tre kommunene utgjør sammen med Audnedal en egen bo- og arbeidsmarkedsregion i NIBRs inndeling. Avstandene er korte. Fra Mandal til Marnardal rådhus er det om lag 24 km og 21 minutter å kjøre, mens det er 13 km og 12 minutter mellom rådhusene i Mandal og Lindesnes. Fylkesmannen mener ut fra en vurdering av helheten i hele landsdelen at det å styrke Mandal som et selvstendig senter i egen region vest for Kristiansandsregionen, er et svært viktig og riktig grep. Vi mener også det er avgjørende for helheten at Lindesnes danner ny kommune med Mandal, og ikke går i andre retninger. Mandal har bevart preget av en tett småby, hvor både nytt kjøpesenter med kollektivterminal og nytt kulturhus mm. er lokalisert i sentrum, og i gangavstand fra videregående skole som allerede betjener alle tre kommunene. Den nye kommunen vil nyte godt av Lindesnes som merkevare og fyret på landets sørligste punkt som turistmål.

#### *Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner*

Kommunen vil være stor nok til å møte denne målsettingen. Geografi og samferdsel tilsier at kommunen har en driftsmessig fornuftig avgrensning.

### *Styrket lokaldemokrati*

Nye Lindesnes kommune vil omfatte brorparten av innbyggerne i dagens Lindesnesregion, og vil antakelig kunne legge mange av de interkommunale aktivitetene i regionen inn i egen kommune. Dette vil være et demokratisk framskritt. Endringene må selvsagt skje i dialog med Åseral og Audnedal (Lyngdal 2) m. fl., slik at alle kommunene finner hensiktsmessige løsninger. Intensjonsavtalen for Nye Lindesnes har gode og interessante ambisjoner om innbyggermedvirkning og demokratiutvikling, som lover godt for framtida.

*Spesielt om innbyggerinvolvering:* Nåværende Lindesnes kommune har gjennomført et omfattende arbeid med kommunereformen både politisk og administrativt, og hatt en svært omfattende involvering av sine innbyggere. Fylkesmannen oppfatter kommunen som en positiv kraft og pådriver i reformarbeidet langt ut over egen kommune. Kommunen har gjennomført 8 folkemøter og et eget ungdomsmøte. Ordfører og rådmann besøkte 8. og 9. klasse på ungdomsskolen tidlig i perioden. Det er distribuert hele 5 ulike skriftlige informasjoner til alle husstander. Prosjektet Nye Lindesnes har også hatt en formell høringsrunde gjennom at utkastet til planprogram for en kommunesammenslåing ble lagt ut til offentlig gjennomsyn i samsvar med plan- og bygningsloven.

Innbyggerundersøkelse ble gjennomført i mai 2015. På spørsmålet «*Er du for eller mot en kommunesammenslåing av Lindesnes kommune med en eller flere kommuner?*», svarte 62 % ja – dvs. at de ønsket en kommunesammenslåing, 22 % svarte nei og 16 % visste ikke. Det har vært to folkeavstemninger, i desember 2015 og i mars 2016. Første avstemning gjaldt retningsvalg mellom to alternative prosjekter. Her stemte 54 % av de stemmeberettigede for kommunesammenslåing i et av de to alternativene. Den andre avstemningen gjaldt sammenslåing eller ikke. Her stemte 57 % for å stå alene. Men valgdeltakelsen var bare 41 %. De avlagte 904 nei-stemmene utgjør 22 % av de stemmeberettigede.

I forkant av denne siste folkeavstemningen ble det utgitt en brosjyre hvor 15 av 21 kommunestyremedlemmer anbefalte folk å stemme ja. Bare 3 anbefalte nei.

### Ny kommunestruktur i Knutepunkt Sørlandet

#### *Bakgrunn og prosess*

Alle 7 kommunene i regionen rundt Kristiansand startet arbeidet med en felles administrativ utredning av en rekke mulige modeller for kommunereform i området. I september 2015 startet den politiske delen av arbeidet. Vennesla kommune vedtok da å ikke bli med videre i arbeidet mot en mulig storkommune med Kristiansand, og fikk følge av Iveland. Disse to gjennomførte så, etter initiativ fra Iveland, en egen prosess, som resulterte i en intensjonsavtale om sammenslåing. En felles innbyggerundersøkelse viste stort ja-flertall i Vennesla, og klart nei-flertall i Iveland. Kommunestyret i Iveland valgte etter dette å ikke gå videre i drøftingene om sammenslåing med Vennesla.

