



Grimstad
kommune

SAKSFREMSTILLING

Utvalg:	Møtedato:	Utvalgssak:
Formannskapet	10.06.2015	
Oppvekst- og utdanningsutvalget	09.06.2015	
Ungdomsrådet	08.06.2015	
Helse- og omsorgsutvalget	09.06.2015	
Kultur- og miljøutvalget	10.06.2015	
Kommuneplanutvalget	10.06.2015	
Kommunestyret	22.06.2015	

Avgjøres av:	Sektor: Samfunn- og miljøsektoren	Arkivsaknr.:	Arkivkode:
Kommunestyret	Saksbeh.: Ragnar Theis Holvik	2013/2698 - 20	034

Framtidig kommunestruktur for Grimstad kommune

FORSLAG TIL VEDTAK:

Alternative forslag:

1. Kommunestyret i Grimstad mener kommunen har en størrelse og et vekstpotensial som gjør at den kan ivareta fremtidige oppgaver på en god måte. Grimstad har en naturlig avgrensning i forhold til omgivelsene, noe som har bidratt til sterk stedsidentitet hos innbyggerne og gir en god ramme for lokaldemokratiet. Grimstad kommune avslutter videre arbeid med kommunereformen.

2 a. Grimstad kommune ønsker å gå i dialog om muligheten for å danne ny kommune med kommunene Lillesand og Birkenes og/eller med kommunene Arendal, Tvedestrand og Froland.

2 b. Kommunestyret ber rådmannen i august legge fram sak:

I: om grunnlaget for Grimstad kommunes dialog med andre kommuner.

II: om hvordan innbyggerne skal bli hørt i saken.

Dokumentliste:

- Utredning om *Kommunestruktur for Grimstad kommune*, 28.mai 2015
- Arbeidsnotat som vedlegg til utredning om *Kommunestruktur for Grimstad kommune*. Statistikk og annen bakgrunnsinformasjon, 28.mai 2015.
- Notat: *Vurdering av kommunens tjenestetilbud – i dag*, 28.mai 2015
- Notat om økonomiske konsekvenser av ulike alternativer ved kommunesammenslåing for Grimstad kommune – 28.mai.2015
- Notat: Nye oppgaver til kommunen – vil Grimstad kommune være robust nok til å overta disse? 28.mai.2015.
- Særutskrift: Mandat for utredning om kommunestruktur. Sak 3/15.
- Mandat for utredning om kommunestruktur – Grimstad kommune (9.januar 2015)
- Kortfattet utredning av kommunene og samarbeidet i Østre Agder, status, utviklingstrekk, utfordringer og muligheter.
- Referat: Samling av ungdomsrepresentanter i regi av Østre Agder 24.mars 2015
- Kommunereform i Aust-Agder 2014-2016. Lokal veileder ("Fylkesmannens jungelveileder")

Sammendrag:

I saken utredes fem modeller for framtidig kommunestruktur for Grimstad:

1. Grimstad beholder dagens grenser.
2. Kommune bestående av Lillesand, Birkenes og Grimstad (Vest-kommunen)
3. Kommune bestående av Arendal, Froland, Tvedestrand og Grimstad (Øst-kommunen)
4. Kommune bestående av Lillesand, Grimstad, Arendal, Tvedestrand og Risør (Kyst-kommunen)
5. Kommune bestående av Arendal, Tvedestrand, Risør, Gjerstad, Vegårshei, Åmli, Froland og Grimstad (ØstreAgder-kommunen)

Rådmannen anbefaler at kommunestyret konsentrerer seg om drøfting av alternativene Grimstad, Vest-kommunen og Øst-kommunen (alternativene 1, 2 og 3). Disse alternativene har en størrelse og form som samsvarer best med anbefalingene til regjeringens ekspertutvalg om størrelse og funksjonelle samfunnsutviklingsområder som grunnlag for god framtidig kommunestruktur. Vest-kommunen er imidlertid i randsonen av å kunne defineres som funksjonelt samfunnsutviklingsområde.

Alternativene Kyst-kommunen og ØstreAgder-kommunen (alt 4 og 5) blir for store og fragmenterte. Kommunene er ikke naturlig avgrenset som funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Indre spenninger og interessekonflikter i disse modellene (by og land, kyst og innland, stor og liten osv) vil gjøre det vanskelig å skape en ny kommune med felles mål og identitet med legitimitet fra innbyggerne. Modellene vil trolig måtte danne kompensierende tiltak for å motvirke omfang og konflikter med innføring av et tredje demokratisk nivå – bydelsutvalg – og med tilhørende administrative ordninger.

