



Statsforvalteren i Agder

Kortversjon

# Kunnskapsgrunnlag om konsekvensene av en deling av Kristiansand kommune til to eller tre nye kommuner

Hele kunnskapsgrunnlaget, samt enkeltrapper finner du her:

[www.kunnskapsgrunnlag.no](http://www.kunnskapsgrunnlag.no)

# Oppdraget fra departementet

Statsforvalteren fikk i brev av 17. juni 2022 i oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) å utrede deling av Kristiansand kommune. I oppdraget står det at Statsforvalteren skal utarbeid et kunnskapsgrunnlag om konsekvenser av en deling av Kristiansand kommune til to eller tre nye kommuner, som følger grensene til de tidligere kommunene Søgne, Songdalen og Kristiansand slik de var før sammenslåingen.

.

## I oppdraget står det hva Kunnskapsgrunnlaget skal inneholde:

*«Kunnskapsgrunnlaget skal gi opplysninger om relevante forhold som folketall, areal, geografi, kommunikasjon, pendling, utbyggingsmønster og det kommunale tjenestetilbudet.*

*Kunnskapsgrunnlaget skal også omtale hvilke konsekvenser en deling kan få for samfunnsutvikling, tjenester til innbyggerne (herunder at nye kommuner kan ivareta lovpålagte oppgaver), myndighetsutøvelse, kommunal styring og lokaldemokratiet i de nye kommunene. Det bør gå frem hvilke konsekvenser en deling kan få for de nye kommunene i et langsiktig perspektiv, herunder økonomiske forutsetninger for å være egne kommuner. Vi viser til inndelingsloven § 1 om at endringer i kommune- og fylkesinndelingen bør medvirke til å skape formålstjenlige enheter som kan gi innbyggerne og næringslivet tilfredsstillende tjenester og forvaltning.»*

*Videre står det: «Kunnskapsgrunnlaget fra statsforvalteren bør være offentlig kjent i god tid før innbyggerhøringen, slik at innbyggerne har et godt grunnlag når de skal si sin mening om saken.»*

Det du leser nå er en kortversjon av hele Kunnskapsgrunnlaget. Dersom du ønsker mer utfyllende informasjon, anbefaler vi å gå inn i de ulike delrapportene, som du finner på [www.kunnskapsgrunnlag.no](http://www.kunnskapsgrunnlag.no), .



# Om Kunnskapsgrunnlaget



«Vårt formål er at Kunnskapsgrunnlaget skal danne grunnlag for en åpen, konstruktiv og informert debatt, der man får mulighet til å vekte fordeler og ulemper, og vurdere konsekvensene av en eventuell deling.

Å avvikle Kristiansand for å etablere to eller tre nye kommuner vil koste mye, både menneskelig og økonomisk.»

Gina Lund, statsforvalter i Agder

## Arbeidsprosessen

Statsforvalteren har lagt vekt på en åpen prosess, hvor et bredt spekter av synspunkter er hørt og tatt med i grunnlaget for utredningen.

Det er stor usikkerhet knyttet både til kostnadene i delingsperioden og til de langsiktige konsekvensene av å dele kommunen. Framtidige politiske beslutninger vil kunne påvirke hva konsekvensene blir. Vi søker å være åpne om usikkerheten i våre drøftinger.

En viktig del av vurderingen er om en deling av kommunen gjør det lettere eller vanskeligere å møte de utfordringer som måtte komme i framtida.

## Kunnskapsgrunnlaget er IKKE en evaluering av kommunesammenslåingen

Det er en konsekvensvurdering av å avvikle dagens kommune og etablere to eller tre nye.

Som Statsforvalter i Agder, er det vårt ansvar å se på helheten når vi vurderer konsekvenser, for innbyggerne både i Søgne, Songdalen og Kristiansand, samt for resten av Agder.

## Hva er egentlig en kommune?

En kommune er en betegnelse på et geografisk avgrenset område med egen folkevalgt ledelse. Det er kommunen som har ansvar for at innbyggerne i kommunen får grunnleggende velferdsgoder som skolegang, barnehage, sosialhjelp, barnevern, legehjelp og sykehjem. Kommunen har både en politisk og en administrativ ledelse.

En kommune er en administrativ enhet som har ansvar for å tilby tjenester innenfor et definert avgrenset område.

## Nærhet og lokal tilhørighet

Dette er verdier som er avgjørende for manges identitet. Vi har vurdert dette som verdier som det vanskelig kan utredes konsekvenser av. Dette er sterkt knyttet til individuelle preferanser. Hvor tungt de skal veie er et politisk valg.



# Beskrivelse av kommunen og regionen

Dette er kapittel 2 i hovedrapporten

Kapittelet beskriver utfordringsbildet vi står overfor som samfunn og hvordan det utfordrer kommunal sektor. Kapittelet omtaler mer konkret geografi, befolkning, samferdsel og utbyggingsmønster i Kristiansandsområdet. Det gir også en oversikt over kommunens organisasjon.

Kristiansand kommune er en stor og kompleks organisasjon med i størrelsesorden 10.000 ansatte. Samlede brutto inntekter er om lag 10 mrd. kr.

