Januar 2023

Statsforvalteren i Agder

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

Hele kunnskapsgrunnlaget, samt enkeltrapporter finner du her:

www.kunnskapsgrunnlag.no

Innholdsliste for hele kunnskapsgrunnlaget

1. Innledning
- 1.1. Bakgrunn og mandat for utredningen
- 1.2. Metode, datagrunnlag og usikkerhet
- 1.3. Konkretisering av problemstillingen og avgrensning av analysen

2. Beskrivelse av kommunen og regionen
- 2.1. Areal, geografi og næringsstruktur
- 2.2. Befolkningsstruktur
- 2.3. Arbeidspendling i Kristiansandsregionen
- 2.4. Utbyggingsmønster og samferdselskorridorer
- 2.5. Interkommunale løsninger og samarbeid i regionen og i fylket
- 2.6. Økonomiske virkninger av endret kommunestruktur i Kristiansand
- 2.7. Beskrivelse av Kristiansand kommunes organisasjon og virksomhet
- 2.8. Samfunnssikkerhet og beredskap
- 2.9. Interkommunale samarbeid og kommunens eierskap

3. Gjennomføring av en eventuell deling
- 3.1. Mulige prosesser og tidsplan for et vedtak om deling
- 3.2. Organisering av arbeidet med en deling etter at vedtak er fattet
- 3.3. Konsekvenser for IKT-systemet og digitale tjenester
- 3.4. Dokumentforvaltning og arkiv
- 3.5. Konsekvenser for ansattes arbeidsmiljø i en delingsprosess
- 3.6. Arbeidsrett – konsekvenser av en deling for ansatte
- 3.7. Tallfestede engangskostnader ved en deling

4. Konsekvensene av en deling for kommunen som tjenesteyter og myndighetsutøver
- 4.1. Innledning
- 4.2. Oppvekst
- 4.3. Helse og mestring
- 4.4. Kultur og innbyggerdialog
- 4.5. By- og stedsutvikling

5. Konsekvensene av en deling for kommunen som samfunnsutvikler
- 5.1. Kommunenes rolle som samfunnsutvikler
- 5.2. Kristiansand kommunes arbeid med samfunnsutvikling
- 5.3. Betydningen av Kristiansand som storby
- 5.4. Eksterne uttalelser relatert til Kristiansands rolle innen samfunnsutvikling
- 5.5. Konsekvenser av en kommunedeling

6. Konsekvensene av en deling for lokalt selvstyre og lokaldemokrati
- 6.1. Politisk organisering og det representative lokaldemokratiet
- 6.2. Nærdemokratiske ordninger og innbyggerinvolvering

7. Kommuneøkonomien i nye kommuner etter deling
- 7.1. Innledning
- 7.2. Konsekvenser for kommunale foretak og eierskap i interkommunale selskaper
- 7.3. Den økonomiske utviklingen 2017-2021 for tidligere kommuner og ny kommune
- 7.4. Økonomisk status for Kristiansand kommune ved utgangen av 2022
- 7.5. Anslag for fordeling av netto lånegjeld og disposisjonsfond per 31.12.2021
- 7.6. Anslag for utvikling i netto lånegjeld og disposisjonsfond for 2022-2026
- 7.7. Befolkningsutvikling
- 7.8. Fordeling av generelle driftsinntekter, netto avsetninger og netto finansutgifter
- 7.9. Endringer i utgiftsbehov
- 7.10. Andre forhold som kan få betydning for kommuneøkonomien ved en eventuell deling
- 7.11. Oppsummering – kommuneøkonomien i nye kommuner etter deling
- 7.12. Oversikt over vedlegg til kapittel 7

8. Oppsummering
- 8.1. Bakgrunn, mandat og kildegrunnlag
- 8.2. Omstillingsperioden
- 8.3. Langsiktige konsekvenser
- 8.4. Kommuneøkonomien i nye kommuner etter deling

Oversikt over alle vedlegg

1. Mandatet for utredningen
2. Oversikt over møter, intervjuer og skriftlige innspill
3. Befolkningsframskrivninger
4 a. Kommunens virksomhet og eierskap
4 b. Interkommunale samarbeid
5. Ålesunds søknad om kostnadsdekning
6 a. Notat om simulering av VA-gebyr
6 b. Vurdering av selvkostberegning
7. Vedlegg til økonomikapitlet
    - Vedlegg 7-1 Bevilgningsoversikt – drift (tall fra vedtatt budsjett 2022)
    - Vedlegg 7-2 Spesifisert fordeling av bevilgninger til budsjettområdene § 5-4, 4.ledd (tall fra vedtatt økonomiplan 2022-2025)
    - Vedlegg 7-3 Økonomisk oversikt etter art – drift (tall fra vedtatt budsjett 2022)
    - Vedlegg 7-4 Bevilgningsoversikt investering, inkl. spesifisert fordeling av post 1-4
    - Vedlegg 7-5 Økonomisk oversikt balanse
    - Vedlegg 7-6 Telemarksforsking – anslag for frie inntekter
    - Vedlegg 7-7 Telemarksforsking – endring i befolkningssammensetning og -framskrivninger
    - Vedlegg 7-8 Figurer som viser utviklingen i finansielle nøkkeltall (etter KOSTRAs definisjon) for tidligere kommuner og ny kommune for perioden fra 2017 til 2021
    - Vedlegg 7-9 Anslag for fordeling av generelle driftsinntekter 2022-2025
    - Vedlegg 7-10 Anslag for fordeling av netto finansutgifter 2023-2026
    - Vedlegg 7-11 Notat fra Kristiansand kommune datert 28.12.2022
    - Vedlegg 7-12 Notat fra Kristiansand kommune datert 06.01.2023
8. Litteraturliste

Statsforvalteren i Agder

Mandat og metode

Dette er kapittel 1 i hovedrapporten

Innhold

1. Innledning 4

1.1. Bakgrunn og mandat for utredningen 4

1.2. Metode, datagrunnlag og usikkerhet 4

1.3. Konkretisering av problemstillingen og avgrensning av analysen 6

Oppsummering av kapittel 1

Statsforvalterens fikk i brev av 17. juni 2022 i oppdrag fra KDD å gjennomføre en utredning som kartlegger og viser konsekvensene av å dele Kristiansand kommune til to eller tre nye kommuner. Det skal gå fram hvilke konsekvenser en deling kan få for de nye kommunene i et langsiktig perspektiv, herunder økonomiske forutsetninger for å være egne kommuner. Utredningen skal være et kunnskapsgrunnlag for innbyggere og kommunestyre, som skal foreligge før innbyggerhøring og beslutning om kommunen skal deles eller ikke.

- Kildegrunnlaget er dokumentstudier, intervjuer, innspillsmøter, mottatte skriftlige innspill, bidrag fra kommunen, data fra inntektssystemet for kommunene, KOSTRA og Statistisk sentralbyrå. I tillegg er det bidrag fra statsforvalterens egne fagavdelinger basert på embetets kunnskap om kommunene.
- Utredningsarbeidet er utført av Statsforvalterens egne medarbeidere, med tillegg av noen eksterne bidrag til økonomiske beregninger mm.
- Statsforvalteren har lagt vekt på en åpen prosess, hvor et bredt spekter av synspunkter er hørt og tatt med i grunnlaget for utredningen. Kunnskapsgrunnlaget presenterer Statsforvalterens samlede vurderinger basert på dette brede grunnlaget.
- 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.

1. Innledning

1.1. Bakgrunn og mandat for utredningen

Stortinget vedtok i 2017 å slå sammen flere fylker og kommuner i Norge til nye større enheter. I noen tilfeller var det ikke lokal enighet om sammenslåing. Vedtaket om å slå sammen kommunene Søgne, Songdalen og Kristiansand til en ny kommune med ikrafttredelse 1. januar 2020, var en del av denne beslutningen. Etter Stortingsvalget 2021 åpnet regjeringen Støre for at tvangssammenslåtte kommuner og fylker kunne deles opp igjen, dersom de ønsket det. Kommunal og moderniseringsdepartementet informerte i eget brev av november 2021 om saksgangen til de aktuelle kommunene. Kristiansand var en av disse kommunene. Bystyret i Kristiansand vedtok 1. desember 2021 å ikke igangsette prosess for mulig deling av Kristiansand kommune.

7. juni 2022 la Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) fram en pressemelding og orienterte om at departementet hadde besluttet å benytte sin initiativrett etter inndelingsloven til å utrede deling av Kristiansand kommune. Beslutningen kom som følge av at innbyggere i tidligere Søgne og Songdalen kommuner fremmet et innbyggerinitiativ overfor departementet om at Søgne og Songdalen igjen skulle bli egne kommuner.

I brev datert 17. juni 2022 ga departementet Statsforvalteren i Agder i oppdrag å gjennomføre utredningen, jf. vedlegg 1 i denne rapporten.

1.2. Metode, datagrunnlag og usikkerhet

Statsforvalterens oppdrag er å gjennomføre en utredning som kartlegger og viser konsekvensene av å dele Kristiansand kommune til to eller tre nye kommuner. Det skal gå fram hvilke konsekvenser en deling kan få for de nye kommunene i et langsiktig perspektiv, herunder økonomiske forutsetninger for å være egne kommuner. Utredningen skal være et kunnskapsgrunnlag for innbyggere og kommunestyre. Utredningen skal foreligge før innbyggerhøring og beslutning om kommunen skal deles eller ikke.

Statsforvalteren har utført hoveddelen av utredningsarbeidet med egne medarbeidere. Noen mindre bidrag til økonomiske beregninger og grafisk tilrettelegging er utført av eksterne.

Kildegrunnlaget er dokumentstudier, intervjuer, innspillsmøter, mottatte skriftlige innspill, noen bidrag fra kommunen, data fra inntektssystemet for kommunene, KOSTRA og Statistisk sentralbyrå. I tillegg er det bidrag fra statsforvalterens egne fagavdelinger basert på embetets kunnskap om kommunene. Fagavdelingenes vurderinger vil bygge på bl.a. tilsynsrapporter og klagesaksbehandling både i de tre tidligere kommunene, og i nåværende kommune. Statsforvalterembetet har løpende tett kontakt med kommunene i Agder, og kjenner kommunene og tjenesteleveransene på disse områdene relativt godt.

Det er gjennomført innspillsmøter med aktuelle aktører og interessegrupperfor å sikre at flest mulig perspektiver er kommet fram i arbeidet. På grunnlag av det brede perspektivet innspillsmøtene la grunnlag for, ble det valgt ut noen områder og eksempler for en mer inngående drøfting.

Det sentrale i denne rapporten er å beskrive konsekvensene av å dele dagens kommune. Vi vurderer to alternative veier framover. Den ene veien er å fortsette som nå med dagens kommune uten deling, den andre er å dele kommunen i to eller tre kommuner. Konsekvensene av deling er forskjellen mellom disse to veiene. Det er åpenbart knyttet mange usikkerheter til en analyse som prøver å beskrive framtida. En del av konsekvensutredningen er å vurdere om en deling av kommunen gjør det lettere eller vanskeligere å møte de utfordringer som måtte komme.

Statsforvalterens mål for utredningen er å gi et best mulig kunnskapsgrunnlag for de valg og beslutninger innbyggere og kommunestyrerepresentanter eventuelt skal gjøre. Vi har vært opptatt av å få med barn og unges perspektiv i utredningen. Det framtidige samfunnet, enten det blir en, to eller tre kommuner, skal være for dem som er unge i dag. Det er dagens unge som skal utgjøre de framtidige bidragsyterne og være brukere av kommunens tjenester. Det er også dagens unge som skal være de framtidige kommunenes velgere, frivillige og folkevalgte. Samtidig er det åpenbart at hensynet til alle befolkningsgrupper må ivaretas.

Det er viktig å merke seg at den nye sammenslåtte kommunen på grunn av pandemien ikke har fått fullført planlagte prosesser i sammenslåingen. Den sammenslåtte kommunen har heller ikke hatt noen helt normale driftsår hverken i 2020, 2021 eller 2022. En kommunesammenslåing er ikke endelig fullført hverken på to eller tre år, selv uten pandemi. Dette forholdet vil bli drøftet der vi mener det er et viktig moment ved tolkning av budsjett- og regnskapstall mm.

Mange av de langsiktige konsekvensene vi skal beskrive, vil bli påvirket av framtidige politiske prioriteringer og valg i både kommune og Regjering og Storting. Vi har derfor vektlagt å illustrere handlingsrommet i de nye kommunene innenfor de langsiktige styringssignaler og perspektiver som foreligger.

Det interkommunale samarbeidet har i lang tid vært omfattende og tett i Kristiansandsregionen. Hvilke samarbeid som eventuelt vil være aktuelt å videreføre eller etablere etter en deling har stor betydning for eventuelle nyopprettede kommuner, og for tjenestene deres til innbyggerne.

Vedlegg 2 viser en oversikt over de innspillsmøtene som er avholdt i utredningsarbeidet, intervjuer som er gjennomført, og skriftlige uttalelser som er mottatt.

1.3. Konkretisering av problemstillingen og avgrensning av analysen

Problemstilling

I tråd med mandatet fra KDD er tiltaket vi konsekvensutreder *«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»*.

Det er avklart at alternativet med en sammenslåing av Søgne og Songdalen til en kommune uten Kristiansand ikke er en del av vårt mandat, og vi har derfor ikke gått nærmere inn på dette.

Noen forutsetninger for kunnskapsgrunnlagets bruk av tallfestede beregninger:

- Vi benytter middelalternativet i SSB sine befolkningsframskrivinger i hele arbeidet.
- Den tallfestede analysen i kapittel 7 av økonomiske konsekvenser for kommunenes framtidige handlingsrom etter en deling er gjennomført med økonomiplan 2022 – 2025 for dagens kommune som grunnlag. Ved avslutningen av arbeidet forelå også vedtatt økonomiplan for 2023 – 2026, og noen data basert på denne er også benyttet. Beregningene utføres som om delingen var gjennomført ved inngangen til 2022. Dette er den vanlige måten å gjøre det på, for å benytte tilgjengelig tallgrunnlag på beste måte, og minimere usikkerheten i beregningene.
- Mandatet sier «*Det bør gå fram hvilke konsekvenser en deling kan få for de nye kommunene i et langsiktig perspektiv, herunder økonomiske forutsetninger for å være egne kommuner.»* I drøftingen av resultatene vil vi derfor så langt mulig gi vurderinger for en lengre tidshorisont, basert på beregningene for 2022-2026.
- For å kunne vurdere ulike konsekvenser av å gjennomføre en deling, er det nødvendig å forutsette en mulig tidslinje for en eventuell gjennomføring. Mange innbyggere og ansatte i kommunen etterspør også informasjon om dette. Slik avklaring av videre prosess foreligger ikke. Statsforvalteren har derfor lagt til grunn noen foreløpige forutsetninger for arbeidet, som presenteres i kapittel 3. Endringer i disse forutsetningene ved tidligere eller senere tidspunkt for henholdsvis vedtak om deling og iverksetting, drøftes som en usikkerhetsfaktor.

Noen sentrale begreper

- De norske kommunene er generalistkommuner. Dette innebærer at alle kommuner skal imøtekomme de samme kravene når det gjelder tjenester til innbyggerne, planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet, oppgavene som myndighetsutøver og ivaretakelse av demokratiske funksjoner, uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur, eller andre kjennetegn.
- Vi skiller mellom stedbundne og ikke-stedbundne tjenester. Det er stor forskjell på konsekvensene en deling vil få f.eks. for lærerkollegiet ved en skole (stedbundet tjeneste) og for ulike fagstaber i sentraladministrasjonen (ikke-stedbundet tjeneste) i en kommune.
- Norske kommuner er svært kompliserte organisasjoner, med mange og ulike roller og oppgaver. En vanlig inndeling er å si at kommunenes oppgaver faller innenfor fire roller. Disse er myndighetsutøver, tjenesteyter, samfunnsutvikler og lokaldemokratisk arena.

- Myndighetsutøvelse er utmåling av tjenester til en part i form av et enkeltvedtak, med hjemmel i lov eller forskrift.
- Tjenesteproduksjon er å yte den aktuelle tjenesten i det volum og med den kvalitet som vedtaket regulerer.
- Kommunenes rolle som samfunnsutvikler handler blant annet om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand.
- Kommunene i Norge er sterkt knyttet til demokratiske verdier og en demokratisk tradisjon. Det kommunale selvstyret er nå skrevet inn i grunnloven. Staten kan ikke styre eller instruere kommunene uten å ha hjemmel for det i lov. Kommunen arrangerer valgene i Norge. Kommunenes demokratiske rolle har blitt viktigere ettersom velferdssystemet i stadig større grad har blitt bygget opp rundt kommunen som ansvarlig for stadig større deler av offentlige fellesytelser. Kommunene sikrer innbyggerne bedre innflytelse over egen hverdag. At innbyggerne har anledning til selv å velge sine lokale politiske ledere og å stille dem til ansvar for deres innsats, er en del av kjernen i hele vårt demokratiske system.

Denne fire-delingen av kommunenes oppgaver er lagt til grunn for struktur og disposisjon i kunnskapsgrunnlaget. I drøftingene tar vi utgangspunkt i kjente hensyn og verdier knyttet til hver av disse, som eksempelvis rettssikkerhet i myndighetsutøvelsen og økonomisk effektivitet i driften av tjenester.

Statsforvalteren i Agder

Beskrivelse av kommunen og regionen

Dette er kapittel 2 i hovedrapporten

Innhold

2. Beskrivelse av kommunen og regionen 4

2.1. Areal, geografi og næringsstruktur 4

2.2. Befolkningsstruktur 7

2.3. Arbeidspendling i Kristiansandsregionen 11

2.4. Utbyggingsmønster og samferdselskorridorer 13

2.5. Interkommunale løsninger og samarbeid i regionen og i fylket 19

2.6. Økonomiske virkninger av endret kommunestruktur i Kristiansand 20
2.6.1. Innledning 20
2.6.2. Om modellen 20
2.6.3. Beregnede kostnader ved å dele kommunen 22
2.6.4. Hvordan skal vi tolke disse resultatene? 23

2.7. Beskrivelse av Kristiansand kommunes organisasjon og virksomhet 24
2.7.1. Kommunens organisasjon 24
2.7.2. Ansatte i kommunen 26
2.7.3. Ny kommune fra 2020 29
2.7.4. Samfunnsmessige utfordringer framover 31

2.8. Samfunnssikkerhet og beredskap 34
2.8.1. Kommunens ansvar for beredskap 34
2.8.2. Organisering av beredskap 35
2.8.3. Statsforvalterens erfaring 36
2.8.4. Oppsummering 37

2.9. Interkommunale samarbeid og kommunens eierskap 37

Oppsummering av kapittel 2

Kapitlet beskriver utfordringsbildet vi står overfor som samfunn og hvordan det utfordrer kommunal sektor. Kapittelet omtaler mer konkret geografi, befolkning, samferdsel og utbyggingsmønster i Kristiansandsområdet. Utviklingen i interkommunalt samarbeid og felles areal- og transportplanarbeid i regionen er beskrevet, og kommunens administrative organisering inkludert eierskap mm. er kort presentert. Viktige momenter er:

Utfordringsbildet vi som samfunn står overfor omfatter:

- Store endringer i befolkningen – flere eldre og færre i arbeid
- Synkende oljeinntekter og synkende arbeidsproduktivitet
- Naturkrise - tap og utarming av arter og økosystemer
- Klimakrise – økte skadekostnader på grunn av endret klima, og økte tiltakskostnader for å redusere utslipp, økt migrasjon på grunn av klimaflyktninger i fattige land.
- 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.
- Godt samarbeid, sterke og robuste 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 har alene 37% av fylkets innbyggere og er en landsdelshovedstad i Agder.
- Kristiansand er det sentrale transportknutepunktet på Agder, hvor flyplass, fergehavn, jernbane og hovedvegnett møtes.
- Kristiansand kommune er en stor og kompleks organisasjon med i størrelsesorden 10.000 ansatte. Brutto omsetning inkludert inntekter i områdene er om lag 10 mrd. kr.
- Hele Kristiansandsregionen utgjør et tett integrert byområde preget av utstrakt interkommunalt samarbeid.
- 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.
- Utbyggingsmønster med knutepunktutvikling, transportkorridorer og kollektivsatsing er bygd på et felles grunnlag i regional plan vedtatt i 2011.

2. Beskrivelse av kommunen og regionen

2.1. Areal, geografi og næringsstruktur

Kristiansand kommune ligger sentralt plassert i Agder, og er med 37% av innbyggerne den klart største av fylkets 25 kommuner. Kommunen grenser i vest til Lindesnes kommune, i nord til Vennesla og Birkenes, og i øst til Lillesand kommune. Landarealet er om lag 600 km^2og utstrekningen om lag 40-45 kilometer mellom ytterpunktene, jf. kartet i figur 2.1. Som vist i tabell 2.1 er det korte avstander og reisetider mellom rådhusene i de tre tidligere kommunene. Busstilbudet på strekningene er rimelig godt, med unntak av reisen mellom Nodeland og Tangvall som ikke er prioritert busslinje. Det er mulig å ta toget fra Nodeland til Kvadraturen. Turen tar 10 minutter og det er for tiden åtte avganger på en typisk hverdag.

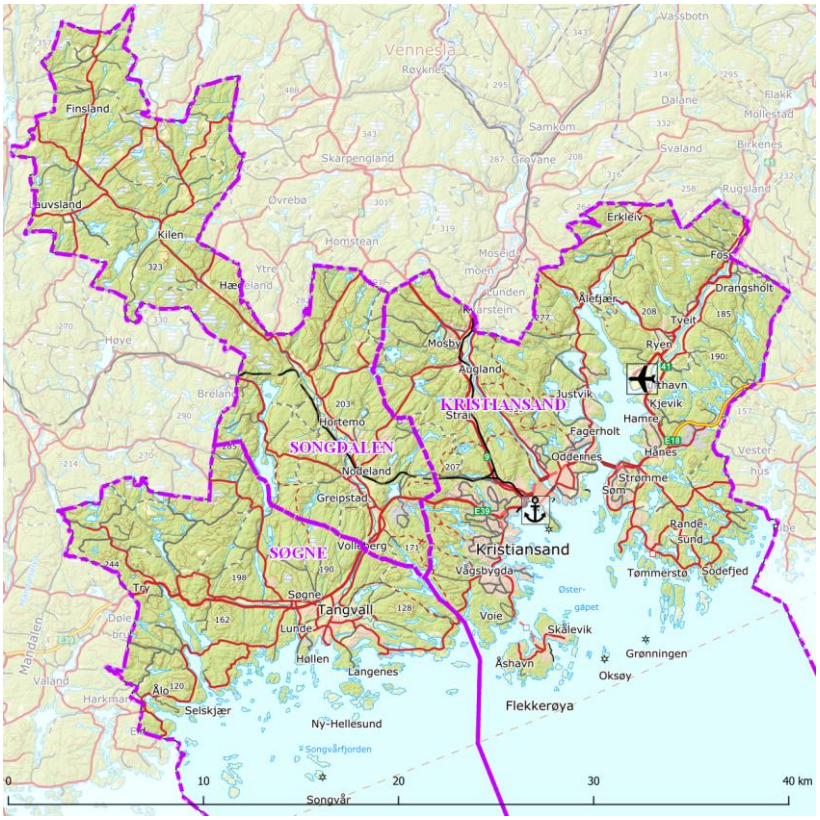
Arealmessig utgjør tidligere Søgne og Songdalen 58% av dagens kommune. Kommunen består av 75% skog, 4% jordbruksareal, nesten 8% bebyggelse/vei og 13% annet markslag. Høyeste punkt er Havsåsknotten på 414 moh, som ligger lengst nord i Finsland i tidligere Songdalen kommune. De viktigste jordbruksarealene ligger i Søgne, Songdalen og i Tveit, jf. figur 2.2. Hagebruk med bær og grønnsaker er viktig i alle tre områdene, mens husdyrholdet med melk- og kjøttproduksjon har tyngden i Finsland, nord i Songdalen. Kommunen har bynære friluftsområder og en flott skjærgård med den lengste kystlinjen i Agder.

Tabell 2.1: Avstand langs vei mellom rådhusene i tidligere Søgne, Songdalen og Kristiansand kommune og reisetiden mellom dem. Kilde: Google maps, 2022, uten ny motorvei.

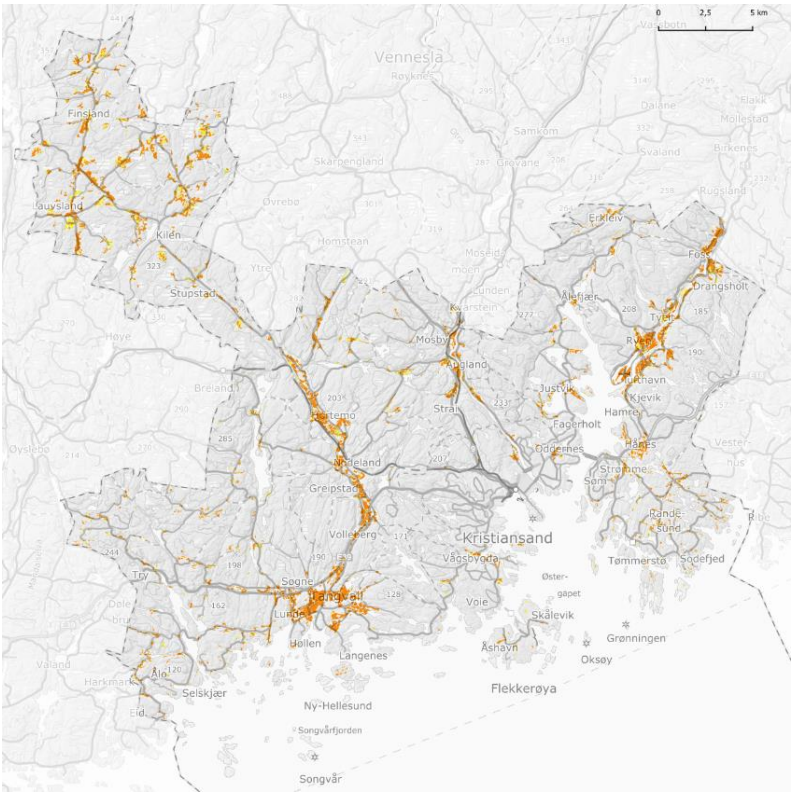
Avstander i km og reisetider i minutter					
Fra	**Til**	**Avstand**	**Bil**	**Sykkel**	**Buss**
Søgne rådhus, Tangvall	**Songdalen rådhus, Nodeland**	**8 km**	**11 min**	**26 min**	**31 min**
Kristiansand rådhus, Kvadraturen	**Songdalen rådhus, Nodeland**	**12 km**	**18 min**	**50 min**	**22 min**
Kristiansand rådhus, Kvadraturen	**Søgne rådhus, Tangvall**	**16 km**	**22 min**	**63 min**	**29 min**

Kristiansand er Norges femte største by, og er et viktig transportknutepunkt i Agder med flyplass, jernbane, E18/E39, ferjeforbindelser til Danmark og Nederland og en av landets største havner. Kristiansand er landsdelssenter i Agder og vertskommune for viktige funksjoner som for eksempel Kilden teater og konserthus, Sørlandet sykehus, Universitetet i Agder, og ulike statlige og regionale virksomheter. Kommunen har et variert næringsliv og næringsklynger innen olje- og gassteknologi og prosessindustri.

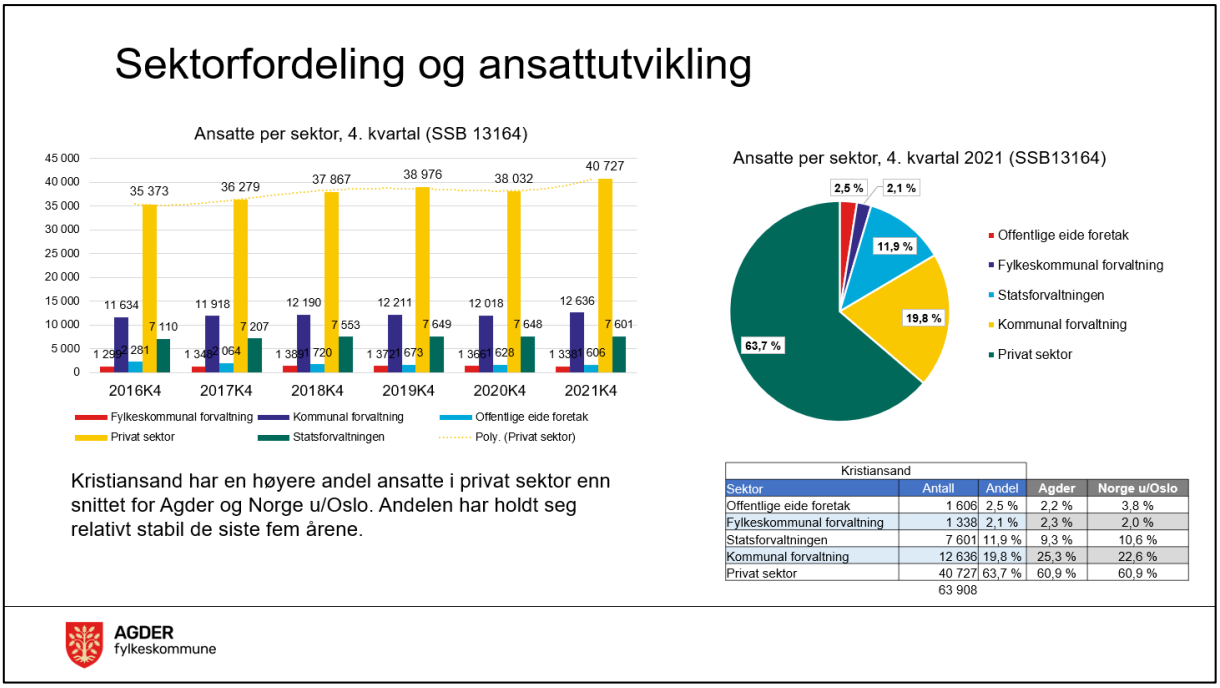
Kommunen står for en betydelig del av verdiskapingen på Agder. Som vist i figurene 2.3 og 2.4 arbeider 36% i offentlig sektor, og 64% i privat. De største næringsgruppene i privat sektor er varehandel, bygg- og anleggsvirksomhet, og industri. Inkluderer vi også offentlig sektor, er helse- og sosialtjenester en stor sektor. Jord- og skogbruk og fiske har lange tradisjoner i kommunen og primærnæringene er fortsatt viktige.



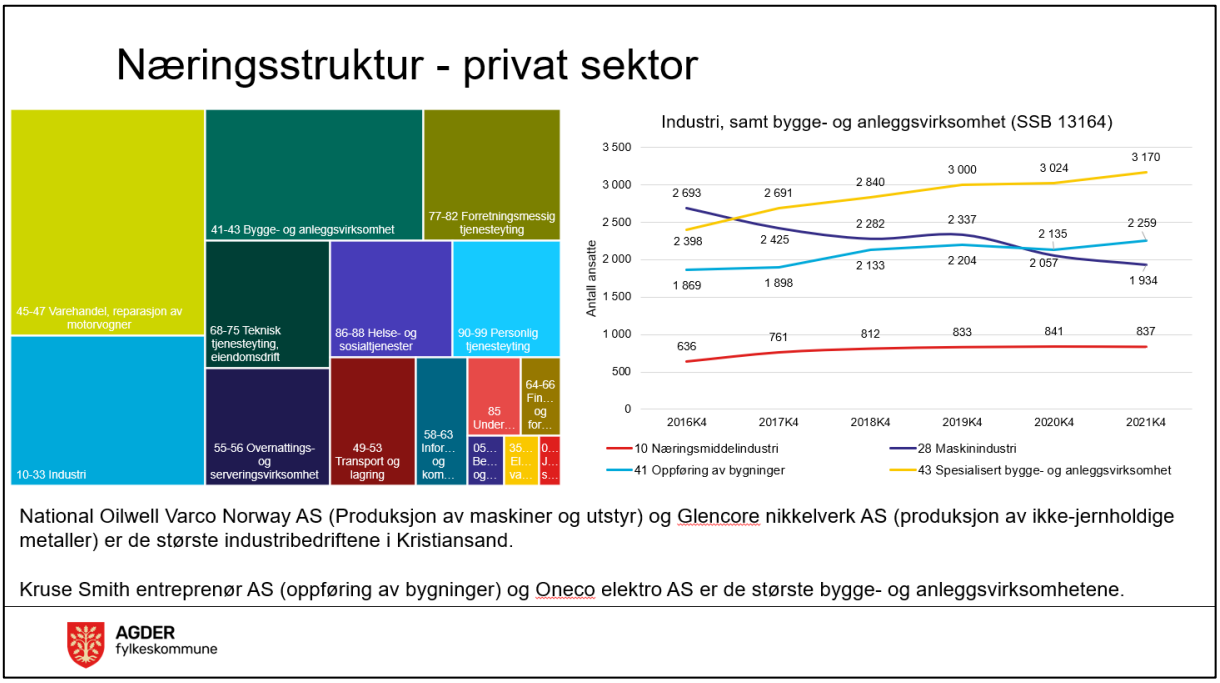
Figur 2.1: Oversikt over dagens Kristiansand kommune, med gamle kommunegrenser mellom Søgne, Songdalen og Kristiansand i lilla. Kilde: Egen framstilling/Norgeskart.



Figur 2.2: Jordbruksareal i kommunen. Kilde: NIBIO, karttjenesten AR5



Figur 2.3: Sysselsetting fordelt på sektor i Kristiansand kommune. Kilde: Agder fylkeskommune/Agdertall



Figur 2.4: Næringsstruktur i privat sektor i Kristiansand kommune. Kilde: Agder fylkeskommune/Agdertall

2.2. Befolkningsstruktur

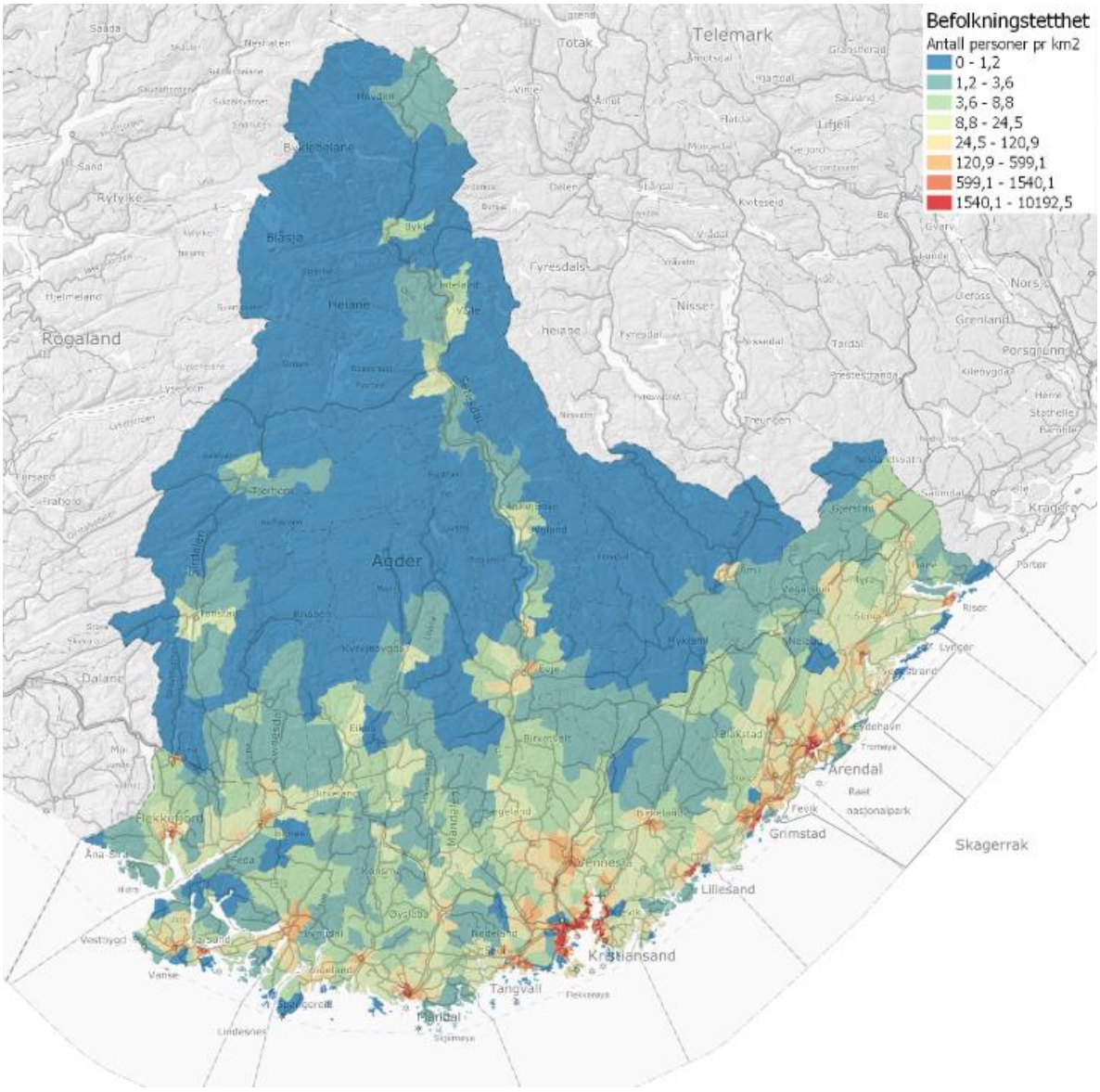
Tabell 2.2 nedenfor viser de nyeste befolkningstallene. Ved kommunesammenslåingen i 2020 ble samlet innbyggertall vel 110.000. Av dette bidro Songdalen med 6%, Søgne med 10% og Kristiansand med 83%. Kommunen som helhet har vokst med 3% på de tre årene fra 1/1-2019 til 1/1-2022. Tallene for hver av de tidligere kommunene pr 1. juli 2021 er hentet fram for denne rapporten av Telemarksforskning. Det er interessant å se at det synes å være en ekstra sterk vekst i Søgne. Hele 5,2% flere innbyggere på 2,5 år er et svært høyt tall, og har sannsynligvis sammenheng med at nye boligområder har vært innflyttingsklare i perioden. Søgne øker derfor sin andel av innbyggerne i dagens kommune fra 10,3% til 10,7%.

Tabell 2.2: Befolkningsutviklingen i dagens kommune og de tidligere kommunene 2019-2022. Kilde: SSB og Telemarksforskning.

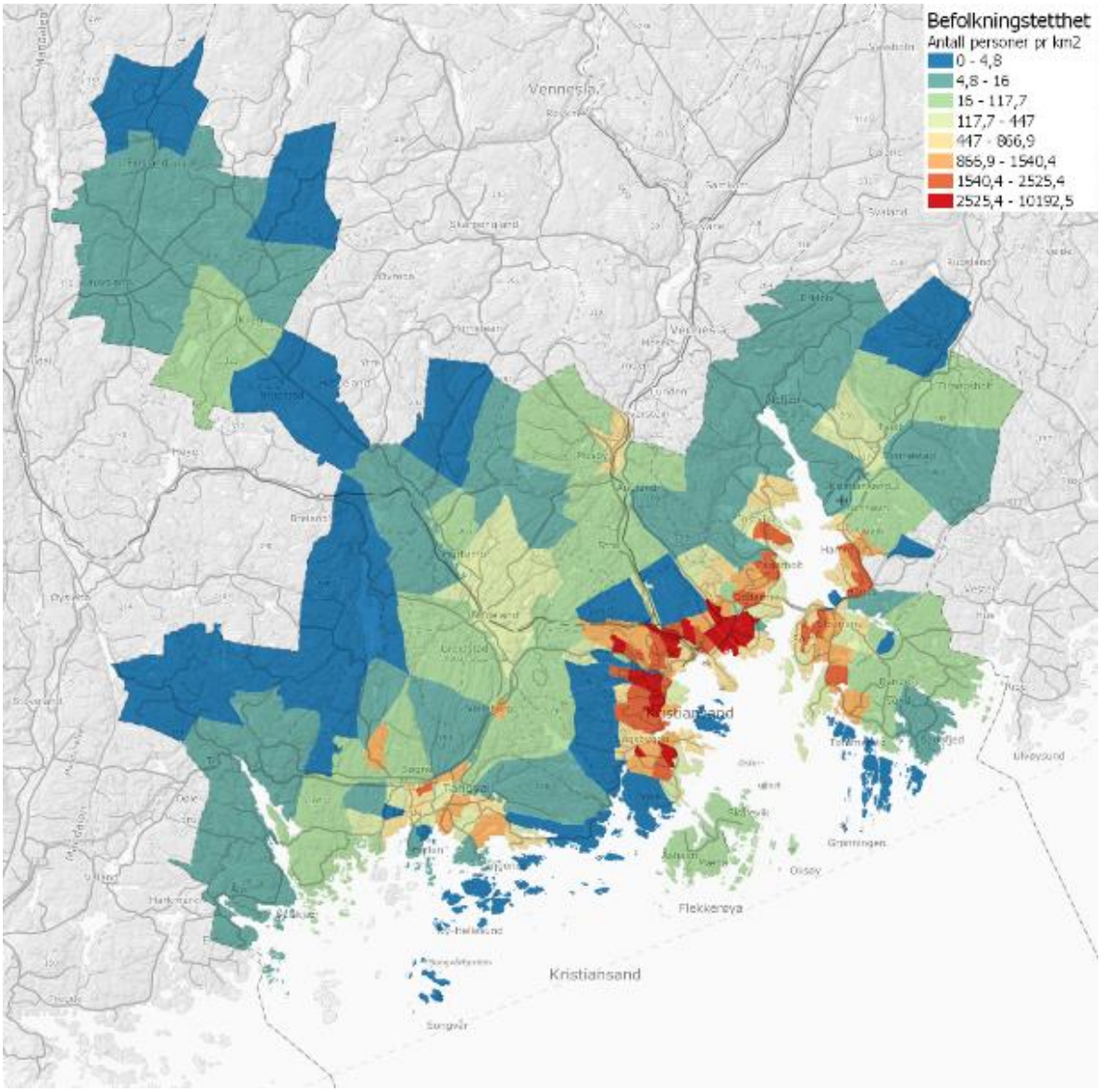
Område	Telletidspunkt	Innbyggere i alt	Andel	Vekst
4204 Kristiansand 2020	01.01.2022	113 737		103,0 %
4204 Kristiansand 2020	01.07.2021	112 544	100,0 %	102,0 %
1001 Kristiansand 2019	01.07.2021	93 732	83,3 %	101,6 %
1017 Songdalen 2019	01.07.2021	6 813	6,1 %	101,6 %
1018 Søgne 2019	01.07.2021	11 999	10,7 %	105,2 %
1001 Kristiansand 2019	01.01.2019	92 282	83,6 %	100,0 %
1017 Songdalen 2019	01.01.2019	6 706	6,1 %	100,0 %
1018 Søgne 2019	01.01.2019	11 403	10,3 %	100,0 %
Sum 2019	01.01.2019	110 391	100,0 %	100,0 %

Agder har 311.000 innbyggere i 2022. Bosettingsmønsteret viser en tydelig fordeling, der hovedtyngden av befolkningen er konsentrert langs kysten. Begrepet «Agderbyen» brukes om by-båndet fra Mandal til Arendal, jf. figur 2.5. Figur 2.6 viser samme forhold internt i kommunen.

Både SSB og Telemarksforskning har laget prognoser for veksten i folketallet framover i tid. I vedlegg 3 er dette beskrevet og gitt en kort drøfting. Disse befolkningsframskrivningene er referert til bl.a. i kapittel 4 og 7.



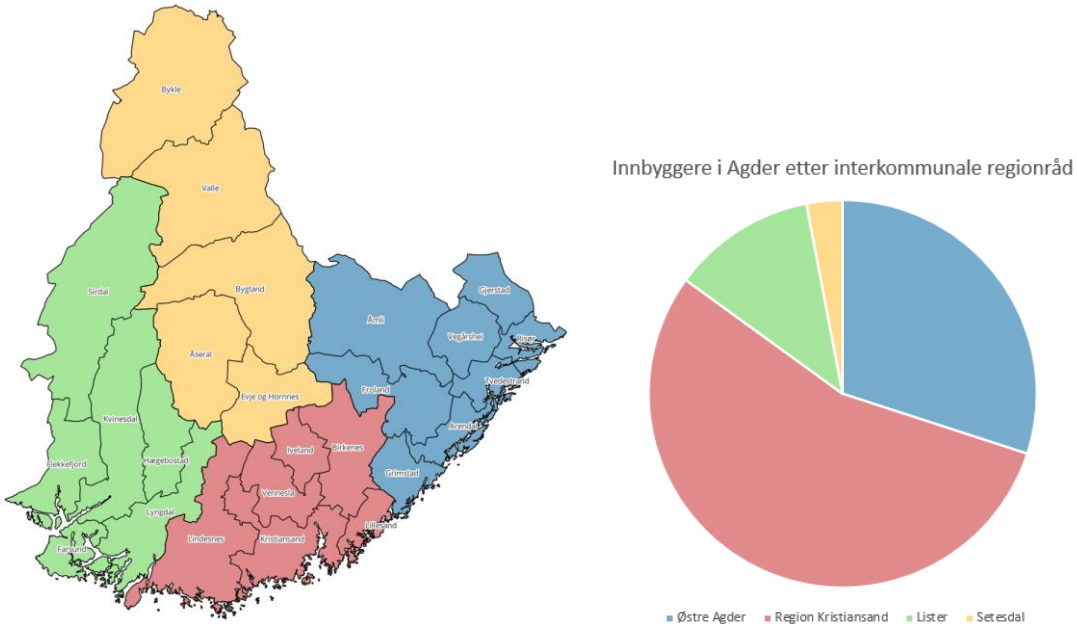
Figur 2.5: Befolkningstettheten i Agder, pr. 1.1.2022. Kilde: Befolkning på grunnkrets, SSB.



Figur 2.6: Befolkningstetthet på grunnkretsnivå i Kristiansand pr 1.1.2022. Kilde: Befolkning på grunnkrets, SSB.

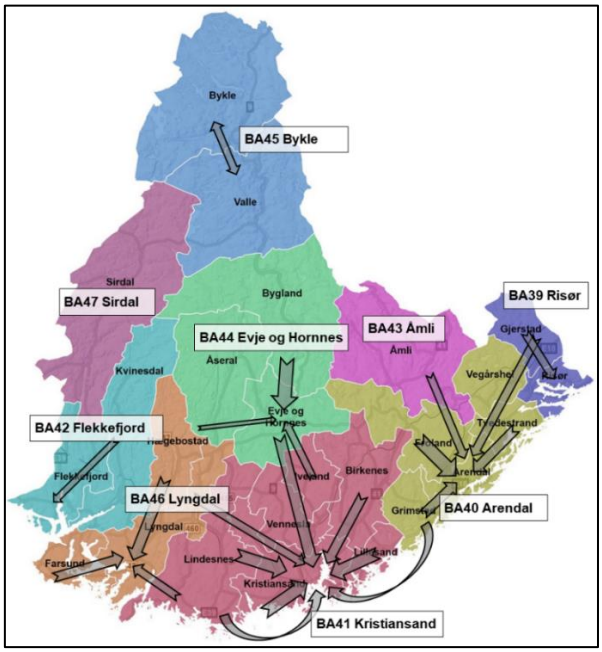
Kristiansand har alene 37% av fylkets innbyggere. De fire største kommunene (Kristiansand, Arendal, Grimstad og Lindesnes) har samlet 66% av innbyggerne, mens de 10 minste kommunene til sammen har 5% av innbyggerne i fylket. Etter en eventuell deling vil Søgne være nr 6 og Songdalen nr 10 etter innbyggertall av de 27 kommunene

Agders 25 kommuner er fordelt på fire interkommunale regioner, som vist i figur 2.7. De seks kommunene i Kristiansandsregionen har 55% av innbyggerne, de åtte i Østre Agder har 30%, de seks i Lister har 12%, mens de fem kommunene i Setesdal regionråd har 3% av innbyggerne i fylket



Figur 2.7: De fire interkommunale regionrådene 4 regionene i Agder, og fordelingen av befolkningen mellom disse. Kilde: egen framstilling/SSB.

Figur 2.8 viser inndelingen i felles bo- og arbeidsmarkeder for Agder. Dette er en nasjonal inndeling etter faste kriterier, sist oppdatert av Transportøkonomisk institutt i 2019. Disse BA-regionene følger samme grenser som de interkommunale regionene, men med en noe større under-oppdeling i de tre minste regionene. Pilene i kartet viser de viktigste pendlingsstrømmene i hver av regionene.



Figur 2.8: Bo- og arbeidsmarkedsregioner i Agder, med de viktigste pendlingsstrømmene. Kilde: Agder fylkeskommune/Agdertall, basert på TØI 1713/2019.

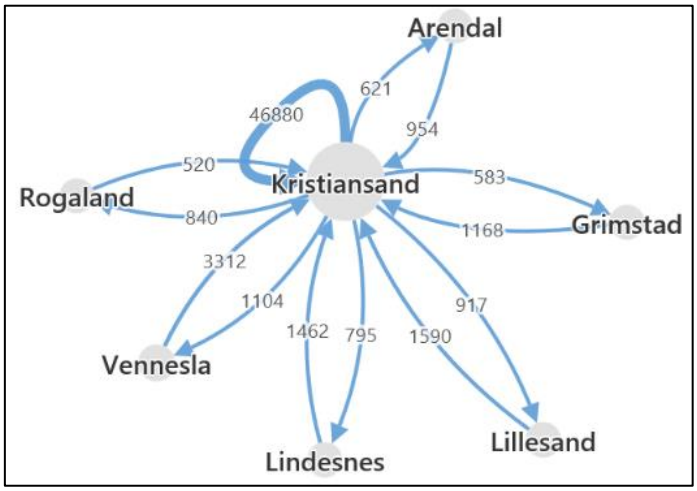
2.3. Arbeidspendling i Kristiansandsregionen

Kristiansand er senterkommune for region Kristiansand, og har i tillegg en rolle som senter på Agder. Samtlige 24 andre kommuner i fylket har innbyggere som pendler til jobb i Kristiansand. Som vist i tabell 2.3 utgjør kommunene i region Kristiansand et integrert felles bo- og arbeidsmarked. Tabellen viser at Vennesla har 7353 innbyggere som er i jobb på telletidspunktet, og av disse var det altså hele 45% som pendlet til arbeid i Kristiansand. Det nyeste medlemmet i regionen er Lindesnes med 13% som pendler til Kristiansand. Det er grunn til å tro at tallet for Lindesnes vil øke over tid, etter hvert som folk innretter seg etter den vesentlig reduserte reisetiden mellom Mandal og Kristiansand med ny motorvei. Andre høye tall som ikke vises i tabellen, er 20% pendling fra Iveland til Vennesla, og 10% fra Birkenes til Lillesand.

Tabell 2.3: Arbeidspendling innen region Kristiansand per 4. kvartal 2021. Kilde: SSB.

	Bosatte arbeidstakere	Antall som jobber i Kristiansand	Andel som jobber i Kristiansand
4204 Kristiansand	55 900	46 880	84 %
4205 Lindesnes	10 927	1 462	13 %
4215 Lillesand	5 478	1 590	29 %
4216 Birkenes	2 554	649	25 %
4218 Iveland	646	174	27 %
4223 Vennesla	7 353	3 312	45 %

Figur 2.9 synliggjør de viktigste pendlingsstrømmene inn til og ut av Kristiansand totalt sett. 84 % av sysselsatte med bosted i Kristiansand pendler ikke, de jobber i hjemkommunen. Vennesla er største utpendlingskommune (2,0 %), foran Lillesand (1,6 %).

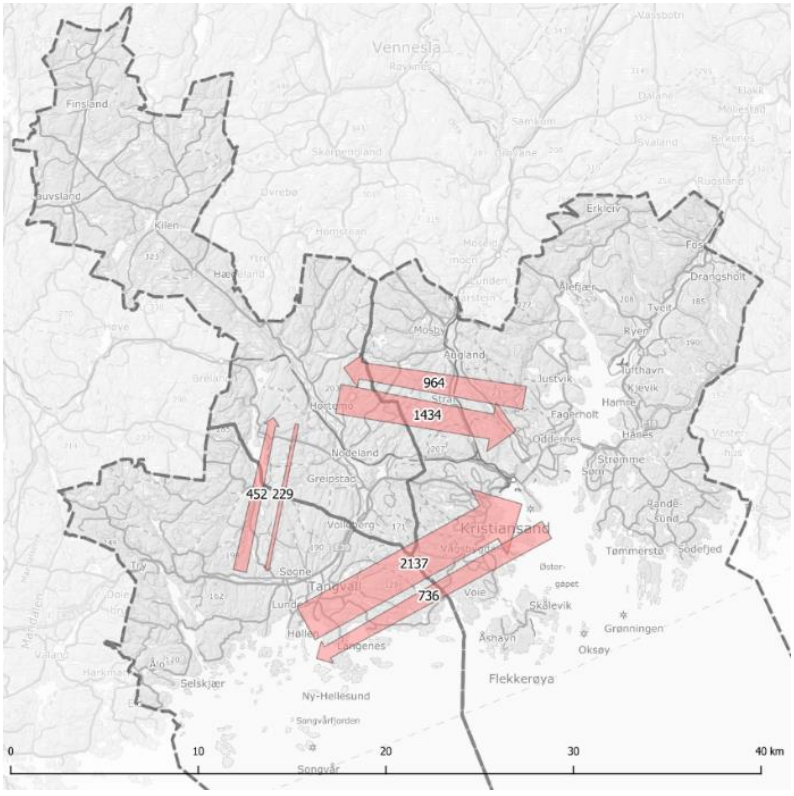


Figur 2.9: De viktigste pendlingsstrømmene inn til og ut av Kristiansand kommune per 4. kv. 2021. Kilde: Agder fylkeskommune/Agdertall, basert på SSB.

Som tabell 2.4 og figur 2.10 viser, var det omfattende pendling mellom de tre tidligere kommunene før sammenslåingen i 2020. Av de 3191 personene som var i arbeid og bosatt i Songdalen, arbeidet hele 1434 eller 45% i Kristiansand, og 229 eller 7% i Søgne. Tilsvarende hadde Søgne 5603 innbyggere i arbeid, og av disse hadde 38% jobb i Kristiansand, og 8% i Songdalen. Egendekningen av arbeidsplasser innenfor dagens kommune var 85% i 2019.

Tabell 2.4: Arbeidspendling mellom de tre tidligere kommunene, per 4. kv. 2019. Kilde: SSB.

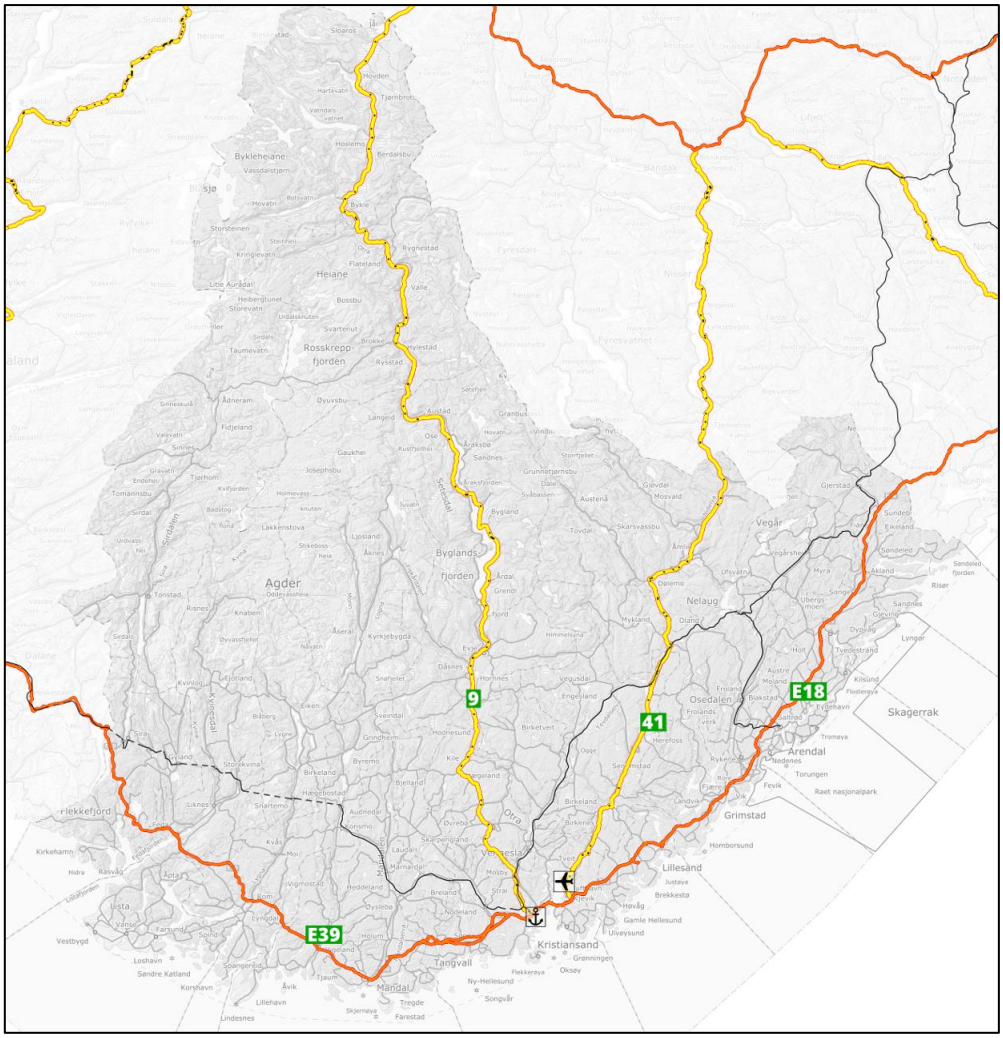
	1001 Kristiansand	**1017 Songdalen**	**1018 Søgne**
Bosatte arbeidstakere	**44996**	**3191**	**5603**
Arbeider i			
1001 Kristiansand	36474	1434	2137
1017 Songdalen	964	1051	452
1018 Søgne	736	229	2203
1001 Kristiansand	81 %	45 %	38 %
1017 Songdalen	2 %	33 %	8 %
1018 Søgne	2 %	7 %	39 %



Figur 2.10: Pendlingsstrømmer mellom de tidligere kommunene Søgne, Songdalen og Kristiansand, per 4. kv. 2019. Kilde: SSB.

2.4. Utbyggingsmønster og samferdselskorridorer

Kristiansand er det sentrale transportknutepunktet på Agder, hvor flyplass, fergehavn, jernbane og hovedvegnett møtes. Figur 2.11 viser dette tydelig. Den svært omfattende hovedvegutbyggingen gjennom Agder som pågår, vil både på kort og særlig lang sikt knytte landsdelen enda tettere sammen. Vi ser nå fullføring av målene om fire felts motorvei på hele E18 og E39, og gul stripe til Hovden, som realistisk innen overskuelig tidshorisont. Kortere reisetid fører til utvidelse av folks hverdagsregioner, og har effekt på arbeidspendling og boligmarked.



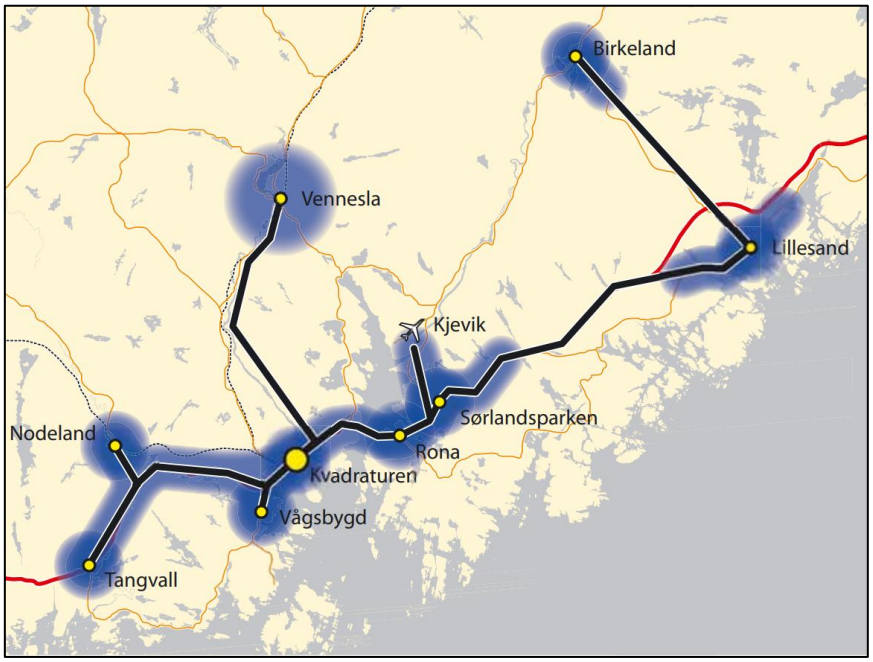
Figur 2.11: De viktigste samferdselsårer i fylket. E18/E39 i rødt. RV9/RV41 i gult. Jernbane i sort. Kilde: Statens vegvesen/Kartverket. Kristiansand som transportknutepunkt.

Kristiansandsregionen har hatt høy vekst over tid, med behov for at store nye naturarealer tas i bruk til utbygging for bolig, næring og veiformål. Det ble etter hvert et tydelig behov for samordning av arealplanleggingen etter som byen vokste ut over kommunegrensene. Arbeidet med den første felles interkommunale areal- og transportplanen for

Kristiansandsregionen ble påbegynt i 2007, og planen ble vedtatt i 2011 etter flere års arbeid. I forordet presenteres begrunnelsen for planen slik:

> *«Befolkningsveksten i Kristiansandsregionen har vært høy over lang tid, og prognosene sier at vi kan forvente ytterligere befolkningsvekst de kommende tiårene. … Med befolkningsvekst følger press på ubebygde arealer og økt transportbehov. Økt mobilitet og næringsaktivitet gir seg utslag i omfattende pendling, og kommunene i Kristiansandsregionen har for lengst utviklet seg til å bli ett felles bo- og arbeidsmarked som strekker seg på tvers av fylkesgrensen mellom Aust- og Vest-Agder. Behovet for koordinering og felles løsninger på en rekke problemstillinger har medført et omfattende interkommunalt samarbeid i Knutepunkt Sørlandet.*
>
> *Det er en stor utfordring å tilrettelegge for høy befolkningsvekst samtidig som veksten i biltrafikken bremses og de viktigste frilufts- og jordbruksarealene spares for utbygging. Med økt fokus på klimatrusselen er det en viktig oppgave å legge forholdene til rette for moderat bilbruk. For at dette skal være mulig må flere få tilgang til et godt og effektivt kollektivtilbud. Det er derfor nødvendig at utbygging planlegges langs kollektivakser og at nye utbyggingsområder blir så store at det skapes kundegrunnlag for et godt kollektivtilbud. I etterkrigstiden har hensynet til jordvern i mange tilfeller ført til utbygging av spredte boligområder oppe på heiene. Med en slik utbyggingsstruktur er det bortimot umulig å gi alle et godt kollektivtilbud. I flere tilfeller har vi sett at statlige målsettinger har vært i innbyrdes konflikt. Gjennom et felles arealplanarbeid for Kristiansandsregionen har man tilstrebet å finne den riktige balansen mellom vern av arealer og hensynet til et transporteffektivt og miljøvennlig utbyggingsmønster.»*

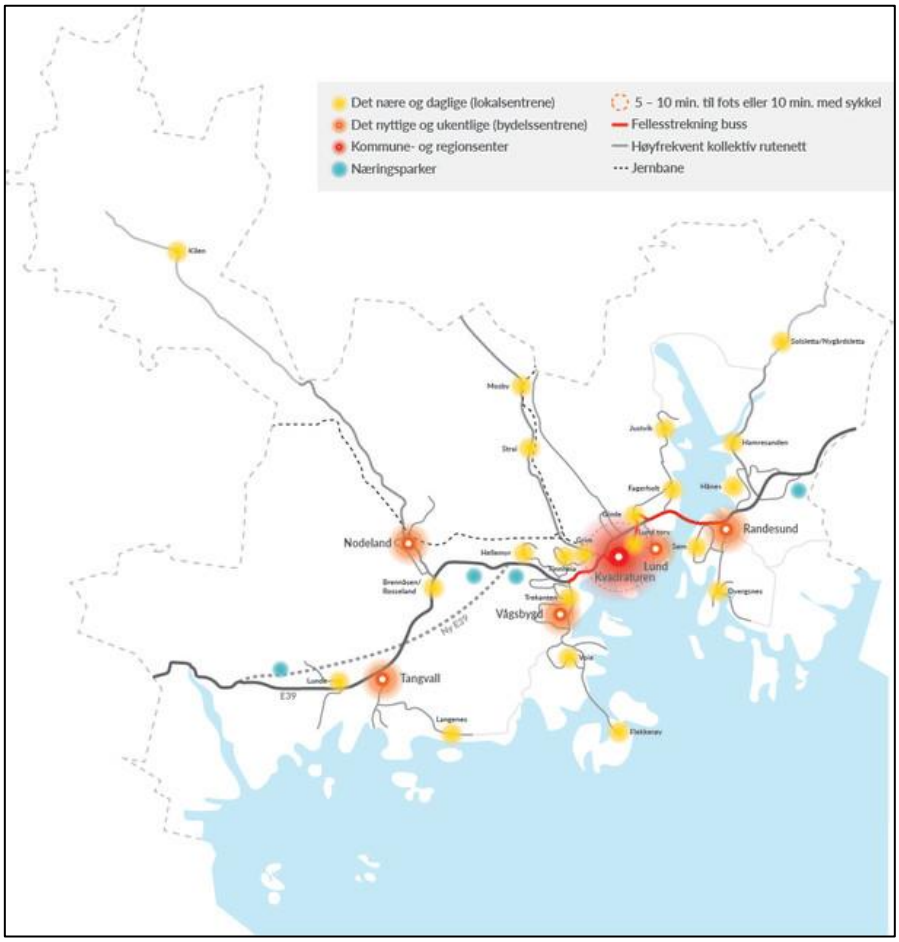
Denne beskrivelsen fra 2011 framstår som presis og høyst aktuell også nå i 2022, og går rett inn i kjernen av dagens diskusjoner. I figur 2.12 er resultatet av planarbeidet i 2011 vist i en prinsippskisse over utbyggingsmønster og transportkorridorer. Denne hovedstrukturen er videreført og utviklet videre i senere planarbeid. I de nye kommuneplanens samfunnsdel som Kristiansand vedtok i 2020 etter sammenslåingen, inngår en arealstrategi som er retningsgivende for kommunens videre planlegging. Prinsippkartet gjengitt i figur 2.13 er en del av den vedtatte arealstrategien. Denne arealstrategien er lagt til grunn for det nylig framlagte forslaget til kommuneplanens arealdel. Senterstrukturen vil også bli brukt i pågående arbeider i regi av fylkeskommunen med ny regional areal- og transportplan for region Kristiansand og ny regional plan for handel for hele Agder («kjøpesenterplanen»).



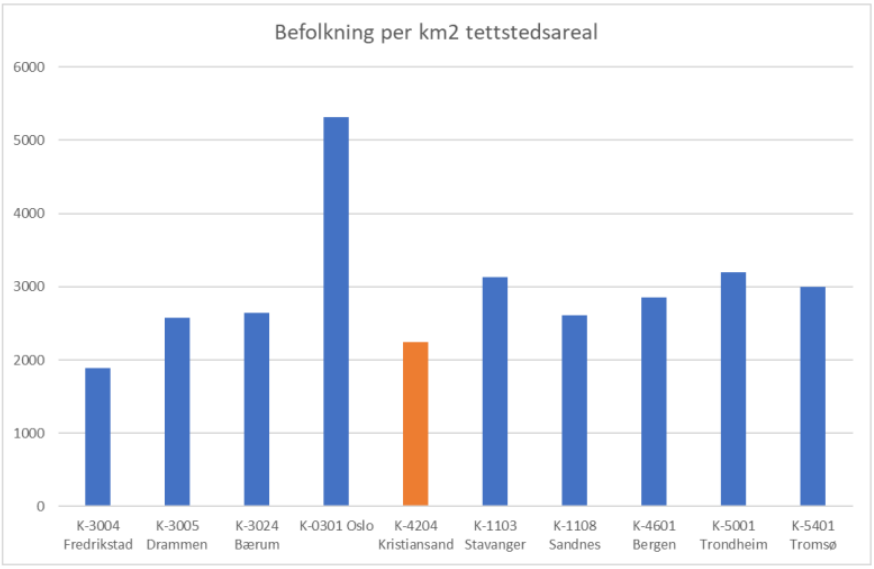
Figur 2.12: Utbyggingsmønster og transportkorridorer foreslått i den første regionale planen for Kristiansandsregionen 2011-2050, vedtatt juni 2011.

Hovedgrepet i arealstrategien fra 2020 er å konsentrere ny utbygging i sentrene for å redusere nye naturinngrep, verne dyrket mark, redusere transportbehovet i framtida, og øke befolkningsgrunnlaget for å kunne yte tjenester der folk bor. Dette er svaret på de store utfordringene vi som samfunn står overfor – naturkrise, klimakrise og demografiske endringer («eldrebølgen»). Målet er at man gjennom en stedstilpasset senterutvikling skal legge til rette for en kortreist hverdag hvor daglige behov skal kunne dekkes lokalt. Dette tar oss nærmere et aldersvennlig samfunn, som også er mer økologisk og økonomisk bærekraftig.

Etter Statsforvalterens vurdering er vedtatt arealstrategi resultat av et faglig solid arbeid over tid, som i hovedsak reflekterer gjeldende nasjonal politikk og de store globale og nasjonale utfordringene ift.. klima, natur og demografi på en god måte. Som figur 2.14 viser, er det behov for å styre byutviklingen mot en tettere og mer arealeffektiv by. Vi legger til grunn at utfordringene og de statlige føringene for areal- og transportplanarbeidet til Søgne og Songdalen ikke vil endres om kommunen skulle bli delt. Klima- og energiutfordringene framover vil forutsette økt vekt på tiltak som begrenser transportbehovet. Behovet for samordnet og tydelig styring av arealbruken i det felles bo- og arbeidsmarkedsområdet vil derfor være stort og økende framover. En kommunedeling vil kunne å øke utfordringene med å få til dette.



Figur 2.13: Prinsippskisse for senter- og transportutvikling Kristiansand kommune. Kilde: Arealstrategi 2020 Kristiansand kommune.



