

Mulighetsstudie for kommunene i Langfjella

Simen Pedersen, Jørund K. Nilsen, Pernille Parmer,
Annegrete Bruvoll, Bjørn P. Kaltenborn og Hanne Toftdahl

VISTA ANALYSE AS



Dokumentdetaljer

Vista Analyse AS	Rapportnummer 2015/15
Rapporttittel	Mulighetsstudie for kommunene i Langfjella
ISBN	978-82-8126-210-2
Forfattere	Simen Pedersen, Jørund K. Nilsen, Pernille Parmer, Annegrete Bruvoll, Bjørn P. Kaltenborn og Hanne Toftdahl
Dato for ferdigstilling	2. mai 2015
Prosjektleder	Simen Pedersen
Kvalitetssikrer	John Magne Skjelvik
Oppdragsgiver	Kommunene Vinje, Bykle, Valle, Bygland og Sirdal
Tilgjengelighet	Offentlig
Publisert	2. mai 2015
Nøkkelord	Mulighetsstudie, kommunesammenslåing, interkommunalt samarbeid, demokrati, verneområde- og villreinformvaltning, lokal samfunnsutvikling, næringsutvikling, reiseliv, landbruk, tjenesteproduksjon og overskytende konsesjonskraft.

Forord

Vista Analyse (VA) har på oppdrag fra kommunene Bygland, Bykle, Sirdal, Valle og Vinje utredet mulighetene og konsekvensene av å slå sammen kommunene eller å etablere et utvidet forpliktende samarbeid mellom kommunene. Utredningsarbeidet har foregått våren 2015.

Vi benytter anledningen til å takke alle som har stilt seg til disposisjon for intervjuer og på andre måter bidratt med kunnskap og nyttig informasjon inn i prosjektet. Vår kontaktperson i har vært rådmann i Sirdal kommune Inge Hedenstad Stangeland. Øvrige rådmenn og ordførere i de fem kommunene har også vært behjelpelige med å skaffe til veie nødvendig datagrunnlag og kommet med innspill til arbeidet. En fullstendig liste med bidragsytere er gitt i vedlegg A.

Simen Pedersen (VA), Jørund K. Nilsen (eget selskap), Pernille Parmer (VA), Annegrete Bruvoll (VA), Bjørn P. Kaltenborn (NINA), og Hanne Toftdahl (VA) har gjennomført prosjektarbeidet. John Magne Skjelvik (VA) har stått for kvalitetssikringen. Forfatterne står ansvarlig for innholdet i rapporten.

Takk til alle som har bidratt!

2 mai 2015

Simen Pedersen

Prosjektleder

Vista Analyse AS

Innholdsfortegnelse

Hovedpunkter	6
1 Innledning.....	9
1.1 Kommunereformen	9
1.2 Bakgrunn for utredningen	11
1.3 Problemstillinger	12
1.4 Leseveiledning.....	13
2 Utgangspunktet for mulighetsstudien	14
2.1 Kommunestørrelse – folkemengde, areal og hytter.....	14
2.2 Befolkningssammensetning og –prognoser.....	16
2.3 Bosetting, veiforbindelser og reisetid	19
2.4 Økonomistyring, handlingsrom og andre økonomiske størrelser	22
3 Demokrati i en storkommune og med utvidet forpliktende samarbeid.....	27
3.1 Valgdeltakelse.....	27
3.2 Kommunestyrene	28
3.3 Potensial for nye oppgaver	32
3.4 Mindre interkommunalt samarbeid.....	32
3.5 Påvirkningskraft	33
3.6 Identitet og tilhørighet	33
3.7 Muligheten for nærdemokratiske ordninger - lokalstyrer.....	37
4 Muligheter og utfordringer innenfor verneområde- og villreinforvaltningen	46
4.1 Muligheter og utfordringer i verneområdeforvaltningen	47
4.2 Muligheter og utfordringer i villreinforvaltningen	52
4.3 Oppsummering av muligheter og utfordringer	56
5 Mulighetene innenfor lokal samfunnsutvikling og næringsutvikling	58
5.1 Næringsliv og sysselsetting i de fem kommunene	58
5.2 Næringspolitikken i de enkelte kommunene	60

5.3	Samarbeid og arbeidsmarkedsintegrasjon	61
5.4	Spesielt om reiseliv.....	62
5.5	Spesielt om landbruk	70
5.6	Oppsummering.....	76
6	Potensial og utfordringer i tjenesteproduksjonen.....	79
6.1	Kapasitet, tilgjengelighet og kompetanse	79
6.2	Stordriftsfordeler	79
6.3	Smådriftsfordeler versus stordriftsfordeler	80
6.4	Utfordringer med harmoniseringsutgifter	81
6.5	Lokalisering av tjenesteproduksjon.....	82
6.6	Demografisk utvikling	82
6.7	Organisering av og årsverk i tjenesteproduksjonen.....	83
6.8	Spesielle utfordringer hyttekommuner står ovenfor	85
6.9	En mulig arbeidsdeling	85
6.10	Mulighetene og utfordringene innenfor tjenesteproduksjon	85
7	Overskytende konsesjonskraft	88
7.1	Fordeling av konsesjonskraft mellom kommunene og fylkeskommune	88
7.2	Overskytende konsesjonskraft fra kommunene til fylkene i dag	89
7.3	Fordelingsavtaler mellom kommune og fylke	91
7.4	Overskytende konsesjonskraft i Langfjella kommune.....	93
7.5	Overskytende konsesjonskraft til fylkeskommunene etter kommunesammenslåingen.....	94
7.6	Andre merknader ved konsesjonskraft og kommunesammenslåing	98
8	Forvaltningsmessige utfordringer ved at kommunen krysser tre fylkesgrenser	99
8.1	Kommunenes regionale tilknytning.....	99
8.2	Konsekvenser ved en sammenslåing.....	100
8.3	Stortingets valgdistrikter	101

9	Kan interkommunalt samarbeid være løsningen?.....	103
9.1	Samarbeid i dag.....	103
9.2	Langfjella som ny samarbeidsregion?	105
9.3	Modeller for organisering av samarbeidet	106
10	Robusthet.....	111
10.1	Hva menes med robusthet?	111
10.2	Langfjella kommune – muligheter for en mer robust kommune.....	112
10.3	Oppsummering.....	115
11	Gevinster for storsamfunnet	116
	Referanser	119
	Vedlegg A – Informanter	124
	Vedlegg B – Rapporterte interkommunale samarbeid	125

Hovedpunkter

Vår utredning av sammenslåing og utvidet forpliktende samarbeid mellom de fem kommunene i Langfjella viser at kommunene har mange felles kulturelle, geografiske og næringsmessige kjennetegn, og at de står overfor mange av de samme utfordringene. Muligheter for samarbeid og gevinster ved sammenslåing er knyttet spesielt til kommunenes forvaltning av landbruk, villrein- og verneområder, kraftressurser og tilrettelegging for å videreutvikle reiselivsnæringen og de ikke-stedbundne kommunale tjenester. De største utfordringene med å realisere disse mulighetene er reiseavstand, topografi og spredt bosetning.

Kommunereform og utredningsbehov i Langfjella

Regjeringen ønsker å gjennomføre en kommunereform. Formålet med reformen er å utvikle sterkere og mer robuste kommuner som er i stand til å løse eksisterende og framtidige oppgaver. I forbindelse med kommunereformen ønsker Vinje, Bykle, Valle, Bygland og Sirdal å avklare om en eventuell ny kommune, heretter kalt *Langfjella kommune*, kan realiseres innenfor rammene til kommunereformen, og å kartlegge muligheter og utfordringer ved en slik sammenslåing. Kommunene ønsker også å få belyst potensialet som ligger i utvidet forpliktende samarbeid. Muligheter og utfordringer skal vurderes opp mot dagens etablerte samarbeid og kommunestruktur. Utredningen omfatter derfor ikke alternative inndelinger.

Langfjella kommune og rammene for kommunereformen

Fra regjeringens side har reformen to hovedbegrunnelser: Behov for mer kompetanse og kapasitet i kommunene og behov for kommuner som i større grad sammenfaller med samfunnsutfordringene. Kommunene i *Langfjella* vil gå fra fem relativt små kommuner til én kommune med om lag 9 000 innbyggere. Regjeringen har ikke satt minimumskrav til antall innbyggere. *Langfjella kommune* vil ha potensial for å utvikle større og mindre sårbare fagmiljøer og lettere kunne tilby spesialkompetanse på områder kommunene har utfordringer i dag. En sammenslåing vil ikke nødvendigvis få konsekvenser for de tjenestene som må ytes nær innbyggerne, men utviklingskompetansen på fagområdene kan styrkes. En sammenslåing vil redusere behovet for mange av dagens interkommunale samarbeid. Kommunen vil sammenfalle geografisk med felles samfunnsoppgaver knyttet til bruk og vern av natur og ressurser. Reiseavstander, topografi og spredt bosetning vil imidlertid være en avgjørende utfordring.

Potensial for å bygge interkommunal identitet i Langfjella

Langfjella kommune omfatter kommuner som har flere fellestrekk og kjennetegn. Tilhørighet og identitet kan binde kommunene sammen og gi et godt utgangspunkt for å utvikle felleskap som kan virke samlende for utviklingen av en ny kommune til tross for avstander, manglende senter, fjelloverganger og andre barrierer. Følgende fellestrekk kan framheves som viktige felles identitetsbærere:

- Kommunene er distriktskommuner med store arealer. Kommunene er fjell- og landkommuner og ingen av dem har sentre med bylignende kjennetegn og funksjoner. Det er ingen urban kultur i noen av kommunene.
- Næringsgrunnlaget og fritidstilbudet er i betydelig grad knyttet til bruk av fjell, hei og naturressurser.
- Dialektene har mange likhetstrekk og reflekterer at innbyggerne har fellestrekk når det gjelder historie og samhandling.

- Kommunene har sterke felles kulturhistoriske tradisjoner for eksempel innenfor folkemusikk og håndverk.

Samtidig er det grunn til å påpeke at det er viktige forskjeller mellom samtlige av kommunene, men antagelig mest mellom Sirdal og de andre kommunene. Setesdalskommunene har tettere historisk bånd, mer samarbeid og kommunikasjonsmessig samhandling enn de to øvrige kommunene. Generelt gir store reiseavstander lite integrerte arbeidsmarkeder.

Kommunene i Langfjella møter mange av de samme utfordringene og mulighetene

På grunn av store arealer, lave innbyggertall og sammenfallende næringsstruktur står kommunene i *Langfjella* ovenfor mange av de samme utfordringene med hensyn til å trekke til seg nyetableringer og bosetting.

Kommunene deler sentrale næringsområder med potensialer for videre utvikling. Dette omfatter i første rekke virksomheter og aktiviteter tilknyttet reiseliv og vinteraktiviteter, landbruk og forvaltning av frilufts- og verneområder. Hytteområdene er viktige for næringslivet, med leveranser av varer og tjenester både til bygging og bruk av hyttene. *Langfjella kommune* vil kunne samle kompetansen tilknyttet de felles utviklingsområdene som er spesielle for de fem fjellkommunene og legge til rette for en arealbruk som optimaliserer utviklingen i hele den nye kommunen.

Dette gjelder også tjenestetilbud og andre kommunale virkemidler. I *Langfjella kommune* øker mulighetene for å optimalisere prioriteringer innenfor arealplanlegging og tjenestetilbud for flere innbyggere. En felles kommune vil øke insentivene til å dele erfaringer, spesielt innenfor tilrettelegging for næringsliv og bosetting, framfor konkurranse mellom de fem kommunene. De samlede kommunale landbrukstilskuddene gir økte muligheter for utjevninger basert på felles faglige vurderinger og prioriteringer. Dette kan utnyttes til å styrke utviklingen i landbruket.

Tilsvarende muligheter finner vi innenfor reiseliv. Innenfor dette området kan gevinster oppnås ved større samordning og målretting av infrastrukturen. Mens de enkelte kommunene i dag har ulike kundemarkeder, vil *Langfjella kommune* samlet dekke markeder mot Vest-, Sør- og Østlandet. Med de spesielle hensynene som må tas til villrein-stammen, verneområder og andre utmarksområder, kan oppnå en større grad av konsistens mellom de ulike geografiske områdene med en felles kommunal plan for utnyttelsen av naturområdene.

Nærmiljøordninger/lokalstyrer kan ivareta lokale interesser

En større kommune vil kunne overta nye oppgaver som ligger til fylkeskommunen og regional stat. Større deler av ansvaret for kommunens utvikling og tjenestetilbud vil da bli overført til lokaldemokratiet. Behovet for interkommunalt samarbeid vil reduseres og mulighetene for innbyggerne til å utøve innflytelse på oppgaveløsningene som i dag ivaretas gjennom interkommunalt samarbeid vil øke. Imidlertid vil antall innbyggere per folkevalgte øke vesentlig, og avstanden mellom innbyggere og de styrende organer vil øke. Høyere folketall og distanse til styrende organer vil generelt styrke likebehandling og at ikke utenforstående hensyn tas i myndighetsutøvelsen. Det er potensial for å legge til rette for nærmiljøordninger/lokalstyrer for å ivareta visse lokale interesser og medinnflytelse.

Fylkesgrensene byr på utfordringer

Fylkesgrensene byr på utfordringer ettersom dagens kommuner ligger innenfor tre fylker. Utfordringene ligger spesielt innenfor overskytende konsesjonskraft for kommunene som endrer fylkestilhørighet, og innenfor videregående skoler. Ny fylkestilhørighet for kommunene vil også nødvendiggjøre et omfattende samarbeid om gjesteelever for de berørte kommuner.

Muligheter kan realiseres med utvidet forpliktende samarbeid

Dersom kommunene fortsetter som selvstendige kommuner, kan noe av potensialet for oppgaveområdene det er vist til ovenfor utløses gjennom systematisk samarbeid. Økt interkommunalt samarbeid kan imidlertid svekke lokaldemokratiet ved at beslutninger delvis overføres til politikere i kommuner som ikke er valgt av de enkelte kommunenes innbyggere, men det avhenger av hvilke oppgaver det samarbeides om.

Store fysiske avstander men ingen klart dominerende kommune eller sentrum

Potensialet for sammenslåing er først og fremst begrenset av til dels lange reiseavstander mellom kommunene. Spesielt er det lang avstand mellom Vinje i nord-øst og Sirdal i vest. Setesdal er i seg selv en tydelig merkevare, og kommunene i dalen har tettere historisk bånd, mer samarbeid og kommunikasjonsmessig samhandling enn de to øvrige kommunene. Potensialet ved en sammenslåing vil bli sterkere dersom det blir helårsvei over fjellet mellom Setesdal og Sirdal.

Ingen av kommunene utgjør en klar utkant eller et klart senter. Utviklingen innenfor en ny kommune vil være basert på jevnbyrdige parter, og ingen vil alene ha kraft nok til å dominere samfunnsutviklingen basert på lokale ønsker, slik tilfellet kan være ved en senterkommune med omlandskommuner.

Mulighetene blir ikke realisert av seg selv

Vår utredning sammenligner *Langfjella-alternativet* med dagens struktur. Vi mener at det ligger et potensial for *Langfjella kommune* sammenlignet med dagens struktur. Gevinstene er i første rekke knyttet til kommunale virkemidler innenfor landbruksforvaltning, til rettelegging for reiseliv, verneområde- og villreinforvaltning. En sammenslåing ville også kunne gi gevinster for andre ikke-stedbundne tjenester.

Realisering av mulighetene kan by på utfordringer. De største utfordringene vil være reiseavstander, topografi og spredt bosetting i den nye kommunen. Det er lite erfaringer og empiri på hvordan en kommune med en slik størrelse og spredt bosetting kan fungere godt. Det kan bli utfordrende å harmonisere kommunenes organisering av tjenestetilbudet, som skiller seg mellom kommunene i dag. Vi må heller ikke glemme at gevinstene ikke realiseres alene ved en sammenslåing. Representantene i det nye kommunestyret må aktivt legge til rette rammebetingelsene for å realisere mulighetene.

1 Innledning

1.1 Kommunereformen

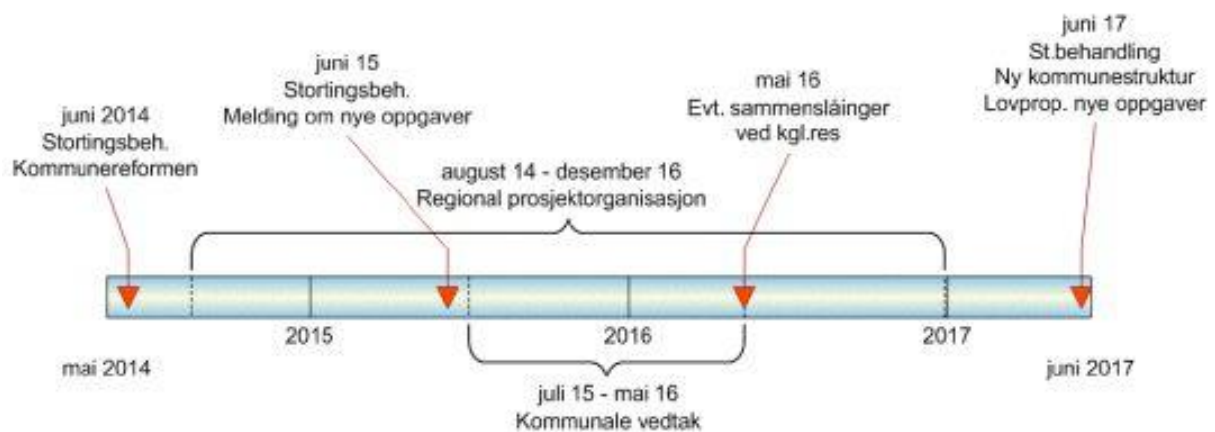
Kommunal- og moderniseringsdepartementet la i mai 2014 fram Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015* med en egen meldingsdel om kommunereformen. Målene for reformen er gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokal-demokrati.

Ved behandlingen av Innst. 300 S (2013–2014) om kommuneproposisjonen 2015 (Kommunal og forvaltningskomiteen, 2014) var flertallet (Ap, Frp, H, Krf og V) positive til at alle landets kommuner inviteres til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Dersom kommuner konkluderer med at sammenslåing ikke er aktuelt på det nåværende tidspunkt, er dette en konklusjon flertallet mener må respekteres. Unntak fra dette frivillighetsprinsippet vil likevel kunne være aktuelt i helt spesielle situasjoner, der begrunnelsen er at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn.

Det tas sikte på å legge fram en samlet sak om kommunestrukturen og nye oppgaver til kommunene våren 2017. I forkant skal landets kommuner innen sommeren 2016 melde inn vedtak om kommunene vil slå seg sammen og eventuelt med hvem.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet skisserer prosessen slik som angitt i figur 1.1.

Figur 1.1 Kommunestrukturprosessen



Kilde: KMD

Begrunnelse

Fra regjeringens side har reformen to hovedbegrunnelser: Behov for mer kompetanse og kapasitet i kommunene og behov for kommuner som i større grad sammenfaller med samfunnsutfordringene.

Etter regjeringens vurdering har størrelsen og sammensetningen av fagmiljøene i en kommune betydning for kvaliteten i de tjenestene som tilbys innbyggerne. Kommuner med små fagmiljø er sårbare med hensyn til uforutsette hendelser som sykdom og turn-over, samtidig som de har færre ressurser til (videre)utvikling av tjenestene. Stor ulikhet

i størrelse og kvalitet på kommunenes fagmiljøer gjør at det blir stor variasjon i kvaliteten på de tjenestene innbyggerne mottar. Videre peker regjeringen på at tilfeldige svingninger i innbyggernes etterspørsel samt ustabilitet eller variasjoner i fagmiljøenes kompetanse i mange små kommuner vil kunne ha store konsekvenser for innbyggerne og kommunene. Større uforutsigbarhet vil også gjøre det mer krevende å planlegge og utvikle tilbudet.

Videre peker regjeringen på at mange bykommuner har begrenset areal og er avhengig av boligbygging i omkringingliggende kommuner for å håndtere stor befolkningsvekst. Mange kommunegrenser innenfor samme tettsted og integrerte arbeidsmarkeder kan også gjøre det vanskeligere å planlegge, blant annet for en god utbygging av kollektivtrafikk. Ifølge regjeringen er det viktig at bykommunene settes bedre i stand til å møte befolkningsveksten på en måte som ivaretar befolkningens behov og viktige nasjonale mål.

Nye oppgaver

Kommunereformen skal legge et grunnlag for at flere oppgaver kan løses nærmere innbyggerne, og at det lokale selvstyre kan styrkes. Regjeringen presenterte i mars 2015 en stortingsmelding om nye oppgaver til større og mer robuste kommuner (Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner*).

Minstestørrelse

I kommuneproposisjonen for 2015 (Prop. St. 95 C, 2013-2014) og i ovennevnte stortingsmelding viser regjeringen til Ekspertutvalgets delrapport og deres anbefaling om en kommunal minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere. Imidlertid mener regjeringen at Norges mangfoldige geografi tilsier at det ikke er naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall. En følge av dette er at alle kommuner som slår seg sammen vil få reformstøtte, også nye kommuner med under 10 000 innbyggere.

Interkommunalt samarbeid

Regjeringen mener interkommunalt samarbeid svekker lokaldemokratiet, blant annet ved å redusere mulighetene de folkevalgte har til å se flere oppgaver i sammenheng, og ved å svekke innbyggernes muligheter til å følge med på hvilke beslutninger som treffes hvor. Etter regjeringens vurdering kan større kommuner redusere behovet for interkommunalt samarbeid innenfor flere sektorer og dermed bidra til at flere kommuner kan løse oppgavene selv. Det vil ifølge regjeringen styrke lokaldemokratiet.

Samtidig vil regjeringen utrede muligheten for å pålegge interkommunalt samarbeid som en løsning hvor geografiske avstander gjør at kommuner ikke kan slå seg sammen. Ved siden av store geografiske avstander vil kommunenes fagkompetanse være en sentral faktor i vurderingen av når det er aktuelt å anvende bestemmelsen. I utredningen vil det også vurderes om man på forhånd kan angi særskilte tjenestoområder som vil kunne være aktuelle for pålagt samarbeid. Den framtidige kommunestrukturen og omfanget av nye oppgaver til kommunene vil kunne avgjøre omfanget av slike pålagte samarbeidsordninger. Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar sikte på å fremme et forslag om dette for Stortinget våren 2017.

Regionalt folkevalgt nivå

Stortinget har bedt regjeringen gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene, men uten at dette skal forsinke arbeidet med kommunereformen. Som følge av vedtakene ovenfor har regjeringen igangsatt et arbeid med å vurdere hvordan fylkeskommunene/det regionale folkevalgte nivået kan utvikles.

Det er regjeringens mål å gjennomføre kommunereformen og endringer i regionalt folkevalgt nivå samtidig, slik at både nye kommuner og ny regional inndeling kan iverksettes fra 1. januar 2020. Det tas sikte på å legge fram en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene våren 2017, samtidig med forslag om ny kommunestruktur og nytt folkevalgt regionalt nivå. Sommeren 2015 vil fylkeskommunene inviteres til å innlede drøftinger av sammenslåingsalternativer, med sikte på å vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker. Prosessen legger opp til at fylkeskommunene fatter vedtak høsten 2016. På denne måten vil de fylkeskommunale strukturvedtakene kunne tilpasses ny kommunal struktur.

Boks 1.1 Regjeringens mål med kommunereformen

1) Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester.

2) Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den sosiale utviklingen i kommunen. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

3) Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og nærings sammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser og utviklingstrekk. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

4) Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver

Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene, og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

Kilde: www.kmd.dep.no

1.2 Bakgrunn for utredningen

I forbindelse med kommunereformen ønsker Vinje, Bykle, Valle, Bygland og Sirdal å avklare om en eventuell ny kommune, heretter kalt *Langfjella kommune*, vil være mulig å realisere innenfor rammene til kommunereformen, og kartlegge mulighetene og utfordringene ved en slik sammenslåing.

Regjeringen har så langt ikke tallfestet noe minimumskrav for innbyggerstørrelser for reformen, i motsetning til Ekspertutvalget, som normerte størrelsen til 15-20 000 innbyggere gitt dagens kommunale oppgaver. I kommuneproposisjonen for 2015 (Prop. St. 95 C, 2013-2014) vises det til Ekspertutvalget der det heter at avstander kan være til hinder for kommunesammenslåing opp til den størrelsesorden utvalget anbefaler, først og fremst i Finnmark. For å sikre kvaliteten i tjenestetilbudet, foreslår ekspertutvalget pålagt interkommunalt samarbeid som en løsning i de tilfeller hvor avstandsulempene er så store at kommunene ikke finner det tilrådelig med kommunesammenslåing. I samme proposisjon legger departementet til grunn at avstandsulempen kan gjelde flere steder enn i Finnmark og at kommunereformen må ta hensyn til Norges mangfoldige geografi.

En Langfjella kommune ville samlet ha nærmere 9 000 innbyggere og få et betydelig areal på om lag 8 700 km². Det er vesentlig større enn samtlige av landets kommuner i dag, med unntak av Kautokeino. Situasjonen til de fem kommunene er ikke ulik det Ekspertutvalget mente var et Finnmarks-fenomen, og som regjeringen mener vil gjelde også andre steder i Norge. Samtidig har kommunene flere likhetspunkter, herunder at innbyggertallet er relativt lavt, landbruk og reiseliv er viktige næringer, kommunene dekker store utmarksområder, de forvalter store kraftressurser og tjenester skal leveres i en omfattende geografi.

Vi oppfatter at det overordnede formålet med oppdraget skal være å belyse hvilke muligheter, egenskaper og konsekvenser en ny storkommune og et eventuelt utvidet forpliktende samarbeid kan ha, og hvordan en slik kommune kan tilfredsstille regjeringens mål og kriterier for kommunereformen. Vi har lagt opp til at utredningsarbeidet og prosessen drøfter *Langfjella kommune* og en slik kommunes egenskaper og konsekvenser innenfor rammen av kommunenes tre hovedroller som:

- Samfunnsutvikler
- Tjenesteprodusent og forvaltningsmyndighet
- Lokaldemokratisk arena

1.3 Problemstillinger

Utredningens hovedproblemstilling er muligheter og konsekvenser en sammenslåing av Bykle, Bygland, Vinje, Sirdal og Valle kommuner kan gi for kommunen som tjenesteyter, samfunnsutvikler og lokaldemokratisk arena. I oppdraget er følgende problemstillinger nærmere spesifisert:

1. Hva er de forvaltningsmessige utfordringene ved en kommune som krysser tre fylkesgrenser?
2. Hvordan kan arealrike kommuner med lavt folketall bli mer robuste?
3. Vil et stort areal og to fjelloverganger føre med seg demokratiutfordringer? Hvordan kan utfordringene reduseres ved utvidet delegert myndighet?
4. Hvilke utfordringer/muligheter og fordeler/ulempen gir *Langfjella kommune* når det gjelder forvaltning av verneområder?
5. Hvilke utfordringer/muligheter og fordeler/ulempen gir *Langfjella kommune* når det gjelder forvaltning av villrein?
6. Hvilke utfordringer/muligheter og fordeler/ulempen gir *Langfjella kommune* når det gjelder tjenesteproduksjon?

7. Hvilke utfordringer/muligheter og fordeler/ulempes gir Langfjella kommune når det gjelder lokal samfunnsutvikling og næringsutvikling (spesielt landbruk og reiseliv)?
8. Hvordan kan overskytende konsesjonskraft håndteres ved sammenslåing? Utfordringer og muligheter?
9. Hva er gevinstene for storsamfunnet av at de fem kommunene slår seg sammen i forhold til alternativet (som innebærer at de enkeltvis blir slått sammen med en bykommune)?

I tillegg drøfter rapporten potensialet for mer forpliktende samarbeid som alternativ til en kommunesammenslåing. Basert på dialog med kommunene innledningsvis i prosjektet drøfter vi to hovedalternativer for integrasjon mellom kommunene i rapporten.

Alternativ 1 innebærer en sammenslåing av de fem kommunene. Det innebærer at det opprettes ett felles kommunestyre for de fem nåværende kommunene. Kommunestyret vil velges av og blant innbyggerne og være øverste ansvarlige organ for tjenester og samfunnsutviklingsoppgaver i den nye kommunen. Underlagt kommunestyret vil det etableres en felles administrasjon under en rådmanns ledelse. Innenfor modell 2 vil det være mulig å etablere lokalstyrer for hver av de eksisterende kommunene med delegert politisk myndighet fra kommunestyret. Oppgaver og myndighet kan variere innenfor modellen. Innenfor modellen kan også prinsipper for lokalisering av ikke stedbundne tjenester (som for eksempel støttefunksjoner) variere.

Alternativ 2 innebærer etablering av formalisert og forpliktende samarbeid mellom de fem kommunene innenfor samfunns- og tjenesteområder der mulighetsrommet og potensialet kan antas å være størst.

Vårt oppdrag omfatter dermed å se nærmere på mulighetene og utfordringene som finnes ved å gå fra dagens situasjon til alternativ 1, eller fra dagens situasjon til alternativ 2. Muligheter og utfordringer er begrenset til å omfatte temaområdene beskrevet tidligere i dette avsnittet.

1.4 Leseveiledning

Rapporten er delt opp i ti kapitler utover dette innledningskapittelet. I kapittel 2 gir vi en beskrivelse av de fem kommunene. I kapittel 3- 7 gis en statusbeskrivelse og drøfting av muligheter og utfordringer innenfor temaområdene: demokrati, verneområde- og villreinforvaltning, lokal samfunnsutvikling og næringsutvikling (spesielt reiseliv og landbruk), tjenesteproduksjon og overskytende konsesjonskraft. I kapittel 8 drøftes de forvaltningsmessige utfordringene ved en kommune som krysser til fylkesgrenser. I kapittel 9 svarer vi på spørsmålet om utvidet forpliktende samarbeid (partnerskap) kan være løsningen, mens i kapittel 10 ser vi nærmere på om arealrike kommuner med lavt folketall kan bli mer robuste. Til slutt, i kapittel 11, drøfter vi gevinster for storsamfunnet av at de fem kommunene slår seg sammen i forhold til at kommunene enkeltvis blir slått sammen med en bykommune.

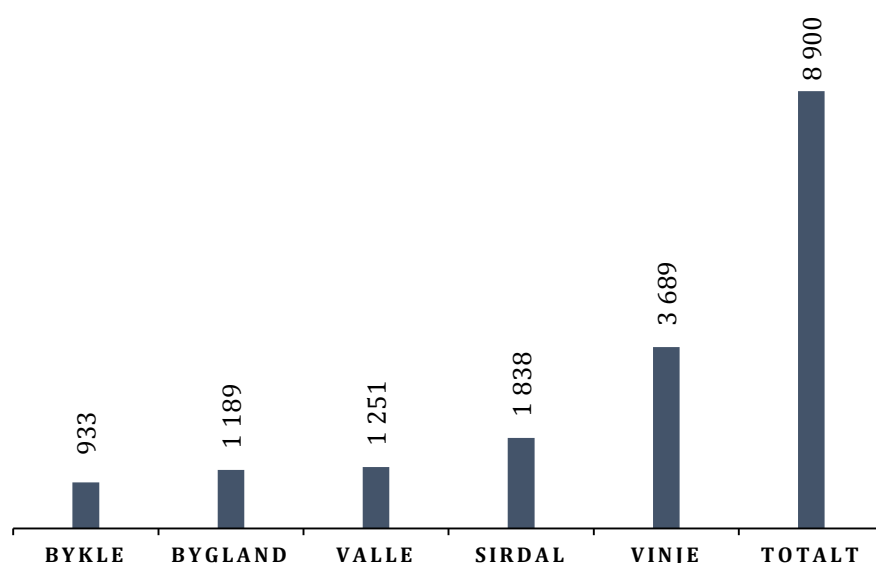
2 Utgangspunktet for mulighetsstudien

Som et utgangspunkt for mulighetsstudien er det nyttig å ha en god forståelse av likheter og forskjeller mellom de fem kommunene. I det følgende gir vi derfor en beskrivelse av de fem kommunene.

2.1 Kommunestørrelse – folkemengde, areal og hytter

De fem kommunene er relativt små målt i innbyggertall. Alle kommunene bortsett fra Vinje, med sine knappe 3 700 innbyggere, hadde færre enn 2 000 innbyggere og kan sies å være små kommuner.¹ Figur 2.1 viser folkemengden i de fem kommunene 1. januar 2015. Ved en eventuell sammenslåing av kommunene ville den nye *Langfjella kommune* hatt 8 900 innbyggere.

Figur 2.1 Folkemengde i de fem kommunene per 1. januar 2015



Kilde: Statistisk sentralbyrås statistikkbank, bearbeidet av Vista Analyse

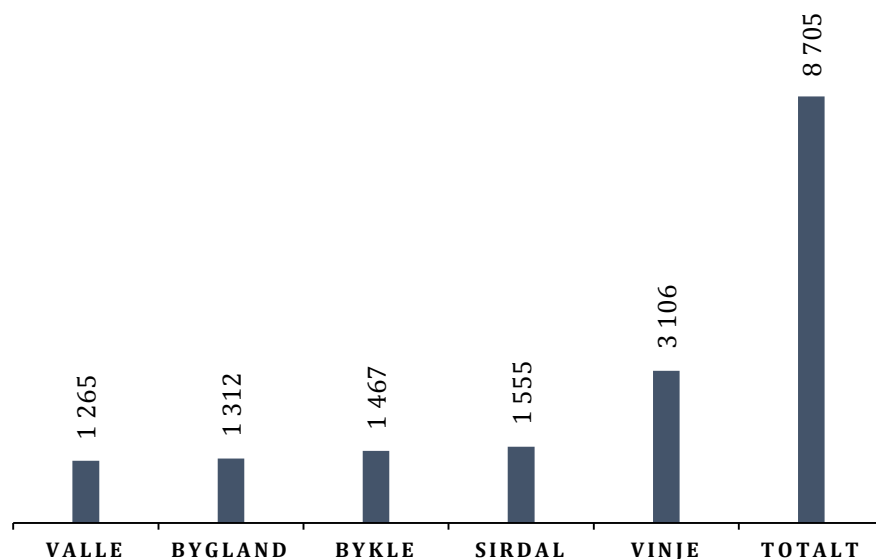
Selv om kommunene er små målt i folkemengde skiller de seg ut ved at de er store i areal. Vinje er størst med cirka 3 100 km², som er større enn Vestfold fylkes fastland og øyer.² Som vi ser fra figur 2.2 er de øvrige fire kommunene mellom 1 265 og 1 555 km², altså også av en betydelig størrelse. Samlet sett ville *Langfjella kommune* omfattet et areal på 8 705 km².

Enda mer oppsiktsvekkende blir størrelsen hvis vi ser på areal per innbygger i den nye kommunen. Deler vi arealet i *Langfjella kommune* på dagens innbyggertall finner vi et areal på i underkant av 1 km² per innbygger. Dette er på nivå med kommunene i Finnmark, som i 2014 hadde 0,64 km² areal per innbygger.

¹ Småkommunetilskudd blir i dag utbetalt til kommuner med færre enn 3 200 innbyggere.

² Øyer og fastland i Vestfold fylke står for et areal som tilsvarer 2 225 km².

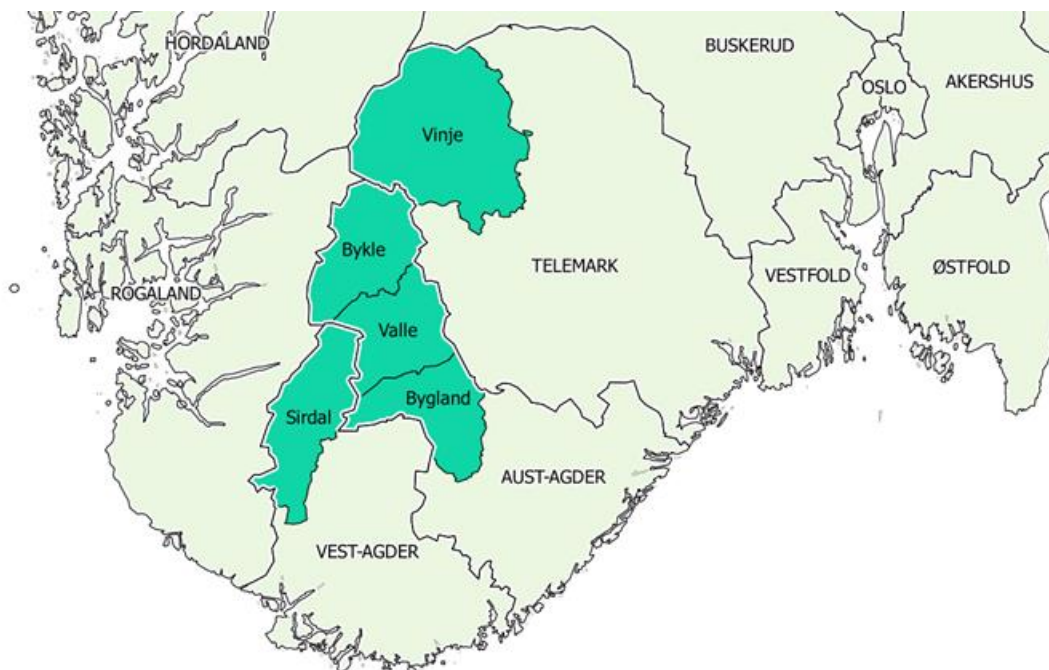
Figur 2.2 De fem kommunenes areal i km²



Kilde: KMD (2015), bearbeidet av Vista Analyse

Figur 2.3 viser utstrekningen av de fem kommunene hver for seg og samlet. Med et samlet areal på 8 705 km² omfatter en eventuell ny *Langfjella kommune* en kommune som er betydelig større enn fylkene Østfold, Akershus og Vest-Agder - og litt mindre enn arealet til dagens Rogaland og Aust-Agder.

Figur 2.3 Kart over de fem kommunene

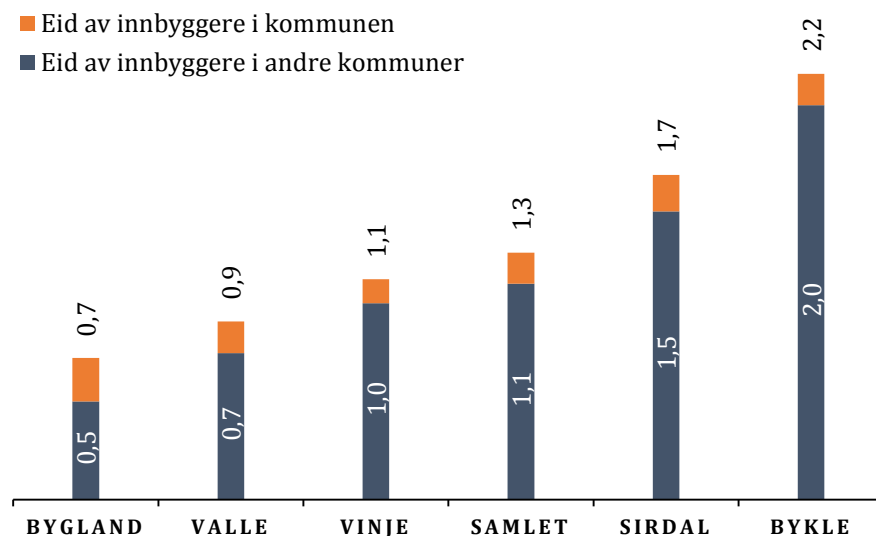


Kilde: Kartverket, bearbeidet av Vista Analyse

I tillegg til at de fem kommunene er store i areal, er kommunene store hyttekommuner. Ifølge Statistisk sentralbyrås hyttestatistikk fra 2014 lokaliserte de fem kommunene i underkant av 11 250 hytter, som tilsvarer nesten 3 prosent av landets 396 600 registrerte

hytter.³ Figur 2.4 viser hytter per innbygger i de fem kommunene og samlet. Som vi ser fra figuren har Bykle 2,2 hytter per innbygger, mens Bygland har 0,7 hytter per innbygger.

Figur 2.4 Hytter per innbygger i de fem kommunene i 2014



Kilde: Statistisk sentralbyrås hyttestatistikk, bearbeidet av Vista Analyse

Figuren viser også at en betydelig andel av hyttene er eid av personer bosatt i andre kommuner. Som vi kommer tilbake til under kapittel 8, og som er dokumentert av Borge m.fl. (2015), har det innvirkning på kommunenes innretning av og ressursbruk knyttet til deler av tjenestetilbudet. I tillegg huser kommunene hotell- og campingturister, som vi kommer tilbake til i kapittel 5.

2.2 Befolkningssammensetning og -prognoser

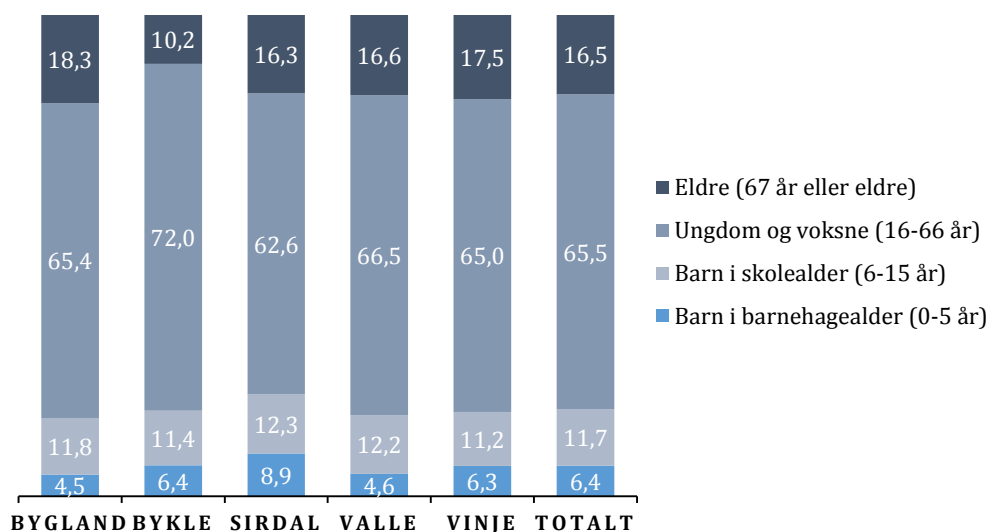
Det er også interessant å se nærmere på befolkningssammensetningen i de fem kommunene. Figur 2.5 viser fordelingen av barn i barnehagealder (0-5 år), barn i skolealder (6-15 år), ungdom og voksne (16-66 år) og eldre (67 år og eldre). Som vi ser fra figuren har Sirdal nesten en dobbelt så stor andel i barnehagealder (8,9 prosent) i forhold til Bygland og Valle (4,5 og 4,6 prosent).

Når det gjelder barn i skolealder varierer andelen lite mellom kommunene. Sirdal er kommunen som har størst andel innbyggere i denne aldersgruppen, kun 1,1 prosentpoeng mer enn Vinje kommune som har færrest. Bykle er kommunen med flest ungdom og voksne (72 prosent), 9,4 prosentpoeng mer enn i Sirdal som har færrest (62,6 prosent).

Når det gjelder den eldre delen av befolkningen, skiller Bykle seg ut med kun 10,2 prosent over 66 år. Det er betydelig lavere enn for de øvrige fire kommunene som har en andel eldre mellom 16,3 (Sirdal) og 18,3 (Bygland).

³ Det hører til historien at det har foregått hyttebygging i alle kommuner i 2015 og foreligger planer for å tilrettelegge for ytterligere hyttebygging i framtiden i de fem kommunene.

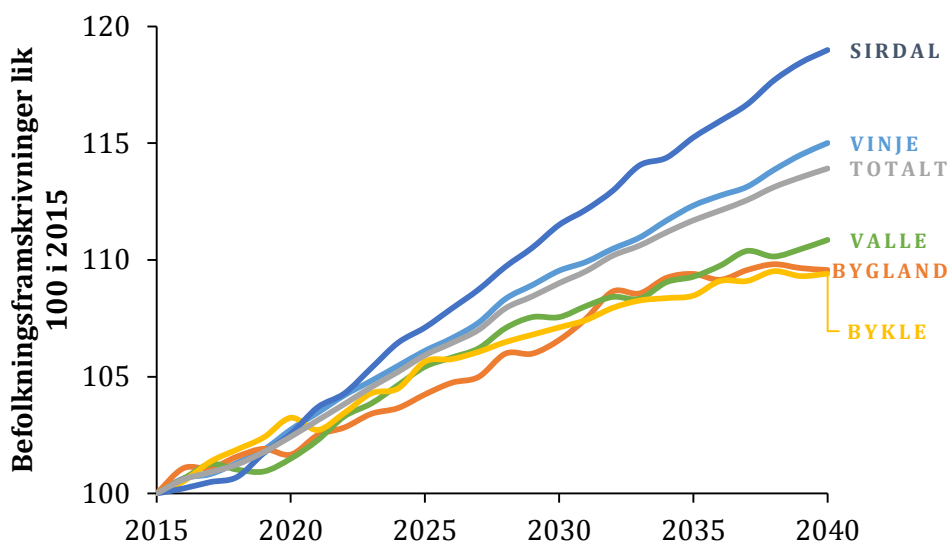
Figur 2.5 Prosent av innbyggerne i ulike aldersgrupper den 1. januar 2015



Kilde: Statistisk sentralbyrås statistikkbank, bearbeidet av Vista Analyse

Statistisk sentralbyrå produserer årlig befolkningsprognoser 30 år framover ved hjelp av forutsetninger om fruktbarhet, levealder, innenlands flytting og innvandring. I Statistisk sentralbyrås hovedalternativ⁴ er befolkningsutviklingen positiv i alle fem kommuner, se figur 2.6.

Figur 2.6 Befolkningsframskrivninger for de fem kommunene fram til 2040, indekset lik 100 i 2015*



*MMMM-alternativet. Kilde: Statistisk sentralbyrås statistikkbank, bearbeidet av Vista Analyse

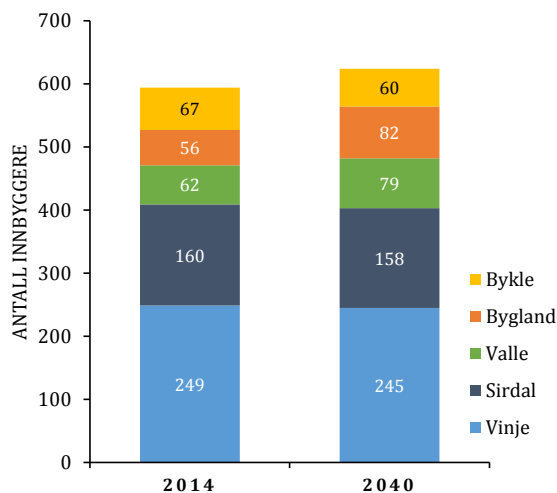
⁴ SSBs hovedalternativ, også omtalt som mellomalternativet, angir befolkningsprognoser med forutsetninger om middels fruktbarhet, levealder, innenlandsk flytting og innvandring.

I framskrivningen har Sirdal høyest befolkningsvekst med en økning i innbyggertallet på nesten 20 prosent fram til 2040. Bykles, Byglands og Valles innbyggertall øker med rundt 10 prosent, mens Vinjes innbyggertall øker med 15 prosent. Legger vi til grunn denne utviklingen vil en ny *Langfjella kommune* ha et innbyggertall på 10 150 innen 2040, 14 prosent høyere enn i dag.

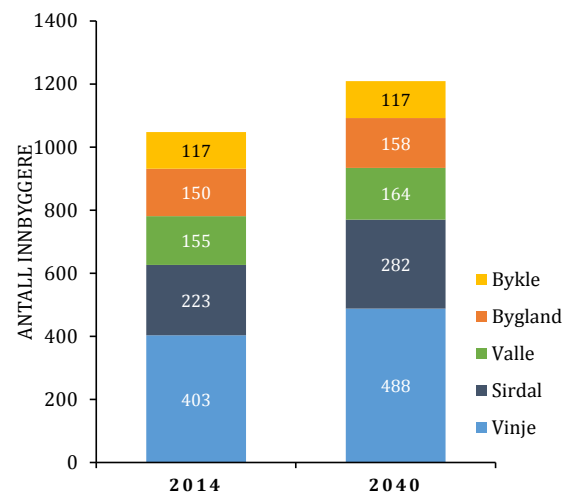
Framskrivninger er også utarbeidet innenfor ulike aldersgrupper, se figur 2.7A-D. Som vi ser fra figur 2.7A gir framskrivningene en reduksjon i antall barn i barnehagealder i Bykle, Sirdal og Valle, mens antallet øker i Valle og Bygland. Totalt tilsvarer det en netto økning på 30 barn for hele *Langfjella kommune*. Når det gjelder barn i skolealder (se figur 2.7B), øker antallet i alle kommuner bortsett fra i Bykle hvor antallet er om lag uendret. For alle fem kommunene samlet tilsier framskrivningene en økning på 161 barn i skolealder fra 2014 til 2040.