De øvrige fem kommunene Søgne, Songdalen, Birkenes, Lillesand og Kristiansand (K5) fortsatte forhandlingene om en stor-kommune, og utarbeidet intensjonsavtale om å slå seg sammen. K5 så ut til å bli vedtatt av alle kommunestyrene, og meningsmålingene i alle kommunene ga nødvendig støtte til dette så sent som i mai 2016. Men etter folkeavstemninger med negativt resultat i de 4 omegnskommunene til Kristiansand, stoppet prosessen opp. Både Kristiansand og Songdalen kommuner gjorde deretter sluttvedtak om å alternativt gå videre med et K3 med Kristiansand, Søgne og Songdalen. Songdalens ja forutsetter at Søgne også blir med, men kommunestyret i Søgne sa nei. Selv om mål og kriterier klart tilsier at alle 7 i regionen bør bli en kommune, mener Fylkesmannen likevel at den løsningen som er utarbeidet i den lokale prosessen, er en god

tilnærming til det ideelle, som vi mener kan fungere godt også på lang sikt. Vi tilrår derfor at Stortinget vedtar både K5 og Vennesla/Iveland nå i tråd med foreliggende intensjonsavtaler. Vi vil i det følgende begrunne dette.

#### *Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne*

K5 vil med ca. 122.000 innbyggere bli en av de større by-kommunene i Norge. Kommunen vil ha ressurser til både å ta på seg nye oppgaver, drive utviklingsarbeid, og sikre tjenester i alle deler av den nye kommunen. Intensjonsavtalen inneholder eksplisitte garantier for 3 konkrete grendeskoler i utkantene av K5, hvor nedleggelse er eller kan bli en problemstilling uten kommunesammenslåing. Vennesla og Iveland som en ny kommune vil få ca. 15.600 innbyggere, og vil ha nådd en akseptabel størrelse.

#### *Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling*

Hele knutepunkt-regionen er et svært tett integrert bo- og arbeidsmarked, med svært høye pendlingstall. Det foregår allerede et utstrakt samarbeid om felles areal- og transportplanlegging i regionen, og utfordringene på dette feltet vil være økende. Tapet i måloppnåelse ved å gå fra K7 til K5 og Vennesla/Iveland er størst for dette målet. K5 og nye Vennesla vil måtte samarbeide om disse utfordringene også i framtida. Fylkesmannen vurderer likevel at K5 vil være stort nok til å komme på den nasjonale storbylista, sikre nasjonal oppmerksomhet om Agders agenda, og kunne fylle rollen som utviklingsmotor for hele Agder.

#### *Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner*

Både K5 og Vennesla/Iveland vil være robuste kommuner, med forventet vekst i folketall.

#### *Styrket lokaldemokrati*

Intensjonsavtalen for K5 har spennende forslag om politiske direktevalgte kommunedelsutvalg. Et kjernepunkt i vurderingen er hva som vil skje med det svært omfattende interkommunale samarbeidet innen regionen. K5 vil være stor nok til å ta inn det meste i egen kommune. Vennesla/Iveland vil ha muligheten til å kombinere økt egenregi, fortsatt samarbeid med K5, og/eller økt samarbeid med andre kommuner.

#### K3 som alternativ til K5

Dersom det ikke skulle være mulig å vedta K5 og Vennesla/Iveland nå, anbefaler Fylkesmannen at Stortinget alternativt vedtar K3 med Kristiansand, Søgne og Songdalen. Vi vil her vurdere forskjellen mellom K3 og K5 ut fra målene for reformen.

*Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne:* Med K3 går innbyggertallet ned fra 122.000 til 106.000. Den nye kommunen er fortsatt solid og stor ifht. tjenesteproduksjon.

*Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling:* Når Lillesand og Birkenes ikke lenger blir med, får den nye kommunen et redusert grep om planleggingen og arealbruksutfordringene i storbyregionen. Kommunegrensen mot Lillesand vil da fortsatt krysse gjennom det store felles næringsområdet Sørlandsparken.

*Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner:* K3 vil fortsatt være økonomisk robust i kraft av sin størrelse.

*Styrket lokaldemokrati:* Muligheten for å redusere omfanget av interkommunalt samarbeid i knutepunktregionen vil bli redusert, både fordi K3 selv er mindre, men mest fordi de andre kommunene i regionen vil være avhengig av dette.

#### Hva skjer med de andre hvis K3 vedtas nå?

Dersom etableringen av K3 innebærer at de 4 andre fortsetter alene, vil 7 kommuner bare ha blitt redusert til 5, hvorav en er relativt liten og en er svært liten. Dette innebærer neppe

hverken noen vesentlig effektivisering av den interkommunale driften eller noen vesentlig demokratisk fordel. Dersom K3 kombineres med at både Vennesla/lveland og Birkenes/Lillesand (15.700 innbyggere) slår seg sammen, vil Knutepunkt Sørlandet ha gått fra 7 til 3 medlemmer, hvor de minste begge er på vel 15.000. Dette bør gi grunnlag for nye arbeidsmåter i regionen, som både kan redusere omfanget og endre karakteren av det interkommunale samarbeidet, slik at effektiviteten øker og det demokratiske underskuddet reduseres.

### **3. AVSLUTTENDE KOMMENTARER**

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder mener at mål og kriterier for kommunereformen tilsier at det arbeides videre mot en løsning med fem store kommuner på Agder, tilsvarende dagens faste interkommunale samarbeidsregioner. Vi mener en slik løsning besvarer utfordringsbildet bak reformen, sikrer innbyggerne gode tjenester, og setter landsdelen best i stand til å løse de regionale utfordringene vi står over for. Nødvendige tilpasninger innenfor disse regionene kan lede til noen flere kommuner. Fylkesmannen mener at de fire hovedmålene for reformen, i kombinasjon med generalistkommuneprinsippet, innebærer at ingen av dagens små distriktskommuner bør fortsette som egen kommune. Hensynet til å bevare kommunale arbeidsplasser i de minste lokalsamfunnene må samtidig bli ivaretatt.

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder anbefaler at Stortinget allerede nå vedtar disse sammenslåingene:

- Lyngdal og Audnedal
- Mandal, Marnardal og Lindesnes
- Kristiansand, Søgne, Songdalen, Birkenes og Lillesand; alternativt Kristiansand, Søgne og Songdalen
- Vennesla og lveland

Den frivillige prosessen har bare ført til en sammenslåing av to kommuner, og har ikke løst reformbehovet på Agder. Dersom de fire sammenslåingene vi anbefaler for vedtak nå blir fulgt opp av Stortinget, vil antall kommuner på Agder gå ned fra 30 i dag til 22. Vi vil da ha fått en god og fremtidsrettet kommunestruktur i regionene rundt Kristiansand og rundt Mandal. Behovet for å videreføre arbeidet i de tre andre regionene vil da bli enda mer påtrengende.

Fylkesmannen mener derfor at reformarbeidet bør fortsette i neste stortingsperiode. Det bør gis prioritet til en prosess i østregionen med sentrum i Arendal, en prosess i Lister og en i Setesdal. Dersom disse gjennomføres etter samme mal som vi anbefaler i Mandal og Kristiansand, kan Agder ende med i området 6 - 9 kommuner. Med unntak for Setesdalsregionen hvor befolkningsmengden er begrenset, bør det være mulig å utforme alle disse slik at de i hovedsak møter reformens mål om størrelse, og at de samsvarer bedre enn i dag med innbyggernes hverdagsregioner.

Med hilsen

Stein A. Ytterdahl  
fylkesmann

Tom Egerhei  
assisterende fylkesmann

Brevet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.  
Saksbehandler: Dag Petter Sødal, tlf: 38 17 61 81

**Kopi til:**

Kommunene i Aust-Agder og Vest-Agder  
Vest-Agder fylkeskommune  
Aust-Agder fylkeskommune  
KS Agder

Postboks 517 Lund 4605 KRISTIANSAND S  
Postboks 788 Stoa 4809 ARENDAL

**Vedlegg:**

1. Kart
2. Oversikt over prosess og sluttvedtak i hver kommune