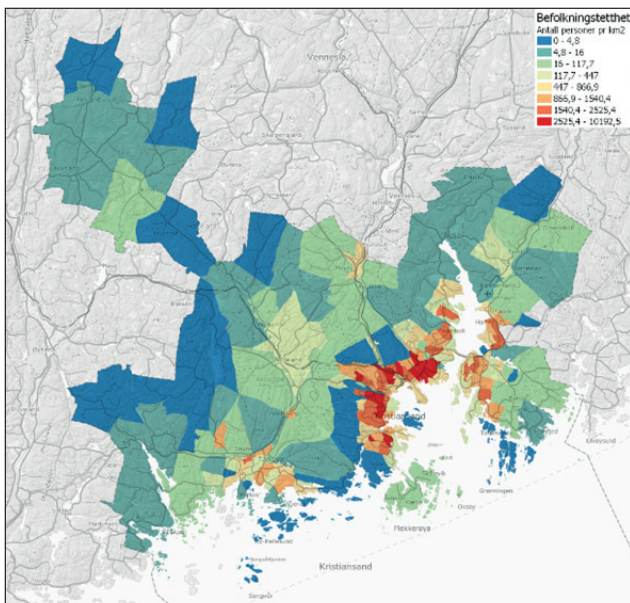
Godt samarbeid og sterke fagmiljøer er viktige forutsetninger for å levere gode tjenester effektivt til alle innbyggerne. Det er også avgjørende for beredskap.

I en situasjon hvor det oppstår uønskede hendelser er det viktig at kommunen har

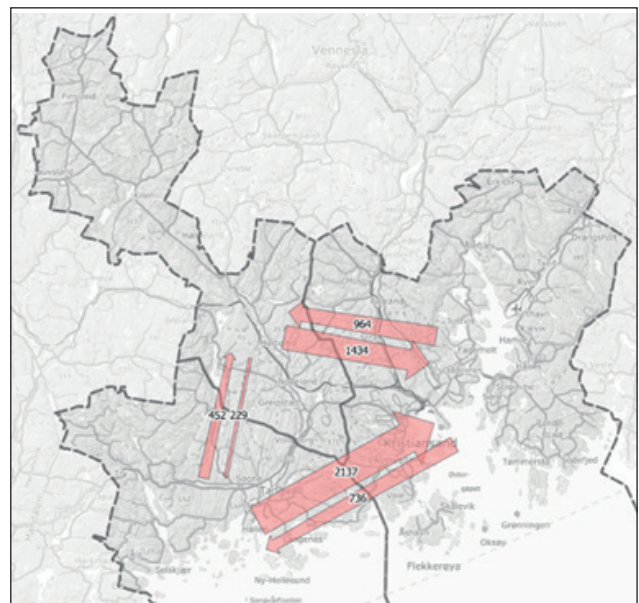
evne til å opprettholde egen virksomhet og at tjenesteproduksjonen påvirkes i minst mulig grad.

Kristiansand er det sentrale transportknutepunktet på Agder, hvor flyplass, fergehavn, jernbane og hovedvegnett møtes.

Utbyggingsmønster med knutepunktutvikling, transportkorridorer og kollektivsatsing er bygd på et felles grunnlag i regional plan vedtatt i 2011.

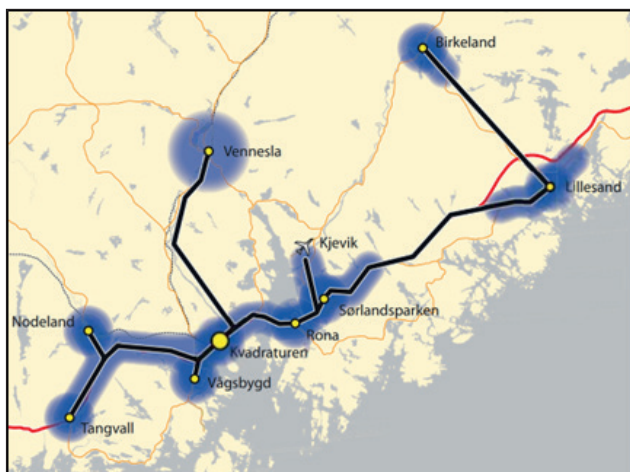


**Bosetting i dagens Kristiansand kommune:** Kristiansand har alene 37% av fylkets innbyggere og er en landsdelshovedstad i Agder. De seks kommunene i Region Kristiansand utgjør 55% av folketallet i Agder.

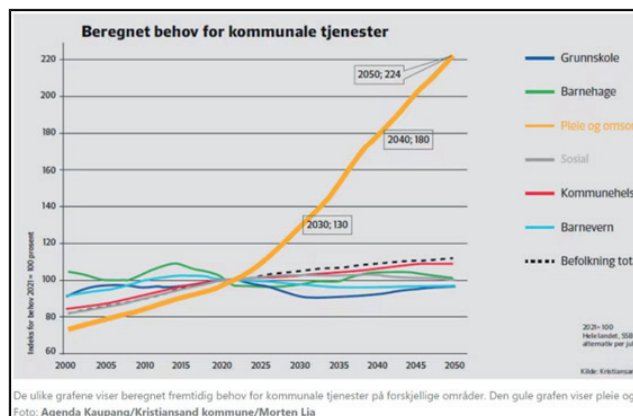


**Et sammenvokst bo og arbeidsområde:** I 2019 pendlet 45% av alle sysselsatte i Songdalen til jobb i Kristiansand, og 7% til jobb i Søgne. 38% av de sysselsatte bosatt i Søgne pendlet til jobb i Kristiansand, og 8% til Songdalen.

*Verken Søgne eller Songdalen var spesielt «små» i Agder. Spørsmålet nå er hvilke konsekvenser det vil få å avvikle dagens kommune*



Utbyggingsmønster og transportkorridorer foreslått i den første regionale planen for Kristiansandsregionen 2011-2050, vedtatt juni 2011.