Figur 2.7 Befolkningsframskrivninger for de fem kommunene fordelt etter aldersgrupper fram mot 2040*

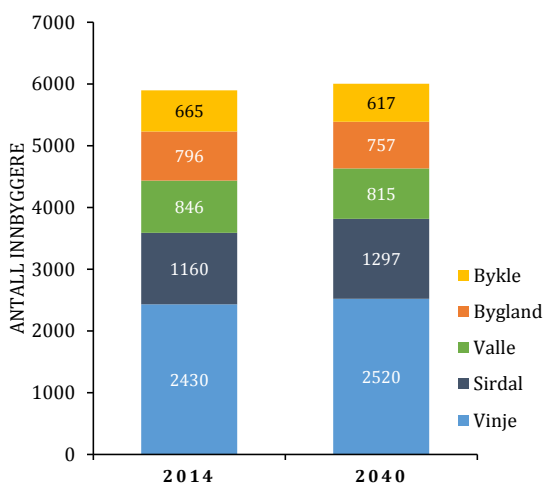
A - Antall barn i barnehagealder (0-5 år)



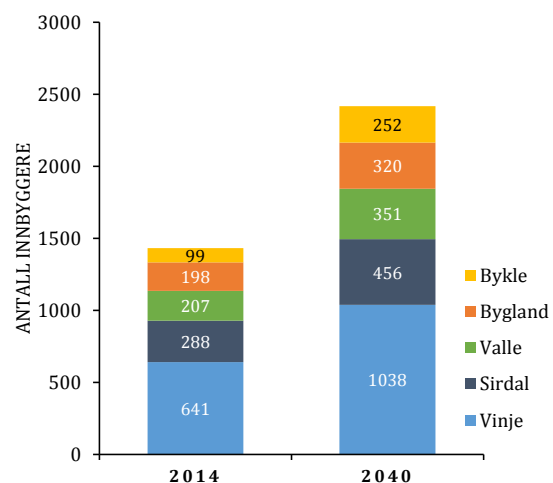
B - Antall barn i skolealder (6-15 år)



C - Antall ungdom og voksne (16-66 år)



D - Antall eldre (67 år og eldre)



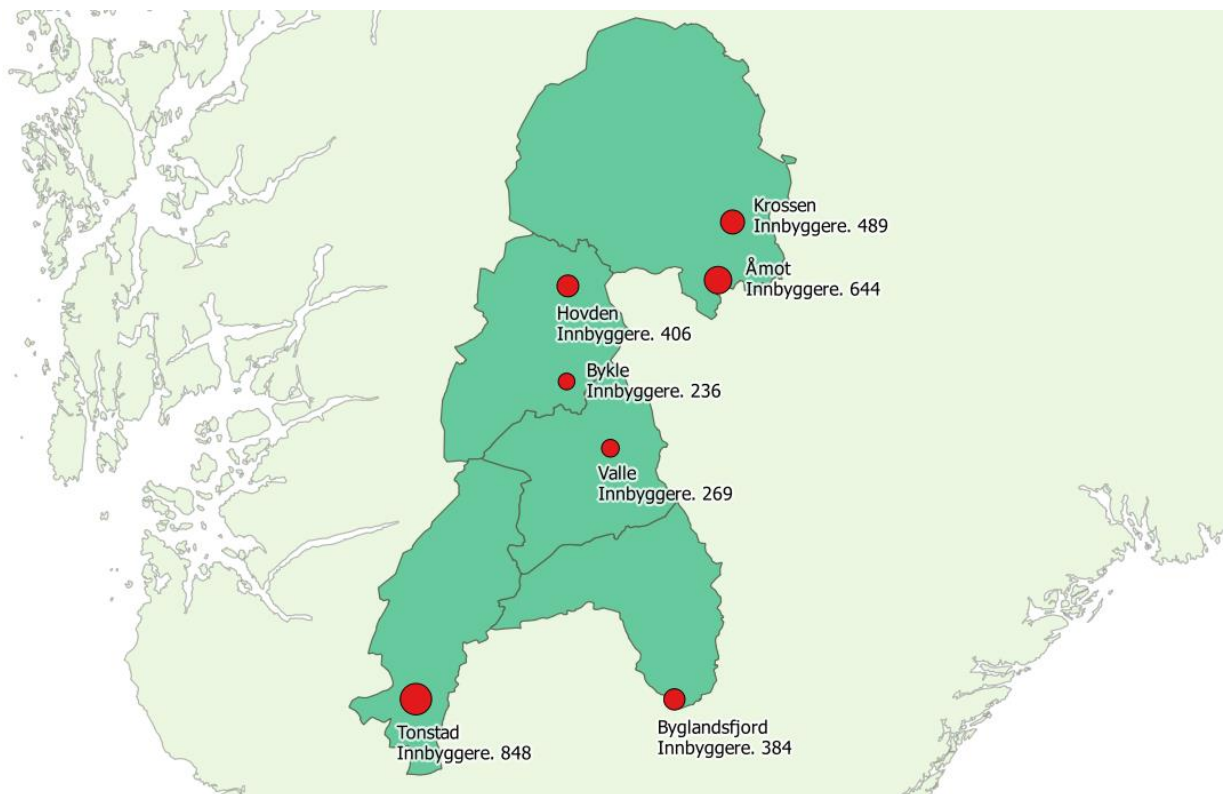
*MMMM-alternativet. Kilde: Statistisk sentralbyrås statistikkbank, bearbeidet av Vista Analyse

Mens ungdom og voksne forventes å holde seg relativt konstant fram mot 2040 i alle kommuner, er endringen størst når det gjelder antall eldre (se figur 2.7D). Samlet for alle fem kommuner forventer man en økning på nesten 1 000 eldre, som tilsvarer en netto økning på 68,7 prosent fra dagens nivå. Veksten forventes å være størst i Bykle, med en økning på 153 i forhold til dagens nivå på om lag 100 – som tilsvarer en vekst på over 150 prosent i løpet av 25-årsperioden.

2.3 Bosetting, veiforbindelser og reisetid

Figur 2.8 viser et kart over hussamlingene i de fem kommunene som er definert som tettsted.⁵ Blant de fem kommunene er Tonstad i Sirdal kommune det største tettstedet, med sine 848 innbyggere, mens Hovden i Bykle kommune er det største tettstedet i Setesdalen. I Vinje er kommunesenteret Åmot det største tettstedet, med 644 innbyggere, om lag 155 flere innbyggere enn Krossen.

Figur 2.8 Lokalisering av og folkemengde (2014) i tettsteder*

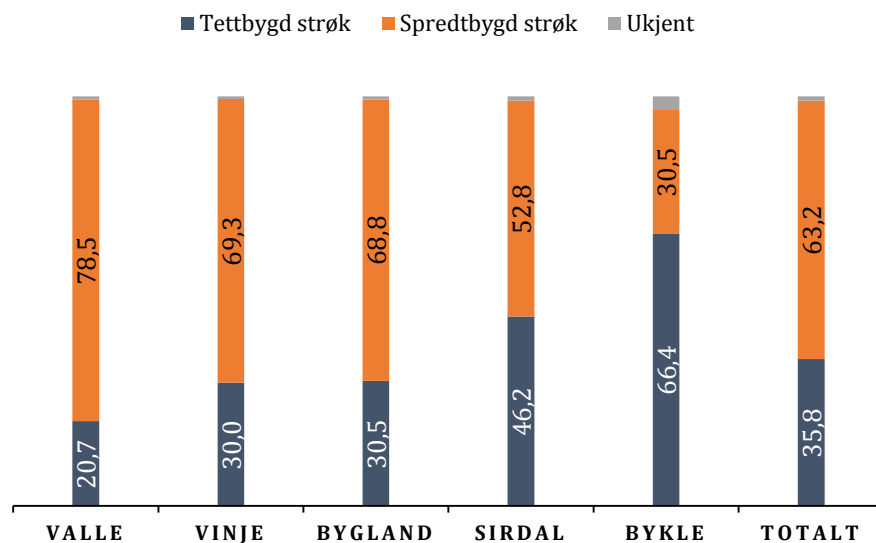


Kilde: Kartverket og Statistisk sentralbyrå, bearbeidet av Vista Analyse

Andelen som bor i tettsteder er en indikasjon på hvor spredtbygd kommunene er. Som vi ser fra figur 2.9 er det store variasjoner mellom kommunene. Ytterpunktene er Valle og Bykle. Mens kun 21 prosent av innbyggerne i Valle bor i tettbygde strøk, bor hele 66 prosent av befolkningen i Bykle kommune i Bykle og Hovden. I Sirdal bor litt over 45 prosent av innbyggerne i Tonstad, mens rundt 30 prosent av innbyggerne i Vinje bor i Åmot og Krossen.

⁵ En hussamling er definert som et tettsted dersom det bor minst 200 personer der (cirka 60-70 boliger), og når avstanden mellom hvert hus ikke overstiger 50 meter.

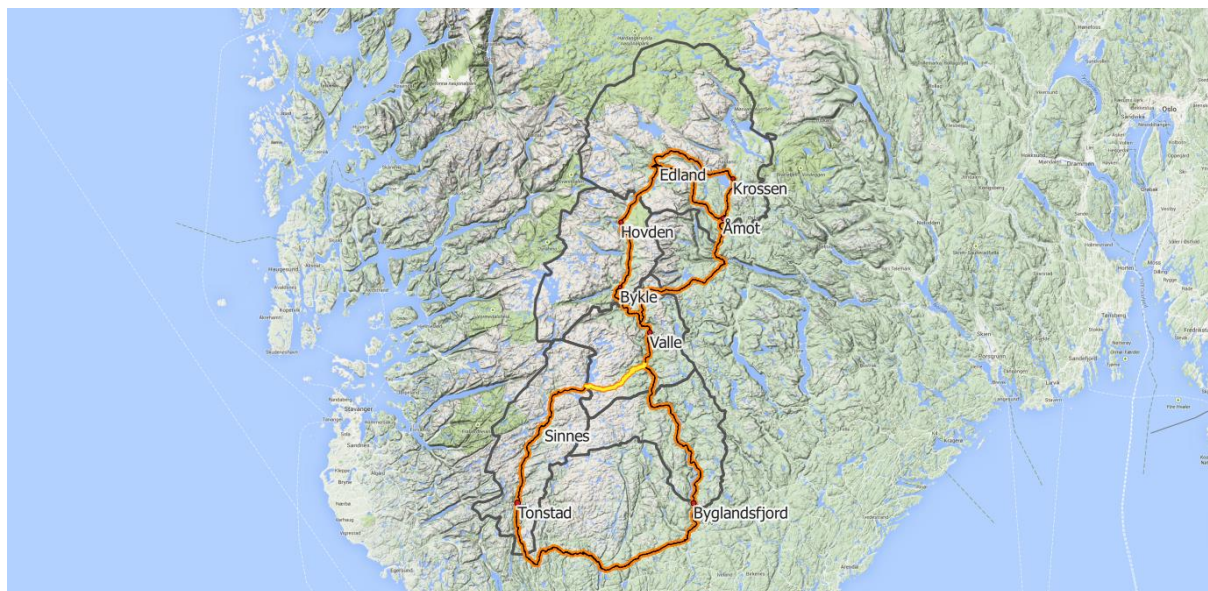
Figur 2.9 Andel tettbygd og spredtbygd i de fem kommunene, i prosent av totalt antall innbyggere 1. januar 2013



Kilde: Statistisk sentralbyrås statistikkbank, bearbeidet av Vista Analyse

Figur 2.10 viser veiforbindelsene mellom de fem kommunene. Som vi ser fra figuren er veien over fjellovergangen mellom Brøkke (Setesdal) til Suleskard (Sirdal), stengt på vinteren, noe som øker reisetiden fra Sinnes og Tronstad til Setesdal (og motsatt vei) betydelig om vinteren.

Figur 2.10 Kart over veiforbindelse mellom de fem kommunene*



*Rød veiangivelse betegner helårsvei, mens gul angivelse betegner sommergei. Kilde: Kartverket, bearbeidet av Vista Analyse

Som vi ser fra tabell 2.1 er det lange reiseavstander mellom tettstedene i de fem kommunene. Den lengste avstanden finner vi mellom Krossen i Vinje og Tonstad i Sirdal på hele 29 mil, som tar 4 timer og 39 minutter å kjøre på vinterstid. Ellers er strekningen

mellom Byglandsfjord (nederst i Setesdal) og Hovden (øverst i Setesdal) 13,6 mil, med en kjøretid på 2 timer og 3 minutter.

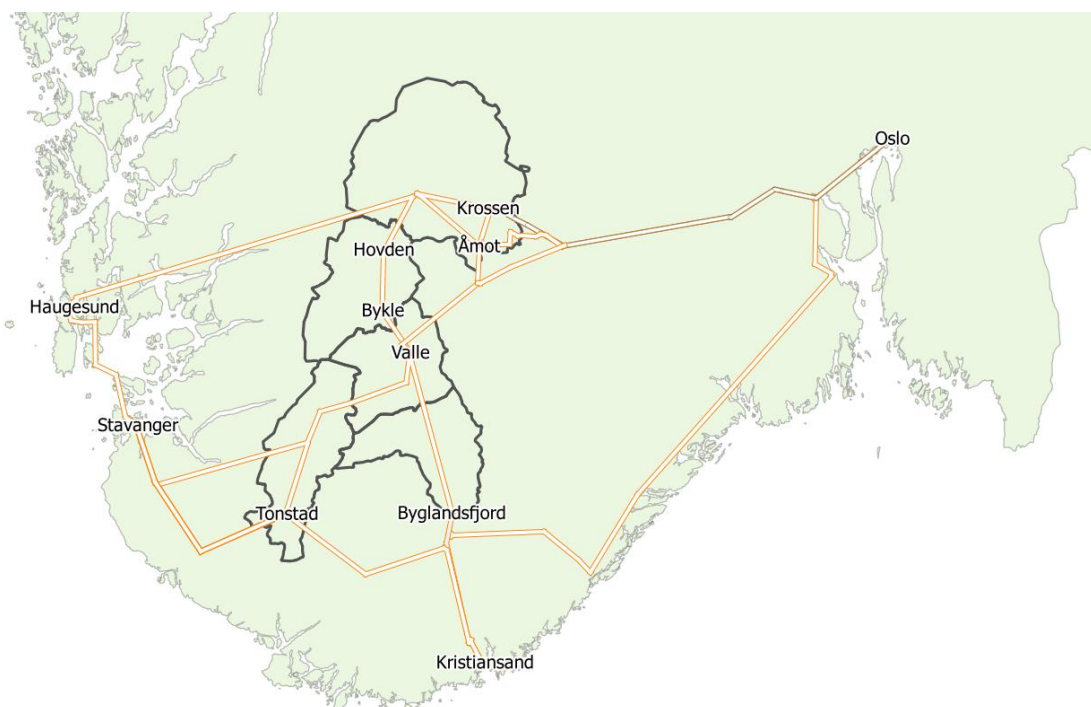
Tabell 2.1 Reisetid og –distanse mellom tettstedene i de fem kommunene*

<i>Distanse</i> <i>Tid</i>	Tonstad	Byglands- fjord	Valle	Bykle	Hovden	Åmot	Krossen
Tonstad		11,4 mil	19,5 mil	22,2 mil	24,9 mil	27,3 mil	29,1 mil
Byglandsfjord	113 min		8,2 mil	10,8 mil	13,6 mil	16,0 mil	17,7 mil
Valle	189 min	75 min		2,8 mil	5,4 mil	7,9 mil	9,6 mil
Bykle	211 min	98 min	23 min		2,8 mil	9,5 mil	9,7 mil
Hovden	236 min	123 min	49 min	25 min		6,7 mil	6,9 mil
Åmot	262 min	148 min	74 min	85 min	60 min		1,8 mil
Krossen	279 min	166 min	91 min	90 min	65 min	18 min	

*Alle reisetider og –distanse er målt med en stengt RV337 over fjellet fra Suleskard i Sirdal til Rysstad i Setesdal. Kilde: Vis Veg/SVV, bearbeidet av Vista Analyse

Figur 2.11 viser et kart over korteste veiforbindelse fra tettstedene i de fem kommunene til større byer. Som vi ser fra figuren ligger Krossen og Åmot (i Vinje) nærmest Oslo/Grenland, Hovden ligger nærmest Haugesund, mens Byglandsfjord ligger nærmest Kristiansand og Tonstad ligger nærmest Stavanger.

Figur 2.11 Kart over veiforbindelse mellom de fem kommunene og større byer



Kilde: Kartverket, bearbeidet av Vista Analyse

Reisetider mellom tettstedene i de fem kommunene og større byer er presentert i tabell 2.2. Krossen er nærmest Oslo – med en reisetid på 3 timer og 48 minutter. Åmot ligger nærmest Skien, med en reisetid på 2 time og 7 minutter, mens Byglandsfjord ligger 1 time og 12 minutter unna Kristiansand. Tonstad ligger nærmest Stavanger og Hovden ligger nærmest Haugesund. Det tar normalt 1 time og 44 minutter å kjøre fra Tonstad til Stavanger, og 3 timer og 31 minutter å kjøre fra Hovden til Haugesund.

Tabell 2.2 Reisetid til tettstedene i de fem kommunene fra større byer*

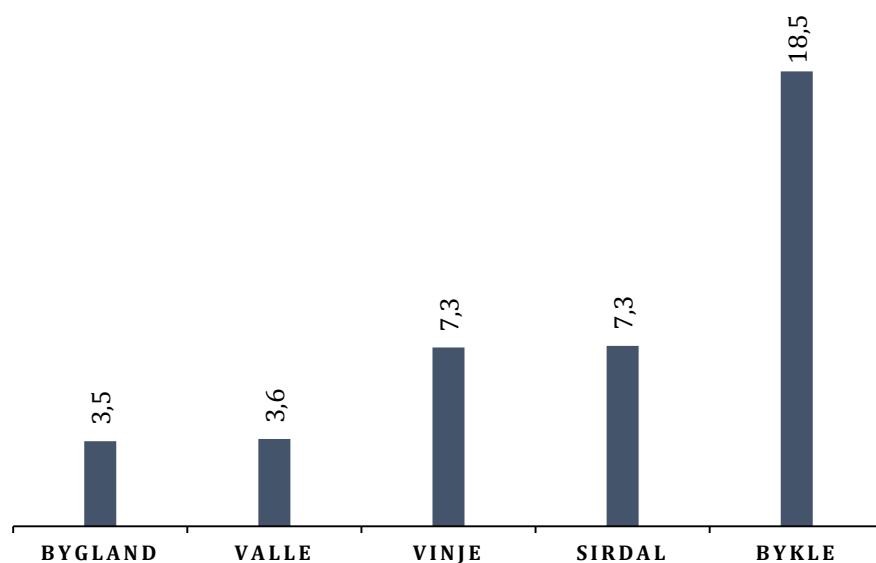
<i>Tettsted</i> <i>Storby</i>	Tonstad	Byglands- fjord	Valle	Bykle	Hovden	Åmot	Krossen
Oslo	6:20	4:46	4:29	4:42	4:29	3:20	3:48
Skien	4:40	3:07	3:06	3:20	3:06	2:07	2:18
Kristiansand	2:26	1:12	2:27	2:49	3:05	3:28	3:41
Stavanger	1:44	3:36	2:42	5:14	4:58	5:10	5:15
Haugesund	3:38	5:30	4:20	3:57	3:31	3:43	3:48

*Reisetiden er angitt i følgende format: *timer:minutter*. Kilde: Vis Veg/SVV, bearbeidet av Vista Analyse.

2.4 Økonomistyring, handlingsrom og andre økonomiske størrelser

Nedenfor presenteres likheter og forskjeller når det gjelder finansielle og økonomiske indikatorer. Vi starter med å se på gjennomsnittlig netto driftsresultat i de fem kommunene fra 2001 til 2014, se figur 2.12. Indikatoren viser hva en kommune sitter igjen med etter at alle løpende utgifter er betalt, det vil si driftsinntekter fratrasket summen av driftsutgifter og renteutgifter og avdrag.

Figur 2.12 Gjennomsnittlig netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter fra 2001 til 2014



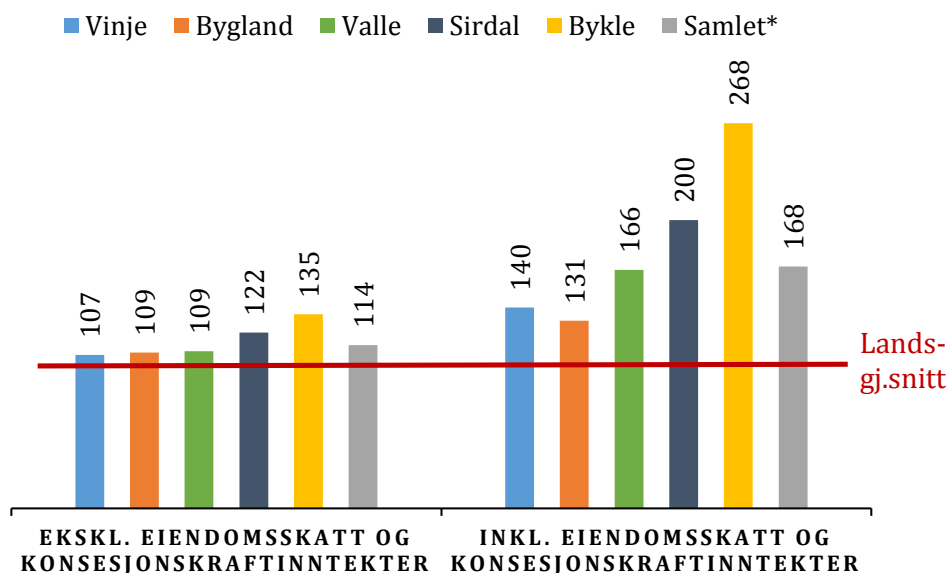
Kilde: Statistisk sentralbyrå, bearbeidet av Vista Analyse

Netto driftsresultat regnes av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) som den indikatoren som best måler den finansielle balansen i en kommune. Ifølge TBU bør netto driftsresultat være på rundt tre prosent av driftsinntektene over tid for at verdien av kommunens samlede formue (realkapital og finansiell kapital) ikke skal forringes. Som vi ser fra figuren har alle fem kommuner et gjennomsnittlig netto driftsresultat som er høyere enn 3 prosent av brutto driftsinntekter, og uttrykker en sunn styring av midlene som er til rådighet over tid. Likevel er det store forskjeller mellom de fem kommunene. Bykle har i gjennomsnitt hatt et positivt driftsresultat på 19 prosent av sine brutto driftsinntekter i løpet av 14-årsperioden, mens Vinje og Sirdal har hatt 7,3 prosent. Bygland og Valle har i gjennomsnitt hatt et netto driftsresultat på henholdsvis 3,5 og 3,6 prosent av brutto driftsinntekter.

Utover økonomistyringen, som synes å være god i alle fem kommuner, skyldes variasjoner i netto driftsresultat at det er forskjeller i kommunenes økonomiske handlingsrom. KMD (2015) har beregnet korrigerte frie inntekter⁶ for kommunene for 2014 (med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter), der det er korrigert for forskjeller i beregnede kostnader ved å yte lovpålagte oppgaver og innfri minstestandarder mv. for alle tjenesteområdene som er innlemmet i inntektssystemet. I likhet med ECON (2010) og Pedersen (2013) anser vi at dette er en bedre indikator for økonomisk handlingsrom enn ukorrigerte frie inntekter.

Figur 2.13 viser hvordan de utgiftskorrigerte frie inntektene (med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter) varierer mellom kommunene.

Figur 2.13 Utgiftskorrigerte frie inntekter i de fem kommunene, i 2014



*Gjennomsnitt for de fem kommunene, vektet etter innbyggertallet i hver av kommunene. Kilde: KMD (2015), bearbeidet av Vista Analyse

⁶ Frie inntekter omfatter rammetilskudd og skatteinntekter på inntekt og formue.

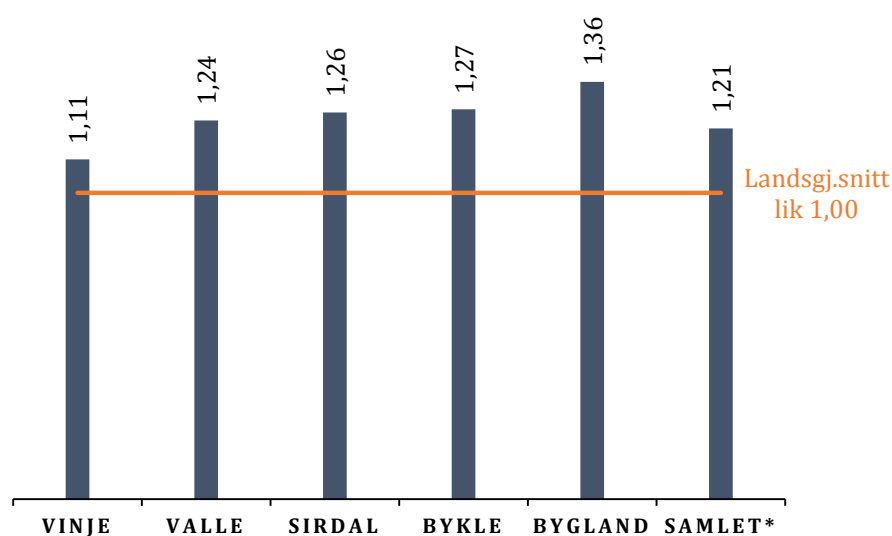
Variasjonene i de utgiftskorrigerte frie inntektene uten eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter (søylene til venstre i figuren) skyldes variasjon i rammetilskudd og skatteinntekter fra inntekt og formue, mens søylene til høyre viser utfallet hvis vi legger til at kommunene mottar betydelige inntekter fra eiendomsskatt og konsesjonskraft.⁷

Figur 2.13 viser at det er betydelige inntektsforskjeller mellom de fem kommunene, men i liten grad hvordan de beregnede kostnadene ved å yte lovpålagte oppgaver og innfri minstestandarder varierer mellom kommunene. Figur 2.14 viser nettopp dette.

Figuren forteller oss at alle fem kommuner koster mer enn landsgjennomsnittet å drifte. Årsaker til dette er at alle kommunene har en relativt stor andel eldre (gjelder ikke Bykle), har relativt lange reiseavstander⁸ og stort areal. Samlet sett bidrar dette til høyere beregnet utgiftsbehov innenfor sektorene helse og omsorg (spesielt hjemmetjenester), skoleskyss og landbruksforvaltning.

Bygland kommune har høyest beregnet utgiftsbehov, 36 prosent mer enn landsgjennomsnittet. Årsaken til dette er i all hovedsak at kommunen relativt sett har flere eldre, uførepensjonister og psykisk utviklingshemmede. På den andre siden av skalaen ligger Vinje kommune, med et beregnet utgiftsbehov som er 11 prosent høyere enn landsgjennomsnittet. Kommunen har relativt få barn i skolealder som gir lavere beregnede grunnskolekostnader og betydelig flere innbyggere, noe som fanger opp et potensial i å utnytte ressursene mer effektivt i store kommuner (stordriftsfordeler).

Figur 2.14 Indeks for beregnet utgiftsbehov i 2014*



*Gjennomsnitt for de fem kommunene, vektet etter innbyggertallet i hver av kommunene. Kilde: KMD (2015), bearbeidet av Vista Analyse

Netto lånegjeld antas å være den størrelsen som gir best uttrykk for lånegjelden kommunene må betjene gjennom sine ordinære driftsinntekter, og er den vanligste indikatoren for utviklingen i gjeldsnivået i kommunen (Fylkesmannen i Nordland, 2015), se figur 2.15.

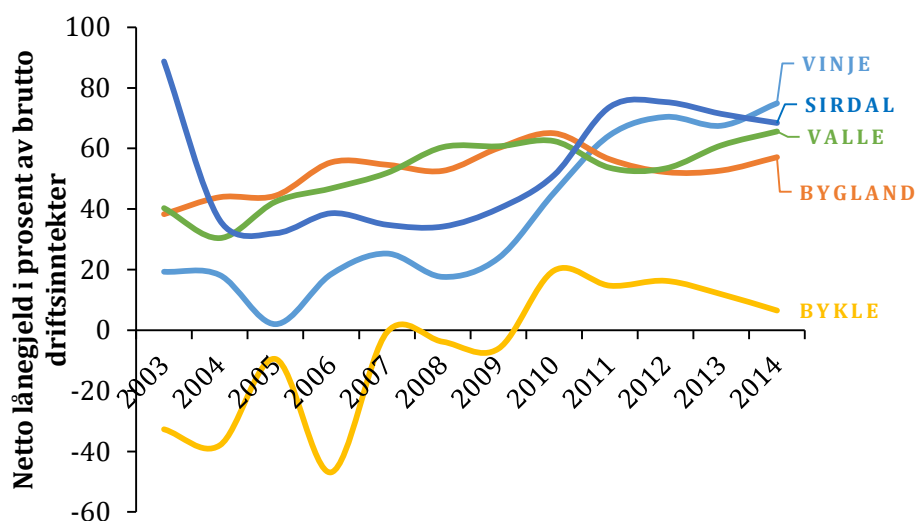
⁷ Det er ikke medregnet at kommunene mottar inntekter fra eierskap i eksempelvis Agder Energi.

⁸ Reiseavstand til sonesenter og nærmeste nabokrets.

Netto lånegjeld er definert som kommunens langsiktige gjeld fratrasket totale utlån (videreformidling av lån) og ubrukte lånemidler. Høy gjeld kan være nødvendig når kommunen oppgraderer sentrale bygg eller investerer i moderne kapitalutstyr og infrastruktur som reduserer langsiktige drifts- og vedlikeholdskostnader. For å kunne sammenlikne på tvers av kommuner velger vi å vise netto lånegjeld som prosent av brutto driftsinntekter, som fanger opp gjeldens størrelse i forhold til størrelsen på kommunenes økonomi.

Figur 2.15 viser at gjelden i de fem kommunene har økt fra 2004 til 2014, og at Bykle skiller seg ut ved at kommunen så å si er gjeldfri i dag. Til sammenligning utgjorde netto lånegjeld mellom 57 og 75 prosent av brutto driftsinntekter i de fire andre kommunene. Gjeldsveksten er størst i Vinje og minst i Bygland. Det hører til historien at flere av kommunene har framtidige investeringsplaner, som trolig vil bidra til at gjelden øker noe.

Figur 2.15 Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter



Kilde: Statistisk sentralbyrå, bearbejdet av Vista Analyse

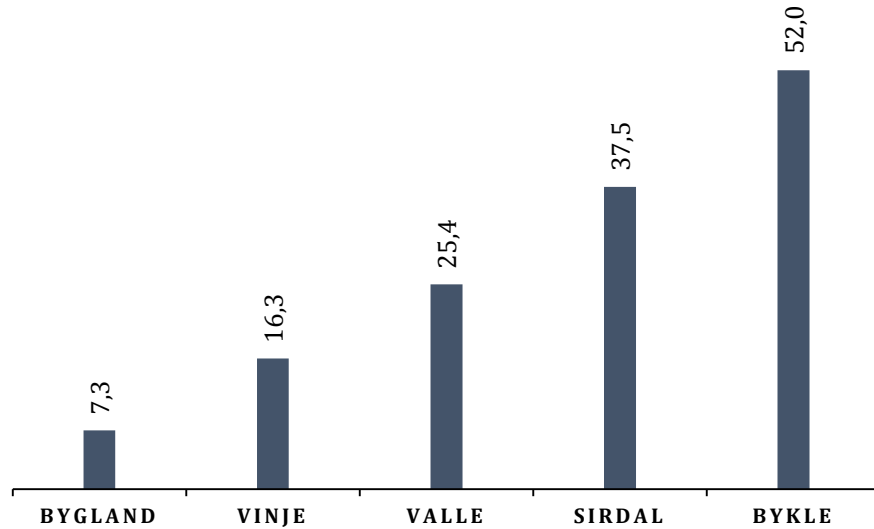
Det er viktig å nevne at kommunene Sirdal, Valle, Bygland og Bykle eier aksjer i Agder-Energi, på henholdsvis 2,07, 1,13, 1,11 og 0,74 prosent av totalt aksjeverdi. Disse aksjene en samlet markedsverdi på mellom 868 og 985 millioner kroner.⁹ Vinje kommune har ikke noe eierskap av denne typen, men eier eiendommen Berunuten på Hardangervidda på 90 000 dekar.

I tillegg til at alle fem kommuner eier betydelige verdier utover oppsatte bygninger og utbygd infrastruktur, har de samme praksis når det gjelder bruk av eiendomsskatt. Alle kommunene har innført eiendomsskatt på verk og bruk med den maksimale skattesatsen på 7 promille av eiendommens ligningsverdi. Selv om de har samme praksis, er det stor

⁹ Ifølge Pareto Securities er Agder Energi verdt mellom 17,2 og 19,5 milliarder kroner. 5,05 prosent av 17,2 og 19,5 milliarder er henholdsvis lik 868 og 985 millioner kroner.

variasjon i inntektene. Som vi ser av figur 2.16 har Bykle størst inntekter fra eiendomsskatt. Kommunen mottok 52 000 kroner per innbygger i 2014. Til sammenligning var eiendomsskatteinntektene på 7 300 kroner per innbygger i Bygland.

Figur 2.16 Inntekter fra eiendomsskatt i tusen kroner per innbygger i 2014



Kilde: Statistisk sentralbyrå, bearbeidet av Vista Analyse

3 Demokrati i en storkommune og med utvidet forpliktende samarbeid

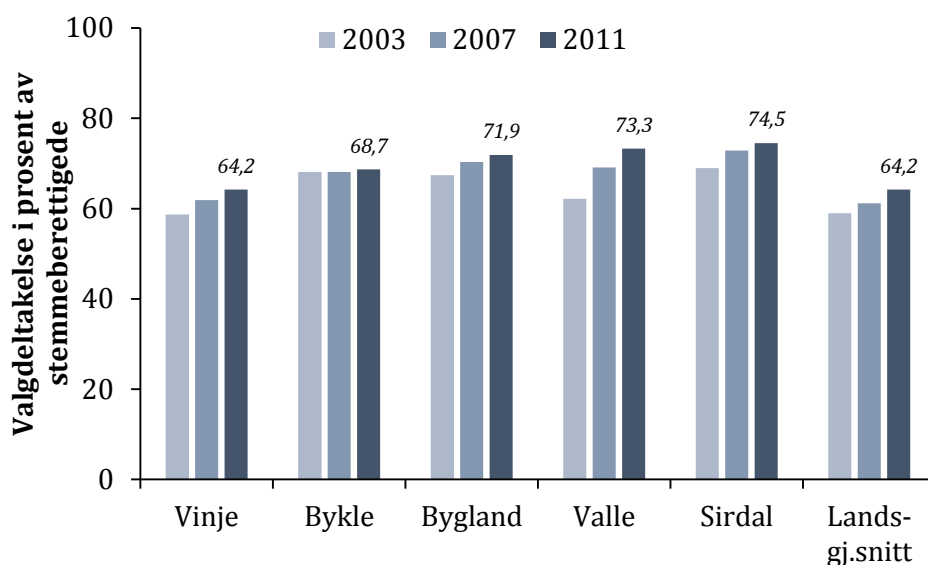
I vurderingen av hvilke konsekvenser en sammenslutning vil ha for lokaldemokratiet, kan det skilles mellom lokaldemokrati som et institusjonelt system for å kanalisere innbyggernes påvirkning på og medbestemmelse i lokale og regionale saker på den ene siden, og på den andre siden lokaldemokrati som ramme for lokalt og regionalt felleskap og tilhørighet. Begge deler vil bli berørt i dette kapittelet.

3.1 Valgdeltakelse

Dagens situasjon

Valgdeltakelsen varierer en del mellom kommunene. Ved siste kommunevalg i 2011 hadde Sirdal en deltakelse på 74,5 prosent, mens Vinje hadde en deltakelse som var om lag 10 prosent lavere enn Sirdal (64,2 prosent). Ved sist valg hadde Vinje en valgdeltakelse som er lik landsgjennomsnittet, mens de øvrige kommunene ligger til dels betydelig høyere enn landsgjennomsnittet. Samtlige kommuner har hatt en betydelig økning i deltakelsen gjennom de to siste valg (det tilsvarer utviklingen i resten av landet). Mest økning hadde Valle kommune med over 11 prosentpoeng, se figur 3.1.

Figur 3.1 Valgdeltakelse i prosent av stemmeberettigede



Kilde: Statistisk sentralbyrå, bearbeidet av Vista Analyse

Drøfting av konsekvenser

Det er vanskelig å si noe sikkert om valgdeltakelsen vil styrkes eller svekkes i en ny kommune. Tidligere undersøkelser, blant annet KS (2014), viser at kommunestørrelsen har liten betydning for valgdeltakelsen. I rapporten (ibid.) argumenteres det for at det å bo i en kommune med under 5 000 innbyggere ikke øker sannsynligheten for å delta i valg. En evaluering av fire kommunesammenslåinger (Brandtzæg m.fl., 2014) konkluderer med at valgdeltakelsen ikke vil bli påvirket den ene eller andre veien som følge av en sammenslutning i seg selv. I evalueringen ble det gjennomført en innbyggerundersøkelse hvor det blant annet ble stilt spørsmål om interessen for å avgi stemme ved kommunevalg har blitt større eller mindre som følge av kommunesammenslutningen. Resultatet

viste at interessen i gjennomsnitt hadde økt litt i fem av de tidligere kommunene, mens den hadde gått litt ned i tre. Dette inntrykket bekreftes også av SSBs statistikk over valgdeltakelse. Tre av de fire sammenslåtte kommunene hadde en valgdeltakelse ved kommunevalget i 2007 som var høyere enn det de tidligere kommunene samlet sett hadde ved valget i 2003. Dette var imidlertid en trend for hele landet. Det ble konkludert at valgdeltagelsen samlet sett ikke syntes å ha blitt påvirket av kommunesammenslutningene.

Tidligere gjennomganger av erfaringer fra kommunesammenslutninger viser at interessen blant innbyggerne for å påta seg politisk verv synes å ha blitt noe redusert i den sammensluttede kommunen. Men også dette føyer seg inn i en større nasjonal trend, noe som gjør det problematisk å konkludere om redusert interesse skyldes kommunesammenslutningen eller andre mer generelle samfunnsmessige utviklingstrekk. Når det gjelder interessen for å fremme synspunkter gjennom andre kanaler spriker funnene i tidligere studier. Noen viser redusert deltagelse etter kommunesammenslutning, mens andre studier viser at deltagelsen utenom valg er større i store kommuner fordi de har bedre utbygde systemer for bruker- og innbyggermedvirkning (Nilsen m.fl., 2012).

Imidlertid skal det understrekes at vi ikke har erfaringer med kommunesammenslåinger av fem kommuner og at fremtidig valgdeltakelse for Langfjella kommune selvfølgelig er uvisst.

Boks 3.1 Eksempler på forklaringer i variasjon i valgdeltakelse

- **Sosiale/demografiske forklaringer:** Sosiale/demografiske variasjoner mellom kommunene ser ut til å ha en viss betydning for hvorvidt velgerne bruker stemmeretten, spesielt arbeidsledighet: I kommuner med høy arbeidsledighet reduseres sannsynligheten for å delta.
- **Institusjonelle forklaringer:** Kommunestørrelse påvirker ikke valgdeltakelsen. Å bo i en liten kommune (under 5000 innbyggere) øker ikke sannsynligheten for å delta. For å teste dette ytterligere, har forskerne undersøkt ulike mål på kommunestørrelse (stemmeberettigede/folketetthet), uten å finne noen sammenheng av betydning.
- **Håndtering av konflikter:** Lokalpolitikernes håndtering av konflikter synes å være viktig for den lokalpolitiske stemningen i kommunen, og for mobilisering av velgere.
- **Politiske forklaringer:** Kommunene er svært forskjellige både med hensyn til antall partier, konkurransen mellom dem, og forekomsten av lokale lister. Men dette slår ikke ut på valgdeltakelsen.

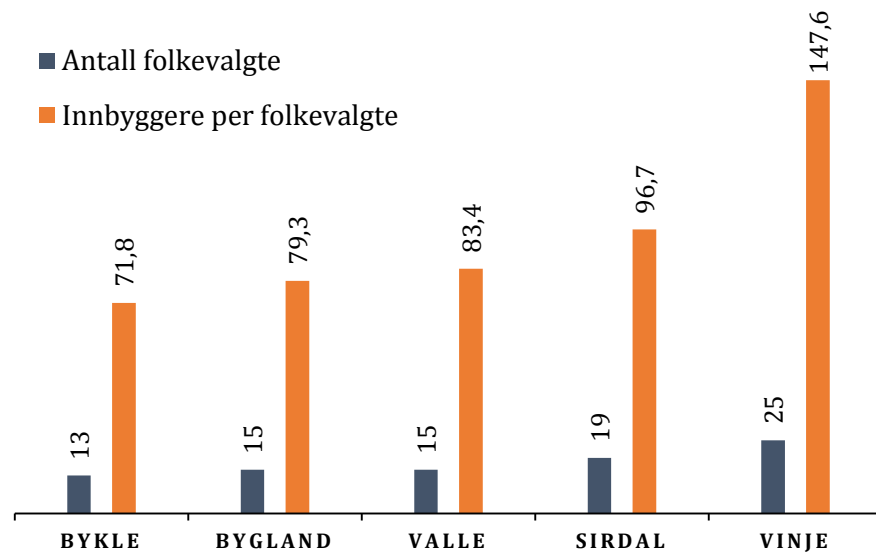
Kilde: KS (2014).

3.2 Kommunestyrene

Dagens situasjon

Samtlige av kommunene har flere kommunestyrerepresentanter enn kommunelovens minimumskrav, hvor det heter at kommuner under 5 000 innbyggere minst skal ha 11 representanter, se figur 3.2. Imidlertid varierer antall kommunestyrerepresentanter betydelig i kommunene. Vinje har flest, med 25 representanter, mens Bykle har 13. Det er også forskjeller når det gjelder antall innbyggere per folkevalgte. Vinje har 148 innbyggere per folkevalgte, mens Bykle har 72 innbyggere bak hver folkevalgte.

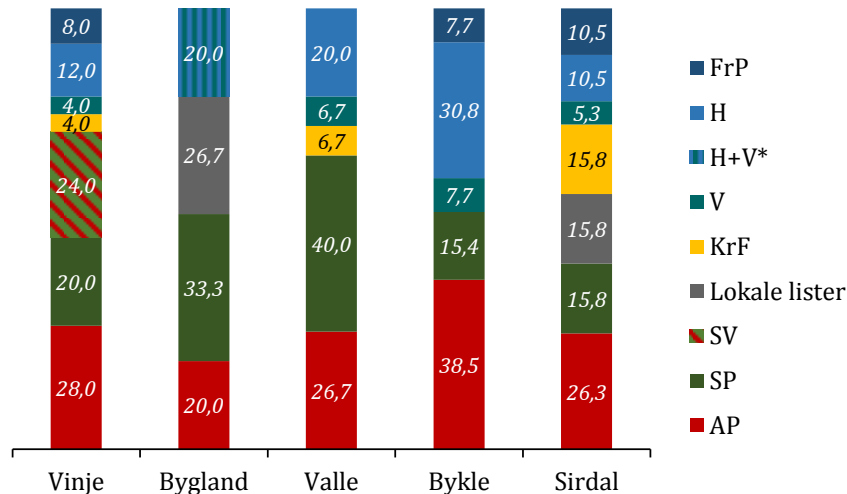
Figur 3.2 Antall folkevalgte og innbyggere per folkevalgt



Kilde: Statistisk sentralbyrå, bearbeidet av Vista Analyse

Som vi ser fra figur 3.3 er Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Venstre og Høyre representert i alle kommunene.

Figur 3.3 De fem kommunestyrenes partirepresentasjon, prosentandel med ulik partitilhørighet



*Høyre og Venstre stiller fellesliste i Bygland kommune. Kilde: Statistisk sentralbyrå, bearbeidet av Vista Analyse

Partitilhørighet for ordførerne er følgende:

- Sirdal: AP
- Vinje: SV
- Bykle: AP
- Valle: SP
- Bygland. SP

Drøfting av konsekvenser

Kommunestyrets størrelse. Vurderinger av kommunestyrets størrelse skjer i skjæringen mellom to hensyn. På den ene siden står hensynet til et bredt sammensatt og representativt kommunestyre, både partipolitisk og geografisk. På den andre siden står hensynet til et beslutningseffektivt (og kostnadseffektivt) organ. Det første hensynet vil trekke i retning av et kommunestyre med mange medlemmer, det andre hensynet peker i motsatt retning. Kommunestyrene står fritt til å vedta størrelsen på kommunestyret så lenge antallet medlemmer overstiger minimumstersklene kommuneloven fastsetter. En *Langfjella kommune* vil ha om lag 9 000 innbyggere og ifølge kommuneloven må et nytt kommunestyre ha minst 19 representanter.

Boks 3.2	Kommunelovens bestemmelser om antall representanter i kommunestyret
-----------------	--

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">▪ Mindre enn 5 000 innbyggere, minst 11 representanter▪ Mellom 5 000 og 10 000 innbyggere, minst 19 representanter▪ Mellom 10 000 og 50 000 innbyggere, minst 27 representanter▪ Mellom 50 000 og 100 000 innbyggere, minst 35 representanter▪ Over 100 000 innbyggere, minst 43 |
|--|

Kilde: Kommuneloven

I dag varierer antall innbyggere bak hver folkevalgte fra 72 i Bykle til 148 innbyggere per folkevalgt i Vinje. En konsekvens av en sammenslutning vil bli at det blir færre folkevalgte i kommunestyret per innbygger. Det kan virke urealistisk at det nye kommunestyret skal ha 103 representanter som tilsvarer nåværende antall totalt. Dersom en legger lovens minimumskrav til grunn, vil det stå om lag 468 innbyggere bak hver folkevalgt. Imidlertid har de fem kommunene og de fleste øvrige kommuner i landet valgt å ha kommunestyrer utover lovens minstekrav. Et nytt kommunestyre med for eksempel 29 representanter gir 307 innbyggere bak hver folkevalgt. Ved 31 representanter ville antallet blitt 287.

Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger viser at resultatet gjerne blir at det nye kommunestyret får tilsvarende, eller noe høyere antall representanter enn antallet i den av de tidligere kommunene som hadde flest representanter. Erfaringene viser videre at antall representanter ofte har blitt redusert fra kommunesammenslutningstidspunktet. Det varierer om sammenslutningen har skjedd samtidig med valg. I noen tilfeller har det vært gjennomført i forbindelse med ordinært kommunestyrevalg, andre ganger er det gjennomført ekstraordinært valg til nytt kommunestyre i forbindelse med stortingsvalg. En overgangsløsning har også vært at sammenslutningen gjennomføres uten valg, men at eksisterende kommunestyre i en av kommunene utvides med representanter fra kommunestyret fra den andre kommunen.

Tabell 3.1 Størrelse på kommunestyret i gamle og sammenslåtte kommuner

År	Kommune 1		Kommune 2		Første valg i ny kommune		Valg 2011
2002	Ramnes	25	Våle	25	Re	31	25
2005	Skjerstad	13	Bodø	39	Bodø	39*	39
2006	Tustna	17	Aure	21	Aure	23	21
2006	Ølen	21	Vindafjord	19	Vindafjord	33	25
2008	Frei	23	Kristiansund	45	Kristiansund	45	45
2012	Mosvik	13	Inderøy	27	Inderøy	31	31
2013	Harstad	35	Bjarkøy	13	Harstad	37	(35)**

* Sammenslutningen ble ikke gjennomført i forbindelse med valg. I stedet ble Bodø kommunestyre utvidet med to representanter fra gamle Skjerstad kommunestyre fram til første ordinære valg i 2007.

** Kommunestyret i den nye kommunen skal ha 35 representanter. Fra sammenslutningstidspunktet 01.01.2013 og fram til konstituering etter ordinært kommunestyrevalg i 2015 blir kommunestyret i Harstad utvidet med to representanter fra kommunestyret i Bjarkøy.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Kommunene Andebu, Stokke og Sandefjord har nylig vedtatt sammenslåing fra 2017. I perioden fram til 2019 skal kommunestyret har 57 representanter. Fra 2019 skal antallet reduseres til 45.

Partienes organisering. En kommunesammenslåing vil endre de kommunale partiorganisasjonenes geografiske horisont for sitt arbeid. I programarbeid og andre partiaktiviteter må de fange opp hele den nye kommunen. Sammenslåing vil også endre fylkestilhørigheten for noen av kommunene. Lokallagene vil komme inn i et større fylkespartilag med flere medlemmer.

Geografisk representasjon. Når det gjelder geografisk representasjon fra de ulike deler av en kommune er dette et hensyn som de politiske partiene må ivareta i sine nominasjonsprosesser.¹⁰ Det er ingen mekanismer i valgloven for kommunene som sikrer en geografisk balanse i et framtidig kommunestyre. Disse antatte konsekvensene er i varierende grad undersøkt i gjennomførte evalueringer av de senere års kommunesammenslutninger. I Telemarksforsknings evaluering av fire kommunesammenslutninger i perioden 2005-2008 blir det pekt på at med hensyn til geografisk representasjon har partiene lagt vekt på å tenke på hele kommunen når de har utarbeidet valglistene for de nye kommunene. Kommuner som har slått seg sammen med større bykommuner har god representasjon i henhold til folketallet i de nye kommunene (Brandtzæg, 2009). I tillegg til partienes nominasjoner vil også velgernes oppføring av «slengere» og kumuleringer påvirke den geografiske representasjonen.

Kommunestyrets størrelse har åpenbart betydning for muligheten for bred geografisk representasjon. Jo flere mandater til fordeling, jo bedre mulighet for å nominere og velge inn kandidater fra alle deler av den nye kommunen. Isolert sett vil hensynet til geografisk

¹⁰ Partiene kan eventuelt samarbeide og gjøre avtaler som sørger for bred geografisk representasjon i sine nominasjoner. En slik mulighet gjelder primært de store partiene som har mange mandater "å spille på".

representasjon derfor kunne trekke i retning av et kommunestyre med mange representanter. Men også dette må avveies mot andre hensyn, som voksende utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig antall personer som er villige til å påta seg lokalpolitiske verv/stå på valgliste.

En Langfjella kommune kan også ha som konsekvens at det etableres bygdelister for eksempel knyttet til de nåværende kommuner og at disse får en sterkere posisjon i forhold til partilister. En slik utvikling kan få konsekvens for arbeidet med utvikling av fellesskap og en felles politisk styring av den nye kommunen. På den annen side fremføres det argumenter om at kommunereformen kan redusere bygdelistenes betydning (dersom de er knyttet til bygder innad i kommunene, fordi kommunen blir større og dermed blir nedslagsfeltet til den lokale bygdelista mindre i prosentdel og poenget med å stemme på bygdelistene kan bli redusert).¹¹

3.3 Potensial for nye oppgaver

En ny *Langfjella kommune* kan ha potensial for å overta nye oppgaver som i dag ligger til fylkeskommunen og regional stat jf. Meld St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner*. Regjeringen tallfester ikke innbyggergrunnlag i meldingen. Imidlertid vil Langfjella kommune med 9 000 innbyggere ligge et godt stykke under Ekspertutvalget for kommunereformens normeringer, der 15 000-20 000 innbyggere anbefales for kommunal overtakelse av mange oppgaver. Dersom Langfjella anses stor nok av regjeringen/Stortinget, vil en oppgaveoverføring til kommunene innebære at lokalpolitikkerne få økt ansvar for kommunens utvikling og tjenesteproduksjon. Det er en grunnleggende demokratisk verdi at de som erfarer konsekvensene av politikk også bør ha innflytelse på politikktutforming. Dersom flere oppgaver legges til kommunen, kan det også øke interessen for lokaldemokratiet både blant velgerne og politiske kandidater.