Forutsetningen for å gå i dialog med andre kommuner må være at kommunestyret har en genuin interesse og ønske om å finne ut av om det er mulig og klokt å danne ny kommune med andre. Å danne en ny kommune er svært krevende. Det krever en tydelig, motivert politisk og

administrativ ledelse. Under forutsetning av at motivasjonsgrunnlaget er til stede i Grimstad kommunestyre, vil rådmannen anbefale at Grimstad kommune går i dialog med andre kommuner tilsvarende pkt 2 a i forslag til vedtak. Er ikke motivasjonen til stede, bør Grimstad kommune avslutte videre arbeid med kommunestruktursaken.

Avgjørelsen i denne saken har langsiktige konsekvenser for Grimstad. Kommunestyret bør derfor vurdere om saken på denne siden av sommeren er moden for endelig avgjørelse eller om det kan være klokt å la den modnes. En bør også vurdere om det er det gamle kommunestyret som skal bestemme hvilke kommuner Grimstad eventuelt skal gå i dialog med eller om denne avgjørelsen bør tas av det nye kommunestyret. De valg kommunestyret gjør i denne saken bør være drøftet og ha legitimitet i befolkningen.

Fakta:

Stortinget har gitt tilslutning til å gjennomføre en kommunereform. Målet er større, mer robuste kommuner med økt makt og myndighet og et lokaldemokrati som kan ivareta velferd og sikre verdiskapning og trivsel.

Grimstad kommunestyre behandlet kommunestruktursaken i sak 15/3 og fattet slikt vedtak:

1. *Det igangsettes et utredningsarbeid om konsekvensene ved alternativ framtidig kommunestruktur for Grimstad på grunnlag av fremlagt mandat.*
2. *Kommunestyret behandler utredningen 18. mai 2015. Kommunestyret bestemmer da om Grimstad kommune skal gå i videre dialog/prosess med en eller flere andre kommuner med tanke på å fremskaffe grunnlag for endelig beslutning første halvår 2016 om fremtidig kommunestruktur for Grimstad.*
Dersom det foreslås å gå videre med prosessen, skal det i forslaget inngå en nærmere vurdering av hvordan innbyggermedvirkning skal være, herunder en folkeavstemning.
3. *Kommunestyret nedsetter en arbeidsgruppe (kommunestrukturgruppa) som kan føre samtaler med andre kommuner underveis i prosessen:*

*Ordfører Hans Antonsen
Anne Merete Holmberg
Johannes Kristiansen
Rådmann Per Kristian Vareide*

Kommunestrukturgruppa rapporterer fortløpende til styringsgruppen. Rådmannen peker ut sekretær for arbeidsgruppen.

I mandatet heter det at (utdrag) ”*utredningen skal ta for seg alternative kommunesammenslutninger med basis i kommunene innen Østre Agder og i tillegg kommunene Lillesand og Birkenes. Utredningen skal også belyse et 0-alternativ, at Grimstad beholder nåværende grenser. Utredningen skal også belyse dagens og de langsiktige utfordringer for Østre Agder/Arendalsregionen. Mulige utfordringer og konsekvenser for Grimstad kommune og Østre Agder/ Arendalsregionen ved en eventuell sammenslåing av alle/flere kommuner innen Knutepunkt Sør samarbeidet og tilsvarende innen Grenlandssamarbeidet.*”

Statlige føringer for kommunenes utredningsarbeid

I vedlagt utredningsdokument – Kommunestruktur for Grimstad kommune – er det gitt en mer utførlig gjennomgang av føringene Storting og regjering har gitt for kommunenes arbeid med reformen. Her gjengis dette i kort form.

Kommunereformen har følgende mål:

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

Regjeringens ekspertutvalg har utarbeidet to rapporter om Kriterier for god kommunestruktur (mars 2014 og desember 2014). Utgangspunktet for ekspertutvalgets kriterier og anbefalinger er de samfunnsmessige hensyn som kommunene skal oppfylle innenfor sine fire roller. De samfunnsmessige hensyn som ekspertutvalget peker på at kommunene skal oppfylle er:

- god kvalitet i de kommunale tjenestene,
- effektiv ressursbruk,
- kvaliteten på tjenestene skal være likeverdig over hele landet,
- rettssikkerheten skal ivaretas i kommunenes myndighetsutøvelse,
- ivaretagelsen av areal og transportinteresser er helhetlig og tilpasset klima og miljøhensyn,
- tilrettelegging for en positiv utvikling både i lokalsamfunnet og storsamfunnet,

Utvalget mener det er sentralt for et godt lokaldemokrati og for at kommunene skal kunne ivareta sine oppgaver på en mest mulig effektiv måte at kommunene har betydningsfulle oppgaver og at staten legger til rette for rammestyring. Kommunene må ha muligheter til å prioritere ressursbruken lokalt, utvikle lokalsamfunnet, ha et levende lokalt folkestyre og være en aktiv lokalpolitisk arena.