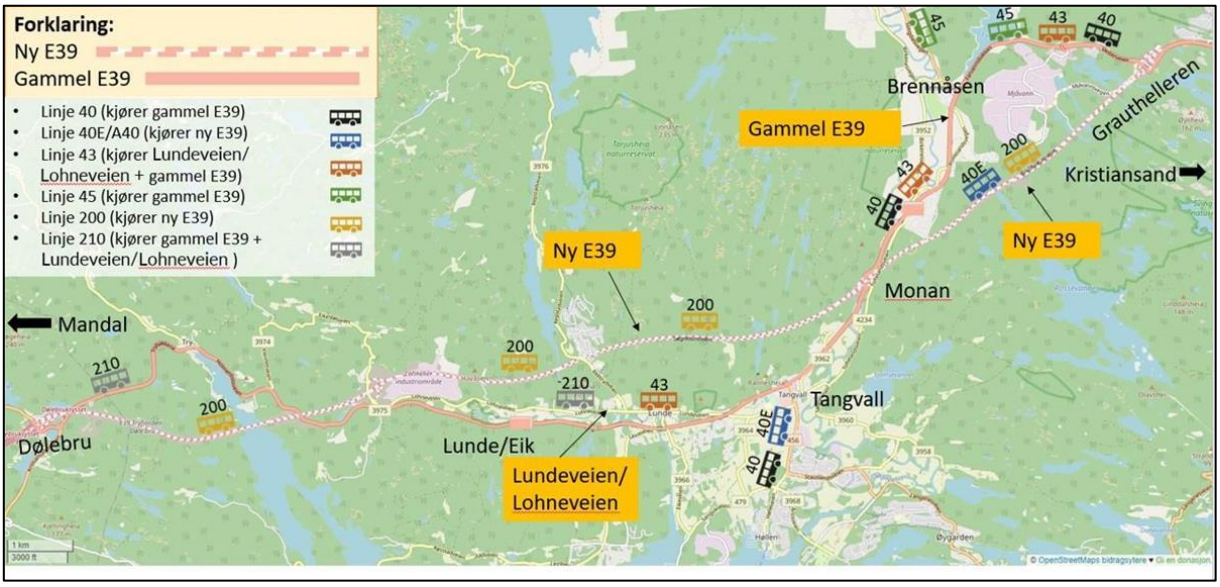
Figur 2.14: Kristiansand har en forholdsvis lav befolkningstetthet sammenlignet med de andre store kommunene i landet. Kilde: Kristiansand kommune, basert på data fra SSB.

Kollektivtransport

Figur 2.15 a og b viser bussforbindelsene og jernbanen i Agder og i Kristiansand. Kollektivsystemet er en viktig del av det felles bo- og arbeidsmarkedet, og er utviklet for å støtte opp om det utbyggingsmønsteret som ATP-arbeidet har kommet fram til. Kollektivandelen av reisende har økt etter etableringen av bussmetro-systemet og innføring av bompenger på biltrafikken. Kommunesammenslåingen førte til lavere priser på bussbilletter mellom byen og Søgne og Songdalen, siden pris-sonene i AKT-systemet regnes pr kommune. Dette vil ventelig reverseres ved en deling, da AKT har lagt til grunn et enhetlig billettsystem i hele fylket.

Figur 2.15.a: Trasékart for busstilbudet i Agder. Kilde: Akt.no

Kartet i figur 2.15.b nedenfor gir en illustrasjon på hvordan bussene vil kjøre i Søgne og Songdalen etter åpning av ny E39. Denne nye veien vil gi kortere reisetider og over tid påvirke samfunnsutviklingen i stor grad.



Figur 2.15.b: Ruteomlegging ved åpning av nye E39 mellom Dølebru og Grauthelleren, kartgrunnlag OpenStreetMap. Kilde: akt.no

2.5. Interkommunale løsninger og samarbeid i regionen og i fylket

Stort omfang av interkommunalt samarbeid, og tidlig etablering av først fem, nå fire, faste interkommunale regioner for slikt samarbeid, har vært et kjennetegn ved Agder sammenlignet med mange andre deler av landet. Dette samarbeidet har etter Statsforvalterens vurdering vært et viktig bidrag til at også de mindre kommunene har kunnet levere gode tjenester til innbyggerne. Lokalt utdanningstilbud og relativt sett begrensede reiseavstander på Agder har også bidratt.

Det som i dag er «Region Kristiansand interkommunale politiske råd» startet med at Birkenes, Kristiansand, Lillesand, Songdalen, Søgne og Vennesla kommuner i 1990 gikk sammen om en «Viljeserklæring om interkommunalt samarbeid i Knutepunkt Sørlandet». Kommunene ville utvide det interkommunale samarbeidet for å utvikle kommunene og sikre innbyggerne i regionen et så godt og effektivt tjenestetilbud som mulig. Erklæringen sier bl.a. at ved omorganisering og effektiviseringstiltak, og ved nye tiltak, skal interkommunalt samarbeid vurderes, og samarbeidsløsninger skal etterstrebes. Styret i Knutepunkt Sørlandet skulle i tillegg til sine egne vedtatte satsingsområder, fungere som koordinerende organ for interkommunalt samarbeid i regionen.

I 1996 ble samarbeidet formalisert i vedtekter etter § 27 i kommuneloven. Ordførere og rådmenn i de seks samarbeidende kommunene utgjorde styret for Knutepunkt Sørlandet. Det var et sterkt fokus i alle deltagende kommuner på at man ønsket å utvikle samarbeidet. Fra 1. januar 2006 meldte Iveland kommune seg inn.

I kjølvannet av prosessene rundt kommunereformen ble det våren 2017 igangsatt en strategiprosess i Knutepunkt Sørlandet. Styret ønsket en vurdering av det fremtidige samarbeidet i Kristiansandsregionen, i lys av den nye strukturen. Konklusjonen på prosessen ble at Knutepunkt Sørlandet skulle endre strategisk fokus og skifte navn til Region Kristiansand. En følge av kommunereformen var at Lindesnesregionen ble nedlagt. Nye Lindesnes kommune er nå medlem i Region Kristiansand. Vedtektene er tilpasset ny kommunelov, og samarbeidet er nå definert som et interkommunalt politisk råd. Formålet er:

> *«Region Kristiansand skal fremme politiske saker med felles interesse for kommunene i Kristiansandsregionen og samordne administrativt interkommunalt samarbeid mellom deltakerkommunene.»*

I forbindelse med kommunereformen passerte Kristiansand 100.000 innbyggere. Kristiansand fikk med dette en ny status, storbytilskudd i inntektssystemet for kommunene, og ble med i storbynettverket i KS. Kommunen har for tiden ledervervet i dette nettverket både politisk og administrativt. Statsforvalteren vurderer at dette er viktig og svært verdifullt for hele landsdelen. Agders mulighet for å få gehør og påvirkning hos sentrale aktører og myndigheter er tydelig forbedret i forhold til tidligere.

Samarbeidet mellom kommunene Kristiansandsregionen er fortsatt omfattende, og har i det store bildet vært økende fram til i dag. Med senterkommunens dominerende størrelse, har en vesentlig effekt av samarbeidet samlet sett vært at omegnskommunene har fått nyte godt

av Kristiansands store kompetanse, fagressurser og utviklingskraft. Dette har skjedd i en setting med stadig økende integrasjon og samarbeid i byregionen over tid. En deling vil kunne oppfattes som et signal om reversering av denne utviklingen.

En mer detaljert beskrivelse av hvordan de ulike samarbeidene Kristiansand kommune er involvert i ble håndtert ved sammenslåingen i 2020, og hvilke spørsmål som må løses ved en ev. deling, er også omtalt i økonomidelen i kapittel 8.

2.6. Økonomiske virkninger av endret kommunestruktur i Kristiansand

2.6.1. Innledning

Statsforvalteren i Agder har fått i oppdrag av KDD å lage 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 arbeidet med dette har Statsforvalteren søkt etter verktøy som kunne belyse problemstillingen. Vista analyse AS har nylig utviklet modellen KomSam for Statsforvalteren i Rogaland, for å beregne samfunnsøkonomisk gevinst på kort og lang sikt ved å slå sammen oppdelte byområder. Modellen er utviklet fordi det ikke fantes eksisterende verktøy for slike modelleringer. Det er eksplisitt uttalt at modellen er utviklet med sikte på at den også skal kunne brukes av andre Statsforvalterembeter. Vi så det ved starten av utredningsarbeidet som en positiv mulighet for vårt oppdrag at kollegaene i Rogaland har fått utviklet et slikt verktøy. Vi bestemte derfor å teste ut hva modellen kunne gi av resultater for deling av Kristiansand. I modellen er sammenslåing og deling det samme regnestykket, bare med motsatt fortegn. KomSam kan derfor nå kalles en modell for endringer i kommunestruktur. Modellen er fortsatt ny og lite utprøvd, og resultatene må ikke tillegges for stor vekt. Sammenlignbare nylige utredninger av deling av Ålesund og Kinn kommuner m. fl. laget av konsulentfirmaet BDO, har ikke benyttet denne typen modellverktøy, og derfor ikke tallfestet kommunestrukturens virkning på langsiktig økonomisk vekst. Kilden for hele dette kapitlet er Vistas rapport[1] om arbeidet, og vi viser til denne for mer omfattende beskrivelse og litteraturreferanser.

2.6.2. Om modellen

Modellen beskriver både kortsiktige og langsiktige virkninger. De *kortsiktige virkningene* i KomSam er virkninger knyttet til kommuneøkonomien og effektiviteten i produksjonen av det kommunale tjenestetilbudet. Den økonomiske teorien bak modellen forteller at større kommuner i gjennomsnitt leverer kommunale tjenester mer økonomisk effektivt enn mindre kommuner. En sammenslåing vil føre til at det blir behov for færre rådhus, færre ordførere og kommunedirektører, noe som reduserer kostnader. Motsatt, en oppdeling vil øke behovet for flere kommunale bygg og ansatte, og føre til økte kostnader. Beregningene av kortsiktige

1 Ringdal, H. og O. Rosnes, 2022: Økonomiske virkninger av endret kommunestruktur i Kristiansand. Vista analyse AS, Rapport 2022/36.

virkninger i KomSam er basert på metoden som ligger bak kommunaløkonomimodellen KOMMODE, som er utviklet av SSB.

Langsiktige virkninger er i modellen knyttet til den økonomiske veksten i byregionen. Det er virkninger som knyttes til attraktivitet, men også til bedre planlegging og arealbruk. Den økonomiske teorien legger til grunn at store byer og store byregioner generelt mer attraktive. Boligpriser og lønnsnivå er to forhold som signaliserer at byen er attraktiv. Videre er byens evne til å tilby egnet arbeidskraft til spesialiserte stillinger innenfor et bredere utvalg av næringer og oppgaver verdifullt som forutsetning for økonomisk aktivitet. Økonomisk teori kaller disse effektene for agglomerasjonseffekter. Samtidig er ikke disse effektene noe som kommer helt av seg selv. Det må legges til rette for dem. Det må bygges veier og annen infrastruktur. Det kan oppstå ulemper og uheldig konkurranse i oppdelte kommuneregioner ved at hver kommune sørger for å tilby areal for utbyggere og til næringslivet uten å se i tilstrekkelig grad på helhetsbildet i byregionen. Da vil veksten over tid kunne bli skadelidende. KomSam modellerer slike effekter av oppdelt kommunestruktur separat fra agglomerasjonseffekter.

Modelleringen av de langsiktige virkningene er basert på en studie av byer i fem OECD-land. Denne viser at arbeidstakere i større byer/byområder er mer produktive enn de i mindre byområder. En måte å se dette på er at ved to byer i samme land, med ellers sammenlignbar befolkningssammensetning, vil byen med dobbelt så stor befolkning ha arbeidstakere som er 2–5 prosent mer produktive. Vista benytter denne mer-produktiviteten i modellen til å anslå agglomerasjonseffektene knyttet til større befolkning.

Nye kommunegrenser i seg selv påvirker ikke befolkningstallet i regionen – en kommunesammenslåing i seg selv øker ikke befolkningen, like lite som en kommunedeling reduserer den samlede befolkningen i området. OECD-studien går videre til å tallfeste virkninger av oppdelt administrativ struktur (som de også kaller fragmentering). De finner et slående produktivitetstap for administrativt oppdelte byområder. Det kan illustreres ved at når man sammenligner to byområder av om lag samme størrelse i samme land, vil det byområdet som består av dobbelt så mange kommuner være omtrent 6 prosent mindre produktiv. Dersom det finnes etablerte samarbeidsorganer, blir tapet halvert, men tapet er fortsatt til stede. Siden det er mye interkommunalt samarbeid i Kristiansandsregionen, benytter Vista den halve effekten i denne analysen. En forklaring på effekten kan bl.a. være at med oppdelt kommunestruktur risikerer man at nabokommuner konkurrerer om private initiativ og etableringer, istedenfor å optimalisere arealbruken på tvers av kommunegrensene. Flere og mindre kommuner gir også mindre kompetansemiljøer i kommuneadministrasjonene. På sikt vil det føre til lavere attraktivitet og slå ut i lavere produktivitet og mindre verdiskapning i regionen. En samlet kommune, på den andre siden, øker mulighetene for klyngedannelser. Samtidig får man større administrative enheter, som kan øke produktiviteten i kommuneadministrasjonen, og øke attraktiviteten mot arbeidstakere.

Modellen måler de langsiktige virkningene som en endring i verdiskapningen i forhold til en basisframskriving. Som et anslag for regional verdiskaping bruker KomSam framskrivinger for bruttoprodukt per innbygger fra den regionale likevektsmodellen NOREG 2.

Både de kortsiktige og de langsiktige kostnadene som beregnes er samfunnsøkonomiske kostnader, dvs. de regnes for landet som helhet.

2.6.3. Beregnede kostnader ved å dele kommunen

Vi presenterer her resultatene av modellberegningene.

Det er dyrere for Norge som samfunn å drifte flere kommuner. De kortsiktige virkningene er knyttet til kommunal drift. Kostnadsøkningen kommer direkte som følge av økningen i antall kommuner og administrative enheter, som gir mindre stordriftsfordeler. Med flere kommuner trenges det flere rådhus, flere rådmenn, flere etatssjefer, osv. Den samlede kostnadsøkningen av å dele Kristiansand kommune i tre langs de gamle kommunegrensene er beregnet til om lag 6 millioner kroner per år, tilsvarende omtrent 55 kroner per innbygger pr år.

Langsiktige virkninger er knyttet til lavere vekst og redusert verdiskapning. Den langsiktige kostnaden er knyttet til lavere vekst i regionen. Dette skyldes lavere attraktivitet av regionen. Ved å dele Kristiansand kommune forventes det at regionen går glipp av positive årlige vekstimpulser til økonomien tilsvarende 38 mill. kr i 2030 og 86 mill. kr i 2040. Per innbygger er dette henholdsvis 313 kroner og 659 kroner. For å sette disse tallene i perspektiv er bruttoprodukt i dagens Kristiansand anslått til 59.191 mill. kr målt i dagens kroneverdi i 2030. Den reduserte verdiskapingen som skyldes kommunedelingen (38 mill. kr) tilsvarer med andre ord omtrent 0,1 prosent av bruttoproduktet.

Vista Analyse har tidligere beregnet effektene av en kommunesammenslåing på Nord-Jæren (Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg) og Haugalandet (Haugesund, Karmøy, Sveio og Tysvær). Gevinstene av disse kommunesammenslåingene på lang sikt ble beregnet til å gi økt verdiskaping på omtrent 0,2 prosent av bruttoproduktet. Effektene for Kristiansand er beregnet til å være mindre. Årsaken til at effektene er mindre for Kristiansand, er at den relative økningen i antall kommuner i bo- og arbeidsmarkedsregionen (fra seks til åtte kommuner) er mindre sammenlignet med strukturendringene i Stavanger og Haugesund. Bo- og arbeidsmarkedsregionen Kristiansand som helhet er i dagens situasjon fortsatt ganske oppdelt, mens analysene i Rogaland beregner for en sammenslåing av hele regionene.

Virkninger av høyere og lavere befolkningsvekst. I anslagene ovenfor er det ikke lagt til grunn at kommunedelingen vil gi økt eller redusert befolkningsvekst. Større byområder er ofte mer attraktive og opplever tilflytting. Økt produktivitet i en større kommune vil slå ut i høyere lønninger og i økt overskudd i næringslivet. Over tid vil varig høyere lønnsnivå kunne være et trekkplaster som sørger for økt tilflytning til regionen. I KomSam kan disse forholdene vurderes gjennom scenarioer for befolkningsvekst. Vista gjør dette ved å legge inn de alternative befolkningsprognosene fra SSB med høyere og lavere vekst, og gjenta hele beregningen med dette grunnlaget. Beregningene viser at virkningene av høyere eller lavere befolkningsvekst klart overgår virkningene av kommunedelingen alene. I basisscenariet er den langsiktige virkningen knyttet til lavere verdiskapning 38 mill. kr i 2030. I scenariet med lavere befolkningsvekst er tapet i verdiskapningen hele 1 652 mill. kr i 2030, dvs. mer enn fire ganger større tap. Med høyere befolkningsvekst vil verdiskapningen være 1478 mill. kr høyere i 2030 enn i basisalternativet. I 2030 er befolkningen omtrent 3 prosent lavere eller høyere i

scenariene enn i basisalternativet. Dette illustrerer betydningen av å tiltrekke folk. Flere mennesker i regionen øker attraktiviteten og øker produktiviteten, noe som bidrar til ytterligere vekst.

Hvorvidt det faktisk er en kobling mellom kommunedelingen og befolkningsutviklingen i årene etterpå, er selvsagt usikkert. Delingen gir ifølge denne modellen en liten nedgang i økonomisk vekst, og i kapittel 5 av kunnskapsgrunnlaget beskriver vi mulige negative konsekvenser for utviklingskraften til byregionen og hele Agder av at senterkommunen blir innadvendt i delingsperioden. Dersom disse effektene gir seg utslag i at befolkningsveksten reduseres noe, så forteller modellen at denne indirekte effekten er mye viktigere for økonomisk vekst enn den direkte konsekvensen av nye kommunegrenser.

2.6.4. Hvordan skal vi tolke disse resultatene?

Modellberegninger må alltid tolkes med noe forsiktighet. Vista selv understreker at KomSam er basert på modellering av statistiske sammenhenger, og egner seg derfor best til overordnede vurderinger av endret kommunestruktur. De sier at for mer detaljerte analyser av konkrete strukturendringer bør modellanalysen suppleres med analyser som også tar hensyn til lokale forhold. Statsforvalteren presenterer derfor også disse resultatene som en supplerende informasjon til de øvrige drøftingene i dette kunnskapsgrunnlaget, og til den mer detaljerte drøftingen av kommunenes økonomi i kapittel 7.

Teorien om agglomerasjonseffekter og høyere produktivitet av arbeidskraften i større og tettere byer er antakelig ikke allment kjent, men den bygger på anerkjent økonomisk teori. Det er heller ingen motsetning mellom denne teorien og det faktum at både tradisjonelle og nyetablerte bedrifter i distriktene lykkes og har stor verdiskapning over tid.

Når dette er sagt, legger Statsforvalteren til grunn at dette modellarbeidet gir grunnlag for følgende konklusjoner om konsekvensene av å dele Kristiansand kommune:

- Det vil være en årlig merkostnad for samfunnet ved å endre fra en til tre kommuner. Tre enheter fordrer tre ganger politisk og administrativ ledelse, og gir tapte stordriftsfordeler i tjenestene.
- Langsiktige virkninger i form av redusert økonomisk vekst vil finne sted. Effekten av redusert økonomisk vekst akkumuleres over tid. Denne effekten har begrenset størrelse, antakelig fordi regionen som helhet fortsatt er fragmentert.
- Dersom delingen skulle føre til redusert befolkningsvekst over tid, vil dette gi betydelig større tap enn delingen i seg selv.
- Vistas analyse av langsiktige virkninger på økonomisk vekst kan også sees i sammenheng med drøftingen av kommunens rolle som samfunnsutvikler i kapittel 5.

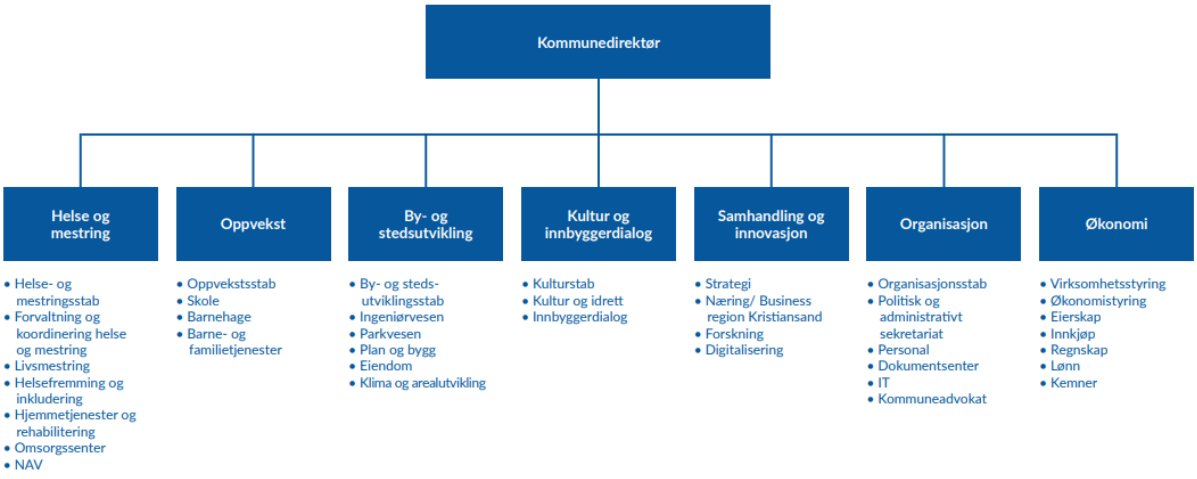
2.7. Beskrivelse av Kristiansand kommunes organisasjon og virksomhet

I dette kapitlet gis en oversikt over hvordan Kristiansand kommune i dag er organisert, samt av omfang og kompleksitet av tjenesteproduksjonen og virksomheten ellers. Vi ser også helt kort på endringer fra 2019 til i dag, og behovet for omstilling av dagens kommune framover dersom kommunen fortsetter som nå uten deling. Konsekvenser av å dele kommunen blir så drøftet opp mot dette i resten av rapporten.

2.7.1. Kommunens organisasjon

Kommunens administrative organisering fra og med sammenslåingen i 2020 er vist i figur 2.16. Kommunen er organisert med fire avdelinger (til venstre i figuren), og tre staber (på høyre side i figuren). Disse syv organisasjonsenhetene er igjen delt inn i om lag 40 kommunalsjefområder.

Bystyret vedtar kommunens budsjett på kommunalsjefnivået, som betyr at administrasjonen kan omdisponere bruken av midler innenfor disse om lag 40 områdene, men ikke mellom dem. Kommunens samlede netto inntekter er nå om lag 7 mrd. kroner årlig, mens kommunes bruttobudsjett, inkludert ulike inntekter i områdene, er om lag 10 mrd kr pr år. Områdene Helse og mestring med 43% og Oppvekst med 41% bruker de største delene av nettobudsjettet i 2022. Til 2026 har andelen til helse økt med 1,1 prosentpoeng, mens oppvekst avtar med 0,5 prosentpoeng. Slik blir de demografiske endringene synlige i budsjettutviklingen.



Figur 2.16: Kommunens administrative organisering. Kilde: Kommunens hjemmeside, 2022.

De fleste delene av kommunens organisasjon blir nærmere omtalt i drøftingen av kommunens ulike roller i kapittel 4, 5 og 6. Vesentlige aktiviteter under stabsområdet Organisasjon drøftes i kapittel 3, og kommunens økonomiarbeid er tema for kapittel 7.

Tabell 2.5 viser noen faktaopplysninger som beskriver deler av kommunens tjenestetilbud.

Tabell 2.5: Eksempler på omfanget av kommunens tjenester mm. KOSTRA-data for 2021. Kilde: SSB.

Boliger og hytter	
Personer i selveid bolig	72 %
Bor på landbrukseiendom	1,9 %
Hytter, antall	3 423
Barnehage, skole og barnevern	
Andel barn 1-5 år med barnehageplass	93,1 %
Antall barnehager	111
Antall elever 1-10	14 169
Antall skoler	56
Elever i SFO/AKS	47,5 %
Elever med skoleskyss	13,1 %
Barn med hjelpetiltak fra barnevernet, antall ila. året	631
Barn i fosterhjem, antall ila. året	203
Barn i institusjon, antall ila. året	30
Kultur	
Barn med plass i kommunal kulturskole	11,6 %
Bøker lånt på biblioteket, antall	277 642
Vei, vann og avløp	
Lengde kommunalvei (km)	547
Kommunale veier og gater med belysning (km)	498
Lengde tilrettelagt for syklende som kommunen har ansvaret for (km)	109
Andel fornyet kommunalt avløpsvannsnett, gjennomsnitt for siste tre år (prosent)	0,83 %
Andel fornyet kommunalt ledningsnett, gjennomsnitt for siste tre år (prosent)	0,67 %
Andel av total kommunal vannleveranse til lekkasje (prosent)	31,5 %
Helse-, omsorg og sosial	
Antall mottakere av hjemmetjenester (ifølge KOSTRA)	4 388
Antall brukere med personlig brukerstyrt assistanse (BPA)	62
Andel sosialhjelp 18-66 år	2,13 %
Andel av mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde	21,40 %
Andel mottaker uføretrygd	12,10 %

2.7.2. Ansatte i kommunen

Kristiansand kommune har i dag i størrelsesorden 10.000 ansatte. Deres kompetanse, trivsel og arbeidsvilkår er avgjørende for hvor godt kommunen kan utføre sine oppgaver. Antall stillinger, antall årsverk og antall personer er ulike måter å telle på, som gir litt ulike resultat. Det finnes ikke noen helt presis framstilling av utviklingen i antall stillinger og årsverk fra de tre kommunene i 2019 fram til i dag. Dette skyldes at organiseringen etter sammenslåing er endret innenfor alle sektorer og tjenesteområder, og alle tall som viser sammenligning før og etter sammenslåingen må tolkes i lys av dette for å være meningsfulle. Det er også stor variasjon i registreringspraksis mellom de tre gamle kommunene. Samtidig vet vi at det ble gitt jobb-garanti ved sammenslåingen, ingen ansatte ble sagt opp.

Kommunen oppgir også at det er en normal vekst i antall ansatte på ca 3,5% i året. Ifølge rapporteringssystemet KOSTRA var gjennomsnittlig årlig vekst i avtalte årsverk i kommunal sektor for hele landet utenom Oslo 2,1% for perioden 2015-2019. Både Kristiansand og Søgne har ligget over dette, mens Songdalen har ligget under, og totalen er altså omlag 3,5%. At veksten her er større enn landsgjennomsnittet skyldes nok i stor grad at befolkningen vokser mer enn i landet som helhet.

Tabell 2.6 viser antall årsverk i de gamle kommunene ett år før sammenslåing, og i ny kommune. Det går fram at totalt hadde Songdalen rett under 500 årsverk, Søgne rett under 700, og Kristiansand

Tabell 2.6: Antall årsverk i før og etter kommunesammenslåingen. Kilde: Oversendelse fra kommunen, september 2022.

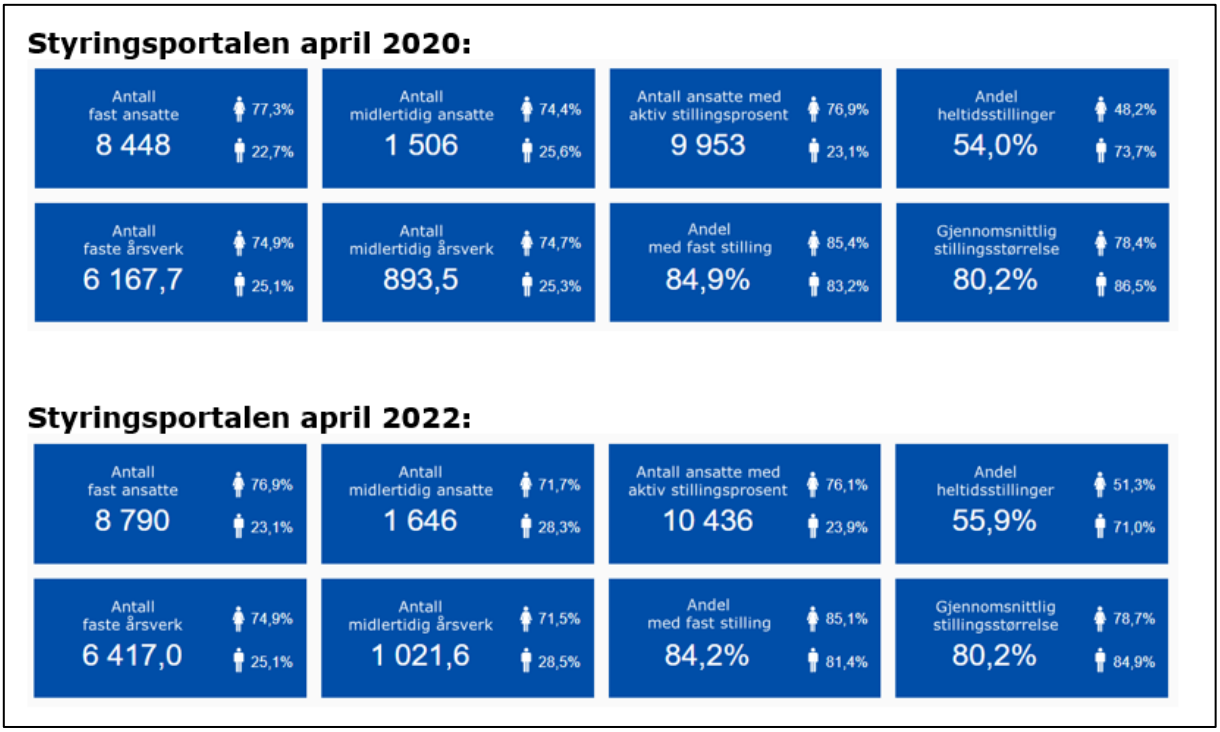
ANTALL ÅRSVERK						
	Kristiansand 1.4.2022	**Kristiansand 1.4.2020**	**Gamle kommuner totalt**	**Gamle Kristiansand**	**Gamle Songdalen**	**Gamle Søgne**
FAST	**6 414**	**6 058**	**5 871**	**4 790**	**478**	**603**
Fast dagtid	4 430	4 281	4 231	3 387	399	445
Helse- og sosial	767	681	754	605	82	67
Kultur	185	187	145	105	28	12
Oppvekst	2634	2568	2 498	2000	231	267
Teknisk	634	624	604	505	36	63
Organisasjon/Økonomi	180	188	213	172	14	27
Samhandling og innovasjon	30	31	-	-	-	-
Udefinert	-	2	17	-	8	9
Fast turnus	1 984	1 777	1 640	1 403	79	158
Helse- og sosial	1938	1735	1 528	1304	78	146
Kultur	19	16	20	19	-	1
Oppvekst	13	16	80	72	-	8
Teknisk	14	10	9	8	-	1
Udefinert			3		1	2
MIDLERTIDIG	**940**	**810**	**803**	**696**	**17**	**90**
Midlertidig dagtid	720	629	628	533	15	80
Midlertidig turnus	220	181	176	163	2	10
TOTALSUM	**7 354**	**6 868**	**6 674**	**5 486**	**495**	**693**

Note: Telletidspunkt for gamle kommuner er 1.1. 2019. Telletidspunkt i 2020 er satt til 1.4. som følge av en del oppryddingsarbeid etter kommunesammenslåingen. Lærlinger og lønnede tillitsvalgte er utelatt fra oversikten. Antall årsverk er rundet av til hele årsverk. Feil og avvik kan forekomme som følge av ulike organisering og ulik registreringspraksis, spesielt om gamle kommuner sammenlignes med den sammenslåtte kommunen. Endringer fra 2019 til 2020 på sektornivå skyldes også overføring av årsverk (tjenester) mellom sektorene som følge av ny organisering.

nesten 5.500 årsverk. Prosentvis er fordelingen av ansatte ganske lik fordelingen av innbyggere mellom kommunene i 2019, men likevel slik Songdalen har en litt større og Kristiansand litt mindre andel av årsverk enn av innbyggere. Stordriftsfordeler i tjenesteproduksjonen kan være en mulig del av forklaringen på dette.

Totalsummen av årsverk i april 2020 er vokst med 2,9% i forhold til starten av 2019. Fra april 2020 til april 2022 vokser årsverkene med 7,1%. Dette er i overkant av den årlige gjennomsnittsveksten for de tre kommunene fra 2015 – 2019 på 2,6 %.

Figur 2.17 viser antall ansatte, eller egentlig antall stillinger, i den nye kommunens system. Disse tallene er høyere enn i forrige tabell, men med gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 80% og noe dobbeltregning for de som har flere stillinger, så stemmer det likevel noenlunde overens.



Figur 2.17: Antall ansatte i dagens kommune etter sammenslåing. Antallet er beregnet ut fra antall stillinger, ikke antall individer. Det betyr at ansatte med flere deltids-stillinger telles tilsvarende det antall stillinger vedkommende har. Kilde: Oversendelse fra kommunen, september 2022.

Av de totalt om lag 10.000 ansatte i kommunen er de langt fleste knyttet til en arbeidsplass med et avgrenset fysisk virkeområde, som f.eks. en skole, en barnehage, en omsorgsbolig eller lignende. Disse kalles stedsavhengige arbeidsplasser. Ved en deling vil de ansatte ved en skole normalt bli med over til den nye kommunen som skolen ligger i, og virksomheten vil fortsette som før. Også slike enheter vil merke endringer ved en deling. Endringer kan merkes særlig på ledernivå, og ved at ulike støttesystemer, og faglig bistand fra kommunen gjennom ambulerende team mm., vil kunne endres. Disse ansatte er likevel mindre berørt enn ansatte som arbeider med hele dagens kommune, uten å være knyttet til noe geografisk område. Disse kalles stedsuavhengige. Slike stedsuavhengige stillinger er typisk sentraladministrasjonen, toppledere, staber og spesialiserte fagmiljøer. Disse vil være mest utsatt for endringer ved en deling, og de som får den tyngste belastningen med å gjennomføre arbeidet med selve delingen tilhører også denne gruppen.

Kommunen har som vist i tabell 2.7 laget en oversikt med prosentvis fordeling av fast ansatte på seks kategorier av arbeidsplasser i forhold til denne dimensjonen. De tolv prosentene i

kategori SU-1, SU-2 og SU-3 vil bli mest berørt av en deling, mens S-1 og antakelig også S-3 berøres minst. Gruppen S-2 kan bli mer eller mindre berørt, avhengig av om tjenesten omorganiseres ved en deling eller ikke.

Tabell 2.7: Kommunens fast ansatte i 2022 fordelt omtrentlig på 6 kategorier av stedsavhengige og stedsuavhengige arbeidsplasser. Kilde: Oversendelse fra kommunen, desember 2022.

Type	Andel
Stedsavhengige	
S-1 Steder hvor brukerne oppholder seg for å få tjenester: For eksempel skoler, barnehager, SFO, sykehjem, bemannede boliger	68%
S-2 Tjenester som har baser i et eller flere lokalområder, mens selve tjenesten utføres desentralt: for eksempel tekniske driftstjenester, hjemmebaserte tjenester (soner), frisklivsentralen, fritidsklubber og ambulante tilbud.	19%
S-3 Tjenester med publikumsmottak for eksempel: Bibliotek, servicetorg, helsestasjoner	2%
Stedsuavhengige	
SU-1 «sektorovergripende funksjoner» som kan sitte hvor som helst: personalavdeling, regnskapstjenester, arkiv/dokumentsenter, IKT drift, innkjøpstjenester, lønningskontor etc	3 %
SU-2 stedsuavhengige publikumstjenester som saksbehandlings- og forvaltningsoppgaver. Eksempler på slike tjenester finner vi blant annet i NAV, plan og bygg.	5%
SU-3 Stedsuavhengig når det gjelder fysisk lokalisering, men avhengig av å være lokalisert sammen med andre. Eksempler: politisk sekretariat, staber i tjenesteområdene.	4 %
	100 %

Ved sammenslåingen la fellesnemda[2] føringer for at det skulle være funksjoner i de gamle rådhusene på Tangvall og Nodeland. Det er derfor etablert servicetorg med NAV-representasjon på begge stedene. I tillegg er funksjoner som lønn og regnskap plassert på Tangvall, og arkivtjenesten er lokalisert på Nodeland i det nye stasjonsbygget. Totalt er det nå i 2022 om lag 310 fast ansatte med kontorplass på Tangvall og om lag 130 på Nodeland. Samlet i kvadraturen er tallet om lag 1300.

2.7.3. Ny kommune fra 2020

Arbeidet med å bygge den nye kommunen ble basert på felles prinsipper som ble vedtatt politisk i fellesnemda i 2017. Vedtaket hadde dette som gjennomgående prinsipp:

> *Søgne, Songdalen og Kristiansand er ulike, men likevel likeverdige. En helt ny kommune skal etableres, driftes og videreutvikles med utgangspunkt i de tre kommunenes styrker og særegenheter. Lokaldemokrati og lokal identitet skal gis høy prioritet. Samarbeidet om bygging av en ny og framtidsrettet kommune skal preges av likeverdighet, raushet og forståelse for hverandres ståsted. Bærekraft skal ligge til grunn for utviklingen i den nye kommunen.*

[2] Fellesnemda er det politiske organet som ble opprettet for å lede arbeidet med å slå sammen kommunene, fra juni 2017 og fram til nye kommunestyrer var konstituert høsten 2019. Ordningen følger av inndelingsloven.

Fellesnemnda vedtok også føringer om at

Nye Kristiansand kommune skal:

- *Ha forvaltnings- og organisasjonsmodeller som fremmer effektiv drift og gode tjenester*
- *Være en kommune som jobber godt på tvers av fag, profesjoner og tradisjonelle sektorer*
- *Sikre tidlig innsats, forebygging og bedre folkehelse i alle livsfaser*
- *Tilrettelegge for kontinuerlig utvikling og forbedring av tjenestene*
- *Ta initiativ til og deltar aktivt i forsknings-, innovasjons- og utviklingsarbeid regionalt, nasjonalt, internasjonalt*
- *Være pådriver for framtidsrettede, kunnskapsbaserte og bærekraftige løsninger*
- *Involvere ansatte og brukere i innovasjons- og utviklingsarbeid.*
- *Innta nasjonal posisjon og være nasjonal pådriver på prioriterte fag- og samfunnsutviklingsområder*
- *Være klar og aktiv i å overta ansvar for regionale og nasjonale oppdrag og oppgaver*

Når mindre kommuner slår seg sammen med en mye større kommune, er et mulig veivalg å «innlemme» de små i den store, med minst mulig endringer og lavest mulig kostnad. Ved byggingen av Nye Kristiansand ble det tatt bevisste valg for å unngå dette. Statsforvalteren vurderer at det ble gjort et stort og godt arbeid med å gjennomgå hele kommunens organisering. Vedtatte prinsipper og mål ble konkretisert. Dette resulterte blant annet i ny avdeling for Kultur og innbyggerdialog, og det nye stabsområdet for Samhandling og innovasjon. Dette var aktive grep for å fylle rollen som regionhovedstad og «motor» i regionen med innhold. Organisering og vektlegging av klimaoppfølgingen i den nye kommunen viser også at det har blitt bygd nytt på et helt avgjørende viktig område.

Statsforvalteren ser det som naturlig at administrative systemer og forvaltningsmodeller likevel i større grad bygger på den store kommunens tidligere opplegg enn på de to mindre. Størrelse fordrer ofte mer omfattende og gjennomregulerte system. Dette gir gode muligheter for å ivareta kompetanse, rettsikkerhet, forutsigbarhet og likebehandling. Bedre muligheter til å skille vedtaksmyndighet fra tjenesteproduksjon, og større fagmiljø med spesialkompetanse på flere områder er åpenbare fordeler som følger med størrelse. På innspillsmøter er det kommet fram at størrelse også kan skape avstand og hindre slik fleksibilitet og initiativ som er fordeler i et mindre system. Stivere styringsmetoder, som for eksempel innsatsstyrt finansiering funger godt på noen områder, men ikke på alle. Vi går nærmere inn på dette i drøftingen av noen av de ulike tjenestene i senere kapitler.

Statsforvalteren har merket seg at dagens ledergrupper på de øverste nivåene, med noen viktige unntak, er dominert av ansatte med bakgrunn fra Kristiansand. Kommunens størrelse før og etter sammenslåing, i kombinasjon med de juridiske prinsippene ved virksomhetsoverdragelse som gjelder i arbeidsretten i Norge, er antakelig en stor del av forklaringen på dette. På de neste ledernivåene er det større spredning i ledernes bakgrunn.

2.7.4. Samfunnsmessige utfordringer framover

I Perspektivmeldingen 2021 (Meld. St. 14 (2020–2021)) lagt fram av Regjeringen Solberg ble det skissert en rekke overordnede utfordringer vi står foran som samfunn. Disse utfordringene er det bred enighet om.

Stikkordene i utfordringsbildet omfatter

- Store endringer i befolkningen – flere eldre og færre i arbeid
- Synkende oljeinntekter
- Synkende arbeidsproduktivitet
- Naturkrise - tap og utarming av arter og økosystemer
- Klimakrise – økte skadekostnader på grunn av endret klima, og økte tiltakskostnader for å redusere utslipp, økt migrasjon på grunn av klimaflyktninger i fattige land

I tillegg har vi fått koronapandemien, en ny sikkerhetssituasjon med krig i Europa, energikrise og mer usikre økonomiske framtidsutsikter. Regjeringen Støre har pekt på utviklingen av økt ulikhet nasjonalt og internasjonalt og en mer spent global situasjon.

Perspektivene er alvorlige, og konsekvensene hvis vi ikke makter å møte utfordringene med tilstrekkelige tiltak kan bli smertefulle. Utfordringsbildet viser tydelig at det er stort behov for snarlig og løpende omstilling og effektivisering, dersom vi skal kunne opprettholde tjenestetilbud og levestandard i årene framover. Vi må endre samfunnet slik at vi kan oppnå både økologisk, økonomisk og sosial bærekraft over tid.

Kristiansand kommune la i mai 2021 fram sitt eget dokument kalt Utfordringsbilde 2021, med lokale data. Dette inngår i grunnlaget for kommunens planer og tiltak som er konkretisert i den årlige økonomiplanen mm.

Kommunesektorens egen organisasjon KS har lansert «Framtidsvertøyet 2040» (KS 2022), hvor budskapet er:

> ***«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.»*

Sjefsøkonom i KS, Torbjørn Eika, sier det slik:

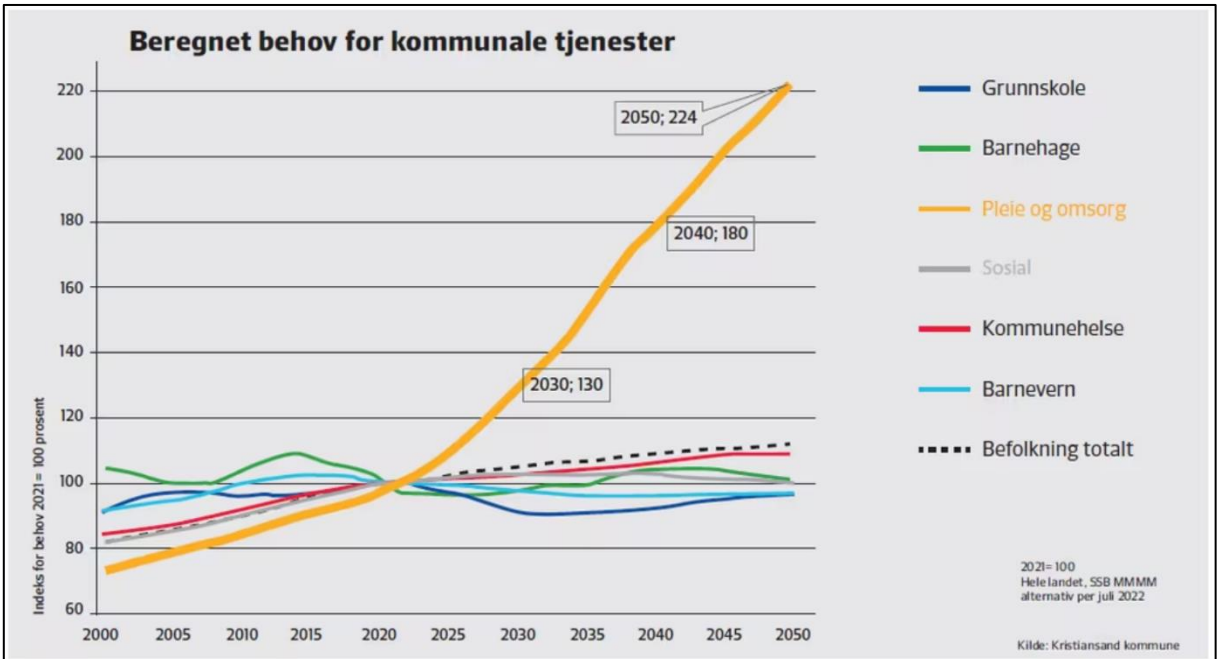
> *«Kommunesektoren er ikke i noen annen båt enn resten av norsk økonomi. Og norsk økonomi vil stå i en skvis mellom redusert inntekstvekst, lavere finansieringsbidrag fra oljefondet og høyere vekst i behovene. Dette dreier seg om flere eldre, færre yngre, klimakrise, naturkrise og nå i det siste økt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

Kristiansand kommune har lagt vekt på dette omstillingsbehovet ved etableringen av ny kommune fra 2020. Kommunens ledelse har i dag et tydelig fokus på omstillingsbehovet og et apparat som jobber systematisk med innovasjonsprosjekter mm. Kommunen er imidlertid

ikke i fremste rekke med å iverksette nye arbeidsmåter og digitalisering mm. på praktisk nivå ute i de store etatene. Sammenslåingen og pandemien har bremset muligheten og evnen til å jobbe med dette. Kommunen har først utover i 2022, etter at pandemien krever mindre, kunnet konsentrere seg om å realisere det planlagte arbeidet, og etter hvert høste de ønskede gevinstene av innovasjonsarbeidet.

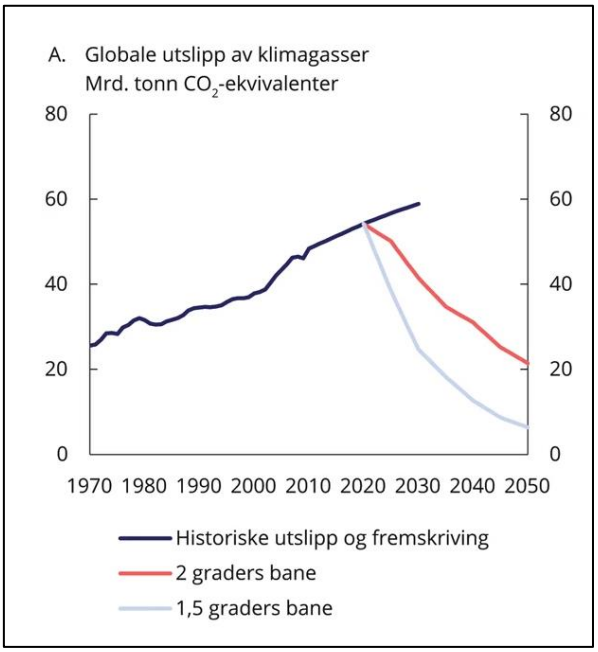
Kommunens brede fagmiljø arbeider også med ny arealdel til kommuneplanen tilpasset utfordringsbildet, og har utviklet et ambisiøst system for regnskap og budsjett for klimagassutslipp.

Figur 2.18 og 2.19 viser størrelsen på de kursendringene som er nødvendig, og tidsperspektivet. Disse utfordringene må håndteres enten det blir en kommunedeling eller ikke.



De ulike grafene viser beregnet fremtidig behov for kommunale tjenester på forskjellige områder. Den gule grafen viser pleie og omsorg.
Foto: **Agenda Kaupang/Kristiansand kommune/Morten Lia**

Figur 2.18: Endringer i beregnet behov for kommunale tjenester framover som følge av endringer i befolkningssammensetningen med flere eldre. Kilde: Fedrelandsvennen, Lørdag 3. september 2022.



Figur 2.19: Globale CO2-utslipp og nødvendige reduksjoner framover for å nå målene om begrensede skadevirkninger. Kilde: Perspektivmeldingen 2021, figur 6.1, basert på UNEP og Finansdepartementet

2.8. Samfunnssikkerhet og beredskap

2.8.1. Kommunens ansvar for beredskap

Kommunen har et grunnleggende ansvar for å ta vare på befolkningens sikkerhet og trygghet. Den kommunale beredskapsplikten følger av sivilbeskyttelsesloven vedtatt i 2010, og er presisert i forskrift og veiledere på området. Ifølge direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) handler samfunnssikkerhet og beredskap om å forebygge uønskede hendelser som kan true eller ramme samfunnets verdier. Det handler også om å være forberedt på å håndtere slike hendelser, uavhengig av om de inntreffer i fredstid, i krise eller væpnet konflikt. For å håndtere dette kreves det et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid[3].

Det kan være flere ulike hendelser som kan true grunnleggende verdier og funksjoner og sette liv, helse og miljø i fare. Det kan være store branner, ulykker, flom, skred, ekstremvær, tele- og datautbrudd, sabotasje, terror og pandemi. I den senere tid har E-tjenesten og PST advart mot økt etterretningstrussel og sammensatte trusler i Norge.

Kommunen har beredskapsansvar innen mange tjenester og funksjoner. Også eksterne aktører, som eiere av infrastruktur og tjenesteleverandører, har krav til beredskap i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner og -tjenester som er lokalisert i kommunen. Den kommunale beredskapsplikten er en systembestemmelse som skal bidra til å samordne, supplere og skape sammenhenger mellom alle de områdene (funksjonene og tjenestene) som er en del av samfunnssikkerhet og beredskap på lokalt nivå. Dette kan illustrert slik:

Figur 2.20: Illustrasjon av kommunens beredskapsansvar. Kilde: DSB

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. Dersom kommunen ikke håndterer krisesituasjoner på en god måte, vil dette kunne få betydning både for kommunen og kommunens innbyggere, i verste tilfelle vil det kunne utgjøre fare for liv og helse.

[3] DSB – Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen. Revidert 2022- versjon 1.

2.8.2. Organisering av beredskap

Tidligere Søgne og Songdalen kommuner hadde beredskapskoordinatorer med forskjellig organisatorisk tilhørighet. Ingen av dem hadde dette som full stilling. I dagens kommune er beredskap organisert i kommunalsjefområdet Organisasjon. Kristiansand har egen beredskapssjef i full stilling, men beredskapsarbeidet følger ansvarsprinsippet slik at sektorene har ansvar for beredskap i eget virksomhetsområde. Det er etablert et arbeidsutvalg for beredskap som møtes jevnlig. Dette ledes av beredskapssjefen og består i tillegg til ham og beredskapsrådgiver av de beredskapsansvarlige i hver sektor. Ved hendelser er kriseledelsen det besluttende leddet og arbeidsutvalget det utøvende leddet, hvis ikke hendelsen håndteres i sektoren.

På grunn av sammenslåingen ble det utarbeidet en ny helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) for Kristiansand 2020. Den ble behandlet i Fellesnemda 18.12.2018, Kristiansand bystyre 20. mars 2019, Songdalen kommunestyre 20. mars 2019 og Søgne kommunestyre 28. mars 2019. Helhetlig ROS er et strategisk virkemiddel for å få et samlet grep om kommunens ansvar og roller innen samfunnssikkerhet og beredskap. I forordet til den helhetlige ROS-analysen står følgende: «*Er det noe vi vet, så er det at vi ikke vet når neste krise inntreffer. Men vi vet den kommer.*» Ingen visste da hvilke utfordringer den nye kommunen snart ville møte med covid-pandemien.

Agder kommunerevisjon utarbeidet i juni 2020 en risiko- og vesentlighetsvurdering for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, på oppdrag fra kontrollutvalget i Kristiansand kommune. Av denne går det frem:

> *Kristiansand kommune har utarbeidet overordnet ROS-analyse, overordnet beredskapsplan og beredskapsplaner for områdenivå. I tillegg er det utarbeidet en klimatilpasningsstrategi som skal følges opp gjennom handlingsplaner. Det er viktig at beredskapsplanene er kjent i organisasjonen og at personer med oppgaver har tilstrekkelig kompetanse/øving. Det ble i 2019 gjennomført en forvaltningsrevisjon med temaet samfunnssikkerhet og beredskap i Songdalen kommune, og Fylkesmannen i Agder førte tilsyn med beredskapsplanleggingen i Kristiansand i 2018 og Søgne i 2016. Tilsynene fra Fylkesmannen har blitt lukket og revisjonens anbefalinger knyttet til beredskapsarbeidet skal følges opp i den nye kommunen. De tre tidligere kommunene har opplevd flere hendelser som de senere årene har krevd beredskapsmessige forberedelser, dette har samtidig gitt kommunene verdifull erfaring knyttet til egen beredskap. Covid-19 har igjen satt den kommunale beredskapen på prøve.*

Vurderingen var grunnlag for kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i valgperioden 2019-2023[4]. I årsrapporten for 2021 går det frem at kommunen har gjort overordnede ROS-analyser på beredskap og økonomistyring, og at disse er dokumentert i kommunens arkiv. Kommunen gjør i tillegg en årlig vurdering av kommunens utfordringsbilde[5] knyttet til sentrale områder i samfunnsutviklingen. Overordnet ROS skal etter planen revideres i 2023.

[4] https://agderkomrev.no/wp-content/uploads/2020/06/Risiko-og-vesentlighetsvurdering-Kristiansand-kommune.pdf
[5] https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/8e8917ddfff14af28e3e77d661a8ea4d/utfordringsbilde-2021_ferdigstilt-mai.pdf

2.8.3. Statsforvalterens erfaring

Statsforvalteren fungerer som et bindeledd mellom kommunene og andre aktører på regionalt og nasjonalt nivå. Det er Statsforvalteren i Agders vurdering at Kristiansand kommune har god oversikt over risiko- og sårbarheter i kommunen. Etter vårt syn har kommunen god kjennskap til sine innbyggere, hvilke ressurser som finnes og hvordan disse benyttes ved uønskede hendelser. Det jobbes for at alle områder i kommunen skal bli en integrert del av beredskapsarbeidet, blant annet er det satt fokus på sårbarheter knyttet til kraftforsyning og elektronisk kommunikasjon i Finsland.

Kristiansand var hardt rammet av koronautbrudd, og kommunens beredskap ble prøvet under en langvarig og omfattende hendelse. Det er Statsforvalterens vurdering at kommunens håndtering av covid-19 pandemien var toneangivende og god. Vi hadde tett dialog med kommunen underveis, og dro nytte av deres erfaringer og innspill. Vi registrerte at Kristiansand kommune etter hvert også var en ressurs for andre kommuner i fylket i håndteringen av pandemien. Dette gjaldt ikke minst i forhold til kommunikasjon til innbyggere, juridisk godt begrunnede og fremstilte vedtak, og ordninger for næringslivet mm. For mer om smittevernberedskap, se avsnitt om kommuneoverlegen og samfunnsmedisin i kapittel 4.

Gjennom tett involvering av sektorene i det løpende beredskapsarbeidet har et allerede sterkt beredskapsmiljø blitt videreført i den nye kommunen. Kristiansand er også eneste kommune i Agder som har egen beredskapssjef. Vår erfaring er at beredskapsarbeidet stadig blir mer komplekst og tidkrevende. I 2022 har vi gått fra global pandemi til krig i Europa. Den sikkerhetspolitiske situasjonen har endret seg dramatisk i løpet av kort tid. Omfanget av digitale angrep øker. Vi har behov for en god og samordnet beredskap, og at vi må være forberedt på å håndtere kriser. I kommunene må det derfor jobbes helhetlig, systematisk og risikobasert med samfunnssikkerhet og beredskap. Dette arbeidet setter ansatte i kommuner som har beredskap i små stillingsprosenter i en svært krevende situasjon.
Utfordringen for dagens sammenslåtte kommune er å gjøre seg tilstrekkelig kjent med områder og tjenester, slik at den lokale kjennskapen er en styrke for beredskapsarbeidet. Vi har erfart hvor viktig lokalkunnskapen og korte beslutningsveier kan være i mindre kommuner.

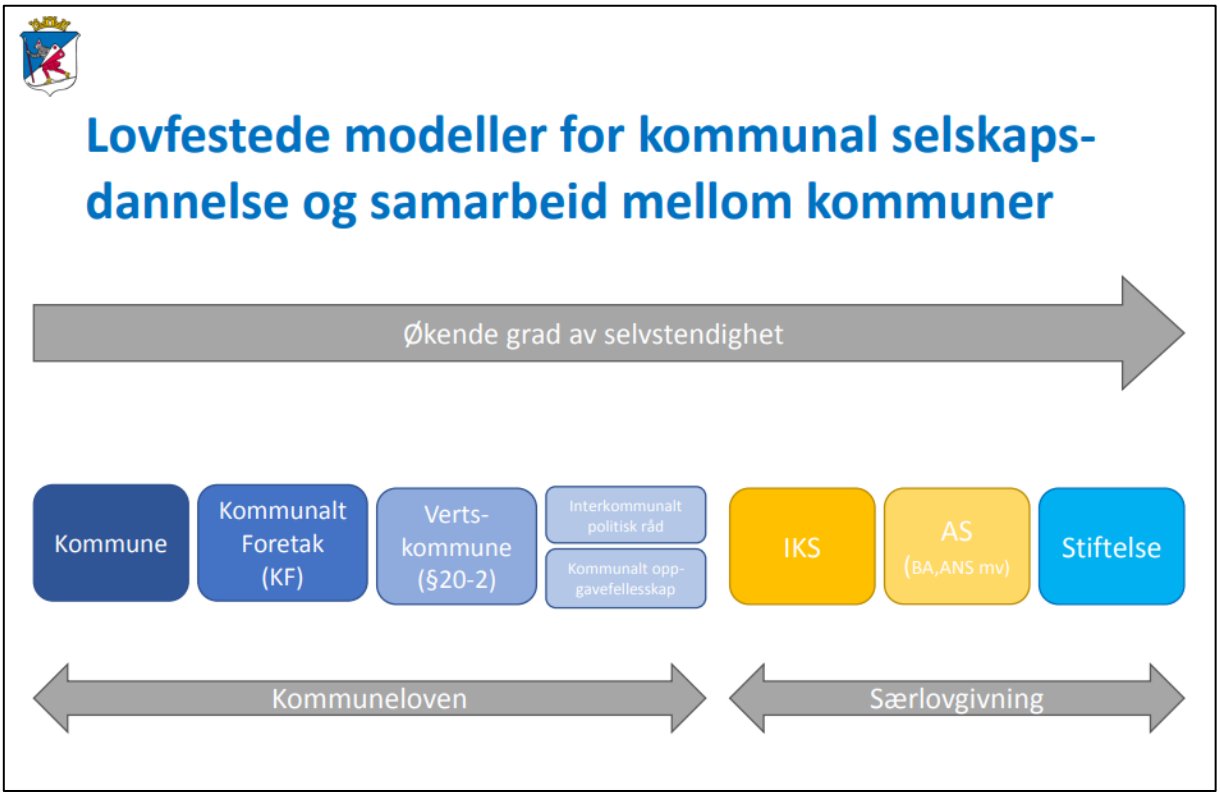
2.8.4. Oppsummering

- Det er generelt krevende å håndtere hendelser og drive forebyggende samfunnsikkerhetsarbeid for de som har beredskap som en av flere oppgaver i sin stilling. Spesielt gjelder dette i en stadig mer kompleks beredskapshverdag.
- I mindre kommuner med en mindre robust beredskapsorganisasjon, kan større nærhet og lokalkunnskap bidra til å bedre den kommunale beredskapsevnen og kompensere for mindre ressurser.

2.9. Interkommunale samarbeid og kommunens eierskap

Norske kommuner kan samarbeide på ulike måter, og opprette og eie selskaper for ulike formål, jf. figur 2.20. Alle formaliserte samarbeid er lovregulerte. De fleste er egne juridiske enheter og har eget regnskap. Vertskommunesamarbeid er aldri eget rettssubjekt, men en del av kommunekassa i vertskommunen. Alle medarbeidere i et vertskommunesamarbeid er ansatt i vertskommunen. Interkommunalt politisk råd og Kommunalt oppgavefellesskap er i en mellomstilling, og kan både være egne enheter med eget regnskap, eller de kan ligge i kommunekassa i en av kommunene.

I dette kapitlet gir vi en kort oversikt hvilke samarbeid og eierskap Kristiansand kommune har i dag. Vi ser også helt kort på endringene som ble gjort ved sammenslåingen i 2020, og hvilke prinsipper en eventuell deling kan gjøres etter. De økonomiske sidene av dette omtales mer utfyllende i økonomikapitlet Det interkommunale samarbeidets betydning for tjenestekvalitet og lokaldemokrati mm. omtales flere steder i rapporten der dette er vesentlig. I vedlegg 4 er alle samarbeid og eierskap listet opp.



Figur 2.20: Oversikt over de ulike måtene kommuner kan samarbeide og eie selskaper etter ny kommunelov. Kilde: Tord Buer Olsen, Lillehammer kommune, 2020.

Kommunale foretak

Før sammenslåingen hadde Kristiansand to kommunale foretak, Kristiansand Havn KF og Kristiansand Boligselskap KF. Søgne og Songdalen hadde ingen KF. Nåværende organisering består av Kristiansand Havn KF som nå i hovedsak er eiendomsbesitter, og Kristiansand Havn IKS, som ble etablert 1.1.2021. Boligselskapet ble avviklet 31.12.2019. Havnekapitalen er særlovsbeskyttet. Foretaket fremmer egen sak om budsjett og økonomiplan for bystyret og det henvises til denne saken for nærmere opplysninger. Kristiansand havn KF vil ved en deling i sin helhet tilfalle Kristiansand.

Interkommunale samarbeid etter kommuneloven

Før sammenslåingen var de tre kommunene ifølge fellesnemdas oversikt[6] involvert i 25 vertskommunesamarbeid (§28 i gml. lov) og ti samarbeid med annen organisering (§27 i gml. lov).

Som følge av ny kommunelov har de ti måttet endre formell organisering, og endringer ble også gjort ved sammenslåingen. Seks av de ti samarbeidene har fått ny organisering og drives videre i dag. Dette gjelder Region Kristiansand interkommunale politiske råd, Areal- og transportplanarbeidet i regionen, Friluftsrådet og Sandripheia fritidspark, og avløpssamarbeid med Vennesla. De fire siste drives også videre, og nye avtaler er under arbeid eller må utarbeides.

[6] Grunnlagsdokument for etablering av nye Kristiansand. Til behandling i fellesnemda 29. mai 2018, kapittel 5.2.

Av de 25 vertskommunesamarbeidene før 2020 var tolv større samarbeid med flere deltakere enn de tre, mens syv var mellom de tre kommunene, og seks bare mellom Søgne og Songdalen. Kristiansand var vertskommune i alle samarbeid de var med på, unntatt arbeidsgiverkontrollen, der Arendal var vertskommune for samarbeid mellom 16 kommuner.

I oversendelse fra kommunen, desember 2022, er det gitt en oppdatert oversikt over status for disse samarbeidene pr i dag. Denne oppdaterte oversikten er lagt ved i vedlegg 4. Ved sammenslåingen ble samarbeid som bare omfattet to av eller alle tre kommunene avviklet og lagt inn i den nye kommunen. To samarbeid er overtatt av staten, og det er kommet til noen nye etter sammenslåingen. Ellers synes det meste å være videreført. Barnevernet og ulike samarbeid innen helse er vesentlige områder for vertskommunesamarbeid.

Interkommunale selskaper etter IKS-loven

De tre kommunene var før sammenslåingen eiere i ni interkommunale selskaper etter IKS-loven. Et av disse var Tronstadvann vannverk IKS, som de tre kommunene eide sammen. Dette selskapet ble avviklet ved sammenslåingen, og lagt inn i den nye kommunen. Ved en deling, må det lages en ny løsning for dette vannverket.

De øvrige åtte drives videre, med sammenslått eierandel. Ved en deling kan det tas utgangspunkt i tidligere eierandeler. Denne gruppen selskaper inkluderer aktiviteter som arkiv, revisjon, etablerersenter, brannvesen og kulturtiltak som Kilden kulturhus og Vest-Agder museet.

Aksjeselskaper

Fellesnemdas oversikt før sammenslåing viser at de tre kommunene eide aksjer i 22 aksjeselskaper. Noen av disse er igjen eiere av andre AS. Antallet er i dag om lag det samme, jf. vedlegg 4. Viktige selskaper i AS-kategorien er Kristiansand næringsselskap AS (KNAS), Avfall Sør Holding AS, Returkraft AS, og ikke minst Agder Energi AS.

Stiftelser

Fellesnemdas oversikt før sammenslåing oppgir totalt 23 stiftelser. Kommunens hjemmeside oppgir at antallet stiftelser hvor Kristiansand kommune i dag har eller har hatt en rolle ift. opprettelse eller valg av styre og finansiering/tilskudd er 19. Energiverksfondet Cultiva og boligstiftelsen er viktige stiftelser.

Statsforvalteren i Agder

Gjennomføring av en eventuell deling

Dette er kapittel 3 i hovedrapporten

Innhold

3. Gjennomføring av en eventuell deling 4

3.1. Mulige prosesser og tidsplan for et vedtak om deling 4

3.2. Organisering av arbeidet med en deling etter at vedtak er fattet 5

3.3. Konsekvenser for IKT-systemet og digitale tjenester 6
- 3.3.1. Begrepsavklaring 7
- 3.3.2. IKT-området i de tidligere kommunene 7
- 3.3.3. Sentrale momenter ved en deling 9
- 3.3.4. Kostnader 11
- 3.3.5. Slitasje i organisasjonen og sårbarhet i stab- og støttefunksjon 12
- 3.3.6. Oppsummert – konsekvenser for IKT-området ved en deling 12

3.4. Dokumentforvaltning og arkiv 13
- 3.4.1. Status for arkiver fra nedlagte kommuner 13
- 3.4.2. Dagens aktive arkiver i Kristiansand kommune 14
- 3.4.3. Håndtering av arkiver ved en deling 14
- 3.4.4. Oppsummert – konsekvenser for arkiv ved en deling 18

3.5. Konsekvenser for ansattes arbeidsmiljø i en delingsprosess 19
- 3.5.1. Begrepsavklaring 19
- 3.5.2. Avgrensning 19
- 3.5.3. Risikofaktorer ved deling 20
- 3.5.4. Oppsummering - konsekvenser av en delingsprosess for arbeidsmiljøet: 24

3.6. Arbeidsrett – konsekvenser av en deling for ansatte 25
- 3.6.1. Innledning 25
- 3.6.2. Referanse til andre pågående prosesser og utredninger 26
- 3.6.3. Avgrensning 26
- 3.6.4. Problemstillinger 26
- 3.6.5. Generelt om arbeidsmiljøloven kap. 16 27
- 3.6.6. Lovens virkeområde. Partsforhold. 28
- 3.6.7. Avgivende arbeidsgiver 28
- 3.6.8. Delegering av fullmakt til kommunestyret 29
- 3.6.9. Partenes rettigheter og plikter ved virksomhetsoverdragelse 30
- 3.6.10. Reservasjonsrett og oppsigelse 31
- 3.6.11. Partssamarbeid i virksomhetsoverdragelsen 33
- 3.6.12. Informasjon i prosessen. Representasjon. 33
- 3.6.13. Særlige problemstillinger knyttet til ansattes rettigheter. Gjeninntreden. 34

3.7. Tallfestede engangskostnader ved en deling 36
- 3.7.1. Hva inngår i kostnadene 36
- 3.7.2. Overslag basert på tall fra Ålesund 37
- 3.7.3. Hvem betaler for hva - fordeling av kostnader 41

Oppsummering av kapittel 3

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 foreligger ikke 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 antar som et første svært grovt og usikkert anslag at deling av Kristiansand kan ha en kostnad i området 250 – 400 mill. kr.
- Deling krever mye menneskelige ressurser, og vil gå ut over kommunens drift
- Arbeidsbelastningen for ansatte har vært stor over tid, og en deling vil gi ytterligere belastning og kan påvirke deres helse negativt. Dette gjelder ikke minst for ledere og andre nøkkelpersoner i endringsprosessene.
- En deling vil utløse særlig omfattende og ressurskrevende arbeid innen dokumentforvaltning og arkiv, og innen IKT og 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.
- Det er risiko for å miste ansatte som har erfaring og spesialisert kompetanse på IKT og digitalisering. Også det arkivfaglige miljøet vil reduseres ved en deling. Fordelen ved større fagmiljø er mulighet for større bredde i kompetanse, samt redusert sårbarhet ved fravær. Fagmiljøet vil være mindre i nye Søgne kommune og nye Songdalen kommune. Dette kan eventuelt avhjelpes gjennom interkommunalt samarbeid og kjøp av tjenester
- 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 1/1-2026, etter ekstraordinært kommunestyrevalg sammen med stortingsvalget i september 2025, eller 1/1-2028 etter ordinært kommunevalg i 2027.
- Statsforvalterens vurdering er at delingen eventuelt bør tre i kraft 1/1-2026.

- Se egen oppsummering av tema arbeidsrett i kapittel 3.6.

3. Gjennomføring av en eventuell deling

I dette kapitlet vil vi drøfte noen av de større oppgavene som må løses dersom man skal dele kommunen, og kostnadene ved å gjennomføre delingen.

3.1. Mulige prosesser og tidsplan for et vedtak om deling

Videre prosess og framdriftsplan for behandlingen av innbyggerinitiativet etter at Statsforvalteren har lagt fram sin konsekvensutredning, er ikke endelig avklart. Videre prosess er opp til kommunen og departementet.

Statsforvalteren vil her presentere de rammebetingelsene som er kjent og lage en foreløpig forutsetning om mulige veier videre, som informasjon til innbyggere og kommunestyre om hvilke muligheter som foreligger, og som grunnlag for å beskrive konsekvenser av en deling.