3.4 Mindre interkommunalt samarbeid

Langfjella kommune kan potensielt medføre avviking av mange av de nåværende interkommunale ordninger (se avsnitt 9.1), siden kommunen kan få nok kompetanse og kapasitet til selv å ivareta oppgavene på en effektiv måte. Oppgavene vil da ivaretas av kommunestyret, som står til ansvar for innbyggerne gjennom valg og én administrasjon med delegerede fullmakter fra samme kommunestyre. En større kommune vil også kunne stå bedre imot pålegg om interkommunalt samarbeid på ulike oppgaveområder. I Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen - Nye oppgaver til større kommuner*, varsler regjeringen at de vil utrede muligheten for å pålegge interkommunalt samarbeid som en løsning hvor geografiske avstander gjør at kommuner ikke kan slå seg sammen. Ved siden av store geografiske avstander vil kommunenes fagkompetanse være en sentral faktor i vurderingen av når det vil kunne være aktuelt å anvende bestemmelsen. Ifølge regjeringen vil den framtidige kommunestrukturen og omfanget av nye oppgaver til kommunene kunne avgjøre omfanget av slike pålagte samarbeidsordninger.

Det kan ha en demokratisk verdi at flest mulige oppgaver ivaretas av en kommune selv fordi oppgaveløsning gjennom interkommunalt samarbeid innebærer indirekte demo-

¹¹ <http://www.nrk.no/rogaland/kan-bli-slutten-for-bygdelister-1.12213769>

krati, og dermed svekket mulighet for innbyggerne å utøve innflytelse på oppgaveløsningen gjennom sine valgte representanter. Politikere i de styrende samarbeidsorganer vil ikke være direkte valgt til å prioritere oppgaver for innbyggere i nabokommuner. Interkommunalt samarbeid kan også innebære større distanse mellom kommunestyrene og administrasjonen enn dersom oppgaveløsningen ivaretas i egen kommune. Interkommunalt samarbeid kan også redusere mulighetene de folkevalgte har til å se flere oppgaver i sammenheng, og svekke innbyggernes muligheter til å følge med på hvilke beslutninger som treffes hvor. I tillegg kan interkommunalt samarbeid være prosessuelt krevende og nødvendiggjøre tiltak for forankring og felles forståelse for nivå på og prioriteringer av oppgaveløsningen. Interkommunalt samarbeid kan også være mindre beslutningseffektivt enn om oppgaveløsningen ivaretas av den enkelte kommune.

Imidlertid kan tiltak gjennom utvikling av gode styringsmodeller og forankring av samarbeid i kommunestyrene bidra til å møte viktige hovedinnvendinger mot interkommunalt samarbeid. Innvendingen mot interkommunalt samarbeid i et demokratisk perspektiv bør også ses i lys av hva det samarbeides om. For eksempel er administrative og/eller tekniske oppgaver samfunnsområder det er knyttet mindre politisk interesse til.

Erfaringer med interkommunalt samarbeid er blant annet drøftet i NIVI-notat 2010:3 Status for interkommunalt samarbeid og aktuelle veivalg og ECON-rapport: 2006-057 Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring,

3.5 Påvirkningskraft

Lokaldemokrati handler også om å målbære innbyggerne og næringslivets interesser. En *Langfjella kommune* kan i kraft av størrelse, innbyggere og ressursgrunnlag få større regional gjennomslagskraft til å påvirke og arbeide for regionens og de ulike kommunedelenes felles interesser overfor statlige og fylkeskommunale myndigheter. En ny kommune kan også bidra til å forene de nåværende kommunenes felles interesser og perspektiver overfor omverdenen. Økt påvirkningskraft og en mer innflytelsesrik kommune kan styrke interessen og engasjementet om lokalpolitikken. På den annen side kan det innvendes at fem kommuner og ordførere kan ha minst like mye innflytelse overfor omverdenen og budskapet kan gjentas i ulike sammenhenger.

3.6 Identitet og tilhørighet

Kommunene er lokaldemokratiske institusjoner og skal ivareta beslutninger på det lokale fellesskapets vegne. Ideelt sett bør kommunene som ramme for lokaldemokratiet utgjøre et mest mulig naturlig politisk rom som folk føler seg knyttet til og som er naturlig å engasjere seg i forhold til. Identitet og tilhørighet legger dermed grunnlag for hvilke konsekvenser en kommunesammenslåing kan tenkes å ha. Spørsmålet er om *Langfjella kommune* vil omfatte kommuner som har viktige fellestrekk og kjennetegn som gir tilhørighet og identitet, og som knytter det geografiske området sammen. Har innbyggerne en felles identitet og et potensial for felleskap som kan være samlende for utviklingen av en ny kommune til tross for avstander, manglende senter, fjelloverganger og ulikheter mellom kommunene?

Indikatorer for tilhørighetskartlegging kan være grad av felles historikk og tradisjoner, språk og dialekter, lokale medier, pendling og andre strukturelle kjennetegn ved kommunene. Begrepet identitet skiller mellom «oss» og «de andre» og viser til elementer som følelsen av tilhørighet og samhørighet er knyttet til. Gjenkjennbarhet er ett sentralt

stikkord. Elementer som vi kjenner oss igjen i, for eksempel i landskapet i hjembygda, spesielle bygninger, idrettsklubber eller dialekter, kan bidra til å gi en følelse av enhet, tilhørighet og samhörighet (Frisvoll og Almås, 2004 og 2014). I kartleggingen finner vi både fellestrekk og ulikheter mellom kommunene og/eller grupper av kommuner i Langfjella.

Boks 3.3 Kommunenes inndelingshistorikk*

Setesdals-kommunene besto i 1838 av kommunene Bygland og Valle. Bykle ble skilt fra Valle i 1902. Hylestad ble skilt fra Valle i 1915, men slått sammen med Valle igjen i 1962.

I 1849 ble Tonstad og Øvre Sirdal skilt ut av Bakke kommune og dannet Sirdal kommune. I 1902 ble Sirdal delt i Øvre Sirdal og Tonstad, men slått sammen igjen til Sirdal kommune i 1960.

Vinje kommune ble opprettet i 1838, men deler av kommunen ble skilt ut til Rauland kommune i 1860. Rauland ble igjen innlemmet i Vinje kommune i 1964.

*Det har ellers vært mindre grensejusteringer i perioden fra 1838 da formannskapslovene og dermed grunnlaget for kommunene trådte i kraft. Kilde: NOU 1992: 15 *Kommune og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*.

Identitets og tilhørighetsbærere

Samtlige kommuner er typiske distriktskommuner med store areal, store avstander og relativt lave innbyggertall. Kommunene er fjell- og landkommuner og ingen av dem har sentre med bylignende kjennetegn og funksjoner. Det er ingen urban kultur eller kystkultur i noen av kommunene. Næringsgrunnlaget og mye av fritidstilbudet er i betydelig grad knyttet til bruk av naturressurser. Felles for kommunene er også villreinstammen i regionen, omtalt nærmere i kapittel 4. Heiene i Sirdal er sammen med Setesdalsheiene den sørligste utløper av det store høyfjellsområdet i det indre av Sør-Norge. En informant som kan illustrere poenget uttrykker seg slik: *Vi er fjellfolk og ikke byfolk - og vi markerer ikke starten på hummersesongen slik de gjør langs kysten, men starten på jaktseasonen.*

Samtlige av kommunene er nynorskkommuner. Bruk av nynorsk som offisiell målform kan være en felles identitetsbærer for samtlige av kommunene. Når det gjelder dialekter, høres det klassiske Setesdalsmålet i Bygland, Valle og opp til kirkebygda i Bykle (Store norske leksikon). Imidlertid er den opprinnelige dialekten på Hovden mer samsvar med dialekten i Vinje. Ifølge samme leksikon har imidlertid Setesdalsmålet fellestrekk med dialekter både i Sirdal og Vinje. Det kan fortelle oss om at innbyggerne historisk sett har hatt fellesskap og dermed også fått utviklet et språklig fellesskap og likheter når det gjelder dialekt. For eksempel gikk ferdselen i Setesdal i tidligere tider over heiene til Stavanger og Telemark. Gjennom handel var Setesdal fra gammelt av mest knyttet til Stavanger og ikke Kristiansand. Dalen ble sterkere knyttet til Kristiansand da hovedveien ble ferdig til Valle 1847 og forlenget til Bykle 1878. Senere samme århundre kom blant annet Setesdalsbanen, som bidro til at Kristiansand etter hvert ble det naturlige handels-senter for dalen.

Ett annet felles kjennetegn er at folkemusikk, håndverkstradisjoner og andre tradisjonelle kulturformer står sterkt, for eksempel bunadstradisjonen. Setesdals-kommunene står nok nærmere hverandre enn de to øvrige kommuner med en felles folkemusikk-, bygg og håndverkstradisjon, felles bunad, en relativt lik historie som del av samme dalføre og

samme fylke. Bygland, Valle og Bykle var også del av samme fogderi fram til 1919. Vinje har tilsvarende også en rik folkemusikk og ikke minst forfattertradisjon, men inngår i Vest-Telemark i en kulturhistorisk sammenheng. Sirdal har dels vært orientert mot Stavanger og Rogaland og dels mot nabokommunene lenger sør i Vest-Agder. Imidlertid gjelder dette også flere andre fjellkommuner i Sør-Norge.

Når vi ser på mulige identitetsbærere i dag, kan gjentatte samhandlingsmønstre skape en felles tilhørighet, men det er ikke spesielt omfattende inn - eller utpendling i noen av kommunene i regionen sammenlignet med kommuner i mer tettbebygde strøk eller sammenhengende byområder. Utpendlingen fra Bygland er prosentvis størst der 42 prosent av arbeidstakerne pendler ut av kommunen. De fleste av disse pendler til Evje og Hornnes, deretter følger Kristiansand. I Vinje pendler om lag 33 prosent av arbeidsstokken. De fleste av disse pendler til Tokke, deretter følger Oslo og Seljord. I Valle er utpendlingen på 28 prosent av arbeidsstyrken, flest pendler til Bykle, deretter følger Kristiansand og Evje og Hornnes. Sirdal og Bykle har en utpendling på henholdsvis 18 og 20 prosent. For Sirdals del skjer pendlingen i størst grad til kommunene på Nord-Jæren og for Bykles del til Valle og deretter Kristiansand. Tallene for innpendlingen viser samme mønster. Se avsnitt 5.3 for mer om arbeidsmarkedsintegrasjon.

Norsk institutt for by og regionforskning (Gundersen F. og D. Juvkam, 2013) plasserer kommunene i fire ulike bolig- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner). Valle er plassert sammen med Bykle i samme region, Vinje er plassert sammen med Tokke, Bygland sammen med Evje og Hornnes, mens Sirdal utgjør en egen region. Utgangspunktet for inndelingen er senterkommuner som tillegges omland ut fra innpendling og reiseavstand fra nabokommunene.

Elevene i kommunene sogner til ulike videregående skoler. Elevene fra Setesdalskommunene har Setesdal videregående skole som primærskole, mens elevene i Vinje har Vest-Telemark videregående skole og Rjukan videregående skole som sine nærmeste skoler. Foruten Sirdal videregående skole (idrettsfag) sokner elevene i Sirdal primært til Lister videregående skole (med 5 lokale avdelinger i Lister-regionen). Elevene i Sirdal benytter også Dalane Videregående skole i Egersund.

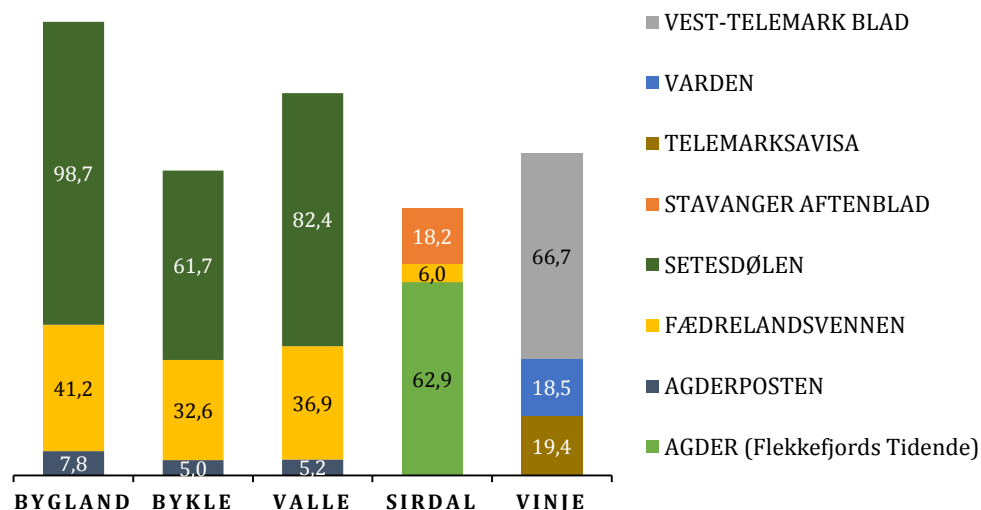
Pendlingstallene og analysene fra NIBR forteller oss at det ikke er særlig samhandling ved pendling mellom de fem kommunene som helhet. Pendlingen orienterer seg i ulike retninger: Sirdal mot Nord-Jæren, Vinje lenger mot sørøst og Setesdalskommunene sørover. Det er en viss pendling mellom Setesdalskommunene, men i hovedsak arbeider og bor arbeidstakerne i samme kommune.

Lokale medier kan være identitetsbærere og setter dagsorden og rammer for nyhetsinformasjon og samfunnsdebatten. Lokalaviser er viktige byggere av interkommunal identitet fordi de på mange måter fastsetter innbyggernes oppfatning av nyhetsbildet og den politiske dagsordenen. Saker som står i lokalavisene, står i avisa nettopp fordi de oppfattes som relevante for avisas nedslagsområde. Slik kan nyhetsbildet og hendelser i en kommune bli spredd til nabokommunene og medvirke til kjennskap og felles tilhørighet.

Felles for Sirdal og Setesdalskommunene er at samtlige inngår i NRK-Sørlandet dekningsområde. Vinje inngår i NRK Telemark og NRK Østafjells distriktssendinger.

Papiravisenes husstandsdekning viser likheter og forskjeller mellom kommunene, se figur 3.4. Setesdølen er det desidert største lokalavisen for innbyggerne i Bygland, Valle og Bykle. Deretter følger regionavisen Fedrelandsvennen. I Sirdal er det Agder (Flekkefjords tidende) som er desidert største avis. Deretter følger regionavisen Stavanger Aftenblad. I Vinje er Vest-Telemark blad desidert størst dekning fulgt av Telemarksavisa og Varden.

Figur 3.4 Lokalaviser og dekningsgrad i prosent av samtlige husstander*



*Samlet dekningsgrad overstiger 100 prosent for kommunene Bygland, Valle og Vinje, det skyldes at flere husholdninger abonnerer på flere aviser. Kilde: aviskatalogen.no, bearbeidet av Vista Analyse AS

Mulighetene og utfordringene for å bygge interkommunal identitet

De fem kommunene har mange felles kjennetegn som indikerer potensial for utvikling av en ny kommune basert på flere fellestrekk. Følgende fellestrekk kan framheves som viktige felles identitetsbærere:

- Kommunene er distriktskommuner med store arealer. Kommunene er fjell- og landkommuner og ingen av dem har sentre med by-lignende kjennetegn og funksjoner. Det er ingen urban kultur i noen av kommunene.
- Næringsgrunnlaget og fritidstilbudet er i betydelig grad knyttet til bruk av fjell, hei og naturressurser. Felles for kommunene er også villreinstammen i regionen, se kapittel 5.
- Dialektene på østsiden av fjellet har mange likhetstrekk og reflekterer at innbyggerne har lang felles historie og kultur.
- Kommunene har en kulturhistorisk tradisjon for eksempel innenfor folkemusikk og håndverkstradisjoner som også har mange likhetstrekk.

Langfjella kommune kan dermed sies å omfatte kommuner som i dag har fellestrekk og kjennetegn for tilhørighet og identitet som kan binde kommunene sammen og som har potensial for samlende utvikling av felles kommune. Innbyggerens tilhørighet må også ses i et dynamisk perspektiv, der det vil skje endringer over tid. Ved en sammenslåing kan ulike typer tiltak og prosesser bidra til oppbygging av en ny kommunetilhørighet, ikke

minst gjennom felles institusjonsbygging, arrangementer, interessehevding overfor omverdenen, symbolbruk og markedsføring av den nye kommunen i offentligheten.

Samtidig er det grunn til å påpeke store avstander, manglende senter, fjelloverganger og andre ulikheter. Det er viktige forskjeller mellom samtlige av kommunene, men antagelig mest mellom Sirdal og Vinje og Setesdals-kommunene. Setesdal er i seg selv et «identitetsfyrtårn» og kommunene har tettere historisk bånd, mer samarbeid og kommunikasjonsmessig samhandling enn de to øvrige kommunene. Kommunene er del av samme fylke, det er en viss pendling mellom dem og Setesdølen og Fedrelandsvennen er de viktigste avisene. Det er også andre forhold ved kommunene som kan hemme utvikling av en felles kommunal identitet for *Langfjella kommune*. For eksempel påpeker en rapport fra Norsk senter for bygdeforskning¹² at blant annet sterke stedsnavn, jevnstore kommunesentre, topografiske barrierer (fjord og fjell) og geografiske avstand kan hemme potensialet for utvikling av en ny og felles kommunal tilhørighet.

På den annen side kan det være en fordel at ingen av kommunene utgjør en utkant eller et klart senter. Utviklingen av en ny kommune vil være basert på jevnbyrdige parter og ingen vil alene ha kraft nok til å ta styringen over samfunns- og identitetsutviklingen basert på lokale ønsker slik tilfellet kan være ved en senterkommune med omlandskommuner.

3.7 Muligheten for nærdemokratiske ordninger - lokalstyrer

Nedenfor drøftes ulike modeller for nærdemokratiske ordninger/lokalstyrer i en ny kommune. En begrunnelse for å etablere lokalstyrer er å ivareta nærhet mellom folkevalgte og innbyggerne. Etablering av lokalstyrer kan bidra til økt lokal deltakelse, gi bedre og lokalt tilpassede politiske beslutninger, samt fremme stedstilknytning og bygge opp under lokal identitet.¹³ Ved flere tidligere kommunesammenslåinger har det blitt innført ulike former for lokalstyrer og nærdemokratiske ordninger.

Modellene som presenteres legger til grunn at lokalstyrene sammenfaller med de nåværende kommunene. Begrunnelsen er at innbyggerne i de nåværende kommunene er et innarbeidet geografisk område innbyggerne i minst 60 år har hatt et forhold til og det kan bidra til at lokalstyrene oppleves som relevante og legitime og et naturlig politisk rom å drive lokalt samfunnsarbeid i. En viktig innvendig mot etableringen av lokalstyrer er at det kan hindre ønsket integrasjon mellom ulike lokalsamfunn i en ny kommune. Etableringen av lokalstyrer kan vanskeliggjøre utvikling av en felles ny kommunal identitet og felles plattform for utvikling av hele den nye kommunen.

Modeller for lokalstyre kan variere med hensyn til om de formelt skal få delegert myndighet fra kommunestyret eller om lokalstyrene skal ha en rådgivende funksjon, hvilke oppgaver styrene skal ivareta, sammensetning og hvem som skal ha ansvar for å peke ut/velge representantene til styrene.

¹² Norsk senter for bygdeforskning (2014) Kommunesammenslåing og identitet – betyr identitet noe i teknokratenes lekegrind?

¹³ Nærdemokratiske ordninger. Notat levert til Distriktssenterets verksted om nærdemokratiske ordninger 23. oktober 2014. Marte Winsvold, NIBR.

Formelle forhold

Kommunelovens §12, se boks 3.4, gir kommunen ganske vidtgående fullmakter til å etablere nærdemokratiske ordninger. Loven gir kommunene stor frihet til å organisere slike utvalg. Kommunestyret kan velge om det skal oppnevne medlemmene av kommunedelsutvalgene eller om de skal direktevelges samtidig med valget til kommunestyret (jf. forskrift om direkte valg til kommunedelsutvalg av 3. januar 2003).

Boks 3.4 Kommunelovens §12 – Om kommunedelsutvalg

1. Kommunestyret kan selv opprette kommunedelsutvalg for deler av kommunen. Kommunestyret velger selv medlemmer og varamedlemmer til utvalget, og blant medlemmene leder og nestleder.
2. Kommunestyret selv kan fatte vedtak om at medlemmene til ett eller flere kommunedelsutvalg i kommunen skal velges av innbyggerne i vedkommende kommunedel (direkte valg). Der medlemmene til kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg, velger utvalget selv leder og nestleder.
3. Kommunestyret fastsetter selv kommunedelsutvalgenes arbeidsoppgaver. Kommunedelsutvalg kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker vedrørende kommunedelen hvor ikke annet følger av lov.
4. Kommunedelsutvalget kan gi lederen, et arbeidsutvalg eller lederen av administrasjonen i kommunedelen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet.
5. Kommunestyret kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge kommunedelsutvalg. Dette gjelder ikke når kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg.
6. For gjennomføringen av direkte valg til kommunedelsutvalg gjelder bestemmelsene i valgloven så langt de passer.
7. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om direkte valg til kommunedelsutvalg.

Kilde: Kommuneloven

Eksempler på nærdemokratiske ordninger

Vi har mange eksempler på nærdemokratiske ordninger som varierer når det gjelder grad av formalisering, oppgaver og sammensetning av lokalutvalgene.

Kommunedelsutvalg i Bodø. Bodø kommune har fire kommunedelsutvalg (Saltstraumen, Kjerringøy, Tverlandet og Skjerstad). Det er utarbeidet rammevedtekter for utvalgene vedtatt av bystyret. Kommunedelsutvalget skal ta vare på interessene til innbyggerne i saker som er viktig for lokalmiljøet. Det kan for eksempel være saker som omhandler bosetting, samferdsel og næringsutvikling. Utvalgene skal være bindeledd mellom den kommunale forvaltningen og innbyggerne. De skal også ta initiativ til egne saker. Kommunedelsutvalget er direktevalgte representanter og består av syv ordinære medlemmer. Alle personer over 18 år med bostedsadresse innenfor det aktuelle nærområdet

kan velges. Medlemmene velges for fire år av gangen ved kommunevalget. Lag, foreninger og enkeltpersoner kan komme med forslag på kandidater.

Kommunedelsutvalgene er et initierende og rådgivende organ for administrasjon og øvrige politiske organer i Bodø kommune, slik at endelige beslutninger kan fattes på et best mulig grunnlag. Kommunedelsutvalget er ikke eget forvaltningsorgan og kan derfor ikke delegeres beslutningsmyndighet. For øvrig kan bystyret tillegge kommunedelsutvalgene oppgaver eller myndighet etter nærmere vurdering. Lokalutvalgets viktigste arbeidsområder er:

- Plansaker og andre saker som spesielt berører kommunedelsutvalgets område skal sendes til kommunedelsutvalget for uttalelse/medvirkning tidligst mulig i en utrednings-/arbeidsprosess.
- Ivareta og fremme lokalområdets interesser overfor kommunens politiske organer.
- Nye driftstiltak, prosjekter og investeringer skal godkjennes og forankres i kommunens økonomiplaner og godkjennes av bystyret.
- Være kontaktledd mellom den kommunale forvaltning og lokalmiljøet.
- Utarbeide strategier og fremme forslag til utvikling av lokalmiljøet på områder som: Bosetting, oppvekstmiljø, helse, omsorg, arealdisponering, kommunikasjon, service, sysselsetting, næringsutvikling, - og på øvrige områder av interesse for lokalbefolkningen

For administrativ støtte for arbeidet er det avsatt egne sekretariatsressurser (50 prosent stilling) til å støtte opp om kommunedelsutvalgets arbeid.

Kommunedelsutvalgene utarbeider årsmeldinger som legges fram for bystyret til orientering. Kommunedelsutvalgene har inntil 10 minutter taletid hver i komiteene ved oppstart av møte hvor de kan gi innspill og kommentarer til saker som skal opp til behandling i møtet. De er også anledning til å ha inntil 5 minutter taletid hver i bystyret ved oppstart av møte. I tillegg er kommunedelsutvalgene invitert til en årlig presentasjon av sitt arbeid i bystyret.

Skjerstad ble slått sammen med Bodø i 2005, og i forbindelse med sammenslåingen har de fått noen tilleggsoppgaver i den kommunedelen. Blant annet har Skjerstad en overbygning på kulturområdet som heter Kulturarv Skjerstad. Det er også et Bygningsvernprosjekt som faglig hører under kulturkontoret, men som også er tuftet på Kulturarv Skjerstad. Utvalget har også ansvaret for å gi tillatelser til motorisert ferdsel i utmark i denne delen av kommunen. I tillegg er det et servicetorg med tre ansatte i kommunehuset til tidligere Skjerstad kommune. De yter service til de knapt tusen innbyggerne i Skjerstad og ivaretar blant annet byggesaker osv.

Utviklingslag og bydelsråd i Tromsø. I Tromsø er lokalsamfunnet organisert i 20 utviklingslag i distriktet og 10 bydelsråd. Alle innbyggere i det geografiske området er medlemmer, og kan velge representanter inn i styret. Deretter velger styrene et felles AU (seks personer), som gjør det meste av koordineringen opp mot kommunen. Utviklingslagene og bydelsrådene har stor frihet i hvordan de vil organisere seg, og hva slags aktivitetsnivå og -retning de legger seg på. Formålet med utviklingslagene og bydelsrådene er å arbeide for kulturell, sosial og næringsmessig utvikling av bygdene og byområdene.

Utviklingslagene og bydelsrådene er ment å være frittstående, partipolitiske uavhengige foreninger og råd som skal fungere som lokalsamfunnenes samlende kontaktpunkt mot kommuneadministrasjonen.

Kommunen har også årlige fellesmøter med utviklingslagene og bydelsrådene, forsøker å stille på alle lagenes årsmøter, og AU har fast månedlig møte med to politikere (varaordfører pluss en heltidspolitiker). Tidligere hadde utvalgene også en administrativ rådgiver i kommuneadministrasjonen som gjorde en del av det administrative arbeidet for dem. Dette har de ikke lenger, noe som blir presentert som en utfordring (Hanssen m.fl., 2013). Utviklingslagene og bydelsrådene har imidlertid en administrativ kontaktperson (leder for kultur, idrett og oppvekst). Ifølge NIBR (Hanssen m.fl., 2013) ser organiseringen i AU ut til å være et godt grep, ved at AU fungerer som spydspiss inn mot kommunen og kan ta direkte kontakt med politisk og administrativt nivå i kommunen.

Kommunen bidrar med noe driftstilskudd, men svært mye av arbeidet er frivillig. Utviklingslagene og bydelsrådene kobles opp mot kommunale plan- og beslutningsprosesser ved å fungere som høringspart i plansaker. Kommunene har dessuten en mal for nettsider som utviklingslagene og bydelsrådene kan ta i bruk, som er linket opp mot kommunens internettsider.

By- og grendeutvalg i Øvre Eiker. I Øvre Eiker kommune er det etablert seks grendeutvalg som skal være et viktig tiltak i arbeidet for at innbyggerne skal delta i samfunnsutviklingen i Øvre Eiker. Grendeutvalgenes formål er å være samarbeidspartner og pådriver inn mot kommunen i alle saker som grendeutvalget finner det riktig å ta tak i, som er samlende og til beste for bygda. Alle grendeutvalgene har vedtekter som er noenlunde like (www.distriktssenteret.no).

Hvert grendeutvalg skal bestå av syv personer. Det er en valgkomite i hver grend som kommer med forslag på personer som alle velges på årsmøtet som holdes innen utgangen av februar. De fleste grendeutvalgene har styremøter en gang per måned. Alle grendeutvalgene har egne hjemmesider med informasjon om det som foregår i grenda.

Ifølge Distriktssenteret (Distriktssenteret, 2014) var utgangspunktet for å opprette grendeutvalg å initiere gode prosesser på stedsutvikling. Stedsutvikling er et hovedsatsingsområde i Øvre Eiker sitt utviklingsarbeid. De arbeider derfor etter en plan for hvilke av de seks tettstedene som skal prioriteres med investeringstilskudd på hvilket år. Det er grendeutvalgenes ansvar å få fram ideene fra innbyggerne, involvere de i utviklingsarbeidet og gjennomføre gode prosesser. Grendene har sine planer klare når de økonomiske ressursene. Ifølge Distriktssenteret viser denne arbeidsformen at spleiselag og stor grad av dugnadsinnsats realiserer planer som kommer fra innbyggerne selv.

De seks grendeutvalgene får overført 20 000 kroner per år. Det varierer hva grendeutvalgene bruker midlene til, men ingen bruker de til honorering av styreverv. Plankontoret i Øvre Eiker kommune har en kontaktperson til hvert av de seks grendeutvalgene. Saksbehandleren er det daglige bindeleddet mellom aktiviteten i grendene og kommunen og har både en veileder og en koordinatorrolle. Ifølge Distriktssenteret er vedtektene som Øvre Eiker kommune har vedtatt for grendeutvalgene konkrete og gir en tydelig retning for viktigheten av grendeutvalgene sitt arbeid.

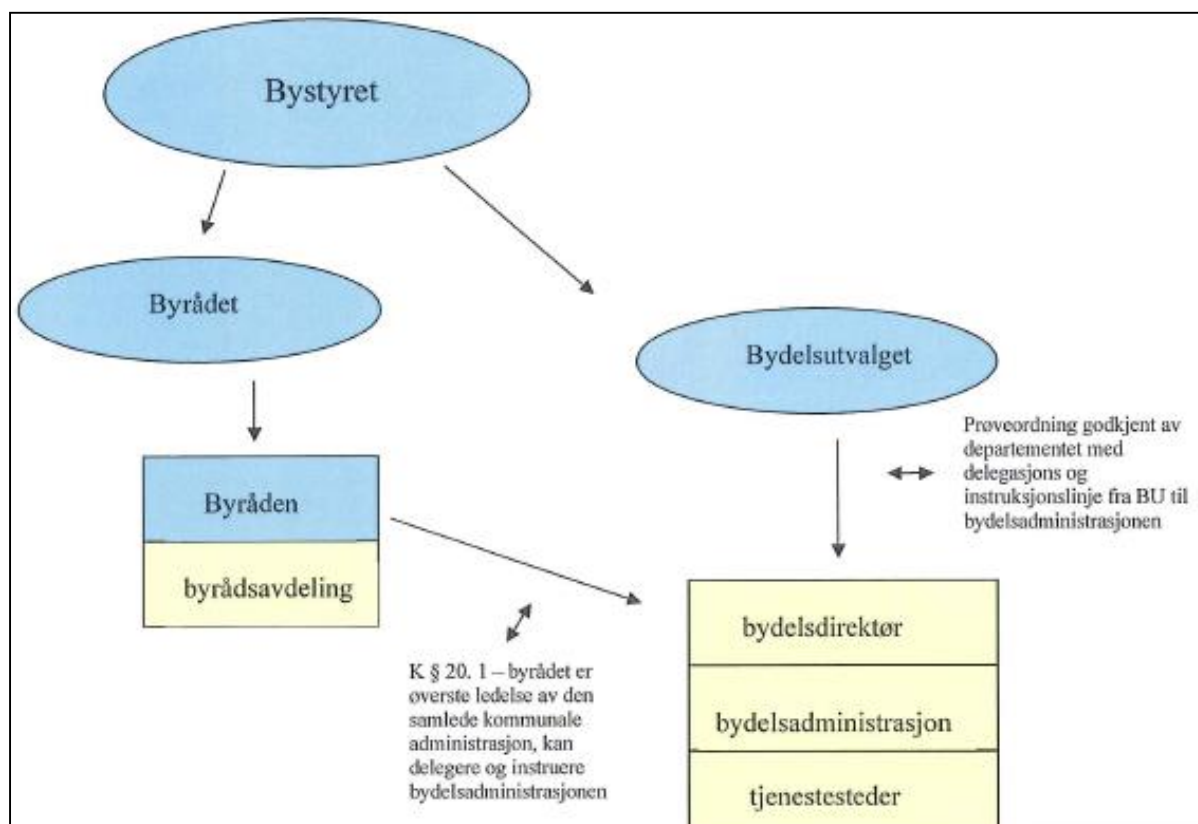
Bydelene i Oslo. Oslo kommune er den kommune som har gått lengst når det gjelder å overføre ansvar fra kommunestyret gjennom delegasjon av oppgaver og myndighet til kommunens 15 bydeler. Hver bydel ledes politisk av et bydelsutvalg bestående av 15 medlemmer. Medlemmene velges direkte av innbyggerne samtidig som kommunevalget. I tillegg er det etablert arbeidsutvalg i hver bydel med fem medlemmer valgt av og fra bydelsutvalget. Bydelsutvalgene kan også opprette komiteer som saksforberedende organ til bydelsutvalgene. I tillegg er det opprettet tilsynsutvalg og brukerutvalg.

Hver bydel har en bydelsdirektør med tilhørende administrasjon. Bydelsdirektøren ansettes av byrådet i Oslo som også har arbeidsgiveransvaret. Bydelsadministrasjonen er bydelsutvalgets sekretariat, men utfører også oppgaver delegert direkte fra byrådet i Oslo.

Bydelene er delegert ansvar for flere sentrale oppgaveområder som omfatter en rekke særlover. De viktigste oppgaveområdene er barnehage, barnevern, bolig og sosial, helse og omsorg og oppgaver innen natur, kultur og fritid.

Bydelenes samlede budsjett for 2015 er på over 18 milliarder kroner. Bydelene finansieres gjennom en kriteriebasert finansierungsordning som skal ta hensyn til ulikheter i befolkningen og deres behov og bidra til å sikre at samtlige bydeler har samme mulighet til å yte et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere.

Figur 3.5 Styringslinjene sentralt - bydel



Kilde: Oslo kommunes reglement for bydelene

Andre erfaringer. En rapport fra NIBR i 2013 oppsummerer erfaringene med nær-demokratiske ordninger i Norden slik (Hanssen m.fl., 2013):

- Ulike former for nærdemokratiske organer har vært prøvd ut i alle de nordiske landene. De nærdemokratiske organene skiller seg når det gjelder etablering, oppnevning, sammensetning, oppgaver, myndighet og finansiering. De fleste av organene er rådgivende. De fungerer som sparrings- og høringspartnere for kommunen og har ingen selvstendig beslutningsmyndighet. Noen forvalter imidlertid store ressurser og har vidtgående beslutningsmyndighet (for eksempel bydelene i Oslo).
- Spesielt i Danmark har etableringen av nærdemokratiske organer vært knyttet til endringer i kommunestrukturen - for å motivere til deltakelse i sammenslåtte kommuner har man delt den store nye kommunen inn i et antall lokalområder med hvert sitt valgte eller utpekte lokaleråd. Der befolkningen får bestemme selv ønsker de gjerne at nærområdene skal følge gamle sogne- eller kommunegrenser. Dette har imidlertid vist seg å sementere gamle identitetsmønstre og hindre integrasjon i den nye storkommunen.
- Lokalpatriotisme til spesifikke områder i kommunen kan virke uheldig for den generelle fellesskapsfølelsen i kommunen. Det kan likevel være viktig for lokalbefolkningen i en sammenslått kommune å bevare gammel lokalsamfunnsidentitet. Tilhørighet og tilknytning viser seg dessuten å være viktig for å skape engasjement og deltakelse. Når lokalområder følger gamle sognegrenser gjenoppliver man imidlertid forgangne territorielle grenser, og det er en risiko for økt fragmentering i kommunen. Selv om det er behov for lokal forankring, skal kommunen også kunne fungere som en enhet.
- Et av de vanligste motivene for å etablere nærdemokratiorgan er fordi man ønsker å bidra til mer kontakt mellom styrende og styrte. Denne kontakten kan enten foregå ved at demokratiet blir desentralisert til et lavere nivå, og at befolkningen dermed kan ha kontakt med valgte nærdemokratipolitikere i sitt boområde, eller ved at nærdemokratiorganer opptrer som formidler mellom folk i nærområdet og politikerne i kommunestyret.
- Større borgernærhet forutsetter at det er en kobling, og helst en institusjonell og formell kobling, mellom nærdemokratiorganene og kommunen. Hvis koblingen mellom nærdemokratiet og kommunedemokratiet er dårlig risikerer nærdemokratiorganene å leve sitt eget liv i sivilsamfunnet.
- Sjansen for å få til en god kobling mellom kommunepolitikk og nærdemokratipolitikk øker betraktelig hvis kommunen ansetter en kontaktperson som formidler mellom kommunen og nærdemokratiorganet. Videre blir koblingen bedre dersom det finnes faste møtepunkter mellom kommunepolitikere og nærdemokratiorganer, for eksempel i form av regelmessige møter enten med hele kommunestyret eller deler av det. Til sist bidrar det til bedre kobling mellom kommunepolitikken og lokalsamfunnene hvis lokalsamfunnene er faste høringsparter i kommunale planprosesser.
- Et annet mål med nærdemokratiorgan er å motivere til bred deltakelse rundt spørsmål som angår lokalsamfunnet. Nærdemokratiorganene som har vært studert klarer i ulik grad å rekruttere bredt. I noen av ordningene som er evaluert blir nærdemokratiorganene dominert av bestemte foreninger og av disse foreningenes agenda. Dette kan unngås ved at man etablerer prosedyrer som sikrer bred rekruttering.

Erfaringer fra norske kommuner viser at nærdemokratiordningen ser ut til å gi en økt bevissthet og vedvarende oppmerksomhet på medvirkning og innbyggerinvolvering i den

kommunale ledelsen. Dette fører igjen til en mer systematisk involvering i planarbeid, budsjettarbeid og enkeltsaker enn det er i mange andre kommuner.

Boks 3.5 De nærdemokratiorganene som fungerer godt har noen felles kjennetegn

- De som deltar opplever at utvalgenes arbeid har konkret effekt. For å få til dette må det etableres en klar kobling mellom kommunens politikk og lokalrådenes arbeid og at man synliggjør hvordan innbyggernes input gjør en forskjell.
- Forventninger og roller er avklart – både nærdemokratiorganene, politikerne og innbyggerne må vite nøyaktig hva som er de forskjellige organenes myndighet og roller.
- Det opprettes en formell og systematisk kobling mellom kommunepolitikken og det som foregår i nærdemokratiorganet. Den beste måten å få til dette på ser ut til å være å ansette en person som sørger for å formidle mellom utvalg og kommune. Dette bidrar til å styrke koblingen mellom kommune og lokalrådene, sikrer informasjonsflyt, justere og kalibrere forventninger, hjelpe ikke-aktive områder og hindre at frivillige blir overbelastet.

Kilde: Hanssen m.fl. (2013)

Skisser til nærmiljømodeller

Nedenfor skisseres tre modeller (modell 1, 2 og 3) for nærmiljøordninger i en eventuelt ny kommune. Modellene varierer blant annet når det gjelder myndighet og oppgaver, administrasjon og hvordan styret utpekes. Det er selvfølgelig mulig å se for seg andre kombinasjoner enn de skisserte.

Hovedprinsipper modell 1 – lokalutvalg. Det etableres et lokalutvalg i hver av de nåværende kommunene. Utvalget har ikke selvstendig myndighet, men tas med på råd når kommunen skal gjøre disponeringer som omhandler den gamle kommunen. Lokalutvalget skal være mer enn en ordinær høringsinstans for kommunen, og skal integreres tidligst mulig i kommunenes arbeid. I modellen vil lokalutvalget også ha et ansvar for å ta lokale initiativ overfor kommunen og fremme lokalsamfunnets interesser. Lokalutvalget kan tas med på råd og fremme egne interesser når det gjelder samtlige kommunale ansvarsområder.

Lokalutvalget består av 7-9 personer bosatt i den gamle kommunen (partipolitisk uavhengig) som velges for to år av gangen av innbyggerne i den gamle kommunen. I forkant vil en valgkomite presentere mulige kandidater til utvalget. Stemmegivningen kan enten skje gjennom felles møte og/eller gjennom at det gis anledning til å stemme på forhånd.

Kommunen avsetter visse midler til drift av lokalutvalgene (møter etc.). Kommunen finansierer også en stilling i kommunen med ansvar for å være bindeledd og koordinere aktiviteten mellom kommunen og lokalutvalgene og veilede ved behov. I tillegg står kommunen for møtelokaler, drift av nettside mv.

Hovedprinsipper modell 2 – lokalstyrer. Det etableres lokalstyrer i hver av de nåværende kommunene. Lokalstyrene tas med på råd når kommunen skal gjøre disponeringer som omhandler den gamle kommunen, og kan ta egne initiativ innenfor

alle samfunnsområder (tilsvarende modell 2). I tillegg får lokalstyrene delegert ansvar for visse oppgaver av lokal karakter innen samfunnsutvikling, for eksempel forvaltning av lokale utmarksinteresser der kommunen har ansvaret, idrett og kultur.

Lokalstyrene består av 7-9 medlemmer og velges av kommunestyret for 4 år etter forslag fra lokalpartiene. Kun innbyggere i den nåværende kommunen er valgbare. For administrativ støtte for arbeidet settes det av egne sekretariatsressurser. Sekretariatet er underlagt lokalstyrenes føringer, men kommunen har arbeidsgiveransvaret. I tillegg settes det av ressurser i kommunen med ansvar for koordinering og informasjonsutveksling mellom lokalstyret og kommunen.

Hovedprinsipper modell 3 – kommunedeler. Det etableres fem kommunedeler i den nye kommunen som sammenfaller med de gamle/nåværende kommunene. Kommunedelene tas med på råd når kommunen skal gjøre disponeringer som omhandler den gamle/nåværende kommunen og kan ta egne initiativ innenfor alle samfunnsområder (tilsvarende modell 1 og 2). I tillegg får kommunedelene delegert ansvar for oppgaver av lokal karakter innen samfunnsutvikling og tjenesteproduksjon. Oppgavene kan også omfatte oppgaver av offentligrettslig art. Eksempler på oppgaver kan være forvaltning av utmarks- og viltinteresser/-forvaltning der kommunen har ansvaret, scooterløyver, byggesaker innenfor kommunens overordnede retningslinjer tilskuddsforvaltning innen landbruk og næringsutvikling, idrett, kultur og andre nærmiljøtiltak. Kommunedelene kan også få et ansvar for lokale tjenesteområder som for eksempel barnehager.

Kommunedelsutvalget består av 7-9 medlemmer og er direkte valgt av innbyggerne i den gamle kommunen. Valget skjer samtidig som kommunevalget og gjelder for 4 år.

Kommunedelene har egen (fag-)administrasjon og finansieres av kommunen. Kommunedelene får dermed ansvar for å finansiere drift og vedlikehold innenfor definerte rammer. Kommunedelene kan imidlertid ikke ta opp lån eller foreta investeringer, men kan foreslå investeringer overfor kommunen. Kommunedelens oppgaver delegeres fra kommunedelsutvalget. Kommunestyret kan tilbakekalle saker eller omgjøre vedtak gjort av kommunedelen dersom kommunestyret anser det som nødvendig.

Det kan stilles spørsmål om spesielt sistnevnte modell vil være i tråd med kommune-reformens intensjoner og om slike modeller bygger opp om arbeidet for utvikling av en felles politisk og administrativ organisering.

Tabell 3.2 Oversikt over viktige kjennetegn ved skissene til modeller

	Representasjon	Valgordning	Funksjon	Administrasjon
Modell 1	Upolitisk	Valgt av innbyggerne i forbindelse med årsmøte	Rådgivende/ interessehevding	Noe driftsstøtte, egen koordinator i kommunen
Modell 2	Politisk	Valgt av kommunestyret ved konstitueringen	Rådgivende/ interessehevding av visse oppgaver	Liten administrasjon Egen koordinator i kommunen
Modell 3	Politisk	Valgt av innbyggerne ved kommunevalget	Rådgivende/ interessehevding Delegert lokale oppgaver innen samfunnsutvikling og tjenesteyting.	Egen administrasjon

Kilde: Vista Analyse

4 Muligheter og utfordringer innenfor verneområde- og villreinforvaltningen

Temaene verneområder og villrein faller i denne sammenhengen inn under samlebegrepet «utmarksforvaltning». De to forvaltningsområdene henger på flere måter sammen, og representerer areal- og bestandsforvaltning over flere administrative nivåer. Om lag 95 prosent av landets areal kan betegnes som utmark, det vil si areal som er udyrket og ubebygget og ikke definert som innmark. Samtlige kommuner som omfattes av denne utredningen har store utmarksarealer. Fjellområdene har til alle tider hatt stor betydning for bygdesamfunnene og i framtidig utvikling vil de næringsmessige båndene mellom ressursene i fjellområdene og lokalsamfunnene være svært viktige. Utmarksområder har formelt sett ulik arealstatus. Storparten av utmarksområdene i kommuneplaner er gjennom plan- og bygningsloven definert som landbruks-, natur-, friluftsf- og i noen regioner også reindriftsformål (LNFR). Storparten av verneområdene i Norge er vernet gjennom naturmangfoldloven.

Utmarksforvaltningen er fragmentert og underlagt et komplekst reguleringsregime og har blitt karakterisert som «regimenes slagmark» (Skjeggedal m.fl., 2001). Kommunene har omfattende forvaltningsoppgaver knyttet til natur- og miljø, og ansvaret for arealplanleggingen utenom statlig opprettede (større) verneområder. Plan- og bygningsloven regulerer arealplanleggingen og utgjør en felles arena for ulike interesser knyttet til arealbruk. I tillegg kommer et stort antall tema-spesifikke, eller sektorlover (eks. jord, skog, kulturminner, forurensning, friluftsliv, vilt, beite, vassdrag, motorferdsel etc.) Utmarksforvaltningen har blitt stadig mer innfløkt og krevende i takt med flere internasjonale forpliktelser, miljøutfordringer og samfunnsutvikling generelt. Det har lenge vært en erkjennelse at det store antall lover og organer/institusjoner innenfor utmarksforvaltningen skaper et stort byråkrati, mangel på helhet og oversikt og treghet i beslutningsprosesser. I tillegg til fragmentering og sektorisering av ansvar går myndighetsfordelingen til dels også på tvers av sektorer og beslutningsnivåer.

En annen utfordring i utmarksforvaltningen er at ulike interesser og hensyn ofte ikke kan avveies langs en felles målestokk. Konglomeratet av lovgivning åpner derfor ofte for brede, skjønnsmessige vurderinger for å finne kompromisser. Resultatet kan bli at enkelte sektorer fremmer sine interesser med såpass stor tyngde at det går utover andre hensyn som skal ivaretas av andre sektorer.

Den politiske debatten rundt utmarksforvaltning og fjellområdene har de siste 10-15 årene vært preget av hvordan næringsutvikling i utmark kan bidra til å sikre sysselsetting, bosetting og verdiskapning i distriktene. Den såkalte «Fjellteksten» kom som en stortingsproposisjon i 2003 (Miljøverndepartementet, 2003) under revidert nasjonalbudsjett og representerer et politikkskifte i forvaltning av verneområdene spesielt, og utnyttelse av utmarka generelt. Særlig la teksten vekt på ønsket om mer kommersiell reiselivsvirksomhet i nasjonalparkene. Fjellteksten har blitt etterfulgt av debatt og politiske føringer for å plassere mer myndighet og flere forvaltningsoppgaver hos kommunene. Nylig la Regjeringen fram en ny stortingsmelding om nye oppgaver til store kommuner som et ledd i kommunereformprosessen. Her foreslås at nye oppgaver knyttet til naturvern og motorferdsel i utmark legges til kommunene. Meldingen diskuterer også behovet for forenkling av utmarksforvaltningen generelt. Disse føringene bygger på en rapport fra en faggruppe oppnevnt av Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD, 2014a).

Rapporten foreslår en rekke endringer som kan ha stor betydning for forvaltningen av verneområder og villrein.

Generelle premisser:

- Kommunene tillegges flest mulig oppgaver i utmarksforvaltningen, forutsatt tilstrekkelig kapasitet, kompetanse og distanse i forvaltningen.
- Kommunene må ha arealmessig størrelse tilpasset naturressursen, spesielt der det er nasjonale og internasjonale forpliktelser, det vil si et rimelig samsvar mellom administrative grenser og ressursenes geografiske utstrekning.
- Kommunene må ha tilstrekkelig politisk og økonomiske handlingsrom der også roller og ansvar i utmarksforvaltningen er avklart.
- Relaterte oppgaver bør samles i ett forvaltningsorgan.
- Fylkesmannen bør ha ansvaret for statlig samordning, spisskompetanse og legalitetskontroll.

Konkrete tiltak:

- Kommunene bør overta forvaltningen av verneområder som i sin helhet ligger i kommunene, samt flere vilt- og fiskeoppgaver.
- Det bør etableres strategiske utmarksstyrer med ansvar for store verneområder og villreinforvaltning i områder med villrein.
- Kommunene bør ha førstelinjeansvar for alle saker i utmarksforvaltningen med en samlet IKT løsning for brukerhenvendelser.
- Tydeligere rolle- og arbeidsdeling mellom Statens naturoppsyn og forvaltningsmyndighetene.