De norske kommunene er generalistkommuner. Dette innebærer at alle kommuner skal imøtekomme de samme kravene når det gjelder kommunens fire roller:

- Tjenesteyter: kommunene har et bredt ansvar for offentlige velferdstjenester
- Myndighetsutøver: utøver myndighet innenfor en rekke saksfelter i medhold av lov
- Demokratisk arena: legge til rette for innbyggernes mulighet til deltaking og påvirkning i lokalpolitikken
- Samfunnsutvikler: medvirke til å utvikle lokalsamfunnet og gjøre det attraktivt å leve og bo der, blant annet gjennom god planlegging

Regjeringens ekspertutvalg anbefaler 10 kriterier som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta viktige samfunnsmessige hensyn i kommunens fire roller. Kriteriene og de samfunnsmessige hensyn danner grunnlag for å vurdere kommunenes oppgaveløsning innenfor dagens kommunestruktur og i forhold til mulige framtidige kommunestrukturløsninger. Kriteriene er: tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse, tilstrekkelig distanse, effektiv tjenesteproduksjon, økonomisk soliditet, valgfrihet, funksjonelle samfunnsutviklingsområder, høy politisk deltakelse, lokal politisk deltakelse og lokal identitet. I tillegg er det to kriterier rettet mot staten: bred oppgaveportefølje og statlig rammestyring.

Ekspertutvalget gir følgende anbefalinger for en god kommunestruktur i Norge:

1. Kommunene bør ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning. Dette er en minstepørrelse, og utvalget legger da vesentlig vekt på behovet for kompetanse innenfor de spesialiserte helsetjenestene. Utvalget skriver at driften av større tjenester som grunnskole og pleie og omsorg kan være effektiv ved et lavere innbyggertall.
2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.

Ekspertutvalget anbefaler at selv om kommunen oppfyller minstekriteriet for kommunestørrelse på 15-20 000 innbyggere, bør framtidig kommunestruktur ramme inn byområder og tettsteder som favner flere kommuner når innbyggere og næringsliv lever sine daglige liv og opererer på tvers av kommunegrenser.

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

Ekspertutvalgets samlede vurdering er ”at økt kommunestørrelse vil kunne styrke heller enn svekke lokaldemokratiet, men at måten lokaldemokratiet fungerer på vil måtte endres” (s. 17).

Fremdrift for kommunereformen

1. Første fase – våren 2015: fremskaffe grunnlag for beslutning om Grimstad kommune skal inngå nærmere samarbeid med bestemte kommuner med sikte på å kunne ta stilling til framtidig kommunestruktur våren 2016.
2. Andre fase – sommeren 2015 frem til våren 2016: nærmere utredning og dialog i samarbeid med bestemte kommuner med tanke på å kunne beslutte vinteren/våren 2016 framtidig kommunestruktur for Grimstad. Regjeringen planlegger å fremme en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur våren 2017. Sammenslåingene som da blir vedtatt av Stortinget, vil som hovedregel tre i kraft 1.1.2020, i etterkant av kommunevalget høsten 2019.
3. Tredje fase – skape en ny kommune. Tredje fase faller bort dersom Grimstad kommunestyre i første fase eller andre fase vedtar ikke å gjøre endringer i nåværende kommunegrenser. Tredje fase kan imidlertid inntre dersom Stortinget i våren 2017 fatter nasjonalt vedtak om kommunestruktur med konsekvenser for Grimstad kommune.

Østre Agder og Knutepunkt Sørlandet.

Det foregår parallelle utredninger i Østre Agder kommunene og disse skal behandles i respektive kommuner innen juni 2015. Østre Agder har fått skjønnsmidler til kommunereformarbeidet fra fylkesmannen, men valgt ikke å prioritere disse til en egen Østre Agder utredning. Østre Agder kommunenes utredere har vært samlet til ett møte i februar i regi av Østre Agder og Østre Agder har gjennomført en ungdomssamling – et fremtidsverksted – i mars (se vedlegg). For øvrig har det ikke vært felles utredningsaktiviteter mellom kommunene innen Østre Agder. Kommunene har i hovedsak arbeidet individuelt. Grimstad kommune fikk 28.05.15 oversendt en ”Kortfattet utredning av kommunene og samarbeidet i Østre Agder, status, utviklingstrekk, utfordringer og muligheter”, se vedlegg.

I Knutepunkt Sørlandet gjennomføres det en felle utredning og prosess mellom kommunene. Utredningen vil være ferdig (ca) i august. Grimstad kommune har hatt to møter med Lillesand og Birkenes kommune og utrederne for Knutepunkt Sørlandet.

Om utredningen

Vedlagt utredning om framtidig kommunestruktur for Grimstad inneholder foruten ovennevnte gjennomgang av rammene for reformen en status for Grimstad og regionen og en beskrivelse og vurdering av framtidige alternative kommuner Grimstad kan inngå i. I dokumentet er det valgt å få frem argumenter både for og mot, styrker og svakheter og framtidige muligheter, trusler og utfordringer. Mye av materialet er presentert i kortform, blant annet ved bruk av SWOT-analyseskjema. Denne formen er valgt for å begrense rapportens omfang og legge til rette for at leser kan danne sin egen oppfatning av saken.