Formelt sett er prosessen med å dele en kommune regulert i inndelingsloven. I hovedtrekk angir inndelingsloven denne prosessen:

a) Initiativ til å starte en sak (Aksjonsgruppas søknad til KDD)
b) Beslutning om å utrede saken (KDDs beslutning og oppdrag til Statsforvalteren)
c) Innbyggerne høres når utredningen foreligger (2023)
d) Bystyret sluttbehandler saken (2023)
e) Statsforvalteren oversender saken til departementet med vår anbefaling (2023)
f) Endelig vedtak fattes (2023 eller 2024)
g) Iverksetting av delingen

Inndelingsloven har en åpen bestemmelse om innbyggerhøring i §10: *«Kommunestyret bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grenseendring. Høyringa kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte.»*

Dersom bystyret i Kristiansand opprettholder sitt nei til deling, må et eventuelt vedtak om likevel å dele kommunen fattes av Stortinget. Dersom bystyret snur og søker om frivillig deling, kan vedtaket gjøres av Regjeringen, og da sannsynligvis noe tidligere enn ved en stortingsbehandling. Departementet kan på et hvert trinn i prosessen vedta at kommunen ikke skal deles, og avslutte arbeidet.

Hvor lang tid det skal gå mellom vedtak om deling og iverksetting, avhenger av flere til dels motstridene forhold. Kommunen trenger tilstrekkelig tid til å forberede deling av kommunen og bygge opp de nye organisasjonene, slik at de nye kommunene er i stand til å yte tjenester fra dag en. Samtidig er det store utfordringer knyttet til å drifte den kommunen som skal avvikles, i perioden mellom vedtak og iverksetting.

En kommunedeling vil alltid måtte iverksettes ved et årsskifte. Kartverket forutsetter ut fra praktisk/teknisk gjennomføring at endelig vedtak om deling normalt må være fattet senest 18

måneder før iverksetting. Det må også holdes valg på nye kommunestyrer høsten før iverksetting. Det framstår ut fra dette at det ikke er mulig å gjennomføre en deling fra 1/1-2024. Statsforvalteren legger til grunn at det sannsynligvis ikke vil være aktuelt å arrangere ekstraordinært kommunevalg i et år som ikke er valgår, selv om dette teoretisk er en mulighet. Aktuelle tidspunkt for å gjennomføre en deling synes ut fra disse rammebetingelsene å være enten 1/1-2026, med ekstraordinært kommunestyrevalg sammen med stortingsvalget i september 2025, eller 1/1-2028 etter ordinært kommunevalg i 2027.

I vurderingen av hvilket av disse to iverksettingstidspunktene som vil være å foretrekke, må to motstridende hensyn avveies. En periode på 18-24 måneder fra endelig beslutning i 2023 eller 2024 til iverksetting fra 2026, er svært knapp tid til å forberede en endring av denne størrelsen. Samtidig er det Statsforvalterens vurdering at en deling så sent som i 2028 vil ha store negative konsekvenser både for kommunene selv og for Agder som helhet. En så lang gjennomføringsperiode preget av usikkerhet, vansker med å gjennomføre nødvendige omstillinger, tap av ansatte og slitasje på ledere og nøkkelpersonell, vil være svært uheldig.

Statsforvalterens vurdering er derfor at dersom et vedtak om deling blir gjort i løpet av 2023 eller våren 2024, så bør delingen tre i kraft 1/1-2026.

3.2. Organisering av arbeidet med en deling etter at vedtak er fattet

Inndelingsloven er en prosess-lov for både store og små endringer i kommune- og fylkesgrenser. Loven er åpen og laget for å passe til mange ulike situasjoner. Det er lite konkret å finne i loven eller tilhørende rundskriv som går direkte på en slik deling som vi utreder for Kristiansand. Det pågår nå fire frivillige delingsprosesser; tre fylkeskommuner og Ålesund kommune skal deles med iverksetting 1/1-2024. Flere spørsmål om hvordan inndelingslovens bestemmelser kan anvendes på kommunedeling blir etter hvert avklart i disse prosessene. Det er grunn til å tro at prosessen i Ålesund vil danne mønster for arbeidet i Kristiansand, dersom en deling blir vedtatt også her.

Etter at et vedtak om deling eventuelt foreligger, følger man samme logikk som ved kommunesammenslåing. Ved sammenslåinger velger de sittende kommunestyrene representanter til en fellesnemd. Fellesnemda styrer arbeidet med å bygge den nye kommunen fram til det er valgt kommunestyre for den nye kommunen. Ved deling er det det sittende bystyre som ivaretar fellesnemdas rolle, og har ansvaret både for å forberede og etablere de nye kommunene. Samtidig skal de drifte dagens kommune fram til ikrafttredelse av de nye kommunene. Departementet har vedtatt en egen forskrift om delingen av Ålesund, hvor det er gitt nærmere regler for gjennomføringen. Det er avklart at dagens kommune blir nedlagt ved en deling. Etter delingen blir de nye kommunene nye enheter med nytt organisasjonsnummer og nytt kommunenummer. Endring av organisasjons- og kommunenummer har praktiske og økonomiske konsekvenser for bl.a. reforhandling av avtaler og kontrakter, og de er sentrale parametere i en hel rekke systemer og data-programmer.

Ålesund har valgt å etablere to geografiske politiske utvalg til å arbeide med opprettelsen av hver av de to nye kommunene. Dette er ordinære politiske utvalg etter kommuneloven. Utvalgene kan ha medlemmer både fra sittende bystyre og utenfra, etter normale regler for hvem som er valgbar. Administrativt har Ålesund opprettet et felles prosjekt som skal forberede opprettelsen av begge de nye kommunene. Prosjektet er underlagt kommunedirektøren i nåværende kommune. Kommunedirektøren varsler om risiko for at arbeidet med delingen vil ha negative konsekvenser på kommunens levering av tjenester til innbyggerne, og for framdriften i helt nødvendig pågående og planlagt omstillings- og effektiviseringsarbeid.

Ålesund har i dag om lag 67.000 innbyggere, og Haram som er på vei ut har vel 9.000 innbyggere og utgjør 13-14% av dagens Ålesund. Kristiansand har til sammenligning nå om lag 114.000 innbyggere hvorav Søgne og Songdalen utgjør ca. 18.000 eller knapt 17%.

En forskjell mellom Ålesund og en eventuell deling av Kristiansand, er at i Ålesund har bystyret selv søkt om deling. I Kristiansand har bystyret motsatt seg deling, og saken fremmes av departementet. Dette kan skape både juridiske og praktiske ulikheter mellom de to prosessene. I Ålesund legger man opp til svært stor grad av samarbeid og felles løsninger mellom de to nye kommunene etter delingen. Prosessen så langt synes preget av stor enighet om løsningene. Arbeidet med bemanning og innplassering av ansatte, og økonomisk oppgjør mellom de nye kommunene, er ikke startet ennå. Det er ikke gitt at en deling av Kristiansand vil kunne håndteres på samme måte som starten av delingen i Ålesund signaliserer.

3.3. Konsekvenser for IKT-systemet og digitale tjenester

Målet med bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i offentlig sektor er forenkling og effektivisering, fremme innovasjon og verdiskapning i næringslivet, og sikre en bærekraftig og inkluderende samfunnsutvikling[1]. Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019-2025 fremhever arbeidet med å skape mer sammenhengende tjenester og nasjonale fellesløsninger i et «økosystem» for digital samhandling og tjenesteproduksjon.

De aller fleste kommunale tjenester og arbeidsprosesser i dag understøttes av digitale tjenester og systemer. Bruken av digitale tjenester og IKT-systemer har derfor mye å si for kommunens evne til å utføre lovpålagte oppgaver av god kvalitet på mest mulig effektiv måte.

Under pandemien ble digitaliseringen forsert i Norge, og vi erfarte hvor avgjørende IKT og digitale tjenester var for å holde samfunnet i gang. Digitaliseringen fortsetter nå etter pandemien, og stadig mer av kommunikasjon og samfunnsvirksomhet foregår gjennom digital samhandling. Dette stiller krav til investeringer og høy grad av sikkerhet. Håndteringen av IKT vil være et sentralt punkt i en eventuell deling av kommunen.

I Kristiansand kommune er IKT underlagt organisasjonsdirektør. IKT-tjenesten skal sørge for stabil og sikker drift for kommunens eksisterende systemportefølje, yte gode

1 https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/id1367/

brukerstøttetjenester, styrke digital kompetanse, levere teknologisk rådgivning inn i digitaliseringsprosjekter og støtte opp under kommunens ambisjon om å være en digital foregangskommune.

3.3.1. Begrepsavklaring

IKT-system defineres som et system for behandling, lagring og overføring av elektronisk data. Data omfatter ulike opplysninger om innbyggere, næringsliv, ansatte, eiendommer og ressurser som benyttes og produseres i kommunes tjenesteytelsen. Dette vil omfatte støttesystemer (eksempelvis arkivsystem) og fagsystemer per sektor (eksempelvis innen integrering, skole, barnevern, pleie- og omsorgssystem). IKT-infrastruktur omfatter datarom, maskinvare, programvare, nettverk, telefoni og andre elementer som inngår i utvikling, forvaltning og drift av IKT-systemer.

3.3.2. IKT-området i de tidligere kommunene

I de tre tidligere kommunene var IKT organisert ulikt[2]. Tidligere Kristiansand og Songdalen kommuner fikk frem til 1. mai 2018 sine IKT-tjenester levert av Kristiansandsregionens kommunale IKT-tjeneste (KR-IKT) etter en spesifisert driftsavtale. Tidligere Søgne kommune fikk sine IKT-tjenester levert av egen lokal IKT-tjeneste, underlagt administrasjonsavdelingen. Den generelle beskrivelsen var at både KR-IKT og IT-tjenesten i Søgne hadde god kompetanse på drift, brukerstøtte og infrastruktur. Alle tre jobbet med digitalisering. Ulikhetene handlet om dimensjonering, og at KR-IKT de siste årene hadde utviklet kompetanse på prosjektledelse, digital rådgivning overfor sektorene, integrasjoner, mellomvareløsninger og virksomhetsarkitektur. De tre tidligere kommunene jobbet også ulikt med digitale mål og -styringsmodeller. Tidligere Kristiansand kommune hadde plandokumenter og styringsprinsipper for digitale ambisjoner. Tilsvarende dokumenter forelå ikke de to andre kommunene. De tidligere kommunene Kristiansand og Songdalen hadde mange sammenfallende IKT-systemer, mens tidligere Søgne hadde valgt noe annerledes for eksempel innen arkiv- og saksbehandling, økonomi og lønn.

IKT i sammenslåingsprosessen

Fra høsten 2017 ble det jobbet systematisk for at den nye kommunen skulle kunne ha en så normal driftssituasjon som mulig ved ikrafttredelsestidspunktet. Det var ifølge IT-avdelingen noen prosesser som var mer kritiske enn andre i forhold til den digitale sammenslåingen å ha på plass innen oppstartstidspunktet. Det gjaldt:

- Å få etablert en IKT-infrastruktur som en forutsetning for at den nye kommunen kunne operere som en enhet etter sammenslåingen. IKT-infrastrukturen ga føringer for hvordan andre digitale løsninger skulle designes. Deretter måtte det etableres arkiv for den nye kommunen, da det var viktig å ta vare på dokumentasjon og gjøre denne tilgjengelig i det nye arkivet. Dette måtte være etablert før oppstart.
- Videre var fagsystemer for økonomi, regnskap, lønn og personal kritiske, for å sikre håndteringen av pengestrømmer og lønns- og arbeidsforhold. Disse løsningene måtte

[2] Grunnlagsdokument for etablering av nye dokument. Til behandling i fellesnemda 29. mai 2018.

understøtte fellestjenester og var en viktig kilde for grunndata til videre gjenbruk i andre IKT-systemer.
- Sentrale fagsystemer innen helse og velferd, med tilhørende integrasjoner mot Helsenettet og NAV måtte også prioriteres høyt, da disse digitale løsningene for helse og velferd påvirker liv og helse for brukerne/innbyggerne.
- Digitale løsninger innen plan, bygg og geodata kom også høyt på prioriteringslisten pga. integrasjoner mot Matrikkelen, som er en kilde for adresser for Folkeregisteret, og benyttes av svært mange fag og støttesystemer. Matrikkelen måtte være oppdatert ved sammenslåingstidspunktet for å muliggjøre ytelse av kommunale tjenester og NAV-tjenester.
- Videre måtte det etableres nye identiteter og bevare brukerdata knyttet til de gamle identitetene før sammenslåingstidspunktet. Det var i tillegg viktig å klargjøre IKT-infrastruktur og drift ute på skolene.
- Kommunen måtte også etablere system for konkurransegjennomføring før kommunesammenslåingstidspunktet, for å møte nasjonale krav om elektronisk kommunikasjon mellom oppdragsgiver og tilbyder.
- Digitale tjenester for innbyggere og næringsliv ble ikke vurdert som kritisk for drift av den nye kommunen, men ble vurdert som viktig for å synliggjøre at den nye kommunen prioriterer innbyggernes behov og for å skape et positivt omdømme.

Det ble etablert en ny og fremtidsrettet IKT-plattform, som bedre la til rette for håndtering av de store fagområdenes behov for understøttelse av tjenester og arbeidsprosesser. Det ble videre etablert enhetlige løsninger innenfor IT-infrastruktur, fagsystemer, bruk av felleskomponenter og KS FIKS plattformen. Det ble også i noen grad lagt til rette for digitale innbyggertjenester.
På grunn av tidshorisonten frem til ikrafttredelsestidspunktet for ny kommune ble få nye systemanskaffelser gjennomført, og fagsystemer som hadde vært benyttet i tidligere Kristiansand kommune ble i stor grad etablert på nytt og videreført i den nye kommunen.

Overgangen til dagens kommune
Ifølge kommunen var det ved overgangstidspunktet fortsatt utfordringer knyttet til nytt felles arkivsystem for de tre kommunene, samt nye igangsatte automatiserte prosesser for arkiv og eByggesak. I tillegg var arbeidet med håndteringen av de historiske arkivene ikke sluttført. I 2020-2021 pågikk arbeidet med ennå ikke avsluttede sammenslåingsaktiviteter, parallelt med håndteringen av covid-19 pandemien.

I samme periode har også IT-enheten i samarbeid med de store tjenesteområdene jobbet med å avslutte gamle løsninger og IKT-systemer. Det gjenstår fortsatt å vurdere avhending og eventuell ivaretakelse av informasjon/data i ca. 20 gamle løsninger. Videre har arbeidet med å avhende gammel IKT infrastruktur i de tre gamle kommunene vært prioritert, og IT-enheten skriver at en her har kommet svært langt med oppryddingen. For kommunen har dette vært et viktig arbeid for å kunne komme ut av en parallelldriftssituasjon, som er både ressurs- og kostnadskrevende.

3.3.3. Sentrale momenter ved en deling

Kritisk og komplekst
KS beskrev i sin FoU-rapport fra 2016 de digitale konsekvensene av kommunesammenslåing[3]. De fleste kommunale tjenester og arbeidsprosesser understøttes av IKT-systemer og digitale tjenester. Håndtering av IKT ved kommunesammenslåing ble derfor ansett å være kritisk, og samtidig et sentralt virkemiddel i omstillingsarbeidet ved etablering av en ny kommune.

Rapporten gav en oversikt over hva som var viktig å prioritere av oppgaver ved digital sammenslåing. Det mest kritiske området ble ansett å være etablering av IKT-infrastruktur, som en forutsetning for kommunen kunne operere som én enhet. Deretter var det viktig å prioritere fellesløsninger, støttefunksjoner (økonomi, regnskap, lønn, personal og arkiv), fagsystemer for helse og velferd med integrasjon mot Helsenett og NAV, samt digitale løsninger for plan, bygg og geodata på grunn av integrasjon mot Matrikkelen. Når disse mest kritiske funksjonene var etablert og fungerte, var det anbefalt at kommunen prioriterte IKT-systemer inne oppvekst og utdanning, og deretter digitale tjenester for innbyggere og næringsliv.

Statsforvalteren ba om å få tilsendt en overordnet vurdering om hvilke konsekvenser en eventuell oppløsning av Kristiansand kommune vil få for IKT-infrastruktur, støttesystemer og fagsystemer. Kommunen ved IT-enheten viser til at en deling av kommunen vil måtte foregå i en organisatorisk, teknologisk og digital kontekst på samme måte som ved en kommunesammenslåing[4]. Håndtering av IKT-området anses å være en kritisk aktivitet, for å unngå uønskede hendelse og avvik i de kommunale tjenestene som ytes til innbyggerne hver dag. Kommunen viser til de aktiviteten som er beskrevet i KS sin FoU-rapport.

IKT-området er komplekst i seg selv og inneholder mange komponenter, bærere av infrastruktur og IKT-systemer som til sammen må fungere for å understøtte tjenesteytingen i kommunen. Omfanget av en delingsprosess vil påvirke alle brukergruppene. Det gjelder innbyggere, ansatte i kommunen, elever og næringsliv. Det er et omfattende antall lokasjoner (ca. 350) og flere hundre fagsystemer og støttesystemer, hvorav ca. 100 av disse forvalter personinformasjon, blant annet om innbyggerne. Det er videre flere momenter ift. hvordan selve delingen håndteres, som påvirker kompleksitet, risiko, kostnader og tidshorisont. IT-enheten vurderer en kommunedeling som et mer komplekst arbeid enn en kommunesammenslåing. En oppdeling av dagens kommune vil medfører et krevende arbeid når det gjelder å ha kontroll på at riktig informasjon og data følger med til riktig kommune.

Informasjonssikkerhet og personvern
Innbyggerne eier dataene sine, og kommunen man bor i forvalter dataene. Økende digitalisering av kommunikasjon-, samhandlings- og fagsystemløsninger øker behovet for og betydningen av informasjonssikkerhet. Det er sentralt å ha kontroll på data for å ivareta den enkeltes personvern.

[3] KS FoU-rapport nr. 154005: Digitale konsekvenser av kommunesammenslåing - KS
[4] Brev fra Kristiansand kommune datert 16.11.2022.

En oppdeling av dagens kommune vil medføre et krevende arbeid når det gjelder å ha kontroll på at riktig informasjon og data følger med til riktig kommune. Grundige risikovurderinger bør utføres for alle de nye kommunene, nye behandlingsansvarlige må utnevnes og tilgangsstyring/rettigheter må vurderes og settes for hver ny kommune. Nye databehandleravtaler med alle aktuelle leverandører må inngås for å ivareta data i de tre nye kommunene.

Avlevering av data
Det må avklares hvordan data fra de tre tidligere kommunene før 2020 skal håndteres, eventuelt deles og tilgjengeliggjøres for de nye kommunene. Tilsvarende vurdering må gjøres for historiske data i dagens kommune fra 1.1.2020 til nye kommuner går i drift. Det må trolig påregnes behov for juridisk kompetanse i vurderingene. Det vil kunne være t behov for unntakshåndteringer eller forskrifter som presiserer hvordan datahåndteringen skal gjøres. Det må også beregnes ressurser til å utføre avleveringen, eksempelvis om noe må gjøres ved manuell gjennomgang.

Avlevering av data fra alle fagsystemer frem til 31.12.2019 er ennå ikke utført, så dette arbeidet må sluttføres. Dernest må man avlevere data fra nye Kristiansand, dersom det skal opprettes tre nye kommuner.

Data i fagsystemer, nyanskaffelser, identitet og e-post
Mye infrastruktur er etter hvert koblet mot identitet. Ved en deling vil mye utstyr sluttes å virke, for eksempel trådløse aksesspunkt. Det må kartlegges hvilken løsning en skal velge for dette, å anskaffe nye eller omkonfigurere gamle.

De som blir ansatt i de nye kommunene vil trolig ønske å ha med seg e-post og dokumenter. Det må avklares om det rettslig lar seg gjøre. Videre vil det bli et omfattende manuelt arbeid å legge til rette for at dette skal bli mulig. Det må avklares hvordan gamle fellesområder og nye team skal splittes opp.

Det vil også være av stor betydning hvordan fagsystemer eventuelt kan videreføres i nye kommuner, eller om de må anskaffes på nytt per kommune. Anskaffelsesregelverket vil i mange tilfeller kreve at fagsystemene må anskaffes på nytt, men dette må kartlegges ytterligere. Lovmessige og juridiske utfordringer man står overfor når det gjelder fagsystemer, generell infrastruktur og driftsavtaler med leverandører vil kunne få store konsekvenser for kostnads- og tidshorisont.

Etablere nytt
En deling av kommunen med full oppløsning av IKT-området betyr at IKT-infrastruktur, støttesystemer og fagsystemer må etableres på nytt i henhold til det den enkelte kommune ønsker av løsninger. Selv om de nye kommunene skulle ønske å fortsette med det som i dag er etablert av løsninger, vil dagens avtaler måtte avsluttes og nye inngås. For hvert delområde (infrastruktur, støttesystemer og fagsystemer) må den enkelte kommune vurdere behov og løsninger på nytt, og anskaffe disse gjennom nye anbudskonkurranser. Konkurranse om kontrakter vil kunne gi rimeligere leveranser, men her vil det nok være en risiko for at en ny Kristiansand kommunes forhandlingssituasjon være bedre enn for en ny Søgne eller Songdalen kommune på grunn av kommunestørrelsen. Oppsigelse av eksisterende avtaler

kan ifølge innhentede vurderinger bety doble kostnader en periode, dersom ikke avtaleperiodene lar seg harmonisere. Alle disse nye løsningene vil da måtte etableres på nytt for de tre kommunene. Videre må eksisterende IKT-plattform, støttesystemer og fagsystemer avvikles. I tillegg vil parallelldrift måtte påregnes for en overgangsperiode.

Det er mulig å etablere løsninger der en kommune kjøper tjenester av den andre. Det forutsetter at de nye kommunene blant annet har samme grunnløsning for IKT-infrastruktur. Det vil også kunne være mulig å etablere fellesfunksjoner med andre sentrale enheter de nye kommunene. Det vil kunne gi stordriftsfordeler og rimeligere løsninger. Det forutsetter ønske om et slikt samarbeid om IKT-løsninger og felles utvikling over tid.

Etableringen av nye systemer og løsninger vil uansett være ressurskrevende og innebære utfordringer for de nye kommunene, men som KS viser til i sin rapport fra 2016 kan det også gi fordeler. Det vil kunne være en unik mulighet til å kunne velge egne digitale løsninger og utnytte handlingsrommet til å tenke nytt. Det er ikke gitt at de største kommunene har de smarteste løsningene, og det kan være en fordel å bryte opp eksisterende leverandørløsninger. Nye samarbeidsavtaler vil også først og fremst kunne ha økonomiske konsekvenser, og i mindre grad resulterer i direkte konsekvenser for brukerne og innbyggerne.

3.3.4. Kostnader

Et av hovedfunnene i KS-rapporten om digitale konsekvenser av en kommunesammenslåing, er at digital sammenslåing er en vesentlig kostnadspost. Erfaringene er at kostnader ofte undervurderes, og at dette særlig gjelder datakonvertering.

Ifølge Kristiansand kommune kom sammenslåingskostnaden innenfor IKT-området på ca. 80 millioner kroner på IKT-området, inkludert både selve transaksjonskostnadene/investeringer og driftskostnader. Disse tallene inkluderer ikke ressursinnsatsen som ble lagt ned i de store tjenesteområdene for å slå sammen tre fagsystemer til ett i den nye kommunen. En viktig forutsetning for at den nye kommunen lyktes med den digitale sammenslåingen fra 1.januar 2020 var at hele organisasjonen ble tatt i bruk, og at de store tjenesteområdene selv tok ansvar for å prosjektere, lede og gjennomføre arbeidet for egne fagsystemer. Det ble derfor nedlagt en betydelig arbeidsinnsats i de store tjenesteområdene og i stabsområdene. Denne innsatsen kom ikke frem av prosjektbudsjettet og de transaksjonskostnadene som var synlige i selve regnskapet for etableringen av dagens kommune. Det ble ikke gjennomført noen kartlegging eller vurdering av hvordan tjenestekvaliteten overfor brukere/innbyggere ble påvirket i denne perioden.

Av aktuelle kostnadsdrivere for den digitale sammenslåingen ble følgende momenter trukket frem: det at det skulle opprettes en helt ny kommune med nytt organisasjonsnummer og ca. 300 underorganisasjonsnummer, prosjektledelse for de seks delprosjektene, intern tidsbruk i de store tjenesteområdene, innhenting av ekstern kompetanse (eks. forbindelse med juridisk innkjøpsrådgivning og kontraktkompetanse), lisenser til nye IKT-løsninger, leverandørbistand til IKT-implementeringer og tilpasninger, leverandørbistand til data uttrekk og -konvertering, opplæring til de store tjenesteområdene fra leverandør, etablering av ny IKT-infrastruktur,

innkjøp av nytt sluttbrukerutstyr, parallell drift av IKT-systemer og opprydding i gammel infrastruktur.

Det er usikkert hvor mye en deling av Kristiansand kommune vil koste, og hvor stor del IKT-området vil utgjøre av den samlede kostanden. Det foreligger lite sammenligningsgrunnlag. I de ulike utredningen om kommunedeling kommer det tydelig frem at det er usikkerhet knyttet til kostnadene[5]. Flere tar utgangspunkt i sammenslåingskostnadene og mener utgiftene kan bli tilsvarende store. I søknadene om å få dekket delingskostnadene til KDD fra fylkeskommuner og Ålesund kommune utgjør IKT en betydelig andel. For Kristiansand kommune vil det være mest realistisk å sammenligne seg med en annen kommune, da fylkeskommuner ikke har samme komplekse tjenestestruktur overfor befolkningen som det en kommune har. Det er avklart et de nye kommunene etter en deling vil få nye organisasjonsnumre. Det er av stor betydning for kompleksiteten og omfanget for IKT-området, og fører til en betydelig økning i kostnadene ved deling.

For nærmere omtale av delingskostnadene, se kapittel 3.7.

3.3.5. Slitasje i organisasjonen og sårbarhet i stab- og støttefunksjon

Omfanget av et delingsarbeid vil på samme måte som ved kommunesammenslåingen kreve betydelig ressursinnsats fra både de store tjenesteområdene som eier tjenester overfor innbyggerne og fagsystemene, og fra sentrale stabsressurser som igjen yter tjenester til hele kommunen, herav IT-enheten. Arbeidet på IKT-området i sammenslåingen var betydelig, og det gjenstår fremdeles opprydningsarbeid her. Parallelt har det vært jobbet med håndteringen av pandemien, der IKT hadde en særlig viktig funksjon. En av hovedutfordringene for dette området er i dag å gjennomføre digitaliserings- og utviklingsarbeid, samtidig med at de ordinære driftsoppgavene holdes ajour. Overgang fra lokale IT-installasjoner til skytjenester gir nye utfordringer, og det stilles stadig nye og økte krav til informasjonssikkerhet.

Slitasjen på kommunens IKT-organisasjon pekes på som et eget risikomoment. I en eventuell deling av kommunen vil det være avgjørende å ha tilstrekkelig fagkompetanse sentralt for å kunne håndtere en god overgang og videreføring av IKT-infrastruktur, fag- og støttesystemer. Kommunen opplever allerede i dag at det er utfordrende å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til området. Det er betydelig etterspørsel etter IKT-spesialister i markedet og de erfarne ressursene er særlig ettertraktet.

3.3.6. Oppsummert – konsekvenser for IKT-området ved en deling

- Det vil bli en svært omfattende og ressurskrevende jobb, og det er risiko for at kommunens kritiske tjenesteleveranser blir berørt
- Det vil være kostbart
- Risiko for at en i delingsprosessen ikke har ressurser til å videreutvikle digitale løsninger og være innovativ og fremtidsrettet

[5] Se rapporter fra Viken fylkeskommune, Innlandet fylkeskommune, Vestfold og Telemark fylkeskommune, Troms og Finnmark fylkeskommune, Kinn kommune og Ålesund kommune.

- Risiko for å miste ansatte som har erfaring og spesialisert kompetanse på IKT og digitalisering
- Nye kommuner vil kunne anskaffe egne IKT-systemer som er mer egnet, og det kan etableres nye samarbeid om IKT

3.4. Dokumentforvaltning og arkiv

Dokumentforvaltning og arkiv reguleres av arkivloven, arkivforskriften og Riksantikvarens forskrift. I tillegg er det flere andre lover, forskrifter og instrukser som får følger for arkivdanningen og bruken av arkiv. Det gjelder blant annet forvaltningsloven, offentlighetsloven, personopplysningsloven og personopplysningsforskriften, sikkerhetsloven og beskyttelsesinstruksen, åndsverkloven, helselovgivning og eForvaltningsforskriften. Ved en eventuell deling er arkivansvar og eierskap til dagens kommunes arkiver et vesentlig område.

Dokumentsenteret er underlagt organisasjonsdirektør. Dokumentsenteret er ansvarlig for kommunens digitale arkiver, journalføring av inn- og utgående korrespondanse i aktuelle systemer, publisering i offentlig journal, behandling av innsynskrav og tilrettelegging for digital samhandling internt og med innbyggere og næringsliv.

Det var arkivtjenester i alle de tre tidligere kommunene. Arkivsjefen i tidligere Kristiansand kommune hadde lønn og personalsvar, mens arkiv i tidligere Søgne og Songdalen var organisatorisk underlagt annen enhet. Ved sammenslåingen kom 18 av de ansatte fra tidligere Kristiansand, 6 fra tidligere Søgne og 2 fra tidligere Songdalen. Arkiv har i dag om lag 20 ansatte. Enheten er lokalisert i Songdalen.

3.4.1. Status for arkiver fra nedlagte kommuner

Arkiv omfatter alle dagens aktive arkiver i Kristiansand kommune. Det omfatter også alle arkivene skapt i de nedlagte kommunene, der eierskapet ble overført ved sammenslåingen 2020. Eierskapet omfatter digitale og analoge arkiver i kommunen og hos arkivdepot.

Statsforvalteren har mottatt arkivfaglige innspill og status fra arkivsjef i dagens kommune[6]. Opplysninger fra de nedlagte kommunenes sak/arkivsystemer og alle klientarkivsystemene er migrert eller fortsatt under migrering til frittstående arkivkjernene, eller lagt som historisk arkiv i nytt fagsystem. Dette for å sikre at alle saksbehandlere i dagens kommune har nødvendig tilgang til tidligere arkiver når det er behov for det i forbindelse med saksbehandling eller innsyn. De tre nedlagte kommunenes systemer med arkivoppløsning skal i stor grad være terminerte. Kommunesammenslåingen krevde avlevering. De lovpålagte arkivuttrekk skal være avlevert eller under avlevering til arkivdepot.

For å sikre søk og oppslag i den daglige saksbehandlingen har migrering til nye fellessystemer vært nødvendig. Arkivene fra de ulike kommunene er holdt atskilt, men det er mulig å søke på tvers. Det er tilgangsstyring i forhold til hva den enkelte har behov for. Arkivdepot kan ikke søke i arkivuttrekk eller tabelluttrekk i arkiver som er så nye.

[6] Notat fra arkivsjef i Kristiansand kommune 2.11.2022

3.4.2. Dagens aktive arkiver i Kristiansand kommune

Ifølge dagens arkivsjef har dokumentsenteret bygget opp et sterkt og robust fagmiljø, og der det er mye integrasjon og automatiserte prosesser.

Etablert nye arkivsystem
Det er etablert nytt sak/arkivsystem og nye klientarkivsystem for alle aktuell saksfelt. Arkivsjef opplyser at det gjelder barnevern, helsestasjoner, institusjoner/hjemmetjenester/rus, integrering/flyktninger, voksenopplæring, PP-tjenesten, bedriftshelsetjeneste og alle pasientjournaler som benyttes av ulike helsetjenester.

Innsynsløsninger
Kommunen har mange innsynsløsninger. Åpen løsning som Offentlig journal, Politisk Agenda for all politiske saksbehandling og innsyn i eiendomssaker. Alt hentes fra enten sak/arkivsystem eller eByggesak. Kommunen har i tillegg MinSide-løsning der en med pålogging via ID-porten kan få tilgang til også taushetspliktige opplysninger om seg selv, sammen med fakturaer og andre opplysninger som er koblet mot MinSide.

Salg og kjøp av arkivtjenester
Kommunen selger arkivtjenester til flere hel- og deleide selskaper, som for eksempel KF, IKS og andre selvstendige rettsubjeter. Her er det inngått egne avtaler om leveranse og databehandleravtaler. Kommunen kjøper arkivtjenester fra Vestfold og Telemark og Agder kontrollutvalgssekretariat IKS.

3.4.3. Håndtering av arkiver ved en deling

Arkivverket som tilsynsmyndighet har ikke grunnlag for å si at små kommuner gir dårligere dokumentasjonsforvaltning. Større kommuner gir ofte mulighet for sterkere fagmiljøer, men Arkivverkets tilsyn avdekker avvik både i store og små kommuner. Det var arkivtjenester i alle de tre tidligere kommunene, og dette kan etableres igjen. I en delingsprosess er derimot arkiv og dokumentsenteret av helt sentral betydning, og vil stå overfor en rekke utfordringer.

Ved større organisasjonsendringer er det lovbestemte krav om å periodisere og avslutte samtlige arkiver. Det skal også opprettes nye arkiver for nye organisasjoner. Dagens arkivlov regulerer ikke utfyllende overføring av arkiv ved deling av kommuner. Kommunal- og distriktsdepartementet har i forskriftene om deling av Ålesund kommune og flere fylkeskommuner understreket at de nåværende kommunene og fylkeskommunene i samråd med Riksarkivaren skal fastsette hvordan historiske og aktive arkiv skal håndteres ved deling. Det er presisert at arkivfaglige hensyn skal ivaretas, og at prosessen skal dokumenteres.

Arkivverket har i veiledning til Ålesund kommuner høsten 2022 pekt på hvilke konkrete hensyn som må tas i de ulike leddene i den delingsprosess:

- Ansvar og involvering
- Oversikt over nåværende arkivsituasjon
- Arkiv i overgang fra en til flere kommuner

- Avslutning av arkiv
- Eierskap, tilgang og administrasjon av arkiver
- Anskaffelse og ny arkivtjeneste

Ansvar og involvering
Arkivverket understreker at det er den øverste ledelsen i kommunen som har ansvar for å stille til rådighet økonomiske og faglige ressurser for nedlegging og nyoppretting av arkiv i henhold til lovverket. Dette skal sikre kommunens og innbyggernes nåværende og kommende behov for dokumentasjon. Arkivfaglige hensyn må ivaretas for å unngå sammenblanding av arkiver, store kostnader senere og mye etterarbeid. Arkivtjenesten og andre fagområder som har kompetanse på IT, personvern og informasjonssikkerhet må være involverte i delingsprosessen. Det kan også være nødvendig å involvere det interkommunale arkivdepot dere er tilknyttet, samt leverandører av IT-systemer som håndterer arkivverdig dokumentasjon.

Kommunen må sørge for at det er tilstrekkelig ressurser til rådighet i planlegging av delingen, i overgangsfasen, og i de nye kommunene. Nødvendige tilpasninger i IKT-systemer utgjør en betydelig del i søknadene om økonomisk kompensasjon fra Ålesund kommune og fylkeskommuner som skal deles. Nødvendige endringer i sak- og arkivsystem inngår i dette.

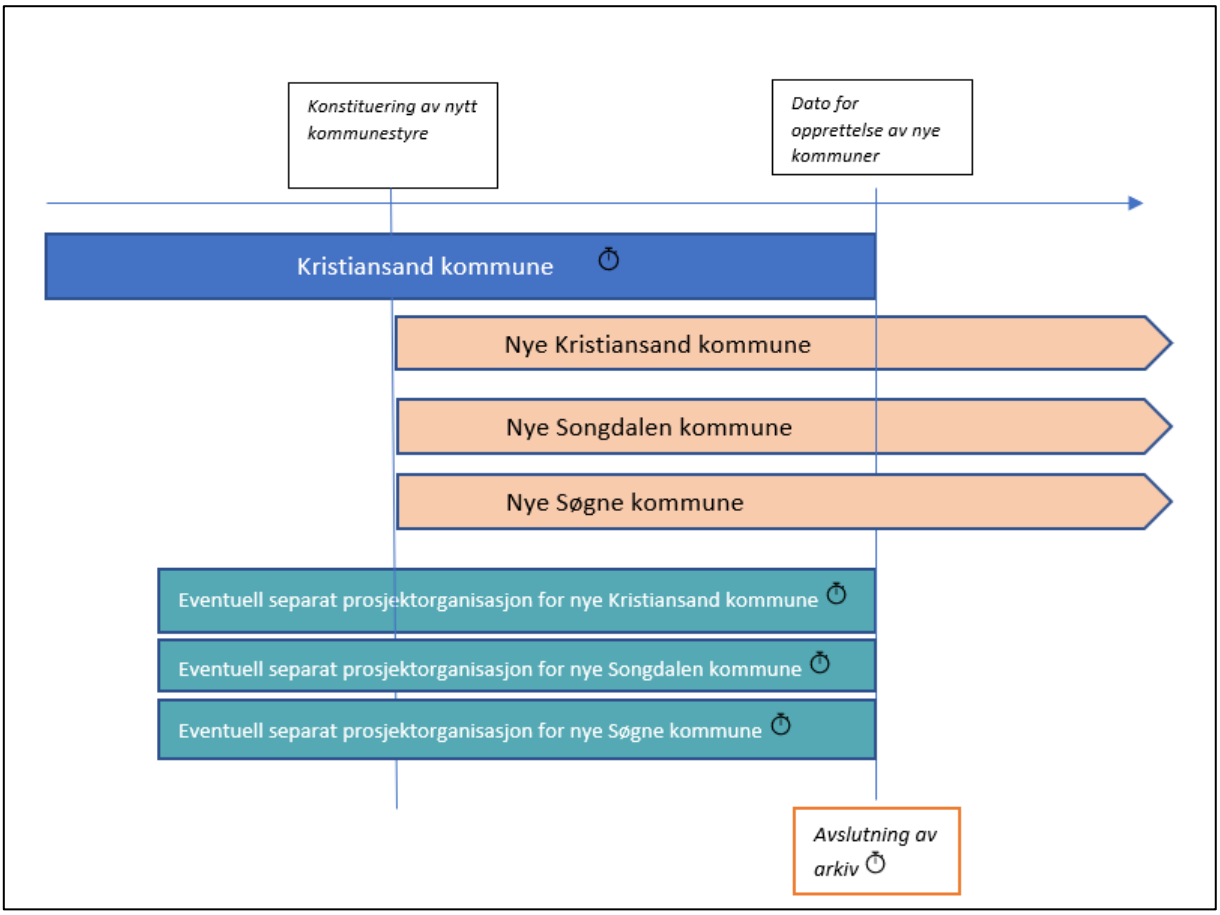
Det vil være avgjørende for Kristiansand kommune at det er tilstrekkelig ansatte med fagkunnskaper om dokumentforvaltning og arkiv som kan håndtere prosessen. Samlet sett er det færre ansatte i dag som jobber med arkiv enn det var i de tre tidligere kommunene til sammen. Nye kommuner vil ved behov kunne sikre arkivfaglig kompetanse gjennom interkommunalt samarbeid eller kjøp av tjenester, men det forutsetter at slike avtaler inngås.

Oversikt over nåværende arkivsituasjon
For å få til en god overgangsprosess ved deling av kommunen viser Arkivverket til at det er flere arkivfaglige momenter og oppgaver kommunen må være oppmerksomme på. Arkivplanen for nåværende kommune må være oppdatert. For å vite hvilket materiale som skal avsluttes og deponeres må kommunen må ha oversikt over hele arkivbestanden med alle fagsystemer, og arkiver fra interkommunale virksomheter og selskap som kommunen deltar i. Dersom kommunen fortsatt oppbevarer eldre og avsluttede bevaringsverdige papirarkiver, må det undersøkes om det gjenstår ordningsarbeid. Kommunen må også sørge for uttrekk fra avsluttede fagsystemer og historiske baser fra de opprinnelige kommunene, hvis dette ikke er fullført ved sammenslåingen.

Etter det Statsforvalteren erfarer fremstår det som om Kristiansand kommune i stor grad har denne oversikten over nåværende arkivsituasjon, og at det ikke er dette som vil utgjøre det mest ressurskrevende momentet i en delingsprosess.

Arkiv i overgang fra en til flere kommuner
I en prosess med å dele Kristiansand kommunen vil det bli det skapt mye ny dokumentasjon. En indikasjon på dette fremkommer av dokumentasjonen som ble utarbeidet i forbindelse med kommunesammenslåingen, blant annet alle sakene behandlet av fellesnemda fra juni

2017 til september 2019 (tilgjengelige i Politisk Agenda). Dersom det opprettes prosjektorganisasjoner i forbindelse med kommuneoppløsningen, skal dokumentasjonen herfra journalføres og arkiveres. Disse skal ha rutiner som sikrer dokumentfangsten uavhengig av saksbehandlingsløsning. Etter at kommunestyre for de nye kommunene er konstituert, skal all saksbehandling i de folkevalgte organene arkiveres i separate arkiv for de respektive nye kommunene. Den nåværende kommunens arkiv skal bestå frem til de nye kommunene er i drift. Dokumentasjonen skal arkiveres i kommunens eget arkiv frem til arkivet er avsluttet og nye kommuner er startet. Prosessen for arkiv i overgang er illustrert for Kristiansand i figur 3.1.



Figur 3.1: Prinsippskisse for arkiv i overgangsfasen ved kommunedeling. Kilde: Egen bearbeiding av figur i brev fra Arkivverket til Ålesund kommune datert 24.10.2022.

Å sikre dokumentasjon fra overgangsprosessen, samtidig som en ivaretar dagens og fremtidig arkivbehov vil en ressurskrevende prosess og utgjøre en stor arbeidsbelastning for dagens ansatte. Kommunen kan ansatte flere for å jobbe med dokumentforvaltning og arkiv i denne overgangsfasen, men det forutsetter både at kommunen har tilstrekkelig økonomi og at fagkompetansen er tilgjengelig.

Avslutning av arkiv
Deling av en kommune innebærer at det opprettes to (eller flere) nye kommuner. Når kommuner blir delt, skal arkivene avsluttes. Det er nødvendig med et skarpt skille i arkivene. På den måten vil det være tydelig hvor dokumentasjonen kommer fra, og hvem som har ansvaret. Påfølgende oppgaver er å sikre og bevare arkivverdige historiske data for avsluttede arkiver og avsluttede fagsystemer. I tillegg må alle fagsystemer og registre som lagrer informasjoner og data kartlegges og vurderes i forhold til hva som er viktig å bevare i ettertiden og hva som skal slettes. Det er kommunens ansvar å sørge for at bevaringsverdige arkiver blir avsluttet og håndtert riktig. Kommunen må følge bevarings- og kassasjonsbestemmelsene for kommunale arkiv. Dette gjelder både elektroniske sak-/arkivsystem, og fagsystem som inneholder arkivdokumenter.

Også prosessen med å avslutte arkiv vil kreve betydelige ressurser, og det er behov for god arkivfaglig kompetanse.

Eierskap, tilgang og administrasjon av arkiver
Ved oppløsningen av en kommune vil en ny virksomhet overta saksområdene og oppgavene, og dermed også ansvaret for å forvalte og tilgjengeliggjøre disse arkivene videre. Kommunene må ta stilling til hvordan eierskap, tilgang og administrasjon av arkiver skal håndteres. Det vesentlige er at arkivfaglige hensyn skal ivaretas og at prosessen dokumenteres.

Dersom kommunen blir delt vil ansatte i de nye kommunene ha et tjenstlig behov for innsyn i historiske arkivdata fra den oppsplittede kommune. Det vil bli behov for tilgang både i forbindelse med saksbehandling av nye saker eller sluttbehandling av pågående saker. For skoler og andre institusjoner kan det være deler av arkivet som kun én av de nye kommunene trenger tilgang til. For andre saksområder vil flere av de nye kommunene ha behov for tilgang. Mange løpende saker i tidligere kommune vil måtte fortsette i ny kommune, og saksbehandlere må sikres enkel tilgang til avsluttede arkiver. Eier av arkivene blir ansvarlig for hvordan saksbehandlere i nye kommuner får tilgang til nødvendig dokumentasjon fra nedlagte kommuners arkiver.

Det må også avklares hvilke systemer som vil lagre hvilken informasjon i nye organisasjoner. Det er viktig å ha ryddige ansvarsforhold og tjenesteavtaler. Kommunen må for eksempel bestemme hvem som skal behandle innsyn, betale for systemdrift og administrere tilgang til historiske baser. Om det ikke blir etablert en optimal og sikker innsynsløsning på kort tid, kan det føre til risiko for brudd på informasjonssikkerhet og personvern. Eier blir for all ettertid ansvarlig for å håndtere alle innsyn etter offentlighetsloven, partsinnsyn etter forvaltningsloven og andre særlover, og innsyn etter personopplysningsloven. Eier blir også for all ettertid ansvarlig for henvendelser om retting og sletting.

Det vil være et betydelig ressursbruk knyttet til disse forholdene.

Anskaffelser og ny arkivtjeneste
Siden arkivtjenesten er en kritisk funksjon for alle tjenesteområder, må organiseringen av arkivtjenesten og sentrale medarbeidere være på plass fra første dag. Kommunen må avklare eventuelle endringer i oppgavefordeling og tjenesteproduksjon som et resultat av

etableringen av nye kommuner, eksempelvis om nye interkommunale samarbeidsløsninger eller selskap etableres.

Etablering av nye kommuner vil kunne føre til at eksisterende avtaler Kristiansand kommune har i dag med leverandører, arkivinstitusjoner og IKT-samarbeid må fornyes eller avsluttes. I slike avtale- og anskaffelsesprosesser må arkivfaglig kompetanse være representert og arkivfaglige hensyn må vektlegges.

3.4.4. Oppsummert – konsekvenser for arkiv ved en deling

- Alle de tre tidligere kommunene hadde egne arkivtjenester. Dette vil kunne bli etablert igjen.
- Fagmiljøet vil være mindre i nye Søgne kommune og nye Songdalen kommune, men dette kan avhjelpes gjennom interkommunalt samarbeid og kjøp av tjenester.
- Fordelen ved større arkivfaglig miljø er mulighet for større bredde i kompetanse, samt redusert sårbarhet ved fravær.
- Å avslutte og opprette nye arkiv er svært tid- og ressurskrevende arbeid.
- Dersom kommunen ikke har tilstrekkelig med økonomiske og personellmessige ressurser til å behandle alle arkivfaglige korrekt, er det risiko for brudd på personvern og informasjonssikkerhet. Innbyggernes rettssikkerhet og forutsetninger for demokratiet kan dermed svekkes.
- I forbindelse med sammenslåingen er det brukt flere år på å bygge arkivfaglig miljø basert på dagens behov i kommunen. Dersom dette arbeidet stopper opp, vil det kunne ta mange år før en er tilbake på samme faglige nivå som i dag. Videre utvikling av området risikere å bli satt på vent.
- Det må inngås nye avtaler for de som i dag kjøper arkivtjenester av kommunen, og også der kommunen kjøper arkivtjenester.

3.5. Konsekvenser for ansattes arbeidsmiljø i en delingsprosess

Bekymringer for de arbeidsmessige konsekvensene kom til uttrykt tidlig i prosessen om beslutningen om deling av Kristiansand kommune, og har vært en gjennomgående bekymring fra kommunens side. Hovedtillitsvalgt og hovedverneombud tok dette opp i møte med statsråden i juni, hovedutvalget for arbeidsmiljø i Kristiansand kommune har behandlet spørsmålet, og kommunen har henvendt seg til Statsforvalteren for å sikre at dette spørsmålet blir behandlet i kunnskapsgrunnlaget. Det har også vært eget møte mellom kommunen og Statsforvalteren der arbeidsmessig konsekvenser var eget tema. Det er gjennomgående fra intervjuer med direktører og deres ledergrupper, hovedtillitsvalgte og verneombud at spørsmålet om en eventuell deling på ny har skapt økt usikkerhet blant ansatte og påvirket det psykososiale arbeidsmiljøet. Det meldes om stor bekymring og at ansatte er usikre på arbeidsforholdene sine.

3.5.1. Begrepsavklaring

Arbeidsmiljølovens formål er å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utviklingen i samfunnet.

Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) har sammen med partene i arbeidslivet definert at arbeidsmiljø først og fremst handler om arbeidet vi utfører, og hvordan man organiserer, planlegger og gjennomfører det[7]. Arbeidsmiljøet påvirker arbeidstakernes helse, jobbengasjement og virksomhetenes resultater og produktivitet. Samtidig er arbeidsmiljøet forskjellig fra arbeidsplass til arbeidsplass, og krever ulike tilnærminger.

3.5.2. Avgrensning

Som vist til i kap. 3.6 legger vi til grunn at etablering av en ny Kristiansand kommune, ny Søgne kommune og ny Songdalen kommune innebærer en virksomhetsoverdragelse i samsvar med arbeidsmiljøloven § 16. Organiseringen innebærer også en omorganisering ved at det blir to eller tre nye kommuner.

En deling av kommunen vil få arbeidsmiljømessig konsekvenser for alle ansatte, men forskjellige deler av kommunen som organisasjon blir berørt i ulik grad. Ansatte vil merke endring i større eller mindre grad, direkte eller indirekte.Erfaringsvis er det ledere, sentrale stabs- og støttefunksjoner, administrative funksjoner og lignende i kommunens administrasjon som i størst grad har opplevde store endringer i sin arbeidshverdag i forbindelse med sammenslåingen. Disse vil også bli direkte berørt av en deling. Dette underbygges i intervjuer med kommunens direktører med ledergruppe og verneombud. Ansatte som jobber i stedbundne tjenester, som i barnehage, på skoler og sykehjem, vil bli indirekte berørt i form av endret budsjettmodeller, planlagte prosjekter og mindre grad av

[7] https://stami.no/hva-er-arbeidsmiljo/

støttefunksjoner fra kommuneadministrasjonen. Vår fremstilling er i hovedsak avgrenset til konsekvenser for de ansatte som blir direkte berørt.

3.5.3. Risikofaktorer ved deling

Innlandet fylkeskommune gjennomførte i januar 2022 en risikovurdering av arbeidsmiljømessige konsekvenser av omstilling som følge av mulig vedtak om oppdeling av Innlandet fylkeskommune. Her ble fem temaer trukket frem som særlig relevant: årsak og hensikt med endringen, roller og ansvar, drift, kompetanse og jobbsikkerhet. Disse temaene er relevante også i spørsmålet om mulig deling av Kristiansand kommuner.

Ansattes opplevelse av årsak og hensikt med endringen

For samfunnet og de enkelte virksomhetene kan omstillinger bidra til at ressursene blir brukt mer effektivt, slik at verdiskapningen øker. Omstillinger kan være mer eller mindre omfattende og kan bety endrede arbeidsoppgaver og arbeidsmåter, endringer i organisasjonens struktur, eller endringer med hensyn til hvem man jobber med, og hvem man jobber for. En positiv konsekvens av en omorganisering kan være at arbeidet blir bedre organisert og tilrettelagt for arbeidstakerne og for oppgavene som skal utføres. STAMI viser til en kunnskapsoppsummering av forskningsfeltet som forteller at omorganiseringer imidlertid ofte fører til at de ansatte opplever økt arbeidsmengde, større uforutsigbarhet, redusert selvbestemmelse og autonomi i tillegg til økt jobbusikkerhet.

Etableringen fra Kristiansand kommune er at det har vært en krevende omstilling, og det pågår fremdeles arbeid med å harmonisere praksis og å bygge Kristiansand kommune etter to års drift. Omstillingen var langvarig, og utfordringene ble forsterket da pandemien i 2020 traff kommunen etter bare få ukers formell etablering. Økte ankomster av flyktninger fra Ukraina har også påvirket mange ansattes jobbhverdag i år. Det skapte ny usikkerhet blant ansatte da spørsmålet om deling var oppe til politiske behandling i bystyret høsten 2021, og igjen en ny usikkerhet med beslutningen fra departementet sommeren 2022 om at det på skal utredes mulig deling av kommunen.

Gjennom intervjuer har tilbakemeldingen til Statsforvalteren vært at mange ansatte synes det er vanskelig å forstå beslutningen om å på ny utrede deling. De ansatte hadde hatt ulike syn på sammenslåingen, men flere av de som har stått i endringsprosessen over tid ga uttrykk for at de hadde sett frem til omsider å få startet ordinært arbeid og utvikle kommunen etter flere unntaksår. Opplevelsen for mange ansatte er mangel på kontroll og forutsigbarhet, at nye endringer gjennomføres før forrige endringer er avsluttet. Svært mange tror ikke at endring med deling vil føre til noe positivt. Mange er slitne og frustrerte, og opplever at de ikke får gjort jobben slik de ønsker.

En konsekvens av å ikke forstå hensikten med endring kan påvirker grunnleggende motivasjon, og kan bli styrende for ansattes adferd og valg. Manglende motivasjon kan påvirke det psykososiale arbeidsmiljøet, og ha konsekvenser for tjenestelevering. I følge STAMI-forsker Fløvik gjør stadig omorganiseringer oss endringstrøtte[8]. Endringstrøtthet kan føre til frustrasjon, irritasjon og manglende motivasjon. Dette kan igjen gå ut over

[8] https://stami.no/stadige-omorganiseringer-gjor-oss-endringsrette/

arbeidsmiljøet for de ansatte, og bidra til å svekke kommunens omdømme. Videre kan det gå ut over tjenesteleveransen til innbyggerne. Med ansatte som er slitne og ikke opplever eierskap til prosessen vil kommunen som organisasjon ikke være klare for nok en endring.

Ansatte som var mot en sammenslåing og som opplever at egen arbeidshverdag har blitt forverret som følge av dette, vil derimot i større grad forstå hensikten med en deling. Disse ansatte vil derfor være mer motivert for en endring, selv om også de har stått i en krevende omstillingsprosess.

Roller og ansvar i en delingsprosess
I en delingsprosess er det avgjørende at ledere ivaretar sine ansatte, samtidig som ny organisasjon skal bygges opp. Ledere kan få ulike roller, og noen en «dobbeltrolle» i en delingsprosess. En risikerer at det kan bli mistanker om posisjoneringer, inhabilitet og spørsmål om hvilken organisasjon lederen representerer. Det vil skape mindre tillit til ledelse, og føre til uro og konflikter i arbeidsmiljøet. Også usikkerheten blant ansatte om hvor de skal jobbe kan føre til uro og posisjonering.

Verneombud og hovedtillitsvalgte har gjennom intervjuer beskrevet hvor mye arbeid det var i sammenslåingsprosessen. Få eller ingen av de erfarne ser for seg at de ønsker å inneha en tilsvarende rolle ved en deling, da slutter de heller. For ansatte er det av stor verdi å ha verneombud og tillitsvalgte med bred og inngående kjennskap til fagfeltet og historikken med sammenslåingen. Mister de ansatte tilgang til denne kompetansen, vil de kunne oppleve mindre støtte i prosessen.

Drift i en deling
Mange av prosessene som skal gjennomføres ved en eventuell deling vil ha mange av de samme personalmessige og organisasjonsmessig kostnadene som ved sammenslåing. Arbeidet med å legge til rette for to eller tre nye kommuner, vil komme i tillegg til ordinær drift. Dette vil medføre en ekstra belastning på mange ansatte. Ansatte skal både drifte dagens kommune, og forberede endringer for eventuelle nye kommuner. Det krever betydelig kapasitet, og en risiko for at ansatte opplever rollekonflikt.

Forskjellen fra sammenslåingen er at utgangspunktet nå er annerledes. For det første har kostnadene i sammenslåingen vært høye for mange ansatte. Mange har jobbet mye for å få etablert den nye kommunen. Dette gjelder i særlig grad ledere. Utgangspunktet for endring er derfor ikke det samme.

Bekymringen for lederes arbeidsbelastning i kommunen er tatt opp flere ganger. Organisasjonsutvalget i kommunen behandlet sak om arbeidsbelastning for ledere i kommunen 10. desember 2020. Saken hadde sin bakgrunn i bekymring fra hovedverneombud om stor arbeidsbelastning på ledere. Bedriftshelsetjenesten og kommunedirektøren delte bekymringen. Det ble vist til at kombinasjonen av sammenslåingsprosessen og koronapandemien hadde medvirket til den økte arbeidsbelastningen, i tillegg til økt arbeidsmengde relatert til oppgaver fra de folkevalgte. Hovedarbeidsmiljøutvalget (HAMU) behandlet i 2021 sak om risikovurdering av arbeidsbelastning for ledere, og fikk rapportering om lederes arbeidsbelastning 2022. I kommunens årsrapport for 2021 melder bedriftshelsetjenesten om slitne ledere og ansatte

som har stått i stort press over tid, og hvor de har strekt seg langt for å få driften til å gå rundt. Bedriftshelsetjenesten mener derfor en kan forvente økning i sykefraværet når arbeidshverdagen normaliserer seg. Det ble gjennomført kartlegging av arbeidsbelastningen for ledere vinteren 2020 som ble fulgt opp i 2021. 116 ledere på nivå 2 og 3 (59%) svarte på rapporteringen i desember 2021. 43 % svarte i denne rapporteringen at de ikke klarer å holde seg innenfor normal arbeidstid i snitt, og 41% svarte de har behov for en endring i sin arbeidssituasjon.

Sykefraværet i kommunen som helhet var i 2021 på 9,8 %, mens det året før var 9,0 %. Samlet sykefravær på landsbasis var 6,4 % i 2021[9]. Kristiansand kommune hadde som mål å ligge under 7,6 % i totalt sykefravær[10]. Korttidsfraværet i 2021 var på 1,8%, mens det i 2020 var 1,6%. Langtidsfraværet er på 8,0% og dette var 7,5 % i 2020.

Det er vanskelig å sammenligne sykefravær i dagens kommune sett i forhold til de tidligere kommunene, da dette var før pandemien. Oversikten er vist i tabell 3.1[11].

Tabell 3.1: Sykefravær i kommunene før sammenslåing. Kilde: Agder kommunerevisjon.

Tidligere kommuner	**2017**	**2018**	**2019**
Kristiansand	7,7%	8,1%	7,9%
Songdalen	7,2%	6,5%	6,7%
Søgne	7%	6,8%	8,1%

En annen forskjell fra sammenslåingen er at det nå er ansatte i én organisasjon som skal bygge to eller tre nye organisasjoner i tillegg til å opprettholde ordinær drift. I forrige prosess var det ressurser fra tre organisasjoner som sammen skulle bygge én. I en delingsprosess er det særlig ledere, staber og administrative ressurser som må påregne å jobbe med dette. I sammenslåingen ble administrative staber redusert, og i budsjettet for 2023 planlegges det for ytterligere reduksjon i sentrale staber. I sammenslåingen opplevede mange ansatte å få nye kolleger, nå kan mange oppleve å miste kolleger i tillegg til økt arbeidsbelastning. Samtidig var det mange som fikk nye stillinger sist, men ikke alle fikk det de ønsket. Nå er det på den ene siden noen som kan få nye muligheter, og på den annen side noen som risikerer å måtte endre jobb på ny.

Det er også en risiko for at ansatte flytter fokuset sitt fra dagens kommune til ny organisasjon. Da risikerer en å miste motivasjonen og engasjementet for jobben i eksisterende kommune. Jo lengre tid delingsprosessen strekker seg over, jo mer krevende vil det bli å holde motivasjonen og den daglige driften oppe.

[9] https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/fravar/koronapreget-sykefravar-i-kommunesektoren-i-2021/
[10] https://pub.framsikt.net/2021/kristiansand/mr-202112-%C3%A5rsrapport_2021/#/generic/summary/67138449-ae72-4686-ba09-57134369b781-cn
[11] Ager Kommunerevisjon juni 2020: https://agderkomrev.no/wp-content/uploads/2020/06/Risiko-og-vesentlighetsvurdering-Kristiansand-kommune.pdf

Kompetanse og rekruttering
I en fase med spørsmål om deling er det en risiko for at ansatte søker seg bort fra kommunen. Dersom kommunen ikke klarer å beholde kompetansen i en delingsprosess, kan det gi økt arbeidsbelastning for dem som er igjen. Enkelte fagområder er sårbare siden det er få personer som fyller disse rollene. Gjennom intervjuer opplever kommunen allerede i dag at det er krevende å rekruttere til enkelte stillinger, særlige innen helse- og omsorgsektoren, men også innen IT og mer spesialiserte tjenester. Blir det for høy turnover kan det føre til at fagområder og tjenester ikke blir ivaretatt på tilfredsstillende måte.

Kommunen frykter også at det kan bli vanskelig å rekruttere kompetanse til kommunen i en delingsprosess, fordi søkere vil oppleve det som en usikker og derfor ikke attraktiv arbeidsplass. Særlig berørte enheter kan risikere å få økt sykefravær. Det igjen kan føre til at intern og ekstern tjenesteyting blir rammet.

Jobbsikkerhet
Spørsmålet om deling har skapt jobbusikkert blant ansatte, særlig de som jobber i ikke-stedbundne tjenester. STAMI definerer jobbusikkerhet som en subjektiv opplevelse av at man har en mindre trygg ansettelse enn man skulle ønske [12]. Opplevelsen av usikkerhet rundt egen framtidige jobbsituasjon er naturlig i perioder med omorganiseringer og nedbemanninger. For mange handler ikke usikkerheten bare om usikkerheten knyttet til nåværende stilling, men også om hvorvidt man ser det som sannsynlig at man kan finne en jobb med tilsvarende innhold og lønn som den man har. De negative helsemessige konsekvensene av jobbusikkerhet vil ofte være knyttet til den enkeltes opplevelse av hvor sannsynlig og hvor alvorlig det vil være å miste jobben.

Jobbusikkerhet blant de ansatte kan påvirke både virksomheten og den enkelte arbeidstakeren. STAMI viser til forskning der ansatte som opplever jobbusikkerhet rapporterer om lavere jobbtilfredshet, og lavere grad av tillit og følelse av forpliktelse overfor virksomheten de jobber for. På sin hjemmeside viser STAMI til en relativt ny systematisk kunnskapsgjennomgang som konkluderer med at jobbusikkerhet øker risikoen for psykiske helseplager. Tidligere kunnskapsgjennomganger har konkludert med at det foreligger indikasjoner på en mulig sammenheng mellom jobbusikkerhet og hjerte- og karsykdom, og diabetes. En nylig publisert samleanalyse fra 2020 av litteraturen konkluderer med en mulig, men fortsatt usikker, sammenheng mellom jobbusikkerhet og økt dødelighet. To nye studier fra STAMI[13] som er basert på data fra flere norske virksomheter, viser at ansatte i organisasjoner som har gjennomgått større omstillinger, opplever en forverring av arbeidsmiljøet og egen psykiske helse to år etter at endringene på jobb fant sted. Funnene indikerer at opplevelsen av jobbusikkerhet vil kunne få langvarige konsekvenser for arbeidsmiljøet i kommunen.

Negative effekter ved en deling kan forbygges med god planlegging og en tydelig ledelse som er inkluderende, støttende og oppmerksom[14]. Jobbusikkerheten kan også reduseres ved at ansatte opplever å få nok informasjon og mulighet til å medvirke i prosessene både selv, ved tillitsvalgte og verneombud. Det vil være viktig at organiseringen av prosessen skjer i samsvar

[12] https://noa.stami.no/tema/psykososialtorganisatorisk/endringer/jobbusikkerhet/
[13] STAMI viser til Fløvik et al. 2019a,b.
[14] https://noa.stami.no/tema/psykososialtorganisatorisk/endringer/omorganisering/

med arbeidsmiljøloven, hovedavtalen og hovedtariffavtalen. Og selv om mange ansatte er omstillingstrøtte og opplever usikkerhet om egen jobb, kan det likevel være rimelig å tenke at andre som ikke var så direkte berørt av sammenslåingen eller var svært aktivt motstander av denne i større grad kan være klare for en ny endring. For ansatte som ønsker en deling av kommune, vil en ny prosess med deling kunne gi motivasjon. Mange vil kunne oppleve det som en fordel å være ansatt i en mindre kommune, som vil være mer oversiktlig. En får kanskje færre kolleger, ledernivåer og arbeidssteder å forholde seg til. En må forutsette at kommunen i en delingsprosess vil legge til rette for at de nye kommunene også skal bli attraktive arbeidsplasser.

Internt fokus
Ved en eventuell deling av Kristiansand kommune må de nye organisasjonene være forberedt på risikoen for at produktiviteten synker i en periode før resultatene kommer. Organisasjonen blir i større grad opptatt med interne prosesser for å komme på plass. Medarbeiderne skal finne nye roller, oppgaver og arbeidsmåter. Det kan bli behov for å se på nytt på ledelse, organisasjonsstruktur, bemanning, medvirkning, arbeidsfordeling og arbeidsfellesskap. Man må vurdere om dagens praksis, styrende dokumenter, rutine, retningslinjer, beredskapsplaner og fagsystemer skal videreføres eller om de må revideres.

Eksterne aktører har bekreftet at de opplevde at kommunen ble mer innadvendt i sammenslåingsprosessen, og i mindre grad var en regional drivkraft. Det går frem i uttalelser til kunnskapsgrunnlaget fra Universitetet i Agder, Sørlandet sykehus samt Kvadraturen Gårdeierforening og Kvadraturforeningen. Flere andre uttaler at de frykter at kommunen blir innadvendt i en delingsprosess, dette skriver blant annet Region Kristiansand Interkommunale politiske råd, Agder fylkeskommune og næringsforeningen i Kristiansand.

3.5.4. Oppsummering - konsekvenser av en delingsprosess for arbeidsmiljøet:

- Arbeidsbelastningen for ansatte har vært stor over tid, og en deling vil gi ytterligere belastning og kan påvirke deres helse negativt
- Deling krever mye ressurser, som vil gå ut over kommunens drift
- Deling får trolig konsekvenser for kommunens samarbeidspartnere og andre regionale aktører i delingsprosessen
- Risikofaktorer for arbeidsmiljøet kan avhjelpes ved gode rutiner og planlegging
- Konflikter og uro som har sitt utgangspunkt fra sammenslåingsprosessen vil avta på sikt.

3.6. Arbeidsrett – konsekvenser av en deling for ansatte

Oppsummering av kapittel 3.6

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.

3.6.1. Innledning

Statsforvalteren vil her gi en generell omtale av de viktigste arbeidsrettslige konsekvensene som kan oppstå ved en eventuell deling.

Den formelle arbeidsdelingen mellom Staten og kommunen begrenser Statsforvalterens rolle og mandat når det gjelder hvor detaljert vi her kan utrede delingsprosessens arbeidsrettslige konsekvenser. Arbeidsgiveransvaret krever at det er kommunen som foretar en vurdering på virksomhetsnivå. Kommunen har underveis i prosessen, med innhenting av dokumentasjon til kunnskapsgrunnlaget, bedt Statsforvalteren avklare flere problemstillinger knyttet til arbeidsrettslige spørsmål. Enkelte av disse spørsmålene ligger utenfor Statsforvalterens mandat og vil derfor ikke bli utdypet i detalj.

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har informert Statsforvalteren at det eventuelt vil forskriftsfestes at arbeidsmiljølovens[15] kapittel 16 *Arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse* vil komme til anvendelse i den arbeidsrettslige prosessen. Dette gjøres tilsvarende overfor andre kommuner som utreder deling. KDD har gitt uttrykk for at en ikke ser annerledes på formalia knyttet til eventuell prosess i Kristiansand enn delingsprosessen som pågår i Ålesund kommune med mulig utskillelse av Haram. ,[16]. Departementet har avklart med Arbeids- og inkluderingsdepartementet at reglene om

[15] Lov av 17.06.2005 nr. 62

[16] Epost fra Kommunalavdelingen i KDD, datert 12.10.22, Juridisk seksjon v/ seniorrådgiver Jan Gabriel Gabriel til Statsforvalteren i Agder v/avdelingsdirektør Eva Jørlo

virksomhetsoverdragelse kommer til anvendelse. Statsforvalterens omtale av de arbeidsrettslige spørsmålene vil dermed i det følgende ta utgangspunkt i at Arbeidsmiljølovens kapittel 16 om virksomhetsoverdragelse kommer til anvendelse i en eventuell delingsprosess i Kristiansand. I fremstillingen vil vi beskrive hva dette innebærer, ved å gi en omtale av hovedtrekk ved de aktuelle bestemmelsene og betydningen disse har i delingsprosessen. I den grad det fremstår som nyttig for sammenhengene i kunnskapsgrunnlaget vil vi peke på ulike aktuelle scenarioer som kan oppstå ved en eventuell deling.

Delingsprosessens konsekvenser for ansattes arbeidsmiljø er for øvrig omtalt i kapittel 3.5 ovenfor.

3.6.2. Referanse til andre pågående prosesser og utredninger

I beskrivelsen av de arbeidsrettslige problemstillingene har Statsforvalteren sett hen til de prosessene som pågår om deling av andre kommuner og dels fylkeskommuner.

Selv om det er ulik inngang til delingsprosessene, er utgangspunktet at delingsprosessen i Kristiansand arbeidsrettslig ikke stiller seg juridisk annerledes enn prosessen i Ålesund.

BDO har levert kunnskapsgrunnlag for deling i Ålesund, Kinn og Holmestrand. De arbeidsrettslige konsekvensene har vært en del av vurderingene. I hovedsak gjengir disse rapportene bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse. Ålesund kommune har gått lengre og har foretatt en vurdering på basis av konsekvensene av at det oppstår helt nye kommuner etter delingen. Videre kan nevnes at det foreligger et eget kunnskapsgrunnlag utarbeidet forut for vedtaket om ikke å dele Innlandet fylkeskommune, som gir en grundig omtale av de arbeidsrettslige problemstillingene. [17]Disse vurderingene har vi lagt til grunn som relevante også i vår omtale av de arbeidsrettslige konsekvensene or en deling av Kristiansand.

3.6.3. Avgrensning

Statsforvalterens mandat gjør at dette kunnskapsgrunnlaget ikke vil besvare alle spørsmål som kommunen, de ansatte, tillitsvalgte eller innbyggerne stiller når det gjelder de arbeidsrettslige konsekvensene av en eventuell deling.

Ansvaret for videre å utrede de videre konsekvensene vil påhvile partene; dagens Kristiansand, i kraft av å være avgivende arbeidsgiver, de nye kommunene som oppstår og skal ha arbeidsgiveransvaret for de ansatte som overføres, samt arbeidstakernes representanter, som får et særlig ansvar i prosessen.