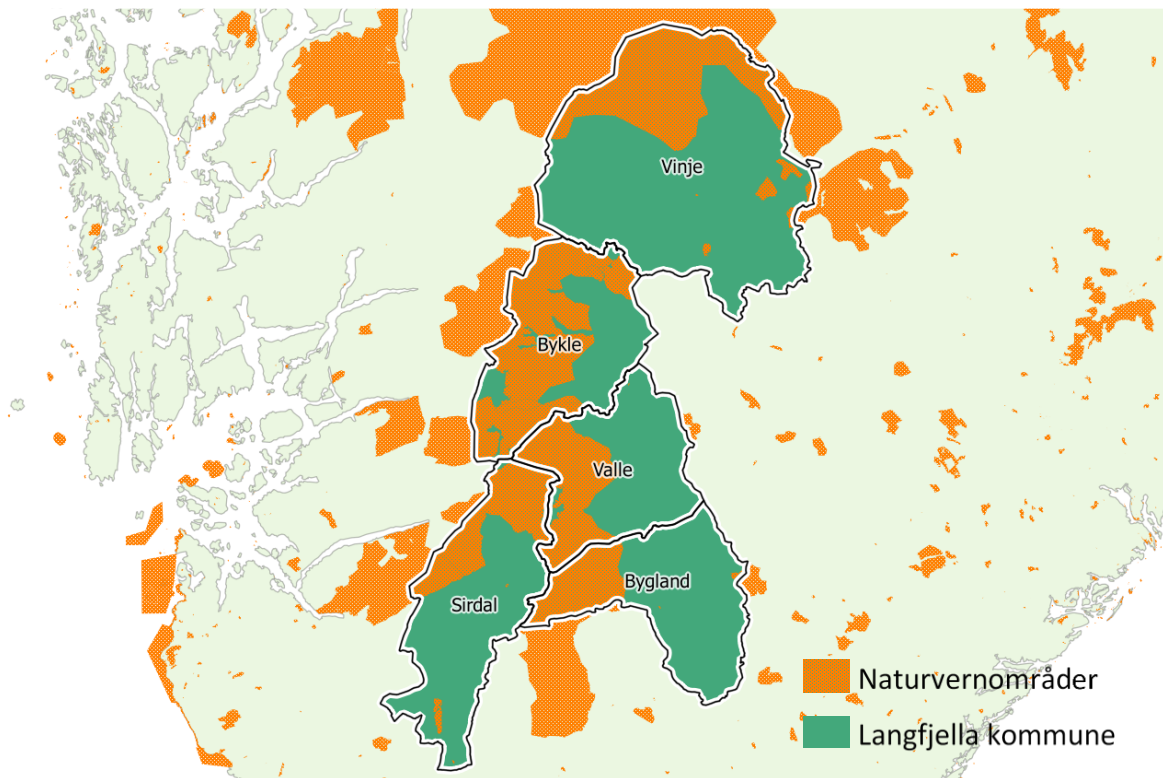
4.1 Muligheter og utfordringer i verneområdeforvaltningen

Store verneområder som nasjonalparker og landskapsvernområder forvaltes etter naturmangfoldloven. Nasjonalparkplanen som ble vedtatt av Stortinget i 1993 har lagt føringer for verneplanarbeidet de siste tiårene og en rekke nye og store verneområder. Samtidig har dette ført til atskillige konflikter og diskusjoner om hvordan ansvars- og oppgavefordelingen skal organiseres. Generelt har kommunene fått overført en økende grad av forvaltningsmyndighet i verneområdene. I 2010 ble det innført en delvis ny forvaltningsmodell med verneområdestyrer for store verneområder. Intensjonen er at verneområdestyret skal sørge for en helhetlig og samlet forvaltning på tvers av administrative grenser med bakgrunn i bestemmelsene i naturmangfoldloven, verneforskriftene og forvaltningsplanen. Verneområdestyrene består av folkevalgte representanter fra kommune og fylkeskommune. En statlig ansatt nasjonalpark/verneområdeforvalter er sekretær for styret og er en del av det samlede kompetansemiljøet hos fylkesmannen. Forvalteren skal sørge for at forvaltningspraksis er i samsvar med nasjonale og internasjonale føringer, naturmangfoldloven og verneforskrifter. Videre skal forvaltningsmyndighetene utarbeide forvaltningsplaner og behandle dispensasjonssøknader og rapportere, eventuelt anmelde brudd på verneforskriftene til politiet. Forvaltningsplaner for verneområdene skal presisere innholdet i verneforskriftene gjennom retningslinjer for bruk, informasjon, skjøtsel og tilrettelegging.

Samtlige kommuner som omfattes av denne utredningen har betydelige vernede arealer, som vist i Figur 4.1. Vinje er den eneste kommunen med nasjonalpark. Storparten av det vernede arealet på 844,6 km² utgjøres av Vinjes del av Hardangervidda nasjonalpark og

Brattfjell-Vindeggen landskapsvernområde med dyrelivsfredning. De øvrige verneområdene er mindre naturreservater, dyrefredningsområde og landskapsvernområder. Bykle kommune har 915,5 km² med vernet areal i form av landskapsvernområder, naturreservater og biotopvern etter viltloven. Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane landskapsvernområde med dyrelivsfredning (SVR) som totalt er på 2 353 km² utgjør en vesentlig del av dette (798 km²).

Figur 4.1 Verneområder og kommunegrenser i Langfjella



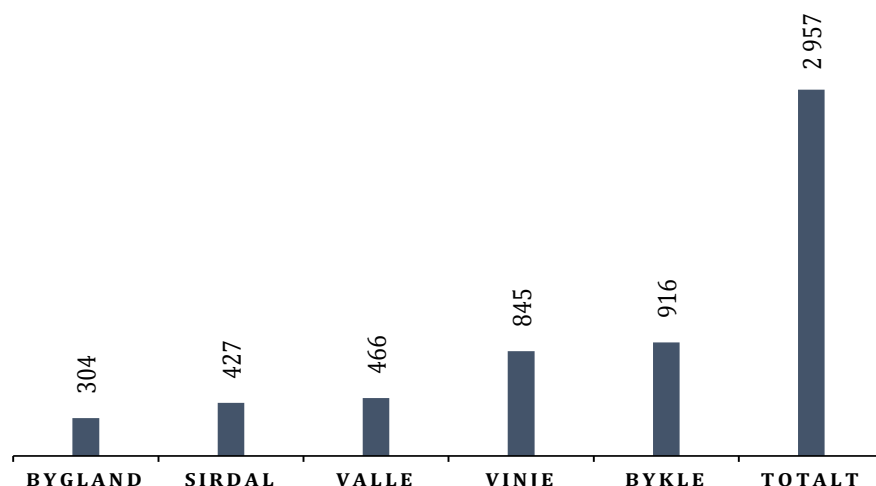
Kilde: Kartverket og Miljødirektoratet, bearbeidet av Vista Analyse

Valle kommune har 466,4 km² vernet areal som med unntak av et mindre naturreservat (1,3 km²) ligger i Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane landskapsvernområde. Bygland kommune har 303,6 km² vernet areal som i hovedsak ligger i Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane landskapsvernområde. 21,6 km² utgjøres av to mindre naturreservater. I Sirdal kommune er 426,6 km² vernet som landskapsvernområder (SVR 343 km²) og mindre naturreservater. Figur 4.2 viser fordelingen av vernearealet på de fem kommunene.

De to store verneområdene Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane landskapsvernområde (SVR) og Hardangervidda nasjonalpark (HV) forvaltes etter vedtatte forvaltningsplaner. Hardangervidda er Norges største nasjonalpark med arealer i syv kommuner fordelt på tre fylker. På grunn av størrelse og kompleksitet har HV en noe annerledes forvaltningsmodell enn de fleste andre store verneområder. HV forvaltes av tre tilsynsutvalg i samarbeid med fylkesmennene i Buskerud, Telemark og Hordaland. I henhold til forvaltningsplanen fordeles arbeidsoppgaver og myndighet mellom de tre tilsynsutvalgene i noen hovedområder. Fylkesmannen i Hordaland er ansvarlig for å koordinere arbeidet mellom forvaltningsorganene over fylkesgrensene og utarbeide årsmelding for verneområdene. Fylkesmannen i Buskerud har hovedansvaret for villreinforvaltninga i Hardangervidda villreinområde og er rådgiver for Villreinnemda for Hardangerviddaområdet, som er et

regionalt viltorgan etter viltloven. Hordaland fylkeskommune sin kulturseksjon hadde ansvaret for kulturminnearbeidet for de tre fylkeskommunene under arbeidet med forvaltningsplanen. Miljødirektoratet (tidligere Direktoratet for naturforvaltning) kan avgjøre og endre hvem som skal ha forvaltningsmyndighet over ulike oppgaver etter som nye behov eller utfordringer tilsier det.

Figur 4.2 Km² vernet areal i de fem kommunene og totalt



Kilde: Miljødirektoratet/Naturbasen, bearbeidet av NINA og Vista Analyse.

SVR har status som landskapsvernområde og forvaltes av Verneområdestyret for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Frafjordheiane og dekker totalt sett også arealer utenfor kommunene som omfattes av denne utredningen. Forvaltningen av området utføres foreløpig i henhold til en forvaltningsplan som ble utarbeidet som et interkommunalt samarbeid og ledet av en styringsgruppe bestående av ordførerne i de berørte kommunene og vedtatt i 2003. Imidlertid har områdestyret i 2014 utarbeidet en ny forvaltningsplan som omfatter alle de verneområdene verneområdestyret nå har ansvar for. Denne planen er nå ute på høring (Verneområdestyret for SVR, 2014).

Verneområdene som omfattes av denne utredningen inneholder mange og betydelige verneverdier knyttet til landskap, dyre- og fugleliv, sjeldne plantearter og kulturminner. Området byr også på varierte muligheter for naturopplevelser, rekreasjon, jakt, fiske og turisme. Friluftsb Bruken av fjellområdene rundt Setesdal og søndre del av Hardangervidda er omfattende, og verneområdene har stor betydning i forhold til allmenhetens tilgang til naturområder. Området er også preget av lang tids menneskelig ferdsel og ressursutnyttelse, og natur- og kulturhistorie henger nøye sammen.

Samtidig er denne delen av den sør-norske fjellregionen til dels sterkt preget av kraftutbygging og andre menneskelige inngrep som veier, kraftledninger og hyttebygging. Det er en rekke regulerte vann og tørrlagte elvestrekninger i verneområdene, særlig innenfor SVR. I randsonene finnes det også større reguleringsmagasin. Villreinen er av sentral verneverdi og hovedgrunnen til opprettelsen av de store verneområdene. Denne problematikken omtales i avsnitt 4.2. Når det gjelder landskapskvalitet og kulturminner ansees gjengroing på grunn av endret/mindre bruk av utmarka som et økende problem mange steder, noe som vanskeliggjør vern og skjøtsel av vakre stølslandskap og gamle

ferdselsveier. Gjengroing endrer også sammensetningen av plantesamfunn og kan true verneverdige lokaliteter med sjeldne arter (rødlistearter).

Generelt kan man si at forvaltningsmodellen for store verneområder i Norge ikke helt har funnet sin form (Riksrevisjonen 2006, 2007). Ordningen med verneområdestyrer er en blandet statlig-lokal modell, som har oppstått relativt nylig som et forsøk på å innføre en større grad av lokal/kommunal innflytelse i forvaltningen. Det er gjennomført flere evalueringer av ulike lokale og regionale forvaltningsmodeller i store verneområder. Blant annet konkluderer en evaluering av forsøket med fire ulike modeller at de fleste lokale forvaltningsmyndigheter ivaretar formelle krav og oppgaver, men også at vektleggingen av brukerinteresser skaper en del konflikter i forhold til verneformål og internasjonale forpliktelser. Evalueringen av forsøket med kommunal forvaltning av verneområdet i Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiene viste at det interkommunale samarbeidet rundt forvaltningsplanen fungerte relativt bra, men at det var store utfordringer knyttet til saksbehandling, kompetanse og motivasjon i mange av kommunene. Konflikten knyttet til miljø- og friluftsinnteresser ble ikke redusert i løpet av forsøket, særlig de problemstillingene som var knyttet til villreinens leveområde (Falleth og Hovik, 2006). Riksrevisjonen har også undersøkt de nye områdestyrene og slår fast at de er opprettet i tråd med hensikten, men at det er for tidlig å evaluere styrenes konkrete forvaltningspraksis (Riksrevisjonen 2014).

Et generelt trekk både i Norge og internasjonalt er at verneområdene er gjenstand for økende næringsmessig utnyttelse og en nasjonal politikk som gradvis begynner å ligne mer på forvaltning og utvikling i andre europeiske nasjonalparker, med vektlegging av reiselivsprodukter og lokalsamfunnsutvikling knyttet til store verneområder (se for eksempel Qvenild m.fl. 2012). Dette betyr bredere deltagelse i utformingen av ikke-eksperter som representerer andre interesser, verdier og kunnskapssyn enn forskere og forvaltere med fagbakgrunn (Falleth og Hovik 2008, 2009, Qvenild og Kaltenborn 2012). Økende innflytelse av folkevalgte betegnes gjerne som en politisering av verneforvaltningen (Hongso og Lundberg, 2012). Erfaringene så langt i Norge reflekterer i stor grad den internasjonale utviklingen når det gjelder verneområdeforvaltning og forskning på lokal medvirkning. I kortform betyr dette at lokal medvirkning generelt øker eierskapet til målsettinger, prosess og strategier. I de fleste tilfeller reduseres konfliktnivået mellom statlig og lokalt nivå, men det kan også oppstå nye konflikter lokalt på grunn av manglende lokal representativitet i deltagelse- og beslutningsprosesser. Dette kan utfordre sosiale nettverk og skillelinjer i lokalsamfunnet. Habilitet og nødvendig distanse til beslutninger kan også bli et problem i mer lokalbaserte forvaltningsmodeller. Nye forvaltningsmodeller som spenner over flere administrative nivåer skaper dessuten nye relasjoner og maktposisjoner, samtidig som det formes nettverk blant aktører og interessegrupper som er mer egnet til å drive en dynamisk forvaltning. En annen konsekvens av stadig økende desentralisering av myndighet og oppgaver i verneområdeforvaltningen er sprikende syn blant statlige myndigheter og tradisjonelle fageksperter på den ene siden og lokale aktører på den andre på hva som er relevant kunnskap og hvor store kunnskapsbehovene faktisk er (Falleth og Hovik, 2006). Dette er et stort område og grunnleggende spørsmål som framtidig forvaltning, uansett kommune størrelse, vil utfordres av.

Mye tyder på at kommunene vil få større ansvar og myndighet i verneområdeforvaltningen. Det er også godt mulig at dagens verneområdestyrer og tilsynsutvalg vil opphøre og/eller inngå i en ny institusjonell konstruksjon som blir tillagt flere oppgaver

innen utmarksforvaltningen for å bedre samordne og forenkle dagens praksis. Man må også regne med at naturbasert næringsutvikling i større grad vil bli integrert i nye og reviderte forvaltningsplaner. Kommunene ligger dessuten an til å få ansvaret for forvaltning av motorferdsel i utmark gjennom en nært forestående lovendring. Dette vil ikke påvirke forvaltningen av verneområder og villreinområder direkte, men kan ha stor betydning for randsonene.

Muligheter og utfordringene innenfor verneområdeforvaltning

Fra et miljøperspektiv kan man generelt si at større forvaltningsenheter nesten alltid er en fordel, nettopp fordi natur- og kulturverdier ofte strekker seg over større områder og på tvers av administrative grenser. Større forvaltningsenheter gir også bedre muligheter for avveininger mellom bruk og vern i arealplanlegging ved at spesielt sårbare områder kan skjermes, samtidig som næringsutnyttelse og andre menneskelige aktiviteter kanaliseres til områder med høyere bæreevne. Praksis viser at det ofte er vanskelig å gjennomføre en bærekraftig og helhetlig forvaltning når både arealer og forvaltningsmyndighet er fragmentert. Dette kan fort brukes som et argument for en mer sentralisert og vitenskapelig basert forvaltning. Imidlertid kan det også bety muligheter for en utvidet, og mer integrert lokalbasert forvaltning med en bedre inkludering av lokal kunnskap (som naturmangfoldloven egentlig spesifiserer) dersom kommunene i større grad går inn for å samarbeide og løse lokal konflikter.

Verneverdiene i de fleste store verneområder i Norge er mangelfullt kartlagt, og det er meget ressurskrevende å opparbeide en mer komplett kunnskapsstatus (Riksrevisjonen 2006). Samordning av arealplanlegging over større områder kan gi et større og mer mangfoldig ressursgrunnlag å spille på og bedre muligheter for å vurdere hvilke områder, ressurser, attraksjoner og opplevelsesmuligheter som her verdiskapingspotensial og hvilke som bør skjermes av miljøhensyn. En mer felles forvaltning av verneområdene over eksisterende kommunegrenser gir også muligheter for bedre oversikt og mer ensrettet praksis i dispensasjonssaker.

Det følger av ovenstående resonnement at en sammenslåing av de fem kommunene på sikt antagelig gir en bedre funksjonalitet i forvaltningen av verneområder enn i en modell med utvidet forpliktende samarbeid. Begrunnelsen er i hovedsak at en mer samlet og større forvaltningsenhet gir bedre muligheter til å sikre ressurser til å bygge opp et fagmiljø med tilstrekkelig kompetanse og ressurser, samt bedre oversikt og bedre effektivitet og flere tilgjengelige virkemidler i arealforvaltningen. I en modell med utvidet forpliktende samarbeid kan man alternativt tenke seg en arbeidsdeling med regionalt ansvar for ulike oppgaver, men det vil være mer krevende i forhold til gode IKT-løsninger og samordning.

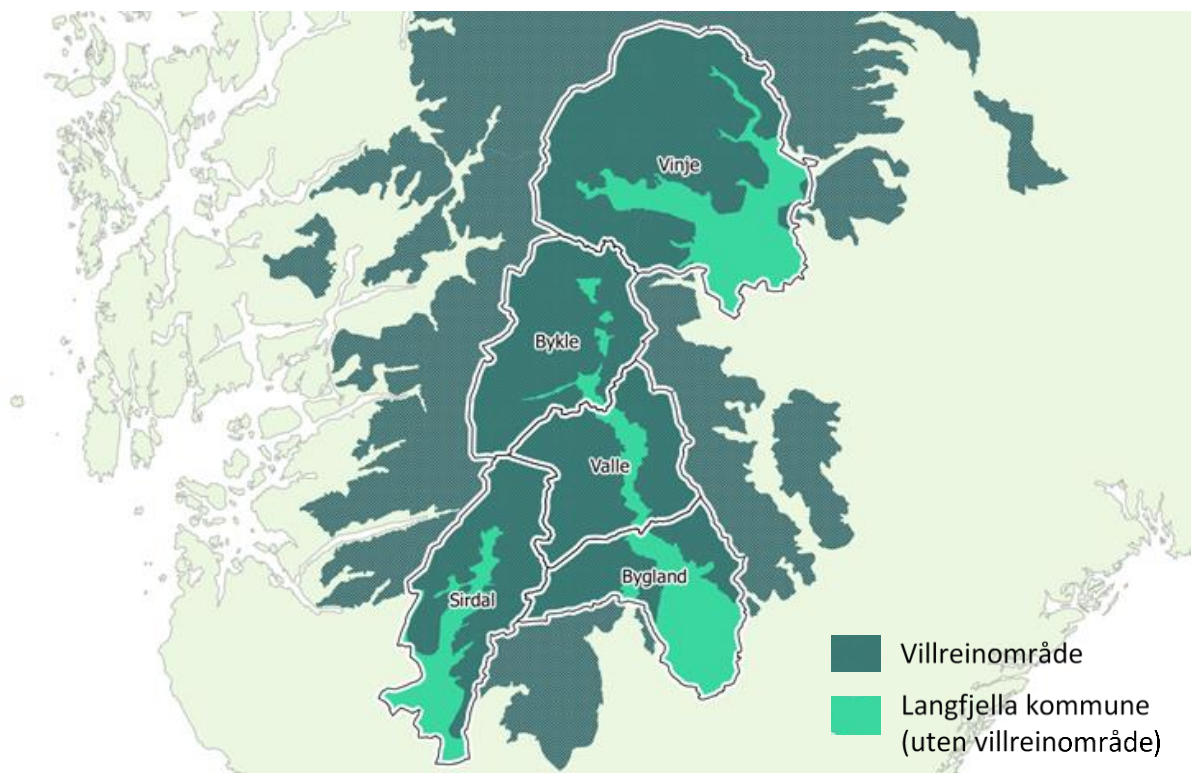
Et avgjørende punkt er imidlertid hva som eventuelt følger med av ressurser og oppgaver dersom de fem kommunene slår seg sammen eller inngår et mer forpliktende samarbeid. Et sentralt spørsmål er hvorvidt dagens ordning med verneområdestyrer og tilsynsutvalg videreføres, eller om disse erstattes av nye utmarkstyrer som skal dekke flere oppgaver slik Faggruppen for forenkling av utmarksforvaltning har foreslått (KMD, 2014a). En ny storkommune vil behøve tilførsel av stillinger og ressurser for å bygge opp forvaltnings-/fagmiljø med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, og dette avhenger av fordelingen av oppgaver/ressurser mellom fylkesmann, fylkeskommune og kommune og om sekretariatet blir liggende hos fylkesmannen. Det er også et spørsmål om framtidig rolle og opp-

gavefordeling mellom Statens naturoppsyn (SNO) og Fjellstyrene (begge har i dag oppgaver i statsallmenningene), og i hvilken grad SNO kun skal drive oppsynsvirksomhet eller fortsatt utvidelse av informasjonsvirksomheten. En eventuell overføring av Fjelloppsynet til SNO vil ha betydelige konsekvenser for fjellstyrene. SNO har i dag en nasjonal organisering, men det diskuteres om dette skal endres til en regional modell.

4.2 Muligheter og utfordringer i villreinforvaltningen

Norge er det eneste landet i Europa som fortsatt har bestander av villrein og Setesdalsområdet og Hardangervidda utgjør en stor og viktig del av den sør-norske villreinregionen (Andersen og Hustad 2004, NVS 2010, Mossing og Heggenes 2010, Strand m.fl. 2011). Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei er den sørligste forekomsten, se figur 4.3.

Figur 4.3 Villrein og kommunegrenser i Langfjella



Kilde: Kartverket og Miljødirektoratet, bearbeidet av Vista Analyse

Samtlige kommuner i denne utredningen har betydelige interesser knyttet til villrein gjennom jakt, samarbeid mellom rettighetshavere og som del av turistprodukter og arealforvaltning. I internasjonal målestokk ansees ikke villreinen som truet, men den generelle samfunnsutviklingen fører til at fragmentering av arealer og tap av leveområder blir ansett som en økende trussel for villrein. Det nasjonale prosjektet «Villrein og samfunn – VISA» tok for seg utfordringene i villreinområdene, og konkluderte blant annet med at villreinen som miljø- og samfunnsressurs må ut fra 'menighet' til samfunn, nødvendigheten av et helhetsperspektiv på sikring av villreinens leveområder gjennom nasjonale villreinregioner og områder og at det trengs en differensiert arealforvaltning gjennom regional planlegging (Andersen og Hustad, 2004).

Norge er internasjonalt forpliktet gjennom Bern-konvensjonen til å verne villreinstammene og deres leveområder, og villreinen er følgelig en nasjonal ansvarsart. Villreinen er en arealkrevende art og bruker større områder på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Villreinen forvaltes gjennom villreinnemder som oppnevnes av Miljødirektoratet etter forslag fra kommuner som har villreinareal. Etter VISA-prosessen ble 23 nemder redusert til ni. Det ble innført kjønnskvolter og en ny ordning for representanter der kommunene har større innflytelse. I utredningsområdet er det tre villreinnemder: Setesdalsområdet, Hardangervidda og Brattfjell-Vindeggen. Nemdenes rolle er å godkjenne bestandsplaner og fastsette årlige jaktkvoter. Rettighetshaverne er organisert gjennom villreinutvalg. Nemdene skal i tillegg delta i arealplanleggingen i fylker og kommuner for å fremme bærekraftig utvikling av villreinens leveområder. Dette arbeidet ble sluttført i 2014. Fylkeskommunene har med hjemmel i plan- og bygningsloven utarbeidet syv regionale planer for fjellområder med villrein. Dette arbeidet ble sluttført i 2014.

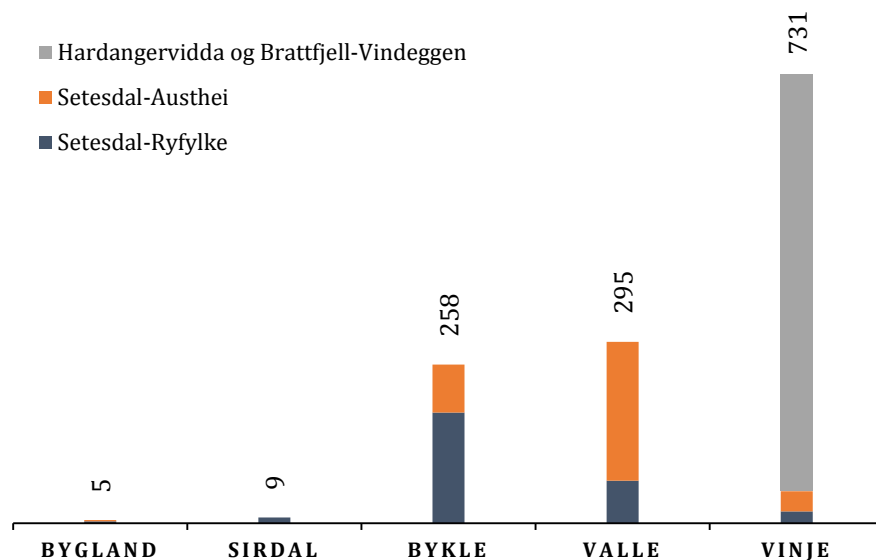
Planene for Setesdalsområdet (Heiplanen) og Hardangervidda gir rammebetingelser for villreinforvaltningen i dette utredningsområdet. Planene skal være en handlingsarena for forvaltningen og er ikke juridisk bindende. Hovedformålet med de nye regionale planene er å ivareta både villreinens livsbetingelser og lokal næringsutvikling. Villreinforvaltningen har i senere år, og spesielt etter VISA-prosessen, i økende grad arbeidet med å forvalte leveområder for rein gjennom arealplanlegging. Fra å være en mer eller mindre ren bestandsforvaltning er villreinforvaltning nå et samspill mellom bestands- og arealforvaltning. Dette er komplisert ettersom arealplanlegging omfatter den generelle samfunnsutviklingen og integreringen av mange brukerinteresser knyttet til miljø og landskap basert på plan- og bygningsloven, mens bestandsforvaltningen som er hjemlet i viltloven er en forvaltning med et mye smalere fokus på bærekraftig høsting. Forskere/eksperter lager modeller for bestandsstruktur, men selve gjennomføringen er sterkt lokalt forankret gjennom villreinnemder og -utvalg. Erfaringene så langt viser at det er til dels store konflikter knyttet til bruk/vern-avveininger i villreinens leveområder og fastsetting av planenes geografiske grenser. Men det må understrekes at det er stor variasjon i konfliktgrad mellom regioner (Bråtå m.fl., 2011).

Villreinen har en lang forhistorie i Setesdalsområdet og på Hardangervidda, og det er gjort en rekke fortidsfunn av fangstanlegg. Setesdalsområdet med en samlet bestand på omlag 5 000 dyr og Hardangervidda med en bestand på cirka 10 000 dyr er henholdsvis de nest største og største villreinområdene i landet. Hardangervidda har gode sommer- og vinterbeiter og villreinen vandrer mellom vinter, kalvings- og sommeroppholdsområder. Kraftutbygging forekommer stort sett i ytterkantene av området, men det er et omfattende nett av løyper og turisthytter i hele området. Korridorer i nord er stort sett stengt av Rv 7 og jernbane og i sør av Rv 11. Setesdalsområdet har generelt dårlige vinterbeiter og regnes som fastlands-Norges mest marginale område for villrein, men det må skilles klart mellom Vest- og Austheia. I Setesdal-Ryfylke regner en med at villreinen trenger fire ganger større beiteareal enn i Austheia. Setesdal Ryfylke er dessuten det villreinområdet hvor det er gjennomført flest kraftutbygginger. Brattfjell-Vindeggen er en utløper fra Hardangervidda villreinområde, som har blitt mer eller mindre isolert de siste 100 årene som følge av reguleringen av Møsvatn og Rv 37 Rjukan - Rauland. Bestanden her ligger på 400–500 dyr. Det er sparsomt med vinterbeiter i området, men gode sommer- og høstbeiter.

Villrein har en mer eller mindre nomadisk bruk av fjellområdene, i første rekke for å få tilgang til beiteressurser og kalvingsområder, og dette skaper fort konflikter med andre arealbruksinteresser (Strand m.fl. 2010). De mest omfattende arealbrukskonfliktene er knyttet til den storstilte utbyggingen i Setesdalsområdet med kraftmagasin, demninger, veier og kraftledninger. I både Setesdalsområdet og søndre deler av Hardangervidda er det dessuten et utstrakt stinett, en rekke turisthytter og kraftig vekst i bygging av private hytter.

Jakt på villrein har til alle tider spilt en stor rolle i bygdene/kommunene i *Langfjella*. I 2014 ble det totalt felt 7 944 villrein i Norge (ssb.no). I Setesdal-Ryfylkeområdet ble det felt 347 dyr (Vinje; 19, Bykle; 180, Valle 69, Bygland 3, Sirdal 9). I Setesdal-Austhei ble det felt 503 dyr (Bykle 78, Vinje 33, Valle 226, Bygland 2). I Vinjes del av Hardangervidda ble det felt 628 dyr og i Brattfjell-Vindeggen 51 dyr (Hjorteviltregisteret). Figur 4.4 gir en oversikt over felte villrein i de fem kommunene.

Figur 4.4 Villrein felt i de fem kommunene i 2014



Kilde: Statistisk sentralbyrå og Hjorteviltregisteret, sammenstilt av Vista Analyse

Muligheter og utfordringer innenfor villreinforvaltning

Mye av den samme logikken gjør seg gjeldende for villreinforvaltning som for verneområdeforvaltningen, nemlig at større, regionale forvaltningsenheter sammenfaller bedre med oppgavens karakter, ikke minst etter som de to forvaltningsområdene henger nøye sammen. Villrein var hovedbegrunnelsen for å opprette det store landskapsvernområdet Setesdal Vesthei, og også mye av formålet med opprettelsen av Hardangervidda nasjonalpark i 1981. De regionale planene som nå skal danne et felles handlingsgrunnlag for kommunene dekker store arealer. Heiplanen for Setesdalsområdet dekker 11 400 km² og berører 17 kommuner (Heiplanen, 2014). En ny storkommune vil sammenfalle godt med planområdet for de nye regionale villreinplanene. Samtidig må villreinforvaltningen ansees å kunne bli mer kompleks og utfordrende enn verneområdeforvaltningen, gitt det store antall rettighetshavere, villreinens stor kulturelle og identitetsmessige betydning i bygdene og potensialet for konflikt med andre næringsinteresser i utmark.

Dagens forvaltningsregime for villrein betyr at bestands- og arealforvaltning må integreres på en bedre måte enn det som er tilfelle i dag. Dette innebærer både en politisering og en større bredde i forvaltningen, hvor ikke bare sektormyndighetene med sitt kunnskapsgrunnlag er aktører. Rammene for forvaltningen er i langt større grad enn tidligere basert på forhandlinger, politisk skjønn og mange og ulike kunnskapsgrunnlag. Erfaringene med blant annet Heiplanen og flere av de regionale planene andre steder i landet, viste blant annet at det ikke var full enighet om kunnskapsgrunnlag, planinnhold og funksjon. For eksempel var det tydelig at fylkesmannen betraktet planene som fastlegging av rammer for tiltak og utvikling, mens lokale aktører betraktet planen som et utgangspunkt for forhandlinger (Falleth og Hovik, 2013). De regionale planene er nå i en implementeringsfase hvor man ser konturene av konfliktlinjer mellom villreinnemdene som er tettere knyttet til kommunepolitikken og den gamle bestandsforvaltningen som er koblet mot rettighetsinnehavere og jakt. Den tradisjonelle villreinforvaltningen utfordres ved at de regionale planene er lagt til plansystemet som er politisk styrt, og ved at villrein dermed er én av flere interesser som skal samordnes og vektas i arealplanleggingen. Men det nye regimet skaper også muligheter ved at villrein i større grad er bragt fra 'menighet' (villreinnemder, villreinutvalg, eksperter) og ut i samfunnet. Villreinnemdene spiller i større grad samfunnet rundt gjennom mer innflytelse fra kommunene i oppnevning og kjønnskvalitering. Samtidig har den ekspert-styrte forvaltningen i noen grad mistet litt av grepet og en del av villreinens leveområder er avsatt til bygdeutvikling og/eller utelatt fra planområdene.

I denne konteksten vil en større *Langfjella kommune* sannsynligvis være bedre rustet til å håndtere framtidens villreinforvaltning. Ideelt sett vil en større administrativ enhet vil på samme måte som for verneområdeforvaltningen gjøre det enklere å samordne interesser i arealplanleggingen og gjøre gode avveininger i forhold til sårbarhet og tåleevne i forhold til utvikling. For eksempel vil det være en stor fordel å få et mer felles grep på de mange reguleringsplanene for privat hytteutbygging og eventuelt nye planer for motorferdsel i utmark. Samtidig vil det by på betydelige utfordringer. Det er ikke slik at ulike interesser og lokale konflikter nødvendigvis opphører fordi om man delvis sentraliserer administrasjonen av villreinforvaltning. Lange historiske tradisjoner og skillelinjer vil etter all sannsynlighet vise seg krevende i en eventuell framtidig forvaltningsmodell som skal inngår i en ny storkommune. Gevinster på dette området av en sammenslåing vil utvilsomt avhenge av en utstrakt vilje til samarbeid om hvordan dagens kommuner og bygdesamfunn skal fordele goder og kostnader, samt kontrollen over forvaltningsoppgavene. Langfjella er dessuten et stort geografisk område med relativt beskjedent befolkningstall, og framtidige muligheter vil være helt avhengige av hva slags administrative, faglige og økonomiske ressurser som vil være tilgjengelig.

På tross av disse utfordringene, vil trolig en sammenslåing av kommunene gjøre det enklere å etablere en omforent kunnskapsplattform i forhold til villreinforvaltningen. På dette området har det over lengre tid vært et godt og omfattende samarbeid mellom lokale interesser og forskningsmiljøer. Tiltak som GPS-prosjektet i Setesdal (Strand m.fl., 2011) og den mangeårige kartleggingen av villreinens leveområder og sårbarhet i forhold til menneskelig virksomhet (Strand m.fl., 2010) har skapt verdifulle nettverk og relasjoner, og bidratt til å løse konflikter, samt felles målsettinger om at villreinen skal ta i bruk større deler av fjellområdet (Punsvik og Strand, 2013). Men det finnes også uenigheter, variabel interesse og ulike tilnærminger mellom dagens kommuner, avhengig av den rollen villreinen spiller i lokalsamfunnet i forhold til utviklingsplaner og næringsinteresser i kommunen. Fagmiljøene på villrein, inkludert det nasjonale Villreinnrådet, har

uttrykt skepsis til de regionale planene og en mer integrert og arealbasert villreinforvaltning. I forskningsprosjektene om villreinens leveområder er det definert såkalte fokusområder. Dette er områder hvor det er en betydelig grad av konflikt mellom mennesker og villrein, og hvor det er et spesielt behov for å finne forvaltningsløsninger som kan bedre situasjonen for villrein (Heiplanen, 2014). En større kommune eller et mer forpliktende samarbeid vil trolig bidra til at det blir enklere å definere en felles arena for videre samarbeid med aktuelle aktører og med kunnskapsmiljøer, og finne godt tilpassede løsninger i fokusområdene, ikke minst ved en mer helhetlig prioritering og differensiering av arealbruken. En større kommune vil også være en fordel i forhold til å koble villreinforvaltningen opp mot ulike verdiskapningsprogrammer og næringslivsstrategier rettet mot utnyttelse av utmarksarealene.

Når det gjelder vurderinger av alternativet med sammenslåing av fem kommuner kontra mer forpliktende samarbeid mellom dagens kommuner, vil dette i noen grad avhenge av føringer i kommunereformen. Villreinforvaltningen utføres i dag på regionalt nivå, men nemdene kan bli oppløst eller slått sammen med områdestyrene i verneområdeforvaltningen. Det er også et spørsmål om man skal røre ved dagens praksis i jaktforvaltningen, noe som antagelig er høyst problematisk. Det er heller ikke spesielt enkelt å dele opp villreinforvaltningen i distinkte oppgaver som kan håndteres separat. Samlet sett vurderes funksjonaliteten og muligheten til å gjøre gode avveininger mellom bruk og vern å være størst ved alternativet sammenslåing av de fem kommunene.

4.3 Oppsummering av muligheter og utfordringer

En større administrativ enhet vurderes i denne sammenhengen generelt som positivt når det gjelder både verneområdeforvaltning og villreinforvaltning. De to forvaltningsområdene henger på flere måter nøye sammen. Den største fordelene ved en større kommune basert på sammenslåing av de fem kommunene ligger i mulighetene for en mer helhetlig arealforvaltning i forhold til bruk/vern-avveininger, potensialet for en mer omforent fordeling av kostnader og goder ved bærekraftig ressursforvaltning, oppbygging av et bedre kunnskapsgrunnlag og kommunikasjon mot fylkesmann og sentrale myndigheter. Samtidig vil det ganske sikkert oppstå utfordringer og dragkamper mellom bygdesentra innenfor rammene av en ny storkommune.

En ny storkommune vil samsvare godt med de nye regionale forvaltningsplanene for verneområder og villrein. Det store landskapsvernområdet i Setesdal-Vesthei strekker seg over flere kommuner og villreinnemda har allerede et regionalt ansvar. VISA-prosessen og flere andre studier har påpekt behovet for å forvalte villreinen i et regionalt perspektiv som samsvarer bedre med villreinens naturlige leveområder. En større administrativ forvaltningsenhet har potensial til å samle lokale interessegrupper innenfor området og redusere konflikter knyttet til naturressursforvaltning. Imidlertid kan en større geografisk og administrativ enhet like gjerne kan føre til det motsatte. Skal man realisere gevinster av en ny storkommune i forhold til vilt- og verneområdeforvaltning, må sentrale aktører være innstilt på samarbeid rundt tradisjoner og systemer som har utviklet seg over lang tid og rette blikket mot mål som går utover dagens kommunegrenser.

En større kommune sannsynligvis ha gode muligheter for å bygge opp et fagmiljø med kompetanse på naturvern, kulturminnevern, viltforvaltning, turisme og annen næringsutvikling i utmark. I dag er denne kompetansen fragmentert. Norsk Villreinsenter Sør på

Skinnarbu har potensial til å utvide sin rolle som regionalt kunnskapssenter og en eventuell oppbygging av et regionalt kompetanse og forvaltningsmiljø bør sees i sammenheng med senterets funksjon slik man gjør på Norsk Villreinsenter Nord på Hjerkin. Uansett modell, vil det være viktig med god 'bakkekontakt' i miljøforvaltningen når det gjelder feltbaserte aktiviteter og oppgaver, og dette er ressurskrevende over så store områder som Langfjella. En del av utmarksforvaltningen bør sannsynligvis være desentralisert.

Det må understrekes at disse spørsmålene i stor grad er avhengig av hvilke oppgaver og ressurser en større kommune vil tilføres, og rollefordelingen mellom fylkesmann, fylkeskommune og kommuner. Funksjonaliteten vurderes generelt sett å bli best ved en sammenslåing forutsatt tilstrekkelige stillinger, oppgaver og ressurser. Dersom dette ikke endres vesentlig fra dagens situasjon er sannsynligvis en videreføring av dagens struktur med mer eksplisitt arbeids/oppgavefordeling mellom kommunene mer funksjonelt.

5 Mulighetene innenfor lokal samfunnsutvikling og næringsutvikling

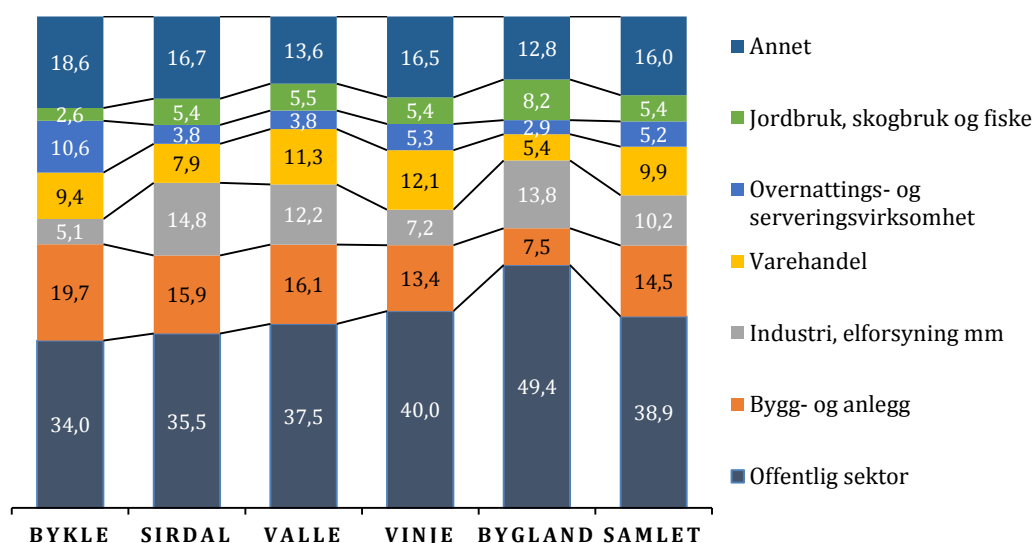
Ved siden av å være produsent av velferdstjenester og demokratisk arena, har kommunene en viktig rolle når det gjelder næringsutvikling, arealplanlegging, miljøvern, kultur og samferdsel som grunnlag for samfunnsutvikling. Vekst i næringslivet er sentralt for levedyktige lokalsamfunn. Næringslivet skaper inntekter til kommunene, arbeidsplasser og bosetting.

Effektutvalget (NOU 2004:2) framhevet effekter og effektivitet i kommunesektorens rolle som regional utviklingsaktør. Utvalget pekte på at den kommunale aktiviteten har betydelige ringvirkninger i lokalsamfunnet, da kommunene både er en stor arbeidsgiver, lokal inntektskaper og lokal innkjøper. Utvalget påpekte videre at kommunesektoren er viktig spesielt for regional utvikling i områder med svakt utbygget privat næringsliv, siden kommunal tjenesteproduksjon er arbeidsintensiv, noe som innebærer at det er relativt stor sysselsetting i kommunesektoren. I den nye stortingsmeldingen om kommunereformen, Meld. St. 14 (2014-2015), om nye oppgaver til kommunene legges det opp til betydelige overføringer av oppgaver fra fylkeskommuner, fylkesmenn og stat til kommunene, knyttet blant annet til naturforvaltning og rammebetingelser for næringsutvikling. Dette åpner for samordning av nye virkemidler som har stor betydning for utviklingen for samlokaliserte kommuner.

5.1 Næringsliv og sysselsetting i de fem kommunene

Kommunen er den klart største arbeidsgiveren, med samlet nesten 40 prosent av sysselsettingen innenfor undervisning, helse- og sosialtjenester og offentlig administrasjon m.m., se figur 5.1. Nesten en fjerdedel er knyttet til helse og sosialtjenester, og 15 prosent til undervisning og offentlig administrasjon. Andelene offentlig ansatte varierer mellom kommunene, med lavest andel i Bykle. Dette skyldes først og fremst variasjoner i den samlede sysselsettingen per innbygger.

Figur 5.1 Sysselsatte (i alderen 15-74 år) fordelt etter hovednæring i prosent av totalt antall sysselsatte i 2011



Kilde: Statistisk sentralbyrå, bearbejdet av Vista Analyse

Antallet offentlig ansatte *per innbygger* er imidlertid mer jevnt fordelt enn det figur 6.1 viser.

Bygg og anlegg dominerer den private næringsvirksomheten med nesten 15 prosent av sysselsettingen. Den høye aktiviteten innenfor bygg og anlegg henger nært sammen med at kommunene har store hytteområder knyttet til vinteraktiviteter. Bygging, vedlikehold og bruk av hyttene gir stor etterspørsel etter lokale leveranser av varer og tjenester både i byggefasen og knyttet til bruk og vedlikehold av hyttene. Ifølge Vinje kommune legges det igjen rundt 50 000 kroner per hytte (netto) per år i varehandel, brøyting, offentlige avgifter med mer.

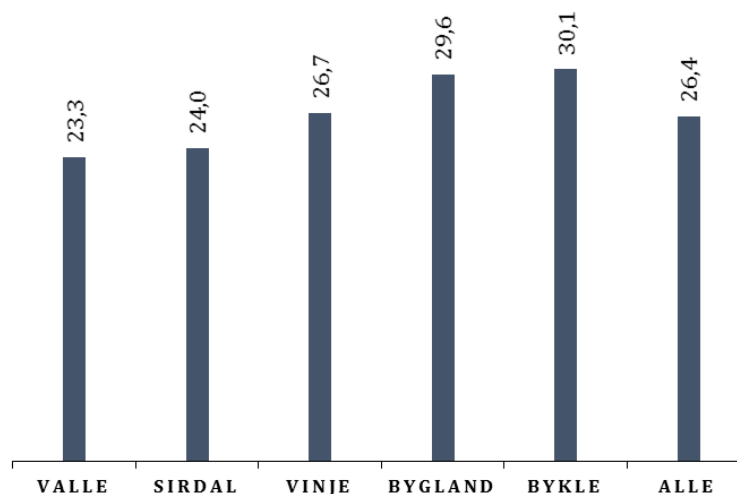
Som poengtert i kapittel 2.1 lokaliserer de fem kommunene rundt 11 250 hytter i de fem kommunene (SSBs hyttestatistikk). Med et samlet innbyggertall på nesten 9 000, utgjør dette 1,3 hytter per innbygger i gjennomsnitt, se figur 2.4. Andelene sysselsatte innenfor bygg og anlegg som vist i figur 7.1 er en direkte speiling av antallet hytter per innbygger som vist i figur 2.4, med Bykle som den største hyttekommunen med over 2 hytter per innbygger. Bykle har også det høyeste nivået ansatte innenfor overnattings- og serveringsvirksomhet. Sirdal er nest størst med hensyn til hytter per innbygger og deretter Valle og Vinje som også har mer enn én hytte per innbygger. Bygland har færrest hytter totalt og per innbygger blant de fem kommunene.

Desto flere hytteeiere utenfor kommunen, desto større verdier legges igjen per innbygger i form av etterspørsel etter varer, tjenester, vedlikehold og brøyting av veier, eiendoms-skatt mm. 75 prosent av hyttene, om lag én hytte per innbygger, var registrert på eiere utenfor kommunene. Andelen var høyest for Bykle, der 2,2 hytter per innbygger i Bykle er registrert på eiere utenfor kommunen, se figur 2.4. Ringvirkningene av hyttene i Bykle kommune er omtalt i Borge m.fl. (2015). Ifølge studien kan en betydelig andel av omsetningen knyttet til de to dagligvarebutikkene i Hovden, på rundt 60 millioner kroner året, knyttes til hytteturister og andre turister.

Varehandelen er også sterkt preget av vinterturismen, med høyest andel sysselsetting i Vinje. Vinterpreget innebærer store sesongvariasjoner i fjellkommunene, og i gjennomsnitt over året er andelen sysselsatte innenfor varehandel lavere enn for landsgjennomsnittet. Ved siden av næringsliv knyttet til hytter og vinteraktiviteter, særpreger kraftressursene kommunene, spesielt i Sirdal og Valle, der henholdsvis 11 og 6 prosent av sysselsettingen er knyttet til kraftverk, elektrisitetsforsyning mm.

Jordbruksnæringen står relativt sterkt, med om lag 5 prosent av sysselsettingen i de fleste av kommunene. Næringen har blitt mindre viktig over tid, med færre bruk i likhet med i resten av landet. Som vi kommer tilbake til under avsnitt 6.5 satses det spesielt på sauehold, som også anses også som viktig for turismen ved at kulturlandskapet holdes ved like med beitedyr i utmark.

Bykle har høyest utdanning målt etter utdanning på universitets- og høgskolenivå, se figur 5.2, noe som blant annet forklares av skigymnaset på Hovden. Ellers er det relativt små forskjeller mellom de fem kommunene.

Figur 5.2 Andel med universitets- og høyskoleutdanning i prosent av totalt sysselsatte, 2013

Kilde: Statistisk sentralbyrå, bearbeidet av Vista Analyse

5.2 Næringspolitikken i de enkelte kommunene

En sentral oppgave for kommunene er å legge best mulig til rette for en næringsutvikling som er tilpasset samfunnsutviklingen ellers, for på den måten å sikre positiv befolkningsutvikling og langsiktig økonomisk vekst. I samtaler med kommunene framkommer at den underliggende målsettingen i næringspolitikken er å stimulere sysselsetting. Virkemidlene varierer mellom kommunene som følge av at næringsgrunnlaget er forskjellig. Mens støtte til vinteraktiviteter dominerer satsingene i Bykle, preger flere typer industribedrifter næringslivet i Bygland.

Ringvirkninger tilknyttet bygging og bruk av hyttene er viktig i **Vinje kommune**. I tillegg ligger kommunen sentralt plassert ved gjennomfartsåren E134 mellom øst- og sørvestlandet, og vintersportstedene Rauland og Haukelifjell tiltrekker mange vinterturister fra begge sider av fjellet. Vinje har høyest andel ansatte innenfor varehandel. Kommunen legger stor vekt på stimulans av vintersport. Utgangspunktet er felles tiltak med tilrettelegging av skiløyper og turveier, drift av turistkontor, støtte til skiarrangement m.m., der kommunen legger vekt på at ringvirkninger vil gagne hele næringslivet.

I **Bykle kommune** dominerer næringsliv tilknyttet reiseliv og vintersport. Videre er Bykle Vindu AS en viktig helårsarbeidsplass med rundt 30 ansatte. Kommunen gir generell støtte til nyetableringer, markedsføring og rådgiving. Det legges stor vekt på støtte til vinterrelaterte aktiviteter som grunnlag for næringsutvikling og bosetting. Kommunen gir støtte til skigymnaset på Hovden, og eier 99 prosent av reiselivsselskapet Destinasjon Hovden AS. Kommunen finansierer oppkjøring av skiløyper, gratis skibuss m.m. Skigymnaset anses som viktig for kompetansearbeidsplasser, og for å gjøre kommunen attraktiv for at ungdommer etablerer seg i kommunen.

I **Valle kommune** er kraftverket en sentral bedrift. Annen industri er knyttet til hytteproduksjon, og to store maskinentreprenører er lokalisert i kommunen. Videre er sparebanken en viktig arbeidsgiver. Kommunen støtter næringslivet gjennom et tiltaks- og næringsfond, der det ytes investeringsstøtte til næringslivet, etableringsstipend og støtte

til kulturarrangementer mm. Støtten gis til næringslivet generelt, uten spesielt fokus på vinteraktiviteter og turisme.