Endringer i beregnet behov for kommunale tjenester framover som følge av endringer i befolknings sammensetningen med flere eldre. Kilde: Fedrelandsvennen, Lørdag 3. september 2022.

## Utfordringsbildet vi som samfunn står overfor

Store endringer i befolkningen – flere eldre og færre i arbeid.

«Kommunesektoren er ikke i noen annen båt enn resten av norsk økonomi. Og norsk økonomi vil stå i en skvis mellom redusert inntekstvekst, lavere finansieringsbidrag fra oljefondet og høyere vekst i behovene. Dette dreier seg om flere eldre, færre yngre, klimakrise, naturkrise og nå i det siste økt vekt på sikkerhet, selvberging og forsvar.»

Sjefsøkonom i KS, Torbjørn Eika

Virkninger av koronapandemien og krig i Europa, med energikrise og mer usikre økonomiske framtidsutsikter.

Situasjonen utfordrer kommunal sektor og skaper et stort behov for omstilling av måten vi utvikler samfunnet og produserer tjenester på.

## «Det er for sent å fikse 2040 i 2040»

«Hvilke løsninger kan folkevalgte velge? Velger vi smart tidsnok, kan vi lykkes med å få i gang prosjekter for å få flere i arbeid, kommune-Norge kan bli langt mer innovativ og vi kan lykkes med løsninger som kombinerer effektivitet med kvalitet. Alternativene som ellers vil presse seg fram er høyere skatt, mer egenbetaling av helse- og omsorg og redusert kvalitet på tjenester vi trenger.»

Fra KS "Framtidsverktøyet 2040

## «Vi går tomme for bemanning lenge før vi går tom for penger»

Leder, Norsk Sykepleierforbund

Kommunen opplever allerede i dag at det er krevende å rekruttere til noen stillinger. Dette gjelder særlig innen helse- og omsorgssektoren, men også annen spesialkompetanse på ulike områder, som for eksempel IKT.



# Gjennomføring av en eventuell deling

Dette er kapittel 3 i hovedrapporten

Arbeidet med å gjennomføre en deling av Kristiansand kommune og opprette to eller tre nye kommuner vil være et meget stort, komplekst og kostbart prosjekt.

En ny omstilling i denne størrelsen så snart etter sammenslåingen, med koronapandemien, vil være svært krevende for organisasjonen og de ansatte. Det er risiko for at kommunens kritiske tjenesteleveranser blir berørt.

## Hva vil en deling koste?

Det foreligger ikke detaljerte beregninger av de tallfestede kostnadene ved en deling av Kristiansand kommune. Ålesund kommune har søkt departementet om 237 mill. kr til dekning av direkte kostnader ved sin deling. Med en lik kostnad pr innbygger tilsvarer dette et beløp på 403 mill. kr for Kristiansand. Statsforvalteren anslår som et første svært grovt og usikkert anslag, at deling av Kristiansand kan ha en kostnad i området 250 – 400 mill. kr.

Regjeringen dekker nødvendige delingskostnader knyttet direkte til delingsprosessen. Dekning av kostnader baserer seg på en svært nøktern tilnærming til hva som er absolutt nødvendig for å gjennomføre delingsprosessen.

## En deling har også en menneskelig kostnad

En deling vil kreve mye arbeidstid som må hentes fra kommunens ordinære drift.

Arbeidsbelastningen for ansatte har vært stor over tid, med sammenslåing og pandemi. En deling vil gi ytterligere belastning og kan påvirke deres helse negativt. Dette gjelder ikke minst for ledere og andre nøkkelpersoner i endringsprosessene.

## De “usynlige” tjenestene

Dokumentforvaltning, arkiv og IKT er ikke områder de fleste har noe forhold til i hverdagen, men er en forutsetning for å opprettholde produksjonen og ivareta rettsikkerheten i kommunen. Et særlig tankekors er at arbeidet med dokumentforvaltning ennå ikke er slutført etter sammenslåingen.

Det er mer komplisert å splitte opp, enn å slå sammen. Dagens avtaler må avsluttes og nye inngås.

En deling vil derfor utløse særlig omfattende og ressurskrevende arbeid innen disse områdene, inkludert et stort antall fagsystemer.

Det er risiko for at kommunens kritiske tjenesteleveranser blir berørt, og at en i delingsprosessen ikke har ressurser til å videreutvikle digitale løsninger og være innovativ og fremtidsrettet.

## Konsekvenser for fagmiljø

En deling vil splitte etablerte fagmiljø og gi mindre enheter i nye kommuner etter deling. Sterke fagmiljøer legger til rette for effektivitet og rettsikkerhet, faglig bredde og spesialisering, og gir grunnlag for å yte individuelt tilpassede tjenester.

# «Man kan ikke stige ned i den samme elva to ganger»

Heraklit, gresk filosof

## Hva betyr dette?

Da de tre kommunene ble slått sammen i 2020, ble de tre tidligere kommunene lagt ned, og en ny kommune ble etablert. Sammenslåingen hadde da blitt forberedt siden stortingsvedtaket i 2017. Etter vår vurdering er første mulige tidspunkt for en deling er 1. januar 2026. Det vil da være nesten 10 år siden sammenslåingsprosessen startet, og mye har endret seg. Det er ikke mulig å gå tilbake til de gamle kommunene. Et vedtak om deling vil bety at dagens Kristiansand kommune avvikles, og to eller tre nye kommuner blir etablert. Tjenestoområder må reetableres, stillinger utlyses, og avdelinger bemannes. Nye avtaler må inngås og nye samarbeid må etableres.