3.6.4. Problemstillinger

Statsforvalteren har i møte med kommunens ledelse, gjennom intervjuer med ansatte og deres tillitsvalgte blitt fremlagt en rekke problemstillinger og spørsmål knyttet til regelverket og konsekvenser for organisasjonen og til den enkelte ansattes rettigheter og plikter, bl.a.:

[17] Og Viken fylkeskommune, jf. BDO i rapport om deling av Ålesund, s. 32

- Hvorvidt arbeidsmiljølovens bestemmelser om virksomhetsoverdragelse kommer til anvendelse.[18]
- Hvem er avgivende og mottakende virksomhet når det gjennom delingen oppstår to eller tre nye kommuner med nytt kommunenummer, nytt organisasjonsnummer.[19]
- Reservasjonsrett. Rett til å stå i stilling hos avgivende virksomhet eller plikt til å følge med i virksomhetsoverdragelse.
- Rett til gjeninntredelse i tidligere stilling (før sammenslåing)
- Overtallighet i avgivende kommune
- Arbeidsavtaler, pensjonsrettigheter, mv.

Det første spørsmålet er besvart innledningsvis; departementet har bekreftet at delingsprosessen utløser reglene om virksomhetsoverdragelse. Når det gjelder de øvrige spørsmålene, viser vi til pkt. 3.5.7 – 3.5.13.

Statsforvalteren understreker igjen at det overordnede målet med redegjørelsen i dette kapittelet er, som for utredningen ellers, å gi et best mulig grunnlag for innbyggerne til å ta stilling til et eventuelt delingsforslag.

Hvilke arbeidsrettslige konsekvenser deling har, vil også ha betydning for hvilke personellressurser man på kort (og noe lengre sikt) kan påregne videreført i de nye kommunene. Det innebærer at de arbeidsrettslige konsekvensene av en deling av Kristiansand kommune vil kunne ha betydning for kvaliteten av de tjenestene de nye kommunene evner å gi i oppstartsfasen både på kort og lengre sikt. Disse konsekvensene vil ikke bli drøftet i dette kapittelet, men må være en sentral del i en Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) av de nye kommunene som oppstår ved en eventuell deling.

Vi går heller ikke her inn på en vurdering av arbeidsmarkedet i de nye kommunene eller rekrutteringsspørsmål.

3.6.5. Generelt om arbeidsmiljøloven kap. 16

Departementet har varslet at det vil forskriftsfestes at arbeidsmiljølovens kapittel 16 om virksomhetsoverdragelse kommer til anvendelse i delingsprosessen i Kristiansand kommune[20].

Bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse bygger på EU-retten, som Norge har forpliktet seg til å følge gjennom EØS-avtalen.[21] Hensikten med bestemmelsene er å sikre at

[18] s. 1
[19] s. 4
[20] Se også Forskrift om deling av Ålesund kommune til Haram og Ålesund kommune av 03.10.2022 nr. 1692 § 8.
[21] Lovkommentar av Tron Dalheim, advokat (H) og partner i advokatfirmaet Thommessen: *Reglene om virksomhetsoverdragelse er en direkte følge av EØS-avtalen, og arbeidsmiljøloven har siden 1. januar 1994 hatt et eget kap. om arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelser.[21] De av lovbestemmelsene i kap. 16 som gjennomfører direktivets bestemmelser i norsk rett, skal tolkes i samsvar med EU-domstolens tolkningsuttalelser fram til undertegningen av EØS-avtalen, 2. mai 1992, jf. EØS-loven av 27. november 1992 nr. 109 og art. 6 i hoveddelen av EØS-avtalen. EU-domstolens tolkningsuttalelser etter dette tidspunkt skal også tillegges stor vekt.*

arbeidstakernes arbeidsforhold og betingelser ikke endres som følge av en overdragelse av den virksomhet man er ansatt i.
I *utgangspunktet* vil en virksomhetsoverdragelse utløse samtlige bestemmelser i lovens kapittel 16. Når virksomhetsoverdragelsen skjer som følge av deling av en kommune etter inndelingsloven[22], må dette utgangspunktet modereres, da det oppstår særlige arbeidsrettslige problemstillinger ved at kommunen, som avgivende arbeidsgiver, formelt opphører ved ikrafttredelse av delingen. Regelverket vil derfor ikke være fullt ut anvendbart, særlig mht. bestemmelsene om rettigheter for de ansatte, men vil gjelde så langt det passer.[23] Det er dessuten viktig å være klar over at reglene om virksomhetsoverdragelse ikke løser alle spørsmål knyttet til partenes rettigheter og plikter, og at man da bl.a. må se på rettspraksis for å finne svar.

3.6.6. Lovens virkeområde. Partsforhold.

§ 16-1 angir kapittelets virkeområde:

Dette kapittel kommer til anvendelse ved overdragelse av en virksomhet eller del av virksomhet til en annen arbeidsgiver. Med overdragelse menes overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen.

EU-domstolen praksis forutsetter at tre vilkår er oppfylt for at det skal foreligge en virksomhetsoverdragelse:[24]

1. Overføringen må gjelde en selvstendig økonomisk enhet.
2. Virksomheten er overført til ny innehaver på grunnlag av kontrakt eller ved sammenslåing av virksomheter.
3. Den videreførte virksomheten i det vesentlige er den samme som før overføringen, slik at dens identitet er bevart.

Som de tre nevnte vilkårene over synliggjør, er det ikke opplagt hvilke ansatte, stillinger, enheter, avdelinger etc. som regelverket er tilpasset for. Vi vil derfor problematisere og gi eksempler på enkelte situasjoner der det oppstår uklarhet om hvor langt regelverket gjelder. Dette er tilfeller hvor avgivende og mottakende arbeidsgiver, i samarbeid med deres respektive tillitsvalgte, må finne løsninger som ivaretar de ansatte som ikke helt ut får sine rettigheter regulert gjennom bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse. Fremstillingen her er ikke uttømmende.

3.6.7. Avgivende arbeidsgiver

En problemstilling som er tatt opp av Kristiansand kommune er nettopp hvem som er avgivende arbeidsgiver i delingsprosessen. Inndelingsloven[25] § 3 annet ledd bokstav a sier følgende:

> *Deling inneber*
> *a) at ein kommune eller eit fylke blir delt i to eller fleire nye einingar…*

[22] Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser av 15.06.2001 nr. 70 § 3 annet ledd bokstav a
[23] Bl.a. problematisert i Innlandets rapport s. 48
[24] Rt. 2011 s. 1755 (Gate Gourmet) avsnitt 47 til 49, jf. Norsk lovkommentar.
[25] Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser av 15.06.2001 nr. 70

Departementet har slått fast at de nye kommunene som oppstår etter en deling vil få nye organisasjonsnumre og kommunenumre. Det gjelder også nåværende Kristiansand kommune, som fra virkningstidspunktet for en eventuell formell deling opphører.

Det innebærer at det, etter at delingen formelt er foretatt, ikke lenger eksisterer en avgivende arbeidsgiver (tidligere Kristiansand), men i stedet to eller tre nye arbeidsgivere (Kristiansand og Søgne, eller Kristiansand, Søgne og Songdalen). Dersom ikke alle ansatte er innplassert før delingen, vil ansvaret på de ansatte påhvile de nye kommunene i fellesskap, dersom disse ikke har avtaleregulert ansvaret seg imellom. De er etter delingen likestilte, selvstendige rettssubjekter med arbeidsgiveransvar. At tidligere Kristiansand er opphørt, fritar ikke de nye kommunene for ansvaret for de ansatte iht. bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse.

For å sikre en så god virksomhetsoverdragelse som mulig, er det viktig at prosessen igangsettes tidlig. Premissene for virksomhetsoverdragelsen må, så langt det er mulig, legges før selve delingen trer i kraft.

Man må avklare hvem som skal representere avgivende arbeidsgiver (nåværende Kristiansand) og de nye kommunene. Det må etableres et partssamarbeid mellom representanter for den nåværende og de nye arbeidsgiverne og de ansatte. Oppgaven for disse blir å bli enige om fremgangsmåten for virksomhetsoverdragelsen, og å kartlegge hvilke ansatte som omfattes av reglene og hvilke rettigheter og plikter som oppstår. Det må gjennomføres forhandlinger mellom representanter for avgivende og mottakende arbeidsgiver og arbeidstaker. Dette må skje innenfor arbeidsmiljølovens rammer og intensjoner.

De tillitsvalgte skal ha en sentral rolle i arbeidet som skal gjøres.

3.6.8. Delegering av fullmakt til kommunestyret

Statsforvalteren legger til grunn at departementet[26] vil forskriftsfeste at eksisterende kommunestyre i Kristiansand vil få fullmakt til å forberede delingsprosessen på «nødvendige forhold», herunder foreta ansettelser av kommunedirektører og annet «nøkkelpersonell», slik det er gjort i forskrift i forbindelse ved deling av Ålesund § 6[27]. I departementets merknad til § 6 fremgår det at en med «nøkkelpersonell» mener …*de ansettelser som anses nødvendige for å sikre at de nye kommunene blir operative så raskt som mulig etter ikrafttredelsen av delingen. Dette kan for eksempel være ansettelse av toppledelsen i de nye kommunene, men også annet personale kan være nødvendig å få på plass før konstitueringen.* Dette vil sikre operative kommuneadministrasjoner fra tidspunktet de nye kommunestyrene er konstituert til ikraftsetting av de nye kommunene.

Etter at de nye kommunestyrene er konstituert, reguleres de nye kommunedirektørens ansvar og myndighet etter Kommuneloven (kml.) § 13-1. Kommunedirektørene leder administrasjonene i de nye kommunene og vil ha kompetanse til å tilsette personale i

[26] Kommunal- og distriktsdepartementet
[27] Forskrift om deling av Ålesund kommune til Haram og Ålesund kommune av 03.10.2022 nr. 1692 § 6.

perioden fra de nye kommunestyrene er konstituert og frem til ikraftsetting av de nye kommunene, jf. § 13-1, 7. ledd.

I den grad eksisterende kommunestyre i Kristiansand, eller de nye kommunedirektørene gis fullmakter til å ansette i stillinger i de nye kommunene, så vil de selvsagt være forpliktet til å følge bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse.

3.6.9. Partenes rettigheter og plikter ved virksomhetsoverdragelse

En vesentlig forutsetning ved virksomhetsoverdragelse er at lønn og arbeidsvilkår videreføres. Dette er selve grunnelementet i virksomhetsoverdragelsen og følger av amlj. § 16-2:

> *(1) Tidligere arbeidsgivers rettigheter og plikter som følger av arbeidsavtale eller arbeidsforhold som foreligger på det tidspunkt overdragelsen finner sted, overføres til den nye arbeidsgiver. Krav etter første punktum kan fortsatt gjøres gjeldende overfor den tidligere arbeidsgiver.*

Arbeidsforholdet overføres automatisk, uten noen form for erklæring om dette. I dette ligger at ny arbeidsgiver er bundet av opparbeidet ferie, fleksitid og avspaseringsdager. Lønn og andre økonomiske krav videreføres også, så som krav på dekning av reiseutlegg m.v. Ny arbeidsgiver vil imidlertid i kraft av styringsretten kunne endre eller fjerne rettigheter eller plikter som ikke ligger i arbeidsavtalen/arbeidsforholdet. Den nye arbeidsgiveren vil også få overført informasjon om de ansatte som ligger i personalmappen, så langt dette er nødvendig for å ivareta arbeidsforholdet og ikke er i strid med vernet i personopplysningsloven.[28]

Siste setning i § 16-4 slår fast at ny og tidligere arbeidsgivere er pålagt et solidaransvar, men siden Kristiansand kommune opphører ved deling, må eventuelle krav i dette tilfellet rettes mot ny arbeidsgiver.

Ny arbeidsgiver må likevel forholde seg til tariffavtaler som tidligere arbeidsgiver var bundet av, med unntak av dersom man innen tre uker erklærer seg ubundet overfor fagforeningen. De nye kommunene vil m.a.o. være bundet av de samme tariffavtalene som nåværende Kristiansand kommune, og det kreves at man aktivt tar stilling til om de skal videreføres eller forhandles, dersom man ønsker å varsle en endring. De overførte arbeidstakerne har likevel rett til å beholde individuelle arbeidsvilkår iht. tariffavtalen inntil den evt. utløper eller det inngås en ny bindende tariffavtale. Dette følger av bestemmelsens:

> *(2) Ny arbeidsgiver blir bundet av tariffavtale som tidligere arbeidsgiver var bundet av. Dette gjelder ikke hvis ny arbeidsgiver senest innen tre uker etter overdragelsestidspunktet skriftlig erklærer overfor fagforeningen at ny arbeidsgiver ikke ønsker å bli bundet. De overførte arbeidstakerne har likevel rett til å beholde de individuelle arbeidsvilkår som følger av tariffavtale som den tidligere arbeidsgiver var bundet av. Dette gjelder inntil denne tariffavtalen utløper eller til det inngås ny tariffavtale som er bindende for den nye arbeidsgiver og de overførte arbeidstakere.*

[28] Lov om behandling av personopplysninger av 15.06.2018 nr. 38.

Videre omhandler bestemmelsen (3) nedenfor arbeidstakernes rettigheter til opptjening av pensjon. Siden en kommunedeling kun etablerer nye kommuner, underlagt samme lovverk og videreføring av avtalefestede pensjonsordninger, er neppe denne bestemmelsen særlig problematisk:

> *(3) Arbeidstakernes rett til videre opptjening av alders-, etterlatte- og uførepensjon i henhold til kollektiv tjenestepensjon, overføres til ny arbeidsgiver etter reglene i første og andre ledd. Ny arbeidsgiver kan velge å gjøre allerede eksisterende pensjonsordninger gjeldende for de overførte arbeidstakerne. Dersom arbeidstakernes tidligere pensjonsordninger ikke kan videreføres etter overdragelsen, skal ny arbeidsgiver sørge for at de overførte arbeidstakerne sikres rett til videre opptjening etter en annen kollektiv pensjonsordning*

3.6.10. Reservasjonsrett og oppsigelse

§ 16-3. Reservasjonsrett mv.
En virksomhetsoverdragelse i seg selv tvinger ikke den ansatte til å følge med til ny arbeidsgiver, selv om man i realiteten vil kunne oppleve det slik, særlig der hvor den tidligere arbeidsgiveren opphører å eksistere. Arbeidsmiljøloven gir ansatte som ikke ønsker å bli virksomhetsoverdratt en rett til å reservere seg, ved at man kan erklære at en motsetter seg at arbeidsforholdet overføres til ny arbeidsgiver. Samtidig har man da ikke sin tidligere arbeidsgiver å forholde seg til, så situasjonen kan oppleves som et lite reelt valg.

Dette følger av § 16-3:

> *(1) Arbeidstaker kan motsette seg at arbeidsforholdet overføres til ny arbeidsgiver.*

Den ansatte må da overholde en lovbestemt frist for å varsle sin tidligere arbeidsgiver; § 16-3:

> *(2) Arbeidstaker som motsetter seg at arbeidsforholdet overføres til ny arbeidsgiver, må skriftlig underrette tidligere arbeidsgiver om dette innen den frist denne har fastsatt. Fristen kan ikke være kortere enn 14 dager etter at informasjon etter § 16-6 er gitt.*

Reservasjonsretten gir imidlertid ingen rett til å stå i stilling, og man kan heller ikke påberope seg lovens oppsigelsesvern eller kreve forhandlinger.[29] I realiteten vil det få store konsekvenser for arbeidsforholdet dersom man bruker reservasjonsretten ved en kommunedeling etter inndelingsloven:

§ 16-3 (3) gir normalt en ansatt som benytter seg av reservasjonsretten en fortrinnsrett til stilling hos tidligere arbeidsgiver innen et år etter virksomhetsoverdragelsen. Men siden Kristiansand kommune som nevnt opphører ved en eventuell deling, får ikke fortrinnsretten noen betydning. Det er ingen tidligere arbeidsgiver man kan hevde fortrinnsretten hos. I realiteten innebærer da bruk av reservasjonsretten at den ansatte sier opp arbeidsforholdet.[30]

[29] Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 267 og 340
[30] Jf. utredning fra Ålesund kommune

Arbeidstaker som bruker reservasjonsretten uten å ha fortrinnsrett til stilling vil likevel ha et visst vern mot oppsigelse *fra arbeidsgivers side* etter § 16-4, som bør føre til en avklarende dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstaker om betydning av reservasjonsretten:

(1) Overdragelse av virksomhet til annen arbeidsgiver er ikke i seg selv grunn for oppsigelse eller avskjed fra tidligere eller ny arbeidsgiver.

Dette innebærer at ny (eller tidligere arbeidsgiver) ikke kan si opp en ansatt med henvisning til virksomhetsoverdragelsen. Det må foreligge et annet rettslig grunnlag for å gå til oppsigelse. Et slikt grunnlag kan være økonomiske, tekniske eller organisatoriske årsaker som fører til endringer i arbeidsstyrken.[31] Ny arbeidsgiver kan måtte nedbemanne virksomheten etter virksomhets-overdragelsen av disse årsakene.

Ny arbeidsgiver kan imidlertid ikke si opp ansatte pga. overtallighet. Overtallighet må løses etter reglene i § 15-7:

1) *Arbeidstaker kan ikke sies opp uten at det er saklig begrunnet i virksomhetens, arbeidsgivers eller arbeidstakers forhold.*
2) *Skyldes oppsigelsen driftsinnskrenkning eller rasjonaliseringstiltak, er den ikke saklig begrunnet dersom arbeidsgiver har et annet passende arbeid i virksomheten å tilby arbeidstaker. Ved avgjørelse av om en oppsigelse har saklig grunn i driftsinnskrenkning eller rasjonaliseringstiltak, skal det foretas en avveining mellom virksomhetens behov og de ulemper oppsigelsen påfører den enkelte arbeidstaker.*
3) *En oppsigelse som skyldes at arbeidsgiver setter ut eller tar sikte på å sette ut virksomhetens drift på oppdrag ved bruk av selvstendige oppdragstakere, er ikke saklig med mindre det er nødvendig av hensyn til virksomhetens fortsatte drift.*

Det følger av § 16-4 at vernet gjelder også mot oppsigelse som er en direkte følge av virksomhetsoverdragelsen:

(2) Dersom arbeidsavtale eller arbeidsforhold opphører fordi skifte av arbeidsgiver medfører vesentlige endringer i arbeidsvilkårene til skade for arbeidstaker, anses opphøret som en følge av arbeidsgivers forhold.

Det vil si at det må være en årsaksnærhet mellom skifte av arbeidsgiver og endrede arbeidsvilkår. Her må man likevel være klar over at endringene må anses som «vesentlige». Arbeidstaker må finne seg i endringer som ikke regnes som vesentlige.[32] Det foreligger omfattende rettspraksis som viser hva man legger vekt på. I «Nøkkdommen»[33] uttalte Høyesterett bl.a. dette:

Arbeidsgiveren har i henhold til styringsretten rett til å organisere, lede, kontrollere og fordele arbeidet, men det må skje innenfor rammen av det arbeidsforhold som er inngått. Ved tolkningen og utfyllingen av arbeidsavtalene må det blant annet legges vekt på stillingsbetegnelse, omstendighetene rundt ansettelsen, sedvaner i bransjen, praksis i det aktuelle arbeidsforhold og hva som finnes rimelig i lys av samfunnsutviklingen.

[31] Direktivets art. C nr. 1.
[32] Se også Norsk lovkommentar v/Tron Dalheim note 709.
[33] Rt. 2000/1609

For øvrig inneholder bestemmelsen anvisning på tvisteløsning:

(1) Ved tvister etter denne paragraf gjelder bestemmelsene i §§ 15-11 og 15-12 tilsvarende, med unntak av § 15-12 første ledd siste punktum. Bestemmelsene i kapittel 17[34] gjelder tilsvarende så langt de passer.

3.6.11. Partssamarbeid i virksomhetsoverdragelsen

Virksomhetsoverdragelse i en kommune på Kristiansands størrelse innebærer en omfattende overføring av ansatte, hvor man må sikre medvirkning ved de tillitsvalgte i samsvar med arbeidsmiljøloven og arbeidslivets spilleregler for øvrig.

En nøkkel for å få til en så smidig virksomhetsoverdragelse som mulig, vil være å involvere de ansatte og deres organisasjoner så tidlig som mulig. Arbeidsmiljølovens kapittel 16 inneholder bestemmelser om hvordan partssamarbeidet som minimum bør håndteres:

§ 16-5. Informasjon og drøfting med tillitsvalgte

(1) Tidligere og ny arbeidsgiver skal så tidlig som mulig gi informasjon om og drøfte overdragelsen med arbeidstakernes tillitsvalgte.

(2) Det skal gis særskilt informasjon om:
- *a) grunnen til overdragelsen,*
- *b) fastsatt eller foreslått dato for overdragelsen,*
- *c) de rettslige, økonomiske og sosiale følger av overdragelsen for arbeidstakerne,*
- *d) endringer i tariffavtaleforhold,*
- *e) planlagte tiltak overfor arbeidstakerne,*
- *f) reservasjons- og fortrinnsrett, og fristen for å utøve slike rettigheter.*

(3) Dersom tidligere eller ny arbeidsgiver planlegger tiltak overfor arbeidstakerne, skal dette så tidlig som mulig drøftes med tillitsvalgte med sikte på å oppnå en avtale.

3.6.12. Informasjon i prosessen. Representasjon.

Videre skal tidligere og ny arbeidsgiver sikre god informasjon til de ansatte iht.:

§ 16-6. Informasjon til arbeidstakerne

Tidligere og ny arbeidsgiver skal så tidlig som mulig informere de berørte arbeidstakere om overdragelse som nevnt i § 16-1. Det skal gis særskilt informasjon om forhold nevnt i § 16-5 andre ledd bokstavene a til f.

§ 16-7 dessuten videre et vern for tillitsvalgte som representerer arbeidstakerne i prosessen, slik at disse beholder sin rettsstilling og funksjon der virksomheten bevarer sin uavhengighet. Der den ikke bevarer uavhengigheten, skal likevel de overførte arbeidstakernes interesser bli ivaretatt frem til nyvalg. Dersom overdragelsen medfører at grunnlaget for arbeidstakernes representasjon opphører, skal likevel de tillitsvalgte være sikret vern. Bestemmelsen sikrer de

[34] Kap. 17 Tvister om arbeidsforhold

tillitsvalgte mot eventuelle represalier etter en virksomhetsoverdragelse og sikrer samtidig en kontinuitet i representasjonen.

3.6.13. Særlige problemstillinger knyttet til ansattes rettigheter. Gjeninntreden.

Statsforvalteren har ovenfor redegjort for de viktigste arbeidsrettslige premisser som må legges til grunn ved en eventuell deling av Kristiansand kommune.

Fremstillingen er langt fra uttømmende, og avgrensningen av mandatet, samt Statsforvalterens rolle setter begrensninger for hvor bred omtalen kan være, og for hvor dypt inn en kan gå i de ulike praktiske situasjonene som kan tenkes å oppstå.

Bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse passer utvilsomt best på ansatte i kommunens stedbundne tjenester; der det er identifiserbare enheter som i dag har sine oppgaver og lokasjon knyttet til -og innenfor tidligere kommunegrenser for Kristiansand, Søgne og Songdalen. Det kan være selvstendige virksomheter med ansvar for eget budsjett, som etter overdragelsen videreføres med samme oppgaver og identitet; f.eks. sykehjem, skole, bibliotektjeneste m.v. Kanskje ble de også overført slik fra de gamle kommunene i forbindelse med sammenslåingen 1. januar 2020[35]. I disse tilfellene bør det ikke by på store vansker å gjennomføre en «ren» virksomhetsoverdragelse, og det bør være relativt enkelt å identifisere hvilke ansatte som skal følge med overdragelsen.

Utgangspunktet er som sagt at man kan ha rett og plikt til å følge med stillingen over i en av de nye kommunene, dersom man ikke sier opp eller benytter seg av reservasjonsretten. Reservasjonsretten betyr i praksis nærmest at man sier opp stillingen. Man må også godta at så lenge stillingsinnholdet i den nye kommunen ikke skiller seg vesentlig fra det man har i dag, så går arbeidsgivers styringsrett langt i å pålegge endringer i form av oppgaver eller arbeidsvilkår, som f.eks. reiseavstand, tidspunkt for lønnsutbetaling m.m., så lenge dette ikke er avtale- eller tariffestet.

På den annen side finner man enheter som har gjennomgått transformasjon etter sammenslåing; f.eks. ved at ansatte jobber på tvers av kommunegrensene og med nye kollegaer fra de andre kommunene. Selv om de for så vidt kan ha samme stillingsinnhold og oppgaver som i de opprinnelige tre kommunene, er det ikke nødvendigvis opplagt hvilket geografisk område eller befolkningsdel de er knyttet til. Stillinger kan f.eks. ha blitt slått sammen eller delt og oppgaver fordelt på flere. Det kan ha blitt opprettet nye enheter med oppgaver for hele kommunen eller for bydeler. De ansatte vil ikke uten videre kunne relatere sine nåværende stillinger til stillinger som opprettes i de nye to eller tre kommunene. Eksemplene her er både ansatte i sentraladministrasjonen og andre ikke-stedsbundne tjenester. Se kapittel 2.8 for en mer detaljert fremstilling av stedsbundne og ikke-stedsbundne stillinger.

Nåværende Kristiansand kommune må, når delingsvedtaket eventuelt er et faktum, i samarbeid med de valgte administrasjonene for de nye kommunene, identifisere hvilke enheter, eventuelt hvilke grupper av ansatte og enkeltansatte som kommer i denne

[35] Jf. Stortingets vedtak 08.06.2017

«gråsonen». Dette gjøres for å kunne avdekke hvilke stillinger i de nye kommunene disse har krav på. Der flere kan ha krav på en og samme stilling, må en følge arbeidsmiljølovens bestemmelser for å kunne fastslå hvem som er nærmest til å bli virksomhetsoverdratt med krav på denne stillingen. Ofte kan dette løses ved at den som har krav på stillingen ønsker seg annen ledig stilling, eller ved individuell avtale. Men det vil også oppstå overtallighet, som ikke lar seg løse på overføringstidspunktet. Overtalligheten må da løses av de nye kommunene i fellesskap eller etter egen avtale, jf. det som er sagt over.

Et særlig spørsmål er knyttet til gjeninntreden i stilling man hadde før sammenslåingen. (Dette må likevel ikke forveksles med rett til gjeninntreden etter usaklig oppsigelse). Har de ansatte, som ved sammenslåingen jobbet i Kristiansand, Søgne og Songdalen og nå jobber i dagens Kristiansand kommune, krav på sine tidligere stillinger, selv om de ved tidspunktet for en eventuell deling jobber i en stilling med et annet stillingsinnhold; andre oppgaver og/eller at annet geografisk ansvarsområde? (Spørsmålet må avgrenses mot de ansatte som på delingstidspunktet kan gjenfinne sine nåværende oppgaver i en av de nye kommunene, da disse følger hovedregelen om å ha krav på stilling i ny kommune.)

Spørsmålet er kanskje mest aktuelt for ansatte i ikke-stedsubundne tjenester som f.eks. sentraladministrasjonen, men kan også i andre deler av virksomheten.

Arbeidsmiljølovens verneregler gjelder helt klart der en virksomhet avvikles, men gjenoppstår like etterpå i ny «drakt», men med samme innhold; såkalt «skjult» virksomhetsoverdragelse. Dette er bl.a. omtalt på Arbeidstilsynets hjemmeside.[36]

Den aktuelle problemstillingen for Kristiansand sin del er imidlertid unik i arbeidsrettslig forstand, fordi premissene bak sammenslåing og eventuell deling de facto er annerledes enn situasjonen som beskrives av Arbeidstilsynet. Sammenslåingen av tre kommuner til dagens Kristiansand kommune fra 1. januar 2020 var politisk bestemt av Stortinget, og delingen av den nåværende kommunen må skje ved et nytt politisk vedtak i Stortinget eller i Regjeringen, jf. kapittel 3.1. Videre vil det trolig gå minst 6 år fra sammenslåingen fant sted og til en eventuell ikrafttredelse av de nye kommunene. I denne perioden har det dessuten skjedd endringer som faktisk og rettslig knyttet til drift av kommuner, som gjør at stillingsinnholdet vil kunne være endret i mellomtiden. Utviklingen av nåværende Kristiansand kan også påvirke stillingsstruktur, - behov og -innhold i de nye kommunene. At man for øvrig har innehatt en stilling med et ganske annet stillingsinnhold i dagens storkommune i - forutsetningsvis - minst 6 år, vil neppe tale for at man har krav på «gjeninntreden» i en stilling man opprinnelig hadde før sammenslåingen. Dette gjør at dagens kommune, sammen med de tillitsvalgte og senere utpekte representanter for de nye kommunene, særskilt bør vurdere rettssituasjonen for ansatte som vil hevde å ha et slikt rettskrav på å tre inn i en stilling man har hatt, men som man p.t. ikke bekler. Statsforvalteren vil likevel bemerke at situasjonen som sagt er unik, og fremstår som juridisk «upløyd mark».

[36] Se uttalelse fra Arbeidstilsynet: Virksomhetsoverdragelse (arbeidstilsynet.no)

3.7. Tallfestede engangskostnader ved en deling

3.7.1. Hva inngår i kostnadene

I dette kapitlet 3.6 ser vi på den tallfestede delen av de direkte kostnadene av selve delingsarbeidet internt i kommunen. I tillegg til dette vil det være andre direkte og indirekte virkninger for kommunen selv, gjennom omprioriteringer, ulemper og tap som er forårsaket av delingen, men som ikke tallfestes. Virkninger for utøvelsen av rollen som regional motor mm. for samfunnsutviklingen i regionen og hele Agder er diskutert i kapittel 5.

Kristiansand kommunes organisasjon er et stort og ganske komplisert «maskineri» med over 9000 ansatte og årlige brutto utgifter på om lag 10 milliarder kr. Kommunen er den helt sentrale leverandøren av vedtak og tjenester i den norske velferdsstaten. Det er en rekke lover og regler som styrer kommunens valgmuligheter i en delingsprosess, og som bidrar til at prosessene blir dyrere og mer omfattende enn det man i første omgang skulle tro. Dette er helt annerledes enn i privat sektor. Kommunen har personopplysninger om innbyggerne i sine systemer som må sikres, arkiver og data må være lagret og tilgjengelige for de som skal bruke dem, og det er et innkjøpsregelverk som legger sterke føringer. IKT og digitale systemer av mange slag, inkludert arkiver og saksbehandlingssystemer, er noen av de største direkte kostnadene. Mange tjenester skal ytes uavhengig av om man deles eller er i delingsprosess, så mellom-løsninger mens man forbereder ny struktur må også sikres.

Det følger direkte av inndelingsloven at når en kommune deles, så avvikles dagens kommune. Etter delingen etableres de to eller tre nye kommunene fra grunnen av. Dette innebærer i seg selv vesentlige kostnader.

Vi har ovenfor i dette hovedkapitlet gjennomgått konsekvensene på vesentlige områder der en deling skaper mye arbeid og påfører fellesskapet økonomiske så vel som menneskelige kostnader. IKT og digitale systemer av mange slag inkludert arkiver og saksbehandlingssystemer er noen av de største direkte kostnadene.

Regjeringen har signalisert statlig støtte til kostnadene ved å gjennomføre en deling av tvangssammenslåtte kommuner. Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) minner i brev 20. juni 2022[37] til Ålesund og fylkeskommunene som skal deles om gjeldende føringer som er gitt for søknadene om kostnadsdekning:

- *Søknadene skal basere seg på en svært nøktern tilnærming til hva som er absolutt nødvendig for å gjennomføre delingsprosessen.*
- *Utgifter som kan unngås, vil ikke bli kompensert.*
- *Det vil ikke være aktuelt å dekke kostnader i følgende tilfeller:*
    - *der et inter(fylkes)kommunalt samarbeid etter deling kan sikre fortsatt stordriftsfordeler, som f.eks. felles IKT-systemer og IKT-organisasjon, og man i stedet velger en annen og mer kostbar løsning.*
    - *der tiltak kan utsettes til naturlig rullering, som omprofilering av kjøretøy.*

[37] «Informasjon om den videre prosessen med deling av fylkeskommuner og kommuner etter Stortingets vedtak og søknadsfrist for økonomisk kompensasjon». Brev datert 20.06.2022 fra KDD til Ålesund kommune og de tre fylkeskommunene som har søkt om deling.

Denne formuleringen åpner ikke for statlig støtte til å utvikle nye løsninger eller bygge nytt i forbindelse med delingen, og heller ikke noen oppfordring til å gjøre dette for egen regning. Dette er en tydelig forskjell mellom føringen her, og det som gjaldt for kommunesammenslåingen i 2020, hvor både føringene for reformen og fellesnemdas lokale veivalg prioriterte det å utvikle nye grep og løsninger.

3.7.2. Overslag basert på tall fra Ålesund

Søknadene om støtte til direkte delingskostnader som er sendt KDD innen fristen 8. november er på 237 millioner kr fra Ålesund, 82 millioner kr fra Troms og Finnmark fylkeskommune, 150 millioner kr fra Vestfold og Telemark, og 385 millioner kr fra Viken.

I søknaden[38] sin sier Ålesund kommune at:

> *«Ein norsk kommune er kanskje ein av dei mest komplekse og samansette organisasjonane som finns. Dette gjeld både breidda i tenestespekteret, talet på fagområde, breidde i lovar og reglar som regulerer verksemda og geografisk spreiing av tenestetilbodet.»*

Selv om fylkeskommunene også er store organisasjoner, har disse en smalere gruppe av oppgaver enn bykommuner som Ålesund og Kristiansand. Videregående skole, samferdsel, tannhelse, kultur og regional utvikling er fylkeskommunenes viktigste arbeidsfelt. Det ser ut som fylkenes kostnader varierer med innbyggertallet.

Vi tar her utgangspunkt i Ålesunds materiale som det mest sammenlignbare med Kristiansand. I brev datert 11. februar 2022[39] grupperer departementet de direkte delingskostnadene inn i tre kostnadstyper:

- Prosjektledelse og prosjektorganisering
- Nødvendige tilpasninger i IKT-systemer
- Intern og ekstern informasjon om delingen

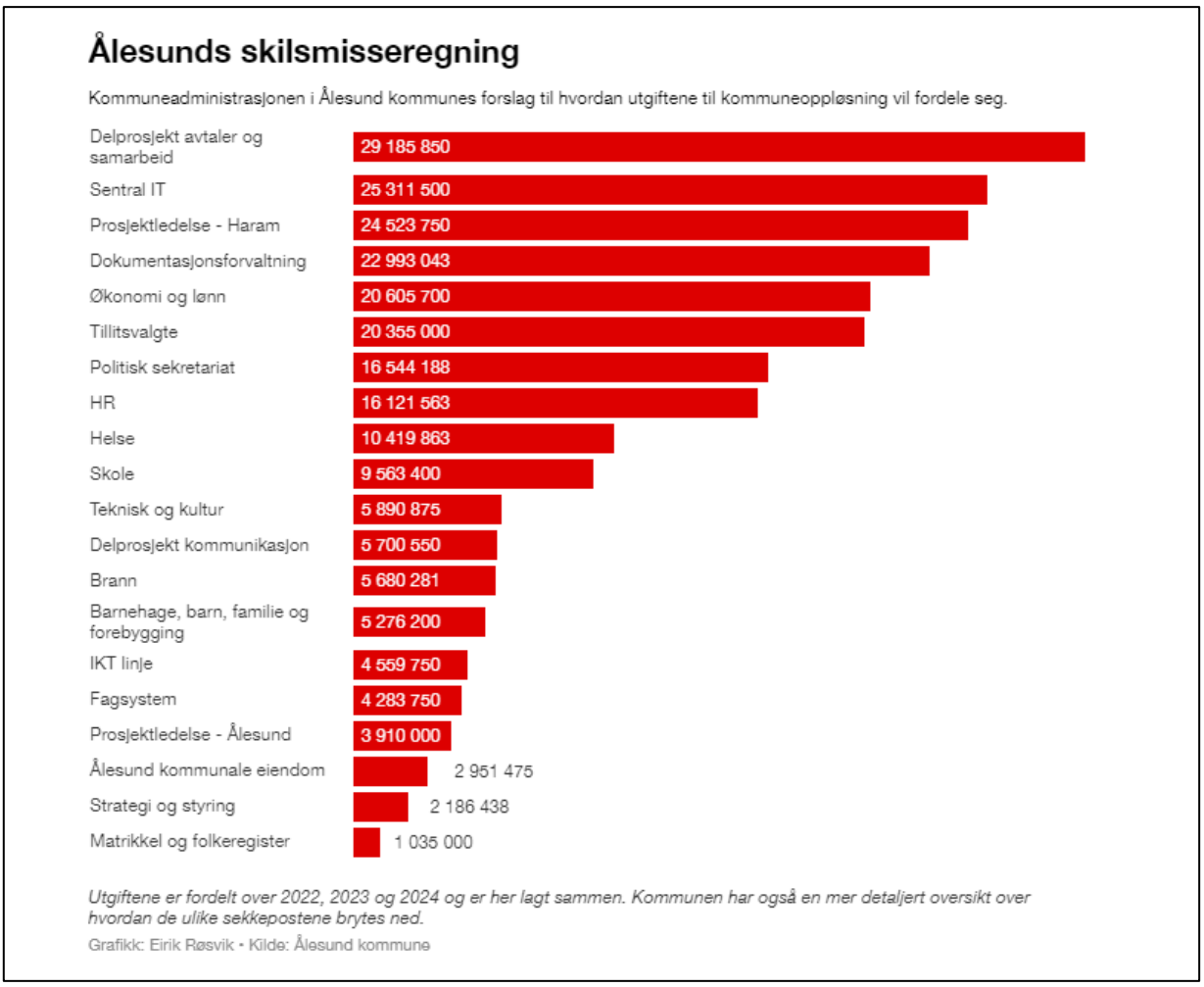
Tabell 3.2: Kostnadsberegningen for deling av Ålesund: Kilde: Ålesund kommune, Søknad om dekkjing av utgifter til kommunedeling, saksdokument til kommunestyremøte 27.10.2022 (vedlegg 5).

Prosjektnr.	Kostnad 2022	Kostnad 2023	Kostnad 2024	Totalkostnad
90204 - Prosjekt-ledelse og organisering	16 197 794	89 810 438	15 512 987	**121 521 219**
90205 - Tilpasning IKT-systemer	9 085 594	86 990 064	13 563 272	**109 638 930**
90206 - Kommunikasjon	757 333	5 132 393	48 300	**5 938 025**
Totalsum	**26 040 720**	**181 932 895**	**29 124 559**	**237 098 174**

Ålesunds kostnader fordelt på disse tre kategoriene er vist i tabell 3.2. Figur 3.2 viser kostnadene fordelt på tema og sektor i en grafikk laget av VG. Sammenlignet med fylkene har Ålesund høyere kostnader til frikjøp av eget personale både i staber og støttefunksjoner, og i fagavdelingene. Ellers er bildet med store kostnader relatert til IKT, arkiv og fagsystemer,

[38] Ålesund kommune, Søknad om dekkjing av utgifter til kommunedeling, saksdokument til kommunestyremøte 27.10.2022.
[39] «Økonomisk kompensasjon for kostnader ved å gjennomføre delinger». Brev fra KDD til tvangssammenslåtte kommuner og fylkeskommuner, datert 11.02.2022.

personalarbeid, samt til reforhandling av avtaler og kontrakter mm. det samme for alle fire delingene.



Figur 3.2: Grafisk framstilling av kostnadsberegningen for deling av Ålesund: Kilde: VG, nettavisens forside 4. desember 2022.

Ålesunds begrunnelse for kostnadsanslagene er forklart i søknaden, og den ligger i sin helhet som vedlegg 5. Vi vil her referere de mest sentrale punktene. Konsulentselskapet BDO utarbeidet konsekvensutredninger for Ålesund og flere andre kommunedelinger, og har i alle disse tatt utgangspunkt i den statsstøtten kommunene fikk til sammenslåingen. Ålesund kommune slår fast at de 60 millionene i deres tilfelle er et altfor lavt utgangspunkt: «*Ålesund kommune sine eigne utrekningar syner at BDO sitt kostnadsoverslag berre vil dekkje ekstern konsulenthjelp og kostnadar til naudsynte innkjøp. Kostnadar som er knytt til bruk av interne ressursar vil komme i tillegg til dette, og vil vere vesentlege. Bruk av interne ressursar vil fortrengje kritisk produksjon og drift. Kommunen er ikkje dimensjonert for dette, og intern ressursbruk til kommunedelingsarbeidet vil krevje at ein tilfører ny kapasitet til vanleg drift.*»

Ålesund slår videre fast at «*Grunnlag for budsjettet er identifisering av heilt nødvendige prosessar, leveransar og anskaffingar, der ein har gjort estimat for timeforbruk og kostnadar. Der det har vore mogeleg har ein også støtta seg på informasjon frå sentrale leverandørar av programvare og IKTløysingar til kommunen. Budsjettet er fordelt på hovudgrupper for kostnadar i tråd med føringane frå departementet.*»

Vi tar videre med disse sitatene fra Ålesund sin søknad, for å forklare hva som ligger i kostnadsanslagene:

> *«Det faktum at ein skal etablere to nye kommunar gjer også at det vil vere vesentleg meir arbeid knytt til kommunedelinga enn det var med kommunesamanslåinga i 2020. Sjølv om mange av prosessane og leveransane vil vere dei same, er omfanget av å etablere to nye kommunar mykje større enn det var å etablere ein ny kommune.»*
>
> *«Alle kommunalområder, føretak og fagområde vil bli involvert i arbeidet med kommunedelinga. Kommunen sine eigne utrekningar syner at meir enn 40 % av all normal kapasitet i stabsfunksjonane vil gå med til delingsarbeidet. Dette utfordrar evna til å drifte kommunen i prosjektperioden.»*
>
> *«Den største delen av arbeidet med kommunedeling vil måtte gjerast av kommunen sine stabs- og støttefunksjonar. Innanfor desse funksjonane har Ålesund kommune i løpet av det siste året redusert kapasiteten med om lag 50 årsverk. Dette har vore mogeleg mellom anna som følgje av at ein har kunne henta ut stordriftsfordelar frå kommunesamanslåinga.»*
>
> *«Arbeidet med å dele kommunen vil i praksis seie at ein skal etablere to nye kommunar. Til trass for at ein i stor grad vil byggje vidare på eksisterande organisering og løysingar, vil det vere vesentleg meir arbeid å dele kommunen enn det var å etablere nye Ålesund kommune. Det skal til dømes etablerast to nye databasar/oppsett i dei fleste fagsystem, noko som i seg sjølv vil vere særs arbeidskrevjande.»*
>
> *«Reduksjonen i administrativ kapasitet det siste året gjer det naudsynt å tilføre kapasitet til å ivaretake normale driftsoppgåver i den tida delingsarbeidet går føre seg.»*

Fra begrunnelsen for de to største kostnadsgruppene i tabell 3.2 siterer vi dette utdraget:

> *«Naturleg nok er denne kostnadsgruppa størst for prosjektleiing, kommunalområdet Organisasjon og delprosjekt HR. Dei største kostnadane dreier seg til prosjektleiing, frikjøp av tillitsvalde og vernetenesta, arbeid med å gjennomføre kartleggingssamtalar med tilsette, utarbeiding av nye arbeidsavtalar, godtgjersler til folkevalde og ikkje minst arbeid med ei rekkje saker som skal til politisk handsaming.»*
>
> *«Med fleire enn 200 ulike IT-system i bruk er det ein omfattande jobb knytt til tilpassing av IKT-system i arbeidet med å etablere dei to nye kommunane. Hovudpostane i budsjettet er knytt til sentralt ITarbeid som brukaradministrasjon, nettverksarbeid, brannmurarbeid med meir. Vidare er det knytt store kostnadar til anskaffing av programvare (mellom anna doble lisensar der kostnadane kjem i 2023). Det er vidare knytt særs mykje manuelt arbeid*

til implementering og oppsett av kjernesystem som arkivsystem, ERP, HRM og verksemdstyringssystem.»

Ålesunds delingsbudsjett er laget med utgangspunkt i vedtatte prinsipper for delingsarbeidet[40] Prinsippene legger opp til streng kostnadskontroll og billigste løsninger gjennom fortsatt tett samarbeid og videreføring av dagens løsninger i begge de nye kommunene: *«Arbeidet med å etablere Haram og Ålesund kommunar skal så langt det er mogleg bygge vidare på vedtekne strategiar, reglement, rutinar, kontoplan og system i dagens Ålesund kommune. Løysingar som i dag er nytta i Ålesund kommune skal i størst mogleg grad nyttast opp att for å unngå ressurskrevjande, parallelle prosessar. Endringar til nye kommunar gjerast der dette er strengt naudsynt.»*

I dokumentet slås det også fast at Ålesund i dag har en svært anstrengt økonomisk situasjon med stort omstillingsbehov: *«Det er av stor betydning at vedtekne omstillingstiltak med formål å redusere høge driftskostnadar vert vidareført og søkt realisert parallelt med delingsprosessen.»*

De forholdene som er lagt til grunn av Ålesund, gjelder i stor grad også for Kristiansand. Det er ikke gjort et tilsvarende arbeid med å kostnadsberegne en deling av her. Statsforvalteren har ingen mulighet til å gjøre dette som del av dette kunnskapsgrunnlaget. Den muligheten som foreligger, er å bygge på Ålesunds som grunnlag for et grovt anslag på størrelsesorden av disse direkte kostnadene.

Oppskalering

Som redegjort for i kapittel 3.2 er Ålesunds innbyggertall ca. 60% av Kristiansands, og andelen innbyggere som skilles ut litt lavere, med 14% mot 17%. Ålesund deles i to, og arbeidet skjer frivillig og med stor grad av enighet og enstemmige politiske vedtak i prosessen til nå.

Mulige kostnader for Kristiansand vil øke i forhold til Ålesunds tall på grunn av:

a) Flere innbyggere: Mange arbeidsoppgaver i en deling vil øke med innbyggertallet, spesielt de som krever manuelle gjennomganger av fagsystemer, arkiver mm. Men økningen vil sannsynligvis være mindre enn proporsjonal. Lisensutgifter og en del praktisk tilrettelegging vil også variere med antall ansatte, som øker med innbyggertall.
b) To eller tre nye kommuner: Mange kostnader vil komme pr ny kommune som skal etableres, og hvis det blir en tredeling i Kristiansand, må dette bli dyrere enn en todeling. Lisenser, kontrakter, organisering administrativt og politisk mm. vil i stor grad dra kostnader pr ny kommune.
c) Rolle: Kristiansand er større enn Ålesund, deltar i storbynettverket til KS, og har en tydeligere rolle som landsdelshovedstad. Kristiansand har antakelig i praksis en litt større oppgaveportefølje til dette enn Ålesund, noe som antakelig vil dra noe i retning økte kostnader. Effekten vil sannsynligvis være begrenset når det gjelder direkte tallfestede kostnader, men større i form av indirekte virkninger.
d) Framtidig interkommunalt samarbeid: Ålesunds tall forutsetter et tett samarbeid også etter deling. Statsforvalteren forutsetter både her og i andre deler av dette

[40] Prinsippfråsegn for Haram 2024 og Ålesund 2024. Vedtatt av Ålesund kommunestyre 15.09.2022, fra Ålesund kommunes hjemmeside.

kunnskapsgrunnlaget at eksisterende samarbeid vil bli videreført, og at tidligere samarbeid vil kunne bli gjenopprettet etter deling. Men det er ikke gitt at den grad av samarbeid om IKT-drift og fagsystemer mm. som Ålesund planlegger, vil bli valgt i Kristiansand. Effekten er ikke stor, men gir risiko for noe økte kostnader.

e) Konfliktnivå: Det er risiko for at en endringsprosess preget av stor uenighet vil pådra seg økte kostnader gjennom mer tidkrevende beslutningsprosesser, manglende motivasjon og forståelse for endringsbehovet i de mest berørte delene av organisasjonen, og større tap av kompetanse.

En faktor som kan dra noe i motsatt retning er:

f) Økonomisk handlingsrom: Kristiansand har noe bedre økonomisk handlingsrom enn Ålesund. Effekten vil neppe være særlig stor. Ålesund har en svært anstrengt økonomi, på grunn av oppsamlet økonomisk underskudd som de strever med å dekke inn innen tidsfristene, og tomme disposisjonsfond. Kristiansand har også nedbemannet sine staber siden 2020, men ikke i samme grad som Ålesund.

Statsforvalteren legger ut fra dette til grunn at kostnadene for Kristiansand vil være klart større enn i Ålesund. En 25% og 50% økning av 237 mill. kr er henholdsvis 296 og 355 mill. kr. Dersom vi øker de 237 mill. kr i Ålesund proporsjonalt med folketallet, vil deling av Kristiansand komme på 403 mill. kr. Statsforvalteren antar at dette er det beste materialet som foreligger for å gi et anslag på størrelsesorden av direkte kostnader ved å dele Kristiansand kommune i tre kommuner langs de gamle grensene. En todeling vil ha noe lavere kostnader. Høy grad av uenighet og konflikt rundt prosessen gir risiko for økte kostnader.

Oppsummering

Statsforvalteren legger til grunn at inntil en konkret utredning er foretatt, kan størrelsesorden av de direkte kostnadene for å dele Kristiansand i to eller tre kommuner langs de gamle grensene grovt anslås til mellom 250 - 400 millioner kr.

3.7.3. Hvem betaler for hva - fordeling av kostnader

Som beskrevet i kapittel 3.6.1 ovenfor er statens tilbud om kostnadsdekning at tallene skal basere seg på en svært nøktern tilnærming til hva som er absolutt nødvendig for å gjennomføre delingsprosessen. Disse kostnadene vil staten dekke. Utgifter som kan unngås, vil ikke bli kompensert. Ålesund og de tre fylkeskommunene som har søkt om slik kostnadsdekning, er nå i dialog med departementet om dette, og det foreligger ikke noen endelig avklaring.

Selv om staten dekker hele det omsøkte beløpet, vil det være indirekte virkninger som ikke er verdsatt i kroner, og risiko for uteglemte eller uforutsette utgifter som påløper. Innen arkivområdet er man ennå ikke ferdig med etterarbeidet etter sammenslåingen i 2020, og som vist i kapittel 3.4 vil en deling skape en hel rekke langvarige arbeidsoppgaver for denne sektoren. Slike kostnader som ikke dekkes av staten, vil bæres av nåværende kommune fram til delingen trer i kraft, og slik sett fordeles på alle innbyggere i nåværende kommune. Det foreligger ingen informasjon eller erfaringer om hvordan en eventuell økonomisk avtale

mellom de nye kommunene etter deling skal skje. Inndelingsloven har i hovedsak bare prosedyreregler om dette, og legger til grunn at det er avtalefrihet mellom de nye kommunene. Eventuelle konflikter løses av en skjønnsnemd oppnevnt av departementet.

I sitt prinsippdokument for delingen har Ålesund vedtatt disse punktene[41]:

- *«Dersom det skulle oppstå kostnadar som ikkje vert dekka av kompensasjonsordninga skal dette fordelast etter grad av nytte.*
- *Kostnadar som tilkjem etter 1.1.2024, og som evt. ikkje er omfatta av kompensasjonsordninga, skal fordelast etter grad av nytte.*
- *All timebruk i administrasjonen knytt til delingsarbeidet skal loggførast for å få synleggjort den reelle ressursbruken.»*

Et prinsipp om at den som har nytten av et tiltak også må bære kostnaden ved dette, høres rimelig ut. Hvorvidt det forenkler arbeidet med å finne løsninger i konkrete saker gjenstår å se.

Så lenge det ikke gjøres aktive handlinger for å plassere kostnader i en av de nye kommunene, legger statsforvalteren til grunn at alle innbyggerne i dagens kommune må dele på de direkte kostnadene ved delingen som ikke staten dekker. Indirekte og ikke verdsatte virkninger, herunder eventuelle svekkede tjenester eller feil og avvikshendelser som følge av delingsarbeidet, og virkninger av pause i omstillingsarbeidet under delingsperioden, kommer i tillegg, og vil ramme alle innbyggere i dagens kommune likt.

Ringvirkninger i form av redusert regional utviklingskraft som drøftet i kapittel 5 vil kunne ha effekt på alle innbyggere i Agder.

[41] Prinsippfråsegn for Haram 2024 og Ålesund 2024. Vedtatt av Ålesund kommunestyre 15.09.2022, fra Ålesund kommunes hjemmeside.

Konsekvensene av en deling for kommunen som tjenesteyter og myndighetsutøver

Dette er kapittel 4 i hovedrapporten

Innhold

4. Konsekvensene av en deling for kommunen som tjenesteyter og myndighetsutøver 3

4.1. Innledning 3

4.2. Oppvekst 5
4.2.1. Barnekonvensjonen gjelder for barn og unges oppvekst 5
4.2.2. Stab på oppvekstområdet 6
4.2.3. Barnehage 7
4.2.4. Skole og SFO 11
4.2.5. Barne- og familietjenester 16
4.2.6. Oppsummering 22

4.3. Helse og mestring 24
4.3.1. Innledning 24
4.3.2. Demografiutfordringen gir sterkt økende behov for tjenester 25
4.3.3. Helse- og mestring – direktørens stab 28
4.3.4. Forvaltning og koordinering i helse og mestring 28
4.3.5. Livsmestring 29
4.3.6. Helsefremming og inkludering 31
4.3.7. Nærmere om kommuneoverlegen og samfunnsmedisinske oppgaver 32
4.3.8. Hjemmetjenester og rehabilitering 38
4.3.9. Nærmere om legevakt og fastlegesituasjonen 43
4.3.10. Omsorgssenter 47
4.3.11. NAV 50

4.4. Kultur og innbyggerdialog 54
4.4.1. Kulturstab - fokus på barn og unge 54
4.4.2. Kultur og Idrett – fokus på idrett og fritid for barn og unge 57
4.4.3. Innbyggerdialog 60
4.4.4. Oppsummering 62

4.5. By- og stedsutvikling 65
4.5.1. Innledning til teknisk sektor 65
4.5.2. By- og stedsutvikling stab 65
4.5.3. Ingeniørvesen 66
4.5.4. Dypdykk – hvordan vil en deling påvirke vann- og avløpsgebyrene? 67
4.5.5. Parkvesen inkludert landbruk 79
4.5.6. Plan og bygg 81
4.5.7. Eiendom 82
4.5.8. Klima og arealutvikling 84
4.5.9. Oppsummering 86

4. Konsekvensene av en deling for kommunen som tjenesteyter og myndighetsutøver

4.1. Innledning

Som beskrevet i kapittel 3 er Kristiansand kommunes organisasjon bygd opp med tre sentrale stabsområder og fire store tjeneste- og vedtaksproduserende virksomhetsområder. Her i kapittel 4 vil vi gå gjennom hvert av de fire områdene, med fokus på hvordan kommunen i dag produserer tjenester og utfører myndighetsoppgavene på hvert felt. Kommunens virksomhet er meget omfattende, og 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.

Gjennomgangen følger i hovedsak kommunens organisasjonsplan, og vi bruker kommunens økonomiplan for 2023-2026 som utgangspunkt for de beskrivende delene.

Sluttpunktet for drøftingene skal være en konkretisering av hvordan en deling vil kunne påvirke kommunenes evne til å levere til sine innbyggere. God tjenesteyting og myndighetsutøvelse vil være kjennetegnet av høy kvalitet, likeverdighet i tilbudene, at innbyggernes rettssikkerhet er ivaretatt, og at kommunen bruker samfunnets ressurser på en effektiv måte. For å klare dette trenger kommunen tilstrekkelig kapasitet og relevant fagkompetanse, og en stabil og tilstrekkelig økonomi.

Oppsummering av kapittel 4.2

- 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.
- Tilgang til noen tilbud og tjenester for sårbare barn og unge blir redusert eller kan måtte utgå ved en deling.
- Deling får konsekvenser for tjenesteytingen der nye kommuner må gjøre en rekke tilpasninger (eks. kulturskole, PPT, barnevern og helsestasjon er fagmiljøer som i dag er slått sammen).
- Mindre geografiske avstander kan bidra til at PPT kommer tettere på laget rundt barn og unge.
- Samtidig fører økningen i henvisninger til et press på tjenesten, og det gir en sårbarhet i mindre kommuner med færre ansatte.
- Mindre fagmiljø innen oppvekst kan få konsekvenser for kapasitet og kompetanse knyttet til lovpålagte oppgaver.
- Det må gjennomføres nye organisatoriske endringer på ledernivå og i tjenestene som ikke er stedbundne.

4.2. Oppvekst

Oppvekstområdet i Kristiansand kommune har ansvaret for et helhetlig tjenestetilbud til barn og unge som skal sikre trygge oppvekstsvilkår og gode læringsarenaer for barn og ungdom. Kommunen har egen strategiplan for oppvekst «Sterkere sammen for barn og unge». Formålet er alle barn og unge skal oppleve at de er inkludert i fellesskapet. Oppvekstområdet består av disse fem kommunalsjefområdene:

- Direktørområde med stab
- Barnehage
- Skole og SFO
- Barn- og familietjenester (helsetjenester, forebyggende tjenester, barnevern og PP-tjeneste)

4.2.1. Barnekonvensjonen gjelder for barn og unges oppvekst

FNs barnekonvensjon gir barn og unge under 18 år et særskilt menneskerettighetsvern. Den gir barna de samme grunnleggende rettighetene, uansett hvem de er og hvor de bor. Fra 2003 gjelder barnekonvensjonen som norsk lov, og den har en spesiell status ved at den går foran andre norske lover dersom de står mot hverandre.

Også kommunepolitikken i Norge skal være i tråd med FNs barnekonvensjon. UNICEF Norge analyserer hvordan kommuner prioriterer tjenester for barn og unge. I UNICEFs kommuneanalyse for 2021 er Kristiansand kommune rangert som nr. 186 av 319 kommuner[1]. Målet med kommuneanalysen er ikke å peke på enkeltkommuner, men å starte en debatt om forskjellene i tilbudet som gis barna i Norge. For UNICEF er det viktigste at FNs barnekonvensjon er utgangpunktet for hvilke prioriteringer som blir gjort, for å sikre at barn i Norge vokser opp med like gode oppvekstsvilkår.

Kommunen har ansvar for en bred og omfattende oppgaveportefølje som påvirker barn og unges hverdag, som barnehage, skole og SFO. Kommunen har også ansvar for mer spesialiserte tjenesteområder som spesialundervisning, barnevern, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), bibliotek og ulike kulturtiltak. En deling av Kristiansand kommune kan få konsekvenser for barn og unge som bor i kommunen i dag, og som fremtidige innbyggere i dagens kommune eller i de to eller tre nye kommunene.

«Må man ha slips og jakke for å bli hørt?»
Ved handlinger og i avgjørelser som gjelder barn eller kan få konsekvenser for barn, skal det som er det beste for barnet vurderes særskilt og være et grunnleggende hensyn.

[1] UNICEF Kommuneanalyse 2021 Alle barn har rett til en god og trygg oppvekst. UNICEF baserer sin analyse på en budsjettanalyse og en sektoranalyse. I budsjettanalysen undersøkes hvor mye penger hver kommune hver kommune har i brutto driftsutgifter per barn i alderen 0-20 år, og på hvor stor andel av kommunens driftsutgifter som brukes på barn. I sektoranalysen undersøker UNICEF fem områder der kommunen møter barna direkte: barnehage, skole, barnevern, helsetjeneste og kulturtilbud.

Barnekonvensjonens artikkel 3 og artikkel 12 og Grunnloven § 104 gir alle barn en rett til å bli hørt i saker som vedrører dem.

Statsforvalteren møtte Ungdommens bystyre i Kristiansand i starten av arbeidet med Kunnskapsgrunnlaget. I Ungdommens bystyre møter elever fra ungdoms- og videregående skoler i Kristiansand. Deres motto er «Må man ha slips og jakke for å bli hørt?». Det handler om at unge kan ha en annen uttrykksform enn voksne, men at unges stemmer også må lyttes til. Barn og unges stemmer kommer også frem i Ungdata 2022 og Elevundersøkelsen 2022. Deres stemmer kommer indirekte frem gjennom vår dokumentasjon, og barn og unges oppvekstsvilkår er tatt opp i innspillsmøtene, intervjuer og møter.

Nesten 26 000 av innbyggerne i Kristiansand kommune er 18 år eller yngre[2]. De aller fleste av disse barna og unge opplever oppveksten som god. Tall fra Ungdata[3] viser at de fleste trives og er fornøyd med livet sitt. De fleste barn og unge har en fortrolig venn, trivselen på skolen er høy for de fleste, og mange er med på ulike fritidsaktiviteter. Tallene forteller også at ungdommene håndterte utfordringene under pandemien på en god måte. Samtidig viser tallene en tendens til at flere opplever psykiske plager, noen opplever mobbing[4], vold og seksuell trakassering. Også barn som vokser opp i fattigdom er en utfordring i kommunen[5].

Kommunen viser i økonomiplanen for 2022-26 til flere områder som har betydning for oppvekstsektoren fremover. Det rapporteres om stramme rammer, og at kommunen må forholde seg til lovpålagte krav innen de fleste tjenestene som leveres. Barnevernsreformen gjennomføres fra 2022 og trappes opp i 2023. Ny arbeidstidsavtale innebærer at kontaktlærere med ansvar for 21 eller flere elever skal ha mer tid til oppgaven. Skoletilbudet skal videreutvikles i tråd med Fagfornyelsen. Kommunen skriver at skolene er inne i en krevende og spennende utviklings- og omstillingsprosess for å videreutvikle skoletilbudet i tråd med prinsippene i læreplanens overordnet del og de nye fagplanene. Ny opplæringslov er på høring, med forslag om flere endringer blant annet når det gjelder nærskoleprinsippet og spesialundervisning. Det har vært en økning av behovet for spesialpedagogiske tiltak og særskilt tilrettelegging i barnehagene. Det pågår et større arbeid for å snu utviklingen slik at flere barn får utbytte av det ordinære barnehagetilbudet.

4.2.2. Stab på oppvekstområdet

Oppvekststaben er organisert under to stabsledere og har hovedansvar for å støtte kommunalsjefer og direktør i oppfølging av enhetene. Staben utfører saksbehandling og utredning for politisk og administrativt nivå, driver fagutvikling, realiserer barnehage- og

[2] SSB 2022

[3] Ungdata ungdomstrinnet 2022 (3428 elever deltok) og Ungdata mellomtrinnet 2022 (3598 elever deltok).

[4] Tall fra Elevundersøkelsen høsten 2021 viser at andel elever som oppgir at de i en eller annen kombinasjon er mobbet av medelever, digitalt mobbet av noen på skolen eller mobbet av voksne på skolen 2-3 ganger i måneden eller oftere var høyere i Kristiansand høsten 2021 (7,2%), sammenlignet med fylket (6%) og landet (6,1%).

[5] Tall fra Bufdir (2020) viser at det er en større andel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt i Kristiansand kommune (14%) sammenlignet med fylket (13,5%) og landet (11,78%).

skoleanlegg i samsvar med investeringsprogram samt ulike planoppgaver. I stab utøves rollen som barnehagemyndighet, og forvaltningsoppgaver som blant annet barnehageopptak, vedtak om spesialpedagogiske tiltak for barn i barnehager, spesialundervisning i friskoler og fosterbarn i andre kommuner.

Fagmiljøene innenfor stab og støtteområdene i de tre gamle kommunene er i dag sammenslått og integrert i denne staben. Det har ført til et større fagmiljø i administrasjonen for å følge opp utviklingsarbeid i skole og barnehage. Det har vært utfordringer med å få tatt ut effekten, dette foreklares med at det er kort tid siden sammenslåingen og i pandemien gikk mye av administrasjonens tid til å håndtere denne. Det har også vært nedbemanninger i stab, og ytterligere nedbemanning er forslått i ny økonomiplan.

Ved deling må det opprettes nye administrative nivå i nye kommuner. Det er ikke realistisk å videreføre dagens stab- og støttetilbud i to mindre kommuner, på grunn av økonomiske rammer, men også på grunn av rekrutteringsutfordringer. Myndighetsoppgaver er prioriterte oppgaver og skal ivaretas uansett organisering. Med mindre fagmiljø og større sårbarhet i forhold til færre ressurser for fagområdet, vil det være en risiko for dårligere kapasitet til å ivareta utviklingsarbeid og myndighetsoppgaver.

4.2.3. Barnehage

Barnehagen skal ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Å skape gode barnehager for alle barn er en av kommunens viktigste oppgaver. Kommunen har et overordnet ansvar for kvaliteten på barnehagetilbudet, uavhengig av om barnehagen er kommunal eller privat. Barnehage finansieres delvis av foreldrebetaling[6].

Det går frem av grunnlagsdokumentet til Fellesnemda i 2018, at barnehagedekningen var god i alle de tre tidligere kommunene. Kommunene var ulikt organisert på barnehagefeltet. Songdalen hadde mye høyere grad av barn i kommunale barnehager enn Kristiansand og Søgne. Barnehagene hadde ulik åpningstid, og ulik egenbetaling.

Kristiansand hadde også tilbud om åpne barnehager. Åpne barnehager er mer som et leketilbud. Barna har ikke fast plass, men kan komme med følge av en voksen når de ønsker det.

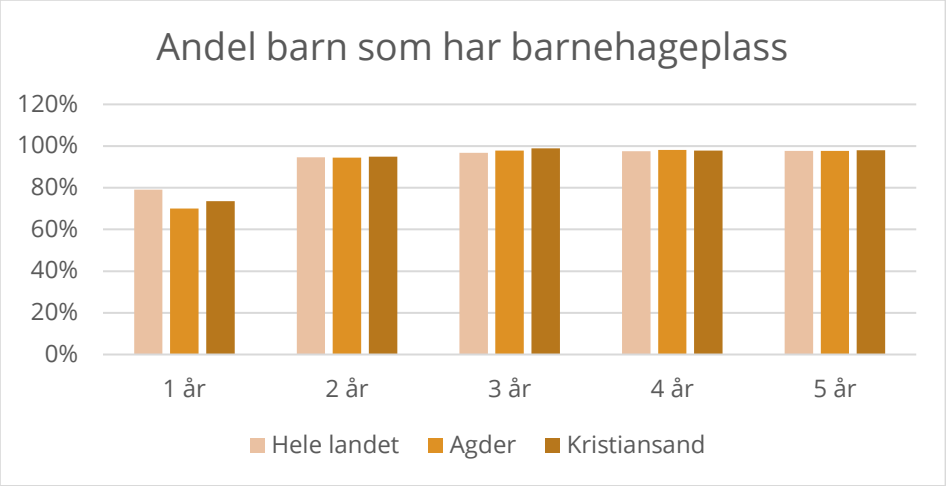
4.2.3.1. Status i dag

I 2022 er det registrert 6263 barn i barnehagealder i Kristiansand, og antallet er forventet å øke med ca. 470 frem til 2032. I økonomiplanperioden er det forventet at barnetallet holder seg relativt stabilt[7].

[6] Foreldre skal ikke betale mer enn makspris for en barnehageplass. Makspris for 2023 er i forslag til statsbudsjett satt til kr 3000 per måned, og gjelder både for private og offentlige barnehager.

[7] Budsjettforslag, Kristiansand kommune 2022

Tall for 2021 viser at det var 111 barnehager i Kristiansand. Av disse var 36 kommunale og 75 private. Det var 5941 barnehagebarn. Nesten alle hadde heltidsplass[8]. Nesten alle de ordinære barnehagene oppfyller pedagognormen og bemanningsnormen[9]. Tallene i figur 4.1 viser dekningsgraden av barnehageplasser etter alder.



Figur 4.1: Andel barn som har barnehageplass etter alder, 2021. Kilde: SSB 2022.

Dekningsgraden i Kristiansand er om lag på nivå med Agder og landet, noe lavere for 1 åringer sammenlignet med landet.

4.2.3.2. Konsekvenser for barnehageområdet ved en deling

Barnehagene er stedbundne, og vil trolig i mindre grad bli påvirket av en deling. Det er ikke noe som tilsier at dekningsgraden vil bli vesentlig endret. Det er heller ikke noe som tilsier at det vil bli mer krevende å oppfylle pedagognorm og bemanningsnorm som følge av en deling av kommunen.

Kommunen yter i dag kommunal kontantstøtte for barn mellom 2 og 3 år som ikke benytter barnehageplass og er bosatt i Kristiansand kommune. Ved en deling vil det bli opp til de nye kommunestyrene å vedta om denne ordningen skal fortsette.

Gitt at kommunene hadde ulik grad av kommunale og private barnehager, vil det kunne medføre en endring av tilskudd til private barnehager. Driftstilskuddssatsene fastsettes etter forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager, der satsene beregnes ut fra gjennomsnittlige utgifter i de kommunale barnehager. Grunnlaget for beregningen er kommunens regnskap fra to år før tilskudds-året. Tilskudd til de private barnehagene blir derfor avhengige av forbruket i de kommunale barnehagene i hver av de nye kommunene.

[8] 91 av 5869 har deltidsplass. Kilde: Udir, Analysebrett

[9] Av de ordinære barnehagene er det 81 oppfyller pedagognormen, 1 som oppfyller med dispensasjon og 4 som ikke oppfyller den. Det er 85 som oppfyller bemanningsnormen og 1 som ikke oppfyller den. Kilde: Udir 2021

En deling av kommunen vil innebære en innsnevring av opptaksområder i tråd med eventuelle nye kommunegrenser. Det vil redusere foreldrenes fleksibilitet til å utnytte barnehageplassene i hele dagens kommune. De aller fleste foreldre velger barnehage i nærområde, men foreldre som f.eks. pendler mellom de tidligere kommunene, vil da ikke lenger ha samme mulighet som i dag til å kunne søke om barnehageplass i nærheten av arbeidsstedet.

4.2.3.3. Kommunens rolle som barnehagemyndighet

For barnehageområdet er det spesielt kommunenes rolle som barnehagemyndighet vi ser kan være utfordrende. Statsforvalterens erfaring fra flere tilsyn og gjennom veiledning er at det har vært, og er, ulik praksis hvordan kommunene ivaretar denne rollen. Det går frem av grunnlagsdokumentasjonen til Fellesnemda at utøvelsen av kommunens ansvar som tilsynsmyndighet for barnehagene ble gjort ulikt før sammenslåingen.

Alle kommuner har rollen som barnehagemyndighet. De fleste kommunene har kommunale barnehager, noe som innebærer at de er barnehageeier. Disse kommunene har dobbeltrollen som barnehageeier og barnehagemyndighet. Kommunens dobbeltrolle kan være en balansegang for kommunen. Barnehagemyndigheten har tre virkemidler når den utøver myndighetsrollen: veiledning, tilsyn og godkjenning. Til grunn for valg av virkemiddel skal det ligge risiko- og sårbarhetsanalyser, noe som forutsetter god kjennskap til barnehagene, både kommunale og private.

Kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet. Kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet, adskilt fra oppgavene den har som barnehageeier når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet [10].