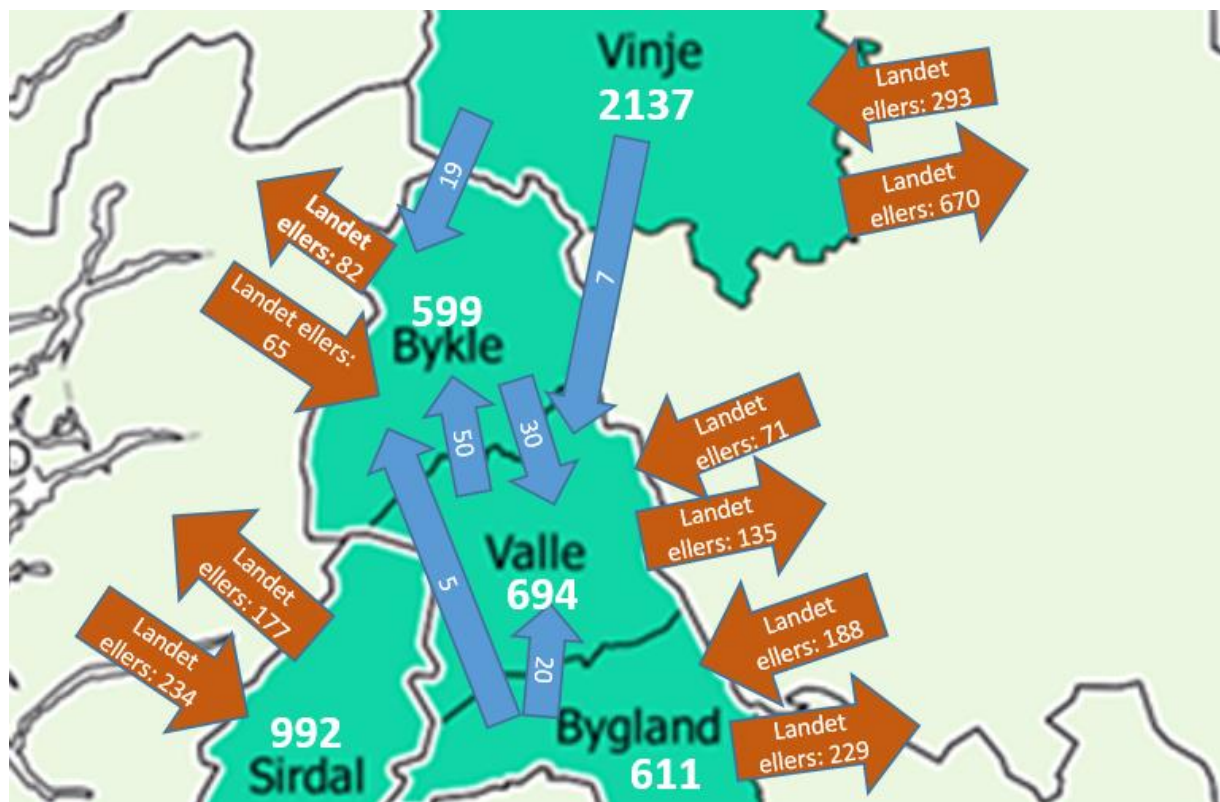
Bygland kommune er i langt mindre grad enn de andre preget av vinteraktiviteter. Plastfabrikken Serviteur Bygland AS, Byglandsfjord sag og meieridrift tilknyttet Tine er viktige private bedrifter. Kommunen gir etablerings- og investeringstilskudd til næringslivet.

Største bedriften i **Sirdal kommune** er Sira Kvina som står for rundt fem prosent av norsk kraftproduksjon, og Nordhard, som driver tunellbygging og er knyttet opp til petroleumsvirksomheten vestover. Det foreligger også store planer for å investere i fornybar industri, som vindmøllepark etc. Kommunen gir både lån og tilskudd til investeringer blant annet innenfor reiseliv, bygg og anlegg og entreprenørvirksomhet, med opptil 20 prosent tilskudd og 20 prosent lån av investeringsrammen.

5.3 Samarbeid og arbeidsmarkedsintegrasjon

Samarbeid og pendlingsstrømmer er preget av de geografiske barrierene mellom kommunene. Arbeidsmarkedene er mest integrert mellom Bykle og Valle, mens avstanden mellom Sirdal og de øvrige kommunene er betydelig siden fjellovergangen (FV337 mellom Valle og Sirdal) er vinterstengt. Se figur 5.3.

Figur 5.3 Sysselsatte og pendling i Fjellregionen, antall personer



Kilde: Statistisk sentralbyrå og Vista Analyse

Vinterstengingen gjør at det i praksis ikke er mulig å pendle i heltidsstillinger, og det er heller ingen pendling mellom Sirdal og de andre kommunene. Sirdals økonomiske region

er rettet sørover og vestover. Hyttemarkedet er sterkt påvirket av oljevirkksomheten med mange eiere bosatt i Stavanger og Haugesund.

Tilsvarende er det relativt liten interaksjon mellom Vinje og de andre kommunene. Fjell- overgangen mot Setesdalskommunene er en barriere, og med unntak av noe utpendling til Bykle er arbeidsmarkedet rettet mot andre kommuner i Telemark, sørøstover mot Tokke. Vinje samarbeider i stedet i dag med Tinn kommune om arealforvaltning og hytteturisme og har interkommunalt samarbeid om næringsutvikling (og flere andre områder, se kapittel 9) med andre kommuner i Vest-Telemark.

Bykle orienterer seg sørover i Setesdal, og det er relativt stor pendling begge veier mellom Valle og Bykle. Bykle samarbeider også både mot Telemark og Sirdal om turisme. Samarbeidet nedover i dalen mot Valle og Bygland er størst om sommeren, mens i vinterhalvåret er reiselivet konsentrert om Hovden. Mange innenfor bygg og anlegg, elektrobedrifter mv. sørover i Setesdal yter service i tilknytning til hytteområder i Bykle. Dette er kortvarige samarbeid som ikke er bundet opp av formelle langsiktige bindinger. Representanter for kommunene uttrykker generelt at slike samarbeid dekker de behov som oppstår, og kommunegrensene er ikke til hinder. Ut fra dette kan det være liten grunn til å vente store endringer i næringslivssamarbeidet ved sammenslåing av kommunegrensene.

Valle har stor interaksjon med Bykle både i arbeidsmarkedet og i samarbeid mellom kommunene, blant annet gjennom interkommunalt samarbeid om NAV og helsetjenester. Kommunen samarbeider også mot kommuner sørover – som Evje og Hornnes.

Arbidsmarkedet i Bygland er orientert sørover mot kysten. Kommunesenteret ligger tett opp til grensa til Evje og Hornnes, og disse kommunene har i praksis felles bolig- og arbeidsmarked. Bare en liten andel av pendlingen skjer mot de andre fjellkommunene.

5.4 Spesielt om reiseliv

Reiseliv, som i korte trekk er beskrevet under avsnitt 5.1-5.3, er en viktig næring i de fem kommunene i *Langfjella*. Det er derfor interessant å undersøke muligheten for å utvide dagens samarbeid innenfor dette området.

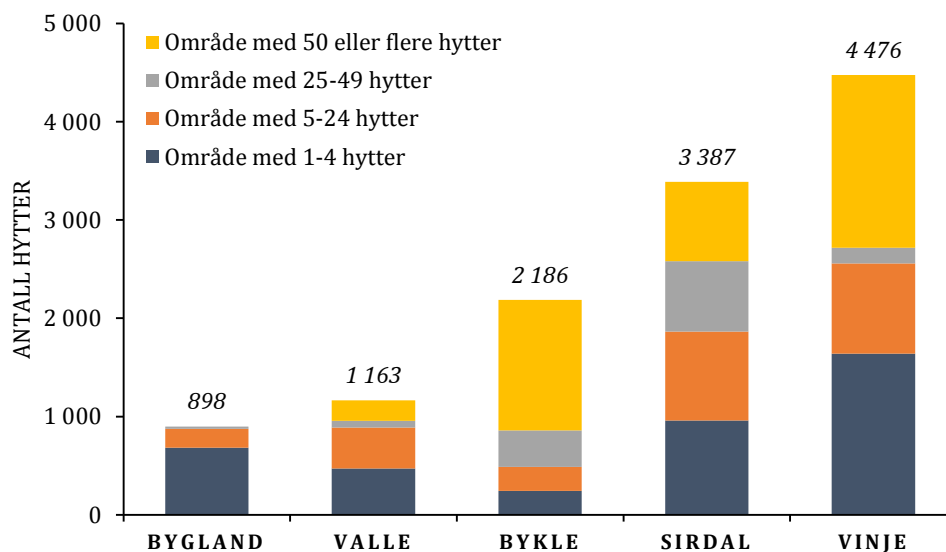
Hva er reiseliv?

Reiseliv er en samlebetegnelse for virksomheter som har tilknytning til ferie- og fritidsreiser. I videre forstand kan reiseliv defineres som «en rekke selvstendige næringer som til sammen dekker etterspørsel fra reisende utenfor deres faste bosted»¹⁴, og omfatter dermed også forretningsreiser, studiereiser, kongresser osv. (men ikke faste skole- og arbeidsreiser). Tjenester som etterspørres er blant annet overnatting og servering, formidling og informasjon, opplevelser, kultur- og aktivitetstilbud (blant annet museer), annen tjenesteyting (varehandel m.m.) og transport.

Fakta om reiselivet i de fem kommunene

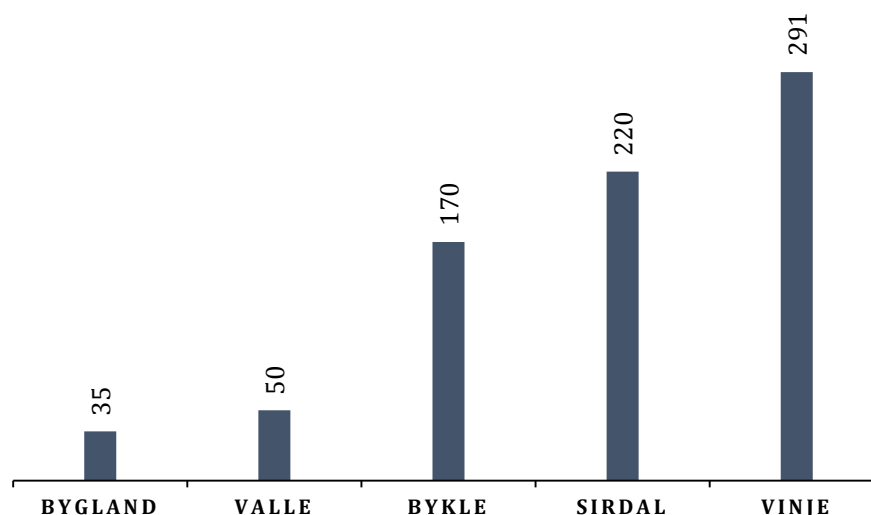
Hyttemarkedet dominerer reiselivet i de fem kommunene. Figur 5.4 viser fordelingen av hytter etter størrelsen på hytteområdet de tilhører.

¹⁴ www.snl.no.

Figur 5.4 Antall registrerte hytter i de fem kommunene fordelt etter størrelsen på hytteområdet i 2013

Kilde: Statistisk sentralbyrå, bearbeidet av Vista Analyse

Vinje har flest hytter og den største tettheten av hytter med Rauland og Haukeli/Vågsbygd. Hovden i Bykle, Sirdal og Vinje er store hyttedestinasjoner med godt utviklede destinasjonsprodukter. Potensial for ringvirkninger innen varehandel og bygg og anlegg kan derfor sies å være størst i disse tre kommunene med høy tetthet av hytter. Ifølge lokale informanter er Hovden i Bykle og Åmot i Vinje (hytteturister fra Rauland) de viktigste handelssentrene i de fem kommunene.

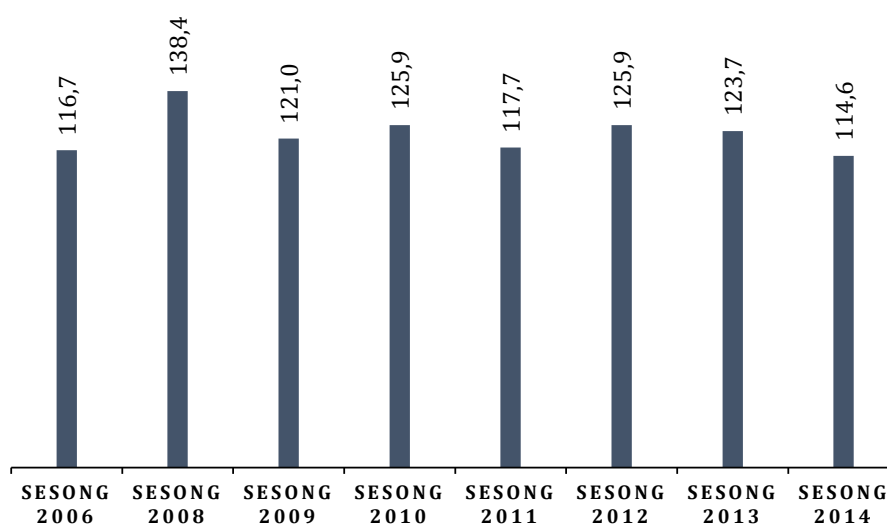
Figur 5.5 Kilometer preparerte skiløyper (gitt normale snøforhold) i de fem kommunene i 2014

Kilde: KOSTRA, bearbeidet av Vista Analyse

En indikator for kommunal tilrettelegging og prioritering av vinterturisme er omfanget av preparerte skiløyper. Figur 5.6 viser kilometer preparerte skiløyper i de fem kommunene. Som vi ser fra figuren henger antall kilometer sammen med omfang av hytter i figur 5.4. Vinje er kommunen med flest kilometer skiløyper, mens Valle har minst utviklet løypenett.

Bykle – Hovden. Antall gjestedøgn målt etter varme senger på Hovden har ligget stabilt høyt over flere år, se figur 5.6. Det er store sesongmessige variasjoner. Mens antall gjestedøgn ligger rundt 10 000 i desember, stiger det til mellom 15 000 og 17 000 i januar, mens det i februar og mars ligger på rundt 25 000 gjestedøgn. Av disse utgjør dansker rundt 10 000 gjestedøgn i vintermånedene, mens de tyske ligger på rundt 1 000. I sommersesongen ligger antall tyske gjestedøgn på rundt 400-500 per måned fra juni til august, og i denne perioden er det også mange briter som overnatter. Nederlenderne er imidlertid de viktigste utenlandske sommergjestene med et gjennomsnitt per måned på mellom 1 000 og 4 000, mens det fra juni til september er mellom 3 000 og 7 000 norske gjestedøgn på Hovden.

Figur 5.6 Gjestedøgn (varme senger) i Bykle kommune fra 2006 til 2013, målt i tusen



Kilde: Statistisk sentralbyrå, bearbeidet av Vista Analyse

En vinterhelg på Hovden huser om lag 8-10 000 mennesker. Den langt største andelen benytter langrenns- og turløypenettet, mens om lag 20 prosent benytter alpintilbudet ifølge Destinasjon Hovden. Det er 2 000 varme senger på Hovden og 2 600 private hytter. Det er betydelig import av østeuropeisk arbeidskraft i sesongen fra desember til april.

Hyttfeltene utvikles ved at grunneiere selger hyttetomter. Disse bidrar i mindre grad til utvikling av destinasjonsproduktet, men gir et godt grunnlag for mange lokale firma som bygger hytter for det private markedet (kalde senger). Utvidelser i nye hyttfelt er vanskelig på grunn av verneinteresser for villrein, omtalt i kapittel 4.

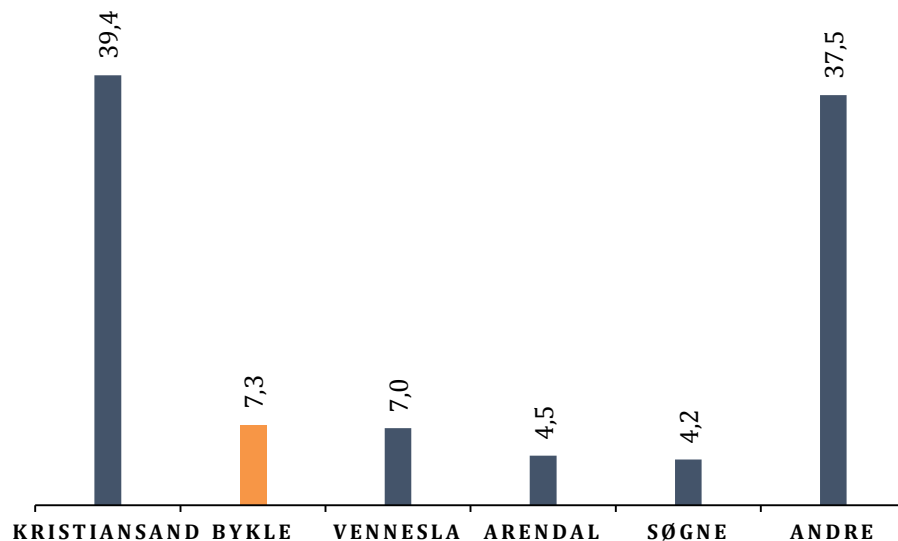
Attraksjoner som badeland og spa gir sammen med et stort alpinanlegg og 170 kilometer langrennløyper (se figur 5.5) et samlet helhetsprodukt for aktive ferier på Hovden. Utviklingspotensialet for løypenettet er svært begrenset på grunn av verneområder for

villrein. Det innebærer at ønsket om å etablere en turløype mellom Haukeliseter og Hovden (cirka 45 kilometer) ikke har vært mulig å realisere.

De private hyttene eies i all hovedsak av innbyggere i andre kommuner i Agder (Kristiansand, Vennesla og Arendal), se figur 5.7. Det regionale markedet kan derfor sies å være viktig for Hovden som vinterdestinasjon. Hovden som sommerdestinasjon har høy andel gjennomreisende som kommer inn fra kontinentet via ferger og skal videre til fjordene på Vestlandet. Hovden kan derfor også sies å være en viktig destinasjon for rundreise-turister.

Kommunen er en sentral bidragsyter til reiselivets opplevelsesprodukt på Hovden. Kommunen bidrar årlig med 3 millioner kroner i driftsstøtte til løypekjøring og med 4 millioner kroner til destinasjonsselskap og vertskapsfunksjon. I perioder har dette beløpet vært betydelig høyere.

Figur 5.7 Fordeling av hytter i Bykle kommune etter bostedskommune til eier i 2014



N=2032. Kilde: Statistisk sentralbyrå, bearbeidet av Vista Analyse

Bykle kommune gir et bidrag til destinasjonsarbeidet med om lag 7 millioner kroner årlig. Dette er ifølge lokale informanter en forutsetning for at destinasjonen kan markedsføre, selge, utøve vertskap og levere et godt løypetilbud som 80 prosent av vintergjestene benytter.

Destinasjon Hovden eies av kommunen og selskapet samarbeider med andre fjelldestinasjoner (faglig og markedsmessig) i Innovativ Fjellturisme, som skal erstattes av FjellNorge. De samarbeider ikke med det regionale selskapet (Visit Sørlandet), men samarbeider med blant andre Visit Telemark og Color Line. I tillegg har Destinasjon Hovden en uformell dialog med både Vinje og Sirdal, og har utviklet faglig nettverk med flere av de øvrige fjelldestinasjonene (Trysil, Hemsedal m.fl.).

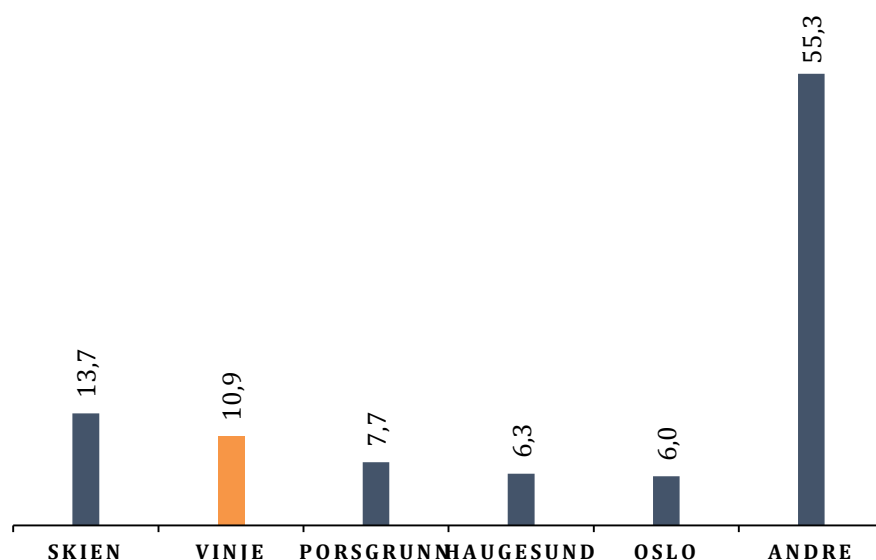
Bidrag fra offentlig sektor til vertskap, drift og markedsføring er en forutsetning for opprettholdelse av Hovden som reiselivsdestinasjon sommer og vinter. Verneområdene

er en utfordring for videre utvikling fordi det er stort behov for en utvikling av flere varme senger som kan gi gjestedøgn gjennom midtukene.

Vinje – Rauland og Haukeli/Vågsli. Vinje er landets fjerde største hyttekommune, og den som i de seinere år har vokst mest. Kommunen har cirka 4 200 hytter fordelt på to store hytteområder: Rauland (cirka 3 000 hytter) og Haukeli/Vrådal (cirka 1 000 hytter), i tillegg til enkelte mindre hytteområder av mer tradisjonell karakter. Figur 5.8 viser registrert bostedskommune for personene som eier hytte i kommunen. Som vi ser fra figuren eies 13,7 og 7,7 prosent av hyttene av personer bosatt i henholdsvis Skien og Porsgrunn. I tillegg eier en betydelig andel personer bosatt i Oslo og Haugesund hytte i kommunen.

Rauland huser i all hovedsak norske hytteeiere fra store deler av Østlandet og kan vise til 40 000 gjestedøgn av dansker på vinteren. Rauland er den største destinasjonen i Color Lines tilbud, og har ifølge lokale informanter potensial for sterkere vekst. Det tilbys både kalde og varme senger i Vinje, og ifølge destinasjonsselskapene i kommunen er målet å tilby flere varme senger.

Figur 5.8 Fordeling av hytter i Vinje kommune etter bostedskommune til eier i 2014



N=4 157. Kilde: Statistisk sentralbyrå, bearbeidet av Vista Analyse

Vinje kan tilby 291 kilometer preparerte skiløyper, se figur 5.5. Løypenettet i Rauland er koblet mot løypenettet i Øyfjell og Åmot. 80 kilometer av løypenettet er tilknyttet Haukeli/Vågsli. Kommunen bidrar med 1,5 millioner kroner til løypekjøring og -utvikling, og overfører årlig 2,5 millioner kroner til Rauland Turist (inkludert løypemidler). Bidraget inkluderer drift av båt på Møsvatn, utvikling av kart mv. Det totale anslaget på Vinje kommunes bidrag til reiseliv (investering, drift mv.) utgjør 10 millioner kroner per år. Private bidrag til løypekjøring legges i dag inn som tinglyst forpliktelse i salg av tomter/hytter. Det er stor omsetning i varehandelen som følge av reiselivet i Vinje. Dagligvarebutikkene i Åmot og Haukeli har ifølge lokale informanter høy omsetning i toppsesongen, og omsetningen vokser.

Det er betydelig import av arbeidskraft innen service og bygg, men likevel store ringvirkninger av destinasjonsarbeidet innen en lang rekke bygge- og håndverksfirma lokalt og regionalt. Lokale grunneiere selger tomter, og byggevareomsetningen er høy.

Alle skidestinasjonene i Telemark inngår i Telemark Alpin som er den tredje største alpinaktøren i Norge. I markedsføringsarbeidet mot kontinentet prioriteres det danske markedet.

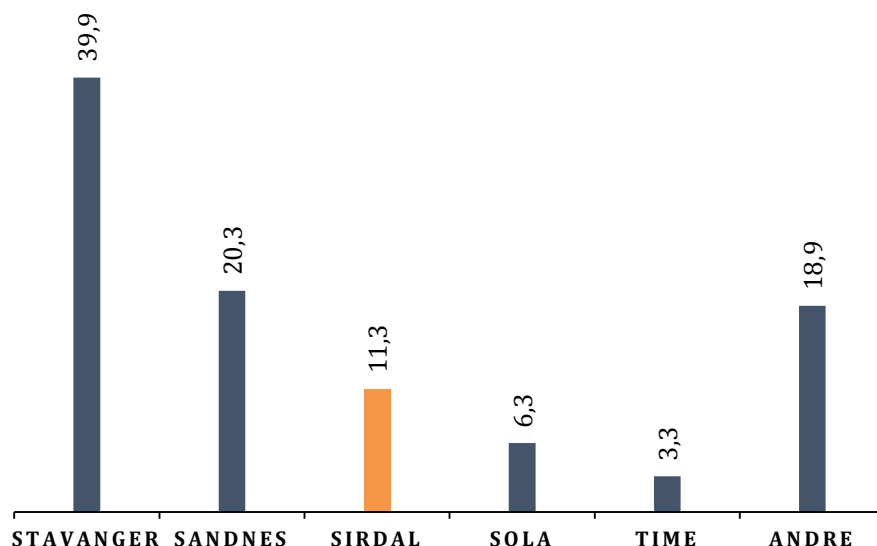
Det er god dialog med de øvrige destinasjonene innenfor de fem kommunene. Kommunene har mange fellestrekk som gjør det enkelt å utveksle erfaringer og samarbeide om felles prosjekter. Imidlertid er markedene så ulike geografisk at det er vanskelig med felles markedsføring.

Vinje skiller seg fra de andre kommunene ved at de henter gjester fra Oslo, Grenlandsområdet, Haugesund etc.

Sirdal. Destinasjonen består av flere heisanlegg (Tjørhomfjellet og Ålsheia skisenter), 220 kilometer preparerte langrennsløyper og om lag 3 000 private hytter. Sommerturismen knytter seg til tradisjonell hyttebruk og gjennomreisende på vei mot fjordene, Prekestolen, Kjerag etc.

Sirdal skiller seg fra de andre destinasjonene i de fem kommunene ved at de henter gjester fra Rogaland. Som vist i figur 5.9 retter hyttemarkedet seg i Sirdal mot bosatte i Stavanger og omkringliggende kommuner, og er en svært viktig destinasjon for helgeutfart vintertid for denne regionen.

Figur 5.9 Fordeling av hytter i Sirdal kommune etter bostedskommune til eier i 2014



N=3054. Kilde: Statistisk sentralbyrå, bearbeidet av Vista Analyse

Sirdal er i all hovedsak en destinasjon bestående av private hytter (kalde senger) og de har større utfordringer med å holde tilbudet åpent gjennom ukedagene enn de andre destinasjonene som har lokale innbyggere og varme senger.

Ifølge Enger m.fl. (2012) står hytteturistene for den klart største andelen av reiselivskonsumet i Sirdal, bortimot 73 prosent. Deretter følger hotellturistene og campingturistene med om lag 12 prosent hver.

Det er ikke bare besøk til Sirdal som genererer reiselivsrelaterte inntekter i kommunen. Også hyttebygging utgjør en vesentlig del av inntektene for bygg- og anleggsnæringen i Sirdal, ettersom den lokale hyttebestanden er i vekst.

Det er stor import av utenlandsk arbeidskraft både innen service og innen bygge- og håndverksnæringene. Det er lang avstand til tettstedene slik at dagpendling er utelukket for lokal arbeidskraft. Sirdal er et konsentrert turistområde. Bedrifter fra Flekkefjord, Egersund og Stavanger har etablert seg med leveranser i Sirdal.

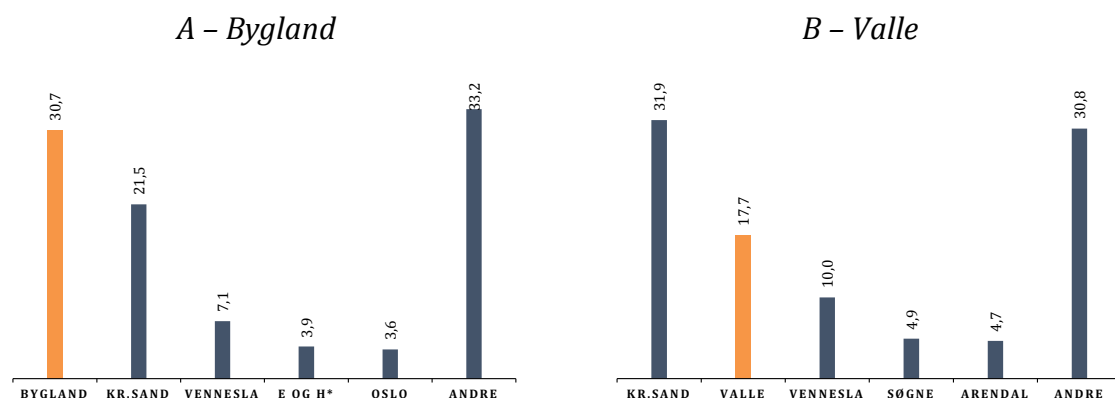
Sirdal turist mottar 0,5 millioner kroner i bidrag fra kommunen til turistinformasjon med forbehold om at tilsvarende beløp betales fra næringen. Løypebudsjettet er på 2,6 millioner kroner og her mottas 0,9 millioner kroner fra næringsliv og hytteiere og tilsvarende beløp fra kommunen. Markedsføringsselskapet mottar anslagsvis 350 000 kroner fra kommunen.

Ifølge lokale informanter er det utfordrende å drifte destinasjonen. Det skyldes en relativt kort sesong, mangel på lokal arbeidskraft og varme senger, samt at serveringsstedene stenger tilbudene i ukedagene.

Bygland og Valle. Bygland og Valle er mindre reiselivskommuner i forhold til Bykle, Vinje og Sirdal. Reiselivet knytter seg i all hovedsak mot tradisjonell hytteturisme. Fra figur 5.10 ser vi at de besøkende i all hovedsak kommer fra Kristiansand, Vennesla og andre Agderkommuner.

Valle kan tilby det familievennlige alpinsenteret Brokke ved Rysstad, og 50 kilometer preparerte skiløyper (se figur 5.5). Med hytteturisme og gjennomfartsturisme framstår områdene i Setesdal som tradisjonelle norske reisemål.

Figur 5.10 Fordeling av hytter i Bygland og Valle etter bostedskommune til eier i 2014



*Evje og Hornes. N = 861

N = 1 139

Kilde: Statistisk sentralbyrå, bearbeidet av Vista Analyse

Bygland tilbyr et sommerprodukt med vannbaserte aktiviteter (fiske- og badeplasser) og friluftsliv, med Byglandsfjord og det vedfyrte dampskipet D/S Bjoren som noen av hovedattraksjonene. Kommunen huser også den prisbelønte campingplassen Neset camping.

Bygland og Valle inngår i destinasjonsarbeidet Setesdal (www.setesdal.com), som også Bykle er med i, der kultur- og naturopplevelser er sentrale profilelement. Setesdalsmuseet, et kultur- og naturhistorisk museum for bygdene i Setesdal, har avdelinger i alle tre kommuner.

Oppsummert om markeder i de tre kommunene. I tabell 5.1 har vi oppsummert markedsinngrepene for de fem kommunene. Som vi ser fra oppsummeringen har reiselivet i Vinje en vid kundemasse som kommer fra Rogaland, Telemark, Østlandet og Haugesund-området. Bykle og Sirdal er mer spisset mot henholdsvis markedene i Agder og Rogaland. Destinasjonene i Bykle og Vinje tiltrekker seg utenlandske turister, noe som i mindre grad er tilfelle for de tre andre kommunene.

Tabell 5.1 Oversikt over sammenhengen mellom markeder og destinasjoner i de fem kommunene

	Agder	Rogaland	Telemark	Østlandet (Grenland, Oslo etc.)	Haugesund- området	Danmark	Europa forøvrig
Sirdal	X	X					
Bykle	X					X	X
Vinje		X (Haukeli)	X	X (Rauland)	X (Haukeli)	X	X
Bygland	X						
Valle	X						

Kilde: Destinasjon Hovden, Visit Telemark/Rauland Turist og Sirdal turistinformasjon, sammenstilt av Vista Analyse

Muligheter og utfordringer

Reiseliv er en hovednæring i de fem kommunene. Det synes å være enighet om at reiselivsnæringen bør videreutvikles. Dette gir et godt utgangspunkt for samarbeid. Det store spørsmålet er hvor viktig endring av kommunegrenser er for destinasjonsutviklingen. Basert på samtaler med informanter i kommunene, destinasjonsselskaper og egne erfaringer er vår vurdering at endrede kommunegrenser isolert sett har lite å si for destinasjonsutviklingen. Begrunnelsen for dette er at destinasjonsutviklingen i all hovedsak er drevet frem av kommersielle aktører og vi har liten grunn til å tro at en ny Langfjella kommune vil nedprioritere reiselivet. Vi har allikevel identifisert flere muligheter:

Felles nettportal. Utfordringen for alle destinasjoner i Telemark, Agder og Ryfylke er at de framstår som separate destinasjoner som delvis retter seg mot ulike markeder. Et visst samarbeid eksisterer gjennom felles profilering i fjellrelaterte samarbeidskonstellasjoner og gjennom Innovasjon Norge. Ettersom destinasjonene retter seg mot ulike markeder er potensialet for å bygge opp en felles merkevare antakelig begrenset, og dette er uansett noe som kommunene vil være lite direkte involvert i. Enkeltdestinasjoner er antakelig

mest tjent med å holde på egne profilnavn. Slik sett vil sannsynligvis en kommunesammenslåing ha lite å si for profilering og markedsføring av enkeltdestinasjoner og regionen samlet. En kommunesammenslåing vil imidlertid kunne ha et potensiale for effektivisering av markedsføringen gjennom en felles nettportal (reduerte web-kostnader) for alle destinasjonene. Salg av hytter og hyttetomter kan inngå i samme portal.

Reiselivsmessig infrastruktur. Kommunene gir i dag store bidrag til infrastruktur, særlig til løypepreparering. Bruken av disse tilskuddene må samordnes i en sammenslått kommune, og her kan det ligge rom for effektiviseringer. Eventuelle prioriteringer av bruken mellom områder kan imidlertid være en smertefull prosess. Det er vanskelig å flytte en løypemaskin mellom Haukeliseter og Hovden, men kunnskapsformidling og –utveksling kan effektivisere driften. Videre kan samordning av innkjøp stimuleres i en større kommunal enhet og et mer profesjonelt bedriftssamarbeid mot kommunen kan utløse bedre tjenester fra kommunen. Desto flere aktører som deltar i et utviklings- og driftssamarbeid, desto større er mulighetene for å finne gode og effektive løsninger.

Sterkere dialogpartner. Flere destinasjoner i en kommune kan gjøre reiselivet til en sterkere dialogpartner for kommunen og redusere kommunenes utgifter til destinasjonsutvikling, produksjon og vertskap. Det kan også omhandle utvikling av bedre betalingsmodeller for reiselivsmessig infrastruktur, utbyggingstakt og arealbruk. Ved en annen sammenslåing, med kommuner med mindre reiseliv, vil destinasjonene risikere å bli satellitter som kan bli nødt til å kjempe hardt for sine behov.

Arealutnyttelse. Det er store verneinteresser i kommunene, noe som begrenser utviklingspotensialet. Samtidig representerer vernet særegne verdier som er attraktive kvaliteter i kommunene. Disse problemstillingene er felles for kommunene, som vil stå sterkere når de er samlet og kan finne felles løsninger i arealplanleggingen.

5.5 Spesielt om landbruk

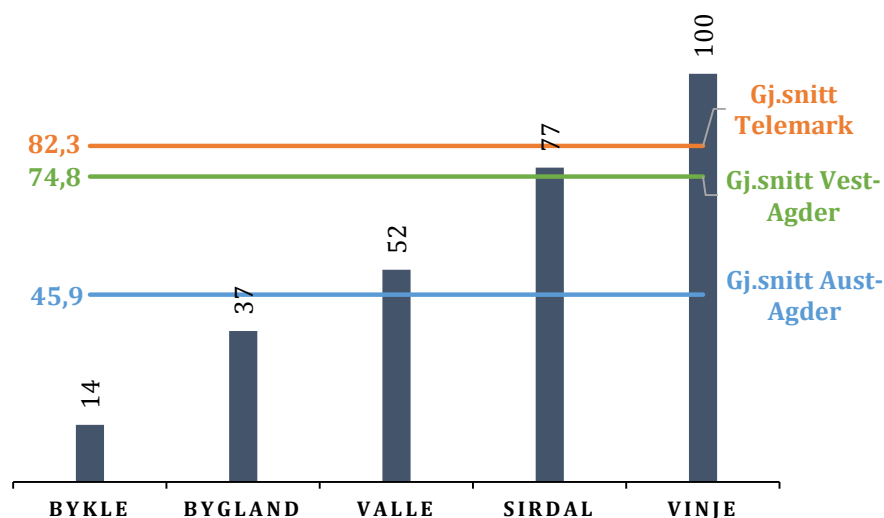
Landbruksnæringene (i denne sammenhengen brukt som en fellesbetegnelse på husdyrproduksjon, jord- og skogbruk) ansees som viktige næringer i de fem kommunene, spesielt for sysselsetting og bosetning.

Landbruket sysselsetter om lag 5,4 prosent av arbeidsstyrken i de fem kommunene, se figur 5.1.¹⁵ Bygland er kommunen med relativt flest sysselsatte i landbruket, med en sysselsettingsandel på 8,2 prosent – mens Bykle har den laveste andelen på 2,6 prosent av arbeidsstyrken.

Antall driftsenheter, det vil si mottakere av produksjonstilskudd gjennom jordbruksoppgjøret, er gjengitt i figur 5.11.

¹⁵ Sysselsetting innenfor jordbruk, skogbruk og fiske.

Figur 5.11 Antall driftsenheter i de fem kommunene i 2013*



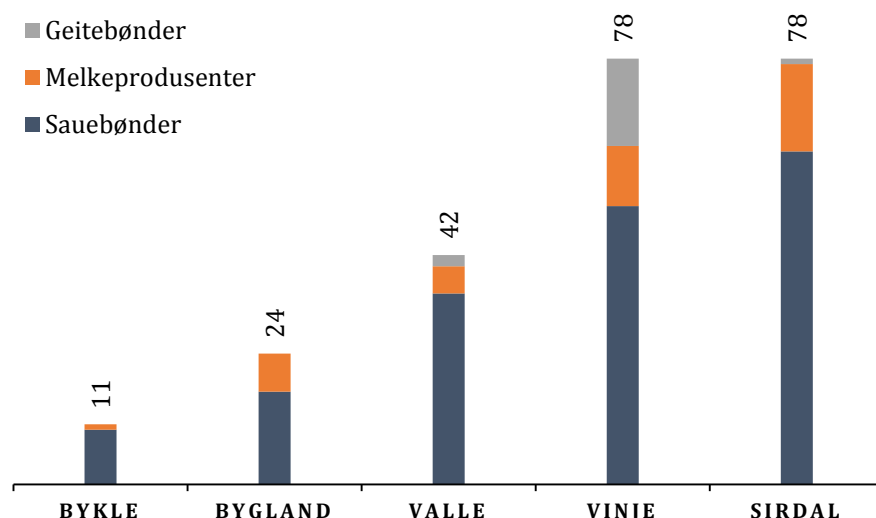
*Antall driftsenheter angir antall enheter som har mottatt produksjonstilskudd. Kilde: KMD (2015), bearbejdet av Vista Analyse

Figuren viser at Vinje er den største landbrukskommunen blant de fem. Antall driftsenheter i kommunen er høyere enn gjennomsnittet for kommunene i Telemark og tilnærmet likt landsgjennomsnittet. I løpet av 2013 var det kun 14 jordbruksbedrifter som mottok produksjonstilskudd i Bykle. Sett i sammenheng med sysselsettingstallene over kan man si at næringen til tross for som viktighet er sårbar. Bygland skiller seg ut ved at landbruket sysselsetter rundt 8 prosent av arbeidsstyrken samtidig som det er kun 37 driftsenheter i kommunen.

Husdyrproduksjon i de fem kommunene

Nærmere gjennomgang av tilskuddstildelingen i 2011 fra Landbruksdirektoratet¹⁶ viser at sau, melkekyr og geiter er det viktigste husdyrene i de fem kommunene, se fordeling i figur 5.12.

¹⁶ Tidligere Statens landbruksforvaltning.

Figur 5.12 Antall saue-, geite- og melkebønder i de fem kommunene i 2011

Kilde: Tilskuddsdata fra Landbruksdirektoratet, Landbruksdirektoratet, bearbeidet av Vista Analyse

Generelt kan vi si at husdyrsammensetningen i de fem kommunene er sammenfallende, ved at en betydelig andel av bøndene i alle fem kommunene er saue- og/eller geitebønder. Vinje og Sirdal er imidlertid de største husdyrkommunene blant de fem, med 78 saue-, geite- og melkebønder. Sirdal er kommunen med flest sauebønder og melkeprodusenter, mens Vinje har flest geitebønder. Valle og Bygland er ifølge Fylkesmannen i Aust-Agder de to største sauekommune i Aust-Agder.¹⁷

Et annet fellestrekk er størrelsen på brukene. Bortsett fra Sirdal, hvor gjennomsnittlig antall søyer (over 1 år) per sauebruk er over 80 dyr, er gjennomsnittlig antall søyer per bruk mellom 53 og 68 – tilnærmet landsgjennomsnittet på 59 søyer per bruk. Melkeprodusentene er relativt små målt i antall melkekyr i de fem kommunene. Gjennomsnittlig antall melkekyr per melkeprodusent er 13, mens gjennomsnitt for hele landet er på 22 kyr.

94 prosent av sauene og 71 prosent av mjølkekyrne ble sendt på utmarksbeite i 2011. Dyrene brukes således i stor grad til å holde deler av kulturlandskapet i hevd.

Jordbruk i de fem kommunene

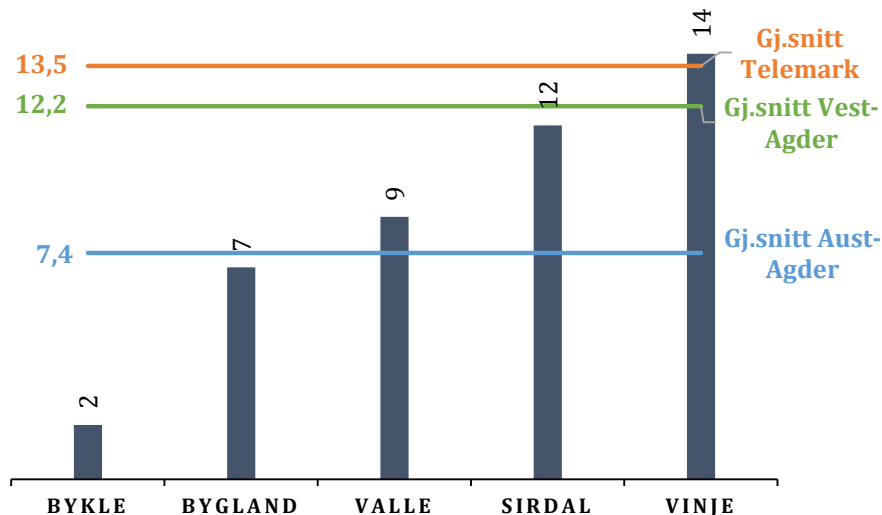
Vinje er den største jordbrukskommunen blant de fem hvis vi ser på km² driftet jordbruksareal, se figur 5.13. Det driftes 14 km² jordbruksareal i kommunen, som er tilnærmet lik gjennomsnittet blant øvrige kommuner i Telemark. Bykle er den minste jordbrukskommunen. Som vi ser fra kommunen driftes kun 2 km² jordbruksareal i kommunen.

¹⁷ URL:

<http://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMAA/Landbruk%20og%20mat/Diverse%20landbruk/2013/Kommunebilde%20Aust-Agder%202012.docx.pdf>

Jordbruksarealene benyttes i all hovedsak til fôrproduksjon til husdyr (som sau og melkekyr) og innmarksbeite. 17 prosent av jordbruksarealene i de fem kommunene er innmarksbeite.

Figur 5.13 Antall km² jordbruksareal i drift i de fem kommunene

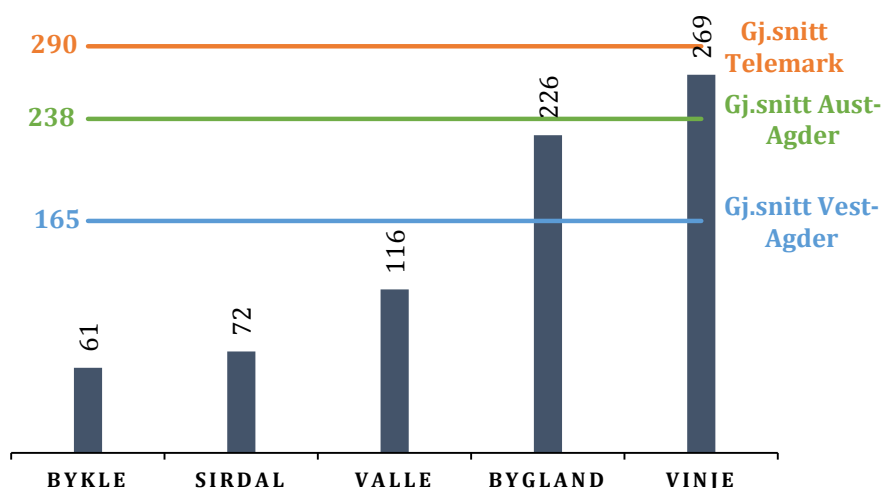


Kilde: KMD (2015), bearbeidet av Vista Analyse

Skogbruket i de fem kommunene

Som påpekt av Pedersen (2013) er produktive skogarealer den beste indikatoren på omfang av skogsdrift på kommunenivå. Figur 5.14 viser produktive skogarealer i de fem kommunene. Vinje og Bygland er de største skogkommunene, med henholdsvis 269 og 226 km² produktive skogarealer.

Figur 5.14 Produktive skogarealer i tusen km² i de fem kommunene i 2012



Kilde: KMD (2015), bearbeidet av Vista Analyse

Landbruksforvaltning og -planer

Ifølge den nasjonale kartleggingen av ressursbruk og organisering i kommunal landbruksforvaltning (Pedersen, 2013) var de fem kommunenes ressursbruk til kommunal landbruksforvaltning til sammen 6,2 årsverk. Årsverkene ble gjennomført av 9 personer, og fordelte seg på følgende måte:

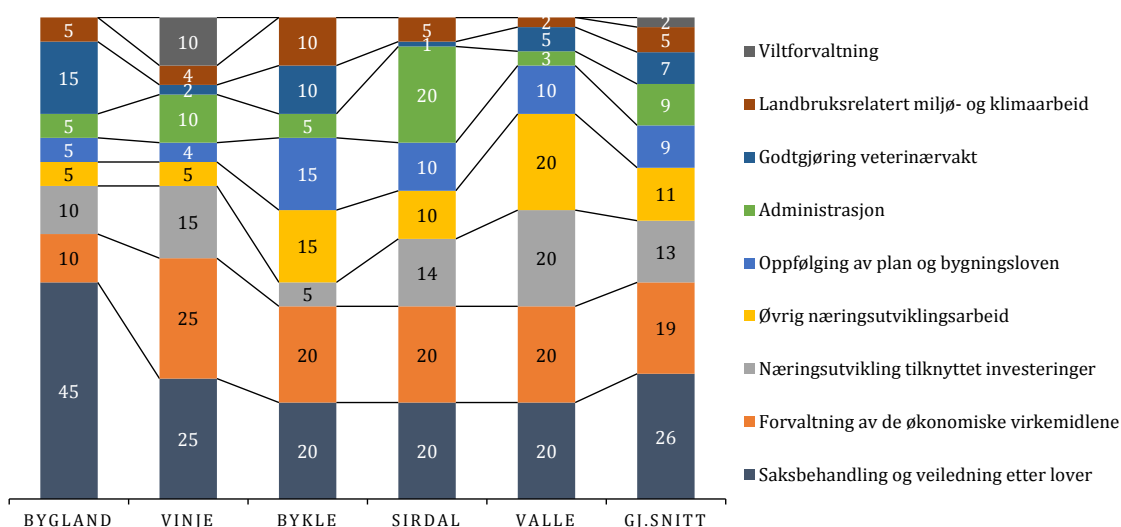
- Vinje – 2,1 årsverk
- Valle – 1,1 årsverk
- Bykle – 1 årsverk
- Bygland – 1 årsverk
- Sirdal – 1 årsverk

Informasjon fra kommunene forteller oss at Bykle kjøper landbrukstjenester av Bygland, og at Valle og Bygland samarbeider om skogforvaltning. Sirdal og Vinje er ikke med i noe interkommunale samarbeid.

De tre viktigste oppgavene innenfor landbruksforvaltning i de fem kommunene i 2013 var saksbehandling og veiledning etter lover (som jordloven, konsesjonsloven, odelsloven og skogloven), forvaltning og kontroll av de økonomiske virkemidlene (som utbetaling av produksjonstilskudd) og næringsutvikling tilknyttet investeringer, se figur 5.15 (Pedersen, 2013).

Ifølge undersøkelsen (ibid.) bruker Bygland relativt mye ressurser i forhold til de andre kommunene på saksbehandling og veiledning etter lover og godtgjøring til veterinæravakt, mens Valle bruker relativt mye ressurser på næringsutviklingsarbeid. Sirdal bruker 20 prosent av årsverket på administrasjon og Bykle prioriterer å bruke mest ressurser på oppfølging etter plan- og bygningsloven og landbruksrelatert klima- og miljøarbeid. Vinje er den eneste kommunen som bruker den kommunale landbruksforvaltningen til viltforvaltning.

Figur 5.15 Fordeling av ressursbruk på oppgaver innenfor landbruksforvaltning i de fem kommunene



Kilde: Pedersen (2013), bearbeidet av Vista Analyse

Blant de fem kommunene er det bare Sirdal som har en oppdatert landbruksplan, se Sirdal kommune (2013). Kommunene Vinje, Bykle og Valle har tidligere utviklet landbruks- og beiteplaner, men disse har gått ut på dato, se blant annet Vinje kommune (2005) og Valle kommune (2003).¹⁸

Kommunale landbrukstilskudd

Som nevnt i avsnitt 5.2 yter alle fem kommuner tilskudd til landbruket. Tabell 5.2 gir en grov oversikt over hva kommunene gir tilskudd til.