Det henvises til rapportens kapitler 3-5 for ytterligere informasjon om det enkelte kommunealternativet og konsekvenser for Grimstad ved valg av alternativ. I komprimert form oppsummerer følgende skjema de ulike kommunealternativene:

Kommunestruktur – alternativene oppsummert med pluser og minuser

	Tjeneste- og myndighets-utøvelse	Demokrati	Samfunns-utvikler	Regional aktør	Ivareta og utvikle lokal identitet	Anbefalt kommune-størrelse	Samfunns-utviklings-område
Grimstad	+ nærhet	+ nærhet/ kommunesenter i Grimstad	+ lokal forankring	+ selvstendig/ uavhengig av konfliktlinjer	+ godt/ lange historiske tradisjoner	+ ivaretatt/ Liten storkommune	+ integrert/ naturlig helhet
	- overordnet/ støttefunksj.	- for nært noen ganger	- lite robust	- lite robust/ nærsynt	- lite	- økt behov for interkommunalt samarbeid?	- vokser sammen med Arendal
Vest-kommunen	+ nærhet/ noen smale tjenester mindre sårbare	+ nærhet i tre kommuner/ kommunesenter i Grimstad	+ litt mer robust	+ selvstendig/ uavhengig av konfliktlinjer	+ oversiktlig i den enkelte kommune	+ ivaretatt/ mellomstor storkommune	- gode vei-forbindelser
	- lite	- fragmentert kommune/ avstander mellom sentra	- marginalt mer robust?/ gjeld	- ikke robust nok?	- fragmentert kommune/ lite helhetlig integrert	- avvikling av div innarbeidet interkommunalt samarbeid	- ikke et funksjonelt samfunns-utviklingsomr
Øst-kommunen	- robuste tjenester	- mer overordnet, helhetsorientert styring/ styring og kontroll med interkommunalt samarbeid	- robust; næring, UiA, synlig regionalt og nasjonalt	+ robust	+ noen store samfunns-institusjoner	+ ivaretatt/ stor storkommune/ godt rustet for nye oppgaver	+ er et funksjonelt samfunns-utviklingsomr
	- innb. mister nærhet til visse funksjoner og ledelsen av store tjenester	- Arendal senter/ mer byråkrati?/ svekket lokaldemokrati og folkelig innsyn og kontroll?	- lite	- konflikten med Kristiansand	- liten blir slukt av stor?/ sterk identitet i enkelt-kommuner	- lite	- sentralisering
ØstreAgder-kommunen	- robuste tjenester	- mer overordnet, helhetsorientert styring/ styring og kontroll med interkommunalt samarbeid	- robust; næring, UiA, synlig regionalt og nasjonalt	+ robust	+ noen store samfunns-institusjoner	+ ivaretatt/ stor storkommune/ godt rustet for nye oppgaver	+ de sentrale deler er et funksjonelt samfunns-utviklingsomr
	- innb. mister nærhet til visse funksjoner og ledelsen av store tjenester	- Arendal senter/ mer byråkrati?/ svekket lokaldemokrati og folkelig innsyn og kontroll?	- lite/ for fragmentert kommune med indre stridigheter som lammer?	- regionale konflikter splitter kommunen?	- fragmentert/ hva er felles-nevneren?	- omfattende areal	- deler av kommunen er ikke integrert i funksjonelt samfunns-utviklingsomr/ sentralisering
Kyst-kommunen	- robuste tjenester	- mer overordnet, helhetsorientert styring/ styring og kontroll med interkommunalt samarbeid	- robust; næring, UiA, synlig regionalt og nasjonalt	+ robust	+ noen store samfunns-institusjoner/ felles kystlinje og historiske tradisjoner	+ ivaretatt/ stor storkommune/ godt rustet for nye oppgaver	+ de sentrale deler er et funksjonelt samfunns-utviklingsomr
	- innb. mister nærhet til visse funksjoner og ledelsen av store tjenester	- Arendal senter/ mer byråkrati?/ svekket lokaldemokrati og folkelig innsyn og kontroll?	- lite/ for fragmentert?	- regionale konflikter splitter kommunen?	- stor avstand fra øst til vest	- omfattende areal	- deler av kommunen er ikke integrert i funksjonelt samfunns-utviklingsomr/ sentralisering

Økonomi

Det er i eget notat gjort en gjennomgang av sentrale økonomiske parameter knyttet til Grimstad og kommunene utredningen om kommunestruktur omfatter. Gjennomgangen viser at Grimstad er økonomisk best stilt av sammenligningskommunene. Grimstad har en ordnet, men sårbar,

kommuneøkonomi. Det svakeste området for Grimstad er disposisjonsfond, men Grimstad er, sammen med Gjerstad, likevel bedre stilt også på dette området enn andre kommuner i regionen. De økonomiske utfordringene er størst hos Grimstads nabokommuner Lillesand og Arendal. Alt i alt viser økonomigjennomgangen en region med svak kommuneøkonomi.