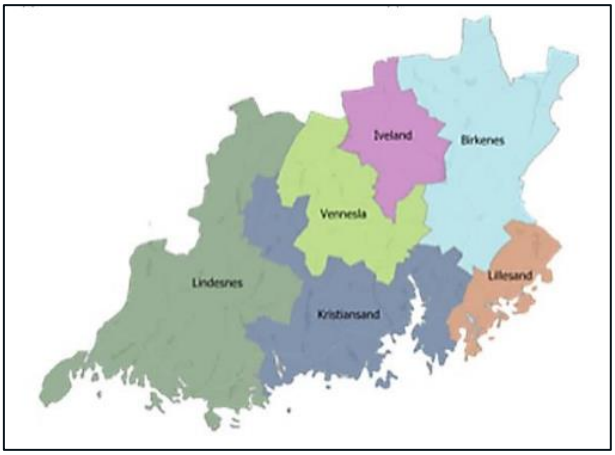
Statsforvalteren erfarer at Kristiansand kommune har ryddet godt i disse rollene. Barnehagemyndigheten er plassert i organisasjonen under enhet for forvaltning. Dersom kommunen deles, er det risiko for færre ressurser tilgjengelig for å løse barnehagemyndighetens oppgaver. Det kan bli en utfordring både for en ny Søgne kommune og ny Songdalen kommune å sikre både tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta denne oppgaven i tråd med regelverket. Det vil være færre ledere og ledernivåer å fordele de ulike ansvarsområdene til. Det kan føre til at det blir vanskeligere å skille mellom rolle og funksjon som barnehageeier og myndighetsoppgavene på barnehageområdet.

4.2.3.4. Regional ordning for barnehagebasert kompetanseutvikling (ReKomp)

Kristiansand kommune deltar i partnerskapet i Region Kristiansand for å utvikle en barnehagebasert kompetanseutvikling. Målet med ordningen er å bidra til implementering av Rammeplanen og sikre alle barn et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet. Region Kristiansand har et interkommunalt oppvekstsamarbeid som omfatter hele oppvekstfeltet for

[10] Barnehageloven § 11

kommunene Lillesand, Birkenes, Iveland, Vennesla, Kristiansand og Lindesnes. Dette samarbeidet ledes av oppvekstnettverket som består av øverste leder for oppvekst i hver av de seks kommunene.



Figur 4.2: Kommunene i Region Kristiansand

Oppvekstnettverket i Region Kristiansand har vedtatt en egen strategiplan for utviklingsarbeidet i regionen (2020-25) som legger føringer for Regional ordning i regionen. Det er i 2022 inngått en avtale med UiA om rammene for partnerskapet der ansvar og roller beskrives. Det er 155 private-, kommunale- og familiebarnehager i Region Kristiansand[11]. Om lag 9000 barn går i disse barnehagene. Hver kommune har inngått en avtale med barnehageeierne på vegne av det lokale utviklingsteamet i ReKomp. Regionen er delt i fire geografiske soner som igjen danner lærende nettverk ut fra lokale forhold: 1) Birkenes og Lillesand 2) Iveland og Vennesla 3) Kristiansand 4) Lindesnes. Det er tilsatt en 80% stilling som utviklingsveileder i Region Kristiansand. Denne stillingen avvikles per 31.12.22.

Kristiansand deltar også i Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Her deltar Kristiansand som egen kommune, og ikke gjennom oppvekstnettverket. Målgruppen for Kompetanseløftet er ansatte i barnehage og skole, barnehage- og skoleeiere, ansatte i PP-tjenesten og andre tverrfaglige tjenester i kommunen. UiA er utviklingspartner og skal samhandle med styringsgruppa og arbeidsgruppene i Kristiansand kommune. Kompetanseløftet må sees i sammenheng med ReKomp, i tillegg til kompetanseordningen for skole (Desentralisert ordning for skolebasert kompetanseutvikling, DeKomp).

Alle de tre tidligere kommunene deltok i Oppvekstnettverket. Ved en deling vil det måtte inngås nye avtaler med UiA eller et annet universitet- eller høyskole (UH), og de nye kommunene. Det må etableres nye barnehagenettverk innad i kommunene. For Kompetanseløftet må det også inngås nye avtaler med UiA eller en annen UH for hver av de

[11] Av disse er 57 kommunale, 78 private og 20 familiebarnehager https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-agder/dokument-agder/barnehage-og-opplaring/region-kristiansand-2022-25.pdf

nye kommunene. De nye kommunene må avklare om de vil fortsette samarbeidet som er i dagens kommune, eller drive egen kommunal satsing med egne avtaler.

Fra Statsforvalterens side har vi erfart at det har vært en krevende prosess å få etablert og forankret partnerskapet i ReKomp og Kompesanseløftet, som DeKomp for skole. Dette ble også løftet fram i intervju av oppvekstdirektør og ledergruppen. Fra kommunens side har det krevd mye ressurser både økonomisk og i arbeidsinnsats å få dette på plass, få til samhandling og å bruke nettverk som strategi. Ved en deling vil kommunene (og høyskole eller universitet) måtte bruke tid på å etablere nye strukturer, og eventuelt nye partnerskap med universitet og høyskole, samt på nytt avklare forventninger og ansvar. Mye vil kunne kopieres, men hver kommunes egenart vil måtte legges til grunn og det er en risiko for at dette vil kunne bremse kompetanseutviklingen som nå pågår.

4.2.4. Skole og SFO

Barn og unge har rett og plikt til tiårig grunnskoleopplæring i Norge. Kommunen har ansvar for å oppfylle opplæringsretten. Offentlig grunnskole er gratis. Kommunen har også ansvar for grunnskoleopplæring og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne.

Kommunen skal ha et tilbud om skolefritidsordning (SFO) før og etter skoletid for elever på 1.–4. trinn og for elever med særskilte behov på 1.–7. trinn. Ordningen skal gi omsorg og tilsyn og legge til rette for lek og kultur- og fritidsaktiviteter for barna. Prisen for en SFO-plass bestemmes lokalt, men kan ikke være høyere enn de utgiftene kommunen faktisk har til SFO.

Innenfor skole var det meste av tilbudet likt før sammenslåingen. Opplæring reguleres i stor grad av nasjonalt regelverk. En forskjell var at Søgne og Songdalen hadde en lavere andel av elevene som gikk i kommunens grunnskoler enn Kristiansand. Alle de tre kommunene hadde inkluderende læringsmiljø som hovedstrategi for å videreutvikle og sikre god tjenestekvalitet. I Søgne og Songdalen hadde de satsingen «Inkluderende Læringsmiljø», mens Kristiansand hadde «Forskningsbasert læringsmiljøutvikling i Kristiansand» (FLiK). SFO hadde ulike oppholdstider og egenbetalinger. Innholdet og organisering varierte, både mellom kommunene og internt i kommunene.

4.2.4.1. Status i dag

Det er 43 ordinære grunnskoler i Kristiansand kommune. 27 av disse er barneskoler, 12 ungdomsskoler og fire kombinerte barne- og ungdomsskoler. Kommunen driver også Mottaksskolen og Kristiansand International School, og har voksenopplæring ved Kongsgård skolesenter.

Høsten 2022 var det registrert 13 371 elever ved de offentlige grunnskolene i Kristiansand kommune, og 2914 barn i SFO[12]. Kommunen har søskenmoderasjon i SFO og redusert

[12] GSI høsten 2022

foreldrebetaling. Ved Kongsgård skolesenter er det om lag 800 elever og deltakere som har sitt daglige virke ved skolesenter[13].

4.2.4.2. Konsekvenser for skolene ved en deling

Skolene leverer hovedsakelig som før sammenslåingen, innenfor de tidligere kommunegrensene. Det er ikke gjort noen endringer i form av at skoler er erstattet av større enheter på tvers av de tidligere kommunegrensene.

Forventningen om elevtallsutviklingen i kommunen utfordrer muligheten til å opprettholde dagens skolestruktur for fremtiden, og kan føre til at stedbundne tjenester må endres over tid. Det stilles spørsmål som: Har skolene plass til elevene i nærmiljøet? Er det få elever ved noen skoler som gjør at sammenslåing må vurderes? I forslag til økonomiplan (2023-2026) viser kommunen en egen prognose for elevtallsutvikling, se figur 4.3.

Figur 4.3: Elevtallsutviklingen i Kristiansand. Kilde: Kristiansand kommune, økonomiplan (2023-2026).

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

Gjennom innspillsmøter, media og skriftlige tilbakemeldinger er vi kjent med at mange innbyggere er opptatt av skolestrukturen i Songdalen, og at spørsmål om dette har pågått i flere år. Flere har vært bekymret for å miste skoler i nærområdet, og mener det vil være lettere å beholde skolestrukturen dersom en oppretter ny kommune i Songdalen og beslutningene kan tas mer lokalt. Kristiansand kommune har oppgitt til Statsforvalteren at de per i dag ikke har planer om å foreta endringer når det gjelder Finsland skole. Det pågår imidlertid en utredning av ulike alternativer for barnehage – og skolestruktur i nedre del av Greipstad. Utgangspunktet er situasjonen ved Rosseland skole. Etter at utredningen foreligger er det planlagt å fremme en sak om å gjennomføre en høringsprosess, og innstilling til valg av struktur vil derfor ikke foreligge før tidligst våren 2023. Usikkerhet i en

[13] https://www.minskole.no/kongsgard/Underside/1919

delingsprosess kan føre til utsettelser av beslutning om skolestrukturen og tilsvarende mangel på vilje til å foreta investeringer for fremtida. Dersom det blir bygget ny skole og/eller barnehage, vil driftsutgifter ved en deling være nye Songdalen kommunes ansvar.

I Søgne er Tangvall skole, 8.-10. trinn, under bygging sammen med kulturskole og ny videregående skole for Kristiansandsregionen. Driftsutgifter til offentlige grunnskoler vil også her være nye Søgne kommunes ansvar ved eventuell deling.

Driftsutgifter til skolesektoren har blitt løftet frem av aksjonsgruppen «Vi som vil ha Søgne kommune tilbake» og «Ledergruppen for nye Songdalen». I forbindelse med kommunesammenslåingen ble det sett på driftsnivåene innenfor de ulike sektorene. Det viste seg da at Søgne kommune lå høyere innen grunnskole, og måtte redusere sitt skolebudsjett for harmonisering i Nye Kristiansand. Aksjonsgruppen "Vi som vil ha Søgne kommune tilbake" viser til at dette fikk store konsekvenser for skolene i Søgne, og særlig ved Langenes skole. Flere ansatte ble overtallige, og aksjonsgruppen får tilbakemeldinger om at det er for få assistenter og fagarbeidere på skolene, og at det er elever som ikke får tilfredsstillende tilbud. De nevner også kutt i skoleutflukter og at det tar lang tid å få hjelp fra mobilt team. Ifølge aksjonsgruppen har sammenslåingen ikke kommet elevene i tidligere Søgne til gode. Det vises til at mange lærere samarbeidet godt utover kommunegrensen før, og at det vil kunne fungere godt igjen om Søgne blir en ny kommune. Aksjonsgruppen for nye Songdalen viser til at også skolene i Songdalen har kutt i skolebudsjettene, og mener dette har gått ut over de svakeste elevene.

Hvorvidt deling av dagens kommune vil føre til økte ressurser til skolene i de nye kommunene er usikkert. Det vil avhenge av samlede rammer for kommuneøkonomien, og politikernes vilje til å prioritere sektoren. Grunnskole utgjør sammen med barnehage en betydelig del av kommunens brutto driftsutgifter. Det går frem av forslaget til økonomiplan (2023-2026) at grunnskolene i Kristiansand kommune hadde et betydelig merforbruk i 2019, og forventes å få det også i 2022. 2020 og 2021 var spesielle år grunnet koronapandemien. 2022 antas å være det første tilnærmede realistiske driftsåret i den nye kommunen. Prognosen tyder på en driftsubalanse på ca. 25 mill. kr som dras inn i 2023. Årsaken til utfordringene sees i sammenheng med begrenset handlingsrom for kommunen til å omfordele ressurser, blant annet på grunn av ny lærernorm, behov for større inngripende tiltak etter § 9A og lønnsglidning som følge av videreutdanning av lærere som ikke kompenseres. Kommunen melder også om flere barn med store behov, innsparingskrav og økning i AFP-utgifter. Avhengig av fremtidige budsjetter vil også nye kommuner ha dette begrensede handlingsrommet. I intervju med direktør for oppvekst og ledergruppen uttrykkes bekymring for ressurssituasjonen for oppvekstsektoren, men det vises samtidig til at skoler i Søgne tross reduserte ressurser leverer godt. Det vises videre til at Langenes skole tross nedtrekk i tildeling, oppfyller skolen lærenorm og vedtak om spesialundervisning.

4.2.4.3. Desentralisert ordning for skolebasert kompetanseutvikling (DeKomp) og utviklingsarbeid

Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole skal bidra til at alle skoleeiere gjennomfører kompetansetiltak i samarbeid med universitet og høgskoler. Behovene for

kompetanseutvikling skal være basert på lokale analyser og faglig dialog med universitet eller høgskole. Tiltakene skal bidra til kollektiv kompetanseutvikling som utvikler hele skolen.

Region Kristiansand er blant landets største regioner i et samlet kompetansenettverk, med totalt 75 skoler spredt utover et geografisk stort område. Region Kristiansand har i ordningen inngått et partnerskap med Universitetet i Agder (UiA). Region Kristiansand består i dag av seks kommuner: Birkenes, Iveland, Kristiansand, Lillesand, Lindesnes og Vennesla. Før kommunesammenslåingen deltok Kristiansand, Søgne og Songdalen som egne kommuner i regionen. Oppvekstnettverket for Region Kristiansand består av oppvekstansvarlige fra hver kommune, og hovedtillitsvalgt i LO kommune og Utdanningsforbundet. Rådgivere fra alle kommunene utgjør det regionale kompetansenettverket sammen med hovedtillitsvalgt i fagforbundet, Utdanningsforbundet og representanter fra UiA. Region Kristiansand har ansvar for å lede og organisere kompetansenettverkene.

Som beskrevet tidligere for Regional kompetanseordning for barnehage (ReKomp), har det vært tidkrevende å få i stand DeKomp. Det er kun Kristiansand kommune i Agder som deltar i Kompetanseløftet, som skal sees i sammenheng med både ReKomp og DeKomp. Et stort arbeid er gjennomført, og utviklingsarbeidet er nå i gang. Ved en deling av kommunen risikerer en at dette må settes på vent, og at det må brukes tid på å etablere nye avtaler og strukturer.

Skolelederforbundet i Kristiansandsregionen er skeptiske til en deling av kommunen blant annet fordi de kan forringe den faglige utviklingen ved skolene. Skolelederforbundet skriver at de har vært i verdifulle utviklingsarbeid med nye læreplaner og et felles arbeid med inkluderende skole. Dette arbeidet har blant annet vært basert på utstrakt nettverksarbeid og kompetanseheving mellom skoler. Skolelederforbundet har opplevd dette som viktig, og mener det vil skape store utfordringer om det blir brutt opp. Ifølge forbundet vil mye av arbeidet da måtte starte opp på nytt, og oppvekstmiljøene i Søgne og Songdalen kan bli uforholdsmessig små.

Oppvekst bidrar til å utvikle universitetsbyen Kristiansand gjennom et bredt samarbeid med UiA. Flere studenter har praksis i kommunen, og ulike samarbeid vektlegger å utvikle partnerskapet. I tillegg til de desentraliserte og regionale ordningene for kompetanseutvikling samarbeider kommunen om masterutdanning og forsknings- og utviklingsprosjektet *Handlekraftig oppvekstsektor*. Det skal bidra til en mer kunnskapsbasert praksis i kommunen, og til mer relevant forskning og utdanning. UiA har gitt innspill til Kunnskapsgrunnlaget. UiA mener en deling av kommunen vil svekke deres samlede gjennomføringskraft. UiA viser til at Kristiansand kommune er deres mest sentrale vertsby, og avgjørende for å utviklingen både av universitetet og studiebyen. Det er vedtatt egen handlingsplan for Universitetsbyen Kristiansand 2020-2024, av Universitetsstyret og Bystyret i 2018, og igjen ved behandling av planstrategien for Kristiansand november 2019. UiA mener at et sterkt og samlet Kristiansand er den beste samarbeidspartneren for å oppnå handlingsplanens målsettinger. UiA er bekymret for de mange studentene som sliter med egen psykisk helse, og at det også her er viktig med et tett og nært samarbeid med kommunen. De mener samarbeidet har blitt vesentlig bedre de siste årene. UiA viser til at sammenslåingsprosessen førte til at kommunen ble betydelig mer innadvendt, mindre tilgjengelig og med et større behov for å bruke tid og ressurser på indre anliggender. De er

bekymret for at en ny prosess med deling igjen vil svekke gjennomføringsevnen og styrken i samarbeidet. UiA anmoder om at Kristiansand videreføres som én samlet kommune.

4.2.4.4. Tilbud ved voksenopplæringen

Kommunen har ansvar for grunnskoleopplæring til voksne. For å ha rett til grunnskoleopplæring, må den voksne være over opplæringspliktig alder (16 år), ha behov for grunnskoleopplæring og ha lovlig opphold i Norge. Voksne kan ha behov for grunnskoleopplæring i hele fag eller i bare grunnleggende ferdigheter. De som ikke får tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet for voksne, har rett til spesialundervisning. Voksne med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt språkopplæring dersom dette er nødvendig for at de skal kunne få forsvarlig opplæring. Grunnskoleopplæring for voksne skal være gratis og tilpasset den enkeltes behov. Kommunen har også ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til voksne innvandrere.

Kristiansand kommune tilbyr voksenopplæring ved Kongsgård skolesenter. Norskavdelingen gir norskopplæring, mens «Norsk i arbeid» kombinerer norskopplæring med arbeidstrening og utplassering. Grunnskoleavdelingen gir undervisning på grunnskolenivå over 1, 2, og 3 år. Spesialavdelingen gir tilbud om spesialundervisning på grunnskolens område til voksne deltakere. Kongsgård skolesenter tilbyr også logopediske tjenester i barnehage, grunnskole og til voksne, samt opplæring til hørselshemmede elever i grunnskolene i Kristiansand.

Det ble gitt tilbud om voksenopplæring i alle de tre kommunene. Kommunene tilbød i hovedsak de samme tjenestene, men var ulikt organisert. Søgne og Songdalen hadde et interkommunalt samarbeid om voksenopplæring for flyktninger og innvandrere på Birkelid læringssenter. Kristiansand tilbød voksenopplæring på Kongsgård skolesenter. Søgne hadde Kvalifiseringsbasen på Søgne gamle prestegård med en videregående skole for voksne.

I sammenslåingsprosessen ble det bestemt at Birkelid Læringssenter og Kongsgård skolesenter skulle videreføres inn i ny kommune, og fusjoneres til en voksenopplæring fra 1. august 2020. Fremtidig organisering og antall lokasjoner skulle utredes videre. Kommunedirektøren foreslo i økonomiplanen 2020-2023 redusert aktivitetsnivå for voksenopplæring, herunder samlokalisering av voksenopplæring. Under budsjettforhandlingene ble det bevilget midler for å sikre driften ut året, samtidig som det skulle foretas en grundig ROS-analyse før en eventuell nedleggelse av Birkelid. Formannskapet vedtok mai 2020 å opprettholde voksenopplæringen på Birkelid, men bystyret omgjorde dette og vedtok samlokalisering fra høsten 2020. I innstillingen gikk det frem at det i en tid med redusert behov ville være for kostbart å ha en delt løsning for voksenopplæring. Samlokalisering ville gi et mer robust fagmiljø og muligheten for en bærekraftig voksenopplæring[14].

[14] Bystyret sak 88/20 https://politiskagenda.kristiansand.kommune.no/vis?id=b87cba41-6000-4d48-aeea-4674e9114cbf

Det var uro og motstand mot å legge ned Birkelid Læringssenter og samlokalisere voksenopplæring ved Kongsgård skolesenter. Bekymringen gikk blant annet på at nærmiljøet ville bli sterkt berørt ved en nedleggelse, mulig økt konfliktnivå på stor skole, lengre transportvei for foreldre og utfordrende arbeidsmiljø for ansatte om beslutningsprosessen ble for lang.

Det er i intervjuer med oppvekstdirektør og ledergruppen gitt uttrykk for at voksenopplæringen er styrket gjennom felles fagmiljø. Det oppleves ikke å være stor uro blant ansatte for samlokaliseringen nå, blant annet fordi en erfarer at tilbudet voksne og flyktninger får på Kongsgård er mer differensiert og tilpasset brukernes behov. Dette sies da å veie opp for ulempen ved at noen har fått lengre reisevei.

Ved en deling må det enten opprettes egne tilbud i de nye kommunene, eller det må etableres et samarbeid mellom kommunene om voksenopplæring. Opprettes det egne tilbud i nye kommuner vil dette kunne skape mer nærhet til tjenesten, kortere reisevei og tilstedeværelsen vil kunne bidra positiv til nærmiljøet. Det er nå høye ankomster igjen, etter flere år med nedgang. Kristiansand kommune har vedtatt å bosette 500 personer i 2022, og er anmodet om å bosette 530 for 2023. Agder er så langt blant fylkene i landet som har tatt imot en særlig stor del av ukrainske flyktninger i forhold til folketall, og regionområdet her er sentralt. Det er ventelig et betydelig antall som vil trenge opplæring i norsk det neste året.

Bosetting og ankomster varierer derimot mye fra år til år, og anslagene er preget av usikkerhet. Voksenopplæring må derfor kunne tilpasse seg de økonomiske rammene til enhver tid. Både ved Kongsgård skolesenter og Birkelid Læringssenter var det behov for økonomiske besparelser, noe som også var grunnlaget for vedtaket om samlokalisering. Dersom det opprettes egen voksenopplæring i de nye kommunene vil det bli et mindre fagmiljø for lærerne som i dag er samlet på Kongsgård. Ved en deling vil en kunne miste mye av tilgangen til spesialisert fagkompetanse som Kongsgård skolesenter i dag har. Det vil særlig gjelde tilbudet i hørselsavdelingen og logopedi.

4.2.5. Barne- og familietjenester

Barne- og familietjenester består av barnevernet, forebyggende helsetjenester barn og familie, pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og fag og støtte. Barn- og familietjenestene er samlokalisert i fem Familiens Hus plassert ulike steder i bydelene: på Nodeland, Vågsbygd, Sentrum (Kvadraturen), Lund og Strømme. Barnevernet for Kristiansandsregionen har i tillegg avdelinger som er lokalisert sentralt i Gyldengården. Målet med samlokaliseringen er å legge til rette for bedre tverrfaglig samhandling, for i større grad å lykkes med tidlig innsats og koordinerte tjenester for å hjelpe barn og familier. Hensikten er også å støtte barnehagene og skolene i deres arbeid knyttet til læringsmiljø, inkludering og tiltak overfor barn og unge som har behov for ekstra hjelp og støtte.

4.2.5.1. Barnevern

Barneverntjenesten er en lovpålagt oppgave som gir rettighetsfestede tiltak til barn, unge og deres familier. Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge får trygge oppvekstsvilkår, og nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Barneverntjenesten skal bidra til at

barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse. Tjenesten treffer sårbare grupper i samfunnet, og kommunens innsats på området er avgjørende for barn og unges utvikling, trivsel, velferd og rettssikkerhet.

Barneverntjenesten for Kristiansandsregionen er en av Norges største barneverntjenester. Kristiansand kommune har vertskommuneansvar for barneverntjenestene i Lillesand og Birkenes kommune. Før sammenslåingen deltok de fem kommunene i interkommunalt samarbeid, med Kristiansand som vertskommune. I 2021 hadde barneverntjenesten om lag 174 årsverk fordelt på 221 ansatte. Kristiansand barnevern har akuttberedskap utenom barneverntjenestens ordinære åpningstid for 30 kommuner i Agder. Barneverntjenesten drifter også på oppdrag fra Bufdir den nasjonale Alarmtelefonen for barn og unge[15]. Det er kun Kristiansand barnevern og Lister barnevern i Agder som har ansatt egen juridisk kompetanse.

I januar 2022 trådte den nye barnevernsreformen i kraft. Den gir kommunene større ansvar for barnevernet, både faglig og økonomisk. Målet med reformen er å styrke arbeidet med forebygging og tidlig innsats for utsatte barn og unge, og at kommunene jobber helthetlig med sitt tjenestetilbud. Dette stiller krav til kommunens styring av barnevernet, til ledelsen i barnevernet og til det samlede familiestøttende arbeidet. Det har vært tydelig understreket at målene i reformen bare blir nådd gjennom endring i hele oppvekstsektoren, og derfor er barnevernsreformen ofte omtalt som en oppvekstreform.

Barnevernsreformen har ført til endrede krav til tjenesten. Kravene til blant annet forsvarlighet og tjenesteutøvelsen er vesentlig endret med oppgavedelingen som følge av reformen. Dette har konsekvenser for hvordan tjenestene må organiseres, blant annet for å ivareta kravene til forebyggende arbeid og tidlig innsats. Kommunene får økt ansvar i oppgaver som hittil har vært statlige. Med barnevernsreformen har kommunene fått et økt faglig ansvar, blant annet gjennom et helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av fosterhjem. Kostnadsfordelingen mellom stat og kommune endres. Egenandeler for statlige barnevernstiltak som akuttiltak og institusjoner har økt kraftig, mens egenandelen for spesialiserte hjelpetiltak er redusert. Det stiller særlige store krav til at kommunen lykkes i det forebyggende arbeidet, og at kommunen dreier ressursbruk fra kostbare enkeltsaker til systematisk tidlig innsats. Det blir stilt økt krav til formell kompetanse for dem som skal arbeide i barnevernet. Det uttalte målet er 80% av de ansatte i barnevernet skal ha kompetanse på masternivå i 2031.

Andre lovbestemmelser understøtter intensjonene i barnevernsreformen. Stortinget har blant annet vedtatt nye samarbeidsbestemmelser i 14 velferdstjenestelover. Disse trådte i kraft 1. august 2022. Det er også flere sentrale endringer i barnevernloven som styrker kravene til kommuneledelsen på barnevernsområdet. Fra 1.1.2021 er det lovbestemt at kommunestyret minst én gang i året skal få en redegjørelse om tilstanden i barneverntjenesten. Den nye barnevernloven trer i sin helhet i kraft i 2023, og vil få stor betydning for innsatsområder i alle kommuner.

[15] Telefon 116 111 med chattefunksjon.

Dersom kommunen deles, må det inngås nye avtaler mellom kommunene om organiseringen og driften av barnevernet. Vi har ikke fått noen innspill om å drive egen barnevernstjeneste fra aktører som ønsker å dele dagens kommune. Tvert imot er det kommet innspill om at barnevern er et så sårbart og krevende fagfelt, at det her bør være samarbeid mellom kommuner. Det vil derfor kunne være en mulighet at en eventuell ny Søgne kommune og ny Songdalen kommune kan inngå i et interkommunalt samarbeid slik de hadde tidligere, tilsvarende det samarbeidet Lillesand og Birkenes kommuner har med Kristiansand barnevern i dag. Det forutsetter at alle tre kommuner ønsker dette. Eventuelt kan nye kommuner inngå samarbeid med andre kommuner. Det må avklares hvordan samarbeidet, ansvarsfordelingen og kostnadene blir. En må legge til grunn at det legges opp til et samarbeid som best tjener barn og familier som har behov for hjelp fra barnevernet.

Organiseringen av selve barnevernet kan løses, men det er en risiko for at en oppdeling av dagens kommune vil kunne svekke formålet bak hele barnevernsreformen. Målet her er nettopp å se helhetlig på kommunens innsats, og å jobbe med hele oppvekstområdet samlet. Forutsetningene for å lykkes med dette ligger det godt til rette for med dagens struktur. Dersom området fragmenteres, vil det kunne bli mer utfordrende å sikre samordnet innsats og rekruttere sterk nok og stabil nok fagkompetanse. Ulempen med interkommunalt samarbeid om barnevern, er at ansvaret fragmenteres og det blir med krevende å forankre arbeidet i kommunen. En erfaring som også ble løftet frem i Ungdommens bystyre var at barn i barnevernet hadde opplevd sammenslåingsprosessen som krevende, at det kom ressurser fra mange steder i Kristiansand og med hyppig bytte av kontaktperson. Det ble uttrykt uro for at en deling igjen ville føre til nye bytter.

4.2.5.2. Forebyggende helsetjenester

Alle kommuner skal tilby helsestasjons- og skolehelsetjeneste til barn og unge i alderen 0 til 20 år. Tilbudet skal være gratis.

Alle de tre tidligere kommunene gav tilbud om helsestasjon og skolehelsetjeneste. Kristiansand og Songdalen hadde samlokalisert noen av de forebyggende tjenestene og helsetjenester for barn og unge i Familiens Hus. Familiens Hus i Songdalen bestod av jordmødre, psykologer, lege, fysioterapeuter, familieterapeuter, helsesykepleiere og barnevernstjeneste som jobbet tverrfaglig uten å være samorganisert. Familiens Hus Kristiansand var en samlokalisering på tre ulike steder av helsestasjon (jordmødre, helsesykepleiere, familieterapeuter, psykologer, fysioterapeuter og leger), og barnevernstjeneste. I Søgne var det ikke Familiens hus, men helsestasjon (helsesykepleiere, jordmødre, barnefysioterapeut, barneergoterapeut og familiesenteret) organisert under forebyggende enhet i helseenheten.

I forebyggende helsetjenester for barn og familie i kommunen i dag inngår svangerskapsomsorg, helsestasjon, skolehelse, familieveiledning og barnefysio- og ergoterapi.

I innspillsmøtene har vi fått tilbakemeldinger på at det oppleves særlig utfordrende at det ikke lenger er helsestasjon fysisk plassert i Søgne. Kollektivtilbudet mellom Søgne og Songdalen oppleves ikke som tilstrekkelig, og det gjør det vanskelig for brukere uten bil å komme seg til helsestasjonen på Nodeland. Dersom kommunen deles vil det kunne bli mer

nærhet til tjenestene, og lettere for brukere særlig i Søgne å benytte seg av de forebyggende tjenesten. Folkeaksjonen «Ja til Songdalen i Kristiansand» viser på den annen side til at Familiens Hus Vest har fått flere ansatte og nye lokaler etter sammenslåingen, og et større fagmiljø. De viser til at dette gjør det mindre sårbart for sykdom, og kvaliteten på tjenesten oppleves som bedre.

Vi har fått innspill fra organisasjonen ATROP Støtte & Ettervernssenter og Kafé Leons Hjerterom. ATROP får gode tilbakemeldinger fra sine brukergrupper på at Familiens Hus vest har fått flere ansatte og nye lokaler som følge av sammenslåingen. ATROP erfarer også at selv om flere tjenester har fått hovedbase i Kristiansand sentrum, har kommunen «bidratt til nytenkning og utvikling av mange gode løsninger - blant annet flere ambulante team, både for barn, ungdom og voksne».

4.2.5.3. Pedagogisk – psykologiske tjeneste (PPT)

PPT er kommunens sakkyndige instans og skal hjelpe barn, elever og voksne med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage og grunnskole. Hensikten er at de får et inkluderende, likeverdig og tilpasset pedagogisk tilbud. PP-tjenesten skal også hjelpe barnehager og skoler med å legge til rette for barn og elever med særskilte behov. PP-tjenesten har både system- og individrettede arbeidsoppgaver. PP-tjenesten skal arbeide med kompetanse- og organisasjonsutvikling i barnehager og skoler, og utarbeide sakkyndig vurdering der loven krever det.

Før sammenslåingen hadde Søgne og Songdalen felles PPT, der Søgne var vertskommune. PPT Kristiansand var en selvstendig enhet, organisert i tre geografiske oppvekstteam: Øst, vest og sentrum.

Tabell 4.1: Andel elever i kommunale skoler med vedtak om spesialundervisning, i prosent. Kilde: GSI

	Andel elever med spesialundervisning høsten 2019	Andel elever med spesialundervisning høsten 2022
Tidligere Kristiansand kommune	6,3	-
Tidligere Songdalen kommune	11,2	-
Tidligere Søgne kommune	6,4	-
Kristiansand kommune	-	7,6

Ifølge kommunen var det i 2021 en økning i både spesialpedagogisk hjelp i barnehagen og spesialundervisning i skolen, og at denne negative trenden trolig fortsetter i 2022. Kommunen mener utviklingen kan ha en årsakssammenheng både med pandemisituasjonen og at tall fra Sørlandets sykehus viser en markant økning i enkelte diagnoser som f.eks. barneautisme. Konsekvensen av at flere ressurser brukes på spesialpedagogiske tiltak er at

det blir mindre ressurser til grunnbemanning og det ordinære pedagogiske tilbudet i barnehager og skoler.

Ved en deling må det opprettes PPT i de nye kommunene, enten som egen enhet eller gjennom samarbeid med andre kommuner. Slikt samarbeid hadde kommunene før sammenslåingen. Mindre geografiske avstander kan bidra til at PPT kommer tettere på laget rundt barn og unge. Økningen i henvisninger fører til et press på tjenesten, og det gir en sårbarhet i mindre kommuner med færre ansatte. Det er gjennomgående vurdert å være en fordel at PPT er i et større fagmiljø. PP-tjenesten kommer til å få et utvidet ansvar som følge av omstillingen av Statped. Statped får et nytt mandat som vil avgrense deres tjenester. Målet er at kommuner selv skal gi alle barn og elever inkluderende og tilpasset opplæring og særskilt tilrettelegging. Statpeds rolle etter Kompetanseløftet vil være å bidra med tjenester og kompetanse der barn og elever har varige, omfattende og komplekse behov for særskilt tilrettelegging. Det er foreslått utvidet mandat for PPT i ny opplæringslov. Å være i et større fagmiljø med mer mulighet til faglig fordypning og spesialisering vil være en fordel særlig med det utvidede ansvaret som overføres fra Statped. At PPT er samlet i kommunen som i dag, og ikke gjennom interkommunalt samarbeid, gir også større muligheter for å kunne bruke hele tiltaksapparatet for barn og unge som har behov for hjelp fra flere instanser og kommunale tjenester.

4.2.5.4. Fag- og støtteenheten

Fag- og støtteenheten består av forebyggende avdeling, spesialpedagogisk støtte i barnehagene og mobilt team i skolene.

Forebyggende avdeling har et kommunedekkende ansvar og har et særlig fokus på å forebygge rus, kriminalitet og psykososiale utfordringer hos barn og unge.

Ressursteam for trygt og godt læringsmiljø er et tverrfaglig sammensatt team som skal bistå barn og unge, foresatte, barnehager og skoler som står i krevende læringsmiljøsaker. Teamet kan bistå i tilfeller hvor skolen eller barnehagens ordinære rutiner for trygt og godt læringsmiljø ikke har ført frem eller ikke er iverksatt. Ressursteamet kan bidra med råd, veiledning og koordinering, og har beslutningsmyndighet til å instruere ressurser og tiltak internt. Enheten og barn/unge/foresatte kan ta direkte kontakt med ressursteamet.

Mobilt Team er en kommunal støttetjeneste og et lavterskeltilbud for grunnskolene og barnehagene, der målet er å jobbe forebyggende med fokus på tidlig innsats for barn og unge. Mobilt team samarbeider med barnehager, skoler, foresatte og det øvrige støtteapparatet, for å bidra til at barn og unge skal oppleve trygghet, inkludering, læring, glede og mestring. Mobilt Team bistår barnehager, skoler og foresatte i arbeid med barn eller grupper hvor det er sosiale og/eller psykososiale utfordringer.

Elevombudet arbeider for barn og unges rett til å ha det trygt og godt på skolen sin. Elevombudet er tilgjengelig for alle elever og foresatte som har behov for det. Elevombudet er uavhengig av skole- og kommuneadministrasjonen i Kristiansand kommune. I Elevombudets årsrapport for 2021-22 går det frem at forekomsten av vold og trusler øker i Kristiansandsskolen. Ombudet er også bekymret for de mange sakene om bekymringsfullt skolefravær og ufrivillig fravær – også kalt skolevegring. Ombudet skriver at selv om mye

fungerer bra, og tidvis svært bra, er det ikke ideelle forhold i Kristiansandsskolen – heller ikke ideelle forhold i alle familier. Elevombudet har hatt 2878 kontaktpunkt med barn, ungdom og foresatte i 143 enkeltsaker skoleåret 2021-22, samt 253 andre henvendelser. Ombudet mener de aller fleste elevene ombudet har vært i kontakt med har fått det bedre, og at det har skjedd i fruktbart samarbeid med oppvekststab, skoler og hjelpeinstanser.

Statsforvalteren erfarer at Elevombudet, kommunens ressursteam og Mobilt Team jobber tett opp mot skoler, foresatte og elever spesielt i enkeltsaker, men også forebyggende på skoler og i klasser og elevgrupper. Vi ser dette tydelig i de skolemiljøsakene etter opplæringsloven kap. 9A, i saker som kommer til oss som meldinger og i de sakene der vi fatter vedtak. Vi mener disse tjenestene utgjør en forskjell, og er en viktig støtte i laget rundt eleven og rundt lærerne. Vi er bekymret for om alle enheter og ansatte som har behov for veiledning samt barn og unge som har behov for hjelp i skolemiljøsaker i Kristiansand, Søgne og Songdalen vil kunne få samme tilbud dersom kommunen igjen skal gjennom en delingsprosess.

4.2.5.5. Samarbeid til barn og unges beste

Nasjonale og lokale styringsdokumenter stiller i økende grad forventninger til at kommunene skal jobbe tverrfaglig, forebyggende og med tidlig innsats for å hjelpe sårbare barn og familier[16]. «Laget rundt barnet» er sentrale bærebjelker i dagens nasjonale føringer i oppvekst- og helsesektoren. Hvordan får vi til god samhandling til beste for det enkelte barn og familien? Det finnes i dag mange spesialiserte tjenester og tilbud, men det stilles økte krav til samhandling også mellom tjenestene.

Kommunens strategiplan for oppvekst 2020-2025 «Sterkere sammen for barn og unge», vektlegger det felles ansvaret alle ansatte i oppvekst har. Planen er en videreføring av det mangeårige arbeidet fra satsingene FLiK og Inkluderende læringsmiljø, med å utvikle gode og trygge lærings- og oppvekstmiljø. Det stiller store krav til ledere og ansatte å sikre en samhandling mellom tjenestene. For å styrke samhandlingen mellom tjenester jobber kommunen med BTI (Bedre Tverrfaglige Innsats) i skoler og barnehager. Organiseringen med Familiens hus er ment å legge til rette for bedre tverrfaglig samhandling, tidlig innsats og koordinerte tjenester. Kommune har også egen oversikt på hjemmesiden[17] som viser hvilke tilbud og tiltak som finnes for de som trenger hjelp, kjenner noen som trenger hjelp og/eller lurer på hvilke tilbud og tiltak kommunen eller frivillige organisasjoner kan tilby i kommunen. Målet er å styrke brukermedvirkningen, samarbeidet internt i kommunen, på tvers av kommunalområdene og med eksterne samarbeidspartnere og aktører.

Dagens kommune har gode forutsetninger for å få det til, med mange ulike tjenester til barn og unge og ansatte med god fagkompetanse. Det gir mulighet for drøftingspartnere i

[16] For en kort oversikt: https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-agder/dokument-agder/barnehage-og-opplaring/2021/statlige-styringssignaler-om-tverrfaglig-samarbeid-rundt-barn-og-unge---utdanninsdirektor-tore-haus.pdf

[17] Tiltaksoversikt: https://lalinea.healthline.no/kristiansand

utfordrende saker, og større mulighet for faglig utvikling. I mindre kommuner kan det bli for nært mellom de som har behov for hjelp og de som skal hjelpe, og innbyggernes rettssikkerhet kan dermed bli svekket. Det er derimot ikke gitt at kommunestørrelsen i seg selv bidrar til å løse komplekse utfordringer og se helhetlig på barn og unges behov. En stordriftsulempe er at det kan føre til et hierarkisk system der det oppleves som stor avstand mellom beslutningsnivåene og at formalisering gir mindre personlig kontakt. Dette kommer til uttrykk blant enkelte enhetsledere som i dag er ansatt i kommunen, men som tidligere jobbet i Søgne. De gir uttrykk for å oppleve en silotenkning i dag som er til hinder for tverrfaglig samarbeid. I en mindre kommune kunne de lettere samarbeide med ulike faginstanser til det beste for det enkelte barn og familie. De opplever også at det er upersonlig og stor avstand mellom de som utfører tjenesten og de som fatter vedtaket, og de savner å i større grad bli tatt med på faglige råd. Mens de tidligere tilhørte enheter og team med ulik kompetanse, tilhører de i dag en større enhet der ansattes fagkompetanse er likere. Også i intervju med direktør for oppvekst med ledergruppe, gis det uttrykk for at samarbeidet mellom oppvekst og helse må bli bedre, og at potensialet for samarbeid ikke er fullt utnyttet. Selv om ressurser ikke benyttes godt nok på tvers, er det en oppfatning om at grunnlaget er til stede. En oppfordring som kom i Ungdommen bystyre var at kommunen – og Statsforvalter – må være opptatt av å følge opp barn og unge, uavhengig om det blir en deling av kommunen eller ikke.

4.2.6. Oppsummering

- 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
- De aller fleste barn og unge har det bra, men tilgang til noen tjenester for sårbare barna og unge blir redusert eller kan utgå ved en deling.
- Deling får konsekvenser for tjenesteytingen - der nye kommuner må gjøre en rekke tilpasninger (eks. kulturskole, PPT, barnevern og helsestasjon er fagmiljøer som i dag er slått sammen).
- Mindre fagmiljø innen oppvekst kan få konsekvenser for kapasitet og kompetanse knyttet til lovpålagte oppgaver.
- Det må gjennomføres nye organisatoriske endringer på ledernivå og i tjenestene som ikke er stedbundne.

Oppsummering av kapittel 4.3

- Det blir svært krevende å løse helse- og omsorgsbehovene i fremtiden med økende antall eldre med komplekse, behandlingstrengende tilstander. Dette krever et mye bredere spekter av løsninger. Både forebyggende arbeid og hjemmesykepleie må prioriteres. Sykehjemmenes viktigste funksjon blir å yte til dels avansert medisinsk hjelp når egenomsorgen ikke strekker til, og/eller tilstanden blir for krevende å ivareta på en forsvarlig måte i eget hjem. Fleksibiliteten i forhold til å løse disse utfordringene vil være større i større kommuner.
- 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.
- Det vil ikke være mulig å gå tilbake til tidligere ordning for legevakt i Søgne-Songdalen. Dette av hensyn til nye krav til kompetanse i legevakt og samlet arbeidsbelastning for fastlegene.
- Fagmiljøet for kommuneoverlegene vil bli svekket ved en deling. Mest utfordrende blir dette for nye Søgne og nye Songdalen kommuner. Mange lovpålagte roller for kommuneoverlegen er krevende å ivareta med færre ressurser til funksjonen.
- Tydelig skille mellom myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon legger til rette for å ivareta rettssikkerhet og sikre likebehandling i hele kommunen.
- En kommunedeling kan gi muligheter for å reetablere tidligere smådriftsfordeler, samtidig som utfordringene og rammebetingelsene vil ha endret seg i mellomtiden. Det er sannsynlig at noen av de opplevde problemene med dagens storkommune skyldes eller forverres av overgangsproblemer med en ikke fullført omstilling, og en pandemi som har belastet sektoren sterkt.
- En delingsprosess vil bremse pågående omstillingsarbeid i Kristiansand kommune med å iverksette endringer og utvikle egen organisasjon til å kunne håndtere sine oppgaver framover.
- 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.

4.3. Helse og mestring

4.3.1. Innledning

Dette området har ansvaret for å utvikle og levere tjenester til alle innbyggere innenfor helse-, omsorg - og sosialfeltet. Området har et netto driftsbudsjett på 2,9 mrd. kr, og totalt i overkant av 2.700 faste årsverk, fordelt på vel 4.200 fast ansatte. Helse og mestring er igjen inndelt i 6 områder med hver sin kommunalsjef Forvaltning og koordinering, Livsmestring, NAV, Helsefremming og inkludering, Hjemmetjenester og rehabilitering og Omsorgssenter, og i tillegg helse- og mestringsdirektørens stab.

Helse og mestring skal levere tjenester til barn, unge og voksne innenfor hjemmetjenesten, rehabiliteringstjenester, heldøgns omsorgstjenester, tjenester innen rus- og psykisk helsefeltet, habilitering, bolig – og oppfølgingstjenester. Området har også ansvar for blant annet legetjenester, frisklivs- og mestringstilbud, tjenester på integreringsfeltet og sosiale tjenester i NAV.

Arbeidet innen Helse og mestring har vært sterkt påvirket av koronapandemien, og dette er en vesentlig faktor å ha med når man vurderer utviklingen på området.

Hovedutfordringen for Helse og mestring er ifølge økonomiplanen å tilpasse driften til de økonomiske rammene. Dette i en situasjon hvor behovene øker, og rammene ikke holder tritt, jf. utfordringsbildet vi har presentert i kapittel 2.7.4, og drøftet i kapittel 5.

Kommunens vedtatte hovedstrategier for tjenesteutvikling er:

- Videreutvikle profilen som hjemmetjenestekommune - for å gi befolkingen mulighet til å bo trygt i eget hjem og nærmiljø så lenge som mulig
- Videreutvikle helsefremmende og forebyggende innsatser- for å gi befolkningen i alle aldre mulighet til å leve et aktivt og selvstendig liv så lenge som mulig
- Videreutvikle bolig- og tjenestetilbud – for å sikre grunnleggende livsbetingelser som inkluderer innbyggere i alle aldre og livssituasjoner i gode bomiljø og sosiale fellesskap
- Videreutvikle tiltak og virkemidler som motvirker «utenforskap» i samfunnet og bidrar til økt deltakelse i utdanning og arbeidsliv

For å understøtte disse strategiene og bidra til at Helse og mestring jobber systematisk opp mot de store tjenesteområdene som særlig vil bli satt under økt press i tiden fremover, er følgende prioritert fram mot 2026:

- Arbeidsgiverfeltet
- Plan og utviklingsarbeid
- Realisering av handlingsplan e-helse
- Intern virksomhets- og økonomistyring

Helse- og omsorgsfeltet er stort og sammensatt, og det er krevende å gi en fullstendig drøfting innen rammen av dette oppdraget. Samtidig er dette en svært viktig sektor, som alle får en kontakt med en gang i livet. Helsetjenester viktige for innbyggerne, og endringene på

denne sektoren i forbindelse med kommunesammenslåingen har vært synlige. Sektoren utgjør en stor del av diskusjonen som har pågått lokalt og i innspill vi har mottatt til vår utredning. Videre er det økende behov, og kostnadsveksten på dette området er nå en hovedutfordring for hele kommuneøkonomien. Mangel på fagfolk legger i tillegg allerede i dag begrensninger. Behovet for rask omstilling i denne sektoren er derfor stort.

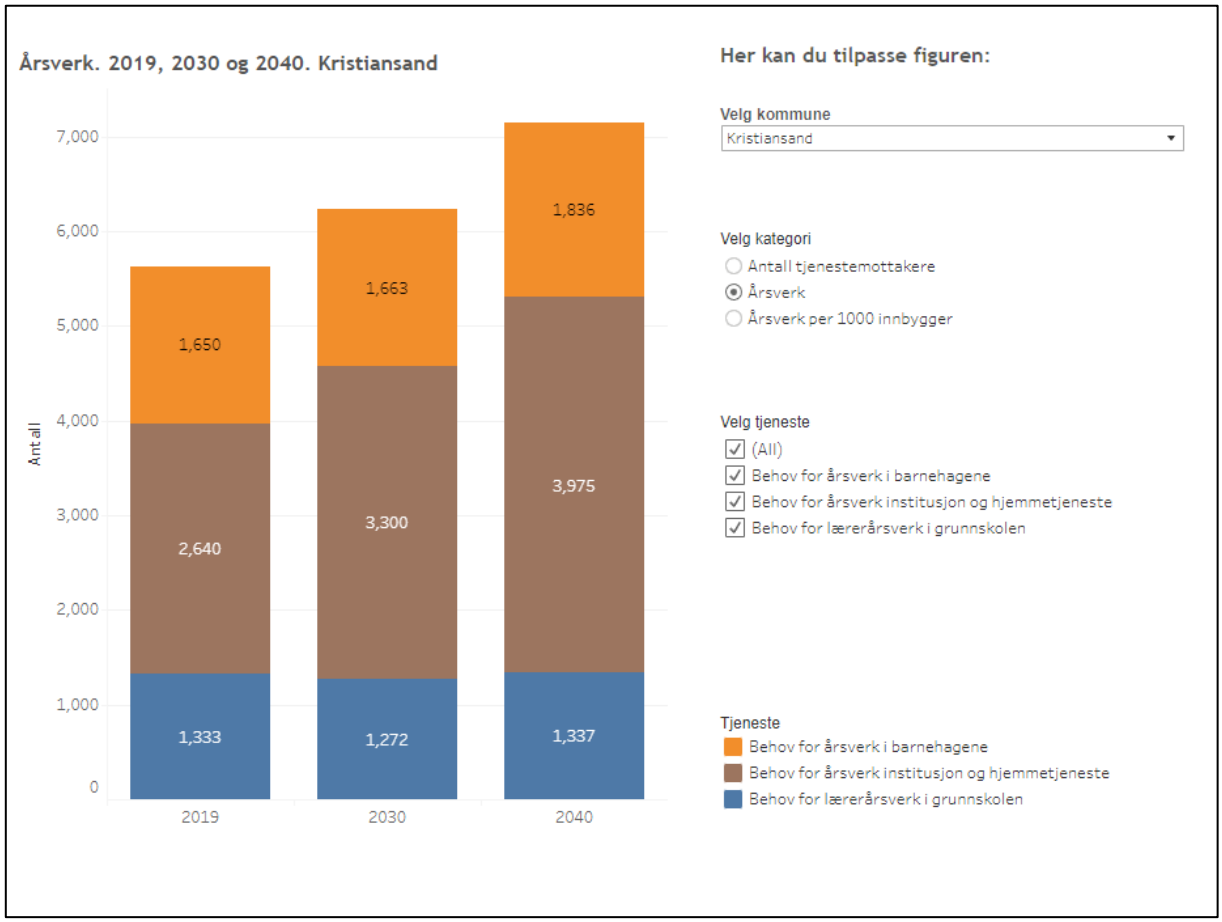
Vi går først inn på demografiutfordringen og dens konsekvenser for Helse og mestring. Videre vil vi presentere sektoren med samme disposisjon som kommunens organisering, med et delkapittel for hvert kommunalsjefområde. Flere områder blir bare beskrevet, eventuelt med en kort drøfting, mens vi går mer inn på andre tema. Statsforvalteren mener at det har en verdi i seg selv å presentere helheten i kommunens portefølje, som en referansebakgrunn for den samlede vurderingen av konsekvenser av å dele kommunen.

Til slutt gir vi en samlet vurdering av konsekvenser av en kommunedeling på denne sektoren.

4.3.2. Demografiutfordringen gir sterkt økende behov for tjenester

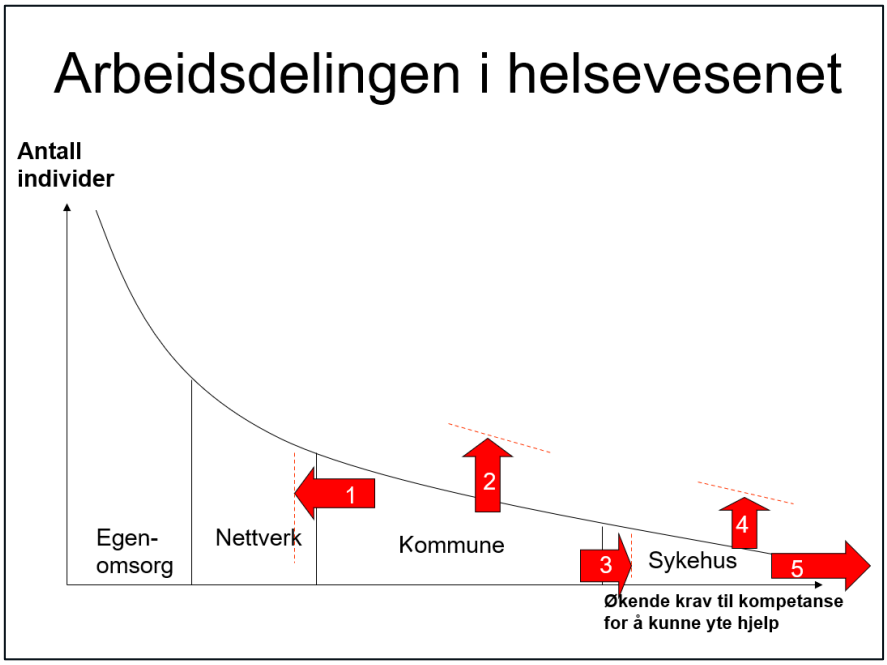
Som det går fram av den korte presentasjonen av overordnet utfordringsbilde for norsk kommuneøkonomi i kapittel 2.7.4, skaper endringene i befolkningssammensetningen med økende antall eldre en ny og direkte utfordring for helse- og omsorgssektoren. Statsforvalteren har bl.a. gjennom kvalitetsreformen «Leve hele livet» de siste årene hatt dialog med alle våre kommuner om dette. Dagens situasjon er ikke at vi står overfor en «eldrebølge», som man kan gjøre unna og være ferdig med. Det er en «bakke» som varer og ikke går over. Vi lever lenger og er friskere til en høyere alder enn før, men antall år med sykdom og omsorgsbehov på slutten av livet synes å være det samme. Behovet for sykehjemsplasser med dagens ordninger øker derfor så mye fram mot 2040, at antall nødvendige plasser gitt dagens norm blir utfordrende å realisere. Mangel på personell ser ut til å kunne bli en minst like begrensende faktor som kostnadene. Beskrivelsen i kommunens økonomiplan om at hovedutfordringen er å tilpasse driften til økonomiske rammer, og at det er utfordringer med å rekruttere og beholde personell, viser at denne utfordringen allerede nå er her for fullt. Dette gjelder alle landets kommuner.

Figur 4.4 viser behovet for nye årsverk i institusjoner og hjemmetjeneste fram til 2040 basert på data fra tidligere Kristiansand kommune for 2019 og SSBs befolkningsframskrivninger fra august 2020. Sannsynligvis tar denne beregningen bare delvis høyde for utvidelsen av kommunen fra 2020, slik at deler av behovene i Søgne og Songdalen vil komme i tillegg. Diagrammet gir uansett et tydelig visuelt bilde av økningen i behov.



Figur 4.4: *Endringer i beregnet behov for årsverk til kommunale tjenester framover som følge av endringer i befolkningssammensetningen med flere eldre. Kilde: Regjeringen.no//Tjenestebehov.* https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunedata/tjenestebehov2/id2507961/

I figur 4.5 vises flere årsaker til at kommunens rolle og oppgaver på helsefeltet øker, på grunn av endringer i samfunnet, og ny kunnskap og muligheter i spesialisthelsetjenesten. Sørlandet sykehus HF har påpekt at Kristiansands evne til å ta imot pasienter har vært viktig bla. under pandemien.



Figur 4.5: *Prinsippskisse som viser kommunens rolle i det samlede helsetilbudet, og utviklingstrekk som øker behovet for tjenester fra kommunen. Faktor 1) er at familie og nærmiljø kanskje yter svakere innsats enn tidligere, 2) og 4) at det er flere eldre, økte rettigheter og økte dokumentasjonskrav, 3) at kommunen overtar mer krevende oppgaver fra sykehusene, og 5) at ny kunnskap gjør flere metoder og behandlinger mulig. Kilde: Bearbeidet etter et foredrag av Svein Lie, Helsedirektoratet.*

Kristiansands vedtatte hovedstrategier for tjenesteutvikling med bl.a. å videreutvikle profilen som hjemmetjenestekommune er et svar på dette utfordringsbildet. Likevel vil behov for omsorgsplasser øke, og overslag viser at det er behov for et nytt sykehjem med 60-100 plasser hvert 3-4 år, med en kostnadsramme som fort kommer opp i en mrd. kr. Det er derfor nødvendig å både kontrollere kostnadsveksten i driften, og sette inn omfattende forebyggende tiltak. Flere innbyggere må bo hjemme lenger enn de gjør i dag. Statsforvalteren har derfor i dialogen med kommunene i senere tid vinklet denne utfordringen mer mot samfunnsplanleggersiden enn helsesektoren. Kommunens strategier for helsefremming og for å motvirke utenforskap er helt i tråd med dette. Den vekten det nye forslaget til arealdel for Kristiansand legger på å utvikle gode nærsentre, med hverdagstilbud og flere tjenester i gangavstand, er et viktig tiltak som bidrar både i forhold til miljøvern og til et mer aldersvennlig samfunn.

Økningen av de øverste aldersgruppene vil være en hovedutfordring for kommunene både med og uten en deling. Dagens store kommune har noen klare fordeler i form av større fagmiljø med spisskompetanse og egne ressurser til innovasjon og prosjektarbeid. Denne utviklingskraften i rollen som regional motor er viktig for hele Agder. Det kan være stordriftsulemper med lengre beslutningsveier og mindre rom for fleksibilitet. Denne fleksibiliteten har imidlertid først og fremst sin styrke i det alminnelige og lite spesialiserte tjenestetilbudet. Morgendagens krav blir i mye større grad preget av behov for spesialiserte

tjenester, også innen eldreomsorgen. Det omfattende arbeidet med kommunesammenslåingen etterfulgt av pandemihåndteringen har i tillegg satt arbeidet med å utvikle den nye kommunen tilbake. Mange planlagte tiltak er avlyst eller utsatt.

Statsforvalteren har beregnet den såkalte aldersbæreevnen, og antall personer med mulig demenssykdom, fram til 2040 for de tre kommunene slik de var før sammenslåingen. Tallene bygger på SSBs middelalternativ i befolkningsframskrivingen fra 2018 og prevalensdata fra demenskartet fra Nasjonalt senter for aldring og helse. Tallene viser for Kristiansand at antall personer i yrkesaktiv alder (16 – 66 år) per person 67 år og eldre synker fra 5,0 i 2020 til 3,2 i 2040. Tilsvarende går Søgne fra 4,5 til 2,8, og Songdalen fra 5,1 til 3,5. I samme periode om lag dobles antallet med demens i denne prognosen, til 2.961 i Kristiansand, 405 i Søgne og 207 i Songdalen.

Samlet sett er utfordringene om lag like store i alle tre kommunene, men likevel slik at Søgne kommer dårligst ut og Songdalen best av de tre. Dette er en litt uventet rangering, og ikke det bildet vi har av at Søgne vokser mest og har en relativt ung befolkning. Som nevnt i vedlegg 3 og kapittel 2.2 har SSB sin befolkningsframskriving fra 2018 vært kritisert for å være for optimistisk for en del mindre kommuner. Tall fra Telemarksforskning viser mindre optimistiske tall for Songdalen.

Hvordan kommunenes evne til å håndtere utfordringene vil være med eller uten en deling avhenger av deres økonomiske handlingsrom og evne til å finne løsninger. Presset økonomi og mangel på fagfolk vil være en felles ramme for alle kommunene. Før sammenslåingen hadde Søgne og Songdalen høyere bemanning bl.a. i hjemmetjenesten enn Kristiansand. Det er et åpent spørsmål om de nyetablerte kommunene etter en eventuell deling vil ha ønske om og økonomi til å gjøre tilsvarende prioriteringer.

4.3.3. Helse- og mestring – direktørens stab

Helse – og mestringsdirektørens stab skal gi støtte til direktørfunksjonens hovedansvarsområder som omfatter samhandling med politisk nivå, ekstern samhandling, strategi, plan og utvikling, samt virksomhetsstyring og driftsstøtte. Staben skal betjene og støtte alle nivå i helse og mestring på prioriterte områder, og har ansvar for felles prosjekt, satsinger og tiltak innenfor hele området.

Fordelen med å kunne ha en stab er at den også gjør kommunen bedre rustet til å drive forskning og utvikling. Dette vil en mindre kommune kunne oppleve vanskelig å få til på samme måte. Mange små kommuner har nærmest ingen personer å spille på i prosjektarbeid og utvikling - det er lederne selv som må gjøre dette ved siden av ledelsesoppgavene i avdelingene.

4.3.4. Forvaltning og koordinering i helse og mestring

Dette kommunalsjefområdet er den enheten som fatter vedtak om tildeling av bolig og tjenester til innbyggere med behov. Kommunalsjefområdet har i tillegg en del tiltak rettet mot

tidlig innsats og forebygging, som kreftkoordinator, hukommelsesteam og helseveiledning for seniorer.

Forvaltning og koordinering har ansvaret for å tildele individuelle helse- og omsorgstjenester. Etter pasient- og brukerrettighetsloven og helse- og omsorgstjenesteloven skal det fattes enkeltvedtak ved tildeling for flere tjenester, deriblant helsetjenester i hjemmet, praktisk bistand og opplæring, støttekontakt, plass i institusjon, avlastningstiltak, omsorgsstønad og brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Kommunalsjefområdet skal sikre likebehandling og ivareta rettsikkerheten til brukerne gjennom profesjonell saksbehandling med tverrfaglige og helhetlige vurderinger av behov. Hovedprinsippet er at Forvaltning og koordinering har myndighet til å fatte vedtak og tildele helse- og omsorgstjenester, i riktig mengde og til riktig tid, i tråd med innbyggernes behov – og har det økonomiske ansvaret for tildelt tjeneste. Dette kalles innsatsstyrt finansiering (ISF).

Det anses som en klar fordel med et tydelig organisatorisk skille mellom myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon. Dette legger godt til rette for å ivareta rettssikkerhet, og sikre likebehandling i hele kommunen. Det er svært få kommuner som har så tydelig kobling mellom aktivitet og økonomi som Kristiansand på avdelingsnivå. Samtidig har vi gjennom intervjuer og innspill fått forståelsen av at avstanden mellom nivåene oppleves lang, og at kunnskapen som f.eks. hjemmetjenesten eller ansatte på boliger har om brukerne ikke alltid når fram til beslutningstakerne. Dette er forhold som kan arbeides med også om det ikke blir en deling.

Forvaltning og koordinering har ansvar for framskrivning og behovsvurdering på kort og lengre sikt- både når det gjelder bolig- og tjenestebehov. Videre har de ansvar for å vurdere behov og tildele alle typer kommunale utleieboliger, individuelle økonomiske virkemidler- startlån og husbankens tilskudd og fremskaffer private leieavtaler ved førstegangsbosetting av flyktninger. Boligavdelingen vil ha et tett samarbeid opp mot By- og stedsutvikling som har ansvaret for å fremskaffe og forvalte den kommunale utleieboligmasse.

Koordinerende enhet er en lovpålagt tjeneste som har et overordnet ansvar for arbeid med individuell plan og for oppnevning, opplæring og veiledning av koordinator. Koordinerende enhet skal bidra til å sikre helhetlig tilbud til pasienter og brukere med behov for sosial, psykososial eller medisinsk habilitering og rehabilitering.

4.3.5. Livsmestring

Kommunalsjefområdet Livsmestring har ansvar for store deler av kommunens tjenestetilbud innen psykisk helse, rus og habilitering. Livsmestring har omkring 1480 fast ansatte fordelt på ni enheter. Det gis råd og veiledning, individuelle oppfølgingstjenester, gruppebaserte tilbud i form av kurs, fritidstilbud, aktivitetstilbud, arbeidstilbud og praktisk bistand og oppfølging i forbindelse med bosituasjon.

Tjenester på habiliteringsfeltet
Kommunalsjefområdet har ansvaret for tjenester til barn, unge og voksne med kognitiv funksjonsnedsettelse.

- Habilitering voksne har ansvar for:
- 35 bofellesskap/tiltak som er bemannet gjennom hele døgnet
- Seks aktivitetshus som tilbyr felleskap og aktivitet tilpasset funksjonsnivå og behov
- Ambulerende tjenester som følger opp brukere som ikke har døgntjenester

Habilitering barn og unge, gir tilbud til multifunksjonshemmede barn og unge i kommunen. Tjenesten har ansvar for:

- Fire kommunale avdelinger som gir avlastningstilbud (døgntilbud, dagtilbud)
- Avdeling for privat avlastning
- To boliger for unge over 18 år
- Nattjeneste til barn og unge
- Etterskoletidsordning til videregående elever

Tjenester på psykisk helse- og rusfeltet

Kommunalsjefområdet har følgende tjenestetilbud:

- Syv aktivitetssentre til personer med rus- og psykiske lidelser og pårørende
- Aktiv fritid, støttekontakt og arbeidsforberedende tiltak
- Livsmestring Ung: Tjenester til unge i ulike aldersgrupper 13-30 år, som består av avdelingene Ungdomstjenesten og Ungdomshelse. Tjenestene omfatter blant annet tilbud om hasjavvenning, skolehelsetjenesten i videregående skole og Helsestasjon for Ungdom (HFU)
- Drop-in/lavterskeltilbud for både ungdom og voksne
- Tverrfaglige team som tilbyr psykisk helsehjelp og sosialfaglig oppfølging til voksne over 25 år
- 16 bemannede bofellesskap
- Midlertidig botilbud (nødbolig)
- Jegersberg gård. Rehabiliteringstilbud for rusavhengige med 26 rehabiliteringsplasser.
- Feltsykepleien

Flere av tilbudene i tjenesten er ambulerende og oppsøkende. Disse tiltakene er tilpasset brukere som har utfordringer med å nyttiggjøre seg det ordinære helse- og oppfølgingstilbudet.

I gjennomgangen av hovedutfordringene på dette feltet i den nyeste økonomiplanen skriver kommunen:

> *«Det er store utfordringer med å tilpasse driften til vedtatte rammer innenfor habiliteringsfeltet og rus- og psykisk helsefeltet. Det vil kreve omfattende gjennomgang med hensyn til nivå og innretning på tjenestetilbudet.*
>
> *Kommunen har en stor utfordring med å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet som har krav på kommunens bistand til å skaffe egnet bolig og individuelt tilpassede tjenester. Den kommunale boligmassen er ikke tilpasset behov i målgruppen. Dette gir seg blant annet utslag i kostbare en-til-en løsninger, både innenfor rus- og psykisk helsefeltet og habiliteringsfeltet. Etterslepet på boligetableringer i forhold til behovet gir økte ventelister, press på nødboliger og utfordringer med å ta imot utskrivningsklare pasienter fra sykehuset. Det er også en vedvarende bekymring for innbyggere som periodevis utgjør en trussel mot samfunnsvernet knyttet til at kommunen ikke har tilstrekkelig differensiert og tilrettelagte boliger og tjenestetilbud.*

Helse og mestring har også et stort press på avlastningstjenester og aktivitetstilbud på habiliteringsfeltet.»

Statsforvalteren har gjennom intervjuer og innspillsmøte med en gruppe av dagens enhetsledere med bakgrunn fra Søgne kommune fått konkrete beskrivelser av opplevde fordeler i den tidligere organiseringen, og problemer de opplever i dag.

Flere opplever at det er for stor avstand mellom støttefunksjoner og de som utfører tjenester. Ledere ute opplever å stå alene, og at det er vanskelig og uoversiktlig å finne hjelp. De vi møtte opplever det nye systemet mer byråkratisk, og å måtte forholde seg til et upersonlig system der henvendelser går til e-postmottak. En av de største endringene etter sammenslåingen er bestiller-utførermodellen, og med vedtaksmyndighet på Forvaltningskontoret. Her opplever de at utførertjenestene har mistet kontakt og mulighet for å formidle relevant informasjon før vedtak, og at man derfor ikke lenger alltid finner de beste løsningene for enkeltindivider. Man hadde samme system i Søgne tidligere, men deres opplevelse er at det da var mer samarbeid med forvaltningen.

En smådriftsfordel som beskrives av dem fra tidligere Søgne kommune er at man der satt i samme ledermøte med enhetsledere fra ulike tjenester, slik at man lett kunne samarbeide på tvers og «se hele familien samlet». I dag sitter man i ledergruppe bare med andre som har samme oppgaver som en selv. De opplever at mye av tverrfagligheten er borte, at det er blitt for stor grad av silostyring og siloorganisering i dagens kommune, og mindre grad av samhandling enn tidligere. Særlig gjelder dette mellom oppvekst og helse og mestring, men også internt i eget område.

Det ble også fremhevet at ISF-modellen ikke fungerer godt innen habiliteringsfeltet.

Statsforvalteren har forståelse for at avstanden mellom nivåene kan oppleves lang, og at informasjonsflyten og samarbeidsmulighetene kan fremstå bedre før sammenslåing. Dette er forhold som kan forbedres også innenfor dagens kommune om det ikke blir en deling. Hva som skyldes godt innarbeidede rutiner gjennom langvarig samarbeid i en etablert organisasjon og medarbeidere som har kjent hverandre over tid, og hva som skyldes den nye kommunens størrelse er ikke godt å si, og man kan derfor heller ikke konkludere at daværende samarbeidsform uten videre vil være mulig å reetablere. Det er sannsynlig at noen av de opplevde problemene skyldes eller forverres av overgangsproblemer med en ikke fullført omstilling, og en pandemi som har belastet sektoren sterkt. En kommunedeling kan gi muligheter for å reetablere tidligere smådriftsfordeler, samtidig som utfordringene og rammebetingelsene vil ha endret seg i mellomtiden.

4.3.6. Helsefremming og inkludering

Kommunalsjefsområdet betjener hele kommunen på flere områder, eksempelvis miljørettet helsevern, legetjenester, smittevern og tolketjenester. Kommunalsjefområdet har tre enheter.

Mestringsenheten

Mestringsenheten skal gjennom tidlig innsats redusere forekomsten av og forebygge utvikling av livsstilssykdommer og psykiske plager, slik at den enkelte kan opprettholde sin arbeidsevne og livskvalitet. Enheten skal fremme helse og livskvalitet og utsette innbyggernes behov for tjenester gjennom å legge til rette for deltakelse, aktivitet og mestring. Mestringsenheten består av tre avdelinger:

- Friskliv og mestring gir en rekke tilbud til personer som har økt risiko for eller allerede har utviklet sykdom og som trenger hjelp til å endre levevaner og mestre helseutfordringer
- Aktiv senior har fire seniorsentre og tilbyr aktiviteter, kurs og sosiale møteplasser for seniorer flere steder i kommunen. Tilbudene besøkes i snitt av 1300 hver uke i form av ulike kurs
- Rask psykisk helsehjelp er et kommunedekkende lavterskeltilbud for personer over 16 år med symptomer på angst og depresjon av lett til moderat grad

Samfunnsmedisinsk enhet

Samfunnsmedisinsk enhet skal ha en bred tilnærming til helse og sykdom og til sammenhengen mellom medisin og samfunn. Enheten har ansvar for kommunelegene og for fastlegeadministrasjon i tilknytning til 105 fastlegehjemler. I tillegg har samfunnsmedisinsk enhet ansvar for institusjonslege, helsestasjonsleger og leger på korttids- og rehabiliteringsinstitusjoner. Enheten har ansvar for turnusleger (leger i spesialisering - LIS 1) og leger i spesialisering innen allmennmedisin (LIS 3) og drifter ett av fem ALIS kontor i landet (Allmennleger i spesialisering). ALIS kontoret er basert på et nasjonalt oppdrag og har en regional rådgivende funksjon. Kontoret skal bistå og gi råd til 60 kommuner innenfor region Helse Sør-Øst i forbindelse med planlegging og oppfølging av spesialistutdanningen i allmennmedisin. Samfunnsmedisinsk enhet omfatter også miljørettet helsevern, smittevern, flyktningehelseteam, og vaksinasjonskontor.