Sårbarheten ved fravær reduseres. Sårbare fagmiljø kan eventuelt støttes gjennom interkommunalt samarbeid og kjøp av tjenester.

## Konsekvenser for rekruttering

Underveis i en delingsprosess er det en risiko for at ansatte søker seg bort fra kommunen. Dersom kommunen ikke klarer å beholde kompetansen, kan det gi økt arbeidsbelastning for de som er igjen. Enkelte fagområder er sårbare siden det er få personer som fyller disse rollene. Kommunen opplever allerede i dag at det er krevende å rekruttere til enkelte stillinger, særlig innen helse- og omsorgsektoren, men også innen IT og mer spesialiserte tjenester.

## Når kan en deling skje?

Dersom det blir fattet et endelig vedtak om deling i løpet av 2023 eller våren 2024, er det ut fra rammebetingelsene to aktuelle tidspunkt for iverksetting: Enten 1. januar 2026, etter ekstraordinært kommunestyrevalg sammen med stortingsvalget i september 2025, eller 1. januar 2028 etter ordinært kommunevalg i 2027.

Statsforvalterens mener at det vil være uheldig dersom prosessen strekker seg over for lang tid. Vi anbefaler derfor at en eventuell deling skjer ved første mulige tidspunkt.

## Arbeidsrett – konsekvenser av en eventuell deling for ansatte

Arbeidsmiljølovens bestemmelser om virksomhetsoverdragelse (kap. 16) vil komme til anvendelse på en eventuell deling av Kristiansand kommune. Dette vil bli regulert i forskrift fastsatt av Kommunal- og distriktsdepartementet. Bestemmelsene vil anvendes så langt de passer.

Kristiansand kommune vil ha et overordnet ansvar for å planlegge og tilrettelegge en prosess med overføring av ansatte, ansettelse av kommunedirektør og annet nøkkelpersonell frem til de nye kommunestyrene er konstituert. Dette vil bli regulert i overnevnte forskrift.

De ansatte skal sikres informasjon og representasjon i prosessen i henhold til arbeidsmiljøloven og arbeidslivets spilleregler for øvrig.



# Konsekvensene av en deling for kommunens helse- og oppvekstsektor

Dette er kapittel 4 i hovedrapporten

Kapittel 4 går gjennom hvert av kommunens fire store tjenesteområder, med fokus på hvordan kommunen i dag produserer tjenester og utfører myndighetsoppgavene på hvert felt. Kommunens virksomhet er meget omfattende. På de fleste områder gir vi bare en kortfattet oversikt, mens vi går grundigere inn på noen utvalgte eksempler. Dette kan være områder som har fått mye oppmerksomhet, eller som vi mener er nyttige og illustrerende i seg selv for å belyse effekter av en mulig deling.

Det du leser nå er et sammendrag fra helse- og oppvekst i kapittel 4, som er et svært omfattende kapittel. Vi anbefaler å gå inn i delrapporten, dersom du ønsker mer utfyllende informasjon.

## Barnekonvensjonen

FNs barnekonvensjon gir barn og unge under 18 år et særskilt menneskerettighetsvern. Den gir barna de samme grunnleggende rettighetene, uansett hvem de er og størrelsen på kommunen de bor i. Denne loven går foran andre norske lover dersom de står mot hverandre.

En deling kan få konsekvenser for barn og unge som bor i kommunen i dag, og som fremtidige innbyggere i dagens kommune eller i de nye kommunene.

## Hva skjer med skolestruktur?

Den fysiske strukturen i barnehage og skole vil i liten grad bli direkte berørt av en deling, og vil kunne fortsette etter en kommunedeling uten vesentlige konsekvenser.

Elevtallet i skole forventes å synke fra og med 2024. I 2032 forventes det å være ca. 700 færre elever enn i 2022. Den store reduksjonen etter 2024 vil by på særlige utfordringer for skolene å tilpasse seg.

Dersom det blir bygget nye skoler og/eller barnehager, vil driftsutgifter ved en deling være de nye kommunenes ansvar.

## Konsekvenser for sektoren

Dekningsgraden for barnehageplass vil trolig ikke bli vesentlig endret ved en deling. Det er heller ikke noe som tilsier at det blir mer krevende å oppfylle pedagognorm eller bemanningsnorm som følge av en deling av kommunen.

Alle kommuner har krav om å skille mellom rolle og funksjon som barnehageeier og barnehagemyndighet. Det kan bli en utfordring for en ny Søgne



kommune og ny Songdalen kommune å ha nok kapasitet og kompetanse til å ivareta begge roller.

Nye kommuner må gjøre en rekke tilpasninger for tjenester innen oppvekst som nå er samlet. Det gjelder f.eks. fagmiljøet innen kulturskole, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), barnevern og helsestasjon. Ved en deling må det etableres på nytt i nye kommuner, og en risikerer et svekket fagmiljø.

Ved en deling må det etableres nye avtaler og strukturer for utviklingsarbeid innen skole (DeKomp) og barnehage (ReKomp).

### **Barnevern og oppvekstreform**

Barnevernstjenesten for Kristiansandsregionen er en av Norges største barnevernstjenester.

Fordelen i dagens er at viktige tjenester for sårbare barn og unge er samlet i samme kommune. Det styrker muligheten for tverrfaglig og forebyggende innsats for å hjelpe barna og deres familier. Ved en deling må blant annet barnevern, PPT og forebyggende helsetjenester organiseres på nytt. Da er det risiko for at disse barna ikke får den helhetlige og samordnede hjelp, som er målet med hele oppvekstreformen.