Dersom en isolerer kommunestruktursaken til kun den økonomiske dimensjonen, et mer kortsiktig økonomisk her og nå bilde, kommer Grimstad best ut finansielt og økonomisk ved å stå alene fremfor å slå seg sammen med andre. Men det er to forbehold knyttet til en slik konklusjon. For det første er reformstøtten og engangsstøtten som sammenslåing av kommuner utløser, holdt utenfor. Og for det andre har regjeringen varslet en stor gjennomgang av hele inntektssystemet for kommunene.

Økonomigjennomgangen illustreres under i Kommunal rapport sin analysemodell som inneholder de fleste parametere brukt i vår egen gjennomgang:

versjon 0.2, 22. mars 2015

	Grimstad (som nå)	Vest-kommunen	Øst-kommunen	Stor-Kristiansand	ØstreAgderkommunen
Innbyggere	22 098	37 473	77 897	139 014	89 305
Ekspertutvalget: Store nok for vanlige oppgaver	80	53	35	27	33
Ekspertutvalget: Store nok for vanlige oppgaver				Ekspertutvalget: Kan få videregående, koll.transport, fylkesveier	Ekspertutvalget: Store nok for vanlige oppgaver
Netto driftsresultat (%)	2,6	0,2	-0,4	0,9	-0,2
Netto driftsresultat, snitt siste fire år (%)	2,5	0,9	0,6	1,4	0,7
Korrigert netto driftsresultat (%)*	3,1	1,1	-0,4	1,3	0,0
Korrigert netto driftsresultat, snitt siste fire år (%)	2,2	0,8	-0,2	1,2	0,2
Disposisjonsfond (%)	5,0	2,4	1,3	7,3	2,1
Disposisjonsfond, snitt siste fire år (%)	4,1	2,7	1,7	8,2	2,5
Oppsamlet premieavvik (%)	4,6	4,6	3,3	6,4	4,5
Sum disposisjonsfond og premieavvik	0,3	-2,2	-2,0	1,0	-2,4
Netto lånegjeld (%)	71	95	93	104	93
Netto lånegjeld, snitt siste fire år (%)	74	98	105	107	103
Netto finans (ekskl. avdrag) (%)	0,0	0,2	1,0	0,8	1,0

”Stor-Kristiansand” (Knutepunkt Sørlandet) er tatt med som illustrasjon.

Medvirkning

I utredningen er det vist til et arbeid Telemarksforskning har gjort om ulike høringsformer kommunene kan velge for å tilfredsstille inndelingslovas § 10 om høring i forbindelse med eventuell kommunesammenslåing. Det er utarbeidet følgende oversikt over høringsmåter og disse er vurdert i forhold til aktuelle kriterier som fremkommer i skjemaet. 5 betyr at kriteriet er godt ivaretatt og 1 at kriteriet er dårlig ivaretatt.

Høringsmåter	Kriterier					SUM
	Representativitet	Kunnskap og innsikt om konsekvenser	Betydning for dialog	Innbyggernes muligheter til å fremme sine synspunkter	Politikernes muligheter til å ta en selvstendig avgjørelse	
Rådgivende folkeavstemming	4	1	1	1	1	8
Opinionsundersøkelse ved telefonintervju	5	1	2	2	3	13
Opinionsundersøkelse ved postale eller nettbaserte skjema	4	1	2	3	3	13
Utvida folkehøringer	3	3	4	4	4	18
Fokusgrupper	2	4	5	5	4	20
Høring	2	2	2	3	4	13

Grimstad kommune har to ganger gjennomført innbyggerundersøkelsen utarbeidet av KS/bedrekommune.no. Denne undersøkelsen gjennomføres hvert fjerde år, tidlig i ny valgperiode. Den gir mulighet til å legge inn egne spørsmål.

Vurdering:

Det er 40-50 år siden kommunesammenslåingsprosessene i vårt område som til slutt (1971) endte med at de tidligere kommunene Eide, Landvik, Fjære og Grimstad dannet dagens kommune; Grimstad. De valg kommunestyret gjør i kommunestruktursaken vil få konsekvenser i mange år.