Integreringsenheten

Integreringsenheten består av statlig mottak, heldagstilbud til asylanter og tilrettelagt avdeling for asylanter med helseutfordringer og behov for ekstra oppfølging. Introavdelingen jobber med flyktninger som er bosatt, hvor bosetting og introduksjonsprogrammet er kjerneoppgaver. Tolketjenesten leverer tolkeoppdrag til hele kommunen og andre aktører som etterspør og kjøper tjenesten. Enheten har også tjenester til enslige mindreårige flyktninger.

Dette kommunalsjefområdet er et godt eksempel på et felt hvor stordriftsfordelene knyttet til bredt fagmiljø med mulighet for spesialisering og høy kompetanse på et spekter av oppgaver blir tydelige. Vi går derfor i det følgende nærmere inn på noen viktige felt, som har vært mye framme i innspillsmøter og offentlig debatt.

4.3.7. Nærmere om kommuneoverlegen og samfunnsmedisinske oppgaver

Funksjonen som kommuneoverlege er en sentral og viktig tjeneste i kommunens arbeid innen flere fagområder. Kommuneoverlegens oppgaver fremgår av helse- og

omsorgstjenesteloven. Kommuneoverlegens oppgaver fordeler seg hovedsakelig på tre hovedområder:

- *medisinskfaglig rådgiver for hele kommunen*
- *miljørettet helsevern*
- *smittevern og helseberedskap*

Kommuneoverlegen kan også fatte vedtak om tvungen legeundersøkelse hvis det er mistanke om at noen unndrar seg nødvendig helsehjelp på grunn av alvorlig psykisk sykdom.

I følge før-beskrivelsen fra Fellesnemda 2018 var kommuneoverlegefunksjonen ulikt dimensjonert og organisert i de tre tidligere kommunene før sammenslåing. I Songdalen var kommuneoverlegefunksjonen en 40% stilling. Søgne hadde per januar 2018 en assisterende kommuneoverlege med arbeidsavtale på 12 timer per uke, og en kommuneoverlege i 100% stilling som også hadde lederansvar og var folkehelsekoordinator. I Kristiansand var kommuneoverlegefunksjonen delt på fem samfunnsmedisinere (leger) på til sammen 4,9 årsverk.

Organiseringen av arbeide med smittevern var også ulikt organisert. Kristiansand koordinerte dette arbeidet selv, mens Søgne og Songdalen hadde avtaler med Sørlandet sykehus HF om kjøp av hygienesykepleier. Når det gjaldt miljørettet helsevern, var det ca. to årsverk i Kristiansand. I Søgne ble dette ivaretatt av kommuneoverlegen og helsesykepleier. I Songdalen ble det ivaretatt av kommuneoverlegen.

I kunnskapsgrunnlaget har Statsforvalteren som hovedregel ikke brukt oppslag i media, kronikker eller leserinnlegg som kilde. Vi har i det påfølgende tatt inn sentrale deler av kronikkinnlegg fra høsten 2022 som har omhandlet kommuneoverlegefunksjonen og legevakten. Vurderingen av å ta med dette i kunnskapsgrunnlaget er fordi det er sendt oss som innspill til kunnskapsgrunnlaget, i tillegg til å være publisert. Vi har også vurdert at kronikkene er skrevet av sentrale aktører på området, og at deres synspunkter derfor vil være av interesse å formidle. Deres ytringer er kun et supplement til annen relevant informasjon på området.

4.3.7.1. Status i dag

I Kristiansand er kommuneoverlegen og de assisterende kommuneoverlegene organisert i «helse og mestring». Det er per i dag ni leger ansatt med ansvar for ulike områder. En har ansvar for rus og psykiatri, en for smittevern, en er sykehjemsoverlege (geriater), en har hovedansvar for barn (pediater) med skolehelse og helsestasjon), en stilling er fordelt på to leger som legevaktoverleger – legevakt og akuttmedisin, en lege har ansvar for utdanning (campus sør) og tvang, en er forskningssjef, og en lege har flere roller, blant annet administrasjon av alle fastlegene. I stillingen som kommuneoverlege inngår ansvar for miljørettet helsevern, tvang overfor personer med psykisk utviklingshemming, tvangstiltak overfor rusmiddelavhengig, beredskap, helsejus samt kontakt mot politikere og media.

4.3.7.2. Medisinskfaglige rådgivning

Kommuneoverlegen skal gi medisinskfaglig rådgivning til politisk og administrativ ledelse i kommunen. Kommuneoverlegen skal også gi råd til tjenesteytere ved ulike virksomheter i kommunen. Kommuneoverlegen har ansvar for tilsyn med skoler og barnehager og myndighet til å pålegge retting der forskriften ikke er fulgt for helsemessig forsvarlig drift. Kommuneoverlegen gir også råd til andre tjenesteområder som vannforsyning, stråling og renovasjon. Rådgivning fra kommuneoverlegene skal bidra til at befolkningen får helsemessig forsvarlige og gode tjenester, at innbyggerne ikke utsettes for helseskadelige miljøfaktorer og at samfunnsutviklingen legger til rette for helsefremmende aktiviteter.

Ressursene for kommuneoverlegefunksjonen fra de tre tidligere kommunene ble samlet i Nye Kristiansand. Vi har mottatt innspill fra tidligere kommuneoverlege i Kristiansand, Dagfinn Haarr[18], som også var sentral i planleggingen av organiseringen i Nye Kristiansand. Haarrs innspill ble også publisert som kronikk i Fædrelandsvennen. Haarr var kommuneoverlege i dagens kommune frem til 1. september 2020. Ifølge den tidligere kommuneoverlegen «fikk vi et sterkt og kompetent samfunnsmedisinsk fagmiljø, mulighet for «spesialisering» innen fagområder, men også mer robust bemanning ved fravær og ferier.» Haarr mener en deling av kommunen vil bety en utarming av fagmiljøet i de nye kommunene, både i Søgne, Songdalen og Kristiansand. Haarr viser også til at tidligere Kristiansand kommune i mange år hadde dedikerte kommuneoverlegeressurser innen psykiatri og rusmedisin, fordelt på to assisterende kommuneoverleger. Ifølge Haarr er dette spisskompetanse som var mindre omfattende i tidligere Søgne og Songdalen kommuner. Ved en deling vil en ikke i like stor grad ha tilgang til spisset fagkompetanse.

I intervju med dagens kommuneoverlege og smittevernoverlege uttrykkes også en bekymring for fagmiljøet dersom kommunen deles. De viser til alle de lovpålagte oppgavene kommuneoverlegen har, og at det vil være umulig for én kommuneoverlege å ha god kompetansen på alle disse områdene. De understreker også hvor viktig det er å være del av et fagmiljø. I dag er det ukentlig møte i medisinsk fagråd, der alle de ni legene møter sammen med kommunalsjefen for de samfunnsmedisinske rollene. Her drøftes saker som er overlappende. En gang i måned utvides dette møte for Region Kristiansand, med Lillesand, Birkenes, Vennesla og Lindesnes. Målet er å være samkjørte og lære av hverandre.

4.3.7.3. Miljørettet helsevern og folkehelse

Kommuneoverlegene skal bidra til at hensynet til folkehelse ivaretas innenfor alle kommunens områder, og de tar del i kommunens dialog og samarbeide med spesialisthelsetjenesten. Miljørettet helsevern (MHV) jobber for å fremme befolkningens helse, og beskytte mot forhold som kan ha negativ innvirkning på helsen. Miljørettet helsevern er et bredt område som omfatter en rekke faktorer som virker inn på folkehelsa.

Tidligere kommuneoverlege Haarr mener miljørettet helsevern ikke ble dekket godt nok i de tidligere kommunene Søgne og Songdalen, fordi kommuneoverlegene der måtte håndtere

[18] Haarr gikk av med pensjon 1.9.2020. Innspillet er også publisert i Fædrelandsvennen 27. september 2022 under overskriften «Deling av Kristiansand blir utarming».

dette ved siden av alt annet arbeid. Haarr viser til at tidligere Kristiansand kommune hadde to ansatte saksbehandlere/ingeniører, i tillegg til at kommuneoverlegen hadde avsatt en ganske stor ressurs. Etter kommunesammenslåingen ble det opprettet en tredje stilling for å ivareta miljørettet helsevern. Ifølge Haarr førte dette til en betydelig kvalitetsforbedring av miljørettet helsevern i de nye kommunedelene. Han mener det er stor fare for reduksjon i dette arbeidet ved en kommunedeling.

Kronikken til Haarr ble imøtegått i Fædrelandsvennen av Andersen, tidligere kommunelege i Søgne[19]. Statsforvalteren fikk oversendt kronikken til Andersen fra aksjonsgruppen "Vi som vil ha Søgne kommune tilbake" som innspill til kunnskapsgrunnlaget. Andersen var distriktslege, kommunelege, kommuneoverlege, leder av helsetjenesten og fastlege i Søgne i varierende perioder fra 1982 til 2022. Andersen skriver i kronikken at i de 2,5 årene han arbeidet i helsetjenesten etter sammenslåingen, ble han ikke kjent med saker som ikke var fulgt opp.

4.3.7.4. Beredskap og smittevern

I starten av pandemien var det daglige møter i medisinsk råd, med vurdering av situasjon og tiltak. Nabokommunene ble tidlig trukket med. Disse møtene ble holdt i tilknytning til Statsforvalterens møter. Dagens kommuneoverlege viser til at Kristiansand var et kraftsenter i regionen på dette.

Kommunene skal ha en rekke planer for håndtering av ulike hendelser, for eksempel store og små ulykker, atomulykker, smitteutbrudd, uforutsette hendelser og lignende. Kommuneoverlegen skal påse at helse -og helsetjenesteperspektivet er tilstrekkelig ivaretatt i disse planene.

Kommuneoverlegene har en viktig rolle innen smittevern og er gjennom smittevernloven gitt myndighet direkte på noen områder. Arbeidet omfatter blant annet overvåking av smittsomme sykdommer, og håndtering når det er utbrudd av smittsomme sykdommer. Kommuneoverlegen skal se til at kommunen har en oppdatert og godkjent smittevernplan.

Kristiansand kommune ble formelt etablert i januar 2020, samtidig som det nye koronaviruset SARS-CoV-2 ble identifisert (covid). Erfaringene fra koronapandemien har vist hvor viktig smittevern er som del av det samfunnsmedisinske arbeidet i kommunen. Kommunelegenes viktige funksjon og rolle i smittehåndtering ble tydelig både for kommunene og befolkningen gjennom pandemien.

Et av hovedbudskapene fra Koronakommisjonen[20] var at det er en styrke at kommunene har et stort ansvar for smittevern i Norge. Deres kjennskap til lokale forhold er viktig når kommunene skal spore opp smitteveier, vurdere hvor alvorlig et smitteutbrudd er og iverksette smitteverntiltak. Kommunene har hatt en hovedrolle i å slå ned smitteutbrudd

[19] «Søgne vil få fullgod beredskaps- og helsetjeneste», Fædrelandsvennen 27. september 2022 https://www.fvn.no/mening/kronikk/i/pQpay6/soegne-vil-faa-fullgod-beredskaps-og-helsetjeneste

[20] Kommisjonens hovedbudskap (NOU 2021:6, kapittel 2.2)

lokalt ved hjelp av testing, isolering, smittesporing og karantene (TISK) og gjennom å fatte vedtak etter smittevernloven.

Pandemien har krevd betydelige ressurser og inngående fagkompetanse på smittevern for kommunene. Haarr var kommuneoverlege i Kristiansand i starten av koronapandemien og frem til september 2020. Haarr skriver at kommuneoverlegen i tidligere Kristiansand kommune hadde vært tungt involvert i det daglige arbeidet med beredskap, og at det sikret at medisinsk-faglig rådgivning til beredskapsorganisasjonen var på plass fra første dag. Haarr skriver også at det «er vanskelig å se hvorledes vi hadde maktet å håndtere covid i 2020 uten den ekstra ressursen som vi fikk fra gamle Søgne og Songdalen.» Haarr mener en deling av Kristiansand kommune vil kunne føre til et svekket fagmiljøet for begge/alle de nye kommunene.

Tidligere kommuneoverlege Andersen beskriver arbeidet som ble utført i Søgne under pandemien, blant annet samarbeidet om teststasjonen. Han viser videre til etableringen av en smittevernlegevakt for Kristiansand og Lindesnes, der kommuneleger fra alle de gamle kommunene deltok sammen med Lindesnes. Ifølge Andersen er dette et godt eksempel på et velfungerende interkommunalt samarbeid. Andersen skriver: «Min påstand er at Søgne kommune ville ha mestret både smittevernlegefunksjonen og covid pandemien på en god måte alene.»

I starten av pandemien var det daglige møter i medisinsk råd, med vurdering av situasjon og tiltak. Nabokommunene ble tidlig trukket med. Disse møtene ble holdt i tilknytning til Statsforvalterens møter. Dagens kommuneoverlege viser til at Kristiansand var et kraftsenter i regionen på dette.

Koronakommisjonens konklusjon er at Norge løste utfordringene under pandemien godt, og det er ingen grunn til å tro at ikke også Søgne og Songdalen som egne kommuner hadde gjort det liksom de øvrige kommunene i landet. Det er heller ingen tvil om at kommunene ved en senere tilsvarende hendelse må ta et mye større ansvar både økonomisk og faglig. Det forventes at kommunene nå har innarbeidet slik beredskap i sine beredskaps -og økonomiplaner. Kommuneoverlegen har selvsagt en svært sentral rolle i dette arbeidet. Det var i Agder, som i resten av landet, en relativt stor turnover av kommuneoverleger under pandemien. I mange av de mindre kommunene ble dette begrunnet i det kontinuerlige arbeidspresset som de sto i og med vakt nærmest 24/7 og med forventning om å organisere og stille opp i de fleste sammenhenger.

I tillegg erfarte Statsforvalteren at det var svært varierende juridisk kompetanse i kommunene. Her var Kristiansand best stilt i Agder. Når det ved senere tilsvarende hendelser forventes at kommunen selv skal beslutte og iverksette restriksjoner og tiltak, krever dette grundige juridiske avveininger av forholdsmessigheten mellom innskrenkning av menneskerettigheter (autonomi) og mulig helsemessig gevinst, som er kravet gjennom smittevernloven for gjennomføring av slike.

Vi ser av fastlegekrisen at dagens yngre leger har andre krav og forventninger til yrkesutøvelsen enn tidligere distriktsleger og kommuneoverleger, som sto på døgnet rundt og bekledde alle roller. Av kommunale beredskapsplaner, som oppstiller de samme krav til

beredskap for store og små kommuner, ser vi at i mindre kommuner skal kommuneoverlegen løse en rekke oppgaver innenfor jevnt over små stillingsstørrelser. Det er sjelden tilstrekkelig stedfortrederressurs, og samtidighetskonflikter vil fort oppstå.

Fylkeslegen hadde under pandemien tett kontakt med kommuneoverlegene, og hadde et godt bilde av situasjonen. I kommunene på Agder var og er det varierende stillingsprosenter for kommuneoverlegene. Noen er i tillegg fastlege på dagtid, og noen har ansvar for flere kommuner. Vår vurdering er at kommuneoverlegefunksjonen er sårbar. Interkommunalt samarbeid kan øke robustheten, men er krevende da det forventes tett samhandling med kommunal kriseledelse under en hendelse. Det kan også oppstå interessekonflikt om hvilken kommune som skal ha prioritet på oppfølging av kommuneoverlegen. Heltidsstillinger vil løse mange problemer, men rekruttering er en utfordring. Det er ikke gitt at kommunene ønsker fast forpliktende samarbeid på beredskapsområdet, og det er ikke gitt at større kommuner ønsker eller har ressurser til å ta ansvar utover egne utfordringer. Et interkommunalt samarbeid vil være mulig, men det forutsetter at de nye kommunene vil ha interesse og ønske om dette.

4.3.7.5. Rekruttering og tilstrekkelig kapasitet

Med tanke på rekruttering og kompetanse beskriver tidligere kommuneoverlege Haarr det slik:

> *«Min opplevelse av den offentlige debatten de seneste månedene er at svært få er klar over hvor vesentlig beredskap og samfunnsmedisin er for at en kommune skal kunne håndtere slike hendelser som covid. Men det er også svært mange oppgaver i «fredstid» som krever en høy og spesialisert kompetanse innen dette området. Denne kompetansen er ikke enkel å få tak i for små kommuner.»*

Tidligere kommuneoverlege i Søgne skriver at i motsetning til Kristiansand har Søgne hele tiden klart å rekruttere fastleger og samfunnsmedisinere:

> «*Min påstand er at kommunestørrelsen betyr lite for rekruttering. Mye viktigere er arbeidsoppgaver, arbeidsforhold, lønn, oppvekstmiljø og en lang rekke andre faktorer.»*

Begge kommuneoverlegene har rett i sine betraktninger. Andersen og hans kolleger har lang erfaring, og Søgne hadde – som mange andre kommuner – en veldrevet og stabil legetjeneste. De siste årene har fastlegekrisen vist at de fleste kommunene som tidligere ikke har hatt problemer med rekruttering, nå har fått det. Leger som etablerer seg i dag vil både ha gode fagmiljøer rundt seg, og forutsigbare og gode arbeidsvilkår. Dessverre har det negative fokuset omkring fastlegesituasjon også bidratt til forverring av rekrutteringssituasjonen.

Utfordringene med å rekruttere samt beholde fastleger og kommuneleger er vesentlig endret i hele landet i senere år, både i store, mellomstore og små kommuner. Premissene har endret seg de siste årene av andre grunner enn kommunesammenslåing, og det er ikke «en situasjon å gå tilbake til» slik den var før. Fokus nå må være på å stabilisere og bedre fastlegesituasjonen slik at alle innbyggerne har en fast lege å forholde seg med alle sine helseproblemer, som har tilstrekkelig kapasitet til å håndtere både akutte og kroniske tilstander. Som innbygger kan du velge fastlege i den kommunen du er bosatt. Dette kan by

på utfordringer i store bo- og arbeidsmarkedsregioner med mye pendling. Noen innbyggere vil velge en lege nær der de bor, mens andre vil velge en nær der de arbeider. Det viktigste er at det er tilstrekkelig kapasitet til at man *kan* velge (hvilket ikke er tilfelle i dag).

Pandemien og arbeidet med smittevern har ført til at ressurser i kommunen har blitt brukt på å håndtere denne, istedenfor ordinære oppgaver. Ingen var forberedt på koronapandemien og det omfanget pandemien ville få. Kristiansand befant seg som ny kommune i en unntakstilstand som var unik i moderne historie. Både kommuneoverlege, smittevernoverlege og direktør for helse og mestring med ledergruppe fremhever dette. Det var krevende som ny kommune å måtte bruke krefter på en pandemi, og en opplever først nå at en er ordentlig i gang med en hverdag som er mer normal. Direktør for helse og mestring med ledergruppe ser at det er oppgaver en ikke har sett eller fått tatt tak i før nå, og det er også et ønske å kommunisere mer til innbyggerne for å informere mer aktivt hva kommunen gjør. Etter Statsforvalterens vurdering er dette erfaringer en bør ta med seg også ved vurdering av om det skal etableres tre nye kommuner – tre etableringer som krever mye oppmerksomhet og uten garanti for at ikke samtidighetskonflikter som over beskrevet kan oppstå.

4.3.7.6. Oppsummering

- Fagmiljøet for kommuneoverlegene vil bli svekket ved en deling. Verst stillet blir de minste kommunene
- Mange lovpålagte roller for kommuneoverlegen er krevende å ivareta i mindre kommuner med færre ressurser til kommuneoverlegefunksjonen
- Erfaringen fra pandemien viste at kommuneoverleger i mindre kommuner oftere har mindre kapasitet til å delta kontinuerlig i beredskapsarbeid
- Rekrutteringssituasjonen er per i dag krevende. Mindre fagmiljø kan føre til ytterligere utfordringer med rekruttering
- Nye kommuner kan samarbeide med andre kommuner om ansettelse av kommunelege, om alle parter vil. Det vil kunne redusere sårbarheten
- En deling vil kunne føre til mer nærhet til tjenestene som utøves av kommuneoverlegen, og større kjennskap til lokale forhold
- En deling vil samtidig medføre fare for svekket kompetanse, tilgjengelighet og for stor nærhet i kompliserte saker, eksempelvis «påleggssaker» innen miljørettet helsevern

4.3.8. Hjemmetjenester og rehabilitering

Kommunalsjefområdet har ansvar for hjemmetjenester, samt flere tilgrensende tjenester inkludert legevakt og akuttmedisinske tjenester som samlet sett understøtter tjenester som gir innbyggerne mulighet for å bo trygt i eget hjem lengst mulig. Kommunalsjefområdet har omkring 1 100 fast ansatte med aktiv stillingsprosent, fordelt på seks underliggende enheter.

Enhet for hjemmetjenester - inndelt i tre geografiske områder (øst, vest og sentrum)

- Helsehjelp i hjemmet (hjemmesykepleie)
- Praktisk bistand (hjemmehjelp)
- Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

- Dag- og aktivitetssentre

Enhet for korttidsavdelinger
- Døgnopphold rehabilitering ved Kløvertun rehabiliteringssenter
- Korttidsopphold ved Valhalla helsesenter

Enhet for kommunale akuttmedisinske tjenester
- Øyeblikkelig hjelp døgnopphold (ØHD)
- Responssenter og legevaktsentral
- Ambulerende blodprøvetaking
- Legevakt (Eg og Tangvall)

Enhet for rehabilitering
- Rehabiliteringsmottak og hjelpemiddellager
- Velferdsteknologiteam
- Fysioterapi og ergoterapi, rehabiliteringsteam, Sansetap
- Transportsentral
- Administrasjon av driftsavtaler med private fysioterapeuter

4.3.8.1. Nærmere om hjemmetjenester

Hjemmetjenesten gir hjelp der den behandlingstrengende er, og hovedarbeidsplassen for hjemmetjenesten er derfor hjemme hos den enkelt bruker. Kommunen påpeker i økonomiplanen 2023 – 2026 at hjemmebaserte tjenester er sentrale for å sikre opprettholdelse av kommunens hovedstrategi som hjemmetjenestekommune. Tjenestene bidrar til at kommunens innbyggere kan bo trygt hjemme så lenge som mulig. Sammen med differensierte dagsenterplasser og rehabiliteringstjenester, samt tilstrekkelig tilgang til korttids-, rullerings- og rehabiliteringsplasser i institusjon, utgjør disse tjenestene hovedelementene i tjenesteprofilen.

De hjemmebaserte tjenestene står overfor store utfordringer, både når det gjelder økende behov, rekrutteringsutfordringer og økte krav til kompetanse som følge av at flere brukere har komplekse helsetilstander. Behovet for samhandling og koordinering opp mot blant annet pårørende, fastlege, andre kommunale tjenester og sykehus har som følge av dette økt. Kravet til dokumentasjon og administrativ oppfølging har økt over tid. Dette er utfordrende i arbeidet med å øke direkte brukertid i hjemmetjenesten. Området vil som øvrige områder omstille og organisere ansvar- og oppgavefordeling mellom ulike fag- og profesjonsgrupper i tjenestene for å benytte tilgjengelig kompetanse mer hensiktsmessig i lys av arbeidskraft- og rekrutteringsutfordringene.

Det er bevilget midler i budsjettene for 2022 og 2023 til styrkning av grunnbemanningen i eldreomsorgen fordelt mellom hjemmetjenesten og sykehjemmene. Midlene er benyttet til å ansette helsesekretærer til å ivareta økte krav til dokumentasjon, samhandling og andre administrative oppgaver. Dette har hatt positiv effekt med hensyn til avlasting for avdelingsledere og økt brukertid.

4.3.8.2. Nærmere om sonekontoret i Songdalen

Lokalisering av hjemmetjenesten, avdeling Songdalen, har vært gjenstand for stor debatt og engasjement i kommunen, og er også tatt opp av flere aktører i innspillsmøtene Statsforvalteren har gjennomført i Songdalen og i Søgne.

Hjemmetjenesten i Songdalen ble etter kommunesammenslåingen organisert som en av 15 avdelinger i kommunen som gir tjenester med hjemmesykepleie og hjemmehjelp. Etter kommunesammenslåingen ble bemanningen videreført slik den hadde vært i tidligere Songdalen kommune. Det ble samtidig startet opp med vedtatt økonomimodell (ISF – innsatsstyrt finansering), som bygde på samme modell som tidligere Kristiansand kommune hadde benyttet. Hjemmetjenester tildeles ved at forvaltningsavdelingen fatter vedtak om hjemmetjenester, og ved tildeling av tjenester fra forvaltningsavdelingen får utførende hjemmetjenesteavdeling tilført nødvendige økonomiske rammer ut fra vedtatt aktivitet[21].

Kommunen erfarte at bemanningen fra 2019 lå betydelig over det aktivitetsnivået som vedtaksmengden i Songdalen gav ISF-budsjett til, og kommunen mente driftstilpasninger derfor var nødvendig. Våren 2020 ble følgende tiltak gjennomført:

- Reduksjon i bemanning på om lag fem årsverk
- Beslutning om felles oppmøtested på avdelingskontoret på Nodeland, også for de som tidligere hadde oppmøte på avdelingskontoret i Finsland
- Omsorgsboliger på Nodeland ble skilt ut fra den ambulerende hjemmetjenesten i Songdalen

Tross de vedtatte endringene går det frem av saksutredningen til helseutvalget[22] at avdelingen likevel hadde økonomiske og faglige driftsutfordringer, og at dette hadde sammenheng med at Songdalen var den minste avdelingen for hjemmetjenester i kommunen. I forbindelse med forarbeid til økonomiplanen for 2021-2024 ble det vurdert tiltak med samlokalisering med andre avdelinger. Administrasjonen ved direktør for Helse og mestring var av den klare anbefaling at samlokalisering burde gjennomføres. I saksfremlegg til helseutvalget går det frem at erfaringene fra både tidligere Søgne og tidligere Kristiansand kommune viser at en samling av hjemmetjenesteavdelinger i samme arbeidsmiljø gjør det mulig å drive effektivt. Det fremheves også at en samlokalisering gir gode arbeids- og fagmiljøer som bedrer rekruttering, og gir en verdifull fleksibilitet som muliggjør optimal drift. Det vises videre til erfaringer om at en opprettholder god kvalitet og at dette kommer brukerne til gode. I saksfremlegget er det oppsummert tre grunner til at sammenslåing fremstår som nødvendig:

- Sikre likebehandling – at kommunen gir tjenester på likt nivå med samme kvalitet uavhengige hvor i kommunen brukeren bor

[21] I hjemmetjenesten fastsettes det ISF-priser som gi en inntekt til hver avdeling for antall timer, besøk, brukere og trygghetsalarmer. Avdelinger med lange kjøreavstander har 30 prosent høyere IFS-pris (inntekt) per besøk. Det gjelder avdelingene Songdalen, Søm/Randesund og Søgne vest.

[22] Møtedato 23.3.2021

- Demografi - befolkningssammensetningen vil endre seg de neste årene, og for å kunne gi gode tjenester må det derfor sikres bred kompetanse og stor fleksibilitet i tjenesten
- Større enheter gir samlet sett bedre tjenester og ressursutnyttelse – erfaring fra andre samlokaliserte avdelinger viser at det gir både faglige og ressursmessig gevinster som kommer brukerne til god

I saksfremlegget går det frem at forslaget om samlokalisering har vært grundig utredet sammen med ansatte og ansattes representanter. Det går videre frem i saksfremlegget at konsekvensene av å videreføre avdelingen i Songdalen vil innebære at avdelingen vil gå med underskudd, og det vil bli behov for nye lokaler som vil ha høy kostnad. Videre heter det at en liten avdeling ikke vil kunne sikre tjenester med rett kompetansenivå til alle brukere av tjenester, og at dette vil være særlig krevende ved ferier, fravær og større svingninger i aktivitet.

Oktober 2020 ble det fremmet innbyggerforslag etter kommuneloven §12-1, med krav om at planene om å flytte sonekontoret i Songdalen tas opp til behandling i bystyret. Kommunedirektøren vurderte at det ble vedtatt et eget vedtakspunkt knyttet til dette i budsjett og økonomiplan, og at helseutvalget i møte 23. mars 2021 var orientert om status. Kommunedirektøren vurderte innbyggerforslaget til å være knyttet til en sak som tidligere er behandlet av bystyret i perioden, og at avgjørelsen om å flytte sonekontoret ble fattet med myndighet delegert til direktøren. Flertallet i bystyret ønsket ikke at saken skulle tas opp til behandling, og bystyret avviste derfor 26. mai å behandle innbyggerforslaget. Dette vedtaket ble oversendt Statsforvalteren for lovlighetskontroll. Statsforvalteren opprettholdt vedtaket fra bystyret.

4.3.8.3. Mottatte innspill og intervjuer

Flere av aktørene Statsforvalteren møtte i innspillsmøtene, tok opp spørsmål om eldreomsorg og hjemmetjenesten. Særlig aktuelt var spørsmålet om flytting av sonekontoret. «Ledergruppen for Nye Songdalen» mente at hjemmetjenesten avdeling Songdalen nå bruker for mye tid i bil, og at det er tungvint både for ansatte og brukerne at det ikke lenger er sonekontor i Songdalen. Ifølge dem opplever brukerne også i større grad nå å møte forskjellig personer fra gang til gang. Ifølge denne aksjonsgruppen har flere ansatte sluttet i hjemmetjenesten, fordi de ikke ønsker å jobbe slik Kristiansand kommune driver denne tjenesten. De fikk også tilbakemeldinger fra eldre som var bekymret over hvilke omsorgssentre de kom til å bli plassert på, og at det var eldre som hadde takket nei til tilbud om plass fordi de ikke visste hvor i kommunen de kom. Også fra representant i ungdommens bystyre ble det vist til erfaringer om svært lang responstid for brukere i Finsland som følge av lange kjøreavstander.

Aksjonsgruppen «Vi som vil ha Søgne kommune tilbake» mente at de ikke lenger var godt rustet til å møte eldrebølgen. De viste til at Søgne og Songdalen ved kommunesammenslåingen måtte tilpasse seg bemanningsnormen i Kristiansand, og at denne lå langt nede på den nasjonale listen. Ifølge aksjonsgruppen førte denne tilpasningen til nedbemanning, økt arbeidsmengde, økt responstid, økt sykefravær hos de ansatte, samt stor frustrasjon hos pårørende og pasienter/brukere. Denne aksjonsgruppen mente at det

viktigste for eldre var nærhet, trygghet og forutsigbarhet. De eldre opplevde nå at det var usikkerhet rundt hvor de ble plassert på omsorgssentre. Ifølge aksjonsgruppen medfører dette en betydelig større belastning for pårørende og besøkende som bor andre steder i kommunen. «Vi som vil ha Søgne kommune tilbake» viste også til at hjemmetjenesten har måttet redusere bemanningen, og at ansatte sier de kan ha opptil 15-20 pasientbesøk i løpet av en vakt.

Folkeaksjonen «Ja til Søgne i Kristiansand» på sin side fremhevet viktigheten av kvalitet innen sykehjem og eldreomsorg. «Vi som vil at Songdalen skal bli i Kristiansand kommune» fremhevet at de ansatte i hjemmetjenesten i hovedsak var fornøyde, og at de som var syke ikke klaget. Denne gruppen viste også til at pandemien hadde gitt store utforinger, og at dette også hadde påvirket denne sektoren.

Statsforvalteren tok opp spørsmålet om sonekontor og hjemmesykepleie med kommuneoverlege og smittevernoverlege. De hadde ikke fått noen faglige grunner om at det har blitt redusert kvalitet i tjenesten knyttet til at det ikke lenger er sonekontor i Songdalen, men kunne likevel forstå brukernes opplevelse av at tjenestene var blitt dårligere. De viser til at det kan ha sammenheng med tette relasjoner og at kjennskap til brukerne, og at mange er redd for å miste dette.

I intervju med direktør for helse og mestring med ledergruppe ble også hjemmetjenesten tatt opp. Her ble det fremhevet at det var god kvalitet og innhold i tjenesten i alle de tre tidligere kommunene, men at strukturen og økonomien var ulik. I Søgne og Songdalen var det mindre avstand mellom forvaltning og myndighetsutøvelse (bestiller) og tjenesteproduksjon (utfører), og det var satt av mer midler til sektoren. Funn fra PwC's rapport for 2015[23] viste at ressursbruken i pleie- og omsorgssektoren i Kristiansand var 14 prosent under snittet for ASSS[24], og at kommunen hadde en konsistent og enhetlig forvaltningspraksis.

I etableringen av Nye Kristiansand ble det politisk vedtatt at innsatsstyrt finansieringsmodell skulle brukes for å sikre rettferdighet og lik tilgang til tjenestene, uavhengig hvor i kommunen en bruker bodde. Å tilpasse driften til ISF var krevende. Man så også at avdelingen i Songdalen var liten, og at den ble sårbar med hensyn til ressurser og kompetanse. I Søgne hadde de bygd nye lokaler og hadde rom for å huse en avdeling til. Med en samlokalisering fikk en flere ansatte som kunne jobbe på tvers og muligheter for vikarer. Det ble i intervjuet understreket at dette var en krevende prosess for alle involverte, men at kommunen uansett måtte ta radikale grep for å kunne drive videre for fremtiden. Årsaken til endringen hadde ikke først og fremst med økonomi å gjøre, men bruk av fagpersoner og endrede rammebetingelser. Det oppleves fremdeles å være motstand mot nedleggelsen av sonekontoret i Songdalen. Det kom likevel frem i intervjuet at samlokaliseringen ser ut til å fungere godt i dag, og at det er godt samarbeid mellom de tre sonene Søgne Vest, Søgne Øst og Songdalen.

[23] PwC 2015: «Ressursbruk i pleie- og omsorgssektoren. Betydningen av organisering, ledelse og kultur»

[24] ASSS er et samarbeid mellom kommunene Asker, Bergen, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Lillestrøm Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim, Tromsø og KS.

4.3.8.4. Oppsummering - hjemmetjenester

Som PwC omtaler i sin rapport fra 2015, vil kommunenes ressurser fremover bli knappere sett i forhold til behovet for pleie- og omsorgstjenester. For å møte fremtidens behov må alle kommuner jobbe annerledes for å sikre en bærekraftig pleie- og omsorgstjeneste. Det innebærer blant annet å bruke ressurser optimalt, jobbe forebyggende, ta i bruk ny velferdsteknologi, involvere frivilligheten og pårørende mer. Rammebetingelsene er endret og fremtiden krever nye løsninger. Uavhengig deling av dagens kommune, vil det ikke være mulig å komme tilbake til situasjonen slik den var i kommunene før sammenslåingen.

De nye kommunene vil etter en deling stå fritt til å velge finansieringsmodell for hjemmetjenestene. Det kan bli redusert responstid for noen brukere som følge av kortere kjøreavstand hvis det opprettes flere baser. Det vil fremover kunne bli vanskelig å rekruttere og dekke behovet for fagkompetanse og kapasitet innen hjemmesykepleie, og det er risiko for at brukere på sikt ikke får levert den tjenesten på det nivået eller med den kvaliteten de har behov for.

4.3.9. Nærmere om legevakt og fastlegesituasjonen

4.3.9.1. Innledning – kommunens ansvar

Kommunen har ansvar for å tilby hjelp ved ulykker og andre akutte situasjoner. Kommunen må sørge for at alle som oppholder seg i kommunen og har behov for nødvendig helsehjelp får tilbud om blant annet legevakt, heldøgns medisinsk akuttberedskap, medisinsk nødmeldetjeneste, samt psykososial beredskap og oppfølging.

Kravene til legevakt er beskrevet i akuttmedisinforskriften, der formålet er å «bidra til at befolkningen ved behov for øyeblikkelig hjelp mottar forsvarlige og koordinerte akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus.». Legevakttjenesten skal først og fremst følge opp helsemessig øyeblikkelig hjelp til publikum når fastlegen ikke er tilgjengelig. Det innebærer blant annet dagvaktordning på ukedager, legevakt på kveld/helg/natt/helligdag, sykebesøk og utrykning ved ulykker og krise, samt legevaktsentral.

4.3.9.2. Før sammenslåingen

Legevakttjenesten ble drevet forskjellig i de tre tidligere kommunene. Kristiansand var vertskommune for et interkommunal samarbeidet om en kommunalt drevet legevakt. Søgne og Songdalen hadde daglegevakt hver for seg koblet til legesentrene, og de samarbeidet om kveldslegevakten. De kjøpte legevakttjenester på natt av Kristiansand legevakt.

Det var i forbindelse med sammenslåingen stor debatt om legevakten i Søgne og Songdalen. Mange av innbyggerne fryktet å miste tilbudet de hadde med erfarne leger med lokal tilhørighet. De erfarte høy grad av tilgjengelighet. Oversikten fra sak i Fellesnemda om

legevakttjenester, viser at innbyggerne i Søgne og Songdalen brukte tjenesten 70-90% mer enn i Kristiansand og Norge[25] som helhet. Tendensen hadde vært slik i mange år.

En arbeidsgruppe ble gitt i oppdrag å utarbeide en rapport om felles legevakt i den nye kommunen[26]. Arbeidsgruppen bestod av representanter for alle de tre kommunene, samt en fastlegerepresentant fra hver av kommunene. Arbeidsgruppens sluttrapport høsten 2018 anbefalte blant annet å etablere både en daglegevakt på ukedager, og en legevakt for kveld, helg og natt, som er felles for hele nye Kristiansand. Legevakten ble foreslått lokalisert i kommunens hovedlegevakt på Eg ved sykehuset. Anbefalingen bygget på behovet for å ha en tjeneste av høy kvalitet, og som var godt tilgjengelig uavhengig hvor en oppholdt seg i den nye kommunen.

Allmenlegeutvalget i Søgne, Songdalen og Kristiansand kom med en enstemmig uttalelse april 2019, for å presisere at den legevaktsmodellen som hadde vært for Søgne og Songdalen uansett ikke kunne fortsette. Legevakten i Søgne og Songdalen hadde hatt særlig fritak fra akuttforskriften i påvente av kommunesammenslåingen. Fra 2020 ville legevakten måtte organiseres etter et mye strengere prioriteringssystem, der de fleste akutte medisinske problemstillinger ville bli avvist og henvist til fastlege på dagtid. Utvalget viste til at den nye legevakten ville bli bemannet med fastleger fra hele den nye kommunen. Størst andel av leger ville derfor komme fra Kristiansand, og ha lite kjennskap til lokale forhold og pasienter. Det ville ikke være mulig å bruke samme journalsystem, da lovverket krever eget separat journalsystem for legevakt. Man ville derfor ikke lengre få tilgang til fastlegens pasientjournal slik det var i Søgne/Songdalen. Allmennlegeutvalget viste til at disse endringene ville skje uavhengig hvor legevakten i den nye kommunen ble lokalisert. Allmennlegeutvalget var bekymret for ytterligere arbeidsbelastning på fastlegene ved å ha en «satelittlegevakt» i Søgne.

Sluttrapporten fra arbeidsutvalget og uttalelsen fra Allmennlegeutvalget ble lagt ved i saken til Fellesnemda. I saksfremlegget ble det vist til forhold som ville påvirke valg av legevaktordningen fra 2020. Det gjaldt blant annet nye forskriftskrav i akuttmedisinforskriften og i spesialistforskriften. 1. januar 2020 var siste frist for å innføre et nytt forskriftskrav i akuttmedisinforskriften om at legevaktleger må ha godkjent vaktkompetanse. Leger under utdanning og fastleger som mangler erfaring eller kurs kan ikke jobbe alene som legevaktlege uten bakvakt. Fra 1. mars 2019 er det krav om at alle nye fastleger og legevaktleger som ansettes fast skal være under spesialising i allmennmedisin, jf. forskrift om kompetansekrav for leger. Dette gir krav om at kommunene skal være en utdanningsvirksomhet og legge til rette for at leger som ansettes gjennomgår et 5-årig utdanningsløp. Kommunene må kunne tilby praksisplasser der legevaktlegene kan få praksis som fastlege i minst 2 år.

Det ble videre vist til utfordringen med å rekruttere fastleger, og at de ikke lenger har kapasitet til å jobbe like mye på legevakt som tidligere. Det ble også fremhevet at det ved

[25] Sak 82/19
https://sogneutvalg.kristiansand.kommune.no/utvalg/Arbeidsutvalg%20Nye%20Kristiansand/19.03.2019/Saksfremstilling%20legevakt%20i%20nye%20Kristiansand.pdf

[26] Oppdrag A.7.2.3 – Felles legevakt - Sluttrapport

sammenslåing uansett var mye ved legevaktdriften som måtte endres, blant annet felles og samlet organisering og ledelse, nye lokaler for hovedlegevakt på Eg må etableres på lengre sikt, kun en legevaktadresse i Søgne/Songdalen, telefonmottak må samles og fastleger ved hele kommunen må delta i samme vaktordning.

Hovedanbefalingen i saksfremlegget til Fellesnemnda møtedato 27.8.2019 var å etablere en felles hovedlegevakt. Et mulig alternativ var en hovedlegevakt med tillegg av en legevaktstasjon med fast lokasjon, fortrinnsvis på Tangvall. I saksfremlegget frarådes det på det sterkeste å etablere en legevaktstasjon med åpningstider fra 8 til 23 tilsvarende det legevaktene i Søgne og Songdalen hadde. Det ble vedtatt i Fellesnemnda å opprettholde legevakt på Tangvall.

4.3.9.3. Status i dag og konsekvenser av deling

Kristiansand legevakt har i dag to avdelinger; Eg og Tangvall. Begge er åpne for alle kommunens innbyggere. Legevakten på Tangvall er betjent alle dager mellom 12:00 – 21:00. Det er timebestilling på Tangvall. Pasienter kan etter en medisinsk vurdering bli bedt om å møte ved legevaktas lokaler på Eg, selv om de er hjemmehørende i Søgne eller Songdalen. Kommunens legevakt på Eg har åpent hele døgnet alle dager i året.

Gjennom innspillsmøter og fra innlegg i media mm. har det kommet fram bekymring for legevaktordningen dersom kommunen deles. Det er også uttrykt bekymring for fremtiden for legevakten på Tangvall dersom det ikke blir deling. Selv om faglige råd i prosessen før sammenslåingen anbefalte en felles hovedlegevakt, foreligger det per i dag ikke forslag eller planer om å legge ned legevakttilbudet på Tangvall. Kommuneoverlegen erfarte under pandemien at to lokasjoner kunne utnyttes positivt, ved å lokalisere luftveisproblematikk på Tangvall og derved slippe unna en del smitteverntiltak på Eg. Når situasjonen var alvorlig eller akutt nok, måtte det håndteres på Eg. Kommuneoverlegen understreker at det viktigste er at det skal være kvalitetsmessig god standard på legevakten.

Dersom Kristiansand kommune deles, vil de nye kommunene ha samme krav til å tilby hjelp ved ulykker og akutte hendelser. Selv om det historisk sett har vært velfungerende legevakt i Søgne/Songdalen, er forutsetningen for tilsvarende drift ikke lenger til stede. Det gjelder ikke minst på grunn av dagens fastlegesituasjon. Kristiansand kommune skriver i sin årsrapport for 2021 at rekruttering av leger har vært bekymringsfullt over tid, men at den har tilspisset seg betydelig i løpet av året. Det går frem at det ved legevakten er problemer med å dekke alle stillinger. Det samme gjelder for fastlegehjemler og helsestasjonen.

I svært mange kommuner, spesielt de små og mellomstore, har en økende oppgavebelastning bidratt til stor slitasje på fastlegekorpset. Det har resultert i både frafall og manglende rekruttering av nye kolleger. Dette har medført en pasientkrise der nær 235 000 pasienter ikke har tilgang til egen fastlege.

Statsforvalteren utarbeidet i juli i år en egen tilstandsrapport om fastlegeordningen i Agder. Hensikten var å beskrive allerede inntrådte, og mulige fremtidige, konsekvenser som fastlegesituasjonen har for Agders befolkning. I både Arendal og Kristiansand ble egenvurderingen av utfordringsbildet knyttet til fastlegesituasjonen vurdert til 5, på en skala

der 1 er god og 5 er kritisk. Fem av 13 kommuner vurderte egen situasjon til 5 (kritisk) på spørsmålet om fastlegesituasjonens innvirkning på legebemanning på legevakt. Gjennomgående tilbakemelding fra kommunene var blant annet pågående store utfordringer knyttet til å beholde dagens fastleger samt å rekruttere nye, og økt belastning på øvrige tjenester både i første – og andrelinjetjenesten. Flere av fylkets legevakter meldte om utfordringer knyttet til legebemanning. Dette gjaldt blant annet Arendal kommune. For sommeren var det utfordringer knyttet til bemanning av legevakt (dagtid og helg) i Åseral, Hægebostad, Lyngdal nord og Evje og Hornnes. Disse kommunene inngikk derfor et samarbeid for å møte utfordringene. Statsforvalteren har gitt støtte til legevakter i at de med rette kan avvise henvendelser som dreier seg om «vanlige fastlegetjenester».

Med dette som bakgrunn kan vi ikke se at det vil være mulig å drive egen selvstendig legevakt i en ny Søgne kommune eller ny Songdalen kommune. Vi har mottatt skriftlig innspill fra et samlet fastlegekorps i Søgne og Songdalen[27]. De viser til uttalelsen som kom fra Allmennlegeutvalget (ALU) i forkant av den formelle kommunesammenslåingen. Ifølge disse fastlegene har flere av de momentene som ble omtalt den gang, nå i ettertid vist seg å stemme. Det gjelder blant annet utfordringene knyttet til rekruttering av fastleger. Fastlegene viser til at det gjelder alle de tre tidligere kommunene. Videre viser de til at legevakten i Søgne nå kun er bemannet med fast ansatte legevaktsleger, slik man også forutså at kunne skje.

Fastlegene i Søgne og Songdalen har skrevet kronikk i Fædrelandsvennen 11. oktober 2022, med tittelen «Gamle Søgne-Songdalen Legevakt vil ikke gjenoppstå». Kronikken er også er oversendt Statsforvalteren. I kronikken uttrykker de bekymring for fastlegesituasjonen dersom kommunen blir delt:

> *«I gamle Søgne og Songdalen kommuner hadde fastlegene, i tillegg til ansvar for egne pasienter på dagtid, også ansvar for dag og kveldslegevakt. Utover dette måtte mange av legene dekke andre kommunale legetjenester. Det var i mange år et interkommunalt samarbeid med gamle Kristiansand om legevakttjeneste på nattestid, men totalt sett var belastningen for hver enkelt fastlege likevel betydelig større enn det den er i dag. I tillegg må det påpekes at legevakten i Søgne og Songdalen, tross sin popularitet i befolkningen, ble drevet på unntaksregler i legesentrenes lokaler stikk i strid med akuttforskriften. Denne vil dermed aldri gjenoppstå, og en ny legevakt for området må drives relativt likt som dagens tilbud.*
>
> *I Nye Kristiansand kommune har administrasjonen frikjøpt fastlegene fra kommunale legestillinger for de fastlegene som ønsker det, og opprettet flere faste legevaktstillinger for å avlaste fastlegene. Det er videre mange flere fastleger å dele de resterende legevaktene på. Legene i Søgne og Songdalen har siden kommunesammenslåingen fått en reduksjon i kommunale arbeidsoppgaver og vaktbelastning og dermed fått mer tid til sine listepasienter.*
>
> *Det oppleves at Nye Kristiansand kommune tar fastlegekrisen på alvor og forstår fastlegenes arbeidssituasjon godt. Kommunen er robust nok til å kunne komme legene i*

[27] 13 leger i Søgne og 7 i Songdalen.

møte med gode ordninger. Dette var for mange fastleger dypt savnet i de gamle kommunene. Vi opplevde at brorparten av nye legeoppgaver falt på fastlegenes skuldre uten støttetiltak fra den tidligere administrasjonen.

Fastlegene i Søgne og Songdalen ser derfor med stor bekymring på hvordan fastlegetjenesten, legevakt og øvrige legetjenester skal kunne driftes hvis Nye Kristiansand kommune splittes opp. Vi er redd fastlegene igjen vil få flere oppgaver i kommunale legetjenester og dermed får mindre tid til våre pasienter. Vi er redd slitasjen på fastlegekorpset vil øke, resultere i manglende rekruttering av nye fastleger og frafall blant nåværende leger. Dette vil medføre en generell forvitring av fastlegetilbudet for befolkningen i Søgne og Songdalen. Resultatet vil være lengre ventetid for time, flere innbyggere uten fastlege, flere ukjente vikarer på listene og generelt mindre tilgjengelighet hos fastlegen for beboerne i Søgne og Songdalen.

Et samlet fastlegekorps i Søgne og Songdalen ønsker derfor å beholde oppgavefordelingen som den er nå i Nye Kristiansand kommune, for å sikre befolkningen en stabil og god fastlegetjeneste[28]*.»*

4.3.9.4. Oppsummering

Ved en deling vil det ikke være mulig å drifte legevakten i en ny Søgne kommune og ny Songdalen kommune slik det ble gjort tidligere. Det har sammenheng med nye krav i regelverket til legevaktsdrift, og fastlegesituasjonen som er under sterkt press.

4.3.10. Omsorgssenter

Kommunalsjefområdet består av syv enheter som omfatter 15 omsorgssentre med heldøgns omsorgstilbud og en enhet bestående av Omsorgssenter servicetjenester. Totalt antall plasser i omsorgssentrene er 829, hvorav 207 er omsorgsboliger. Alle omsorgssentre har heldøgns omsorgsplasser i form av sykehjemsplasser. Seks av omsorgssentrene har tilhørende omsorgsboliger. Det er to typer omsorgsboliger, selvstendige leiligheter og bokollektiv. Omsorgsboligene er lokalisert i omsorgssentrene Strømmehaven, Randesund, Presteheia, Grimtunet, Ternevig, Songdalstunet og Kleplandstunet.

Omsorgssenter Servicetjenester består av Kjøkkenservice på Bråvann, og kjøkkenene ved Søgne og Songdalstunet Omsorgssenter. Kjøkkenservice leverer også mat til enkelte andre institusjoner, til dagsenter og til hjemmeboende. Kjøkkenservice drifter kafeteria ved Songdalstunet og Valhalla.

[28] Kronikk i Fædrelandsvennen 2022: httpstt//www.l-a.no/nyheter/i/lA6LLA/legevaktssituasjonen-i-nye-kristiansand-et-innspill-fraallmennlegene-i-de-tre-kommunene

4.3.10.1. Utfordringsbilde og status

Dette kommunalsjefområdet har hatt utfordringer over tid med å tilpasse driften til vedtatte budsjettrammer. Årsakene til utfordringene er flere og sammensatte.

De hjemmebaserte tjenestene er innrettet med tanke på å gi forsvarlige helse- og omsorgstjenester så lenge som mulig i hjemmet. Som følge av dette, og den generelle demografiutviklingen, ser en at helsetilstanden til beboere i sykehjem stadig blir mer sammensatt og komplisert. De fleste beboere har kognitive funksjonsnedsettelser og demenslidelser som krever spesiell tilrettelegging og oppfølging gjennom døgnet.

FHI skriver om framtidens utfordringer for folkehelsen (Folkehelserapportens temautgave 2022) at forventet levealder fortsetter å øke frem mot 2050 – og «med økende antall eldre i befolkningen, vil det totalt sett medføre en framskrevet økning i både dødelighet og sykelighet». Deres vurdering er at innbyggere over 70 år vil stå for så å si all forventet økning i bruk av offentlige helsetjenester de neste 20 årene. Nedgangen vi har sett de siste 30 årene i dødelighet og sykelighet (at vi som befolkning har blitt «friskere»), vil trolig ikke fortsette – fordi vi blir flere eldre. Økt alder gir også økt sykelighet, spesielt blant de eldste. Hovedparten av veksten vil dermed melde seg innen avdelinger som jobber med hjemmesykepleie og sykehjem/omsorgsbolig. Veksten er så stor at det i sum utfordrer hele velferdssystemet i Norge – og det er trolig (mangel på) tilgang på kompetanse/personell som vil være det aller vanskeligste. Dersom det virker uhensiktsmessig å bygge ut store nye sykehjem hvert 3-5 år, vil veksten sette hjemmesykepleieavdelingene på den største prøven. Sykehjem har fire vegger og tak og er dermed ikke uten «grenser», mens hjemmesykepleien ikke har slike rammebegrensninger fordi tjenesten gis der innbyggerne selv bor. Samtidig vil denne utviklingen trolig medføre nokså store endringer i måten selve sykehjemmene driftes på. Liggetid (tid fra innbyggeren flytter inn på sykehjemmet til vedkommende dør) har de siste årene gått noe ned. For ikke mange år siden var det naturlig at man flyttet inn på sykehjem og ble boende i 0,5-2 år. Man tok med seg litt møbler og bilder i et forsøk på å gjøre rommene hjemmekoselige. Dagens – og spesielt morgendagens – sykehjemsbeboere vil trolig ha betydelig kortere liggetid, noe som gjør sykehjemmene om til høykompetente behandlingsinstitusjoner for døende personer, der langtkommen demens er vanligst. De aller fleste andre vil få sitt tilbud hjemme hos seg selv, med assistanse av hjemmesykepleien.

Det er ikke mange av dagens sykehjem som er spesielt godt tilpasset en sterk vekst i demens og sykelighet. Heller ikke blant landsdelens nyere sykehjem er det tatt spesielt hensyn til konsekvensen av en sykere og mer kompleks brukergruppe. Slik er det også i Kristiansand. Nye sykehjem, eller utvidelse av eksisterende sykehjem, må planlegges ut fra grunnlaget om at beboere kommer til å ha mye kortere liggetid (fordi det kommer til å være kontinuerlig press på plassene), at de er sykere/har mer komplekse sykdommer, og at de har flere demensrelaterte utfordringer enn i dag. Dette gjelder uavhengig om kommunen deles til tre eller forblir en kommune. Situasjonen er ikke spesiell for Kristiansand kommune, den er den samme for de aller fleste kommuner i Norge. Økning i andel eldre ses også i andre land rundt oss og setter også deres helse- og omsorgstjenester i press. Når alle land og også alle kommuner i Norge «kjemper» om de samme ansatte, er det ikke lenger like lett å få flere ansatte til en slik sektor som er i jevn/varig vekst. Løsninger må da ligge i å jobbe annerledes og også å planlegge annerledes. Uavhengig om kommunen er stor eller liten. Det er ikke urealistisk å tenke at sykehjem fremover må ha langt flere ansatte med høy helsefaglig

kompetanse (på linje med spesialisthelsetjenesten) for å ivareta beboere/pasienter på forsvarlig måte. Det pågår for øvrig et større arbeid på vurdering av kompetanse/behov nasjonalt, med «Helsepersonellkommisjonen» som ble etablert 17.12.2021 og består av 16 medlemmer ledet av Gunnar Bovim. Kommisjonen skal danne et kunnskapsgrunnlag og foreslå tiltak i årene framover for å utdanne, rekruttere, og beholde kvalifisert personell i helse- og omsorgstjeneste i hele landet for å møte utfordringene i helse- og omsorgstjenestene på kort og lang sikt. Utredningen skal etter planen legges frem 1.februar 2023.

4.3.10.2. Oppsummering

Utfordringsbildet med økende antall eldre med komplekse, behandlingstrengende tilstander er uavhengig av kommunestørrelse. Kommunene er forpliktet til å yte *nødvendig* helsehjelp og dekke basale behov for bistand for å opprettholde god livskvalitet. Innsats fra den enkelte gjennom god mestringsevne, privat bistand fra familie eller andre, og teknologiske løsninger blir viktigere for å kunne bli boende i eget hjem eller omsorgsleilighet lengst mulig. Sykehjemmenes viktigste funksjon blir etter Statsforvalterens vurdering å yte til dels avansert medisinsk hjelp når egenomsorgen ikke strekker til, og/eller tilstanden blir for krevende å ivareta på en forsvarlig måte i eget hjem. Dette krever et mye bredere spekter av muligheter for å løse helse- og omsorgsbehovene i fremtiden. Selv om alle kommunene skal kunne gi de samme tjenestene, kan det ikke forventes at alle vil kunne klare å rekruttere, og legge til rette for en slik bredde i tilbudet. Sykehjemmene vil måtte bli kommunale helseinstitusjoner på samme måte som sykehusene er regionale tilbud. Fleksibiliteten i forhold til å løse disse utfordringene vil være større i større kommuner.

4.3.10.3. Diskusjonen rundt Kleplandstunet

Kleplandstunet er et omsorgsboligprosjekt med 64 leiligheter som ligger i utkanten av Tangvall sentrumsområde. Prosjektet ble planlagt og vedtatt av Søgne kommune før sammenslåingen, med byggestart i 2019 og ferdigstillelse i 2021. Prosjektet hadde grunnlag i Søgne kommunes helse- og omsorgsplan 2017-2030. Statsforvalteren har merket seg at denne investeringen har vært omdiskutert, og den er tatt opp i innspillsmøte og i intervjuer til arbeidet med dette kunnskapsgrunnlaget. Vi har derfor valgt å se noe mer på denne saken.

Slik vi oppfatter det, har kritiske merknader til Kleplandstunet gått på disse forholdene:

- Kleplandstunet er et eksempel på det utbredte problemet at de tidligere kommunene overinvesterte rett før sammenslåing.
- Søgne hadde ikke budsjettert med tilstrekkelige driftsmidler til å ta anlegget i bruk som forutsatt.

Fra motsatt side i debatten er det hevdet at prosjektet er velbegrunnet og fornuftig, og det presenteres ofte som å ha et noe langsiktig perspektiv.

Kommunen fikk statstilskudd til byggingen fra Husbanken i mai 2019. Tilskuddet var for omsorgsboliger, ikke sykehjemstilskudd. Standard vilkår for tilskuddet omfatter at plassene skal tas i bruk innen et år etter ferdigstilling. Forut for Husbankens tildeling hadde Statsforvalterens helseavdeling anbefalt Husbanken å støtte prosjektet. Ved dette hadde

Statsforvalteren gått god for at investeringen lå inne i kommunens treårige økonomiplan, at det var behov for plassene, og at bygget ville være egnet til brukergruppa. Det siste innebærer f.eks. om det er tilpasset demente personers evne til å finne frem.

Både utseende og drift ved slike anlegg som Kleplandstunet er ganske så likt tradisjonelle sykehjem. Det har fast bemanning, personalbaser, fellesrom, medisinskap, korridorer, alarmsystemer osv. Mange beboere og pårørende kan tenke at de er på et sykehjem. I realiteten leier de en bolig av kommunen, og hjelpen de mottar er å regne som hjemmebaserte tjenester (hjemmesykepleie og/eller praktisk bistand). Dette skal de ha et individuelt vedtak om. Beboerne må forholde seg til sin egen lege, ikke en sykehjemslege. De må betale egenandel for praktisk bistand (gulvvask), de må kjøpe og betale for maten (ofte abonnementer hos kommunens kjøkken), de må ordne egne medikamenter, og få egne hjelpemidler fra NAV osv. På et sykehjem dekkes alt dette av oppholdsbetalingen. Der skal hver beboer ha et vedtak om sykehjemsplass.

Dersom en kommune ønsker å endre driften fra omsorgsbolig til sykehjem, er det i orden for Husbanken og tilsynsmyndighetene forutsatt tilstrekkelig kvalitet i bygning og tjenester. Vil man endre noe som er bygd som sykehjem til omsorgsbolig, må dette gjøres etter avtale med Husbanken, og det kan da bli krav om å tilbakebetale deler av investeringstilskuddet.

Ifølge den nye økonomiplanen til dagens kommune er det budsjettert med midler til full helårs drift på halvparten av plassene i Kleplandstunet fra 2023, og for alle 64 plasser fra 2025.

Oppsummering

- Søgne kommune gjorde en stor investering i denne saken umiddelbart før kommunesammenslåingen i 2020. Søgne hadde i sin siste økonomiplan ikke budsjettert tilstrekkelig med driftsmidler for å ta anlegget i bruk ut fra de rutiner og finansieringsnøkler som brukes i Kristiansand kommune i dag.
- Anlegget er nå tatt i bruk av dagens kommune og driftes videre som del av storkommunens tjenestetilbud om det ikke blir deling.
- Hvis kommunen blir delt, vil Kleplandstunet med tilhørende gjeld blir overført til nye Søgne. Den nye kommunen må da betjene gjeld og løpende driftskostnader for Kleplandstunet på lik linje med andre aktiviteter, og prioritere innenfor sitt økonomiske handlingsrom.

Ut fra dette kan vi ikke se at Kleplandstunet som enkeltsak har noen særlig betydning som argument hverken for eller mot deling av dagens kommune.

4.3.11. NAV

NAV Kristiansand er organisert i Helse og Mestring. NAV-leder er kommunalsjef med ansvar for kommunens tjenester etter lov om sosiale tjenester. NAV kontoret er delt i to seksjoner. Markedsarbeid og publikumsmottak er organisert i en seksjon, mens den andre seksjonen har ansvar for brukerrettet oppfølgingsarbeid.

Sosialtjenesteloven regulerer hvilke tjenester kommunen skal ha i NAV kontoret, dette er:

1. Opplysning, råd og veiledning, herunder økonomisk rådgivning
2. Økonomisk stønad
3. Kvalifiseringsprogram
4. Midlertidig botilbud
5. Individuell plan

Utfordringene på området er knyttet til usikkerheten om utviklingen i arbeidsmarkedet, prisnivå og norsk økonomi generelt, som gir usikkerhet om behovet for økonomisk sosialhjelp og effekten av arbeidsrettet oppfølging. Økonomisk rådgivning er prioritert. Levekårsproblemene og flyktningsituasjonen er også krevende.

Før sammenslåingen hadde NAV eget kontor med publikumsmottak i alle tre kommunene. Alle kontorene var fullverdige med alle funksjoner inkludert statlig del. I den nye kommunen er NAV til stede som del av Innbyggertorgene på Tangvall og Nodeland, men det vesentlige av saksbehandlingen er samlet i Kristiansand sentrum. Innbyggertorgene er åpne innenfor vanlig arbeidstid. Kommunen rapporterer at det er ganske få henvendelser til NAV på Tangvall og Nodeland, og at verdien av dette tilbudet kan diskuteres. Aktører som ønsker kommunedeling har fremhevet at brukerne nå som regel må til sentrum for å komme videre i sine saker, som en ulempe og et dårligere tilbud enn før. Andre informanter har uttrykt at dagens tilbud er et framskritt i forhold til før sammenslåing, ved at brukerne nå får et bedre tilbud og møter mer spesialisert kompetanse i sentrum, og at reisetiden er kort.

Kommunene er ansvarlige for å yte kommunale sosiale tjenester. Et NAV kontor skal bestå av statlige oppgaver og kommunale sosiale tjenester. I Agder har vi likevel i dag to eksempler på at statlig del er trukket ut og lagt til et annet kontor. Det er også kommuner som har NAV organisert som vertskommunesamarbeid.

I intervju med ledergruppen i Helse og mestring kom det fram at det brede fagmiljøet som nå er etablert er en stor styrke på flere måter. Det gir grunnlag for å spesialisere seg og beherske et bredt utvalg av tjenester, og sikre robusthet i tilbudet. Fagmiljøet gir også grunnlag for utvikling, og for å følge med i utviklingen som foregår innen NAV. Tjenesten utføres allerede i dag annerledes enn for 4-5 år siden. De fremholder at små enheter kan stå i fare for å miste deler av tilbudet.

Flere i ledergruppen fremhevet bekymring for at en delingsprosess vil hindre påkrevd utviklingsarbeid. Erfaringene fra kommunesammenslåingen viser at dette ikke lett kan gjøres samtidig. Også pandemien har satt kommunen tilbake i utviklingsarbeidet. Andre kommuner har annen forståelse, fordi de ikke har vært gjennom sammenslåing. Kristiansand er ikke nødvendigvis den kommunen som er kommet lengst i f.eks. å ta digitalisering i praktisk bruk, selv om det er en stor kommune. Implementering er en jobb som krever kapasitet. Man mener det er helt nødvendig å sette inn kreftene på å iverksette forbedringer, og ikke bli opptatt med en ny stor omorganiseringsprosess som en deling vil være.

Som kjent er det betydelige levekårsutfordringer på Agder, og tiltak for å bedre levekårene er utpekt som en av hovedutfordringene i Regionplan Agder 2030. Et større utviklingsmiljø i NAV

vil på denne bakgrunnen kunne ha stor betydning for muligheten å utvikle og iverksette tiltak som er mer treffsikre utfra våre lokale forhold.

Oppsummering

- Tjenesten som tilbys i dag fungerer alt i alt godt, og det brede tilbudet oppleves som en fordel for brukerne, ikke minst brukere med mer krevende behov. For noen brukere er likevel reiseveien fra Søgne og Songdalen til sentrum en hindring.
- Nye kommuner kan i prinsippet etablere egne NAV-kontor med ansvar for de kommunale tjenestene. Vår vurdering er at slike små enheter vil ha mindre faglig bredde og robusthet enn dagens løsning, og færre ressurser til å drive nødvendig utviklingsarbeid for å møte fremtidens utfordringer på levekårsområdene.

Oppsummering av kapittel 4.4

Det var store forskjeller mellom de tre tidligere kommunene på kulturfeltet før sammenslåingen. Mye kan forklares med forskjell i kommunestørrelse, og at Kristiansand som landsdelssenter 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 tilskuddsforvaltning. Det gir forutsigbarhet og likebehandling, og lag og foreninger i Søgne og Songdalen har fått tilgang til å søke på klart større potter med midler enn før.
- For de som i dag opplever søknadsprosessen i dag som for byråkratisk og lite fleksibel, vil lag og foreninger i nye Søgne og nye Songdalen kunne oppnå mer nærhet, men tilgangen til storkommunens tilskuddspotter vil falle bort.

4.4. Kultur og innbyggerdialog

Området Kultur og innbyggerdialog består av kulturtjenester, idrett og fritid, tjenester for dialog med befolkningen og samarbeid med aktører som sammen skaper et rikt kulturliv, idrettsliv, frivillige og dialog i Kristiansand. Området består av tre kommunalsjefområder:

1. Kulturstab med fagmiljø for kunst og kultur, samt koordinerende funksjoner innen folkehelse, kriminalitetsforebygging, likestilling og flerkulturell dialog. Herfra gis det tilskudd til ulike kunst- og kulturaktører, samt tilskudd til Kirkelig fellesråd.
2. Kultur og idrett med tjenester og samarbeid innen kulturarenaer, fritid, kulturskole og idrett.
3. Innbyggerdialog med tjenester og samarbeid innen innbyggertorg, kommunikasjon, frivillighet, bibliotek og demokratiordninger.

Hovedutfordringene for kulturområdet er ifølge økonomiplanen å løfte kvaliteten på tjenestene gjennom kunnskapsdrevet utvikling av tjenestetilbud og forvaltning, og å fortsette utviklingen av innbyggerdialogen og samhandling med frivillighet og innbyggere. Kommunen vil fullføre planarbeid som har blitt forsinket under pandemien, og sikre forankring og samhandling internt og eksternt for at planverk skal følges opp av flere aktører. Området vil bidra til utvikling av kulturnæring, institusjoner og frie grupper gjennom kunnskapsdeling og samarbeid som gjør kultur enda mer sentralt i utviklingen av Kristiansand.

Statsforvalteren har for kultur- og idrettsområdet valgt å i hovedsak fokusere på tjenester til barn og unge. Kommunens arbeid for innbyggerdialog omtales også nærmere i kapittel 6 om lokaldemokrati.

4.4.1. Kulturstab - fokus på barn og unge

Barnekonvensjonen sier at alle barn har rett til lek og fritid, og til å delta i kulturliv og kunstnerisk virksomhet. Å delta i felles fritidsaktiviteter er viktige for fellesskap, identitet og mestring, og det gir barn og unge ferdigheter som vil ha betydning senere i livet. Barn som vokser opp i familier som har lav inntekt kan ofte ikke delta på de samme fritidsaktivitetene som andre barn. Dermed går de glipp av en viktig arena for barn og unge hvor de kan treffe andre og få mulighet til å utvikle ferdigheter. Kultur er bærekraft, og en verdi i seg selv. Kultur skaper arenaer for barn og unge til å ytre seg, delta og kommunisere. For barn og unge er det derfor viktig hvordan kommunen utøver og utvikler kulturfeltet, og legger til rette for idrett og fritidstilbud.

Ungdommens bystyre har valgt fem saker som de kaller for sin plattform. Flere av sakene går på tilbud til barn og unge om å møtes, ha aktiviteter som sprer idrettsglede og samhold, og få oppleve og delta i kulturopplevelser[29].

[29] Hjemmesiden til ungdommens bystyre: http://www.ungdommens-bystyre.net/

4.4.1.1. Om tilbudet før sammenslåing

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

Ifølge grunnlagsdokumentet fra Fellesnemda 2018 hadde Kristiansand egen kultursektor, mens enhet for kultur i Søgne og enhet for kultur og inkludering i Songdalen, var underlagt oppvekst. Alle hadde bibliotek, Ung kultur møtes (UKM) og fritidsklubber for ungdom og. Kristiansand hadde ferietilbud i skolens ferier, Søgne hadde gjort noe i begrenset grad, og Songdalen hadde planlagt et tilbud i 2018.

I 2018 hadde Kristiansand 1132 elever registrert i kulturskolen, Søgne 221 og Songdalen 116. Kristiansand hadde størst instrumentalt tilbud og var unik på animasjon og film, mens Songdalen og Søgne var unike på dans. Satsene i de tre kommunene var svært forskjellige[30]. Den mest alminnelige satsen på elevavgift lå 49 % høyere i Kristiansand enn i Songdalen. Det var også svært stor forskjell i søskenmoderasjonssatsene i de tre kommunene. De ulike avgiftsnivåene skilte seg derimot ikke i særlig fra avgiftene i andre kommuner på tilsvarende størrelse. Kristiansands avgift kom ut som femte billigst av landets 15 største kulturskoler, mens prisene i Søgne og Songdalen var typiske for mindre norske kommuner.