### **Forebyggende helsetjenester**

I forebyggende helsetjenester inngår svangerskapsomsorg, helsestasjon, skolehelse, familieveiledning og barnefysio- og ergoterapi.

Vi har fått innspill om at det oppleves særlig utfordrende at det ikke lenger er helsestasjon fysisk plassert i Søgne. Dersom en deling fører til at en ny helsetasjon opprettes i Søgne, vil det kunne gi større nærhet til disse tjenestene.

Andre innspill viser til at dagens tjeneste har fått flere ansatte, større fagmiljø og bedre kvalitet.

### **Helse og mestring**

Det blir svært krevende å løse helse- og omsorgsbehovene i fremtiden med økende antall eldre med komplekse, behandlingstrengende tilstander. Dette krever omstilling og utvikling av nye løsninger. Sykehjemmenes viktigste funksjon blir å yte til dels avansert medisinsk hjelp når egenomsorgen ikke strekker til. Fleksibiliteten i forhold til å løse disse utfordringene vil være større i større kommuner.

En delingsprosess vil bremse det arbeidet dagens kommune gjør, for å kunne håndtere fremtidige behov.

Store og vanlige tjenester gis i stor grad nær der brukere bor, og vil kunne fortsette med små endringer etter en deling av kommunen. For mer spesialiserte og krevende tjenester basert på individuelle behov vil en deling ha større konsekvenser. Det er risiko for at en ny Søgne kommune og en ny Songdalen kommune vil få utfordringer med å etablere tilstrekkelig grad av tilpassede tilbud på alle områder.

Utfordringen med å rekruttere nødvendig kompetanse i helse- og omsorgssektorene er tydelig allerede i dag. Mindre fagmiljø kan føre til ytterligere utfordringer med å rekruttere og dekke behovet for fagkompetanse.

### **Legevakt og kommuneoverlege**

Det vil ikke være mulig å gå tilbake til tidligere ordning for legevakt i Søgne og Songdalen. Dette på grunn av nye krav i regelverket til organisering og kompetanse for legevakt. Dette har også sammenheng med samlet arbeidsbelastning for fastlegene.

Fagmiljøet for kommuneoverlegene vil bli svekket ved en deling. Mest utfordrende vil dette kunne bli for nye Søgne og nye Songdalen kommuner. Mange lovpålagte roller for kommuneoverlegen er krevende å ivareta med færre ressurser til funksjonen.

### **Presset på kommunene øker**

Redusert innsats fra familie og nærmiljø, flere eldre, økte rettigheter, krevende oppgaver overføres fra sykehusene, og ny kunnskap som muliggjør behandling, legger et stadig økende press på kommunen som tjenesteyter. Det gjøres i dag et stort arbeid i dagens kommune for å møte disse utfordringene.

Funksjonelle NAV-kontor vil kunne opprettes i hver kommune etter en deling, selv om de mindre kommunene vil ha mindre faglig bredde og robusthet enn dagens løsning .



# Konsekvensene av en deling for kultur og teknisk sektor

Dette er kapittel 4 i hovedrapporten

## Kultur og innbyggerdialog

Det var store forskjeller mellom de tre tidligere kommunene på kulturfeltet før sammenslåingen. Mye kan forklares med forskjell i kommune-størrelse, og at Kristiansand som landsdels-senter hadde flere roller som Songdalen og Søgne ikke hadde.

Alle de tre tidligere kommunene satset på kultur- og idrettstilbud til barn og unge, og det vil også nye kommuner kunne gjøre. Variasjonen og bredden i tilbudet fra kommunen vil derimot bli mindre ved en deling.

Dette gjelder særlig spesialiserte og spissede tilbud. Kulturskoletilbudet vil kunne bli smalere.

Mye av kulturtilbudet som i dag er i bykommunen Kristiansand vil også innbyggere i nabokommuner kunne benytte seg av.

Ved en deling vil fagmiljøet innen kultur og idrett bli svekket, og mindre kommuner vil ikke kunne opprettholde samme grad av ressurser til området som i dag. En står da i fare for å få en mindre kunnskapsdrevet utvikling på dette området i de mindre kommunene.

Dagens kommune har et kvalitetssikret system for kommunal tilskudsforvaltning. Det gir forutsigbarhet og likebehandling, og lag og foreninger i Søgne og Songdalen har fått tilgang til å søke på klart større pottar med midler enn før.

For de som i dag opplever søknadsprosessen som byråkratisk og lite fleksibel, vil lag og foreninger i nye Søgne og nye Songdalen kunne oppnå mer nærhet, men tilgangen til store tilskuddspotter i dagens kommune vil falle bort.

## By- og stedsutvikling

Størrelsen til dagens kommune gir viktige muligheter og fordeler gjennom større fagmiljøer, faglig bredde og nødvendig spisskompetanse.

Relevant fagmiljø gir mulighet for å spesialisere seg på ulike oppgaver, og ha utviklingskraft. På noen områder som byggesak, kan stort volum gi mulighet for å øke effektiviteten over tid. En deling vil splitte opp disse fagmiljøene.