Det er utredet fem alternative framtidige kommunedannelser Grimstad kan inngå i. Ett alternativ er at Grimstad består med dagens grenser (0-alternativet). Det vil være en liten storkommune sett i forhold til normene storting og regjering har satt for god kommunestruktur. De andre alternativene består av en mellomstor storkommune (Vestkommunen) og tre store storkommuner (Østkommunen, ØstreAgderkommunen og Kystkommunen). De siste kommunene vil alle være blant de største i landet og ha en størrelse (i nærheten av) som gjør at de kan få oppgaver som videregående skoler og kollektivtrafikk, noe regjeringen har foreslått. Alle de fire sistnevnte alternativene vil sette Grimstad i en mer robust posisjon som samfunnsutvikler og potensiell regional aktør enn Grimstad har innenfor dagens rammer.

En sammenslåing av kommuner trenger en sterk samlet politisk og administrativ ledelse, og da er den politiske ledelsen særlig avgjørende. Det vil ikke være mulig eller gunstig å gjennomføre en kommunesammenslåing uten en ledelse med klar, sterk motivasjon. Motivasjonsgrunnlaget må være noe mer enn at en lydige følger opp nasjonale forventninger. Motivasjonsgrunnlaget må vær knyttet opp til at en sammenslåing med andre kommuner er viktig for Grimstad kommune og Grimstad som samfunn.

Rådmannen har så langt registrert relativt moderat engasjement i det politiske miljø i Grimstad for at Grimstad kommune skal slå seg sammen med andre kommuner. Da er rådmannens grunnlag for denne oppfatningen drøftinger av kommunestruktursaken i politiske organ og hva som har vært observert av debatt mv i det offentlige rom. Det har vært lettere å registrere motstand enn entusiasme for at Grimstad skal inngå i nye allianser.

Rådmannen har sammen med sin ledergruppe gjennomgått kommunens tjenester med tanke på om det fra dette perspektivet – kommunen som tjenesteutøver og myndighetsutøver – er et tydelig behov/motiv for at Grimstad skal slå seg sammen med andre kommuner for å kunne gi innbyggerne gode tjenester i dag og i framtiden. Rådmannens konklusjon er at tjenesteperspektivet ikke gir tunge argumenter for å slå Grimstad sammen med andre kommuner. Grimstad kommune er allerede i dag godt innenfor grunnstørrelsen (15-20 000 innbyggere) som kommunereformen legger til grunn for at kommunene skal kunne gi gode tjenester i framtiden. Og alle prognoser tilsier at Grimstad kommunen vil fortsette å vokse, bli mer robust. Grimstad kommune har lite problemer med å rekruttere medarbeidere med ønsket kompetanse til stillinger. Rådmannens konklusjon betyr imidlertid ikke at det kan være enkelte fordeler med å være del av en større kommune på områder som eksempelvis overordnede funksjoner (stab, støtte), plan og byggesak og på noen smale spesialfelt. Men i stor grad handler disse fordelene om funksjoner som arbeider på overordnet nivå blant annet inn på kommunens rolle som samfunnsutvikler. På de store tjenesteområdene – skole, barnehage, helse og sosialtjenester – har ikke Grimstad kommune sterke motiver for å endre sine grenser. Grimstad kommune har en gunstig befolkningsstruktur mht framtidig eldrebølge, og kommunens nærhet til og samarbeid med UiA/Campus Grimstad på det helsefag og om velferdsteknologi gir kommunen en gunstig posisjon i forhold til eldrebølgens utfordringer.

Grimstad kommune har (som alle kommuner) utfordringer som demokratisk arena. Flere innbyggerundersøkelser (2009/2011) og lokaldemokratiundersøkelser (2011/2014) har dokumentert dette. Spørsmålet er om styrker, svakheter og utfordringer som her er dokumentert har sammenheng med og best har sin løsning inn i spørsmålet om Grimstad skal bevare eller endre sin kommunestruktur? Rådmannen viser i den forbindelse til utredningen KS nylig har gjort om "Kommunestørrelse og lokaldemokrati" (2014):

"Hovedinntrykket er at forskerne finner forskjeller mellom kommunene, men når de undersøker årsakene til disse forskjellene, finner de som oftest at trekk ved befolkningen betyr mer enn kommunene, og at det er svært få sammenhenger mellom kommunestørrelse og lokaldemokrati og selvstyre når det tas høyde for andre mulige forklaringer: Det er andre forhold enn kommunestørrelse som forklarer deltakelse, vurderinger av det representative demokratiet og statlig styring av kommunene".

Kommunens rolle som demokratisk arena er primært de folkevalgtes arena, ikke rådmannens. På nåværende tidspunkt kan ikke rådmannen se at det i utgangspunktet er sterke faglige argumenter ut fra demokratiperspektivet verken for eller mot noen av de fem alternative kommunedannelser som her utredes, men med ett unntak; om det viser seg at de største kommunene må organiseres med bydelsutvalg, et tredje nivå. Det er rådmannen i utgangspunktet skeptisk til. Det tilhører imidlertid kommunestruktursakens neste fase, i eventuell dialog og videre utredning sammen med andre kommuner, å se på den politiske styringsstrukturen mv. Dersom Grimstad kommune skal slå seg sammen med en eller flere andre kommuner, må det vurderes modeller for den politiske styringen som kan kompensere for reduksjon i nærhet mellom folkevalgte og innbyggere. Grimstad har lange tradisjoner, er en del av stedsidentiteten til mange innbyggere, kommunen er greit avgrenset i forhold til omgivelsene og har en lokalavis som arena for offentlig ordskifte. Grimstad har med andre ord i dag viktige rammer på plass for godt fungerende lokaldemokrati.