Fritidsetaten i Kristiansand hadde aktiv og systematisk bruk av ungdoms-crew og medvirkning gjennom utforming av tilbudene. De hadde også medvirkning og evaluering fra samarbeidspartnere rundt tilbud for minoritetsungdom. I Søgne fritidsklubb hadde ungdommene som benyttet ungdommens kulturhus Open mind et frittstående styre der de bestemte klubbaktivitetene. Klubbleder var veileder/sekretær. Fritidsklubben i Songdalen holdt på å etablere struktur med crew og ungdomsklubb, samt foreldrekafe.

Kristiansand hadde eget regionalt kulturhus for ungdom (Samsen). Har var det systematisk kontakt og tilrettelegging av møterom og verksteder for lag/organisasjoner/grupper, band, dansere, entreprenører og kunstnere. Det var stort fokus på de unges medvirkning i planlegging og utforming av kurs og workshops, filmprosjekter og konserter. Det var tett oppfølging og opplæring av flere arrangør-crew på huset. De unge medvirket til individuelle opplæringsplaner på Gateakademiet.

4.4.1.2. Kulturområdet i dag

Kulturskolen gir barn og unge planmessig og allsidig opplæring og kreativ utfoldelse i kunstneriske fag. Det er i dag Knuden Kristiansand kulturskole som gir barn og unge opplæring og kreativ utfoldelse i kunsthistoriske fag. Alle barn og unge med bosted i Kristiansand har samme prioritet uavhengig av hvor man søker opptak. Undervisningen følger skoleåret, og gis på ettermiddag og kveldstid 25 ulike steder i kommunen. Kulturskolen leverer også dirigenttjenester til kommunens skolekorps. Knuden er også et produksjonshus med ansvar for konserter og forestillinger.

[30] Saksfremlegg til Fellesnemda møte 30.4.2019, sak 33/19.

Det er i dag registrert 1 791[31] elever ved kulturskolen i Kristiansand kommune. Det kan tyde på at litt flere benytter seg av kulturskoletilbudet. Kommunen har jobbet for å harmonisere satsene. Elevavgiften for kulturskolen var i 2022 kr 1 950,- per halvår, med unntak for elevavgiften for Søgne gamle prestegård, Noden, Sygna og Langenes skole som for vårsemester var 1750,-. For høsten var også elevavgiften her 1950,- kr.

Kulturarenaenheten tilbyr arenaer for et mangfold av kulturopplevelser, både i egen regi og gjennom utleie av lokaler til andre. Enheten består av tre avdelinger: Samsen kulturhus, Søgne gamle prestegård og Vågsbygd kultursenter. Avdelingen i Vågsbygd har også ansvar for driften av de historiske byggene Andøen gård, Myren gård og Christiansholm festning.

Flere store investeringsprosjekter vedtatt i de tidligere kommunene realiseres nå. Nybygg til Kulturskolen på Silokaia er tatt i bruk. Tangvall skole- og idrettssenter med kulturskole, fritidsklubb og idrettsanlegg er innflyttingsklart ved nyttår 2022/2023. Sygna kultursenter ble åpnet på Nodeland i 2021. Statsforvalteren møtte leder for samarbeidsgruppen for Sygna kultursenter på innspillsmøte i Songdalen. Sygna er eid av kommunen, men driftes av det frivillige. På Sygna drives skolekorps, blandet kor, bluesklubb og amatørteater. Bygget leies i tillegg ut, og det meldes om stor aktivitet både på dagtid, kveld og i helger. Fra Sygna ble det meldt om at det aldri hadde vært så mange tilreisende til kulturaktiviteter nå etter at kultursenteret ble åpnet. Blant annet har Kilden hatt flere forestillinger der, og kommunen har brukt lokale til egne arrangement. Sygna er skeptiske til hva som vil skje dersom kommunen deles, og er redd det ikke vil bli tilstrekkelig med midler for videre drift av bygget.

Innenfor kulturområdet er det gjennomført flere endringer for å samordne organisasjonen og virkemidlene. En del av dette kan tilpasses drift i nye kommuner. Noen kulturtilbud kan legges nærmere brukerne ved en deling, men samtidig vil det kunne bli mer krevende med større ressurskrevende satsinger. Dagens kommune har flere kulturfaglige, tverrfaglige og administrative rådgivere som er pådrivere for kompetanse, fagutvikling og rådgiving på de aktuelle området. Det vil ikke være mulig for mindre kommuner å opprettholde en tilsvarende kompetanse og ressurssituasjon på kulturområdet.

Alle kommuner skal ha et kulturskoletilbud til barn og unge, enten alene eller i samarbeid med andre kommuner. Dette må derfor etableres ved en deling. For elever bosatt i Søgne eller Songdalen, vil det kunne bety at tilbudet kommunen gir blir redusert i forhold til det de kan søke på i dag. Ved en deling kan de nye kommunene sette egne maksimalpriser på elevavgifter i kulturskolen. Avhengig av hvordan kommunen prioriterer vil det kunne føre til endring i dagens makspris. På den annen siden vil det kunne bety at tilbudet etableres nærmere slik at reiseveien til kulturtilbudet reduseres.

En deling vil føre til enda en ny periode med omstilling med de utfordringer det medfører for brukere, ansatte og oppgaveløsning, og for de eksterne aktørene som samarbeider med kommunen. Direktør for kultur og innbyggerdialog er redd en ny prosess med deling vil føre til mye belastning på organisasjonen, og at kommunen på ny mister farten i arbeidet igjen.

[31] Kilde: Grunnskolens Informasjonssystem (GSI), høsten 2022.

4.4.1.3. Kirkelig Fellesråd

Kirkelig fellesråd i Kristiansand er en selvstendig juridisk enhet, som følger kommunegrensene. Budsjettmidler knyttet til kirkens virksomhet overføres til fellesrådet i form av en tilskuddspost under kulturstaben. Det gis tilskudd både til drift og investering. Det pågår blant annet betydelige investeringer i utvidelse av kirkegårder. Ved en deling må kirkelig fellesråd etableres på nytt i hver kommune, da dette skal følge kommunegrensene. Ansatte må fordeles og finansieringen overtas av ny kommune.

4.4.2. Kultur og Idrett – fokus på idrett og fritid for barn og unge

Idrett er en viktig del av de fleste barn og ungdommers liv. Forskning[32] viser at hele 75 prosent av de mellom 13 og 18 år er med i et idrettslag i løpet av ungdomstiden:

> «*I en klasse med 30 elever betyr det at 23 har vært innom ungdomsidretten. Rekrutteringen er høy de fleste steder i landet, og ingen andre organiserte fritidsaktiviteter aktiviserer en så stor del av ungdomsbefolkningen. Det er ingen ting som tyder på at ungdom driver mindre med idrett enn før. Tallene er nokså stabile over tid.*
>
> *Samtidig er frafallet fra ungdomsidretten stor. Nærmere seks av ti som har vært med i ungdomsidrett, har sluttet før de er blitt 18 år. Ungdomstiden er en tid der mange får nye interesser, og det er naturlig at mange velger andre måter å være fysisk aktive på.*
>
> *I et folkehelseperspektiv er det en utfordring at mange av de som slutter i ungdomsidretten, slutter helt å trene, eller at de nedjusterer aktivitetsnivået sitt betraktelig. Dersom målet er å få ungdom til å drive mer med fysisk aktivitet, viser prosjektet at idrettslagene spiller en viktig samfunnsrolle, sammen med treningsstudioene, som har økt mye i utbredelse de siste årene*.»

4.4.2.1. Kort om status før sammenslåing

Kommunene drev før sammenslåingen mange like tilbud innen idrett, men bare Kristiansand hadde spisskompetanse på arbeid med spillemidler. De bistod Søgne og Songdalen kommuner med dette. I Songdalen var det fokus på å markedsføre kommunens idrett- og turtilbud, mens det ble jobbet mindre med dette i de to andre kommunene. Når det gjelder antall idrettsanlegg og dekning per innbygger var tallene ganske like for de tre kommunene. Kristiansand hadde spesialanlegg som de to andre kommune ikke har, blant annet svømmehall og isanlegg. Alle kommunene hadde samarbeid og regelmessige møter med idrettsrådet i kommunen.

---

32 Ungdatasenteret ved NOVA (velferdsforskningsinstituttet), OsloMet, og Norges idrettshøgskole har siden 2016 hatt et forskningssamarbeid der målet er å få mer kunnskap om ungdoms idrettsdeltakelse: https://www.ungdata.no/ungdom-og-idrett/

Satsingsområdene for kultur var mer omfattende i Kristiansand enn i Søgne og Songdalen. Toppidrett var et eget satsingsområde i Kristiansand. I Søgne var det underforstått at kultur skulle formidles til alle aldre, men særskilt fokus på barn og ungdom og samarbeid med frivillige lag og foreninger. Songdalen hadde som mål om å øke deltakelse blant barn og unge, øke antall arrangementer, med et stort fokus på forebygging og tidlig intervensjon.

Generelt hadde Kristiansand mange regionale, nasjonale og internasjonale samarbeidspartnere, i tillegg til lokale. Søgne og Songdalen hadde for det meste lokale og noen regionale samarbeidspartnere.

4.4.2.2. Idrett

Hovedutfordringene på området i dag er ifølge kommunens økonomiplan å realisere nye og oppgradere eldre arenaer og anlegg, samordne og effektivt utnytte ressurser og kapasitet internt i kommunen, samt utvide dialogen med brukerne og eksterne samarbeidspartnere. Også idrett har ansvar for flere tjenester med et omfattende grensesnitt mot en rekke aktører, både internt og eksternt. Omfattende planarbeid skal gjennomføres og nye styringsdokumenter skal settes ut i praksis, i en organisasjon som på grunn av pandemien ikke har fått etablert seg som planlagt etter sammenslåingen.

I Kristiansand er de fleste idrettsanlegg kommunale. Idrett er et eget ansvarsområde i kommunalområde kultur, frivillighet og innbyggerdialog, mens driften av idrettsanleggene utføres av kommunalområde miljø, byutvikling og teknisk. Idrettsenheten skal tilrettelegge for allsidig idrett og fysisk aktivitet for alle innbyggerne i kommunen, men med et særlig fokus på barn og unge.

Folkeaksjonen «Ja til Songdalen i Kristiansand» fremhever arbeidet idrettsetaten gjør i dagens kommune. De viser til at etaten har en fast dag i uken hvor de er på fotballanlegget for å drive med vedlikehold av banene, rydding av søppel og annet forefallende arbeid. Ifølge folkeaksjonen ble dette i tidligere Songdalen utført på dugnad av frivillige i idrettsanlegget. De gleder seg også over at Greipstadhallen skal bygges ved idrettsanlegget på Hortemo i Songdalen. Ifølge kommunens hjemmesider er byggestart i november, og ferdigstillelse juni neste år. Kostnadsrammen er på 50 millioner kroner. En kommunedeling vil medføre endring i driften av banene, og nye Songdalen vil overta gjeld og drift av den nye hallen.

Aksjonsgruppen «Vi som vil ha Søgne kommune tilbake» på sin side mener at idrettslagene opplever det tungvint og byråkratiserende å forholde seg til «bestiller-utfører-modell». Det gjelder særlig de dugnadsbaserte idrettslagene. De mener foreldre etter sammenslåingen nå må jobbe mye mer dugnad for baneleien. De ønsker nær sammenheng mellom drift og utvikling i tjenesteproduksjonen.

I tilknytning til Tangvall skole bygges det ny idrettshall med flerbrukshall og turnhall, ny friidrettsstadion, nye klubblokaler for idrettsklubber og rehabilitering av kunstdekker på fotballbaner. Friidrettsstadion ble ferdigstilt i 2021. Øvrige deler av prosjektet er planlagt ferdigstilt desember 2022, slik at hele anlegget er i bruk fra januar 2023. Anlegget har fått

navnet Søgne skole- og idrettssenter. En kommunedeling vil medføre endring i drift av haller og stadion, og nye Søgne vil overta gjeld og drift av de nye anleggene.

4.4.2.3. Fritid

Tema for Oppvekstprofilen for 2022, er sosial ulikhet og barns helse og oppvekst. Her understrekes det at kommuner kan bidra til å utjevne sosiale forskjeller ved å tilrettelegge for organiserte fritidsaktiviteter som er tilgjengelige for alle, uavhengig av barnas ferdigheter og foreldrenes mulighet til å bidra økonomiske og med egentid. Mange unge føler seg ikke hjemme i organiserte eller prestasjonsorienterte fritidsaktiviteter, og det er derfor viktig at kommunen legger til rette for fritidsklubber og egenorganiserte aktiviteter. Fritidsklubber har særlig vært flinke til å rekruttere unge med innvandrerbakgrunn, som i mindre grad deltar i organiserte fritidsaktiviteter.

Tall fra oppvekstbarometer 2022 for Kristiansand viser at kommunen scorer signifikant bedre enn landet for øvrig på flere av indikatorene for fritid og nærmiljø. Ungdom er blant annet mer fornøyd med lokalmiljøet, treffsteder og er i større grad med i fritidsorganisasjoner. Den bredden og variasjonen i tilbud barn og unge har i dag, vil kunne bli redusert i mindre kommuner.

Fritidsenheten har unge i alderen 10-18 år som hovedmålgruppe. Ung kultur og frivillig engasjement utvikles gjennom fritidsklubber, arrangementer, turer og ungdomsaktiviteter i nærmiljøene. Det er en rekke fritidsklubber i kommunen, og ved flere av disse er det egne danserom, lydstudio og øvingslokaler som unge kan låne gratis. Kommunen har ferietilbud og driver sommerskole. Enhetens bydelshus og fritidssentre anses å være en viktig møteplass i lokalområdene. Fritidsenheten driver også gratis utlån av sportsutstyr (BUA), en tjeneste som ifølge kommunen har vært en stor suksess og som har bidratt til både reduserte sosiale forskjeller og reduserte klimagassutslipp. Kommunen har egen arrangementskoordinator som kan gjøre prosessen lettere for de som skal arrangere noe. Fritidsenheten tilbyr gruppetilbud for barn og unge både med og uten støttekontaktvedtak. Enheten har også gruppetilbud for voksne som har utfordringer med rus og psykisk uhelse. Kommunens råd for funksjonshemmede har vært opptatt av hva som vil skje med fritidstilbud for funksjonshemmede ved en deling.

Kristiansand kommune har Fritidsfond for barn og unge opp til 18 år. Det er en ordning der det kan søkes om tilskudd til dekning av kontingent og utstyr slik at barn og unge kan delta i en organisert fritidsaktivitet. Formålet med Fritidsfond er å sikre en bredere deltakelse og inkludering av flere barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter som går over tid, når familien ikke har økonomi til å betale dette selv[33]. Informasjon om Fritidsfondet finnes på flere ulike språk på kommunes nettside.

I Ungdommens bystyre ble det løftet frem som positivt at en med sammenslåingen var blitt kjent med mange flere ungdommer fra ulike steder av kommunen. Noen viste til at

[33] Hjemmesiden til Kristiansand kommune: https://www.kristiansand.kommune.no/navigasjon/kultur-og-fritid/fritid/fritidsfond/

Fritidsenheten var blitt ett, og opplevde at fritidsklubbene hadde fått mere penger. Det var bekymring for hva som ville skje ved en deling når nye budsjetter i kommunene skulle lages, og om det ville gå ut over budsjett til skoler og fritidsaktiviteter.

Flere av representantene i Ungdommens bystyre tok opp spørsmålet om kollektivtransport. Mange ungdommer i Kristiansand kommune er avhengig av kollektivtransport for å komme seg til ulike fritidsaktiviteter, og mange opplever et svært begrenset busstilbud. Det gjør at de ikke i like stor grad som andre ungdommer i kommunen kan dra nytte av de ulike fritidstilbudene. Også i innspillsmøtene er kollektivtilbudet tatt opp, særlig mellom Søgne og Songdalen og til Finsland. Når en ikke kan møtes i like stor grad, er det også vanskeligere å bygge felles identitet til dagens kommune. Det gjelder både for barn og voksne. Kollektivtilbudet i Kristiansand bestemmes i stor grad av Agder fylkeskommune, og en deling av kommunen vil derfor ikke påvirke dette. Det som vil kunne ha påvirkning er billettprisene. Med dagens system betaler man per sone, og én kommune er én sone. Ved en deling må det påregnes at billettprisene følger dagens system og øker når en går over i en ny sone/ny kommune.

4.4.3. Innbyggerdialog

Kommunalsjefområdet for innbyggerdialog skal styrke og fremme demokratiske beslutningsprosesser og dialogen med innbyggere og frivillige lag og organisasjoner. Områdets fem enheter skal være pådrivere slik at samtlige kommunale tjenester er lett tilgjengelige, og i god dialog med innbyggerne, og har et velfungerende system for å motta og bruke innspill og forslag:

- Innbyggertorg er kommunens førstelinjetjeneste og ansikt utad, og skal gi informasjon, veiledning og saksbehandling. De fleste av kommunens publikumsrettede tjenester er samlet i tre innbyggertorg: Kvadraturen, Nodeland og Tangvall. Her kan innbyggerne få tilnærmet samme tjenester uavhengig av stedet de henvender seg til. Samlokalisering med bibliotek og NAV på Nodeland og Tangvall.
- Kommunikasjon har ansvaret for informasjon i kommunens kanaler til innbyggere, egne ansatte og andre interessenter. Bruken av kommunens kanaler er under stadig evaluering og forbedring for å kunne nå ut med informasjon til de ulike målgruppene våre. Enheten holder også medietreningskurs, kurs i bruk av sosiale og publisering på nettsiden.
- Biblioteket forvalter lovverket for folkebibliotek. Biblioteket er en møteplass for ytringsfrihet og demokratibygging, en arena for kunst og litteratur, og et sted for deling av livserfaring, kunnskap og ferdigheter. Hovedbibliotek er lokalisert sentralisert i Kvadraturen i Kunsten og litteraturens hus. Videre er det filialer i Vågsbygd, Tangvall, Nodeland og kombinasjonsbibliotek på Finsland, Flekkerøy og Hellemyr.
- Demokratienheten skal i samarbeid med innbyggere og andre organisasjoner, videreutvikle og forankre nye metoder og verktøy for innbyggerdialogen. Enheten har et medansvar for dialogmøter med formannskapet, og er sekretariat for følgende råd og ordninger: seniorråd, rådet for funksjonshemmede, ungdommens bystyre,

studentrådet, barn og unges representant i plansaker og medvirkningsrådgiver barn og unge.
- Frivillighetsenheten skal støtte og tilrettelegge for god samhandling mellom kommunen og frivillige organisasjoner, lag, foreninger og ideelle organisasjoner. Enheten har oppfølgingsansvar for frivilligsentraler.

Statsforvalteren har nærmere omtale av innbyggerdialogen i kapittel 6. Vi omtaler her kun noen få utvalgte områder i tilknytning til kommunikasjon og frivillighet.

4.4.3.1. Kommunikasjon

Ressursene til kommunikasjon ble samlet i forbindelse med sammenslåingen, ikke bare fra de tidligere kommunene, men også fra de ulike sektorene innad i kommunens organisasjon. Det er i dag 11 ansatte som jobber med kommunikasjon. Ifølge direktør for kultur og innbyggerdialog med ledergruppe har dagens kommune satset sterkt på å videreutvikle kommunikasjon. Det ble sett på som en stor suksess å samle ressursene i denne enheten, ikke minst erfarte man dette under pandemien. Kommunikasjons rolle ble også fremhevet av kommuneoverlegen i intervju.

4.4.3.2. Frivillighet

Kristiansand kommune har vedtatt egen temaplan for frivillighet 2022-2026[34]. Formålet med planen er å sikre aktiv og attraktiv samhandling med frivillig sektor. Den skal skape en felles forståelse rundt dagens status og legge til rette for forenklede rammer og retningslinjer for samarbeidet. Planen bygger på FNs bærekraftsmål, og særlig mål nr. 17 om samarbeid for å nå målene, i tillegg til en rekke lover, strategier og meldinger. Temaplanen skal bygge opp om kommunes samfunnsdel og andre kommunale føringer. I planen vises det til kommunes visjon «Sterkere sammen». Det vises til at denne peker framover og løfter frem at gjennom samskaping og dialog skal alle tilgjengelige ressurser i kommunen tas i bruk. Planen har tre satsningsområder: 1) Attraktiv og miljøvennlig, 2) Inkluderende og mangfoldig og 3) Skapende og kompetent. Disse tre satsningsområdene har igjen en rekke retningsmål og strategier hvor frivilligheten fremheves som viktig for å nå målene.

På kommunens hjemmeside er det blant annet oversikt over lag og foreninger i kommunen, kontaktpersoner for frivillighet, lokaler som er til utlån, tilskuddsordninger, hvor man kan bli frivillig, om frivillighetsprisen, frivillighetsfestival, BUA-utstyr, natteravner, frivillighetsbørs, frivillighetssentraler og frivillighetsmøter.

Folkeaksjonen «Ja til Songdalen i Kristiansand» har i skriftlig innspill til Statsforvalteren vist til det arbeidet som i dag gjøres for frivilligheten. De viser til etableringen av frivillighetsenheten i forbindelse med sammenslåingen, at denne ble etablert med mål om å ha en dør inn til kommunen for å gjøre det enklere for lag og foreninger å finne frem i en stor kommune. Aksjonsgruppen viser til at velforeninger i Songdalen nå kan søke på Bydelsfondet, som

[34] Hjemmesiden til Kristiansand kommune: https://www.kristiansand.kommune.no/globalassets/temaplan_frivillighet_sammensatt.pdf

utdeler både drifts- og investeringsmidler. Ifølge aksjonsgruppen kan nå lag og foreninger fra Songdalen søke om vesentlig mer økonomiske midler, og rammevilkårene oppleves som en stor forbedring. Som et eksempel på dettes viser aksjonsgruppen til Kafe Leons hjerterom (arbeidstreningstiltak) og organisasjonen ATROP avd. Songdalen[35], som har fått betydelig økning i sine midler etter sammenslåingen.

Statsforvalteren har mottatt skriftlig innspill også fra organisasjonen ATROP støtte & ettervernsenter. Deres erfaring er at de har fått økt bevilgning etter sammenslåingen. De skriver følgende: «Dette har latt seg gjøre fordi Kristiansand kommune, både før og etter sammenslåingen har tatt frivilligheten på alvor, og etablert mange gode tilskuddsordninger som frivillige organisasjoner, lag og foreninger i hele den nye kommunen kan søke på». ATROP frykter at de må gå for en styrt avvikling av Kafe Leons Hjerterom dersom kommunen deles, da de ikke kan se at en ny Songdalen kommune vil kunne opprettholde tilsvarende støtteordninger som i dag.

Statsforvalteren møtte også Greipstad skytterlag på innspillsmøtet i Songdalen. De opplevde å ha hatt det greit i tidligere Songdalen kommune, men at de stor sett klarte seg selv. Nå opplever de at apparatet de som frivillige møter er mer profesjonelt, og at de får klare svar på spørsmål fra kommunen når de først når frem til rett aktør. Som et eksempel på profesjonalitet viste skytterlaget til detaljregulering med konsekvensutredning av skytebanen. Skytterlaget viser også til at de nå har mulighet til å søke om mer midler enn de hadde tidligere.

I møte med Statsforvalteren 27. oktober 2022, beskriver aksjonsgruppen «Vi som vil ha Søgne kommune tilbake» dagens organisering av frivilligheten. De mener at tilskuddsprosessen i dag er for omstendelig, og at særlig mindre organisasjoner ikke klarer å forholde seg til det som for dem oppleves som et byråkratisk og lite tilgjengelig system. Deres opplevelse er derfor at enkelte lokale initiativ ikke lenger orker å drive frivillig arbeid.

4.4.4. Oppsummering

- 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 i mindre kommuner, særlig gjelder dette spesialiserte og spissede tilbud.
- Mye av kulturtilbudet som i dag er i bykommunen Kristiansand vil innbyggere i nabokommuner kunne benytte seg av selv om de ikke er innbyggere i kommunen. Noe av tilbudet som er forbehold kommunens innbyggere, f.eks. kulturskoletilbudet, vil derimot kunne bli mindre. Kulturskoletilbudet vil kunne etableres nærmere innbyggerne ved en deling enn det er i dag.
- Kommuner står fritt til å velge makspris på kulturskolesats. Nye kommuner vil derfor kunne sette makspriser selv.

[35] ATROP er en bruker og pårørendeorganisasjon for mennesker med sammensatte utfordringer og deres familier (vold, seksuelle overgrep, rusavhengighet, psykisk helse og deres pårørende).

- 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.
- Ved en deling av kommunen må det på ny tas stilling til drift og vedlikehold av idrettsanlegg.
- Det vil bli færre tilskuddsmidler å søke på for lag og foreninger i mindre kommuner.
- Det er utarbeidet et kvalitetssikret system for kommunal tilskuddsforvaltning. Det gir forutsigbarhet og likebehandling i dagens kommune. For de som i dag opplever søknadsprosessen som for byråkratisk og lite fleksibel, vil en i mindre kommuner kunne oppnå mer nærhet.

Oppsummering av kapittel 4.5

Størrelsen til dagens kommune gir viktige muligheter og fordeler gjennom større fagmiljøer, faglig bredde og nødvendig spisskompetanse. For driftsapparatet ute i kommunen, er det også meldt at ulempene ved det større og mer byråkratiske systemet er tydelige.

- 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 konsekvensutredninger 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 regionsenterkommunen 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.
- En deling vil kunne bremse dette arbeidet. 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. Særlig for Songdalen vil kommunestørrelsen være en faktor som gjør det vanskelig å sikre relevante og velkvalifiserte fagmiljøer innen arealplanlegging, klima- og natur, bærekraft og teknisk sektor.
- Det har vært overgangsproblemer i sammenslåingen. Pandemien har bremset arbeidet med å innføre nye rutiner og utvikle felles kultur.
- 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 kommune 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 (i) kostnadene på feltet vil fortsette å øke i alle kommuner, og at (ii) det er klare stordriftsfordeler i sektoren. Det lønner seg kort sagt å være mange til å dele på store investeringer.

4.5. By- og stedsutvikling

4.5.1. Innledning til teknisk sektor

By- og stedsutvikling er det som ofte kalles teknisk sektor, og består av 5 kommunalsjefområder (Ingeniørvesen, Parkvesen, Plan og bygg, Eiendom, og Klima og arealutvikling) og to stabsområder (Utbygging og Prosjekt). By- og stedsutvikling har i dag ca. 720 faste ansatte fordelt på 650 årsverk og har ansvar for bolig-, areal- og transportplanlegging, klima og miljø, eiendomsutvikling, boligpolitikk, bygge- og anleggsprosjekter, plan og byggesaker, geodata og eiendomsdata, landbruk, friluftsliv, park- og skjærgårdsforvaltning, småbåthavner, vann og avløp, vei, parkering, drift og vedlikehold av kommunale formålsbygg og boliger.

I intervju med dagens ledergruppe kom det fram at organiseringen av området var nokså likt organisert i de tre gamle kommunene før sammenslåingen, men med forskjeller knyttet til størrelse, og til det at bare Kristiansand hadde en stor egenproduksjon av drift og anleggsarbeid i ingeniørvesenet. Ved sammenslåingen kom ca. 650 ansatte fra Kristiansand, 60-70 fra Søgne og 40-50 fra Songdalen.

Vi går i det følgende gjennom de ulike delområdene, og drøfter sentrale momenter i hvert delområde. Til slutt gir vi en samlet drøfting og beskrivelse av konsekvenser av en deling for hele teknisk sektor.

4.5.2. By- og stedsutvikling stab

Direktørens staber skal sikre plan, styring, koordinering og samhandling på tvers av de fem kommunalsjefsområdene i by- og stedsutvikling, samt yte faglig bistand.

Utbyggingsstaben har ansvaret for kommunens samarbeid med private utbyggere med hovedvekt på gjennomføring. Oppgaven innebærer bl.a. å utforme fremtidsrettet og forutsigbar bolig- og utbyggingspolitikk, utarbeide et utbyggingsprogram, lede de administrative samarbeidsgruppene og saksbehandle utbyggingsavtaler. Hensikten er og at kommunen skal fremstå som samlet, avklart og forutsigbar i behandlingen av private planinitiativ, herunder ivareta kommunens bolig- og utbyggingspolitikk, og ha fokus på hvilke eiendommer og anlegg kommunen skal ha framtidig drift og vedlikehold av. Utbyggingsstaben håndterer også overordnet beredskap for området. En hovedoppgave er å utarbeide oversikt over boligområder og næringsarealer i kommunen. Dette gjør at kommunen har oversikt over hva slags boligområder og næringsarealer man har, samt hvor stor boligreserve og ledige næringsarealer kommunen har.

Prosjektstaben har det faglige og overordnede ansvaret for prosjektstyring av investeringer og innkjøp innenfor bygg og anlegg for hele kommunen. Prosjektstaben har også direkte ansvar for større komplekse og tverrfaglige prosjekter, samt det overordnede ansvaret for kvalitetsarbeid og HMS. Hovedutfordringene for Prosjektstaben er knyttet til etablering av felles rutiner og verktøy i alle kommunalsjefsområdene, og implementering av seriøsitetsbestemmelser i alle ledd ved anskaffelser og prosjektgjennomføring. Man vil i

større grad vektlegge klima og miljø ved anskaffelser og prosjektgjennomføring, samt forbedre kvalitetssystemet.

Statsforvalteren går ikke nærmere inn på dette området. Det ligger i sakens natur at mindre kommuner ikke vil ha egne større enheter av denne typen, og at oppgavene må løses på annen måte.

4.5.3. Ingeniørvesen

Ingeniørvesenet har ansvar for kommunens infrastruktur, som vei, vann, avløp og parkering, i tillegg til kommunens dammer. Ingeniørvesenet utfører en god del av drift- og vedlikeholdsarbeid i egenregi, samt bygger en del ledningsanlegg for vann og avløp også med egne fagfolk. Kommunen har ansvar for ca. 1 800 km rørledninger, ca. 600 km kommunale veier og gang-/sykkelveier, over 20.000 veilys, over 25 dammer, seks parkeringshus og totalt 5 200 parkeringsplasser.

Hovedutfordringene på ingeniørvesenets område omfatter både klimatilpasning og reduksjon av klimagassutslipp, og store nye tiltak både innen avløp og drikkevannsforsyning.

Store deler av virksomheten i Ingeniørvesenet er tjenesteproduksjon, men kommunen har også viktige myndighetsoppgaver bl.a. på avløpsområdet. Til å håndtere alle disse oppgavene kreves fagkompetanse over et bredt spekter. Her har store kommuner et klart fortrinn, ved at det er mulig å ha større fagmiljø, hvor man kan drøfte saker, og spesialisere seg på ulike oppgaver. Et intervju med ingeniør Inger Johanne Urbrott[36] i Fedrelandsvennen 24. november 2021 illustrerer dette poenget, og har blitt mye referert til i diskusjonen siden. Intervjuet illustrerer godt noen viktige og sentrale effekter, som gjelder på samme måte for en rekke andre sentrale fagmiljøer og staber med høyt utdannet personell på ulike sektorer, som vil bli direkte berørt av en kommunedeling.

Et område av stor offentlig interesse er de kommunale gebyrene som husholdningene må betale. Både drikkevannsforsyning, avløpsrensing, søppelhåndtering og feiing av piper er selvkostfinansiert, dvs. at utgiftene til dette betales av husholdningene. Feiegebyret er lite, og påvirkes neppe vesentlig av en deling, da dette utføres av interkommunalt brannvesen. Renovasjonsgebyret er større, men dette vil antakelig heller ikke bli vesentlig påvirket av en deling, siden vi må anta at nye kommuner etter deling vil bli med i de samme interkommunale ordningene som i dag. I økonomiplanen for 2023-2026 beskrives at gebyret for husholdningsrenovasjon ikke øker fra 2022 til 2023, for deretter å øke svakt fram til 2026. Faktisk har Avfall Sør gjennom god drift og god kontroll på kostnader, kunnet holde en lav gebyrvekst de siste årene. Normalgebyret har vært uendret helt siden 2014, det vil si i 9 år. Avfall Sør innførte henteordning for plastemballasje i 2018 og henteordning for glass- og metallemballasje i 2019, uten å øke normalgebyret.

Økonomiplanen viser imidlertid en annen utvikling for gebyrene for vann og avløp, med betydelig økning av gebyrene i dagens kommune til 2026. Disse gebyrene er ikke del av noe

[36] https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/34V8ke/stortrives-i-storkommunen-det-var-utrolig-saarbart-i-songdalen

felles selskap, og gebyrene blir beregnet i hver kommune for seg, og vil bli tydelig påvirket av kommunedeling. Dette er en viktig kostnad i seg selv for innbyggerne, og dessuten et tema som har vært mye diskutert i media mm. etter at delingssaken ble aktuell. Vi går derfor mer grundig inn på dette i et eget kapittel nedenfor.

4.5.4. Dypdykk – hvordan vil en deling påvirke vann- og avløpsgebyrene?

4.5.4.1. Regelverk og rammer for kommunenes arbeid med avløp

Kort om avløpsregelverket
I Norge stiller forurensningsforskriften nasjonale krav til rensing av avløpsvann, kontroll med utslipp, og drift av avløpsnett og renseanlegg. Norge er gjennom EØS-avtalen forpliktet til å følge EUs avløpsdirektiv, og dette er gjort ved at EU-reglene er tatt inn i forurensningsforskriften. Norske utslippsdata rapporteres til EU. ESA, som er EFTAs kontrollorgan, kan sjekke om Norge etterlever regelverket.

Forurensningsmyndigheten innen avløpsområdet er fordelt mellom kommunen selv og Statsforvalteren. Kommunene er forurensningsmyndighet for spredte avløpsanlegg (enkelthus, hytter, sjøbuer og grupper av slike) og mindre tettbebyggelser, mens Statsforvalteren er forurensningsmyndighet for større utslipp. Statsforvalteren gir da en samlet utslippstillatelse til hver kommune, som setter rensekrav mm. for alle de større utslippene i hele kommunen. Tillatelsen gis basert på en søknad fra kommunen, som beskriver hvordan kommunen foreslår å løse sine forpliktelser.

Kommunens adgang til å ta gebyr for arbeid innen avløpsområdet
Det ligger som et grunnprinsipp i forvaltningen innen forurensningsområdet at det er den som er ansvarlig for en forurensning som skal betale for nødvendige rensetiltak. For avløpsområdet innebærer dette i praksis at det er den enkelte abonnent eller eier av enkeltanlegg som skal bekoste de nødvendige rensetiltakene det enkelte anlegget medfører, herunder også drift, vedlikehold og tilsyn.

Kommunen har etter forurensningsloven § 24 en plikt til å drive og vedlikeholde avløpsanlegg som er helt eller delvis eid av kommunen. Forurensningsloven § 25 gir kommunen adgang til å utarbeide lokal forskrift om full eller delvis dekning av de utgiftene de har til drift og vedlikehold av sine avløpsanlegg. I tillegg til å ha et ansvar for drift av kommunale avløpsanlegg, har kommunen også en lovpålagt plikt til å saksbehandle søknader om utslippstillatelse fra private i henhold til sin forurensningsmyndighet etter forurensningsforskriften kapittel 12, 13, 15 og 15A. Som en del av denne myndigheten har kommunen også en plikt til å drive tilsyn med at anlegg innen deres myndighetsområde driftes i samsvar med gjeldende regelverk, og de plikter å rapportere nødvendige opplysninger om alle avløpsanlegg og utslipp fra disse til staten. Forurensningsloven § 52 a og forurensningsforskriften § 11-4 gir kommunene adgang til å fastsette en lokal forskrift om gebyrer for saksbehandling av tillatelser og gjennomføring av tilsyn med anleggene innen sitt myndighetsområde.

Felles for alle disse gebyrene er at gebyrets størrelse skal være i henhold til prinsippet om selvkost, jf. forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften). Om ønskelig kan kommunen velge å ta lavere enn full dekning av sine kostnader, men dette er uvanlig. Selvkostprinsippet innebærer at inntekter fra gebyret for en tjeneste ikke skal overstige kostnadene ved å produsere tjenesten. Både direkte og indirekte kostnader skal inngå i beregningsgrunnlaget for selvkost.

Omfattende etterslep på kommunale investeringer – store gebyrøkninger i vente
Gjennom omfattende nasjonale tilsynsaksjoner koordinert av Miljødirektoratet har Statsforvalterne de siste årene avdekket alvorlige avvik ved drift og vedlikehold av mange kommunale avløpsanlegg, herunder også ledningsnett og annen avløpsinfrastruktur. Manglene er generelt mange og store i hele Norge. Bransjeorganisasjonen Norsk Vann lagde i 2021 en fylkesvis oversikt over estimert etterslep på investeringsbehovet på vann- og avløpsteknisk infrastruktur og et overslag på forventet gebyrvekst fram til år 2040 (https://va-finansiering.no/investeringsbehovet-2/). I Agder ble det samlede investeringsbehovet innen avløpsområdet estimert til 10,4 mrd. kroner med en forventet gjennomsnittlig gebyrvekst på 102 % sammenlignet med gebyrnivået i 2021. Statsforvalteren vurderer at disse kostnadsestimatene allerede er for lave mtp. prisvekst og fortsatt lav investeringsgrad i mange kommuner. Det reelle samlede investeringsbehovet og forventet gebyrvekst for Agder må derfor antas å være større enn Norsk Vanns estimat. Tilsvarende tall for vann er 8 mrd. kr i etterslep og gebyrvekst på 123% til 2040.

Utkast til nytt avløpsdirektiv
26. oktober 2022 presenterte EU utkast til nytt avløpsdirektiv. Dersom utkastet ikke endres, vil dette medføre behov for etablering av flere nye rensetrinn ved avløpsanlegg i Kristiansand kommune, og i tillegg en rekke nye overvåkingskrav for avløpsanlegg og overvannsystemer.

Odderøya avløpsanlegg vil få krav om nitrogenrensing og rensing av mikroforurensninger, trolig med frist 31. desember 2030, alternativt 31. desember 2035. Høllen avløpsanlegg vil også kunne få krav om tilsvarende renseprosesser, men dette vil avhenge av resultater fra overvåkning av vannkvaliteten i fjorden. Direktivet legger også opp til et nasjonalt mål om at den samlede energigjenvinningen ved avløpsanleggene skal dekke det samlede energiforbruket for avløpsanlegg over 10 000 personekvivalenter. I tillegg til krav om nye rensetrinn og strengere krav til overvåking, legger utkastet opp til en betydelig økning i prøvetakingsfrekvensen ved de største avløpsanleggene. For Kristiansand kommunes del vil dette medføre krav om daglig prøvetaking av sentrale parametere ved Odderøya avløpsanlegg.

Fristen for å tilfredsstille de foreslåtte kravene varierer fra tiltak til tiltak og med avløpsanleggenes størrelse. De største avløpsanleggene har strengest krav også til frist for gjennomføring, men alle krav skal være imøtekommet for alle aktuelle anlegg senest 2040.

Økte drifts- og investeringskostnader som følge av nytt avløpsdirektiv vil komme i tillegg til allerede kjente investeringsbehov, jf. tidligere avsnitt.

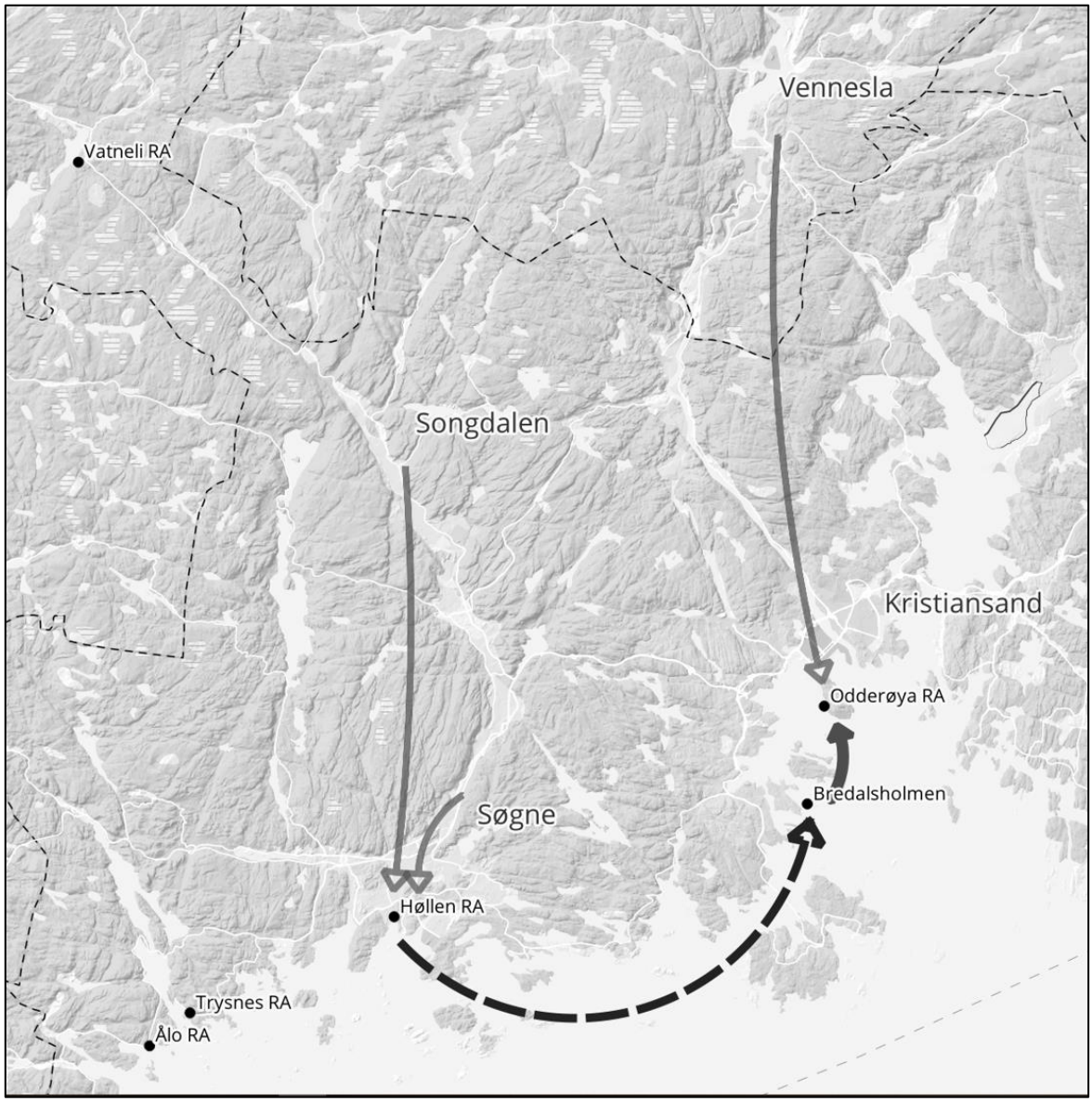
4.5.4.2. Avløp i Kristiansand kommune

Status i kommunen
Etter tilsyn ved avløpsanlegg i større tettbebyggelser i Kristiansand kommune, gjennomgang av årsrapporter fra kommunens avløpsanlegg og jevnlig dialog med avløpsavdelingen i kommunen, har Statsforvalteren et forholdsvis godt bilde av avløpssituasjonen i kommunen. Etter vår oppfatning arbeider kommunen i dag kontinuerlig og målrettet med å høyne kvaliteten på driften av sine avløpsanlegg og utførelsen av egne plikter som forurensningsmyndighet.

I likhet med resten av landet, har også i Kristiansand kommune et stort behov for investeringer innen avløpssektoren. Kristiansand kommune arbeider nå med ny hovedplan for vann og avløp, hvor det for første gang vil bli gitt en samlet oversikt over vurdering av tilstand på avløpsanlegg, forventet investeringsbehov, prioritering av tiltak osv. i hele nye Kristiansand kommune.

Statsforvalteren er forurensningsmyndighet for tre store avløpsanlegg i Kristiansand kommune. Dette er Høllen, Odderøya og Bredalsholmen avløpsanlegg. Høllen ligger sentralt i Søgne, og mottar avløpsvannet fra tidligere Søgne og Songdalen kommuner. Odderøya avløpsanlegg ligger sentralt i Kristiansand ved kvadraturen, og renser avløpsvannet fra gamle Kristiansand og fra Vennesla kommune. Bredalsholmen avløpsanlegg ligger i Vågsbygd, og er vedtatt nedlagt. Dette anlegget skulle ha vært overført til Odderøya avløpsanlegg senest 1. januar 2020. Bygging av overføringsledning til Odderøya er i gang, og er forventet å være på plass i løpet av 2023. Inntil overføringsledningen mellom avløpsanleggene er ferdig, har ikke Kristiansand kommune adgang til å koble til ny bebyggelse til ledningsnettet som leder avløpsvann til Bredalsholmen.

I Kristiansand kommune er Statsforvalteren også kjent med tre kommunale avløpsanlegg som renser vann fra mindre tettbebyggelser. Disse anleggene er Ålo og Trysnes i Søgne og Vatneli i Finsland i tidligere Songdalen kommune.



Figur 4.6: Prinsippskisse over beliggenheten av avløpsrenseanlegg og aktuelle overføringsledninger. Grå piler symboliserer eksisterende ledningsnett, heltrukket svart pil viser ledning under bygging, mens stiplet svart pil viser mulig framtidig overføring.

Figur 4.6 viser beliggenheten av renseanleggene og prinsipielt de ulike overføringene mellom områder og anlegg.

Framtidige utfordringer i Kristiansand kommune

Statsforvalteren har bedt Kristiansand kommune søke om ny utslippstillatelse for alle sine større avløpsanlegg. En slik søknad vil omfatte all avløpsteknisk infrastruktur i tettbebyggelser, inkludert den delen av Vennesla kommune som er kloakkert og hvor avløpsvannet ledes til Odderøya avløpsanlegg. Når Statsforvalteren gir utslippstillatelser etter

forurensningsloven § 11, jf. § 16, stiller vi krav om konkrete grenseverdier, men tar ikke stilling til hvordan disse resultatene skal oppnås. Dette vil være opp til den enkelte virksomheten som innehar utslippstillatelsen. Det er kommunens plikt å forholde seg til den til enhver tids beste tilgjengelige teknologi, og til å begrense forurensningen fra virksomheten ytterligere så langt som mulig uten urimelige kostnader, selv om de fastsatte grenseverdiene er overholdt.

En ny utslippstillatelse for Kristiansand kommune er ventet å være ferdig i 2023 eller 2024 og vil blant annet medføre betydelig strengere krav til rensing, overvåking, dokumentasjon og utskiftningstakt for Høllen avløpsanlegg, som i dag har en utslippstillatelse fra 1991. Dette regnes for å være en svært gammel og utdatert utslippstillatelse. Høllen avløpsanlegg mottar kommunalt avløpsvann fra tidligere Søgne og Songdalen kommuner. En eventuell oppsplitting av dagens kommunestruktur vil bare endre hvem som er ansvarlig for å oppfylle kravene som stilles i utslippstillatelsen, mens kravene i seg selv vil være identiske.

Alternative løsninger for Høllen avløpsanlegg
Dagens avløpsanlegg i Høllen er av en alder og type som ikke vil kunne klare å tilfredsstille rensekravene som vil bli stilt i en ny utslippstillatelse. Kommunen må derfor ta stilling til hvordan de vil sikre at de nye kravene blir overholdt. Investeringen knyttet til dette valget vil være den største enkeltinvesteringen innen avløpsfeltet for Kristiansand kommune på kort sikt, med en antatt kostnadsramme på flere hundre millioner kroner. En kan se for seg flere teoretiske scenarier, herunder utvidelse og ombygging av dagens anlegg, etablering av et nytt anlegg i eller i nærheten av Høllen, eller en overføring av alt avløpsvann til et allerede eksisterende avløpsanlegg med tilfredsstillende rensegrad og ledig kapasitet.

Etter å ha vurdert nytte, kostnad og risiko ved aktuelle alternativer, har Kristiansand kommune nå begynt arbeidet med å forberede en overføringsledning fra Høllen avløpsanlegg til Odderøya renseanlegg. De foretatte utredninger viser at en slik overføringsledning er klart billigere enn å bygge et nytt renseanlegg i Høllen. En vurdering av risikoen for nye kostnadskrevende og plasskrevende rensekrav i framtida forsterker denne konklusjonen. Spesielt ligger det ikke til rette for etablering av et mulig rensetrinn for nitrogenfjerning i Høllen, og det vil være stordriftsfordeler med å samle en slik prosess på Odderøya.

En eventuell kommunedeling vil ikke påvirke hvilken teknisk løsning som er den billigste for samfunnet samlet sett, og Statsforvalteren legger til grunn at den beste løsningen velges også om en deling blir vedtatt. Men delingen vil påvirke hvordan kostnadene fordeles, fordi det da må lages nye selvkostberegninger i hver av de nye kommunene. Ved en deling vil innbyggerne i nye Søgne og Songdalen måtte betale for sin bruk av Odderøya renseanlegg. Det er naturlig å tenke seg at Søgne og Songdalen da vil kunne bygge på samme prinsipper som den avtalen Vennesla kommune allerede har. I prinsippet dekker betalingen to forhold; den målte andelen av løpende drift i forhold til levert volum av avløpsvann inn på anlegget, og en kompensasjon for investering og kapasitetsutnyttelse ved å leie eller kjøpe seg inn med en andel i anlegget, el.l. I den grad det er en gevinst knyttet til et slikt samarbeid sammenlignet med å bygge separate anlegg, vil en deling av denne gevinsten mellom partene kunne inngå i en slik forhandlingsprosess.

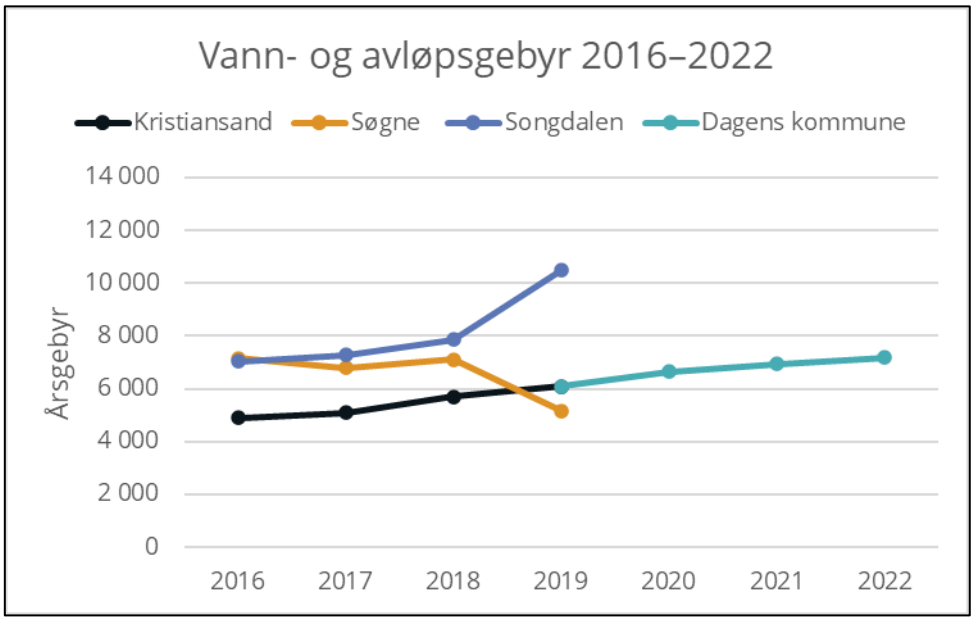
Dersom en deling av kommunen skulle føre til at en dyrere investering blir valgt, vil dette selvsagt bidra til å øke gebyrene i nye Søgne og Songdalen ytterligere, i tillegg til effekten av selve delingen på selvkostregnskapet.

4.5.4.3. Simulering av VA-gebyrer i nye kommuner etter en deling

I dette kapitlet ser vi på gebyrene for drikkevann og avløp. Framstillingen bygger på beregninger oversendt fra Kristiansand kommune. For mer detaljert informasjon om tallgrunnlaget mm. vises til kommunens notat, jf. vedlegg 6a.

Størrelsen på vann- og avløpsgebyret i en kommune bestemmes av de samlede kostnadene på feltet i kommunen, og antallet husstander man kan dele kostnaden på. Historisk har det vært en tendens at de mest folkerike kommunene har noe lavere gebyrer enn mindre nabokommuner med tilsvarende miljøkrav.

I figur 4.7 er utviklingen i årsgebyr for vann- og avløp for en standard 120 kvm bolig vist for perioden fra 2016 til i dag. De to mindre kommunene lå før sammenslåingen noe høyere enn Kristiansand. I 2019 ble gebyrene tilpasset med sikte på at alle tre kommunene skulle gå inn i det nye felles regnskapet med like mye midler «på konto» (selvkostfond) pr innbygger. For å oppnå dette brukte Søgne av oppsparte midler til å sette gebyret lavere enn årets utgifter, mens Songdalen måtte øke gebyrene i 2019 for å komme på nivå med de to andre.



Figur 4.7: 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 gebyret vist ved blågrønn linje.

Hvor stor endringen i VA-gebyret faktisk vil bli i hver av de nye kommunene som følge av en deling, sammenlignet med å fortsette med dagens kommune, avhenger altså som sagt av de samlede kostnadene på feltet i hver kommune, og antallet husstander man kan dele kostnaden på. For å belyse den isolerte effekten av en deling på VA-gebyrene så konkret og sikkert som mulig, tar beregningen utgangspunkt i den nye økonomiplanen for 2023 – 2026. Denne viser som gjengitt i tabell 4.2 hvilke gebyrer husholdningene i dagens kommune faktisk skal betale de kommende årene ifølge budsjettet. Dette er gebyrene per husstand som følger av de vedtatte planer og investeringer for perioden.

For tjenestene vann og avløp er årsgebyrene beregnet til å dekke 100 % av drifts- og kapitalkostnader. Beregningene er gjort etter gjeldende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester. Alle priser er oppgitt inklusiv merverdiavgift. Hovedgrunnen til økte vann- og avløpsgebyr fra 2022 til 2023 er økte rentekostnader.

For en bolig på 120 m2 blir det totale årsgebyret for vann i 2023 på 2665 kr, som er en økning med 351 kr (15%) fra 2022. For avløp blir det totale årsgebyret for en bolig på 120 m2 på 5800 kr, som er en økning med 923 kr (19 %) fra 2022. Samlet VA-gebyr vil øke med nesten 3300 kr fra 2022 til 2026.

Tabell 4.2: Vann og avløpsgebyr for en 120m2 bolig i forslag til økonomiplan for 2022 – 2026 for dagens kommune, korrigert etter kommunens reviderte notat datert 06.01.2023.

Gebyr i 2022-priser	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**
Vann	2 314	2 665	3 190	3 419	3 727
Avløp	4 877	5 800	6 075	6 379	6 749
Sum	7 191	8 465	9 265	9 798	10 476

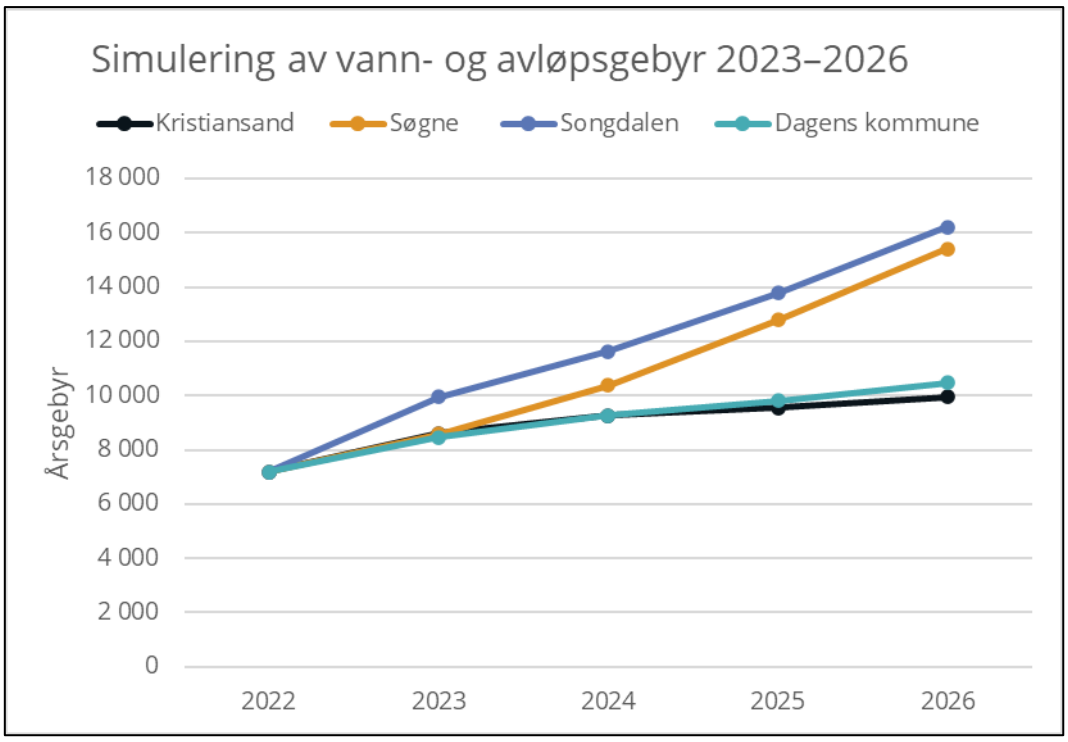
I tabell 4.3 og figur 4.8 er det vist en beregning hvor de samme drifts- og investeringstiltakene gjennomføres, men gebyrene beregnes som om det var tre separate kommuner fra 1. januar 2023. Som tallene viser, gir en deling av kommunen en tydelig økning i gebyrene i Søgne og Songdalen, i tillegg til den økningen som er vist i økonomiplanen for dagens kommune uten deling. Forskjellen mellom dagens kommune og Søgne og Songdalen øker for hvert år gjennom perioden.

Tabell 4.3: Vann og avløpsgebyr for en 120m2 bolig i dagens kommune og de tre tidligere kommunene, med samme drift og investering som i forslag til økonomiplan for 2023 – 2026 for dagens kommune. I nederste del av tabellen er de relative forskjellene i sum gebyr vist, med startpunktet for de relative tallene vist med fet skrift.

Gebyr i 2022-priser	2022	2023	2024	2025	2026
a) Vann					
Dagens kommune	2 314	2 665	3 190	3 419	3 727
Tidl. Kristiansand	2 314	2 677	3 186	3 402	3 708
Søgne	2 314	2 644	3 406	3 791	4 237
Songdalen	2 314	3 778	4 414	4 704	4 965
b) Avløp					
Dagens kommune	4 877	5 800	6 075	6 379	6 749
Tidl. Kristiansand	4 877	5 921	6 086	6 137	6 236
Søgne	4 877	5 931	6 973	9 001	11 184
Songdalen	4 877	6 183	7 204	9 087	11 253
c) Sum					
Dagens kommune	7 191	8 465	9 265	9 798	10 476
Tidl. Kristiansand	7 191	8 597	9 272	9 539	9 944
Søgne	7 191	8 575	10 379	12 792	15 420
Songdalen	7 191	9 961	11 618	13 791	16 218
d) Prosent					
Dagens kommune	100 %	118 %	129 %	136 %	146 %
Tidl. Kristiansand	100 %	120 %	129 %	133 %	138 %
Søgne	100 %	119 %	144 %	178 %	214 %
Songdalen	100 %	139 %	162 %	192 %	226 %
e) Prosent					
Dagens kommune	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Tidl. Kristiansand	100 %	102 %	100 %	97 %	95 %
Søgne	100 %	101 %	112 %	131 %	147 %
Songdalen	100 %	118 %	125 %	141 %	155 %

Del a) og b) av tabell 4.3 viser hhv. vanngebyret og avløpsgebyret, og del c) viser samlet VA-gebyr i kroner for hver av de fire mulige kommunene. I del d) viser vi de samme tallene som i del c), men her er den felles avgiften i 2022 satt lik 100%, og utviklingen fram til 2026 er vist på hver linje. Dagens kommune uten deling vil oppleve at gebyret øker med 46% i perioden. Med deling vil Kristiansand øke med 38%, Søgne med 114%, og Songdalen vil få 126% økning.

I del e) i tabellen er gebyret i dagens kommune satt til 100% i hvert enkelt år, og endringene for hver av de tre kommunene etter deling er vist som endring fra dette nivået. I 2026 viser simuleringen at Søgne vil ha 47% og Songdalen 55% høyere VA-gebyr enn dagens kommune. Kristiansand vil ha 5% lavere gebyr i 2026 som effekt av en deling i denne beregningen.



Figur 4.8: *Årlig vann og avløpsgebyr inkl. mva for en 120 m2 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.*

Tallene vi har vist til nå, er kommunens modell 1, med fast prosentvis andel av gebyret som fastledd hvert år. Kommunen har også levert noen alternative beregninger. Den ene endringen de har sett på, er å endre fordelingen mellom fastledd og variabelt ledd i det gebyret husholdningene betaler. Dette er viktig når man skal vurdere hvor mye store og små boliger og næringskunder skal betale i forhold til hverandre, men Statsforvalteren kan ikke se at dette gir noe vesentlig mer innsikt i virkningen av kommunedeling. Vi går derfor ikke nærmere inn på dette nå.

Den andre alternative beregningen, kommunens modell 2, har større interesse for dette kunnskapsgrunnlaget. I denne beregningen er hele tallgrunnlaget det samme, men det er valgt litt andre forutsetninger om hvem av kommunene som er med på ulike tiltak etter en deling, jf. forklaring i neste delkapittel. På drikkevannsiden forutsetter modell 2 at Søgne bygger en egen og billigere reservevannforsyning, og ikke er med på de felles tiltakene sammen med Lillesand som ligger i modell 1. Innen avløp forutsetter modell 2 at Søgne og Songdalen kjøper seg inn i Odderøya renseanlegg på samme måte som gjelder for Vennesla i dag.

Tabell 4.4 viser utslagene av disse endringene i forutsetninger. Drikkevannsgebyrene i Søgne går tydelig ned ved å bygge eget anlegg, mens de to andre ikke blir vesentlig påvirket. På

avløpssiden gir modell 2 liten endring i gebyrene for de to små, mens Kristiansand får noe nedgang sammenlignet med modell 1.

Tabell 4.4: Prosentvis endring i årlig vann og avløpsgebyr ved å gå fra modell 1 til modell 2 i simuleringen av kommunedeling.

Gebyr i 2023-priser	2026 Modell 1	2026 Modell 2	Modell 2 i prosent av modell 1
a) Vann			
Dagens kommune	3 727	3 727	100 %
Kristiansand	3 708	3 763	101 %
Søgne	4 237	3 508	83 %
Songdalen	4 965	4 999	101 %
b) Avløp			
Dagens kommune	6 749	6 749	100 %
Kristiansand	6 236	5 958	96 %
Søgne	11 184	11 041	99 %
Songdalen	11 253	11 108	99 %
c) Sum VA-gebyr			
Dagens kommune	10 476	10 476	100 %
Kristiansand	9 944	9 721	98 %
Søgne	15 420	14 549	94 %
Songdalen	16 218	16 107	99 %

4.5.4.4. Hva forteller simuleringene?

- Simuleringene 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 kommune vil bli hvis en deling gjennomføres, men å få kunnskap om hvordan en deling vil virke.
- Hovedkonklusjonen fra simuleringen 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.
- Det er usikkert hvordan VA-gebyrene vil utvikles på lengre sikt etter 2026, men usikkerhet om nye rensekrav, tilpasning til klimaendringer og økte byggekostnader mm. drar i retning av økende gebyrnivå.
- De fleste signalene på området tyder på at (i) kostnadene på feltet vil fortsette å øke i alle kommuner, og at (ii) det er klare stordriftsfordeler i sektoren. Det lønner seg kort sagt å være mange til å dele på store investeringer.

4.5.4.5. Forutsetninger og kvalitetssikring av simuleringen

Kommunale gebyrer er sammen med eiendomsskatt en faktor som er viktig både politisk og for innbyggernes økonomi. Statsforvalteren har også merket seg at det har vært stor oppmerksomhet og mye debatt i media omkring vann- og avløpsgebyrene ifm. mulig kommunedeling. Vi har derfor valgt å gå nærmere inn på dette temaet, og legge fram et så helhetlig og sikkert tallgrunnlag som mulig.

Utgangspunktet for beregningene er de gebyrene som husstandene i dagens kommune faktisk skal betale fram til 2026, slik de er beskrevet i kommunens regnskap og budsjett, og i økonomiplanen for perioden. Disse tallene er beregnet på grunnlag av de investeringer og den driften som er vedtatt og planlagt for perioden. Både dagens kommune og alle de tre tidligere kommunene har brukt systemet Momentum selvkost til å lage selvkostregnskapet på feltet. Konsulentfirmaet Momentum har en stor andel av norske kommuner som kunder, og er det dominerende fagmiljøet i landet på dette området. Momentum har vært ansvarlig både for å lage grunnlaget for økonomiplanen, og for å utføre beregningene i simuleringen av en kommunedeling fra 2023. Forutsetningene er utformet i samarbeid med kommunens fagfolk og noe dialog med Statsforvalteren, og det er kommunen som er ansvarlig og har oversendt det endelige produktet til Statsforvalteren. I tillegg har Statsforvalteren fått en ekstern ekspert[37] til å gjennomgå metode og forutsetninger, for å få en uavhengig vurdering av arbeidet. Konsulenten går god for at beregningene som er vist er i tråd med selvkostregelverket, jf. vedlegg 6b.

For en fullstendig presentasjon av beregningene vises til kommunens oversendelse. Vi vil her gi en kortere oversikt over hovedtrekkene i metode og forutsetninger for simulering av deling. Dette er samme prinsipper som vil bli lagt til grunn dersom en kommunedeling blir gjennomført.

Hovedpunktene er:

- Alle fysiske anlegg fordeles til sin kommune etter beliggenhet, inkludert den gjeld, de investeringsplaner og driftskostnader som hører til anlegget, både det som var gjort før 2020, og etterpå.
- Felles anlegg som betjener mer enn en kommune, fordeles etter eierandel slik den var før sammenslåing, eller ny fordeling basert på andel av volumet til anlegget fra hver kommune.
    - Tidligere eierbrøk Høllen renseanlegg: 60% Søgne og 40% Songdalen
    - Tidligere eierbrøk Tronstadvann vannverk: 85% Kristiansand, 9% Søgne og 6% Songdalen
    - Antatt ny eierbrøk pumpestasjon Bredalsholmen og ledning til Odderøya: 68,7% Kristiansand, 18,8% Søgne og 12,5% Songdalen. Andelen til Kristiansand er lavere her fordi dette gjelder avløpet bare fra Vågsbygd og Flekkerøy mm. i Kristiansand.

[37] Ottar Kleppe er tidligere økonomisjef i kommunal sektor. Han ble anbefalt av Telemarksforskning. Kleppe holder bl.a. kurs i selvkostregelverket for kommuner, og utfører oppdrag for Telemarksforskning.

- Andre kostnader som gjelder hele dagens kommune er delt forholdsmessig mellom de tre kommunene basert på antall innbyggere, med 83,6% Kristiansand, 10,3% Søgne og 6,1 % Songdalen.

Eksempler på noen store kostnader med fordelingsprinsipp:

- Driftskostnader for Rossevann vannverk er lagt i sin helhet til Kristiansand kommune.
- Kapasitetsøkning for Rossevann vannverk og ny reservevannforsyning sammen med Lillesand ved utbygging av Grimevann vannverk er i modell 1 begge vurdert til å være felles for de tre kommunene, og fordelt prosentvis etter innbyggertall. I modell 2 er disse investeringene fordelt mellom bare Kristiansand og Songdalen etter innbyggertall. Søgne vil i modell 2 gå for en egen reservevannløsning, som de hadde inne i sin økonomiplan i 2019.
- Ny vannledning fra Rossevann til Tangvall er i modell 1 vurdert til å skulle dekkes inn av Søgne alene, da den sikrer supplerende vannforsyning til Søgne kommune. Dette var et pålegg fra Mattilsynet før kommunesammenslåingen. I modell 2, hvor vi forutsetter at Søgne velger å bygge eget reservevann på annen måte, så faller denne investeringen bort.

Spesielt om valg av framtidig renseløsning for Søgne og Songdalen

Det må uansett etableres en ny løsning for dagens renseanlegg i Høllen. Det er i økonomiplanen satt av 300 mill. kr til dette i perioden 2023-2026. Det pågår utredning av en løsning for å pumpe avløpet via sjøledning til Bredalsholmen og videre til Odderøya renseanlegg. Dersom det i stedet skal bygges nytt renseanlegg i Høllen, er en ramme på 300 mill. kr for lav, da totalkostnaden er grovt anslått til 500 mill. kr. I grunnlaget for gebyrvurderingene i modell 1 er det lagt inn 300 mill. kr i perioden, fordelt med 60 % på Søgne kommune og 40 % på Songdalen kommune. Det er Søgne og Songdalen kommuner som har behov for denne investeringen, og det er benyttet samme fordelingsnøkkel som blir benyttet for driftskostnader på Høllen renseanlegg.

Det er i modell 1 ikke lagt inn noen fordeling av kostnader med å eie eller «leie» kapasitet på Odderøya renseanlegg. Kostnadsberegning for sjøledning er ikke ferdig. Anslag for sjøledning og pumpestasjon i Høllen er ca. 200-250 mill. kr. Dersom man bruker samme modell som Vennesla har i dag, med å være medeier i Odderøya renseanlegg, så vil en kapasitet på 32.000 pe[38] tilsvare 20% eierandel i anlegget. Det tilsvarer i underkant av 112 mill. kr. Siden dette ikke er tilstrekkelig avklart, og modell for bidrag til Odderøya RA ikke er valgt ennå, er det i modell 1 valgt å bruke 300 mill. kr som beregningsgrunnlag for simulering av gebyrutvikling for Søgne og Songdalen. Det er heller ikke fratrukket evt. reduserte investeringskostnader eller lagt til inntekter for Kristiansand. Dette gir en viss usikkerhet i beregningen. I modell 2 er disse forutsetningene endret. Kostnadsanslaget for sjøledningen fra Høllen til Bredalsholmen er nå satt til 225 mill. kr, og i tillegg er det lagt inn 112 mill. kr til at Søgne og Songdalen kjøper

[38] pe er forkortelse for personekvivalent, og er den enheten som brukes for å angi mengde avløpsvann i forbindelse med kloakkrensing mm. Teknisk definisjon er den mengde organisk stoff som brytes ned biologisk med et biokjemisk oksygenforbruk målt over fem døgn, BOF5 , på 60 g oksygen per døgn. Personer har en del av sitt forbruk av vann og sitt bidrag av avløp der de bor, og en del på jobb eller skole. Derfor regnes en beboer som 0,8 pe, mens en arbeidsplass eller elev regnes som 0,2 pe.