Tabell 5.2 Grov oversikt over kommunale tilskudd rettet mot landbruket

Tilskudd til/ved:	Sirdal	Bykle	Valle	Bygland	Vinje
Investering i driftsbygninger	X	X	X	X	X
Teknisk utstyr og brannvarsling	X	X			
Kjøp av livdyr	X				
Nydyrkning og grøfting	X	X	X	X	X
Opparbeiding av innmarksbeite	X	X		X	
Landbruks- og skogbilveier	X	X	X		
Skogkulturtiltak og avvirkning	X	X			
Avlsarbeid	X				X
Kjøp av melkekvote	X		X	X	X
Vinterlandbruksskolen	X				
Generasjons-/eierskifte	X				
Tekniske miljøtiltak		X			
Kulturlandskappleie		X			
Reiseutgifter (dyrlege og avløser)		X	X	X	X
Levert biobrensel		X			
Driftsplaner i skogbruket		X		X	
Forhold som ikke er dekket ved eksisterende tilskudd	X			X	

Kilde: Kommunenes nettsider og innspill fra representanter i kommunene, sammenstilt av Vista Analyse

¹⁸ Vinje har satt i gang et arbeid med å utvikle en ny beiteplan for kommunen.

Som vi ser fra tabellen har Sirdal det mest omfattende tilskuddsregimet. Alle fem kommuner gir tilskudd til investeringer i driftsbygninger og nydyrking/grøfting.

Muligheter og utfordringer

Landbruket er viktig for bosetting og sysselsetting i de fem kommunene. Sett i sammenheng med at landbruksnæringene totalt sett omfatter få enheter, er det en sårbar næring. Den kommende eldrebølgen, illustrert i figur 2.7D, og gjennomgående lav lønnsomhet i saue- og melkeproduksjonen (Flaten og Rønning 2011, Ystad m.fl. 2013) gjør generasjons-skifter vanskeligere og forsterker næringens sårbarhet.

Kommunene kan sies å prioritere utvikling av landbruk i form av at hver av kommunene har satt av minst ett årsverk til landbruksforvaltning og har et raust tilskuddsregime i forhold til mange andre kommuner, se tabell 5.2. Samtidig er det bare Sirdal som har utviklet og drifter forvaltningen etter en oppdatert landbruksplan. Fagmiljøene i landbruksforvaltningen er sårbare da det i liten grad er tatt initiativ til samarbeid mot andre kommuner. Sårbarheten er både knyttet til at:

- driften av landbrukskontorene i stor grad er avhengig av enkeltpersoner (sårbar for sykdom og frafall)
- det er et potensial i å utvikle landbruksfaglige miljøer (potensial for bedre ressurs-utnyttelse, større grad av spesialisering og å forbedre tjenesteproduksjonen faglig)
- det kan oppstå situasjoner der det er for kort distanse til søker ved behandling av tilskudd (som kan bidra til behandling på feil grunnlag)

Næringssammensetningen i de fem kommunene er sammenfallende og preget av sauedrift. Kommunene står således overfor de samme utfordringer, og kommunene har felles interesse i å legge til rette for vekst i sauenæringen.

Et annet virkemiddel kan være å utnytte kommunenes samlede landbruksfaglige kompetanse å få et sterkere fagmiljø og/eller mer effektiv landbruksforvaltning. Det ligger en mulighet i å utvikle faglige nettverk for sauebønder. Nettverket kan omfatte studieturer til utlandet, innleie av eksperter til foredrag om aktuelle tema og gjennomgå nye driftsløsninger og teknologi for å øke lønnsomheten i næringen. Det ligger også en mulighet i å utnytte beiteressursen på tvers av dagens kommunegrenser, spesielt knyttet til å vedlikeholde og utvikling av kulturlandskap.

Utfordringene ved å realisere slike muligheter er i all hovedsak knyttet til reiseavstandene mellom fagmiljøene og innad i nettverket av bønder. Ved samlokalisering av den landbruksfaglige kompetansen, som både kan realiseres ved sammenslåing og utvidet forpliktende samarbeid, reduseres disse ulempene noe. Det tar fortsatt like lang tid for bøndene å komme seg fra Sirdal til Åmot, eller motsatt vei.

En fordel ved sammenslåing i forhold til utvidet forpliktende samarbeid er at det tvinger fram en større grad av samordning og målretting av de kommunale landbrukstilskuddene.

5.6 Oppsummering

Med unntak av en del pendling og næringslivssamarbeid i Bykle og Valle er det lite samhandling mellom de fem kommunene innenfor næringslivet. Det er imidlertid et sterkt fellesskap mellom kommunene, samlet rundt verdier knyttet til innlandsnatur, fjell og

vinterturisme, se avsnitt 6.4. Kommunene har lange felles historiske tradisjoner med bruk av fjellområdene i beiting, jakt, fiske og friluftsliv, som i stor grad preger dagens kultur og levemåte. Samtaler med representanter fra kommunene bekrefter at de opplever større felleskap med hverandre, selv om avstandene er store, enn med andre kommuner i fylkene som ligger lavere og nærmere kysten og er mer urbant preget. Deres felles utgangspunkt åpner for muligheter for samarbeid og som kan forsterke utviklingen av næringslivet.

Kommunene dekker sammen store verneområder innenfor Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane (SVR). Kommunene har felles begrensninger og muligheter i forhold til å utnytte naturen i tilknytning til verneområdene. Den sørligste villreinstammen i Europa lever innenfor SVR. Vernet er ikke til hinder for tradisjonell bruk og ressursutnyttelse, og verneområdene er utgangspunkt for jakt, fiske og friluftsliv. Det store omfanget av hytteturisme er et annet fellestrekk, og kommunene har svært gode utgangspunkt for vintersport, med Hovden som det største turistsenteret med alpinsenter, flere hoteller og store hytteområder, Rauland Skisenter i Vinje, Sirdal Skisenter i Sirdal og skisenter i Valle.

Disse fellestrekkene gir utgangspunkt for en felles styrking av næringslivet i et mer formelt samarbeid. Det er i dag allerede omfattende utveksling av erfaringer mellom kommunene om felles problemstillinger som tradisjonelt reiseliv og utvikling av hytteområder. Kommunikasjonen skjer på tvers av geografiske barrierer selv om kommunene ligger langt fra hverandre i reisetid, og erfaringer utveksles også mellom Vinje og Sirdal, som har størst avstand.

La oss ta som utgangspunkt at kommunene slår seg sammen til en felles kommune. Flere momenter taler for at kommunene kan oppnå positive virkninger som gir grunnlag for næringsutvikling og dermed gjøre kommunene mer attraktive som bostedskommuner sammenlignet med dagens kommunestruktur:

- **Dele kunnskap og kompetanse:** Næringslivskompetansen i kommunal forvaltning konsentreres, og de ulike delene av den nye kommunen vil i større grad dele kompetanse og erfaringer fra de spesielle utfordringene som er knyttet til at kommunene er fjellkommuner. Dette gjelder for eksempel arealbruk. De samlede kommunale landbrukestilskuddene større finansiell mulighet til å målrette satsingen basert på felles faglige vurderinger og prioriteringer. Dette kan utnyttes til å styrke utviklingen i landbruket. Det kan også være utfordrende å harmonisere målene og utgiftbruken. Skal midlene målrettes kan det gå på bekostning av nedprioritering av andre landbrukssatsinger. Tilsvarende muligheter finner vi innenfor reiseliv. Innenfor dette området kan gevinster oppnås ved større samordning og målretting av infrastrukturen.
- **Felles verneområde:** Den nye kommunen vil dekke store verneområder. Verneverdiene kan i større grad formidles som en enhet og markedsføringen av jakt, fiske og friluftsliv kan samordnes. Med de spesielle hensynene som må tas til reinstammen, verneområder og andre utmarksområder, sikrer en større grad av konsistens mellom de ulike geografiske områdene med en felles kommunal plan for utnyttelsen av naturområdene generelt og verneområdene spesielt (se kapittel 4). Som større enhet vil det også være enklere å samordne samarbeidet med de andre kommunene som er del av verneområdet. Motargumentet er at større enheter bidrar til mindre lokal deltaking og at lokalkunnskap om enkeltområder blir oversett og ikke ivarettatt.

- **Felles prosesser ifht. fylkesmenn og stat:** I dag ligger de fem kommunene i tre fylker. Det betyr at de samlet har to fylkesmenn å forholde seg til dersom de har ønsker om å avklare felles saker i tilknytning til verneområdet.¹⁹ Fylkesmennene kan i praksis gi ulike begrensninger innenfor verneplanen, og ulike kommuner kan da bli ulikt behandlet. Med en kommune vil det være enklere å samordne saker av betydning for verneområdet og å avklare disse i forhold til statlige reguleringer.

Etter hva representanter i kommunene uttrykker, er det liten grunn til å vente at fjerning av de aktuelle kommunegrensene vil ha noen særlig virkning på samarbeidet i næringslivet. Men aktiviteten vil kunne øke om kommunesammenslåingen gir de effektene som diskuteres ovenfor, uten av selve samarbeidsformene nødvendigvis endres. I dag er det allerede omfattende samarbeid og handel innenfor de fem kommunene, uavhengig av kommunegrenser.

¹⁹ Aust- og Vest-Agder har felles fylkesmann.

6 Potensial og utfordringer i tjenesteproduksjonen

Norske kommuner produserer i dag nasjonale velferdstjenester innenfor en rekke områder. Tjenesteproduksjonen i hver kommune er dels et produkt av at kommunen må oppfylle lovpålagte oppgaver og minstestandarder og dels at kommunene selv velger å prioritere noen tjenesteområder framfor andre. Følgende faktorer er viktig å belyse mulighetene og utfordringene i tjenesteproduksjon i *Langfjella kommune* i forhold til alternativene:

- Kapasitet, tilgjengelighet og kompetanse
- Stordriftsfordeler (effektivisering)
- Smådriftsfordeler
- Harmoniseringsutfordringer
- Demografisk utvikling

Potensialet ved en kommunesammenslåing er også knyttet til hva slags typer tjenester man diskuterer. Administrative støttefunksjoner og ikke-stedbundne tjenester som for eksempel kart og oppmåling, næringsutvikling og plan- og byggesaksbehandling har et større potensial for stordriftsfordeler enn de stedbundne tjenestene som må ytes i nærhet til innbyggerne, for eksempel helse og omsorg, skole og barnehage. I en større kommune er det også et potensial knyttet til faglige utviklingsoppgaver innenfor tjenesteområdene.

6.1 Kapasitet, tilgjengelighet og kompetanse

Kommunene som innlemmes i *Langfjella kommune* er i dag relativt små kommuner, se figur 2.1. Det ligger et potensial for forbedret kapasitet, tilgjengelighet og kompetanse ved en kommunesammenslåing. *Langfjella kommune* vil, gitt dagens innbyggertall, få rundt 9 000 innbyggere. Dette vil medføre større kapasitet i kommunen ved flere medarbeidere og større fagmiljøer. Kommunale tjenester kan bli mindre sårbare ved sykdom eller ferie for enkeltindivider, noe som også gir større trygghet for innbyggerne i kommunen. Større fagmiljøer kan bidra til økt kompetanse og utvikling innenfor bestemte tjenesteområdet.

En større kommune og økt kapasitet kan være en fordel for å få tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggere. Tilstrekkelig distanse mellom saksbehandlere og innbyggere kan styrke innbyggernes rettigheter ved å oppnå større likebehandling ved at saksbehandleren ikke er inhabil. I tillegg kan tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne «lette» arbeidsoppgavene til saksbehandlere. Om distansen blir tilstrekkelig stor i *Langfjella kommune* kan ikke påstås, men det blir uansett en større distanse enn det er i dag.

Selv om realisering av *Langfjella kommune* vil bidra til at kapasiteten, tilgjengeligheten og kompetansen blir bedre enn i dag er det ikke sikkert at det er tilstrekkelig, spesielt innenfor barnevern, PPT etc. Det er satt i gang arbeider for å undersøke hvor grensen går for når innbyggergrunnlaget er godt nok. Eksempelvis har Barne- og familiedepartementet satt i gang et prosjekt om organisering av barnevern. Prosjektet skal leveres høsten 2015 og utføres av Vista Analyse.

6.2 Stordriftsfordeler

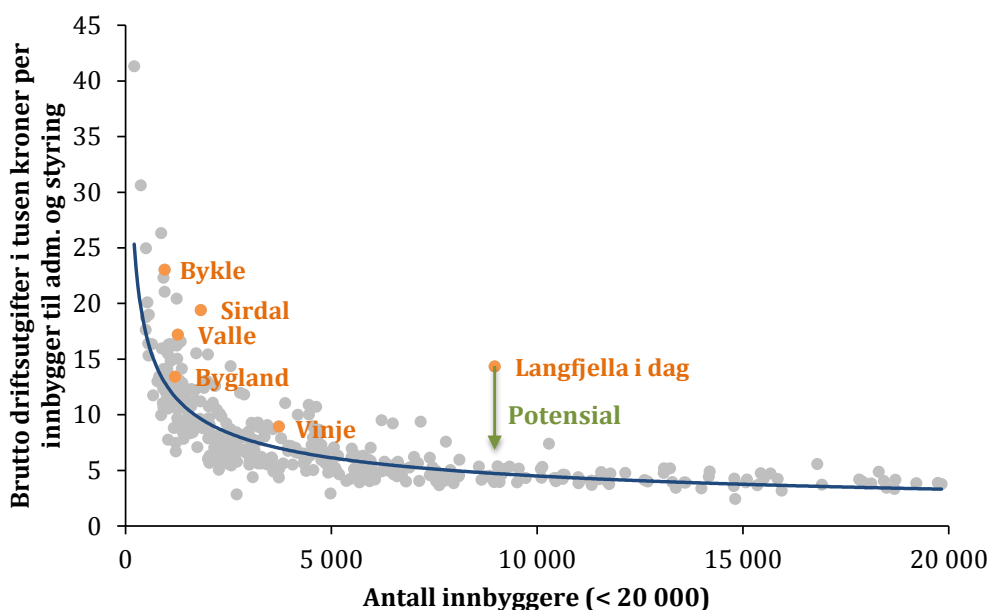
Stordriftsfordeler er knyttet til at en del oppgaver utføres uansett om det dreier seg om en liten eller en stor kommune. Kostnaden per innbygger for disse kommunale tjenestene

er derfor høyere i kommuner med få innbyggere enn i kommuner med mange innbyggere. Pedersen (2008) og Langørgeren m.fl. (2010) påviste stordriftsfordeler innenfor en rekke tjenesteområder.

Hvis kommunene Bygland, Sirdal, Valle, Bykle og Vinje slår seg sammen til *Langfjella kommune*, er fordelene i en stordriftssammenheng, at man istedenfor fem sett kommunestyre, formannskap, sentraladministrasjoner, skole-, helse- og flere andre fagadministrasjoner, får kun ett sett av disse enhetene for felleskommunen. I tillegg kan det være muligheter for å få til strukturendringer og rasjonalisering av tjenesteytingen overfor brukerne om det er politisk ønskelig. Innenfor administrative støttefunksjoner som lønn, regnskap og IKT er det også potensial for å utløse stordriftsfordeler.

Trolig er det innenfor administrasjon, ledelse og fellesutgifter som det er mulig å høste de største økonomiske gevinstene av en kommunesammenslåing. Slike besparelser kommer imidlertid ikke med en gang, på kort sikt vil en sammenslåing innebære omstillingskostnader og behov for investeringer. Figur 6.1 viser sammenhengen mellom antall innbyggere og brutto driftsutgifter til administrasjon og styring per innbygger i 2013. Som vi ser fra figuren er potensialet for de fem kommunene samlet større enn potensialet for kommunene hver for seg. Det er også verdt å merke seg at potensialet endres lite når man går fra en kommune med 10 000 til 20 000 innbyggere.

Figur 6.1 Sammenheng mellom antall innbyggere og brutto driftsutgifter til administrasjon og styring per innbygger i 2013



Kilde: KOSTRA, bearbeidet av Vista Analyse

6.3 Smådriftsfordeler versus stordriftsfordeler

Det kan også forekomme smådriftsfordeler, det innebærer at enhetskostnaden per produserte tjeneste øker når produksjonen øker. Skalaegenskapene er først og fremst knyttet til organiseringen av tjenesteproduksjonen, blant annet vil mulighetene for å utnytte stordriftsfordeler avhenge av hvor mange produksjonseenheter som etableres.

Lange reiseavstander og spredt bosetning reduserer potensialer for å realisere stordriftsfordelene. I de fleste tilfeller bidrar reiseavstandene til økte kostnader i forbindelse med sammenslåinger (Langørgen og Aaberge, 2003). Det vil si at denne effekten virker i motsatt retning av stordriftsfordelene. I noen tilfeller blir kostnadsøkningen som følge av lengre avstander større enn besparelsene som oppnås ved bedre utnyttelse av stordriftsfordelene. Små kommuner med lange reiseavstander og spredt bosetning kan altså være billigere i drift hver for seg enn sammenslått.

I en relativt liten kommune kan det også være kort vei mellom ideer og beslutninger. Et eksempel på dette er tonivåmodellen i Vinje. Kommunens to grunnskolerektorer kommuniserer direkte med administrativ ledelse. Dette gir potensielle smådriftsfordeler som for eksempel et tettere tverrfaglig samarbeid og en relativt liten administrasjon som gir mindre koordineringskostnader. Små kommuner kan dempe byråkratiet ettersom disse kommunene har mindre behov for kontrollrutiner sammenliknet med store kommuner. En mindre kommune kan også tenkes å gi et mer spesialtilpasset tjenestetilbud til innbyggere, som oppfyller innbyggernes krav til nærhet, for eksempel innenfor eldreomsorg. Det må også vektlegges at noen smådriftsfordeler er vanskelig å utnytte ettersom alle kommuner, uansett størrelse, er underlagt de samme kontrollkrav og krav til standard på tjenestene.

6.4 Utfordringer med harmoniseringsutgifter

Det er knyttet usikkerhet til hva som skal prioriteres etter at kommunene har slått seg sammen til *Langfjella kommune*. Det vil være forskjeller på tjenestenivået i ulike tjenesteområder mellom nåværende kommuner, kommunene har forskjellige satsningsområder. En gjennomgang av de fem kommunenes kommuneplaner illustrerer kommunenes viktigste målsetninger i planperioden:

- Bygland kommune (2010): *Kommunen satsar på å vidareutvikle eit godt miljø for barn og unge og gje dei gode levevilkår.*
- Bykle kommune (2014a): *Bykle skal vere ei drivkraft og eit førebilete for utvikling blant innlandskommunane i Agder.*
- Sirdal kommune (2006): *For å sikre framtidig folketallsvekst og næringsmessig utvikling er det fortsatt naturen som gir det største potensialet gjennom satsing på reiseliv og turisme.*
- Valle kommune (2015): *Valle kommune ønskjer å kunne tilby attraktive arbeidsplassar og auke folketalet ved å få unge til å etablere seg.*
- Vinje kommune (2007): *Siktemålet er å få til framgang og forbetringar innanfor innsatsområda levekår, identitet og levevegar.*

Et viktig poeng ved gjennomføringen av kommunesammenslåingen er at prioritering av tjenestenivået, utover å levere lovpålagte oppgaver og følge minstestandarder, i ulike sektorer må harmoniseres. Grunnen til dette er at alle innbyggerne skal få tilbud om likeverdig tjenestetilbud innenfor den nye kommunegrensen. Utfordringen er at dette skal gjøres samtidig som at utgiftene ikke skal øke og at tjenestetilbudet ikke skal bli redusert for enkelte innbyggere. Det er mulig å oppnå dette ved å utnytte stordriftsfordeler, samt øke kapasitet og kompetanse. Det er likevel viktig at kommunene har tatt stilling til satsningsområder og tjenestenivå i forbindelse med en eventuell sammenslåing.

6.5 Lokalisering av tjenesteproduksjon

Lokaliseringen av tjenesteproduksjon er en viktig faktor ved en kommunesammenslåing. Sammenslåing vil kunne påvirke tjenestenes tilgjengelighet og antall arbeidsplasser. Det knyttes usikkerhet til hvordan sysselsettingen i Langfjella kommune vil utvikle seg sammenliknet med om dagens kommunestruktur opprettholdes. Utviklingen i lokal sysselsetting avhenger av befolkningsvekst, kvalitet på offentlig styring, relevant fagkompetanse og økonomisk vekst regionalt og nasjonalt. Kommunesammenslåingen kan resultere i to motstridende effekter:

- Stordriftsfordeler i kommunal forvaltning kan føre til svak utvikling i kommunal sysselsetting.
- Økt kapasitet og relevant kompetanse kan bidra til at kommunale tjenester blir bedre og mindre sårbare for fravær blant enkeltansatte. Dette kan føre til at kommunen blir mer attraktiv og tiltrekker seg flere innbyggere som igjen kan føre til høyere etterspørsel etter offentlige tjenester og dermed økt kommunal sysselsetting.

6.6 Demografisk utvikling

Utviklingen i sammensetningen av den kommunale tjenesteproduksjonen henger tett sammen med den demografiske utviklingen i kommunene. Det er eksempelvis 1:1-forhold mellom barn i grunnskolealder og grunnskoleelever, og sannsynligheten for at en innbygger har behov for helse- og omsorgstjenester øker med alderen. Den demografiske utviklingen forteller oss derfor mye om hvordan sammensetningen av tjenestetilbudet vil se ut framover. I avsnitt 2.2 heter det at:

- Det forventes en befolkningsvekst i alle de fem kommunene, Sirdal forventes å ha størst befolkningsvekst med en økning i innbyggertallet på nesten 20 prosent fram til 2040. Bykles, Byglands og Valles innbyggertall forventes å øke med rundt 10 prosent, mens Vinjes innbyggertall øker med 15 prosent.
- Antall barn i barnehagealder forventes redusert i Bykle, Sirdal og Valle, mens antallet forventes å øke i Valle og Bygland. Totalt tilsvarer det en netto økning på 30 barn for hele *Langfjella kommune*.
- Antall skolebarn forventes å øke i alle kommuner bortsett fra i Bykle hvor antallet er om lag uendret. For alle fem kommunene samlet tilsier framskrivningene en økning på 161 barn i skolealder fra 2014 til 2040.
- Ungdom og voksne (i alderen 16-66 år) forventes å holde seg relativt konstant fram mot 2040 i alle kommuner.
- Antall eldre (innbyggere over 66 år) forventes å øke i alle kommuner. Samlet for alle fem kommunene tilsvarer det en økning på nesten 1 000 eldre i forhold til dagens nivå.

Den største utfordringen framover er altså at tjenesteproduksjonen må innrettes mot at det blir betydelig flere eldre. Som påvist av blant annet Pedersen (2008) og Langørgen m.fl. (2010) er det signifikant sammenheng mellom antall eldre (over 66 år) og kostnaden ved å oppfylle lovpålagte oppgaver og minstestandarder innenfor pleie og omsorg. Det taler for at de fem kommunene har en spesiell utfordring knyttet til å sikre gode pleie- og omsorgstjenester framover. Utfordringen vil kunne forsterkes av at mange av de kommunalt ansatte, generelt og innenfor denne pleie- og omsorgssektoren spesielt, vil måtte gå av med pensjon.

De fem kommunenes økonomiplaner illustrerer de demografiske utfordringene man møter i dag og kommer til å møte i framtida:

- Bygland kommune (2014): *Den største utfordringa er framleis den negative folketalsutviklinga.*
- Bykle kommune (2014): *Den største saka som må få si avklaring er korleis rigge ei framtidsretta teneste innafor pleie og omsorg.*
- Sirdal kommune (2014): *En av de største utfordringene er rekruttering av sykefaglig kompetanse.*
- Valle kommune (2014): *Det er spesielt nedgangen i barnetalet ein har fokusert på dei siste åra.*
- Vinje kommune (2014b): *Fleire eldre i aldersgruppa 67 år og over bidreg isolert sett til auka utgifter til pleie- og omsorgstenestene.*

6.7 Organisering av og årsverk i tjenesteproduksjonen

Ulik organisering av tjenesteproduksjonen kan være en barriere som må overvinnes ved en eventuell sammenslåing. Situasjonen er at Bygland, Bykle og Vinje²⁰ har organisert seg med en tonivåmodell, mens Sirdal²¹ og Valle har tre administrative nivåer. En informant fra Vinje beskriver deres modell på følgende måte:

Vinje er et eksempel på en kommune der organisering i to-nivåer fungerer godt, spesielt innenfor skole. Rektorene har utviklet en felles identitet for Vinjeskolen, samtidig som skolene hver for seg har påvirkningskraft. Siden modellen er godt forankret hos innbyggerne sitter det langt inne å endre modell.

De fem kommunene skiller seg også når det gjelder organisering i administrative enheter. Bygland og Bykle har organisert tjenesteproduksjonen i åtte enheter (inkl. rådmannstaben). Det unike med Byglands organisering er at de har etablert to uavhengige oppvekstsentre (Bygland og Byglandsfjord), som leverer barnehage-, skole- og SFO-tjenester innenfor kommunens to skolekretser. I likhet med Bykle, Valle og Sirdal har ikke Bygland organisert helsetjenestene (fastlege, legevakt etc.) sammen med pleie og omsorg, som Vinje har.²² Valle består av 7 tjenesteproduserende enheter, mens Sirdal har 11 enheter. Vinje skiller seg ut ved å organisere driften i 17 enheter utover rådmannsteamet.

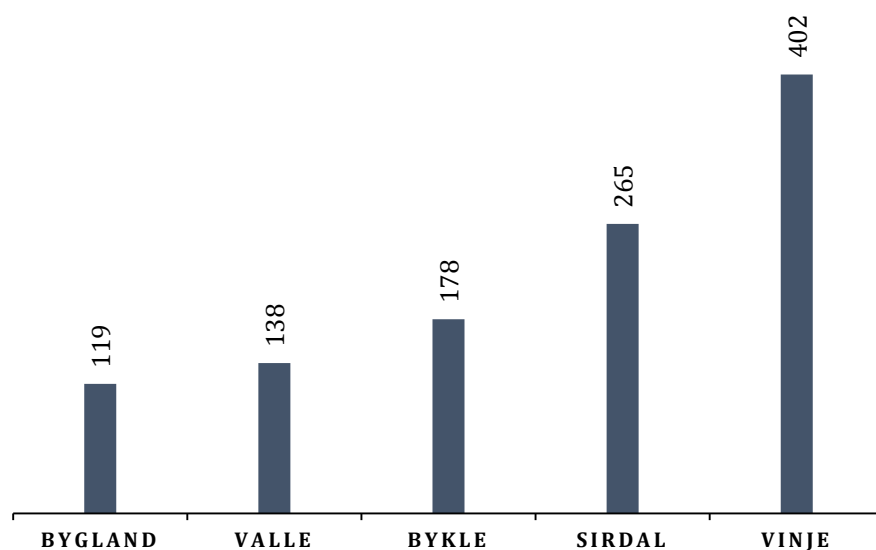
Det er også store forskjeller mellom de fem kommunene når det gjelder antall kommunale årsverk, se figur 6.2. Som vi ser fra figuren har Vinje flest kommunale årsverk, som kan forklares ved at kommunen har flest innbyggere. Bygland har til sammenligning 119 årsverk, og er kommunen med færrest kommunalt ansatte av de fem. Kontrollert for innbyggertall har Bykle flest kommunale årsverk.

²⁰ Helse- og omsorgssektoren er organisert i tre nivåer på grunn av samhandlingsreformen.

²¹ Ifølge Sirdal kommune (2014) fikk skoleenheten en ny organisering september 2014, der Tonstad skole, Sinnes skole og voksenopplæringen ble lagt til samme enhet under samme enhetsleder.

²² Bykle og Valle opprettet 1. januar 2013 et samarbeid innenfor helsetjenestekområdet.

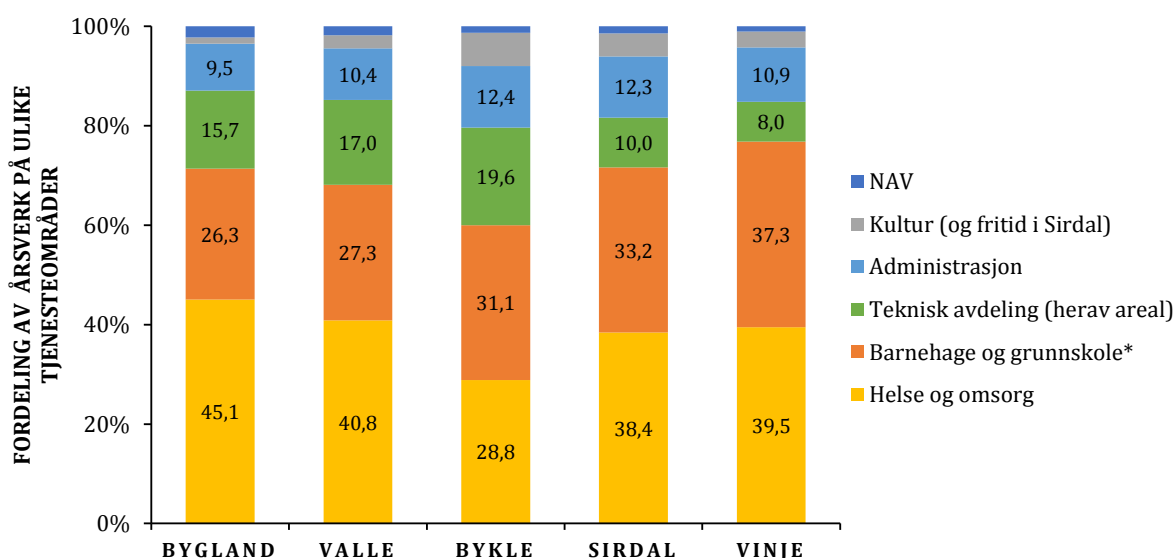
Figur 6.2 Antall årsverk i de fem kommunene i 2014



*For Sirdal har vi hentet ut antall avtalte årsverk (ekskl. lange fravær) i KOSTRA. Kilde: Rådmenn i kommunene, bearbeidet av Vista Analyse

Det er også interessant å se hvordan årsverkene fordeler seg på de ulike tjenesteområdene. Figur 6.3 viser hvordan årsverkene i figur 6.2 fordeler seg på de viktigste tjenesteområdene. Bygland har relativt flest årsverk innenfor helse- og omsorgsområdet av de fem kommunene, mens Vinje er relativt størst innenfor sektoren barnehage og grunnskole. Bykle er kommunen med størst andel ansatte i administrasjon, teknisk avdeling og kultur.

Figur 6.3 Fordeling av årsverk på ulike tjenesteområder i de fem kommunene, i 2014



*Inkluderer også voksenopplæring. Kilde: Rådmenn i kommunene, bearbeidet av Vista Analyse

6.8 Spesielle utfordringer hyttekommuner står ovenfor

Ifølge Borgeutvalget (NOU, 2015:18) er det liten tvil om at plikten til å yte og finansiere helse- og sosialtjenester til personer som ikke er folkeregistrert i kommunene medfører økte utgifter. Den nylig offentliggjorte rapporten om inntekter og utgifter i hyttekommuner (Borge m.fl., 2015), der Bykle er en av casekommunene, finner at hyttebebyggelsen medfører større utgifter enn inntekter for hyttekommunene. Utgiftene, som er estimert til å være lik 2 600 kroner per hytte, er i all hovedsak knyttet til oppfyllelsen av oppholdsprinsippet (hjemmetjeneste og legevakt), plan- og byggesaksbehandling og VAR-tjenester.

For de fem kommunene i Langfjella er etterspørselen fra hytteeierne sesongbetont og håndteres i stor grad ved bruk av vikarer og overtid. Allikevel er det grunn til å tro at grunnbemanningen er høyere enn det som ellers hadde vært nødvendig. Utnyttelse av stordriftsfordeler og mer effektiv drift, innenfor en *Langfjella kommune* eller ved utvidet forpliktende samarbeid, av disse tjenestene vil kunne gi kommunene et økt økonomisk handlingsrom. Noen av disse gevinstene er imidlertid allerede hentet ut ved at det er opprettet et legevaktsamarbeidet mellom Bykle og Valle.

6.9 En mulig arbeidsdeling

Ut fra samtaler med ordførere og rådmenn i de fem kommunene er mulighetene ved sammenslåing drøftet innenfor rammene av at skolestruktur og andre publikumsnære institusjoner videreføres som i dag, i alle fall på kort sikt. Vi har også lagt til grunn at nyinvesteringer vil bli gjennomført i nærhetene av de ulike tettstedene i Langfjella.

Basert på denne begrensingen (gitt i forrige avsnitt) vil gevinstene trolig i all hovedsak knytte seg til de ikke-stedbundne tjenestene og være størst dersom de ulike fagområdene samlokaliseres. Fysisk nærhet betyr mye for å utvikle fagmiljøer, nytenkning og god intern arbeidsdeling. Kommunens fagadministrasjon bør optimalt sett lokaliseres ett sted. Imidlertid vil dette medføre en betydelig sentralisering. Ved en desentralisert og balansert modell (der alle kommuner opprettholder et visst antall arbeidsplasser) kan en se for seg at fagmiljøer som bør ses i nær sammenheng lokaliseres til fem steder i de nåværende kommunene. En skisse for fordeling av oppgaver som samlokaliseres i hver av de fem kommunene kan for eksempel være:

- Helse, omsorg og sosial (utvikling og fagadministrasjon)
- Oppvekst og utdanning for barn og ungdom (utvikling og fagadministrasjon)
- Utmarksforvaltning (verneområde- og villreinforvaltning), landbruk og næringsutvikling
- Tekniske tjenester, kommunal infrastruktur, arealplanlegging og byggesaksbehandling
- Kommunaladministrative funksjoner (ledelse, planlegging, regnskap etc.)

6.10 Mulighetene og utfordringene innenfor tjenesteproduksjon

Oppgavefordelingen presentert i forrige avsnitt vil innebære lengre reiseavstander til/fra jobb for de som arbeider i enhetene og møtetidsbruken i arbeidstiden vil øke. Samtidig kan en slik organisering muliggjøre oppbygging av sterkere og mer robuste fagmiljøer. Det kan bli lettere å rekruttere og holde på ansatte med spesialkompetanse. Poenget underbygges av Pedersen og Bruvoll (2014) som kartla barrierer og muligheter innenfor klima- og energiplanleggingen. Rapporten påpeker at små kommuner har begrensede

muligheter til å bygge opp robuste fagmiljøer og er sårbare for at enkeltpersoner slutter. Utfordringene forverres av at det er store reiseavstander til andre kommuner, og at kommunene i liten grad kan bygge opp og vedlikeholde faglige nettverk. Disse poengene kan generaliseres til mange andre små og spesialiserte oppgaver, som landbruksforvaltning (se avsnitt 5.5) og arbeid med næringsutvikling (se avsnitt 5.4).

Et annet konkret eksempel på et område som kan forbedres finner vi i rapport om lokalmedisinske tjenester i de fire kommunene i Setesdal (Lokalmedisinske tjenester Setesdal, 2012).²³ Rapporten påpeker at kompetansen i dagens helse- og omsorgstjenester er ulikt fordelt mellom de ulike fagområdene i den enkelte kommune og mellom de ulike kommunene.

Utfordringene med å realisere en sammenslåing og også en arbeidsdeling (som skissert i punktlisten over) er blant annet knyttet til harmonisering av organiseringen. Kommunene er forskjellig organisert i dag og samtaler med kommunerepresentanter forteller oss at det sitter langt inne å endre dagens struktur. Et eksempel på dette er tonivåorganiseringen i Vinje som innbyggerne i kommunen er veldig fornøyd med. En annen utfordring er som nevnt harmonisering av kommunens viktigste målsetninger. Mulighetene nevnt over kan vanskelig realiseres hvis man ikke greier å omforene seg om en felles overordnet målsetning.

Selv om realisering av *Langfjella kommune* vil bidra til at kapasiteten, tilgjengeligheten og kompetansen blir bedre enn i dag er det ikke sikkert at det er tilstrekkelig, spesielt innenfor barnevern, PPT etc. Det er satt i gang arbeider for å undersøke hvor grensen går for når innbyggergrunnlaget er godt nok. Eksempelvis har Barne- og familiedepartementet satt i gang et prosjekt om organisering av barnevern. Prosjektet skal leveres høsten 2015 og utføres av Vista Analyse.

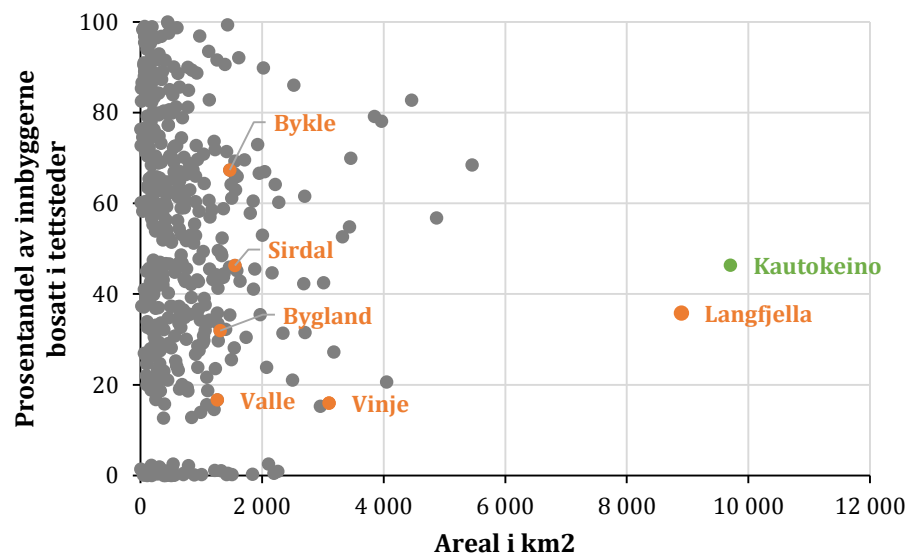
Avslutningsvis er det interessant å undersøke om det finnes kommuner i dag som ligner på *Langfjella kommune* etter en eventuell sammenslåing. Figur 6.3 viser at *Langfjella kommune* ligner på Kautokeino kommune når det gjelder forhold som andel av innbyggerne bosatt tettbygd og areal.

Når det gjelder folketall har Kautokeino nesten 3 000 innbyggere, 1/3 av innbyggertallet i *Langfjella kommune*. I tillegg har de fem kommunene i Langfjella syv tettsteder (Tonstad, Byglandsfjord, Valle, Bykle, Hovden, Krossen og Åmot), se figur 3.8, mens Kautokeino kun har to (Kautokeino og Masi). I så måte kan man si at en *Langfjella kommune* ved en eventuell sammenslåing blir unik av sitt slag.

Implikasjonen av det overnevnte er at det ikke finnes empirisk grunnlag for å konkludere om mulighetene skissert over er mulig å realisere. Faren er at de store reiseavstandene bidrar til at kostnadene ved en sammenslåing overgår gevinstene. I lys av at vi kun har vurdert Langfjella kommune i forhold til dagens struktur, mener vi allikevel at det er et potensial i Langfjella kommune som bør undersøkes nærmere.

²⁴ Her er det forhold som brukstid og uttaksmodeller som regulerer når kommunen og fylkeskommunen kan ta ut konsesjonskraften.

Figur 6.4 **Plottdiagram – Areal i km² versus prosentandel bosatt tettbygd**



Kilde: KMD (2015) og Statistisk sentralbyrå, bearbeidet av Vista Analyse

7 Overskytende konsesjonskraft

I denne mulighetsstudien ønsker kommunen å evaluere hvordan disponeringen av den overskytende konsesjonskraften fra kommunene kan håndteres ved en eventuell sammenslåing. En sammenslåing av kommuner som strekker seg over tre fylkesgrenser kan gi utfordringer i fordelingen av den overskytende kraften. I de påfølgende avsnitt følger en gjennomgang av muligheter og utfordringer.

7.1 Fordeling av konsesjonskraft mellom kommunene og fylkeskommune

I henhold til Vassdragsreguleringsloven § 12 nr. 15 og Industrikonsesjonsloven §2 nr. 12, har kommuner som er berørt av vannkraftutbygging rett til å ta ut konsesjonskraft (Olje- og energidepartementet, 2013). Konsesjonæren kan pålegges å avstå inntil 10 prosent av den produserte kraften som konsesjonskraft til de berørte kommunene. Uttaket av konsesjonskraft er imidlertid begrenset til det alminnelige elektrisitetsforbruket til kommunen (se boks 7.1). Differansen mellom teoretisk tildelt kraft og alminnelig elektrisitetsforbruk, den såkalte overskytende konsesjonskraften, tilfaller fylkeskommunen.

Boks 7.1 Overskytende konsesjonskraft

Teoretisk tildelt konsesjonskraft:

Det er Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som beregner mengde konsesjonskraft og fordelingen mellom de berørte kommunene. Konsesjonæren kan pålegges å avstå inntil 10 prosent av den produserte kraften som konsesjonskraft til de berørte kommunene.

Alminnelig elektrisitetsforbruk:

Alminnelig elektrisitetsforbruk er definert som totalt forbruk av elektrisitet i kommunen fratrukket elektrisitet konsumert i kraftkrevende industri (metallindustri, kjemisk råvareindustri og treforedlingsindustri). I tillegg er det generelt akseptert å regne inn 10 prosent nettap.

Overskytende konsesjonskraft:

Overskytende konsesjonskraft er lik differansen mellom teoretisk tildelt kraft og alminnelig elektrisitetsforbruk. Denne tilfaller fylkeskommunen.

$$\text{Overskytende konsesjonskraft} = \text{Teoretisk tildelt kraft} - \text{alminnelig el.forbruk}$$

Faktisk tildelt konsesjonskraft og fordeling av overskytende konsesjonskraft avtales mellom hver enkelt kommune og fylkeskommune. Utbyggerkommunene har førsterett til uttak av konsesjonskraft innenfor behovet for alminnelig elektrisitetsforsyning.²⁴ Kommunene bestemmer fritt hvordan de allokterer og forvalter konsesjonskraften.

²⁴ Her er det forhold som brukstid og uttaksmodeller som regulerer når kommunen og fylkeskommunen kan ta ut konsesjonskraften.

Konsesjonskraften kan dekke alminnelig elektrisitetsforbruk i kommunen, den kan selges på markedet, eller en kombinasjon av disse.

Konsesjonskraften kjøpes til avtalt konsesjonskraftpris. Konsesjonskraftprisen skal gjenspeile produksjonskostnadene og fastsettes av Olje- og energidepartementet for konsesjoner gitt etter 1959.²⁵ For konsesjoner gitt før 1959 er det individuelt fastsatte priser.²⁶ I tillegg til selvkostpris kommer innmating- og overføringskostnader, disse kan variere fra kraftverk til kraftverk. Statistikk fra NVE og Nord Pool Spot viser at konsesjonskraftprisen har vært lavere enn spotprisen på elektrisitet fra og med år 2001.²⁷ Den gunstige konsesjonskraftprisen har de siste årene potensielt medført stor fortjeneste til kommuner og fylkeskommuner som har valgt å selge konsesjonskraften på markedet.

7.2 Overskytende konsesjonskraft fra kommunene til fylkene i dag

Langfjella-kommunene strekker seg over tre fylkesgrenser, Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder. Det vil si at kommunenes overskytende konsesjonskraft i dag tildeles tre forskjellige fylker. Fire av kommunene har per 2014 overskytende konsesjonskraft. Det er kun Bygland kommune som ikke har overskytende konsesjonskraft i 2014, konsesjonskraften dekker akkurat alminnelig elektrisitetsforbruk i kommunen. Det vil si, gitt tall for 2014, vil mengden overskytende konsesjonskraft forbli uendret ved en kommunesammenslåing.

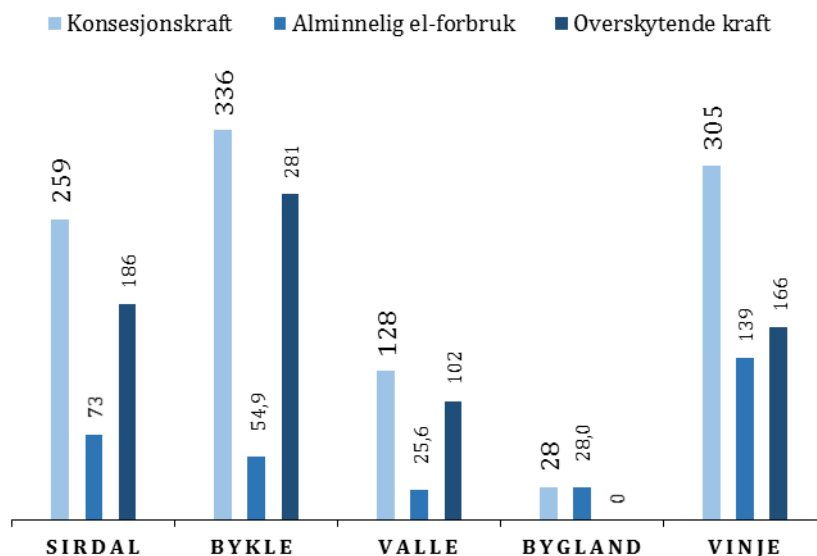
Det er stor variasjon i overskytende volum. Figur 7.1 viser overskytende kraft fordelt per kommune i 2014. Dette viser kun teoretisk overskytende kraft, det er imidlertid flere av kommunen har egne avtaler om faktisk fordeling av den overskytende kraften. Dette blir nærmere diskutert i avsnitt 7.3.

²⁵ Konsesjonskraftprisen har ikke vært forskjellig mellom kommuner og fylkeskommuner siden 1992.

²⁶ For konsesjoner gitt før 1959 er det selvkostprisen for det enkelte kraftverk som avgjør konsesjonskraftprisen.

²⁷ Kilde: Nord Pool Spot (2015) og Norges vassdrags- og energidirektorat (2015).

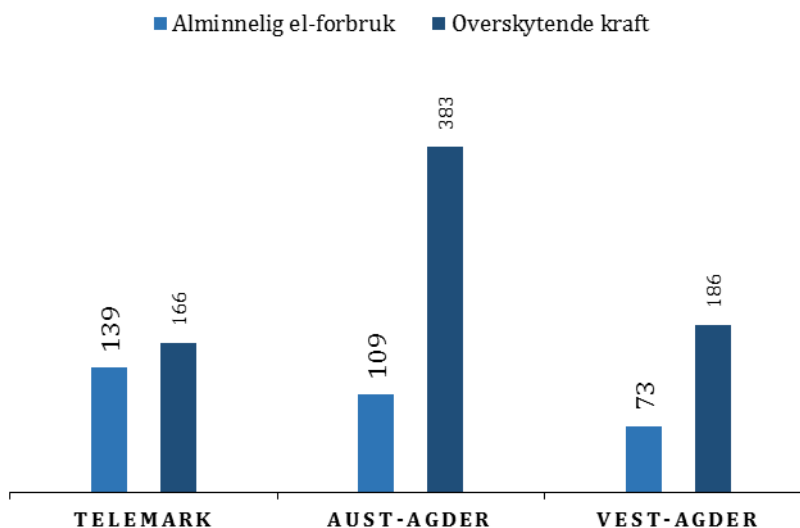
Figur 7.1 Tildelt konsesjonskraft, alminnelig elektrisitetsforbruk og overskytende konsesjonskraft (GWh) i 2014



Kilde: Konsesjonskraft IKS, Vinje kommune, bearbejdet av Vista Analyse.

Fordelingen av overskytende konsesjonskraft til de tre fylkeskommunene er illustrert i figur 7.2. Det er per i dag Aust-Agder fylke som tildeles mest overskytende kraft, fra henholdsvis kommunene Bykle og Valle (og Bygland²⁸).

Figur 7.2 Alminnelig elektrisitetsforbruk og overskytende konsesjonskraft fra kommunene i Langfjella (GWh), fordelt etter fylke i 2014



Kilde: Konsesjonskraft IKS, Vinje kommune, bearbejdet av Vista Analyse.

²⁸ Bygland kommune hadde overskytende kraft i 2011 og 2012. Ifølge prognoser utarbejdet av Konsesjonskraft IKS, vil ikke Bygland kommune ha overskytende kraft de neste årene.

Den overskytende konsesjonskraften er av stor verdi for fylkene, og fylkene vil mest sannsynlige være opptatt av framtidig fordeling og forvaltning av konsesjonskraften ved en kommunesammenslåing som strekker seg over fylkesgrenser. For eksempel opplyser Konsesjonskraft IKS at Aust-Agder fylke fikk utbetalt over 73 millioner kroner i fortjeneste fra den overskytende konsesjonskraften i 2013. Dette tilsvarte rundt 4,1 prosent av totale driftsinntekter i 2013.²⁹ Dette viser at konsesjonskraftsinntektene er av betydelig størrelse for enkelte fylkeskommuner.

7.3 Fordelingsavtaler mellom kommune og fylke

I dag forvalter kommunene konsesjonskraften forskjellig. Dette påvirker også mulighetene og utfordringene for den overskytende konsesjonskraften ved en kommunesammenslåing.

Bygland, Valle og Bykle (Aust-Agder)

Kommunen Bygland, Valle og Bykle ligger i Aust-Agder. Siden 1984 har de forvaltet konsesjonskraften sammen med andre kommuner med konsesjonskraftrettigheter i Aust-Agder gjennom en samarbeidsavtale med Konsesjonskraft IKS (KIKS), som omfatter fylkeskommunene Aust-Agder og Vest-Agder og de 20 kommunene i Agder med rett til konsesjonskraft. Samarbeidet startet i Aust-Agder, men ble utvidet med Vest-Agder i 2014. KIKS forvalter konsesjonskraften fra medlemmene i kraftmarkedet og prissikrer i samsvar med den fastsatte risikostrategien. Dagens avtale er gjeldende til 2030.

Kommunene og fylkeskommunene er enige om fordelingen av konsesjonskraft fram til avtalens utløp i 2030. Det vil si at de er enige om hva som defineres som alminnelig elektrisitetsforbruk. Kommunens alminnelige elektrisitetsforbruk avregnes ved hvert årsskifte. Dette legger grunnlaget for hvor stor andel av konsesjonskraften som er overskytende konsesjonskraft og som tilfaller Aust-Agder fylkeskommune. KIKS avregner deretter etterskuddsvis fordelingen av fortjenesten til hver enkelt kommune og fylkeskommune. Som del av avtalen overføres deretter 10 prosent av den overskytende kraften tilbake til kommunen.