Etter rådmannens syn er motivene og argumentene for eventuelt å endre kommunegrensene til Grimstad knyttet til kommunens rolle som samfunnsutvikler og regional aktør. Regionen Grimstad er en del av har store utfordringer knyttet til næring, levekår og kommuneøkonomi, og opptrer med moderat styrke på den nasjonale arena. Regionen er fragmentert med mange små kommuner og risikerer at denne negative posisjonen øker som følge av kommunestrukturprosessen. Kristiansand er allerede den store regionale motoren på Sørlandet, ikke bare i kraft av seg selv, men fordi den har et kobbelt av mindre kommuner rundt seg som inngår i et stort funksjonelt samfunnsutviklingsområde som uttrykkes gjennom regionsamarbeidet Knutepunkt Sør. På den andre siden mot øst, kan regionsamarbeidet i Grenland mellom kommunene Skien, Porsgrunn, Siljan, Bamble, Kragerø og Drangedal ende i en storkommune med 130 000 innbyggere. Et slikt bilde stiller Grimstad og de andre kommunene i vårt område på valg. Er det behov for en større kommune mellom Kristiansand og Grenland? Svaret på denne typen spørsmål vil i bunn og grunn handle om verdigrunnlag og samfunnssyn til den enkelte, og på hvilke virkemidler en tror er mer eller mindre viktige for å skape et godt samfunn, en god kommune å leve i.

Grimstad kommune har trolig en nøkkelrolle mht hvordan brikkene etter hvert legges i kommunestrukturspillet i vår region. Til forskjell fra enkelte andre kommuner i utredningen kan Grimstad kommune tilby en relativt ordnet kommuneøkonomi og ikke altfor høy netto gjeld per innbygger. Grimstad har dessuten universitet, en unik plassering i et stort bo og arbeidsmarkedsområde, har mye privat samfunnsbevisst kapital med adresse (ca) 4890 og kan vise til konstant befolkningsvekt i over 50 år. Slik sett bør Grimstad være en relativt attraktiv kommune å slå seg sammen med.

Nåværende og fremtidige utfordringer er i vesentlig grad parallelle for regionen og Grimstad. Det gjelder på områdene eldrebølgen og samhandlingsreformen, levekår, videreutvikling av universitet/Campus Grimstad, næringsutvikling, klima og samferdsel (vei, jernbane og myke trafikanter). I dag arbeider vår region først og fremst fragmentert og lite effektivt om disse spørsmålene. Kommunene er små, likeså fylket. Alle lite robuste. Samordningen om regional utvikling mellom fylket og kommunene har stort rom for forbedring. Og det kan stilles spørsmål om arbeids- og ressursfordeling mellom disse. Det foregår riktignok ulike former for samarbeid på tvers, noe riktig vellykket. For Grimstad har eksempelvis samarbeidet om samhandlingsreformen gjennom Østre Agder vært effektivt og vellykket. ATP (areal og transportplan) er på den andre siden ikke et utstillingstema. Den fragmenterte kommunestrukturen langs Aust-Agder-kysten og erkjennelsen av at utfordringene er felles, viser seg også gjennom økt interkommunalt samarbeid, herunder dannelse av regionråd, for oss Østre Agder. En svakhet med de ulike interkommunale kompenserende tiltak er at de ikke er en integrert del av kommunenes ordinære linjeorganisasjoner og demokratiske ordninger. Det blir derfor ikke den samme form for styring, kontroll og innsyn i de ulike interkommunale ordningene. Slike resonnementer og erkjennelser danner også vesentlig bakgrunn for kommunereformen som sådan. Spørsmålet blir om Grimstad har behov for å harmonisere kart og terreng?

Den store, nedbrytende konflikten på Sørlandet er relasjonen Kristiansand – Arendal. Grimstad er ikke en del av denne konflikten i dag. Vil Grimstads regionale bidrag være best med mer direkte delaktighet i denne konflikten gjennom å slå seg sammen med Arendal (og eventuelt flere) eller fortsette i sin mer uavhengige (og brobyggende?) posisjon som i dag eller eventuelt sammen med kommunene Lillesand og Birkenes?