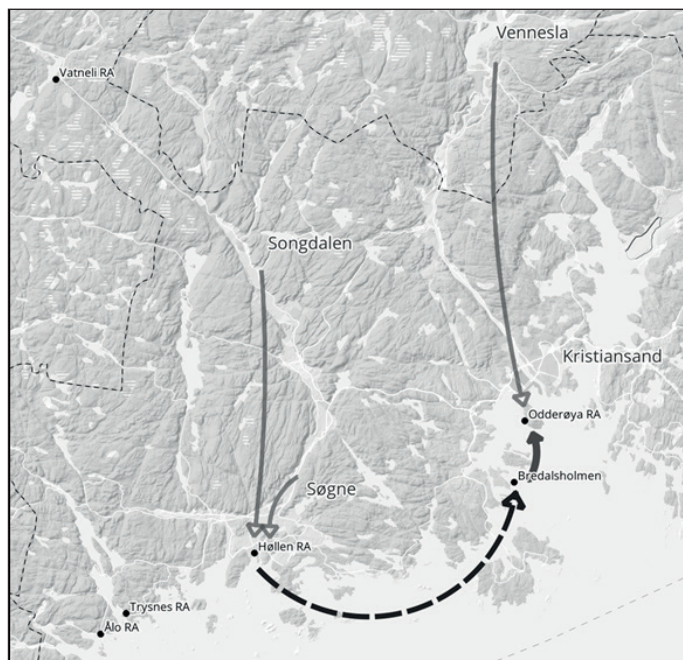
På ulike spesialoppgaver med lite volum som f.eks. geodata og landbruk vil interkommunalt samarbeid være ønskelig eller nødvendig etter en deling.

Kravene til planfaglig kompetanse i kommunene blir sterkere over tid, med stadig flere og mer omfattende planer, større krav til konsekvens-utredninger av planene, og til kunnskapsgrunnlaget for planarbeidet.

Klima- og naturkrisen krever omstillinger som vil merkes, og en ny kurs for utbyggingsmønster og arealbruk. Målrettet, solid faglig arbeid over tid er helt nødvendig for å få til omstilling, og nå nasjonale og regionale målsettinger.

Dagens kommune arbeider systematisk og godt med håndtering av klimagassutslipp, klimatilpasning, utbyggingsmønster og naturinngrep. Dette bidrar til å legge grunnlaget for samfunnsendring på avgjørende viktige områder, gjennom at region-senterkommunen går foran og utvikler løsninger. En deling vil svekke grunnlaget for dette arbeidet, og de mindre kommunene vil ha mindre muligheter til å løfte dette arbeidet hver for seg.

Prinsippskisse over beliggenheten av avløpsreanseanlegg og aktuelle overføringsledninger. Grå piler symboliserer eksisterende ledningsnett, heltrukket svart pil viser ledning under bygging, mens stiplet svart pil viser mulig framtidig overføring.



Det er så langt ikke vanlig at kommuner på størrelse med Søgne og Songdalen har klart å ta tak i disse utfordringene i samme grad som storkommunen.

For driftsapparatet ute i kommunen, er det også meldt at ulempene ved det større og mer byråkratiske systemet er tydelige. Det har vært overgangsproblemer i sammenslåingen. Pandemien har bremsert arbeidet med å innføre nye rutiner og utvikle felles kultur.

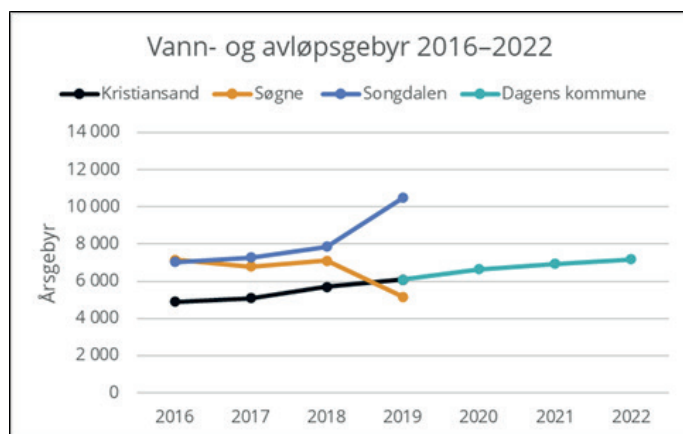
### Deling vil gi vesentlig høyere vann- og avløpsgebyrer for Søgne og Songdalen

Simuleringene av vann- og avløpsgebyr er laget for å vise hvordan en deling av kommunen isolert sett vil påvirke gebyrene, hvis alle andre forhold holdes uendret. Hensikten er ikke å forutsi nøyaktig beløp for hva gebyrene i de nye kommuner vil bli hvis en deling gjennomføres, men å få kunnskap om hvordan en deling vil virke.

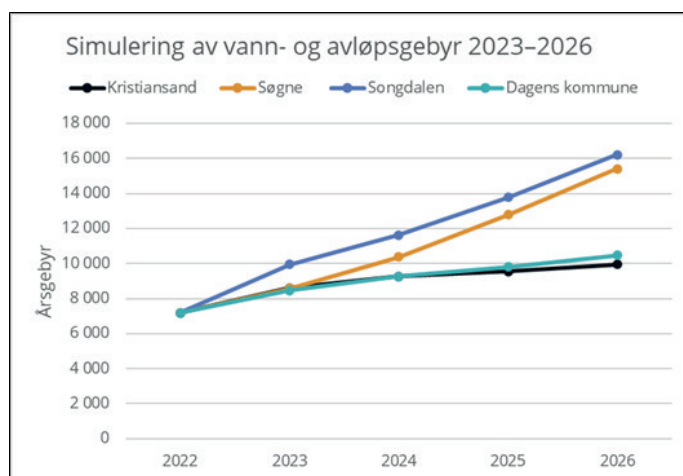
Hovedkonklusjonen er at en deling av kommunen vil gi klare økninger i vann- og avløpsgebyrene i Søgne og Songdalen, mens gebyrene i Kristiansand påvirkes relativt lite. De fleste signalene på området tyder på at kostnadene på feltet vil fortsette å øke i alle kommuner, og at det er klare stordriftsfordeler i sektoren.