Sirdal (Vest-Agder)

Sammen med Vest-Agder fylkeskommune og de andre kommunene med konsesjonskraftrettigheter i Vest-Agder ble Sirdal kommune en del av samarbeidsavtalen med Konsesjonskraft IKS den 1. januar 2015. Avtalen er stort sett lik den beskrevet for kommunene i Aust-Agder. Den vesentlige forskjellen er at Vest-Agder fylkeskommune og kommunene i Vest-Agder er enige om at kun 5 prosent av den overskytende kraften tilbakeføres til kommunene.

I tillegg har Sirdal en langsiktig avtale om levering av elektrisitet til Eramet smelteverk i Kvinesdal. Avtalen er konfidensiell og binder deler av konsesjonskraften til Sirdal kommune i en periode på ni år. Sirdal kommune forventer et årlig alminnelig elektrisitetsforbruk på 73 GWh. Eramet mottar 69 GWh av konsesjonskraften tildelt Sirdal kommune. Totalt har Sirdal kommune krav på rundt 259 GWh i konsesjonskraft. Dette medfører at konsesjonskraften som inngår i samarbeidet med KIKS er 259 GWh fratrukket 69 GWh, hvorav mesteparten av dette blir avregnet som overskytende konsesjonskraft.

²⁹ Kilde: Konsesjonskraft IKS og SSB.

Sirdal kommune har en ordning med egne tariffer til lokalt næringsliv og egne innbyggere. Som en forberedelse til samarbeidsavtalen med KIKS gjorde de om denne avtalen til en finansiell avtale. Det vil si at avtalen om salg av elektrisitet til innbyggerne ikke lenger er knyttet opp til et fysisk volum. Nå har innbyggerne krav på opptil 15 000 kWh til 13 øre/kWh. Næringsdrivende har ubegrenset tilgang til elektrisitet til 18 øre/kWh. Kommunen betaler differensen mellom avtalt pris og spotprisen. Ifølge kommunen var den totale kostnaden for denne subsidieringen omlag 2 millioner kroner i 2014.³⁰ Ifølge kommunen fører ikke den finansielle avtalen til endring for innbyggerne sammenliknet til den tidligere ikke-finansielle avtalen.

Vinje (Telemark)

Vinje kommune er ikke en del av samarbeidet i Konesjonskraftfondet IKS. Kommunen skiller seg derfor ut fra de andre kommunene når det kommer til konsesjonskraft.

Med bakgrunn i et stortingsvedtak i forbindelse med konsesjonsbehandlingen av Tokke-Vinje-utbyggingen på 1950-tallet har Vinje kommune har særavtale på deler av konsesjonskraften. Særavtalen er en kompensasjon for at kommunen ga fra seg fallrettigheter i forbindelse med Tokkeutbygginga. Det betyr at Vinje kommuner får kjøpt 10 prosent av strømproduksjonen til kostpris. For Vinje kommune utgjør særavtalekraften 123 GWh. I 2014 er a kontopris for særavtalekraft 5,02 øre/kWh, en pris som er betydelig lavere enn konsesjonskraftprisen fastsatt fra Olje- og energi departementet (10,84 øre/kWh). Særavtalekraften er en erstatning for tradisjonell konsesjonskraft fra disse kraftverkene.

I tillegg har Vinje kommune sammen med syv andre kommuner i Telemark inngått en avtale med Telemark fylkeskommune om disponering av konsesjonskraft i Telemark. Avtalen tilsier at Konesjonskraftstyret forvalter konsesjonskraften, med en opsjon om at kommunene selv kan disponere konsesjonskraft (inkludert særavtalekraft) tilsvarende alminnelig elektrisitetsforbruk. Avtalen ble reforhandlet i 2009 og er gyldig til 2025, formålet med avtalen er at:

- Konesjonskraftverdiene blir benyttet til samfunnsformål i det geografiske området som utgjøre Telemark fylke på det tidspunktet avtalen ble inngått.
- Verdiene av overskytende konsesjonskraft blir avsatt til fond:
 - Gevinsten av 112,5 GWh blir tilført kommunale næringsfond (fondet skal benyttes til å fremme lokalt næringsliv og trygge boenhetene i kommunen).
 - Gevinst utover det som tilføres de kommunale næringsfondene blir satt av til Telemark utviklingsfond (TFU).³¹

Avtalen kan sies opp tidligst fra 1. januar 2023, gitt at varsel om oppsigelse er gitt minst 3 år i forveien. Avtalen medfører at deler av den overskytende kraften kommer kommunen til gode gjennom næringsfond og utviklingsfond.

³⁰ Fordeling: Cirka 1,45 millioner kroner til næringsvirksomhet og 862 000 kroner til husstander.

³¹ TFU skal medvirke til finansiering av regionsamarbeidet i de 8 konsesjonskraftkommunene. I tillegg skal TFU støtte utviklingstiltak i næringssvake kommuner med innbyggertallnedgang.

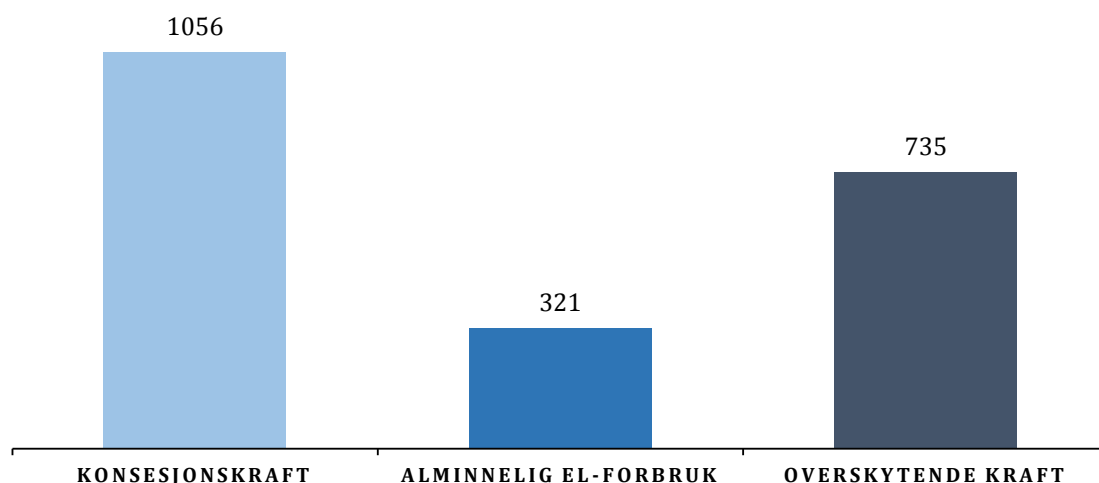
For 2015 forventer Vinje å ta ut 15,9 GWh til alminnelig elektrisitetsforsyning. Dette tilsier at kommunen totalt tar ut konsesjonskraft tilsvarende alminnelig elektrisitetsforbruk (139 GWh) og selv forvalter verdiene av konsesjonskraften som er tilegnet kommunen. Vinje har i budsjettet for 2015 vedtatt å selge kraften til alminnelig-forsyning.³² Avtalen har likhetstrekk med den finansielle avtalen som Sirdal kommune har med sine innbyggere, men i Vinje kommune tar innbyggerne noe mer av risikoen ved at prisen varierer med spotprisen. På den andre siden vil ikke avtalen i Vinje synliggjøre kostnaden av subsidiering av elektrisitet i regnskapet til kommunen, ettersom kun overskuddet fra konsesjonskraften blir ført i regnskapene.

7.4 Overskytende konsesjonskraft i Langfjella kommune

Ved en kommunesammenslåing overtar den sammensluttete kommunen som hovedregel alle rettigheter og plikter til kommunene som inngår i den nye storkommunen. Loven inneholder ikke regler som innebærer at innbyggerne i en innlemmet kommune skal ha særrett eller fortrinn til de verdier som skriver seg fra vedkommende kommune. Det vil si at ved en sammenslåing skal vannkraftverdiene fordele seg likt mellom innbyggerne i Langfjella kommune, selv om praksisen for fordeling av konsesjonskraft til innbyggerne varierer mellom kommunene i dag.

Figur 7.3 illustrerer fordelingen av konsesjonskraft og overskytende konsesjonskraft i *Langfjella kommune*. Totalt vil *Langfjella kommune* få tildelt 1056 MWh konsesjonskraft. Av disse vil om lag 735 MWh være overskytende konsesjonskraft som blir tildelt fylkeskommunen.

Figur 7.3 Konsesjonskraft, alminnelig elektrisitetsforbruk og overskytende konsesjonskraft i Langfjella kommune i GWh*



*Basert på statistikk fra 2014. Kilde: Konsesjonskraft IKS og Vinje kommune, bearbeidet av Vista Analyse

Overskytende konsesjonskraft varierer med alminnelig elektrisitetsforbruk. Det forventes derfor at den overskytende konsesjonskraften forblir uendret dersom alminnelig

³² Prisene skal ikke overstige 450 kr/MWh, men heller ikke selges for under 100 kr/MWh.

elektrisitetsforbruk ikke endres. Unntaket er lovendringer eller nye store kraftutbygginger.

Alle de fem kommunene har lavt folketall og stor kraftproduksjon. Dette innebærer at alle kommunene har overskytende konsesjonskraft. Ved kommunesammenslåing vil det totale alminnelige elektrisitetsforbruket øke, men ettersom alle kommunene allerede har overskytende konsesjonskraft vil ikke kommunene dra fordeler av en økt andel av konsesjonskraften. Dette medfører også at den totale mengden overskytende konsesjonskraft til fylkeskommunen ikke reduseres ved en kommunesammenslutning. Bygland kommune. Ifølge prognoser utarbeidet av Konsesjonskraft IKS vil ikke Bygland kommune ha overskytende kraft de neste årene. De forventer at alminnelig elektrisitetsforsyning overgår konsesjonskraften med cirka 1,5 MWh. Dette vil medføre at *Langfjella kommune* mest sannsynlig kan ta ut 1,5 MWh mer konsesjonskraft i framtiden.

7.5 Overskytende konsesjonskraft til fylkeskommunene etter kommunesammenslåingen

Ifølge Vassdragsreguleringsloven § 12 nr. 15 og Industrikonsesjonsloven §2 nr. 12 tilfaller rettighetene til konsesjonskraft kommuner og fylkeskommuner som kraftanlegget ligger i. Det vil si at konsesjonskraftrettighetene ved en eventuell kommunesammenslåing vil tilfalle *Langfjella kommune* og fylkeskommunen som *Langfjella* innlemmes i. Det er imidlertid usikkert hvordan fylkesgrensene vil se ut i fremtiden. I forbindelse med kommunereformen er det en pågående politisk debatt om fylkesgrensene skal flyttes, om fylkeskommunene skal bli færre eller om fylkeskommunene skal nedlegges.

Grensejusteringer reguleres av Inndelingsloven. Loven inneholder ikke vilkår som virker styrende på antall kommuner, men stadfester derimot at i saker der to eller flere kommuner bytter fylke må avgjørelsen vedtas av Stortinget. I tillegg er det en pågående politisk debatt om hvorvidt fylkeskommunene som ved grensejusteringer mister store inntekter fra for eksempel overskytende konsesjonskraft skal kompenseres for innteksttapet. Det er med andre ord utfordrende å forutsi hvorvidt *Langfjella kommune* blir en del av Aust-Agder, Vest-Agder, Telemark eller et annet større fylke. Dette er en prosess som innebærer mange aktører (kommune, fylke, stat) og interessekonflikter.

Den følgende diskusjonen vil derfor gi en generell beskrivelse av muligheter og utfordringer ved overskytende konsesjonskraft ved en eventuell kommune-sammenslåing, uavhengig av hvilket fylke *Langfjella kommune* vil tilfalle.³³

Fordeler og utfordringer ved overskytende konsesjonskraft

Generelt er det tre hovedpunkter vi må ta hensyn til knyttet til kommunesammenslåing og konsesjonskraft:

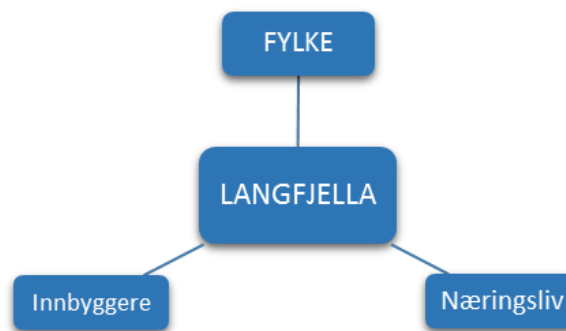
- I. Videreføring av fordelaktige avtaler.

³³ Det er også en mulighet at fylkeskommunene kan nedlegges. Hva som skjer med rettighetene til overskytende konsesjonskraft ved nedleggelse av fylkeskommunen vil ikke bli diskutert nærmere i denne mulighetsstudien (tenkelige utfall vil være at overskytende konsesjonskraft tilfaller staten, kommunene eller kraftverkene). Dette alternativet vil imidlertid kunne påvirke mulighetene ved overskytende konsesjonskraft ved en kommune-sammenslåing.

- II. Kommunene har forskjellige juridiske avtaler om forvaltning av overskytende konsesjonskraft med fylkene, med til dels lang løpetid.
- III. Kommunene har per dags dato forskjellige avtaler om konsesjonskraft med innbyggerne og næringsliv. Dette er politisk utfordrende for endringer i konsesjonskraftfordelingen.

Det vil si at ved en kommunesammenslåing må Langfjella kommune forhandle og samarbeide med tre aktører/grupper for å finne en løsning og fordelingsnøkkel på konsesjonskraft og overskytende konsesjonskraft, som vist i figur 7.5.

Figur 7.4 Langfjella kommune må samarbeide i flere ledd om fordeling av konsesjonskraften



Kilde: Vista Analyse

Hvordan kommunen og fylkeskommunen fordeler den overskytende kraften er til dels avhengig av hvordan kommunen forvalter sin konsesjonskraft, som beskrevet i avsnitt 7.3. Før vi evaluerer fordeler og utfordringer i fordelingen, vil vi beskrive mulighetene for kommunens forvaltning av hele sin konsesjonskraftportefølje. Hvis vi antar at alle innbyggere i kommunen må forholde seg til samme fordeling er det generelt tre mulige forvaltningsalternativer:

1. *Langfjella kommune går inn i et interkommunalt selskap som forvalter konsesjonskraften på vegne av kommunen, fortjenesten fordeles mellom kommune og fylke etterskuddsvis etter avtale. Kommunene i det interkommunale selskapet forhandler fylkesvis om fordeling av overskytende konsesjonskraft.*
2. *Langfjella kommune forvalter sin egen konsesjonskraft på markedet og forhandler alene med fylkeskommunen om overskytende konsesjonskraft.*
3. *Langfjella kommune selger konsesjonskraft til innbyggere og offentlig virksomhet til selvkost, spotpris med rabatt eller annen avtalt pris og forhandler alene med fylkeskommunen om overskytende konsesjonskraft.*

De ulike alternativene vil ha forskjellige fordeler og utfordringer når det kommer til fordeling av overskytende konsesjonskraft. I og med at både Aust- og Vest-Agder fylkeskommune er med i et interkommunalt selskap i dag (KIKS), og at denne avtalen nettopp er fornyet til 2030, indikerer dette at fylkene ønsker å fortsette denne ordningen. Også

Telemark fylkeskommune avtale om forvaltning av konsesjonskraft med sine konsesjonskraftkommuner.

Fordeler og ulemper uavhengig av forvaltningsalternativ

Generelt for alle alternativene er det følgende fordeler og utfordringer ved fordeling av overskytende konsesjonskraft ved en kommunesammenslåing til *Langfjella kommune*:

Fordeler uavhengig av forvaltningsalternativ:

- Total overskytende konsesjonskraft vil ikke reduseres ettersom alle kommunene har overskytende konsesjonskraft (per 2014).³⁴ Dette kan tenkes å gjøre prosessen mer oversiktlig ved overføring av overskytende konsesjonskraft til ny fylkeskommune.
- Større totalt volum kan gi større politisk tyngde i problemstillinger som omhandler overskytende konsesjonskraft, både politisk og ovenfor fylkeskommunene. Det kan også argumenteres for det motsatte.

Utfordringer uavhengig av forvaltningsalternativ:

- Kommunene har per dags dato forskjellige avtaler om konsesjonskraft med innbyggerne og næringsliv. Kommunen må for eksempel tilby «alle eller ingen» konsesjonskraft til alminnelig forbruk. Dette er politisk utfordrende.
- Hvordan skal fordelaktige gevinster fra nåværende avtaler med fylkeskommunene videreføres i nytt samarbeid med fremtidig fylke? Eksempelvis gjelder dette avtalen om den gunstige særavtalekraften som Vinje kommune har med Telemark fylke. Kan denne avtalen videreføres dersom Langfjella kommune ikke blir en del av Telemark fylke?
- Kommunene har forskjellige juridiske avtaler om forvaltning av overskytende konsesjonskraft, med til dels lang løpetid. Det er usikkert om det er vilje fra fylkene å avvike nåværende avtaler. For eksempel har Vinje bindende avtaler med Telemark utviklingsfond til og med 2023.³⁵

Fordeler og ulemper ved forvaltningsalternativ 1

Følgende fordeler og utfordringer kan forventes ved fordeling av overskytende konsesjonskraft dersom *Langfjella kommune* velger en løsning med et interkommunalt selskap som forvalter konsesjonskraften på vegne av kommunen (forvaltningsalternativ 1):

Fordeler ved alternativ 1:

- Færre konflikter rundt definisjon av alminnelig elektrisitetsforbruk og fordeling av overskytende konsesjonskraft mellom kommune og fylkeskommune.
- Det kan være fordelaktig for fylket å forhandle med flere kommuner samtidig, dette kan gi positive omfordelingseffekter av overskytende konsesjonskraft. Et eksempel på dette er at kommunene i Aust-Agder kommune får 10 prosent av overskytende kraft for å være med på samarbeidet.

³⁴ Bygland har ikke overskytende konsesjonskraft i 2014, men alminnelig elektrisitetsforbruk er lik total mengde konsesjonskraft.

³⁵ Bindende avtaler kan være mindre viktig dersom kommunesammenslåingen ikke trer i kraft i løpet av kort tid. Det kan for eksempel tenkes at sammenslåingen trer i kraft i 2020, da er det kun 3 år til avtalen kan avvikes.

- Stordriftsfordeler: Godt fagmiljø med tilstrekkelig kunnskap og kompetanse (teknisk og juridisk) til å håndtere forvaltning og fordeling av konsesjonskraft og overskytende konsesjonskraft.
- Dersom *Langfjella kommune* innlemmes i Aust-Agder fylke og velger å inngå et samarbeid med KIKS kan kommunen få utbetalt en større gevinst fra overskytende konsesjonskraft sammenliknet med dagens struktur. Dette er gitt at *Langfjella kommune* får samme betingelser som kommunene i Aust-Agder har i dag. Kommunen i Aust-Agder for tilbakebetalt 10 prosent av verdien av den overskytende konsesjonskraften. Til sammenlikning får Sirdal kommune tilbakebetalt 5 prosent. Vinje kommune får tilbakeført verdier av den overskytende konsesjonskraften gjennom lokale næringsfond, det ukjent hvorvidt dette innebærer tilbakeføring av verdier på over eller under 10 prosent av den totale verdien av overskytende konsesjonskraft i kommunen.

Utfordringer ved alternativ 1:

- Usikkert om fremtidig fylkeskommune ønsker å samarbeide i et interkommunalt selskap.
- Skal det startes et nytt interkommunalt selskap eller skal kommunen gå inn i et allerede etablert samarbeid?
- Dersom kommunen etablerer et samarbeid med et eksisterende interkommunalt samarbeid er det usikkert hvorvidt kommunen får nye avtalefestet gevinster av overskytende kraft eller om nåværende ordninger videreføres. For eksempel får Sirdal kommune i dag, gjennom avtalen med KIKS, tilbakebetalt 5 prosent av overskuddet fra den overskytende konsesjonskraften. Kommunene i Aust-Agder får derimot hele 10 prosent av overskuddet fra overskytende konsesjonskraft. Hva blir eventuelt nye satser for Langfjella kommune?
- Dersom kommunen etablerer et nytt interkommunalt samarbeid er det usikkert hvilke avtaler kommunen får med nytt fylke.
- Sirdal kommune har en bindende avtale med elektrisitetslevering til Eramet AS. Det er usikkert hvordan dette skal håndteres i et interkommunalt selskap. (Dette har ikke hindret Sirdal å være med i KIKS i dag. Ved utløp av Eramet-avtalen skal konsesjonskraft i sin helhet forvaltes av KIKS).

Fordeler og ulemper ved forvaltningsalternativ 2 og 3

Følgende fordeler og utfordringer kan nevnes dersom Langfjella kommune velger å forvalte konsesjonskraften på markedet selv (forvaltningsalternativ 2), eller at kommunen selger konsesjonskraften til alminnelig forsyning i kommunen (forvaltningsalternativ 3):

Fordeler ved alternativ 2:

- Kommunen får mer kontroll i forhandlingene om faktisk fordelingsnøkkel mellom kommune og fylkeskommune.

Utfordringer ved alternativ 2:

- Det er usikkert om kommunen «mister» sine fordelaktige avtaler om verdioverføring fra overskytende konsesjonskraft dersom kommunen velger å forvalte konsesjonskraften selv.
- Det er usikkert om kommunen oppnår et godt nok fagmiljø med tilstrekkelig kunnskap og kompetanse for optimal forvaltning og fordeling av konsesjonskraft og overskytende konsesjonskraft.

7.6 Andre merknader ved konsesjonskraft og kommunesammen- slåing

Det er verdt å merke seg at inntekter fra konsesjonskraft ikke blir avregnet mot noen rammeoverføringer fra stat til kommune. Det er dermed mulig at skjønnsmidlene fra fylkesmannen kan tenkes å bli redusert dersom inntektsforutsetningen av framtidig konsesjonskraft forbedres. Langfjella kommune vil ikke påvirke den totale mengden overskytende konsesjonskraft, og vil derfor i utgangspunktet ikke få et mer gunstig utgangspunkt for inntekter. En eventuell verdiøkning av konsesjonskraften må knyttes opp mot stordriftsfordeler, kompetanseutvikling og risikostyring av kraften.

Større volum gir bedre muligheter for risikospredning, etablering av et robust fagmiljø og stordriftsfordeler i forvaltningsprosessen. En kommune må håndtere og praktisere en rekke krevende forhold ved forvaltningen av konsesjonskraft. Eksempler på dette er leveringsvilkår tilknyttet brukstid og uttaksmodeller, varsler om uttak, mengder, uttakspunkt og innmatingstariffer og forskjellige konsesjonskraftpriser fra kraftverkene. Kommunen burde også ha oversikt og kjennskap til grunnlaget for faststing av konsesjonskraften, herunder hydrologi, reguleringsforhold og utregningsregler. Også fordelingen av konsesjonskraft mellom kommuner som er berørt av samme kraftverk er sentralt. Fordelingsnøkkelen blir fastsatt med hensyn på beliggenhet av kraftverk, magasin og andre reguleringsanlegg. Utregningsgrunnlag og fordeling skal, og burde bli, vurdert med jevne mellomrom. I dette arbeidet er det viktig å være oppdatert på endringer i lovverket, da dette kan gi mulige omfordelingseffekter mellom kommunene. Dette gjelder også fordelingen av konsesjonskraft mellom kommunen og fylkeskommunen (dersom det er overskytende konsesjonskraft i kommunen). Andre juridiske utfordringer kan være lovverk rundt avtaler med næringslivet. For eksempel medførte EØS-avtalen at det i 2009 ikke lenger var tillatt å inngå konkurransevidende avtaler om salg av rimelig konsesjonskraft til lokalt næringsliv.

Videre er det viktig at kommunen har god kompetanse og kjennskap til markedsforholdene for forvaltning av elektrisitet i kraftmarkedet. Det er mange muligheter til å optimalisere verdien av konsesjonskraften som blir omsatt i markedet. Det er blant annet viktig å vurdere risikoforholdet i bransjen. Det er flere muligheter til å prissikre og justere risiko i porteføljen. Dette krever kjennskap til distribusjonsomstendighetene i kraftnettet og overføringstariffer.

Det er også viktig at kommunen ønsker å optimalisere verdien av konsesjonskraften for å maksimere nytten for samfunnet. For eksempel kan det stilles spørsmålstegn ved om det er samfunnsøkonomisk optimalt å subsidiere elektrisitetsforbruket til innbyggerne ved reduserte elektrisitetspriser gjennom uttak av konsesjonskraft. Alternativnyttens ved å omsette denne konsesjonskraften i markedet og oppnå en større fortjeneste som kan benyttes til offentlige tjenester kan gi merverdi for samfunnet. Slike vurderinger krever kunnskap og kompetanse, og det kan være politisk uvilje til å avløse dagens system. Innbyggerne og politikerne vil kanskje vurdere dette annerledes dersom kostnadene og fordelingskjevhetene ved en slik subsidieringsordning synliggjøres.

8 Forvaltningsmessige utfordringer ved at kommunen krysser tre fylkesgrenser

8.1 Kommunenes regionale tilknytning

Bygland, Valle og Bykle er del av Aust-Agder fylke. Sirdal er del av Vest-Agder og Vinje del av Telemark. Dagens kommuner forholder seg dermed til ulike fylkeskommuner, fylkesmannsembeter³⁶ og NAV-fylkesforvaltning. Den øvrige regionale statsforvaltningen omfatter som hovedregel delvis samtlige kommuner og delvis kun Sirdal, Bykle, Valle og Bygland (Agder-kommuner). Telemark med Vinje inngår i mange sammenhenger i regionale etater som ikke dekker kommunene på Agder.

Tabell 8.1 Kommunenes plassering i den regionale statens inndeling*

Statlige etater som omfatter samtlige av kommunene**	Statlige etater der Vinje (Telemark) ikke inngår i samme region som de øvrige kommunene (Agder)
IMDi	Politidistrikter ⁺
Bispedømme	Fylkesnemnda for sosiale saker
NVE	Innovasjon Norge
Fiskeridirektoratet	Kartverket
Bufetat	Forbrukerrådet
Statens Vegvesen	Heimevernet
Jernbaneverket	Mattilsynet
Skatteetaten	Kriminalomsorgen
Tollvesenet	Statsarkivet
Lagdømme***	
Statsbygg	
Arbeidstilsynet	
Husbanken	
EL-tilsyn	
UDI	
Kystverket	
Statped	
Regionalt helseforetak	

*Mange av etatene omfatter flere fylker enn Aust-Agder, Vest-Agder og Telemark. **De fleste av etatene nevnt i tabellen omfatter flere fylker enn Telemark og Agder-fylkene. ***Sirdal inngår ikke i Agder lagdømme, men Gulating. ⁺Sirdal inngår i det nye politidistriktet for Rogaland, jf. forliket om politireform (februar 2015). Kilde: Nilsen og Langset (2015).

Kommunene inngår i samme regionale helseforetak (Sør-Øst RHF), men de forholder seg til ulike Helseforetak HF og sykehus. Vinjes innbyggere og kommunen forholder seg til Sykehuset i Telemark HF hvor hovedfunksjonene er lokalisert til Skien. Sirdal har avtaler med både Sykehuset Sørlandet HF (Flekkefjord og Kristiansand) og Helse Stavanger HF (Stavanger og Egersund). Pasientene fra Sirdal fordeler seg cirka 50/50 mellom de to helseforetakene. Pasienter henvises til det sykehuset med kortest venteliste eller best behandlingsresultat. Spesielt pasienter øverst i Sirdal ønsker seg til Stavanger. I tillegg kommer storparten av alle fritidsbeboerne i Sirdal fra Nord-Jæren. Bykle, Valle og Bygland

³⁶ Fra 2016 får Agder-fylkene felles fylkesmannsembete.

kommune har avtaler med Sørlandet sykehus HF. I praksis går mesteparten av pasientene fra Setesdals-kommunene sykehuset i Arendal, men noen typer diagnoser går til Kristiansand.

8.2 Konsekvenser ved en sammenslåing

En konsekvens av en sammenslåing til *Langfjella kommune* vil være at dagens fem kommuner vil inngå i samme fylke og statlige regioner. I motsatt fall ville *Langfjella kommune* måtte forholde seg til for eksempel tre fylkeskommuner, NAV-fylkesforvaltninger og fylkesmannsembeter. En slik situasjon virker usannsynlig.

Imidlertid kan endringer i regional struktur innebære omstillinger i den etablerte samhandlingen mellom kommunene og fylkeskommunene/regional stat. Det må etableres nye partnerskap, samarbeidsavtaler og -rutiner og felles samarbeidskulturer må utvikles. Det er spesielt aktuelt i forhold til de statlige etater kommunene samhandler mest med, for eksempel helseforetakene, fylkesmannen, politidistriktene, BUF-etat, NAV, Statped og UDI. Tilsvarende vil gjelde overfor fylkeskommunen. Omstillingen vil antagelig bli størst for de kommuner som inngår i nye fylker/regionale enheter.

Ved sammenslåing står en overfor tre alternativer for kommunens fylkestilknytning: Telemark, Aust-Agder eller Vest-Agder. Dersom *Langfjella kommune* inngår i Vest-Agder, vil 4 kommuner og over 7 000 personer bytte fylkestilhørighet.³⁷ Legges kommunen til Aust-Agder vil 2 kommuner og over 5 500 personer bytte fylkestilhørighet. Legges kommunen til Telemark vil det omfatte 4 kommuner og over 5 200 bytte fylkestilhørighet.

For innbyggerne vil tilhørighet til sentrale tjenesteytere antagelig ha størst betydning. De statlige regioner med innbyggerrettede tjenester dekker allerede i dag samtlige av kommunene, med unntak av helseforetak/sykehustilknytning. En ny regional struktur må ikke nødvendigvis få konsekvenser for den enkelte innbygger når det gjelder primær-sykehus. Allerede i dag blir for eksempel mange av Sirdals innbyggere henvist til Stavanger sykehus. Også andre steder i landet er det ikke uvanlig at primær-sykehuset ligger i et annet fylke, for eksempel har innbyggerne i Osen kommune i Sør-Trøndelag Namsos sykehus i Nord-Trøndelag som sitt primær-sykehus. I den sammenheng skal det også presiseres at ordningen med fritt sykehusvalg innebærer at pasientene kan velge planlagt undersøkelse og behandling.

Elevene i kommunene sogner til ulike videregående skoler, som er et fylkeskommunalt ansvar. Elevene fra Setesdals-kommunene har Setesdal videregående skole (med tre avdelinger) som primærskole. Avdelingen på Evje er størst med om lag 240 elever og tilbyr studiespesialiserende og yrkesfag. Avdelingen på Valle tilbyr opplæring i gull-smedfaget (landslinje) og avdelingen på Hovden har tilbud innen yrkesfag og studiespesialiserende fag og har om lag 100 elever. Avdelingen har et spesielt tilbud til idretts-utøvere innen langrenn, alpint og snøbrett (landslinje). Elevene i Vinje går primært på Vest-Telemark videregående skole i med avdelinger i nabokommunene Tokke og Seljord

³⁷ Resultatet av folkeavstemningen om sammenslåing av Agder-fylkene i 2011 var at 65 prosent av innbyggerne stemte mot, men det var store geografiske variasjoner internt i Aust-Agder. I samtlige av Setesdals-kommunene var det et ja-flertall (NIVI-rapport 2012:3).

og på Rjukan videregående. Elevene i Sirdal går hovedsakelig på Lister videregående skole med 5 lokale avdelinger i Lister-regionen, men kommunen har også en egen videregående skole (idrettsfag med studiespesialisering). I tillegg benytter elever fra Sirdal kommune også Dalane Videregående skole i Egersund.

I utgangspunktet er det slik at det er hjemfylkeskommunen som har ansvaret for videregående opplæring til egne innbyggere. Imidlertid vil en ny fylkestilhørighet for kommunene antagelig stille krav til et omfattende samarbeid om gjesteelever for de berørte kommuner både av hensyn til å utnytte skolens kapasitet og tilbudsstruktur og av hensyn til at elevene skal kunne gå på skoler som ligger nærmest mulig hjemstedet. For eksempel ville avstanden til Evje for elevene i Vinje være svært mye lenger enn dagens situasjon. Det samme ville for eksempel være tilfellet dersom elevene i Bygland skulle måtte gå på skole i Tokke dersom *Langfjella kommune* skulle inngå i Telemark fylke.

Det er også et spørsmål om et omfattende gjesteelevsystem er ryddig forvaltningsmessig. For det første har ikke elever og foresatte som er berørt demokratisk innflytelse over det videregående opplæringstilbudet som styres fra en annen fylkeskommune. For det andre kan hjemfylkeskommunen være prisgitt tilbudsfylkeskommunen når det gjelder prioriteringer, og elevplasser/tilbud og hensynet til forutsigbarhet og langsiktighet kan lide.

Fylkeskommunene har også ansvaret for kollektivtilbudet, men det løpende ansvaret er tillagt felles administrasjonsselskap for Agder (Agder kollektivtransport) og Vestviken kollektivtrafikk (Vestfold og Buskerud). Det er ingen offentlig betalte ruter som i dag går mellom Vinje og Sirdal og de andre kommunene. Det øvrige rutetilbudet innad i kommunene er beskjedent og i stor grad knyttet til skoleskyss.

Det tredje store fylkeskommunale ansvarsområdet er tannhelse. Samtlige kommuner har i dag en tannklinikk og en endring i fylkesgrensene vil i seg selv vil neppe ha som konsekvens at klinikker nedlegges.

Det kan i denne sammenheng nevnes at regjeringen i Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner* varsler at målet er å gjennomføre kommunereformen og endringer i regionalt folkevalgt nivå (fylkeskommunene) samtidig, slik at både nye kommuner og ny regional inndeling kan iverksettes fra 1. januar 2020. Sommeren 2015 vil fylkeskommunene inviteres til å innlede drøftinger av sammenlåingsalternativer, med sikte på å vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker. Prosessen legger opp til at fylkeskommunene fatter vedtak høsten 2016. På denne legger regjeringen opp til at de fylkeskommunale strukturvedtakene skal kunne tilpasses ny kommunal struktur.

8.3 Stortingets valgdistrikter

En ny *Langfjella kommune* kan få konsekvenser for innbyggernes tilhørighet til valgdistrikt ved Sttingsvalget, da disse følger fylkesgrensene. Det framgår av Prop 95 S (2013-2014) *Kommuneproposisjonen 2015* (Prop. St. 95 C, 2013-2014) at endringer av kommunegrenser kan ha som konsekvens at fylkesgrensene endres.

En problemstilling ved endring av fylkesgrensene vil også være mandatfordelingen til Stortinget. Hvert åttende år beregnes den fylkesvise mandatfordelingen til Stortinget basert på innbyggertall og areal i 19 valgdistrikter. Dette er fastlagt i Grunnloven § 57. Det

framgår av valgloven § 11-1 at hvert fylke utgjør et valgdistrikt. Reglene for endring av fylkesgrenser framgår av inndelingslovens § 6:«*Kongen gjer vedtak om justering av grenser mellom kommunar og mellom fylke. Dersom grensejustering mellom fylke gjeld meir enn éin kommune, skal saka leggjast fram for Stortinget til avgjerd.*»

Den gjeldende fylkesvise fordelingen av stortingsmandatene ble fastsatt av departementet våren 2012, basert på innbyggertallene per 1. januar 2012. Ny fylkesvis mandatfordeling skal beregnes av departementet i 2020, basert på innbyggertall per 1. januar 2020. En endring av dagens fylkesgrenser vil dermed ikke påvirke Stortingets sammensetning før etter stortingsvalget i 2021. Departementet vil i proposisjonen til Stortinget våren 2017 synliggjøre hvilke konsekvenser regjeringens forslag til ny kommunestruktur vil ha for den fylkesvise mandatfordelingen (Prop 95 S (2013-2014) *Kommuneproposisjonen 2015*).

9 Kan interkommunalt samarbeid være løsningen?

I oppdraget er vi bedt om å vurdere potensialet for og eventuelt gevinster av et tettere interkommunalt samarbeid mellom kommunene. Nedenfor drøftes mulighetsrommet for *Langfjella* og oppgaveområder hvor kommunene kan ha et samarbeidspotensial. Deretter drøftes modeller for organiseringen av samarbeidet, herunder mulighetsrommet kommuneloven gir for løsninger sett i lys av oppgavens karakter. Videre drøftes utfordringer fylkesgrensene kan gi for utviklingen av et samarbeid.

9.1 Samarbeid i dag

Kommunene har etablert et relativt omfattende interkommunalt samarbeid, men det er i dag ikke formalisert samarbeid mellom samtlige av kommunene. De etablerte samarbeidsordningene er i svært mange sammenhenger i samsvar med de etablerte regionrådene kommunene er medlem av som er følgende:

- Bykle, Valle og Bygland er sammen med Evje og Hornnes deltakere i Setesdal regionråd.
- Vinje er deltaker i Vest-Telemarksrådet sammen med Fyresdal, Kviteseid, Nissedal, Seljord og Tokke.
- Sirdal er medlem av Listerrådet sammen med Farsund, Flekkefjord, Hægebostad, Kvinesdal og Lyngdal kommuner.

Boks 9.1 Hva er et regionråd?

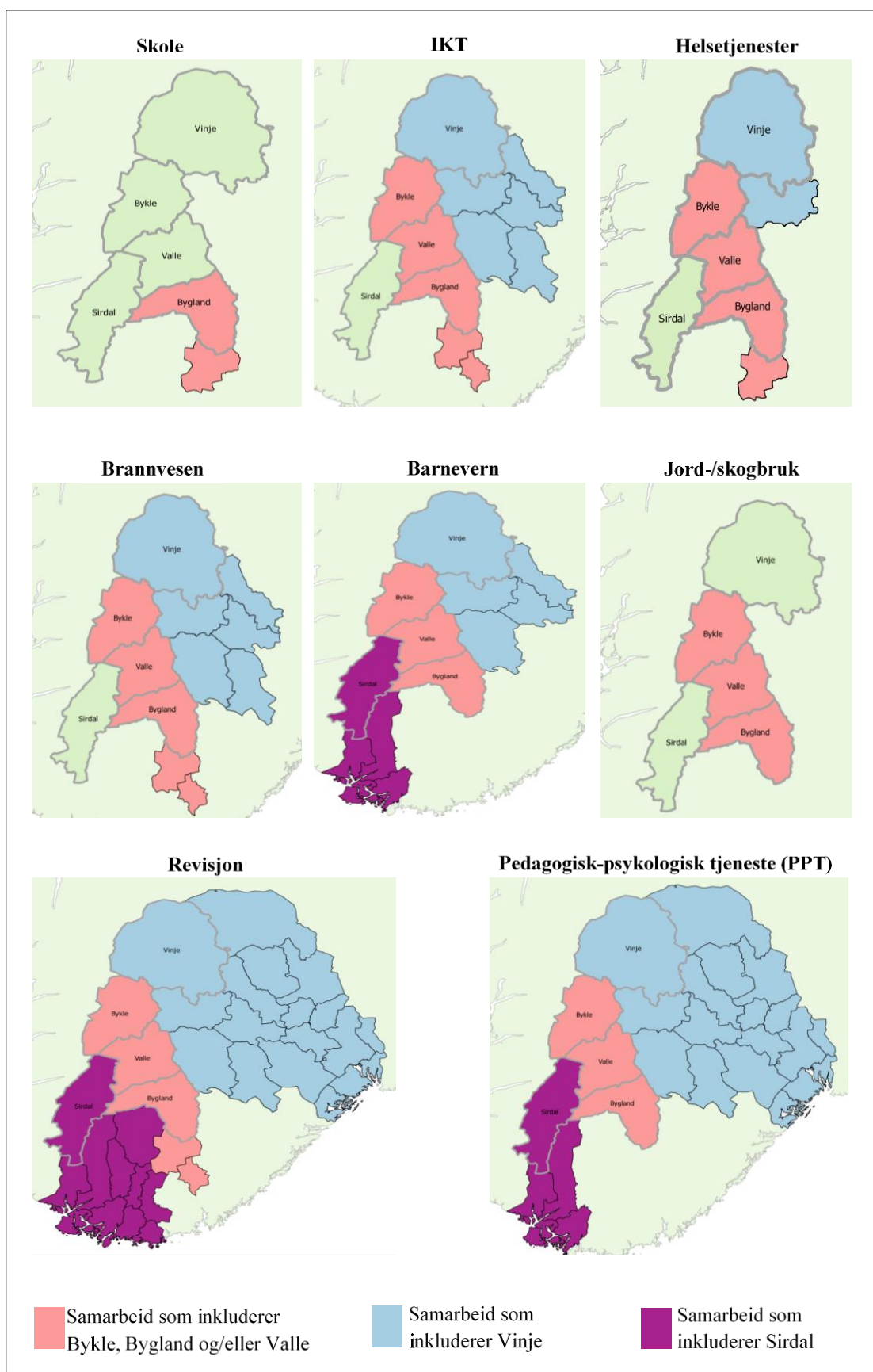
Et regionråd kan defineres som et politisk samarbeidsorgan mellom kommuner der minst ordførerne deltar med stemmerett i det politiske styringsorganet. Samarbeidsorganet må være formalisert med egne vedtekter eller skriftlig samarbeidsavtale. Samarbeidsorganet må ha mange typer saker som arbeidsfelt dvs. ikke være et sektororgan. Regionråd har ofte en oppgave i å hevde kommunenes felles interesser overfor omverdenen, tilrettelegge for næringsutvikling og infrastruktur og å etablere konkrete interkommunale samarbeidsordninger og senere overordnet følge opp disse.

Kilde: NIVI-rapport 2007:2 Landsomfattende kartlegging av regionråd

Figur 9.1 illustrerer utvalgte interkommunale samarbeid rapportert av kommunene. Det går frem av kartene at det er få interkommunale samarbeid over fylkesgrensene. Vedlegg B gir en fullstendig oversikt over rapporterte interkommunale samarbeid som de fem kommunene inngår i. Det er kun Agder-kommunene (Bykle, Valle, Bygland og Sirdal) som inngår i enkelte interkommunale samarbeid på tvers av fylkesgrensene.

Mange av de nåværende samarbeidsordninger er dermed resultat av kommunenes regionrådstilknytning og de strategiske valg kommunene har gjort. For eksempel er det i Setesdal etablert en rekke formaliserte ordninger innenfor tjenesteyting, tekniske tjenester/beredskap og utvikling der også Evje og Hornnes inngår i samarbeidet. Tilsvarende gjelder også for Sirdal og Vinjes del i Listerrådet og i Vest-Telemarksrådet. Imidlertid har kommunene også etablert ordninger med flere eller færre samarbeidsparter, for eksempel konsesjonskraftfondet, innkjøp og revisjon.

Figur 9.1 Kart over utvalgte interkommunale samarbeid



Kilde: De fem kommunene og Kartverket, bearbeidet av Vista Analyse.

9.2 Langfjella som ny samarbeidsregion?

Mulighetsrommet

Dersom de fem kommunene skal utvikles som en ny samarbeidsregion, kan en slik strategi omfatte alt fra en lite radikal forandring til en totalt ny samarbeidsstrategi. Følgende mulighetsrom kan vurderes:

1. Kommunene etablerer et nytt regionrådslignende organ for å ivareta de felles interesser kommunene har, men uten å etablere konkrete samarbeidsordninger for de ulike samfunnsområder. Samarbeidsorganet vil være et møtepunkt for å diskutere eventuelle uoverensstemmelser og felles interesser og utvikling av strategier for eksempel næringsutvikling og oppgaver knyttet til utvikling og forvaltning av fjell- og heiområdene. Organet kan også legge til rette for u-formalisert faglig samarbeid mellom kommunene, kjøp- salg av tjenester mv.
2. I tillegg til å etablere et felles regionråd kan kommunene etablere nye og formaliserte konkrete samarbeidsordninger på de områder der regionens geografi er hensiktsmessig.
3. Kommunene kan skifte samarbeidsstrategi og samarbeidsallianse og tre ut av de nåværende regionråd, men ikke nødvendigvis avvike de nåværende samarbeidsordningene som har vært etablert i regionrådenes regi.
4. I tillegg til å tre ut av nåværende regionråd, kan kommunene tre ut av hoveddelen av de nåværende etablerte ordninger og reetablere disse innenfor de fem kommunene.

Oppgaver som kan være aktuelle

Det framgår av tidligere kapitler at kommunene har flere fellestrekk som kan gjøre det naturlig å etablere et regionrådslignende organ. For eksempel er samtlige kommuner typiske distriktskommuner med store arealer, næringsgrunnlaget er i betydelig grad knyttet til bruk av fjell, hei og naturressurser og kommunene har språklige og kulturelle tradisjoner å ta vare på. Et regionrådslignende organ for *Langfjella* kan gi potensial for å utvikle felleskap som kan være samlende for utviklingen i regionen.

Det framgår også foran at det kan ligge potensielle gevinster ved en kommunesammenføring innenfor flere samfunnsområder. Mange av de samme gevinstene vil også kunne realiseres gjennom formalisert interkommunalt samarbeid med tilhørende felles fag-administrasjon, for eksempel innen følgende oppgaveområder:

- Verneområdeforvaltning
- Villreinforvaltning
- Landbruksforvaltning
- Reiseliv
- Smale spesialiserte tjenester
- Støttefunksjoner

I tillegg kan det være aktuelt å reetablere samarbeidsordninger kommunene i dag har med øvrige kommuner innenfor administrasjon, støttetjenester og tjenesteyting, for eksempel barnevernssamarbeid og IKT. Hvorvidt det er hensiktsmessig, beror på konkrete vurderinger og faller utenfor oppdragets mandat. Blant annet bør nytte-kostnadsberegninger gjennomføres, hensynet til kortest mulig geografiske avstand for de innbyggernære tjenester og avstand/tilknytning til eksterne samarbeidsparter bør

vurderes, herunder sykehusene. I den sammenheng skal det også nevnes at samarbeid mellom faste parter kan være en fordel. Over tid vil felles samarbeidskulturer kunne utvikles og faste parter legger også til rette for en fordelt /balansert fordeling av de interkommunale arbeidsplasser.

9.3 Modeller for organisering av samarbeidet

Så lenge kommunenes samarbeid ikke innebærer at oppgaver med tilhørende myndighet overføres til et interkommunalt organ eller vertskommune, står kommunene fritt til å bestemme hvordan samarbeidet skal organiseres og hvilken form samarbeidet skal ha.

Felles politisk organ

Når det gjelder hvordan et overordnet politisk organ med regionrådslignende funksjoner skal organiseres har kommunene to mulige hovedalternativer. Et alternativ er at samarbeidet formaliseres med et felles styre etter kommunelovens § 27 der det etableres et felles styre for samarbeidet (tilsvarer modellen for de etablerte regionråd *Langfjella kommune* er med i). Kommunene avgjør selv om det skal etableres en administrasjon til organet, eller om administrative oppgaver skal legges til en eller flere av kommunene. Styret kan kun få fullmakter til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering. Samtlige kommuner skal være representert. Ellers gir organisasjonsformen relativt stort spillerom når det for eksempel gjelder styrets medlemmer og antall. Modellen kan understøtte grenseoverskridende perspektiver gjennom felles styrebehandling av saker og eventuelt lik saksframstillinger overfor kommunestyrene.³⁸

Et alternativ til å formalisere samarbeidet er å etablere en uformell avtale mellom kommune som innebærer at kommunene jevnlig skal treffes og utveksle informasjon og eventuelt ta felles initiativ. En ulempe ved dette alternativet kan være at det kan synes uklart for deltakerne og omgivelsene hva hensikten og rollen til samarbeidet er. Kontinuiteten kan også lide og samarbeidet kan få et ad-hoc preg.

Modeller for de enkelte samarbeidsordninger

Avtalebasert samarbeid – uten bruk av kommunelovens bestemmelser. Avtalebasert samarbeid – eller «Kompetansemodellen» som den ofte også omtales som – innebærer som regel at kommuner gjennom nedskrevne eller muntlige avtaler samarbeider om visse oppgaver eller funksjoner. Den enkleste samarbeidsformen er samarbeid om kompetanseutvikling, fagmøter, felles kursing eller samarbeid gjennom ulike former for nettverk. Slike samarbeidsordninger er svært vanlige innenfor de fleste sektorer. En annen form for kompetansesamarbeid som går lenger, er kjøp og salg av tjenester mellom kommuner, eller utlån av fagkompetanse, for eksempel ved vakanser, sykefravær eller dersom større saker dukker opp i enkeltkommuner. Utlån kan innebære at nabo-kommunenes saksbehandlere arbeider fysisk i kommunen som trenger kompetanse for en periode. Avtaler om delte saksbehandlerstillinger mellom kommuner er også et eksempel på en slik samarbeidsform.

³⁸ Modellen er nærmere presentert nedenfor. Mange av egenskapene som der diskuteres er knyttet til § 27 som modell for konkrete samarbeidsordninger og er mindre framtrædende for organisering av overordnede politiske samarbeider.

En mer omfattende variant av kompetansesamarbeid kan innebære at det opprettes en felles permanent kompetanseenhet som kan betjene alle de samarbeidende kommunene for de oppgaver samarbeidet omfatter. Begrunnelsen for en slik enhet kan både ligge i at det gir effektiv ressursutnyttelse og at den er egnet til å ivareta oppgaver som er spesielt kompetansekrevene. I tillegg til felles utviklingstiltak og bistand i bestemte situasjoner, kan et slikt samarbeid også omfatte for eksempel saksforberedelse og ansvar for å følge opp vedtak i kommunene.

Egenskaper ved Kompetansemodellen. Kjøp og salg av tjenester og utlån av saksbehandlere legger grunnlag for å støtte opp om de kommunale fagmiljøene i perioder det er behov for dette. Ved langvarig kjøp og salg av tjenester risikerer imidlertid kommunene å bli avhengig av eksterne ressurser som formelt ikke er tilknyttet kommunen. Kommunenes bestillerkompetanse overfor eksterne fagmiljøer vil også kunne reduseres som følge av svak fagadministrasjon i kommunene. Samarbeidsformen legger ikke grunnlag for en tyngre og langsiktig satsing på å bygge opp egen plankompetanse og -kapasitet, og kan ha preg av «brannslukking».