Den økonomiske gjennomgangen av kommunene i utredningen, slik denne fremkommer gjennom sentrale parametere i offentlig statistikk, viser en hel region med svak kommuneøkonomi. Grimstad er, kanskje overraskende, den best stilte kommunen økonomisk. Slik sett er det, i hvert fall kortsiktig tenkt, ikke forbundet med bedring av kommuneøkonomien for Grimstad å slå seg sammen med naboer. Men to forhold, som så langt ikke er vurdert i denne saken, er hvordan reformstøtte og engangsstøtte vil slå ut for en eventuell ny kommune. Gjennomgangen av kommunenes inntektssystem som kommer om ikke lenge, vil også kunne endre økonomiforutsetningene. Alt i alt mener rådmannen at det vil være klokt ikke å legge avgjørende vekt på økonomidimensjonen i denne fasen av kommunestrukturens saken. Denne dimensjonen må utredes grundigere i samarbeid med kommunene Grimstad eventuelt velger å gå i dialog med.

Økonomidimensjonen må også sees i sammenheng med region- og samfunnsutviklingsperspektivet. Hele regionen står svakt stilt kommuneøkonomisk, men også når det gjelder næringsutvikling og på levekår. Spørsmålet er om det er sammenheng mellom regionens historiske oppsplitting i mange små kommuner uten en sterk samlende regional ”motor” som Kristiansand har vært i en rekke tiår i vest. Arendal har kun kort fartstid (fra 1992), men har de siste 10-årene mer og mer tatt en regional lederrolle i Aust-Agder. Har regionen og den enkelte kommune for å løse sine grunnleggende utfordringer, behov for at den regionale lederrollen på kommunalt nivå videreføres? At regionen får en enda større kommune eller en ny kommune på Arendals nivå?

Rådmannen har på nåværende tidspunkt valgt ikke å anbefale medvirknings/høringsmetode for Grimstad kommune. Hvis kommunestyret i juni-15 velger å avslutte videre arbeid og prosess med kommunestruktur, faller spørsmålet bort. Dersom kommunestyret velger å fortsette arbeidet og inngå i dialog med en eller flere andre kommuner, mener rådmannen at innbyggermedvirkning bør vurderes på grunnlag av dette valget. Det er nærliggende å tenke at

innbyggermedvirkning/høring i en slik situasjon bør vurderes og koordineres med andre kommuner, blant annet for å kunne sammenligne resultater og syn mellom kommunene.

Den store svakheten ved kommunereformen er at det ikke skjer en reform om struktur, ansvar og oppgaver på alle tre samfunnsnivåer – stat, region og kommune – parallelt. Bare så det er nevnt.

Rådmannens konklusjon

Rådmannen anbefaler at kommunestyret konsentrerer seg om drøfting av alternativene Grimstad, Vest-kommunen og Øst-kommunen (alternativene 1, 2 og 3). Disse alternativene har en størrelse og form som samsvarer best med anbefalingene til regjeringens ekspertutvalg om størrelse og funksjonelle samfunnsutviklingsområder som grunnlag for god fremtidig kommunestruktur. Vest-kommunen (Birkenes, Lillesand og Grimstad) er imidlertid i randsonen av å kunne defineres som funksjonelt samfunnsutviklingsområde.

Alternativene Kyst-kommunen og ØstreAgder- kommunen (alt 4 og 5) blir for store og fragmenterte. Kommunene er ikke naturlig avgrenset som funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Indre spenninger og interessekonflikter i disse modellene (by og land, kyst og innland, stor og liten osv) vil gjøre det vanskelig å skape en ny kommune med felles mål og identitet med legitimitet fra innbyggerne. Modellene vil trolig måtte danne kompensierende tiltak for å motvirke omfang og konflikter med innføring av et tredje demokratisk nivå – bydelsutvalg – og med tilhørende administrative ordninger.

Forutsetningen for å gå i dialog med andre kommuner må være at kommunestyret har en genuin interesse og ønske om å finne ut av om det er mulig og klokt å danne ny kommune med andre. Å danne en ny kommune er svært krevende. Det krever en tydelig, motivert politisk og administrativ ledelse. Under forutsetning av at motivasjonsgrunnlaget er til stede i Grimstad kommunestyre, vil rådmannen anbefale at Grimstad kommune går i dialog med andre kommuner tilsvarende pkt 2 a i forslag til vedtak. Er ikke motivasjonen til stede, bør Grimstad kommune avslutte videre arbeid med kommunestruktursaken.

Avgjørelsen i denne saken har langsiktige konsekvenser for Grimstad. Kommunestyret bør derfor vurdere om saken på denne siden av sommeren er moden for endelig avgjørelse eller om det kan være klokt å la den modnes. En bør også vurdere om det er det gamle kommunestyret som skal bestemme hvilke kommuner Grimstad eventuelt skal gå i dialog med eller om denne avgjørelsen bør tas av det nye kommunestyret. De valg kommunestyret gjør i denne saken bør være drøftet og ha legitimitet i befolkningen.