Det lønner seg kort sagt å være mange til å dele på store investeringer.

Les mer utfyllende i kapittel 4.5.4 på [www.kunnskapsgrunnlag.no](http://www.kunnskapsgrunnlag.no)



Utviklingen i årsgebyr inkl. mva for vann- og avløp for en standard 120 kvm bolig, 2016–2022. Gebyrene i Søgne og Songdalen ble endret i 2019, for at alle tre kommunene skulle gå inn i det nye felles regnskapet med om lag like mye midler på selvkostfond pr innbygger. Fra 2020 har alle innbyggerne betalt samme gebyr vist ved blågrønn linje.



Årlig vann og avløpsgebyr inkl. mva for en 120 m<sup>2</sup> bolig i de tre tidligere kommunene 2023 – 2026, med samme drift og investering som i forslag til økonomiplan for 2023 – 2026 for dagens kommune. Dagens kommune og faktisk gebyr i 2022 vises som sammenligningsgrunnlag. Kilde: Kristiansand kommune.



# Kommunen som samfunnsutvikler

Dette er kapittel 5 i hovedrapporten

Kommunenes rolle som samfunnsutvikler handler om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand. Rollen favner videre enn de oppgavene en kommune er pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og er i stor grad basert på samarbeid med og mobilisering av aktører i og utenfor egen kommune. En stor regionsenterkommune som Kristiansand har også en rolle i å bidra til omstilling og nye løsninger i møte med de store utfordringene vi står overfor som samfunn.

De store kommunenes rolle som motor i dette arbeidet, i samarbeid med forskning og næringsliv, er av vesentlig betydning. De mindre kommunene vil normalt mangle både kompetanse og kapasitet til å møte disse oppgavene på egenhånd, og samarbeid der de store leder an kan være avgjørende.

## Innovasjon og nye løsninger

Kristiansand kommune legger vekt på omstillingsbehovet for å sikre økologisk, økonomisk og sosial bærekraft over tid, og har egne enheter som jobber systematisk med de sentrale problemstillingene. Kommunen har i 2022, etter kommunesammenslåingen og pandemien, kunnet konsentrere seg om å realisere det planlagte arbeidet. Over tid vil de kunne høste de ønskede gevinstene av innovasjonsarbeidet. Kommunens brede fagmiljø arbeider også godt med ny arealdel til kommuneplanen tilpasset utfordringsbildet, og har utviklet et ambisiøst og godt system for regnskap og budsjett for klimagassutslipp.

## Konsekvenser av en deling

Et vedtak om deling vil etter alt å dømme medføre at kommunens organisasjon blir innadventd i delingsperioden, og mindre aktiv i sin regionale utviklingsrolle. Erfaringene fra sammenslåingen viser dette, og bekymringen er tatt opp av næringslivet og statlige aktører som samarbeider med kommunen.

Agder er nå inne i et begrenset tidsvindu i det grønne skiftet, hvor beslutning om store etableringer med langvarige virkninger blir tatt. Det er risiko for at tapte muligheter nå vil medføre redusert økonomisk utvikling i en lengre periode. Det er ikke gitt at et slikt etterslep kan tas igjen i ettertid.

Sentrale medarbeidere har vært tungt belastet over tid gjennom både bygging av ny kommune og deretter håndtering av pandemien. Et vedtak om deling vil gi økt risiko for at kommunen mister nøkkelpersoner, og særlig innovasjonskompetanse.

Søgne og Songdalen vil ikke kunne ha spesialiserte utviklingsenheter etter deling, og Kristiansands gjennomføringskraft vil bli svekket.

En deling vil kunne bremse det omfattende og systematiske arbeidet Kristiansand nå gjør i forhold til oppfølging av alle FNs bærekraftsmål, og for klimagassutslipp spesielt. Delingen vil begrense kommunens evne til å gjennomføre nødvendige omstillinger i egen organisasjon på alle områder.

# Lokaldemokrati og innbyggerdialog

Dette er kapittel 6 i hovedrapporten

Demokrati er en kjerneverdi i det norske samfunnet. Den mest grunnleggende forståelsen av demokrati er at det er folket og folkeviljen som styrer, både nasjonalt og lokalt. Lokaldemokrati er både en betegnelse på den formelle lokale styringsystem og et demokratisk ideal.

Innbyggerne styrer lokalt først og fremst ved å stemme ved valg og ved å bli representert gjennom folkevalgte i kommunestyret/bystyret. I et lokaldemokrati kan innbyggerne delta og påvirke også utenom valg, ved å komme til orde i den offentlige debatten og bli hørt på andre måter.

## Konsekvenser av en deling

Det må etableres et nytt politisk system i hver av de nye kommunene. Det vil samlet sett innebære økte kostnader.

En deling vil påvirke geografisk representasjon i de nye kommunestyrene, men ikke andre faktorer som kjønn, alder, yrkesbakgrunn og etnisitet.

En deling kan ha positiv effekt på lokaldemokratiet ved at det blir flere folkevalgte som kan være tettere på lokalbefolkningen og lokalsamfunnet. For tette koblinger til lokalpolitikere i mindre kommuner kan føre til habilitetsutfordringer og svekket rettsikkerhet.