Opprettelse av et mer omfattende og permanent kompetansesamarbeid vil i større grad kunne imøtekomme behovet for å bygge opp en mer robust og spesialisert tjeneste i kommunene. En større fagenhet gir muligheter for faglige synergier, kompetanseutvikling og fleksibel bruk av ressursene innenfor hele samarbeidsområdet. Et større og mer interessant fagmiljø kan også gjøre det enklere å opprettholde og rekruttere ny kompetanse. Erfaringer har vist at avgrenset kompetansesamarbeid kan utgjøre et viktig skritt på veien til mer formaliserte og helhetlige interkommunale tjenester. I utgangspunktet kan det antas å være en fordel å legge til rette for fysisk samlokalisering av de som skal inngå i kompetanseenheten for best mulig utnyttelse av felles kompetanse. Løsningen er imidlertid også fullt mulig med desentralisert plassering av saksbehandlere.

En ulempe med modellen er den ikke hjemler myndighetsoverføring og at samarbeidsenheten derfor løpende må forholde seg til den enkelte kommune. Kommunene kan ha ulike kulturer, rutiner og praksis for håndtering av saker. Slike variasjoner kan gjøre det vanskelig å tenke helhetlig og foreta prioriteringer av arbeidsområder og arbeidsinnsats. Dersom samarbeidet er av et visst omfang vil samarbeidsavtalenes løse karakter kunne skape lite forutsigbarhet og uavklarte rutiner for politisk, økonomisk og administrativ innflytelse – denne problemstillingen gjelder særlig for kjøpskommunene, og behovet for formalisering gjennom kommunelovens bestemmelser kan melde seg.

Samarbeid etter § 27 i kommuneloven. Kommuner kan opprette felles styrer med tilhørende fagadministrasjon for oppgaver etter kommunelovens § 27 (KL § 27). I styret må alle deltakende kommuner være representert. Bestemmelsen åpner for samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner. KL § 27 gir stor frihet i organiseringen av samarbeidet, men begrenser kommunestyrets mulighet til å overføre myndighet til styret til kun å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering. KL § 27 gir ikke hjemmel for å delegere oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse. Loven stiller krav til at det skal være vedtekter for samarbeidet.

Et samarbeid etter KL § 27 kan være et selvstendig rettssubjekt, men trenger ikke være det. Dette vil bero på en konkret helhetsvurdering der selvstendigheten i forhold til de deltakende kommuner er det sentrale. I den sammenheng vil for eksempel hvorvidt fagmedarbeiderne er ansatt i samarbeidsorganet ha betydning. Det er også åpnet for at

en saklig avgrenset del av styringskompetansen i klare unntakstilfeller kan legges til en kommune eller fylkeskommune. Dette gjør det blant annet mulig at arbeidsgiverfunksjonen kan legges til en én kommune, og dette er ganske vanlig.

Egenskaper ved §27-samarbeid. Et viktig kjennetegn ved KL § 27-samarbeid er at myndighetsutøvelse ikke kan delegeres til styret. Saker som krever utøvelse av offentlig myndighet må som en hovedregel alltid behandles i hver enkelt kommune. Modellen legger til rette for samordning av kommunale fagmiljøer. Modellen kan også understøtte grenseoverskridende perspektiver gjennom felles fagmiljøer, felles styrebehandling av saker og like saksframstillinger overfor kommunestyrene. Eksempel på slike overskridende perspektiver kan være strategidokumenter knyttet til næring eller forslag til planer.

Styret kan imidlertid ikke overta ansvaret for myndighetsutøvelse og det kan oppfattes som en svakhet ved modellen. Gjennom kommunevise behandlinger kan mulighetene for forpliktende kommuneoverskridende løsninger og perspektiver svekkes. I tillegg vil endelig sakshåndtering i kommuner normalt være mer tids- og ressurskrevende enn dersom myndighetsutøvelse også er delegert.

Vertskommunemodellen. Bestemmelsene om vertskommunemodellen er regulert i kommunelovens § 28-1 a-k. Modellen innebærer at ansvaret for oppgaver, herunder myndighetsutøvelse, kan delegeres til en av deltakerkommunene gjennom en skriftlig samarbeidsavtale, med unntak av vedtaksmyndighet lagt til kommunestyret selv. Modellen kan også benyttes for samarbeid om oppgaver og saksområder der det ikke er nødvendig med delegering av myndighet.

Vertskommunen må ut fra avtalen med samarbeidskommunene tilrettelegge for at vertskommunens administrasjon organiseres og dimensjoneres for å ivareta de aktuelle oppgavene. Som regel innebærer vertskommunesamarbeid virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljølovens bestemmelser kapittel 16, og innebærer at medarbeiderne i samarbeidskommunene blir ansatt i vertskommunen. Selv om ansvaret delegeres til en av kommunene, er det ikke noe i veien for at tjenesten kan være lokalisert flere steder enn i vertskommunen. Bestemmelsene om vertskommunesamarbeid gir anledning for samarbeidskommunene å trekke tilbake delegasjon av myndighet og muligheten for instruksjon og omgjøring av vedtak i visse tilfeller.

Loven legger til grunn to varianter av vertskommunesamarbeid:

- I. Administrativt vertskommunesamarbeid
- II. Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd.

Administrativt vertskommunesamarbeid (I) innebærer at deltakerkommunene via rådmannen delegerer ansvar for planoppgavene fra administrasjonen i egen kommune til administrasjonen i vertskommunen, såkalt sidelengs delegasjon.

Vertskommune med felles folkevalgt nemnd (II) innebærer at kommunene oppretter en felles politisk nemnd med minimum to representanter fra hvert kommunestyre

Det er nemnda som i denne modellen har ansvar for at oppgavene blir løst innenfor rammen av delegasjon fra deltakerkommunen regulert gjennom avtalen. Nemnda er del av vertskommunens organisasjon. Administrasjonen ivaretas av vertskommunens

rådmann og nemnda kan delegere kurante saker til administrasjonen. Det er opp til kommunene å velge mellom de to modellene, herunder om oppgavene har en politisk karakter som gjør det naturlig å opprette en politisk nemnd.

Egenskaper ved Vertskommunemodellen. Vertskommunesamarbeid legger til rette for større faglige miljøer som også ivaretar myndighetsutøvelse. Det innebærer at saksbehandling i mange situasjoner forenkles gjennom ett saksbehandlingsledd. Samtidig er modellen fleksibel fordi modellen også kan benyttes for samarbeid om oppgaver der det ikke er nødvendig med delegering av myndighet. Modellen kan også legge til rette for kommuneoverskridende perspektiver i saker som krever det. En annen fordel med vertskommunemodellen er at den innebærer utbygging av eksisterende organisasjoner i kommunene og utgjør således ikke en ny enhet.

En ulempe ved vertskommunemodellen er at den kan oppleves som en ubalansert samarbeidsmodell. Det er vertskommunen som er ansvarlig for oppgaveløsningen og deltakerkommunene «mister» tilsvarende ansvar og innflytelse over områder som legges til vertskommunen. Demokratiske innvendinger kan gjøres gjeldende fordi vertskommunen får en utvidet styringsrett overfor innbyggere i nabokommuner. Det skal imidlertid påpekes at loven gir anledning for samarbeidskommunene til å trekke tilbake delegasjon av myndighet, eller mulighet for instruksjon og omgjøring av vedtak i visse tilfeller.

For vertskommunen innebærer samarbeidet en betydelig overføring av saksmengde og som regel nytt personale. Administrativt skal det legges opp til enhetlige fagsystemer og det skal utvikles en felles kultur og kjøreregler for planadministrasjonen. Rådmannen i vertskommunen vil i praksis stå som ansvarlig for oppgaveutførelsen overfor flere kommunestyrer.

For samarbeidskommunene vil ansvaret for tilrettelegging og rammer for en felles administrasjon måtte skje indirekte gjennom samarbeidsavtalen og oppfølgingen av denne, og gjennom dialog med vertskommunen og øvrige samarbeidskommuner. Ønskede prioriteringer eller nysatsninger for administrasjonene vil kunne kreve enighet fra alle parter, dersom det ikke åpnes opp for egne løsninger eller prioriteringer for den enkelte kommune.

Utfordringer som følge av fylkesinndelingen

Som det framgår av kapittel 3 vil et interkommunalt samarbeid foregå på tvers av tre fylker og til dels statlige regioner. Det vil skape utfordringer. Å forholde seg til triple og doble sett regional forvaltning kan være krevende og uforutsigbart. Det viser erfaringer fra for eksempel knutepunkt Sørlandet og andre regionråd som går over fylkesgrensene. For eksempel har ulike fylkeskommuner og fylkesmannsembeter ulike arbeidsmåter og prioriteringer og er ikke alltid samkjørte seg imellom. Konsekvensen kan bli lite samkjørte satsninger, dobbeltarbeid og/eller uklarheter. Utfordringen er betinget av blant annet samarbeidets omfang, grad av delegasjon av myndighet til samarbeidene og hvilke oppgaveområder det samarbeides om, men innenfor for eksempel utmarksforvaltning eller næringsutvikling er fylkesmannen og fylkeskommunen nære samarbeidsparter til kommunene.

Fordeler og ulemper ved interkommunalt samarbeid versus sammen-slutning

Mer interkommunalt samarbeid og sammenslåing er to vidt forskjellige løsningsmodeller. Interkommunalt samarbeid er langt mindre forpliktende og får i hovedsak ikke konsekvenser for de områder en samarbeider om. Interkommunalt samarbeid kan dermed være et fleksibelt verktøy for felles oppgaveløsning på områder der kommunene anser at nytten er størst, mens andre oppgaver forblir enhetskommunale.

Imidlertid gjør det seg gjeldende prinsipielle innvendinger mot samarbeid som kommunal avlastningsmodell. Som nevnt i kapittel 4 er det innvendinger knyttet til demokrati, oversiktighet og beslutningseffektivitet. En av begrunnelsene for regjeringens kommunereform er å redusere behovet for interkommunalt samarbeid. Imidlertid bør innvendingene mot interkommunalt samarbeid ses i lys av hva kommunene ønsker å samarbeide om og hvor langt kommunene eventuelt vil delegere myndighet til interkommunalt organ/vertskommune. I den sammenheng er samarbeid om støttetjenester det er liten politisk interesse for langt mindre problematisk enn samarbeid om grunnleggende kommunale oppgaver.

10 Robusthet

St. Meld. 14 (2014-2015) påpeker at ett av målene med kommunereformen er robuste kommuner. Kommunene som deltar i denne mulighetsstudien ønsker å evaluere hvordan arealrike kommuner med lavt folketall kan bli mer robuste. Som et utgangspunkt er det viktig å definere hva som menes med robuste kommuner. Deretter følger en diskusjon om hvordan *Langfjella kommune* kan tenkes å bli mer robust. Det er ikke tatt stilling til alternative kommunesammenslåinger og hvorvidt dette gir andre robusthetsfordeler.

10.1 Hva menes med robusthet?

Ramsdal m.fl. (2004) gir følgende definisjon av begrepet «en robust kommune»:

«En "robust" kommune vil kjennetegnes av å være dyktig som samfunnsutvikler, som ivaretar av demokratiske prosesser knyttet til lokalstyret, gi gode og effektive tjenester og har en administrasjon som ivaretar sine oppgaver på en god måte, og som ivaretar innbyggernes (stadig økende) krav om rettsikkerhet i de tjenester som mottas.»

Denne definisjonen av «robuste kommuner» stemmer godt overens med de 10 kriteriene som rettes mot kommunene i rapporten «Kriterier for god kommunestruktur» (KMD, 2014c). Kriteriene angir hva som skal til for at kommunen på en god måte skal ivareta oppgaveløsningene innenfor kommunens fire hovedområder:³⁹

Tjenesteyting

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Effektiv tjenesteproduksjon
4. Økonomisk soliditet
5. Valgfrihet

Myndighetsutøvelse

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
6. Tilstrekkelig distanse

Samfunnsutvikling

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Demokratisk arena

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

³⁹ Kriteriene er beskrevet i mer detalj i *Kommuneproposisjonen 2015*, Prop. 95 S (2013–2014).

10.2 Langfjella kommune – muligheter for en mer robust kommune

Under følger en diskusjon av mulige robusthetsgevinster ved kommunesammenslåingen til *Langfjella kommune*. Diskusjonen følger de ti robustetskriteriene diskutert under avsnitt 10.1.

Tilstrekkelig kapasitet

Potensialet for høyere faglig og administrativ kapasitet kan øke kommunens robusthet sammenliknet med summen av dagens enkeltkommuner. I tillegg kan større fagmiljøer bedre fagkompetansen i kommunen, som igjen bidrar til økt kapasitet. Et godt fagmiljø og faglig utvikling kan være betinget av nettverk til andre fagmiljøer. Eksempelvis vil et større fagmiljø innenfor en felles kommune kunne dra nytte av større fagmiljøer innenfor villrein, vannkraft, eldreomsorg, skole, barnevern, IKT, plan og bygg og reiseliv. Det legges spesielt vekt på fagmiljøene rundt villrein, vannkraft og reiseliv, da kommunene har mange fellestrekk i disse kategoriene. *Langfjella kommune* vil også bli mindre avhengig av enkeltpersoner i tjenesteproduksjonen og fagmiljøene. Dette vil kunne gjøre kommunen mindre sårbar/mer robust og mindre utsatt for sykdom og frafall av enkeltindivider.

Det er mulig at kapasitetsfordelene er begrenset i enkelte sektorer, siden det totale folketallet i kommunen fortsatt er lavt sammenliknet med det som ventelig blir resultatet i andre kommuner. At kommunen er arealrik skal ikke likestilles med begrensninger i kommunikasjons- og samarbeidsmuligheter. Som påpekt av KMD (2014b), skal ikke reisetid være styrende for en kommunereform som skal gi større enheter som samsvarer bedre med funksjonelle regioner. Dette begrunnes med betydelige endringer knyttet til vei og bredbånd. Reisetid må likevel betraktes som en utfordring i *Langfjella kommune*, grunnet store reiseavstander og vinterstengte veier mellom dagens tettsteder (se avsnitt 2.3).

Relevant kompetanse

Som nevnt over, kan større fagmiljøer bedre fagkompetansen i kommunen. Dette kan være avgjørende for å sikre sterke fagmiljøer med bred og dyp kompetanse. God fagbredde er avgjørende for god administrasjon og tjenesteproduksjon. Det kan være utfordrende for en relativt liten kommune som *Langfjella kommune* å opprettholde store fagmiljøer med god bredde. En kommunesammenslåing kan likevel bedre dette potensialet og dermed øke robustheten i kommunen sammenliknet med dagens kommunestruktur. Den nye *Langfjella kommune* har et potensial for et voksende og godt fagmiljø innenfor villrein, vannkraft, reiseliv og landbruk. Dagens fem kommuner har mange likhetstrekk innenfor disse sektorene og kan utvikle et større og mer bærekraftig fagmiljø. Også innenfor tjenesteproduksjon vil en ny kommune kunne gi potensial for større fagmiljøer, særlig innenfor de spesialiserte tjenester. I tillegg vil en større kommune kunne gi økt juridisk sikkerhet ved å ivareta rettsikkerhet gjennom juridisk kompetanse med tilstrekkelig avstand og profesjonalitet.

Manglede kapasitet og kompetanse er framhevet som utfordringer for at kommunen skal ivareta sine roller som samfunnsutvikler og myndighetsutvikler. For eksempel kan en administrasjon med kompetanse og kapasitet utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte, og dermed bedre den politiske styringen. Med hensyn til lokaldemokratisk styring kan det være et poeng at kommunen ikke er avhengig av samarbeid eller hjelp fra andre. Dette oppnår kommunen ved å sikre tilstrekkelig kapasitet og fagkompetanse blant sine ansatte. Som påpekt i avsnitt 3.4 kan mange av de nåværende interkommunale

ordningene avvikles fordi *Langfjella kommune* kan få nok kompetanse og kapasitet til selv å ivareta oppgavene på en effektiv måte.

Tilstrekkelig distanse

For å sikre likebehandling mellom innbyggere og at det ikke tas utenforliggende hensyn i myndighetsutøvelsen, er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandlere og innbyggere viktig. I tillegg skal den enkelte saksbehandler sikres mot press fra bekjente og habilitetsreglene sikre tilliten til kommunene. *Langfjella kommune* vil ha en fordel ved å være arealrik når det kommer til kriteriet om å ha tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. Kommunen blir relativt liten i folketall (selv om økt folketall også vil bidra til økt distanse mellom saksbehandler og innbyggere), men avstandene mellom tettstedene vil sikre muligheten til tilstrekkelig distanse.

Effektiv tjenesteproduksjon

Langfjella kommune vil kunne framstå som mer robust for effektiv tjenesteproduksjon sammenliknet med dagens kommunestruktur. Økt kapasitet bidrar til mindre sårbare fagmiljøer og vil dermed kunne sikre at tjenesteproduksjonen er stabil og uavbrutt, dette kan føre til mer effektiv ressursbruk på lang sikt. Økt kompetanse kan bidra til nye ideer som forbedrer effektiviteten i tjenesteproduksjonen. I tillegg kan tilstrekkelig distanse bidra til mindre interne og eksterne konflikter i tjenesteytingen som igjen bidrar til mer effektiv ressursbruk.

Økt folketall vil også gi potensielle stordriftsfordeler i tjenestedriften. Eksempler på dette kan være innkjøp og drift av IKT løsninger. Bosettingsmønsteret i *Langfjella kommune* innebærer store reiseavstander som kan gjøre det utfordrende å hente ut enkelte effektivitetsgevinster. Det er likevel gode muligheter for at kompetanseutvikling, overordnet styring og planlegging kan bidra til forbedring av den totale effektiviteten av produksjonen.

Økonomisk soliditet

Ved å slå sammen fem kommuner får *Langfjella kommune* et større budsjett, som igjen kan gi større handlingsrom for omdisponering av midler mellom sektorer etter behov. Dette gjør kommunen kan bli mer robust sammenliknet med dagens kommunestruktur. En robust kommune skal kunne ivareta innbyggernes velferdsordninger gjennom god styring og kontroll av økonomien, selv ved uforutsette hendelser. Bedre kapasitet og kompetanse kan gi mer robuste styringsformer av økonomien i kommunen.

Valgfrihet

Innbyggerne krever (i stadig større grad) flere valgmuligheter i kommunale tjenester. En stor kommune vil dra fordel av å kunne tilby et bredere tilbud av tjenester. Imidlertid vil lange reiseavstander være begrensning for de individrettete tjenester. I praksis vil de nærest liggende institusjoner være mest attraktive for innbyggerne, for eksempel sykehjemstjenester.

Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Kommuneproposisjonen 2015 påpeker at erfaring tilsier at kommunene hver for seg har sterke insentiver for å ivareta egne behov. Dette medfører at felles løsninger ikke blir optimale. Regionen i dag preges av konkurranse og suboptimale løsninger innenfor enkelte områder. Dette kan knyttes opp mot for eksempel kommunale landbrukstilskudd

(se avsnitt 5.5) og reiselivsmessig infrastruktur (se avsnitt 5.4). En ny kommune kan bidra til å samle krefter og se hele regionen under ett. Kommunene som inngår i *Langfjella kommune* kan også dra nytte av økt kapasitet og kompetanse ved en sammenslåing som igjen kan bidra til økt kunnskap om kommunens samfunnsutviklingspotensial. Imidlertid inngår *Langfjella* til flere regionale arbeidsmarkeder (se avsnitt 5.2). Dette kan gjøre det utfordrende å sikre helhetlige løsninger med hensyn til areal- og transportløsninger.

Høy politisk deltakelse

En arealrik kommune med få innbyggere kan være en utfordring når det kommer til politisk deltakelse ved valg. Det er ulike oppfatninger av hva som er akseptable reiseavstander til politiske møter og valgdeltakelse. Det er et problem dersom særskilte grupper, som for eksempel småbarnsforeldre, funksjonshemmede eller eldre ikke kan delta i politisk arbeid på grunn av store reiseavstander. Det kan likevel påpekes at ny teknologi kan være med på å bedre tilgjengeligheten for valgdeltakelse, for eksempel via stemmegiving via internett.

Det er vanskelig å si noe sikkert om en valgdeltakelsen i en ny kommune vil styrkes eller svekkes i en ny kommune. Tidligere undersøkelser viser at kommunestørrelsen har liten betydning for valgdeltakelsen. Valgdeltakelse i kommunene som inngår i *Langfjella kommune* er nærmere diskutert i avsnitt 3.1. Det går fram av figur 3.1 at valgdeltakelsen i alle fem kommuner har valgdeltakelse som er høyere eller lik som landsgjennomsnittet. Dette kan gi en indikasjon på at valgdeltakelsen vil være robust også etter en kommunesammenslåing.

Lokal politisk styring

For at den kommunale administrasjonen skal utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte er det nødvendig med kapasitet og kompetanse. Som diskutert over, har Langfjella kommune et potensial for mer kapasitet og kompetanse sammenliknet med dagens kommunestruktur. Dette kan også bedre sikkerheten og kvaliteten av beslutningsgrunnlaget for de folkevalgte og bidra til en utviklingsorientert og langsiktig politisk utvikling.

Som diskutert i avsnitt 3.4, kan *Langfjella kommune* gi potensial for avvikling av mange av de nåværende interkommunale ordningene, fordi kommunen kan få nok kompetanse og kapasitet til selv å ivareta oppgavene på en effektiv måte. Oppgavene vil da ivaretas av kommunestyret som står til ansvar for innbyggerne gjennom valg og én administrasjon med delegerte fullmakter fra samme kommunestyre. En ny kommune kan også legge grunnlag for at kommunene ikke pålegges interkommunalt samarbeid på ulike oppgaveområder. Dette kan styrke den lokalpolitiske styringen og gjøre kommunen mer robust.

Lokal identitet

Lokal identitet er et viktig kriterium for en robust og bærekraftig kommune. Som diskutert i avsnitt 3.6, har kommunene i *Langfjella kommune* fellestrekk og kjennetegn som kan binde kommunene sammen. Mulighetene begrenses av store reiseavstander, manglende senter og fjelloverganger. Disse utfordringene forsterkes av manglende felles kommunikasjonskanaler (aviser, radio og TV) og lite samarbeid mellom kommunene i dag. Med bakgrunn i dette kan det argumenteres for å være et større potensial for å bygge en lokal identitet med andre kommuner enn med kommunene som inngår i *Langfjella-alternativet*. Det har imidlertid ikke vært vårt mandat å vurdere.

Samtidig er det viktig å påpeke at lange reiseavstander til et nytt kommunesenter med kommunehus og andre sentrale funksjoner kan påvirke den lokale identitetsfølelsen negativt for de som bor lengst unna og mister funksjoner som er mer desentralisert sammenliknet med dagens struktur.

I tillegg kan det være en fordel at ingen av kommunene utgjør en utkant eller et klart senter. Kommunene er jevnbyrdige parter og ingen vil alene ha kraft nok til å ta styringen over samfunns- og identitetsutviklingen basert på lokale ønsker, slik tilfellet kan være ved en senterkommune med omlandskommuner. Dette kan også være med på å skape en robust identitetsfølelse, uavhengig av kommunestørrelse, manglende kommunikasjonskanaler og reiseavstander.

10.3 Oppsummering

Langfjella kommune vil bli en arealrik kommune med et relativt lavt folketall. En kommunesammenslåing vil likevel kunne gi en mer robust kommune. Diskusjonen i dette kapittelet understreker at det er flere robusthetsgevinster ved *Langfjella kommune*. Spesielt kan identitet og tilhørighet være en viktig robusthetsgevinst ved dette alternativet. Kommunen drar også fordeler av å få mer kompetanse, tilstrekkelig kapasitet og distanse. Samfunnsutviklingen kan dra nytte av bredere kompetanse i kommuneadministrasjonen. I tillegg vil den lokalpolitiske styringen bedres ved mer kapasitet og kompetanse, innenfor blant annet de områdene kommunene i dag har interkommunalt samarbeid. Store reiseavstander er en utfordring for enkelte av kriteriene for en robust kommune og kan begrense robusthetsgevinstene ved en kommunesammenslåing. Dette er spesielt knyttet til politisk deltakelse. Også kompetanseutvikling gjennom større fagmiljøer kan være noe begrenset på grunn av store reiseavstander, men ny kommunikasjonsteknologi gir gode muligheter for samarbeid over store avstander. Dette gjelder også effektiv tjenesteproduksjon.

Lavt folketall kan begrense noen av stordriftsfordelene sammenliknet med en mer folkerik kommune. *Langfjella kommune* vil likevel kunne dra nytte av flere stordriftsfordeler sammenliknet med dagens kommunestruktur. Alternative kommunesammenslåinger kan ha andre robusthetsgevinster. Andre konkrete alternativer er ikke evaluert i denne mulighetsstudien.

11 Gevinster for storsamfunnet

I utlysningen spørres det om hvilke gevinster Langfjella-kommune kan få for storsamfunnet i forhold til at de enkeltvis blir slått sammen med en bykommune. Som oppdragsgiver er inne på, kan en alternativ inndeling innebære at for eksempel Setesdal-kommunene inngår i en storkommune sammen med Evje og Hornnes, mens det for Sirdals del kan være et alternativ å inngå i en kommune med blant annet Flekkefjord. For Vinjes del kan alternativene være sammenslutning med kommuner i Vest-Telemark. Sammenligningsgrunnlaget kan dermed bli et storkommunealternativ med klarere sentre og tyngdepunkt.

I rapporten har det ikke vært grunnlag for en egen analyse og utredning av andre alternativer enn Langfjella kommune. Det er dermed usikkert hvilke konsekvenser og muligheter andre sammenslåingsalternativ kan gi. Likevel vil vi nedenfor, på overordnet nivå, drøfte hvilke muligheter en Langfjella kommune kan gi tilbake til storsamfunnet.

Langfjella blir en arealrik kommune med et relativt lavt folketall som kan tenkes å gi gevinster for storsamfunnet på følgende fem punkter:

1. Smådriftsfordeler vs. stordriftsfordeler
2. Lokal politisk styring
3. Gjennomføringsevne og overføring av lokal identitet
4. Forvaltning av naturressurser i homogene fjellkommuner
5. Identifisere spesielle distriktsmessige utfordringer

Smådriftsfordeler

Som diskutert i avsnitt 10.2 vil kommunene som innlemmes i Langfjella kommune kunne dra nytte av stordriftsfordeler ved en sammenslåing, i tillegg til økt kapasitet og kompetanse. At Langfjella kommune blir en relativt liten kommune, kan derimot begrense stordriftsfordelene. Dette kan imidlertid utjevnes av potensielle smådriftsfordeler. I en relativt liten kommune vil det være kort vei mellom ideer og beslutninger. Dette gir potensielle smådriftsfordeler som for eksempel et tettere tverrfaglig samarbeid og en relativt liten administrasjon som gir mindre koordineringskostnader. For storsamfunnet kan også mindre kommuner være lettere å forholde seg til enn store, blant annet på grunn av god oversikt og mindre byråkrati ved samarbeid.

Små kommuner demper byråkratiet ettersom disse kommunene har mindre behov for kontrollrutiner sammenliknet med store kommuner. En mindre kommune kan også tenkes å gi et mer spesialtilpasset tjenestetilbud til innbyggere, som oppfyller innbyggernes krav til nærhet. En større kommune har på den andre siden muligheten til å tilby et mer variert tjenestetilbud. Det må også vektlegges at noen smådriftsfordeler er vanskelig å utnytte ettersom alle kommuner, uansett størrelse, er underlagt de samme kontrollkrav og standard på tjenestene. Det er usikkert hvorvidt smådriftsfordelene kan utligne stordriftsfordelene ved en større kommunesammenslåing.

Lokal politisk styring

Dette punktet sammenfaller med hva som kjennetegner en mer robust kommune, og er nærmere diskutert i avsnitt 10.2. Det er verdt å nevne at Langfjella kommune vil bestå av kommuner med mange felles kjennetegn og verdier, dette vil skape nærhet til politiske

avgjørelser i kommunen. For storsamfunnet kan dette gi gevinster ved en politisk aktiv befolkning som styrker den demokratiske styringen.

Langfjella kommune vil ha et lavt folketall som trolig gir mer nærhet mellom innbyggere og folkevalgte sammenliknet med store kommuner. Nærhet til folkevalgte vil kunne gi innbyggerne en positiv identitetseffekt. På den andre siden vil nærhet fortsatt kunne påvirke habilitets og likebehandlingsprinsippet i kommunen. Det er derfor usikkert hvorvidt den totale nytten av nærhet til folkevalgte er positiv for storsamfunnet.

Ved kommunesammenslåing med større bykommuner kan de relativt små fjellkommunene ende opp som perifere satellitter som vil slite i konkurranse med krav om bidrag til sentrumsutvikling i byene. Dette kan gjøre lokal politisk styring vanskelig utenfor byområdene. For storsamfunnet er det av interesse at alle i befolkningen skal ha like demokratiske rettigheter. En kommunesammenslåing som Langfjella kommune, som omfatter homogene fjellkommuner, kan bidra til å styrke den lokale politiske styringen utenfor byregionene.

Gjennomføringsevne og overføring av lokal identitet

Lokal identitet for alle innbyggere i kommunen er et viktig kriterium for en robust kommune som i lengden skal gi gevinster til storsamfunnet. Sammenslutning av relativt likeverdige distriktskommuner med flere sammenfallende interesser og utfordringer gir gode muligheter for sterk lokal identitet i kommunen, som igjen kan bidra til engasjement og aktivitet. I tillegg kan lokal identitet bidra til at sammenslutningen er relativt enklere å gjennomføre sammenliknet med sammenslåing med større bykommuner.

Forvaltning av naturressurser i homogene fjellkommuner

Det knytter seg muligheter til en felles forståelse for felles problemstilling. Kommunene som innlemmes i Langfjella kommune vil ha relativ felles forståelse for område- og viltforvaltning, sammenliknet med flere av de andre sammenslåingsalternativene. Dette vil trolig bidra til å samle lokale interessegrupper innenfor området og redusere konflikter knyttet til naturressursforvaltning. Dette gir igjen muligheter for en mer helhetlig oppgavedeling og langsiktig planlegging. En av de største potensialene ved en større kommune basert på sammenslåing av de fem kommunene i Langfjella ligger i mulighetene for en mer helhetlig arealforvaltning i forhold til avveininger om bruk/vern, potensialet for en mer omforent fordeling av kostnader og goder ved bærekraftig ressursforvaltning, oppbygging av et bedre kunnskapsgrunnlag og kommunikasjon mot fylkesmann og sentrale myndigheter. Det må understrekes at dette i stor grad er avhengig av hvilke oppgaver og ressurser kommunene vil tilføres og rollefordelingen mellom fylkesmann, fylkeskommune og kommuner. Se kapittel 5 for mer om muligheter- og utfordringer innenfor verneområde og villreinforvaltningen.

Identifisere spesielle distriktsmessige utfordringer

Identifisering av spesielle distriktsmessige utfordringer er knyttet til flere av punktene over. Smådriftsfordeler, lokal identitet og lokal politisk styring kan gjøre det enklere å identifisere spesielle distriktsmessige utfordringer og sette disse på den politiske dagsordenen.

Oppsummering

I rapporten har det ikke vært grunnlag for en egen analyse og utredning av andre alternativer enn Langfjella kommune. Det er dermed usikkerhet hvilke konsekvenser og muligheter andre sammenslåingsalternativ kan gi. Vi har på et overordnet nivå drøftet hvilke muligheter en Langfjella-kommunen kan gi tilbake til storsamfunnet sammenliknet med enkeltvis sammenslåinger med større bykommuner.

Gevinster for storsamfunnet kan i stor grad tenkes å tilknyttes lokal identitet for innbyggerne i de fem fjellkommunene som innlemmes i Langfjella kommune. Også lokal politisk styring og felles interesser innenfor verneområder- og villreinforvaltningen kan gi positive gevinster for storsamfunnet sammenliknet med enkeltvis sammenslåinger med større bykommuner. Det er også mulig at Langfjella kommune kan oppnå betydelige smådriftsfordeler som kan veie opp for begrensede stordriftsfordeler sammenliknet med kommunesammenslåing med større folketall.

Referanser

Andersen, R. og Hustad, H. (2004): *Villrein og samfunn - en veiledning til bevaring og bruk av Europas siste villrein fjell*, NINA Temahefte 27, NINA.

Borge L.E., W. Ellingsen, A. Hjelseth, G.K. Leikvoll, K. Løyland og O.H. Nyhus (2015): *Inntekter og utgifter i hyttekommuner*, TF-rapport nr. 349, Telemarksforskning.

Brandtzæg B.A. (2009): *Frivilling kommunesammenslutninger 2005-2008 - Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*, TF-rapport nr. 258, Telemarksforskning.

Brandtzæg B.A., A. Thorstensen, A. Helseth og K. Vareide (2014): *Utgreiing av aktuelle kommunestrukturalternativ for Vinje kommune*, TF-rapport nr. 340, Telemarksforskning.

Bråta H.O., Alnes P. A. og M. Lerfald (2011): *Villreinnemdene – en evaluering av deres struktur og funksjon*, ØF-rapport nr. 11/2011, Østlandsforskning.

Bygland kommune (2010): *Kommuneplanen for Bygland kommune 2011-2022*, udatert, Bygland kommune.

Bygland kommune (2014): *Budsjett 2015 og Økonomiplan 2015-2018*, 10. desember 2014, Bygland kommune.

Bykle kommune (2014a): *Kommuneplanen for Bykle 2010-2022*, revidert 27. februar 2014, Bykle kommune.

Bykle kommune (2014b): *Økonomiplan 2015-2018 og Budsjett 2015*, 3. desember 2014, Bykle kommune.

Distriktssenteret (2014): *Kunnskap og erfaringer med prosesser med kommunesammenslåing*, Distriktssenteret.

ECON (2010): *Lokale ruter for kollektivtransport i inntektssystemet for fylkeskommunene*, Econ-rapport 2010-004.

Enger A., R.B. Holmen og S. Fjose (2012): *Ringvirkningsanalyse av reiselivsnæringen i Sirdal*, Menon-publikasjon nr. 39/2012, Menon.

Falleth E. og S. Hovik (2006): *Lokal forvaltning av store verneområder. Evaluering av kommunal forvaltning i Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane*, NIBR-rapport 2006:18, NIBR.

Falleth, E. I. og S. Hovik (2008). *Lokal forvaltning av store verneområder: erfaringer fra fire forsøk*. NIBR –rapport, b 2008:11. Oslo: NIBR. 57 s.

Falleth E. og S. Hovik (2013): *Regional planlegging i villreinens rike i Setesdalsheiene*, UTMARK - tidsskrift for utmarksforskning, nr. 2. 2013 (www.utmark.org).

Flaten O. og L. Rønning (2011): *Best på sau – faktorer som påvirker økonomiske resultat i saueholdet*, NILF-rapport 2011-3, NILF og Nordlandsforskning.

Frisvoll S. og R. Almås (2004): *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser - betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning*, Bygdeforskning.

Frisvoll S. og R. Almås (2014): *Kommunesammenslåing og identitet – betyr identitet noe i teknokratenes lekegrind?*, Bygdeforskning.

Fylkesmannen i Nordland (2015): *Risikofaktorer for å havne på ROBEK – en kvalitativ analyse av forløpet i 3 Nordlandskommuner*, under publisering, utarbeidet med bistand fra Vista Analyse, Fylkesmannen i Nordland.

Gundersen F. og D. Juvkam (2013): *Inndeling i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*, NIBR-rapport 2013:1, NIBR.

Hanssen G.S., J. E. Klausen og M. Winsvold (2013): *Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden*, NIBR-rapport 2013-4, NIBR.

Heiplanen (2014): *Regional plan for Setesdal Vesthei*, Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei.

Hjorteviltregisteret, ned 25. mars 2015, URL:

<http://www.hjorteviltregisteret.no/Villrein/Jaktstatistikk/TildelteOgFelteDyrVillrein>

Hongslo E. og AA. Lundberg (2012): *Regional planlegging i villreinområder – arealplanlegging som nytt virkemiddel?*, Kart og Plan (4), 255-265.

KMD (2014a): *Rapport fra faggruppe - Forenkling av utmarksforvaltningen*, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

KMD (2014b): *Kriterier for god kommunestruktur*, Delrapport frå ekspertutvalg, mars 2014, Kommunal- og regionaldepartementet.

KMD (2014c): *Kriterier for god kommunestruktur*, Delrapport frå ekspertutvalg, desember 2014, Kommunal- og regionaldepartementet.

KMD (2014d): *Kommunereform – Oppdragsbrev til Fylkesmann*, 24. juni 2014, kommunal- og regionaldepartementet.

KMD (2015): *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2015 – Grønt hefte*, Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2014-2015), Kommunal- og regionaldepartementet.

Kommunal og forvaltningskomiteen (2014): Innst. 300 S (2013–2014): *Innstilling til Stortinget om kommuneproposisjonen 2015*.

KS (2014): *Kommunestørrelse og lokaldemokrati*, rapport mai 2014, KS.

Langørgen og Aaberge (2003): *Sammenslåing av kommuner – Gevinster å hente*, Samfunnsspeilet 2/2003, Statistisk sentralbyrå.

Langørgen A., Pedersen S. og R. Aaberge (2010): *Stabilitet i kommunenes økonomiske atferd 2001-2008*, SSB-rapport 25/2010.

Lokalmedisinske tjenester Setesdal (2012): *Anbefalinger videre interkommunalt samarbeid – Lokalmedisinske tjenester i Setesdal*, Sørlandet Sykehus HF og Setesdal regionråd.

Meld. St. 14 (2014-2015): *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*, Kommunal- og regionaldepartementet.

Mossing A. og J. Heggenes (2010): *Kartlegging av villreinens arealbruk i Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiene og Setesdal Austhei*, NVS Rapport 6/2010.

Nilsen J. K., E. Bowitz og M. Langseth (2012): *Kommunesammenslutning Røyken og Hurum – muligheter og konsekvenser*, NIVI-rapport 2012:06, Pöyry og NIVI Analyse.

Nilsen J. K. og M. Langset (2015): *Statens regionale inndeling og kommunesektoren - konsekvenser for samhandling*, NIVI-rapport 2015:3, NIVI Analyse.

Nord Pool Spot (2015). Lastet ned 1. april 2015. URL:
<http://www.nordpoolspot.com/Market-data1/Elspot/>

Norges vassdrags- og energidirektorat (2015), lastet ned 1. april 2015, url:
<http://www.nve.no/no/Konsesjoner/Vannkraft/Konsesjonskraft/Konsesjonskraftpris/Pris-historikk/>

NOU (2015:18): *Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*, Norges offentlige utredninger, Kommunal- og regionaldepartementet.

Olje- og energidepartementet (2013): *Fakta 2013: Energi- og vannressurser i Norge*.

Pedersen S. (2008): *Kommunenes økonomiske atferd 2001-2007*, SSB-notat 2008/60, Statistisk sentralbyrå.

Pedersen S. (2013): *Analyse av utgiftsbehovet i kommunal landbruksforvaltning*, Vista-rapport 2013/34, Vista Analyse.

Pedersen S. og A. Bruvoll (2014) *Erfaringer med klima- og energiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner*, Vista-rapport 2014/23, Vista Analyse.

Prop. St. 95 C (2013-2014): *Kommuneproposisjonen 2015*, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Punsvik, T. og O. Strand (2013): *Nytt villreinprosjekt på gang i Setesdal Ryfylke*, Villreinen, 12-13.

Qvenild, M og B.P. Kaltenborn (2012): *Styringsmodeller for store verneområder – noen globale utviklingstrekk og utfordringer for norsk forvaltning*. I: Kaltenborn, B.P. (red.). *Bruk og vern i utmarksområder*. Sluttrapport. Strategisk instituttprogram for perioden 2009-2011.

Qvenild, M., L. C. Wold, I. Nerhol og Ø. Aas (2012): *Bærekraftig inkludering? Reiseliv og forvaltningen av norske og skotske nasjonalparker*. I: Kaltenborn, B.P. (red.). *Bruk og vern*

i utmarksområder. Sluttrapport. Strategisk instituttprogram for perioden 2009-2011. NINA Temahefte 50, s. 28-37.

Sirdal kommune (2006): *Kommuneplanens samfunnsdel 2006-2018*, 15. juni 2006, Sirdal kommune.

Sirdal kommune (2013): *Landbruksplan for Sirdal – en plan for landbruksnæringen/forvaltningen i Sirdal (2014-2018)*, Sirdal kommune.

Sirdal kommune (2014): *Rådmannens forslag til Økonomiplan 2015-2018*, 5. november 2015, Sirdal kommune.

Skjeggedal T., Arneses T., Marjus G., Saglie I.L. og P.G. Thingstad (2001): *Regimenes slagmark. Om arealutnytting og forvaltningsregimer i LNF-områder*, Nord-Trøndelagsforskning rapport, 2001:3.

Strand O., Gundersen V., Panzacchi M., Andersen O., Falldorf T., Andersen T., Van Moorter B., Jordhøy, P. og K. Fangel (2010): *Ferdsel i villreinens leveområder*, NINA Rapport 551, NINA.

Strand O., Panzacchi M., Jordhøy P., Van Moorter B., Andersen R. og L.A. Bay (2011): *Villreinens bruk av Setesdalsheiene*, Sluttrapport fra GPS-merkeprosjektet 2006-2010, NINA Rapport 694, NINA.

Telemark fylkeskommune (2009): *Avtalen om disponering av konsesjonskraft*.

Ramsdal H., Ø. Holt, og J. Tolsby (2004): *Robuste kommuner: Scenarier for kommunestrukturen i Østfold*, Stiftelsen Østfoldforskning.

Riksrevisjonen (2006): *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder*, Dokument nr. 3:12 (2005–2006).

Riksrevisjonen (2007): *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge*, Dokument nr. 3:11 (2006-2007).

Riksrevisjonen (2014): *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltninga av nasjonalparker*, Riksrevisjonens administrative rapport nr. 1 2014.

Valle kommune (2003): *Beitebruksplan for Valle, kommunedelplan nr. 0067/03*, vedtatt 27. august 2003.

Valle kommune (2014): *Handlingsprogram og økonomiplan 2015-2018 og Årsbudsjett 2015*, Kommunestyresak 70/14, Valle kommune.

Valle kommune (2015): *Kommuneplan 2015-2027 – Samfunnsdelen*, 25. mars 2015, høringsutgave, Valle kommune.

Verneområdestyret for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Frafjordheiane (2014): *Forslag til Forvaltningsplan for verneområda i Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Frafjordheiane* (Høringsutkast).

Vinje kommune (2005): *Landbruksplan for Vinje kommune 2005-2008*, 27. januar 2005, sak 05/3, Vinje kommune.

Vinje kommune (2007): *Kommuneplanen 2007-2019 - Samfunnsdelen*, udatert, Vinje kommune.

Vinje kommune (2014a): *Oversyn over kraftrettar, kraftavtaler og oppgåver knytt til forvaltning av kraftressursane i kommunen*.

Vinje kommune (2014b): *Økonomiplan og handlingsprogram 2015-2018 og Budsjett 2015*, 11. desember 2014, Vinje kommune.

Ystad E., K. Krokan, O. Flaten og E. Kjesbu (2013): *Situasjon og utfordring i norsk og trøndersk melkeproduksjon*, NILF-notat 2013-12, NILF.

Vedlegg A – Informanter

Navn	Stilling
Aasmund Lauvdal	Rådmann i Bygland kommune
Anders Sandvik	Assisterende rådmann i Vinje kommune
Arne Eiken	Økonomisjef i Sirdal kommune
Arne Tronsen	Daglig leder, Konesjonskraft IKS
Arne Vinje	Ordfører i Vinje kommune
Destinasjon Hovden	
Eivind Berg	Rådmann i Valle kommune
Frantz Are L. Nilsen	Økonomisjef/næringssjef i Bygland kommune
Frode Buen	Rådgiver informasjon og næring i Valle kommune
Gry Åsne A. Wienenga	Plan- og økonomisjef i Vinje kommune
Inge Stangeland	Rådmann i Sirdal kommune
Jan Myrekrok	Rådmann i Vinje kommune
Jonny Liland	Ordfører i Sirdal kommune
Jon-Rolf Næss	Ordfører i Bykle kommune
Leiv Rygg	Ordfører i Bygland kommune
Rauland Turist AS	
Sirdal Turistkontor	
Svein Hjort-Olsen	Næringssjef i Bykle kommune
Tallak Hoslemo	Rådmann i Bykle kommune
Tarald Myrum	Ordfører i Valle kommune
Toril Nicolaisen	Næringssjef i Vinje kommune
Visit Telemark	
Øyvind Sjøtrø	Næringssjef i Sirdal kommune

Vedlegg B – Rapporterte interkommunale samarbeid

Tabell v2.1 Fullstendig oversikt over rapporterte interkommunale samarbeid i kommunene Bygland, Bykle, Valle, Sirdal og Vinje kommune

Fylker	Type samarbeid	Sirdal	Bykle	Valle	Bygland	Vinje	Andre kommuner
Over fylkes-grensene	Agder Revisjonsdistrikt, sekretariat	X	X	X	X		Agder
	Setesdal Vesthei, Ryfylke- og Frafjordheiane (SVR)	X	X	X	X		11 kommuner i Agder og Rogaland
	Arbeidsgjevarkontroll i Agder		X	X	X		21 kommuner i Agder
	Krisesenter for kvinner og menn	X	X	X	X		Agder
	Konsesjonskraft IKS	X	X	X	X		Agder
	Agder- og Telemark kontrollutvalssekretariat	X	X	X	X	X	Agder og Telemark
	LVK, landssamanslutninga av vasskraftkommunar	X	X				173 kommuner i Norge
	Landssamanslutninga av nynorskkommunar	X	X	X	X	X	
	Visit Sørlandet AS, reiselivssamarbeid på Agder	X	X	X	X		Agder
Aust-Agder	USS, Utmarkskommunane sin samanslutning	X	X	X	X		89 kommuner i 16 fylker
	Aust-Agder Museet og arkiv IKS (tidl. Setesdalsmuseet)		X	X	X		Aust-Agder
	Aust-Agder kulturhistoriske senter		X	X	X		Aust-Agder
	Setesdal Miljø og gjenvinning IKS		X	X	X		Iveland, Evje og Hornnes
	Setesdal Brannvesen IKS		X	X	X		Iveland, Evje og Hornnes
	Setesdal Revisjonsdistrikt IKS		X	X	X		Iveland, Evje og Hornnes
	Setesdal Regionråd		X	X	X		Iveland, Evje og Hornnes
	Setesdal Barnevern (Valle vertskommune)		X	X	X		
	Skatteoppkrever Setesdal (Evje vertskommune)		X	X	X		Evje og Hornnes
	Arbeidsgjevarkontroll i Agder		X	X	X		
	Setesdal IKT		X	X	X		Iveland, Evje og Hornnes
	Landbruk (Bykle vertskommune)		X		X		
	PPT (Valle vertskommune)		X	X	X		

	Setpro AS, arbeidsmarknadsverksemd		X	X	X		Iveland, Evje og Hornnes
	Kultur og musikkskule				X		Evje og Hornnes
	Skogbrukstenester		X	X	X		
	Legevakt				X		Evje og Hornnes
	Skolesamarbeid				X		Evje og Hornnes
	Kommuneoverlege				X		Evje og Hornnes
	Jordmor				X		Evje og Hornnes
	Psykiatribustader				X		Evje og Hornnes
	Ressurssenter øk. og gjeldsrådgiving		X	X	X		Aust-Agder (ikke Lillesand)
Vest-Agder	IRS Miljø IKS	X					Flekkefjord, Lund, Kvinesdal
	Kommunerevisjon Vest IKS	X					10 andre kommuner i vestre del av Vest-Agder
	Vest-Agder Museet (IKS)	X					Vest-Agder
	IKAVA (Interkommunalt arkiv) IKS	X					Vest-Agder
	Lister Kompetanse AS	X					Fylkeskommunen + Listerkommunene
	Lister Nyskaping AS	X					Fylkeskommunen + Listerkommunene
	Lister byggesakstilsyn (Sirdal vertskommune)	X					Lister-kommunene
	PPT Lister (Farsund vertskommune)	X					Lister-kommunene minus Hægebostad
	Lister barnevern (Farsund vertskommune)	X					Lister-kommunene minus Hægebostad
	Lister Pedagogiske senter	X					Lister-kommunene minus Hægebostad

	Region Stavanger BA	X					14 medlemskommuner i Rogaland
	Greater Stavanger	X					15 medlemskommuner i Rogaland
	Veterinærvakt	X					Kvinesdal, Flekkefjord
	Lister Opplæringskontor	X					Lister-kommunene
	Listerrådet med tilhørende fagnettverk	X					Lister-kommunene
	Lister Friluftsråd (Farsund vertskommune)	X					Lister-kommunene
	Arbeidsgiverkontroll (Kvinesdal vertskommune)	X					Lister-kommunene +Åseral, Lindesnes
	Skatt (Kvinesdal vertskommune)	X					Lister-kommunene +Åseral
Telemark	Renovest IKS					X	Tokke, Fyresdal, Kviteseid og Seljord
	Barnevernsamarbeidet i Vest-Telemark (vertskommune Kv.eid)					X	Tokke, Fyresdal, Kviteseid, Seljord Nissedal
	Vest-Telemark PPT					X	Fyresdal, Kviteseid, Seljord, Tokke, Nissedal, Telemark fylkeskommune
	Legevaktsamarbeid (vertskommune Vinje)					X	Tokke
	Krisesenter/Senter for overgrep (vertskommune Skien)					X	Telemark
	Vest-Telemark					X	Seljord, Kviteseid, Tokke
	Samarbeid om øyeblikkeleg Hjelp (vertskommune Vinje)					X	Tokke

	Interkommunalt Brannvernssamarbeid					X	Fyresdal, Kviteseid, Seljord, Tokke, Nissedal
	Telemark kommunerevisjon					X	Telemark
	Alarmsentralen 110 (Vertskommune Skien)					X	Telemark
	Vest-Telemarkrådet					X	Fyresdal, Kviteseid, Seljord, Tokke, Nissedal
	Vest-Telemark Næringsutvikling A/S					X	Fyresdal, Kviteseid, Seljord, Tokke, Nissedal
	Vest-Telemark Næringsbygg A/S					X	Nissedal, Fyresdal, Tokke, Kviteseid, Seljord, Hjartdal og Drangedal
	IUA Telemark (Vertskommune Bamble)					X	Telemark
	IKT/Telefoni-samarbeid (vertskommune Vinje)					X	Fyresdal, Kviteseid, Seljord, Tokke, Nissedal

Vista Analyse AS

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgiving. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no