En prosess med deling kan føre til økt valgdeltakelse på grunn av stort engasjement. En deling så snart etter en sammenslåing kan imidlertid også føre til svekket tillit til det politiske system.

En ny Søgne kommune og/eller ny Songdalen kommune vil ha behov for interkommunalt samarbeid om oppgaver som i dag løses i Kristiansand kommune. Interkommunalt samarbeid gir mindre demokratisk styring, oversikt og mulighet for kontroll for kommunepolitikere.

Ved en deling vil en ny Søgne og/eller ny Songdalen kommune ikke ha tilgang på tilsvarende fagmiljø og apparat for demokratarbeid og kommunikasjon som i dagens kommune.

Frivillig sektor vil fortsette å være en sentral aktør for de nye kommunene etter en eventuell deling.

Ved en deling vil frivillige lag og foreninger i nye Søgne kommune og nye Songdalen kommuner miste muligheten til å søke midler fra store tilskuddspotter i Kristiansand.



# Kommuneøkonomien i nye kommuner etter deling

Dette er kapittel 7 i hovedrapporten

Framstillingen i kapittel 7 har som mål å beskrive hvordan de to eller tre nye kommunenes økonomi kan bli etter en deling. Vi ser her på de nye kommunene som virksomheter, og hvilken «bedriftsøkonomi» de vil få, med dagens ordninger og dagens inntektssystem for kommunene. De nye kommunenes inntektsside beskrives. Hvordan de nye kommunene vil fordele sitt handlingsrom mellom sektorene på utgiftsiden er ukjent og kan ikke foregripes nå. Det er usikkerhet knyttet til beregningene, og det er ikke mulig å gjøre en komplett økonomisk analyse av alle relevante forhold. Det er anslått fordeling av generelle driftsinntekter, netto finansutgifter og netto lånegjeld på tre kommuner for perioden 2022 – 2026.

De to første årene etter sammenslåingen har nye Kristiansand kommune hatt gode regnskapsresultater. Dette har gitt kommunen økte reserver på disposisjonsfond.

Gjennom 2020 og 2021 var veksten i folketallet høy, med henholdsvis 1,5% i tidligere Kristiansand, 1% i tidligere Songdalen og 4,5% i tidligere Søgne. Veksten for landet i samme periode var 1,1%.

Økt folketall gir både økte inntekter og økte utgifter for kommunene. Anslag for vekst i frie inntekter (skatt og rammetilskudd) fra 2019 til 2022 viser høyest økning for Søgne, etterfulgt av Kristiansand og Songdalen. Samtidig øker utgiftsbehovet også, f.eks. har Søgne en økning både i antall barn i barnehagealder og antall eldre over 67 år.

Dagens kommune har vedtatt et «lånetak» på 9 mrd. kr for den delen av lånegjelden som belaster kommunen. Vi har beregnet tilsvarende lånetak for hver kommune etter deling. Anslått gjeld ved utgangen av 2026 er beregnet med utgangspunkt i vedtatt økonomiplan 2023-2026. Denne viser at Kristiansand vil ha en gjeld på 103% av lånetaket, Søgne 91% og Songdalen 79%. Denne fordelingen

er ikke vesentlig endret siden før sammenslåingen. For en ny Søndalen kommune vil bygging av en eventuell ny skole øke gjelden betydelig.

Ved inngangen til 2023 er det økende usikkerhet knyttet til utviklingen i kommuneøkonomien. I kommunens regnskap for 2022 forventes et negativt netto driftsresultat, og det vedtatte årsbudsjettet for 2023 er strammere enn tidligere. Kommunen klarer ikke å oppfylle måltall om sentralt disposisjonsfond på 4% av brutto driftsinntekter ved utgangen av økonomiplanperioden 2023-2026.

Alle de tre sammenslåtte kommunene hadde god økonomisk styring frem til sammenslåingen. Det er ikke framkommet noen nye vesentlige forhold gjennom beregningene i kapittel 7 som gir store endringer i dette bildet. En ny Søgne og en ny Songdalen kommune vil ha økonomiske forutsetninger for å være egne kommuner.

De nye kommunenes viktigste utfordringer vil være knyttet til å levere tjenester og ha kompetanse over et bredt spekter av økende behov, og til å takle uforutsette hendelser, mer enn kommuneøkonomien i seg selv.

## Slik har vi jobbet

- Vi har vært opptatt av å ha en åpen og inkluderende prosess
- Vi har møtt ungdommens bystyre, og hørt på eldreråd og råd for funksjonshemmede
- Det har blitt gjennomført tre innspillmøter i kommunen, i Søgne, Songdalen og Kristiansand
- Flere intervjuer og møter har blitt avholdt
- Vi har mottatt en rekke skriftlige innspill
- På enkelte områder har vi innhentet ekstern fagkompetanse
- Vi har mottatt og lest mye skriftlig dokumentasjon
- Det har vært dialog med Kristiansand kommune og Kommunal- og distriktsdepartementet underveis
- Fullstendig oversikt over innspill, hvem vi har møtt og litteraturliste finnes under vedlegg på [Kunnskapsgrunnlag.no](http://Kunnskapsgrunnlag.no)



# Statsforvalteren i Agder

Hele kunnskapsgrunnlaget, samt enkeltrapporter finner du her:

[www.kunnskapsgrunnlag.no](http://www.kunnskapsgrunnlag.no)