20% andel av Odderøya renseanlegg. Dette medfører at Kristiansands investeringsportefølje reduseres med 100,8 mill. kr. Vennesla eier 10% av Odderøya og vil dermed også få 10% av de 112 mill. kr. tilbake. For å vise en gebyrkonsekvens av denne øvelsen er tiltaket lagt inn i 2025. Forskjellene i beregnet gebyr mellom de to modellene er drøftet i tilknytning til tabell 4.4 ovenfor.

Det er videre påpekt i diskusjonen og i intervjuer at særlig Søgne kommune på grunn av meget sterk vekst i folketallet i nyere tid, i gjennomsnitt har et nyere ledningsnett enn de gamle bydelene i Kristiansand, og at dette kan gi noe lavere kostnader til drift framover. Statsforvalteren antar at det kan være en slik effekt, men det er ikke grunnlag for å tro at denne effekten kan endre hovedbildet som er vist. Stordriftsfordelene ved å kunne fordele kostnadene på mange, vil dominere over slike effekter. Simuleringen som er utført inkluderer denne effekten fram til 2026, fordi den må ligge inne i vedtatte investeringsplaner og driftsrammer. Investeringene som nå gjøres på Tangvall er betydelige, også sammenlignet med kostnadene ved den pågående langsiktige fornyelsen av ledningsnettet i Kvadraturen.

Statsforvalteren mottok 29.12.2022 en henvendelse fra aksjonsgruppen «Vi som vil ha Søgne kommune tilbake», med kommentarer til kommunens beregninger. Vi ba kommunen kommentere dette, og deres gjennomgang har resultert i noen mindre endringer i revidert notat fra kommunen. Statsforvalteren har oppdatert figurer og tabeller i dette kapitlet med de aktuelle endringene. Men vi kan ikke se at disse mindre endringene har noen innvirkning på de generelle konklusjonene om effekten av kommunedeling vi trekker i dette kunnskapsgrunnlaget. Vi går derfor ikke nærmere inn på disse forholdene. Dersom det skal gjennomføres en virkelig deling, må selvsagt alle slike forhold avklares og gjøres nøyaktig og riktig.

4.5.5. Parkvesen inkludert landbruk

Parkvesenet har ansvar for forvaltning og drift av friområder, parker, byrom, lek, miljøbyprosjekter, gravplassdrift og naturforvaltning. Parkvesenet utfører også vedlikehold av uteområdene rundt formålsbygg, rabatter for Ingeniørvesenet, og lekeplasskontroll for skole og barnehager.

Parkvesenet skal være en aktiv deltaker i utviklingen av kommunen. Derfor anses det som viktig at Parkvesenet til enhver tid er engasjert i de kreative prosesser og planer som er på gang, og som viser hvilke muligheter for utvikling av byrom og steder.

Det er en utfordring for Parkvesenet at det ikke følger med driftsmidler med nye arealer som overtas og skal driftes av kommunen. Dette er viktige arealer som tilrettelegges for lek og rekreasjon. Eksempler er Lumber, hvor Parkvesenet overtar et nytt badeanlegg, kvartalslekeplass og skogområder for bydelen, Peisestua på Odderøya, som er et nytt stort lekeområde og ikke minst nytt stupeanlegg i Bertesbukta. Totalt for alle anleggene er økte kostnader fra 2023 på 2,522 mill. kr årlig.

For å kunne gjennomføre kommende innsparingskrav vil Parkvesenet gå gjennom driftsrutiner for eksisterende anlegg, for å vurdere om rutinene bør endres eller tjenesten

avvikles. Rutiner for etablering av nyanlegg må gjennomgås, for å få en realistisk avveining mellom ambisjonsnivå og tilgjengelige driftsressurser.

Kommunens landbrukskontor med ansvar for jord- og skogbruk, inkludert formidling av tilskuddet til klinisk veterinærvakt, er også lagt til Parkvesenet. Med om lag 3,3 årsverk fordelt på noen flere personer er dette et av de større landbrukskontorene i fylket. Arbeidet på landbruksområdet er vesentlig myndighetsutøvelse, men krever innsikt i et stort spekter av ulike ordninger og spesialiserte arbeidsoppgaver. Kommunen forvalter rundt 10 delegerte statlige tilskuddsordninger, og har forberedende oppgaver til andre statlige tilskudd forvaltet av Statsforvalteren. I tillegg kommer oppgaver innen eiendomslovgivningen knyttet til bl.a. jordlov og konsesjonslov. Kommunen hadde 2021 søknad om produksjons- og avløsertilskudd fra 137 landbruksforetak, og fordelte knapt 28 mill. kr i statstilskudd under denne ordningen. Tømmeravvirkningen i skogbruket i kommunen hadde samme år en bruttoverdi på 25 mill. kr. Tømmeravvirkningen påvirker volumet av saker under tilskudds- og skogfondsoppgavene i skogbruket.

Ser vi på fordelingen innen landbruket mellom kommunene før sammenslåingen, er fordelingen tydelig. Antall landbruksforetak i 2019 var 42 i Søgne, 51 i Songdalen og 35 i Kristiansand. Særlig nordre del av Songdalen har en betydelig melkeproduksjon og kjøttproduksjon på storfe, som medfører at denne kommunen mottok mest tilskuddsmidler før sammenslåingen med 60%. Søgne utgjorde 23% og Kristiansand 17%. De tre kommunene er noenlunde like store når det gjelder typiske «by-nære» produksjoner som bær, hest og sauehold, mens Søgne er dominerende på potet og grønnsaker. Det er få gårder som produserer svinekjøtt og egg, men de som er, ligger i Søgne.

Avvirkningen av tømmer i skogbruket i snitt for årene 2017-2019 viser at Songdalen sto for litt over halvparten av volumet, mens Søgne var minst.

Statsforvalteren har oppfattet at noen mener landbruk har blitt «borte» i dagens organisering, mens landbruksområdet var mer synlig på rådhuset, ikke minst i Songdalen før sammenslåing. Det er forståelig, og vi er enig i at fagområdet kunne blitt mer synliggjort i kommunens sentrale styringsdokumenter. Statsforvalteren vil likevel påpeke at Kristiansand med denne organiseringen har levert godt på området både før og etter 2020.

Konsekvenser av en deling

- Hoveddelen av virksomheten på Parkvesenets område må klassifiseres som tjenesteproduksjon. Størrelsen til dagens kommune gir mulighet for stordriftsfordeler i form av *effektiv tjenesteproduksjon*, og til å opprettholde og rekruttere *bred og relevant kompetanse* over tid. Dette vil bidra til å fremme de grønne interessene i kommunens planarbeid og samfunnsutvikling. En styrke ved et større apparat er muligheter til å arbeide systematisk, og ha overskudd til å utrede saker og gjennomføre utviklingsarbeid.
- Mindre kommuner vil normalt ikke ha en egen parketat, men legge oppgavene på dette området til andre deler i teknisk sektor. Det er muligheter for smådriftsfordeler knyttet til mer direkte kontakt, enklere saksgang og bedre mulighet til å være fleksibel og finne samarbeid om vedlikehold av grønne arealer på tvers av sektorer i kommunen.

- Statsforvalteren har en egen landbruksavdeling som samarbeider tett med kommunene på landbruksområdet. Vår erfaring over tid viser klart at små kommuner har betydelige utfordringer med å fylle kompetansebehovet innen landbruk, med kanskje bare 1-2 personer involvert, som også kombinerer landbruksoppgavene med andre oppgaver. Landbruksoppgavene har begrenset volum, men stor kompleksitet, og krever kompetanse innen et bredt spekter av enkeltoppgaver.
- En splitting av dagens fagmiljø innen landbruk tilbake til 2 eller 3 kommuner vil være negativt for rettsikkerhet, kapasitet og kvalitet i myndighetsutøvelsen på landbruksområdet. Her som ellers er interkommunalt samarbeid et mulig tiltak for å motvirke ulempen.

4.5.6. Plan og bygg

Dette området har i hovedsak ansvar for byggesaker og reguleringsplaner. Plan og bygg har 76 ansatte fordelt på tre enheter. Kommunalsjefområdet forvalter flere lovverk, men mesteparten av sakene blir behandlet etter plan og bygningsloven, matrikkelova og eiendomsskattelova. Kommunalsjefområdet omfatter også geodata, eiendomsdanning og forvaltningsansvar for kommunens kart- og planarkiv. Kommunalsjefområdet innstiller sine saker til by- og stedsutviklingsutvalget, som har vedtaksmyndighet i byggesaker og innstillingsmyndighet for bystyret i plansaker.

Den største utfordringen for Plan og bygg fremover vil være å håndtere uforutsigbarhet med hensyn til tilgang på saker. Det meste av aktiviteten er knyttet til plan-, bygge- og delesaker, inklusiv oppmåling og seksjonering. Klima- og naturkrisen peker klart i retning av at kravene til kommunen vil skjerpes, med et stadig økende ansvar for å håndtere klimarisiko, klimatilpasning og hensyn til naturkvaliteter og økosystemtjenester i plan- og byggesaksbehandlingen. Manglende geoteknisk kompetanse koster kommunen relativt store beløp, samtidig som det er et stort etterslep i innrapportering av geotekniske undersøkelser. Tilgangen på denne kompetansen er begrenset og Plan og bygg har ikke lykkes i å få ansatt egen geotekniker.

Prøveprosjektet med å benytte MinSide/MinEiendom i forbindelse med omtakseringsprosjektet for eiendomsskatten har fungert bra, og enheten ser for seg at portalen med videreutvikling kan forbedre informasjon til og fra innbyggerne. Plan og bygg har som hovedmål å redusere saksbehandlingstiden for plan- og byggesaksbehandlingen.

Dette området har i hovedsak ansvar for byggesaker og reguleringsplaner, og er viktig for innbyggerne og har ofte mye politisk fokus. Området var nokså likt organisert i de gamle kommunene, men Songdalen fikk geodatatjenester gjennom samarbeid med Søgne.

Konsekvenser av en deling

- Hoveddelen av virksomheten på området plan og byggesaksbehandling er myndighetsutøvelse. Dette er et typisk område hvor størrelsen til dagens kommune gir mulighet for stordriftsfordeler i form av *effektiv tjenesteproduksjon* gjennom bl.a. spesialisering, og ressurser til å rekruttere og opprettholde *bred og relevant kompetanse* over tid. Det er derfor interessant å merke seg at selv dagens kommune

sliter med å rekruttere viktig spesialkompetanse som geotekniker, og dette blir neppe lettere etter en deling av kommunen.
- Størrelse er også relevant i forhold til rammene for å ivareta *rettsikkerheten* i saksbehandlingen på dette området. Et større system vil normalt bidra til *tilstrekkelig distanse*, og det større fagmiljøet legger til rette for høy kvalitet og kompetanse på spesialområder, likebehandling og riktige avgjørelser basert på relevant og faglig solid beslutningsgrunnlag.
- Størrelse er også relevant for kommunens leveranser på planområdet, særlig knyttet til oppfølging av nasjonale retningslinjer og forventninger til arealplanlegging, og oppfølging av nasjonale krav til konsekvensutredninger og klarlegging av planvirkning. Det er en klar trend at kommunenes bestiller-kompetanse og kompetanse på nødvendig faglig kvalitetssikring av utredninger, øker med kommunestørrelse. Vår erfaring er at manglende utredninger og faglig svake utredninger som legges til grunn for planforslag, gir uønsket ekstra belastning på regionale myndigheter i planprosessene, og ofte medfører mindre smidige planprosesser.

4.5.7. Eiendom

Beskrivelsen av dette området er direkte hentet fra kommunens økonomiplan 2023-2026, med bare minimal redigering fra vår side. Statforvalterens kommentarer gis i slutten av delkapitlet.

Kommunalsjefområdet Eiendom har 329 ansatte og er inndelt i 3 hovedansvarsområder.

Boligenheten har ansvar for å fremskaffe utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Alle boliger tildeles av Helse og mestring etter søknad om kommunal bolig. Boligenheten står for vedlikehold og drift av boligene inkludert tekniske anlegg, samt sørger for kontraktskriving og forventningsavklaring med beboerne før innflytting. Enheten har ansvar for ca. 2 100 boliger. Om lag 860 av boligene eies i dag av kommunale boligstiftelser, men administreres av boligenheten på vegne av stiftelsene. Regjeringen har fremmet et lovforslag for Stortinget hvor kommunene kan søke om oppløsning av kommunale boligstiftelser og at boligene tilbakeføres til kommunen.

Byggservice er en ren produksjonsenhet med både byggdrift og renhold innenfor ansvarsområdet. Tjenester som vaktmester, teknisk drift, øvrige håndverkstjenester og renhold, leveres til eget kommunalsjefområde og til øvrige tjenesteområder i kommunen. Byggservice har også ansvar for energioppfølging og energistyring av kommunes formålsbygg, inkludert gjennomføring av ENØK tiltak.

Bygg og eiendomsforvaltning omfatter prosjektledelse og byggeledelse av kommunens byggeprosjekter, drift- og vedlikehold av kommunens bygg, og ansvar for alle kommunale småbåthavner. I tillegg har enheten ansvar for vakt- og sikkerhet (innbrudds- og heisalarmer, kameraovervåkning mm.), samt kommunens tilfluktsrom og oppfølging mot sivilforsvarstjenesten.

Innføring av nytt forvaltning-, drifts- og vedlikeholdssystem (FDV system) har betydd en omlegging av arbeidsrutiner for hele kommunalsjefsområdet. Implementering og utrulling av systemet har pågått siden 2020, og det vil fremover fortsatt være viktig å utvikle systemet og nye arbeidsrutiner. På den måten vil en kunne oppnå ønsket effekt med en mer effektiv samhandling og bedre datakvalitet og dokumentasjon.

Den kommunale boligmassen er ikke tilstrekkelig tilpasset til brukergruppene og har til dels et betydelig vedlikeholdsetterslep. Dette bidrar til å svekke måloppnåelsen på det boligsosiale feltet, samtidig som det bidrar til å forringe kommunens eiendomsverdi ved at boligmassen forfaller. For Eiendom vil det være en viktig utfordring de nærmeste årene at en i samarbeid med Helse og mestring, jobber for at boligmassen blir bedre tilpasset til brukernes behov og at det utføres tilstrekkelig vedlikehold. Det kan en oppnå med prioritering av midler til dette arbeidet. Særlig utfordrende er det å sikre areal og tilpasse og utvikle eksisterende boligmasse, til innbyggere som trenger botilbud med hensiktsmessig beliggenhet tilpasset deres behov. By og stedsutvikling opplever sammen med Helse og mestring, at dette er et krevende arbeid, også med tanke på at bo- og nærmiljø skal ivaretas på en god måte.

Deler av kommunens formålsbygg og utleiebygg har et betydelig vedlikeholdsetterslep. Situasjonen er forverret etter kommunesammenslåingen og oppleves som kritisk for en del av bygningsmassen, hvor det ikke er midler til planlagt vedlikehold, og heller ikke tilstrekkelig midler til drift, som for eksempel tilsyn. I økonomiplanen er det lagt inn en mindre bevilgning som vil bidra til å bedre situasjonen noe.

Ved etablering av den nye kommunen var det tre ulike driftsorganisasjoner som skulle samles til en ny organisasjon. Det var ulikheter i hvordan ansvarsfordelingen var mellom ulike enheter i kommunene, forskjeller i kultur og ulike forventning om hvilke tjenester som leveres. Dette har tatt tid å harmonisere i den nye kommunen, blant annet på grunn av pandemien. For Byggservice er det avgjørende å avklare nivået på tjenestene som skal leveres, slik at dette gjøres mest mulig likt i hele organisasjonen. Målet er at dette kan organiseres mest mulig effektivt og håndteres innenfor vedtatte rammer.

Her slutter den direkte gjengivelsen av kommunens egen fremstilling. Vi går ikke dypt inn i dette området, men har noen vesentlige kommentarer.

Konsekvensene av en deling

- Hoveddelen av virksomheten på kommunalsjefområdet Eiendom er tjenesteproduksjon. Enheten forvalter store økonomiske verdier i boligmasse mm., og dette er omtalt i økonomidelen i kapittel 7, inkludert hvordan deling vil kunne slå ut.
- Boligmassen er også viktig for kommunens arbeid med boligsosialt arbeid under Helse og mestring.
- Dette området har mange ansatte ute i bydelene, som arbeider med renhold, drift og vedlikehold av bygningsmasse mm. Som det går fram av siste avsnitt i tekstutdraget ovenfor, medførte etablering av den nye kommunen i 2020 at tre ulike driftsorganisasjoner skulle samles til en ny organisasjon. Statsforvalteren har fått høre om denne problemstillingen både i innspillsmøtene med eksterne, og i intervjuer med tillitsvalgte og med ledergruppen. Det er tydelig at overgangen til den store kommunens endrede og mer byråkratiske organisering og rutiner ikke har vært

enkel for de ansatte i de to små kommunene. Det har vært overgangsproblemer, og den nye kommunens systemer fungerer ennå ikke godt på alle områder. Pandemien har bremset arbeidet med å innføre nye rutiner og utvikle felles kultur. Dette er et område hvor de tidligere smådriftsfordelene i Søgne og Songdalen oppleves store og tydelige av mange ansatte, med mer fleksibilitet på tvers og korte beslutningslinjer. Vi har også fått høre at når delingssaken nå er kommet opp, i seg selv bidrar til å sette videre interne prosesser på vent inntil spørsmålet er avgjort. Statsforvalteren anerkjenner at det er utfordringer på dette området. Vi antar at det er mulig å gjøre grep for å løse mange av utfordringene også innenfor dagens kommune, dersom det ikke skulle bli en deling av kommunen.

4.5.8. Klima og arealutvikling

Klima og arealutvikling har et overordnet ansvar for kommunens fysiske utvikling, og er kommunens kompetansesenter for by, areal- og eiendomsutvikling, klima, miljø og transport. Kommunalsjefområdet jobber strategisk og områdeovergripende i et langsiktig perspektiv, ofte i nettverk og med eksterne samarbeidspartnere.

Kommunalsjefområdet består av tre enheter. Areal- og transportenheten har hovedansvar for overordnet arealplanlegging, med kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner, og transport og samferdsel, inkludert ATP-samarbeid og byvekstavtale. Miljøvernenheten har ansvar for kommunens arbeid med klima og miljøvern. Klimaarbeidet omfatter blant annet kommunens klimastrategi og klimaregnskap- og budsjett. Miljøvernarbeidet omfatter tilsyn, spredte avløp, overvåking av luftkvalitet, kampanjer og forurensning. Analyse- og eiendomsutviklingsenheten har ansvar for å sikre eiendommer for kommunale formålsbygg og boligprosjekter, kjøp og salg av kommunal eiendom, porteføljestyring og strategisk eiendomsutvikling, for å understøtte kommunens arealpolitikk.

Hovedprioriteringene på området er å sikre en bærekraftig arealstruktur og utbyggingsmønster gjennom arbeidet med kommuneplanens arealdel og en eventuell byvekstavtale, og bidra til reduksjon av klimagassutslipp gjennom arbeid med strategier, handlingsplaner, prosjekter og konkrete tiltak. I tillegg må kommunen håndtere konsekvensene av klimaendringer. By- og stedsutvikling har mange store prosjekter som handler om tilrettelegging for å håndtere et våtere klima i årene fremover. Arbeidet består både i å øke kapasitet på bortledning av regnvann i eksisterende områder, dimensjonere riktig i nye områder og ved fortetting. En annen side ved håndtering av klimaendringer er økt fokus på ras. Det er behov for å øke kunnskapen om ras, og gjøre tiltak for å forebygge at det skjer der vi vet at det er risiko. Statsforvalteren har pekt på at Kristiansand kommune ikke har noen geologisk eller geoteknisk kompetanse. Kommunen vil trolig ha en stor fordel ved å tilknytte seg slik kompetanse, og samtidig vil en slik ressurs bedre kunne koordinere arbeidet med klimatilpasning. Kommunen har lagt inn to stillinger med geoteknisk kompetanse i perioden.

Denne egne enheten for Klima- og arealutvikling er et viktig eksempel på at den store kommunen kan samle fagmiljø og spesialkompetanse på avgjørende viktige oppgaver, som mindre kommuner ikke vil ha samme mulighet til. Statsforvalteren vurderer at det

omfattende og systematiske arbeidet Kristiansand nå gjør i forhold til oppfølging av alle FNs bærekraftsmål, og for arealbruk og klimagassutslipp spesielt, er viktig og nødvendig i møte med alvorlige og presserende problemer for samfunnet vårt. Det omfattende avsnittet i økonomiplanen med klimabudsjett mm. er et synlig resultat av dette arbeidet. Det er videre lagt ned i området 15-20 årsverk i arbeidet med forslaget til ny felles kommuneplanens arealdel for den nye kommunen, som i større grad enn før tar hensyn til klimamål og natur, gjennom systematisk arbeid.

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. En deling vil kunne bremse dette arbeidet. 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. Særlig for Songdalen vil kommunestørrelsen være en faktor som gjør det vanskelig å sikre relevante og velkvalifiserte fagmiljøer innen arealplanlegging, klima- og natur, bærekraft og teknisk sektor.

Kravene til planfaglig kompetanse i kommunene blir sterkere over tid, med stadig flere og mer omfattende planer, større krav til konsekvensutredninger av planene, og til kunnskapsgrunnlaget for planarbeidet. Dette er nødvendig for at utviklingen skal bli mer bærekraftig.

I høringsuttalelse til «Strategi for omstilling av Kristiansand til et bærekraftig Lavutslippssamfunn» i brev datert 31.08.2022 sier Statsforvalteren i Agder:

> *«Kristiansand kommunes strategi for omstilling av Kristiansand til et bærekraftig lavutslippssamfunn er etter vår vurdering en svært god og gjennomarbeidet strategi. Strategien er ambisiøs og konkret, har gjennomtenkte satsingsområder og kommunen har gjort et forbilledlig arbeid med å kvantifisere effekt av ulike tiltak. På denne måten kommer omfanget og kompleksiteten av omstillingen som en kommune som Kristiansand må igjennom, tydelig frem. Konkretiseringen og kvantifiseringen er svært viktig for å kunne sette i verk rett tiltak til rett tid. Dette gjør det mulig å følge opp utviklingen år for år, og treffe de vedtak som viser seg nødvendige for å oppnå den ønskede effekten.*
>
> *Av strategien fremgår at det er de «radikale» tiltakene som gjør vei i vellinga. Som strategien tydelig understreker, må det allerede nå jobbes med løsningene og tiltakene som skal utløse de større utslippsreduksjonene i siste halvdel av 2020-tallet. Uten de radikale tiltakene, forblir utslippsmålene uoppnåelige. Selv om Kristiansand kommunes klimamål overoppfyller de nasjonale klimamålene, er vi som nasjon avhengige av de som går foran; de som viser vei mot lavutslippssamfunnet vi har forpliktet oss til å være innen 2050. Dette bør komme tydelig frem i kommunens klimakommunikasjon, særlig overfor beslutningstagere.*
>
> *Strategien peker også på viktigheten av å arbeide tverrfaglig; å engasjere alle deler av organisasjonen og samfunnet. Vi oppfatter at Kristiansand har en god rigg for dette, og tenker helhet i sitt klima- og bærekraftsarbeid. Riksrevisjonen påpekte i sin evaluering av den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene i 2020 at manglende tverrfaglighet og avklaring av målkonflikter på overordnet nivå, er hovedutfordringer i Norges oppfølging av bærekraftsmålene. Sviktende forankring i hele bredden av en organisasjons ledergruppe er*

fremdeles utfordringer vi må jobbe med, også på kommunalt nivå. Klimaledelse, slik Kristiansand har innført, er en god tilnærming til å håndtere disse utfordringene.»

4.5.9. Oppsummering

By- og stedsutvikling omfatter flere og viktige deler av kommunens virksomhet. Her foregår en omfattende tjenesteproduksjon, men også viktig myndighetsutøvelse. Det er mange gode eksempler i sektoren på at størrelsen til dagens kommune gir viktige muligheter og fordeler gjennom større fagmiljøer, faglig bredde og nødvendig spisskompetanse. Dette gjelder i stor grad sentrale staber og fagmiljø som er stedsuavhengige, og arbeider for hele kommunen. For driftsapparatet ute i kommunen, som til dels er stedsavhengig, er det også meldt at ulempene ved det større og mer byråkratiske systemet er tydelige.

Oppsummert er de viktigste konklusjonene fra dette kapitlet om konsekvensene av å dele kommunen:

- I alle kommunalsjefområdene i denne sektoren er det viktig å ha et relevant fagmiljø, hvor man kan drøfte saker, 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.
- 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 regionsenterkommunen 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.
- Dagens kommune har en størrelse som både behov og mulighet for å organisere flere enheter enn det som er vanlig i mindre kommuner. Organisering av kontroll, tilsyn og ulovlighetsoppfølging som egne funksjoner blir normalt betraktet som en klar fordel for effektivitet og rettsikkerhet. Delingen mellom Klima- og arealutviklingsenheten som har overordnet planlegging, og Plan- og byggesaksenheten som har reguleringsplaner, kan også skape samordningsbehov. De aller fleste planforslag er private reguleringsplanforslag, og delt fagmiljø kan gi tillegg til utfordringen med å sikre at disse gir en utvikling i tråd med strategiene i den overordnede planleggingen.

- Etablering av den nye kommunen i 2020 medførte at tre ulike driftsorganisasjoner med ansatte ute i bydelene, som arbeider med renhold, drift og vedlikehold av bygningsmasse mm. skulle samles til en ny felles organisasjon. Statsforvalteren har fått bekreftet både fra tillitsvalgte og ledelsen at denne overgangen til den store kommunens endrede og mer byråkratiske organisering og rutiner ikke har vært enkel. Det har vært overgangsproblemer, og den nye kommunens systemer fungerer ennå ikke godt på alle områder. Pandemien har bremset arbeidet med å innføre nye rutiner og utvikle felles kultur. Dette er et område hvor de tidligere smådriftsfordelene i Søgne og Songdalen oppleves store og tydelige. De to små kommunene hadde åpning for mer fleksibilitet på tvers mot oppgaver som stell av grøntanlegg mm., direkte samarbeid og korte beslutningslinjer. Statsforvalteren

anerkjenner at det utfordringer på dette området. En deling vil gi muligheter for å ta ut slike smådriftsfordeler. Vi antar imidlertid også at det er mulig å løse mange av de stordriftsulempene som er påpekt innenfor dagens kommune, dersom det ikke skulle bli en deling av kommunen.

Spesielt om vann- og avløpsgebyr:

- Vår presentasjon av status og politikk på området avløpsrensing viser at gebyrene etter alt å dømme vil stige merkbart i alle kommuner i årene framover.
- Simuleringen av vann- og avløpsgebyrene i økonomiplan-perioden 2023 – 2026 viser at den isolerte virkningen av å dele kommunen er økte vann- og avløpsgebyrer i Søgne og Songdalen, mens gebyrene i Kristiansand påvirkes relativt lite.
- Det er selvsagt usikkert hvordan VA-gebyrene vil utvikles på lengre sikt etter 2026, men de fleste signalene på området tyder på at (i) kostnadene på feltet vil fortsette å øke i alle kommuner, og at (ii) det er klare stordriftsfordeler i sektoren.
- Usikkerhet knyttet til nye rensekrav, tilpasning til klimaendringer og økte byggekostnader drar i retning av økende gebyrnivå, og mest sannsynlig en større økning i de mindre kommunene enn de større.
- Kommunestyrenes muligheter til å påvirke framtidig gebyrnivå er begrenset. Det er mulig å senke gebyrene gjennom å dekke kostnader fra kommunens budsjett, men dette skjer da i konkurranse med allerede pressede budsjetter innen helse og oppvekst. Ambisjonsnivået i sektoren er i stor grad styrt av statlige krav med tidsfrister. En ny Søgne og ny Songdalen kan velge å ikke være med på noen av tiltakene for å sikre reserveløsninger for drikkevannsforsyning, med den risiko og/eller behov for alternative tiltak som dette eventuelt innebærer. Simuleringene her er foretatt med den antatt billigste løsningen for avløpsrensing totalt sett, som er å overføre alt avløpet fra Søgne og Songdalen til Odderøya for rensing der. Alternativet med å bygge eget renseanlegg i Høllen vil mest sannsynlig øke gebyrene i de to kommunene ytterligere, spesielt dersom dette anlegget også får pålegg om nitrogenrensing.

Statsforvalteren i Agder

Kommunen som samfunnsutvikler

Dette er kapittel 5 i hovedrapporten

Innholdsfortegnelse

5. Konsekvensene av en deling for kommunen som samfunnsutvikler 4

5.1. Kommunenes rolle som samfunnsutvikler 4

5.2. Kristiansand kommunes arbeid med samfunnsutvikling 5

5.3. Betydningen av Kristiansand som storby 8

5.4. Eksterne uttalelser relatert til Kristiansands rolle innen samfunnsutvikling 9
5.4.1. Region Kristiansand Interkommunale politiske råd 9
5.4.2. Agder fylkeskommune 10
5.4.3. NHO Agder 12
5.4.4. Næringsforeningen i Kristiansand 13
5.4.5. Kvadraturen Gårdeierforening og Kvadraturforeningen 14
5.4.6. Universitetet i Agder 15
5.4.7. Sørlandet sykehus HF 16
5.4.8. Statens vegvesen 17

5.5. Konsekvenser av en kommunedeling 18
5.5.1. Status og utfordringer framover uten deling 18
5.5.2. Konsekvenser av en deling 19

Oppsummering av kapittel 5

Statforvalterens vurdering av konsekvenser av å dele kommunen

- Et vedtak om deling vil medføre betydelig risiko for at kommunens organisasjon blir mer innadvendt i delingsperioden, og mindre grad i stand til å være aktiv i sin regionale utviklingsrolle.
- Agder er nå er 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 ikke vil 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.

5. Konsekvensene av en deling for kommunen som samfunnsutvikler

5.1. Kommunenes rolle som samfunnsutvikler

Arbeidet med samfunnsutvikling er som beskrevet i kapittel 1, en av de fire hovedoppgavene norske kommuner har, sammen myndighetsutøvelse, tjenesteyting, samt å være lokaldemokratisk arena. 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. Det er lagt til rette for satsing på kommunens utviklingsrolle gjennom flere statlige programmer og prosjekter de senere årene.

De grunnleggende oppgavene innen dette feltet, som alle kommuner skal utføre, er arealplanlegging, næringsutvikling og samhandling med andre aktører.

- Kommunene skal gjennom planer og tiltak skape helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. Lovgrunnlaget er først og fremst plan- og bygningsloven, der kommunens rolle som ansvarlig for arealdisponeringen innenfor kommunens grenser er helt sentral. I tillegg kommer krav i særlovgivningen, for eksempel folkehelseloven og naturmangfoldloven. Det skal i planleggingen legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal vurderes.
- Mye av den kommunale innsatsen for samfunnsutvikling skjer på områder der den lokale friheten stor. Kommunene er nærmest på innbyggerne og har gjennom sin lokalkunnskap gode forutsetninger for å være førstelinje for bedrifter, gründere, samfunnsentreprenører og ildsjeler. I dette arbeidet må kommunene ha god henvisningskompetanse, oversikt over hva de ulike virkemiddelaktørene kan bidra med og slik gi effektiv veiledning til dem som trenger det. I tillegg ligger det i denne rollen en lederoppgave for kommunene gjennom å mobilisere, utløse og støtte opp lokale initiativ innen bl.a. stedsutvikling, inkludering og omdømmebygging.
- I både små og store kommuner er samarbeid viktig i utførelsen av samfunnsutviklerrollen. Aktører kommunen har kontakt og samarbeid med, er innbyggere, lag og organisasjoner, næringsliv og kompetansemiljøer i kommunen, men også ulike aktører på regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Samarbeidet dreier seg om arenabygging, dialog, medvirkning, samarbeid, nettverksbygging og etablering av partnerskap. Plan- og bygningsloven slår videre fast at planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.

For en stor kommune som Kristiansand har en ny side ved samfunnsutvikler-rollen blitt tydelig i det siste. Det er rollen med å bidra til omstilling og nye løsninger i møte med de store utfordringene vi står overfor som samfunn, med demografiske endringer («eldrebølge»), klima- og naturkrise, og synkende oljeinntekter. Disse utfordringene er nå akutte, og omstilling må skje. 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 arbeidskapasitet til å møte disse oppgavene på egenhånd, og samarbeid der de store leder an synes nødvendig.

De samfunnsmessige hensyn som kommunen skal ivareta kan da oppsummeres som:

- Helhetlig ivaretakelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn.
- Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet.
- Utviklingskraft i møte med utfordringsbilde og omstillingsbehov.

For å kunne fylle disse oppgavene, må kommunene ha både tilstrekkelig fagkompetanse og kapasitet. I en tett sammenvokst byregion hvor befolkningens hverdagsregion dekker flere kommuner, vil en effektiv areal- og samfunnsplanlegging lettere kunne skje på regionnivået enn bare i den enkelte kommune.

5.2. Kristiansand kommunes arbeid med samfunnsutvikling

I arbeidet med å bygge en ny kommune ved sammenslåingen i 2020, var et av grepene etableringen av et nytt stabsområde for Samhandling og innovasjon. Dette grepet er konkretiseringen av et gjennomgående ønske om å skape en utviklingsorientert og lærende organisasjon. Arbeidet med samfunnsutvikling angår de fleste deler av kommunens apparat, og tunge oppgaver innen arealplanlegging og klimabudsjett mm. ligger i teknisk sektor, jf. kapittel 4.5.7. Vi vil i det følgende gå gjennom virksomheten innenfor stabsområdet Samhandling og innovasjon, basert på kommunens økonomiplan 2023-26, og deretter drøfte hvordan dette vil bli påvirket av en eventuell deling av kommunen.

Samhandling og innovasjon har i dag overordnet ansvar for kommunens arbeid med samfunnsutvikling og bærekraftig utvikling internt og eksternt. Det innebærer et ansvar for kommunens næringsavdeling, kommuneplanens samfunnsdel, planstrategien, digitalisering og forskning. Området er en spesialisert utviklingsavdeling som bidrar aktivt i andre stabs- og tjenesteområder som pådriver for innovasjon, fornying, forenkling og forbedring av kommunale tjenester. I tillegg mobiliserer området ressurser til å nå felles mål både lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt.

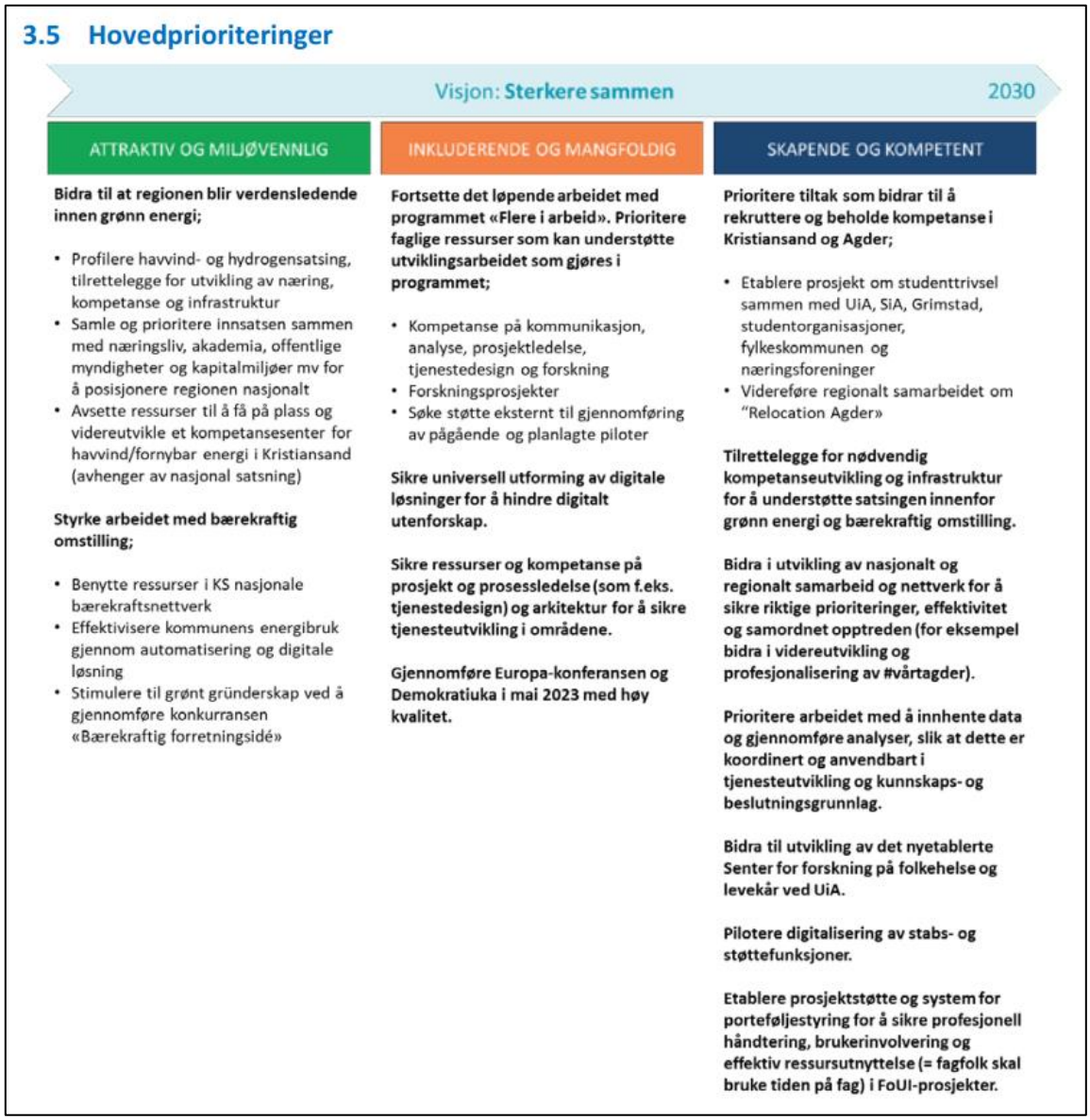
Samhandling og innovasjon er organisert i fire kommunalsjefområder; Business Region Kristiansand, Digitalisering, Forskning og innovasjon og Strategi. Pr. september 2022 har området 29 årsverk og i tillegg noen prosjektstillinger hvor flere er eksternt finansiert. Samhandling og innovasjon knytter også til seg traineer og studenter i praksis. Business Region Kristiansand er en ordinær del av kommunens organisasjon med egen kommunalsjef, og utgjør kommunens næringsenhet. Som navnet antyder har enheten fått en noe friere stilling enn vanlig.

Området innehar kompetanse og oppgaver som beskrevet under.

- Analyse: Framstiller og formidler analyser for alle kommunens fagfelt (for eksempel behovsprognoser for barnehager og sykehjem og kunnskapsgrunnlag for kommuneplanens arealdel).
- Planarbeid: Ansvar for kommuneplanens samfunnsdel, herunder å styrke sammenhengen mellom mål i kommuneplanen, øvrige tematiske planer og prioriteringer i økonomiplanen. Koordinerer områdenes planfaglige ressurser.

- Internasjonalt: Rådgivning til alle områdene knyttet til deltakelse i EU-programmer og andre nasjonale og internasjonale finansieringskilder, ansvar for strategisk utvikling av Kristiansands internasjonale nettverk og partnerskap, koordinering av ledelsens delegasjoner fra og til utlandet mv.
- Bærekraft: Arbeider med institusjonalisering av bærekraftig utvikling i kommunen, gjennom «bærekraftledelse», helhetlig planverk og virksomhetsstyring.
- Digitalisering: Fremmer fornyelse, forenkling og forbedring av kommunens tjenester med digitale virkemidler.
- Innovasjon: Bidrar til å utvikle kommunens innovasjonsevne i tett samarbeid med øvrige områder og relevante eksterne samarbeidspartnere. Ivaretakelse av prosjektledelse i flere innovasjonsprosjekter.
- Forskning: Bindeledd mellom kommunens tjenester og akademia. Deltar i samarbeid med fagfeltene i kommunen gjennom hele forskningsprosessen – fra søknad om forskningsmidler til gjennomføring av prosjekt.
- Prosjekt og prosessledelse: Veiledning og bistand i prosess og prosjektledelse, både i utviklingsprosjekter og planprosesser.
- Samhandling og samfunnsutvikling: Ansvar for lederfora på tvers av områdene. Bidrar til å profesjonalisere ekstern samhandling. Støtter kommunedirektøren og kommuneledelsen i utøvelsen av deres roller/oppgaver på regionale og nasjonale arenaer.
- Næring: Arbeider med næringsutvikling gjennom politiske saker, rådgivning til ledelsen, fremskaffelse av kunnskapsgrunnlag, plansaker, bærekraftig omstilling, samarbeidsprosjekter med næringslivets aktører, bedriftsetableringer, profileringsarbeid mv.

Figur 5.1 viser oversikt over de prioriterte arbeidsoppgavene i stabsområdet Samhandling og innovasjon, slik det er fremstilt i kommunens økonomiplan 2023-2026.



Figur 5.1: Oversikt over de prioriterte arbeidsoppgavene i stabsområdet Samhandling og innovasjon. Kilde: Kommunens økonomiplan 2023-2026.

I innledende kapittel om samfunnsutviklingen i forslaget til økonomiplan 2023-2026 vurderer kommunen at *«Agder og Kristiansand har gått fra å ha et mål om å være ledende i utviklingen innenfor energi og det grønne skiftet, til og faktisk nå å innta denne posisjonen. Gjennom sommeren 2022 har det falt på plass fremtredende prosjekter i nesten alle segmenter innenfor fornybar energi, lagring og CO2 fangst. Dette gir oss et unikt utgangspunkt for mulig vekst.»*

I presentasjonen av stabsområdet lenger ute i økonomiplanen, går det fram at Business Region Kristiansand derfor må prioritere større ressurser til dette arbeidet i en periode, for å utnytte mulighetsrommet mens det er der. I kombinasjon med nedbemanning og innsparinger medfører dette at andre næringsutviklingsaktiviteter må nedprioriteres. Kommunen informerer samtidig om at nøkkelpersoner i Samhandling og innovasjon vil være

sentrale i arbeidet både fram mot et en avklaring om deling skal skje, og i gjennomføringen av en eventuell deling. Disse ressursene tas fra utviklingsarbeidet. Enheten har allerede i størrelsesorden et halvt årsverk på delingssaken i 2022.

I mindre kommuner er ofte næringsutviklingsarbeidet en deltidsstilling, eller en oppgave for ordføreren. I Kristiansand kommune har storbyrollen gjort at mindre kommuner kan hekte seg på et større og samlende innovasjonsarbeid. Eksempelvis har Birkenes kommune bare en person ansatt innen næringsutvikling, og denne medarbeideren er nå del av Business Region Kristiansand, og enheten utfører næringsarbeidet også for Birkenes kommune.

5.3. Betydningen av Kristiansand som storby

Kristiansands posisjon som regionhovedstad er belyst i kapittel 2 både i geografi-perspektiv og i oversikten over interkommunalt samarbeid. Kommunens relativt nye rolle som fullverdig deltaker i KS Storbynettverk, verdien av dette for landsdelens kontakt og innflytelse på nasjonalt nivå er også belyst. I en fersk underveis-rapport fra et pågående forskningsprosjekt hos NORCE, om hvordan storbyenes rolle kan utvikles og bidra til å opprettholde generalistkommunesystemet, er de foreløpige kartleggingene oppsummert slik på side 18[1]:

> *«Et hovedspørsmål i prosjektet er hva som kjennetegner storbyenes rolle i det interkommunale landskapet. Et hovedtrekk ved samtlige storbyer i undersøkelsen er at de inntar ledende roller i regionen. De er vertskommuner, ledere, hovedaksjonærer og bidrar i større grad enn de mindre kommunene med kompetanse og administrativ støtte i samarbeidene. Kartleggingene viser altså at storbyene har ledende roller både for å drive og utvikle det offentlige tjenestetilbudet, samt i samfunnsplanlegging og i politisk samhandling.*
>
> *Som vist i kap. 2.4, deltar de store og sentrale kommunene i større grad enn andre kommuner i ordninger som har til hensikt å utvikle nye nasjonale løsninger som andre kommuner senere kan ta i bruk. Storbyene kan trolig spille en sterkere rolle nå det gjelder spredning av innovasjoner slik at disse kan implementeres og tas i bruk av andre kommuner.*
>
> *Selv om storbyene inntar ledende roller i samhandling med sine respektive omlandskommuner, finner vi relativt store forskjeller mellom storbyene når det gjelder omfang og organisering av det interkommunale samarbeidet. Kristiansand og Trondheim utmerker seg med svært omfangsrikt interkommunalt samarbeid i form av nettverk som fokuserer på å skape oversikt over og bygge broer mellom fag og sektorer, mens dette er noe vi mindre grad finner i Bergen, Tromsø og Bærum.*
>
> *Kristiansand kjennetegnes av å inngå i flerfunksjonelle samarbeid både med nabokommunene og alle kommunene innenfor fylkesgrensene. Gjennom det*

[1] Blåka, Sara, Brandtzæg, Bent Aslak, Leknes, Einar og Magnussen, Erik, 2022: Innledende kartlegging av storbyenes rolle i generalistkommunesystemet. Foreløpige funn oktober 2022. NORCE og Telemarksforskning.

interkommunale regionrådet, Region Kristiansand, skal de fremme politiske saker med felles interesse for kommunene i Kristiansandsregionen og jobbe for å samordne det interkommunale samarbeidet mellom kommunene. Både regionrådet og nettverksstrukturen Vårt Agder har en tydelig samordnende ambisjon. Det vil si at samarbeidet ikke kun fokuserer på utvikling av nye prosjekter, men også på å skape oversikt og samordning mellom eksisterende samarbeid og fagfellesskap. Kristiansand fremstår ved sine ledende verv i disse nettverkene som en motor for regional utvikling og interkommunal samordning innad og mellom fagområder.»

Sitatet fra NORCE belyser rollen som regional motor på en god måte, og hvordan Kristiansand agerer sett i en nasjonal sammenheng.

Inntektssystemutvalget la fram sin utredning i august 2022. Vi tar her med et sitat fra innstillingen som viser hvordan utvalget vurderer Kristiansands rolle som senterkommune:

> *«Etter utvalgets vurdering kan det være grunn til å tro at storbyene har ekstrakostnader knyttet til landsdelssenterfunksjonen, som ikke kompenseres gjennom inntektssystemet. Rollen som motor, samfunnsutvikler og tjenesteleverandør for omkringliggende kommuner er spesielt kjennetegnende for landsdelssentrene, og dette taler for et ekstra tilskudd til disse kommunene. Utvalget mener at Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand kan anses som landsdelssentre, og dermed kan kvalifisere for et særskilt landsdelssentertilskudd.»* Kilde: Inntektssystemet for kommunene, NOU 2022:10, s. 218.

5.4. Eksterne uttalelser relatert til Kristiansands rolle innen samfunnsutvikling

Det er kommet uttalelser og innspill til arbeidet med kunnskapsgrunnlaget fra ulike aktører. Vi vil her referere de innspillene som tydelig tar opp temaer knyttet til Kristiansands arbeid med samfunnsutvikling i vid forstand. Dette er innspill fra fylkeskommunen, næringslivet og offentlige etater. Innspillene fra aksjonsgrupper, frivilligheten og enkeltpersoner mm. tar i liten grad opp disse aspektene, og disse er derfor omtalt i andre kapitler. Innspillene i sin helhet er tilgjengelig via vår nettside.

5.4.1. Region Kristiansand Interkommunale politiske råd

Region Kristiansand består av kommunene Birkenes, Iveland, Kristiansand, Lillesand, Lindesnes og Vennesla. Regionen har omtrent 55 % av Agders innbyggere i sine kommuner. Regionrådet består av ordførere (med stemmerett) og kommunedirektører i de seks kommunene, og med fylkesordfører og fylkeskommunedirektør som observatører. Innspillet til Statsforvalter ble presentert i innspillsmøte av ordføreren i Vennesla og rådets daglige leder, og notatet er utarbeidet etter vedtak i Region Kristiansands regionrådsmøte 23.09.22.

Utdrag av uttalelsen:

«**Agder og Kristiansandsregionen er avhengig av en sterk og fremoverlent regionhovedstad**

…… I arbeidet med ny næringsutvikling, har Kristiansand kommune en større næringssatsing gjennom sin enhet Business Region Kristiansand. Business Region Kristiansand deler saker, kompetanse og initiativ med de andre kommunene i regionen og på Agder.»

«Agder og Kristiansandsregionen trenger Kristiansand som storby.»
--
«Agder og Kristiansandsregionen trenger forutsigbarhet og sikkerhet.
Store endringer globalt og nasjonalt gir behov for større forutsigbarhet for næringsliv og innbyggere. Sett i lys av den sikkerhetspolitiske situasjonen mener regionen at stabile strukturer sikrer avklarte ansvarsforhold og myndighet.

Konsekvenser for regionen ved langvarig oppdelingsprosess
Gitt hvor viktig Kristiansand er for regionen som vist over, er regionrådet bekymret for at fokuset ved en eventuell oppdeling av kommunen blir internt i stedet for a løfte hele regionen og Agder i en viktig fase i regionen.

Region Kristiansand trenger et sterkt og kraftfullt Kristiansand til videreutvikling av en sterk bo- og arbeidsregion. Agder trenger et aktivt Kristiansand for a styrke attraktivitet, gjennomføringskraft og posisjon nasjonalt.

For å levere på områdene næringsutvikling og samarbeid om nye arbeidsplasser, levekår, likestilling, inkludering og mangfold, klima og miljø og infrastruktur, er regionen avhengig av at Kristiansand kommune kan bruke kraft og engasjement på a løfte i lag med de andre kommunene i regionen og unngå langvarige reverseringsprosesser.»

5.4.2. Agder fylkeskommune

Agder fylkeskommune har levert et skriftlig innspill fra administrativt nivå.

Utdrag av uttalelsen:
«Agder fylkeskommune ønsker gjennom #vårtagder å skape en regional struktur for samhandling i Agder med mål om at vi i Agder skal få til store felles satsinger for å utvikle regionen. …. Storkommunen Kristiansand er en avgjørende samarbeidspartner for å oppnå disse målene. Vår region trenger fylkeskommunen og storkommunen Kristiansand som de to regionale drivkrefter. En oppsplitting vil føre til at Kristiansand kommune i de neste årene vil ha fokus på interne prosesser og ikke vil være i stand til å bidra som den aktive medspiller vi opplever i dag. Etter oppsplittingen vil Kristiansand være en mindre dominerende aktør i kraft av å være en mindre kommune med mindre gjennomslagskraft både regionalt og nasjonalt.

Agder fylkeskommune samarbeider, og har samarbeidet, godt med Kristiansand, Søgne og Songdalen, både før og etter de ble én kommune. Vi opplever ingen store forskjeller, men det er mer rasjonelt og praktisk med storkommunen. Storkommunen gir også større muligheter for deltakelse i eksterne samarbeidsprosjekter og nettverk.

I all hovedsak ser vi positivt på en storkommune Kristiansand som gjennom sin størrelse i befolkning, næringsliv, akademia og geografi har styrket sin posisjon som regionens motor for

omstilling, vekst og samfunnsutvikling. Et sterkt Kristiansand har positive ringvirkninger for kommunene i region Kristiansand, og for hele landsdelen.»

«Agder fylkeskommune opplever at dagens sammenslåtte Kristiansand kommune er en regional motor som har ressurser og vilje til å bidra mot våre felles mål. Vår region har med en fylkeskommune og en storkommune to regionale motorer. Dette gir stor slagkraft.

Ny storkommune oppleves positivt å samarbeide med. Det virker som store, gode og solide fagmiljøer kom raskt opp i fart etter etableringen av Kristiansand kommune, og viste entusiasme og interesse for å samarbeide og skape resultater i seg selv og med andre aktører i Agder. Det oppleves å være en tydelig styrke at Kristiansand er blitt større, og tar både ansvar og plass regionalt og nasjonalt.

Kristiansand kommune har vært en naturlig og sterk samarbeidspartner i prosessen med etablering av den regionale samhandlingsstrukturen. Kristiansand kommune har tatt på seg ansvaret for Digi Agder og leder det. Gjennom Digi Agder tilbys et digitaliseringsløft for kommunesektoren i landsdelen. Her deltar alle 25 kommuner og fylkeskommune.

Medvirkning, spesielt med ungdomsråd: Vi ser vi tydelig at engasjement i kommunale ungdomsråd er helt avhengig av kommunens ressurser for å legge til rette for et fungerende råd. Erfaringsvis har større kommuner bedre og mer velfungerende ungdomsråd enn mindre kommuner. Dette danner et godt underlag for rekruttering og muligheten til å sette sammen et Ungdommens fylkesting i Agder.

Vårt inntrykk er at nye Kristiansand kommune har en langt bedre oppfølging av ulovlige tiltak enn hva som var tilfelle i Søgne kommune. Dette gjelder f.eks. privatisering i friluftsområder og ulovlige byggetiltak med privatiserende effekt (f.eks. i strandsonen).

Sammenslåingen har medført at det har blitt et stort faglig planmiljø i Kristiansand kommune som kommer hele storkommunen til gode. Det lages nå planer med høy kvalitet. Da de var tre kommuner var det svært stort trøkk i Søgne blant annet på grunn av mange saker i strandsonen og utbyggingen av Tangvall. Søgne kommune hadde etter vår opplevelse kapasitetsutfordringer. Songdalen var en typisk innlandskommune som fylkeskommunen hadde god kontakt med. Fylkeskommunen opplevde at det var behov for planveiledning i Søgne og Songdalen.

Etter sammenslåingen har det vært mindre behov for planveiledning. Årsaken til dette er antagelig at Kristiansand kommune har en stor planavdeling med god kompetanse. Innenfor planområdet antar vi at det vil bli en ny overgangsperiode der det blir vanskelig å få kontakt med kommunene. Dette vanskeliggjør samhandlingen. Det er grunn til å tro at det deretter vil bli økt behov for planveiledning av Søgne og Songdalen.

Samarbeidet med felles skoleprosjekt på Tangvall har vært konstruktivt og løsningsorientert i den nye kommunen. Samarbeidet før sammenslåingen med Søgne kommune var ikke like enkelt.»

«Vår opplevelse er at nye Kristiansand ikke har prioritert å holde forvaltningsplanene for friluftslivsområdene i kommunen oppdatert, og dette har trolig gått utover muligheten til å skaffe finansering til å gjennomføre tiltak i Søgne og Songdalen.

Vårt inntrykk er at det er mindre oppmerksomhet rundt utvikling av nye friluftslivstiltak i Søgne og Songdalen i regi av kommunen, enn før sammenslåingen.»

«Det var god energi og kraft i etableringen av nye Kristiansand, og dette har blitt forsterket samtidig som organisasjonen har fått satt seg. Så snart beslutningen om prosess for etablering av nye organisasjoner merket Agder fylkeskommune at «luften gikk ut av ballongen», og det merkes en usikkerhet rundt utviklingsarbeid allerede.
*Fylkeskommunens **i**nntrykk er at spørsmålet om oppløsing opptar mye kapasitet og oppmerksomhet til de enheter som arbeider med samhandling og strategi som fylkeskommunen samarbeider med om samfunnsutvikling. Det er et inntrykk som har vært tilfelle i noe tid.*
I overgangsfasen var det vanskelig å få kontakt med kommunene. Vi opplevde at kommunene hadde store kapasitetsproblemer.»

«På et overordnet nivå frykter vi at en prosess med å etablere tre nye organisasjoner vil ta bort utviklingskraften i en lengre periode og ta fokuset bort fra våre felles mål for 2030. Vi er bekymret for at dette vil redusere attraktiviteten til et viktig bo og arbeidsmarked.»

5.4.3. NHO Agder

Utdrag av uttalelsen:
«NHO Agder mener generelt at dagens kommunestruktur i regionen er en begrensende faktor for regional utvikling – først og fremst fordi det er for mange kommuner og for mange av kommunene er for små.

Den enkelte bedrifts strategiske interesser er sjelden definert av kommunegrenser. I praksis forholder bedriftene seg primært til det som er funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsområder. Bo- og arbeidsmarkedsområdene bør bli større for å stimulere til høyere aktivitetsnivå og regional vekst. Primært handler dette om at man regionalt bygger mer effektiv infrastruktur, samt at arealplanlegging sees i en regional og ikke bare kommunal kontekst.

Større bo- og arbeidsmarkedsområder bidrar til at det blir enklere for bedriftene å rekruttere riktig kompetanse. Vi vet at to av tre bedrifter i Agder oppgir manglende tilgang på kompetanse som en veksthemmende faktor. Samtidig bidrar større bo- og arbeidsmarkedsområder til å utvide markedspotensialet for mange bedrifter, parallelt med at mer effektive transport- og logistikkløsninger reduserer kostnader.

Når det gjelder sammenslåingen av Søgne, Songdalen og Kristiansand til én kommune, er det vår bestemte vurdering at dette har vært et skritt i riktig retning. Fra bedriftenes perspektiv hadde det riktignok vært en enda bedre løsning om flere av kommunene rundt Kristiansand ble samlet på en måte som reflekterer det naturlige bo- og arbeidsmarkedet i regionen, men i sum fremstår likevel sammenslåingen av Søgne, Songdalen og Kristiansand som den aller viktigste effekten av kommunereformen i vår region.

Dagens Kristiansand kommune har bedre forutsetninger for å være en samlende regionhovedstad. Dersom kommunen blir splittet opp, vil det være et klart steg i feil retning. Det vil også bidra til økt usikkerhet og manglende forutsigbarhet for bedriftene. I tillegg vil det være en svært lite effektiv bruk av begrensede offentlige midler. Fusjonskostnaden er allerede tatt, og da er det ekstremt lite

hensiktsmessig å påføre regionen økte kostnader med å reversere et vedtak som har vist seg å ha positive regionale ringvirkninger.

En eventuell oppsplitting av Kristiansand kommune vil derfor ha klart negativ effekt for bedriftene, både i Kristiansand og i regionen for øvrig.

Denne vurderingen blir sterkt understøttet av entydige tilbakemeldinger fra våre medlemsbedrifter i nye Kristiansand. De opplever den nye kommunen som en positiv bidragsyter til regionens vekstpotensial. Det gjelder også i stor grad de bedriftene som har tilhold i det som tidligere var Søgne og Songdalen kommuner.

NHO Agder vil på denne bakgrunn sterkt fraråde at man iverksetter en prosess for å splitte opp eksisterende kommuner.»

5.4.4. Næringsforeningen i Kristiansand

Utdrag av uttalelsen:
«Helt innledningsvis må vi understreke at næringslivet ikke kjenner noen kommunegrenser, de forholder seg til bo- og arbeidsmarkeder. Og bo- og arbeidsmarkedet i vår region blir bare større med de nye veiene som snart åpner.

Flere kommuner burde vært med i den nye stor-kommunen. Dette ser vi særlig i samarbeidet mellom Lillesand og Kristiansand, hvor vi har god og tett dialog.

Vi opplever ikke noe trykk i medlemsmassen for at kommunen skal løses opp, tvert imot. Det har vært oppstartsproblemer knyttet til innkjøring for den nye kommunen, men dette er helt forventet og har vært mulig å løse.

Etableringer og investeringer skjer der man vurderer det som mest hensiktsmessig. Helt avgjørende for dette er rammevilkår og kvalitet i saksbehandling og planarbeid. Nye runder om kommunestruktur vil redusere dette, og sette de tre kommunene i en svakere finansiell situasjon enn de er i dag. Vi konstaterer at regjeringen i sitt statsbudsjett ikke kompenserer kostnadene knyttet til en oppsplitting verken på kommunalt eller fylkeskommunalt nivå.

På denne bakgrunn advarer vi på det sterkeste mot å løse opp den nylig sammenslåtte kommunen. Vi ser at mange kan gjøre seg sine tanker om prosessen som lå bak sammenslåingen, både lokalt og i Stortinget. Men næringslivet ser framover, ikke bakover. Vi opplever god driv i den nye kommunen, og frykter dette vil stanse opp med en reversering.

Kommunen er etablert, systemer er integrert, fagfolk er satt sammen i nye og mer kompetente miljøer og det politiske miljøet med en blanding av folk fra de tre tidligere kommunene, har snart styrt i en hel valgperiode. En oppløsning nå vil hemme investeringer og nye etableringer, fordi det skapes usikkerhet om kommunal saksbehandling. Vi frykter fagfolk vil forsvinne, fagmiljøer løses opp og kvaliteten på planer og saksbehandling forvitre. Hvem som vil velge å jobbe i den ene eller de to nye småkommunene, er helt i det blå. I tillegg vil utvikling av kommunene i realiteten bli satt på vent i fire år til 2027, fordi det er da oppløsningen tidligst kan skje. Vi nærmer oss altså 2030 før

vi har tre fungerende kommuner i drift; erfaringen fra Kristiansand var at dette måtte ha et par år for å sette seg.

I denne tiden skal næringslivet få opp tempoet med den grønne omstillingen for å styrke næringslivets konkurransekraft, samt finne nye forretningsmodeller. Vi skal skape nye verdikjeder innen blant annet havvind og hydrogen der hele fylket er avhengig av at Kristiansand er motor for utviklingen.

Regionhovedstadens betydning for fylkets utvikling kan nesten ikke overvurderes. En tredjedel av alle innbyggerne i Agder bor i Kristiansand. Hele Agder skal være med og omstilles til nye tider, men det skjer ikke hvis motoren stopper opp, det vil si hvis kommunen må fokusere innover og bruke energien på å splitte opp fagmiljøer, forhandle med ansatte og sette nye fagmiljøer på vent i fire år. Et slikt scenario er ikke bare lite attraktivt for næringsliv. Det er også lite attraktivt å jobbe i. Vi frykter at kommunen vil miste mange av sine beste ansatte hvis de må gjennom en ny prosess med kommunestruktur. Et konkret eksempel: I media har vi lest om blant annet en saksbehandler fra gamle Songdalen som sier det tydelig: Nå er jobben interessant, det faglige miljøet bra og hun kan jobbe med det hun er god på. Før hadde hun mange oppgaver som var utenfor ekspertisen.

Da kommunene ble slått sammen, handlet det mest om at Søgne og Songdalen skulle inn i Kristiansand. Derfor engasjerte nok saken mest der, fordi endringene var mest synlige. Nå vil det påvirke hele kommunen. Skal det være en folkeavstemning, så ber vi om to ting:

- *Hele kommunen må høres, fordi det angår hele kommunen. Historikken bak sammenslåingen – om den var rett eller feil – endrer ikke dette. En oppsplitting angår hele kommunen.*
- *Avstemningen må holdes våren 2023, slik at den er avgjøres før kommunevalget»*

5.4.5. Kvadraturen Gårdeierforening og Kvadraturforeningen

Utdrag av uttalelsen:
«Kvadraturen Gårdeierforening og Kvadraturforeningen representerer 40 gårdeiere og 250 virksomheter innen handel, servering, opplevelser, tjenesteyting og service i sentrum. Kvadraturen er landsdelens største sentrum for handel, servering og opplevelse. Kvadraturen er også regionens viktigste knutepunkt for transport og offentlig kommunikasjon.

Kristiansand, Søgne og Songdalen har hatt et felles bo- og arbeidsmarked i alle år. Kvadraturen har vært det naturlige felles bysentrum for de tre kommunene også forut for etablering av den nye kommunen.

Vi er bekymret for Kristiansands posisjon som regionhovedstad dersom man nå starter en prosess med oppsplitting av den nye storkommunen. Uro og uforutsigbarhet rundt politiske rammer og planer påvirker næringslivet negativt. Vi ser at usikkerhet rundt kommunestruktur påvirker potensielle investeringer og nyetableringer: næringslivet har behov for mest mulig forutsigbare og klare rammebetingelser.

Vi har behov for en offensiv kommune som har klare ambisjoner og planer for videre utvikling og vekst for regionhovedstaden. Dette oppnår vi ikke med å gå tilbake til tidligere strukturer. Perioden

forut for kommunesammenslåing erfarte vi fra næringslivets ståsted at satte mange kommunale prosesser og beslutninger på vent. Vi opplevde en periode på 2-3 år forut for sammenslåingen som en periode preget av med mye usikkerhet, forsinkelser i saksprosesser og manglende grunnlag/myndighet for å kunne fatte beslutninger i viktige saker for næringslivet. De ulike avdelingene i kommunen ble pålagt mye ekstra arbeid i forbindelse med kommunesammenslåingen, og hadde i lange perioder store utfordringer med å kunne levere og følge opp på næringsrelaterte saker. Etter kommunesammenslåingen har det naturlig nok vært en periode med tilpasning og innkjøring, noe som også har påvirket hvordan kommunen har kunnet prioritere ulike næringsrelaterte saker. Det er først nå etter at den nye kommunestrukturen har vært på plass siden 2020, at vi opplever at kommunens fagfolk og fagmiljøer har kommet såpass på plass at vi ser resultatene av den nye kommunen.

Vi frykter at dersom vi nå går inn i en prosess med oppløsning av den nye kommunen at vi vil «rykke tilbake til start», og at det blir nye år med usikkerhet, manglende avklaringer og muligheter for å ta viktige beslutninger. Vi er bekymret for hva dette gjør med det eksisterende fagmiljøet i kommunen, samt ikke minst hvordan det vil påvirke rekruttering av nye fagfolk. Næringslivet trenger at kommunen oppfattes som en attraktiv arbeidsgiver slik at vi sikrer et godt og kompetent fagmiljø.

Dersom vi kommer i en situasjon hvor kommunevalget i 2023 blir preget av kommuneoppløsning, vil dette sette regionen sterkt tilbake. Det er kritisk dersom det blir beslutning om kommuneoppløsning: det betyr en 4 års periode med en kommune «på vent» med påfølgende tid og prosesser som gå med til reetablering av de gamle kommunene. I de neste 5-6 årene blir fokus på oppløsning, ikke vekst og utvikling som regionen trenger.

Dersom det skulle komme til en folkeavstemning mener vi det er avgjørende at hele kommunen høres. Kommunestrukturen angår alle i den nye kommunen, både innbyggere og næringsliv. Konsekvensene av en evt. oppløsning påvirker alle, uavhengig om du ligger i gamle Songdalen, Søgne eller Kristiansand.

Vi er videre tydelige på at en avstemming må avholdes våren 2023. Hva som skal skje med kommunestrukturen må være avgjort før kommunevalget. Vi må unngå at neste års kommunevalg blir preget av usikkerhet og uavklarte beslutninger knyttet til kommunestrukturen.»

5.4.6. Universitetet i Agder

Utdrag av uttalelsen:

«Handlingsplanen for Universitetsbyen Kristiansand 2020-2024 ble vedtatt av Universitetsstyret ved UiA 17. oktober og av Bystyret i Kristiansand 24. oktober 2018, og igjen vedtatt ved behandlingen av planstrategien for nye Kristiansand kommune 27. november 2019.

Sentrale handlingspunkter i handlingsplanen er:

- *Kristiansand har sterk tiltrekningskraft på motiverte studenter, kompetent arbeidskraft og virksomheter.*
- *Kristiansand har en særegen og åpen samarbeidskultur mellom universitetsmiljø, kommune og region, sykehus, næringsliv, kulturliv og frivillige organisasjoner.*

- *Det er god kontakt mellom aktørene og en måte å tenke og samhandle på som bidrar til felles styrking, økt kraft og utvikling av den enkelte aktør og av regionen.*
- *Kristiansand er preget av samskaping. Dette tankesettet bidrar til økt kunnskap og forståelse, gir nye perspektiver, bedre løsninger, innovasjon og drivkraft til å løse komplekse utfordringer.*

Strategien samler seg under tre hovedområder, hvor universitetsbyen Kristiansand skal kjennetegnes av:
- *Nærhet mellom universitet og by*
- *Samspill mellom universitet og samfunns- og arbeidsliv*
- *Nyskaping og gründerkultur*

Et sterkt og samlet Kristiansand er den beste samarbeidspartneren for UiA for å oppnå handlingsplanens målsettinger. Den omfattende sammenslåingsprosessen Kristiansand kommune gjennomførte med tidligere Søgne og Songdalen kommuner medførte en kommune som ble betydelig mer innadvendt, mindre tilgjengelig og med et større behov for å bruke tid og ressurser på indre anliggender. Slike prosesser er både langvarige og omfattende, og UiA er derfor bekymret for konsekvensene en mulig oppsplitting av de tre kommunene vil ha for samarbeidsrelasjonen til kommunen og for evnen til å gjennomføre den ambisiøse handlingsplanen for universitetsbyen som er vedtatt. UiA mener at en ny tidkrevende, intern organisatorisk prosess vil svekke gjennomføringsevnen og styrken i samarbeidet mellom Kristiansand kommune og universitetet.»
.....
«Det er ingen tvil om at størrelse teller i mange sammenhenger. Spesielt i arbeidet med å fremme saker og interesser for sentrale myndigheter er det ofte av betydning hvem som uttaler seg. Kristiansand er som landsdelshovedstad meget sentral i denne sammenheng. Den siste tiden har vi spesielt sett innenfor den betydelige regionale satsingen på havvind at det er avgjørende at Kristiansand kommune har styrke og kraft nok til å nå frem med regionens anliggende. Det er viktig at Kristiansand regnes som «storby» i nasjonale sammenhenger.

Visjonen til Kristiansand kommune er «sterkere sammen». Det er snart 3 år siden Kristiansand ble en ny og sammenslått kommune. Det er brukt mye tid og ressurser på å skape de gode samarbeidsrelasjonene og de offensive planene kommunen og UiA har på mange områder. En kommuneoppsplittingsprosess vil sette oss betydelig tilbake og det vil svekke vår samlede gjennomføringskraft.

Universitetet i Agder anmoder om at Kristiansand kommune videreføres som én samlet kommune. Det mener vi vil være det beste for å utvikle Kristiansand som en god vertskapsby for universitetet, som attraktiv og spennende studieby, som landsdelshovedstad og som en samlet kraft for å gjennomføre de gode planene og ambisjonene vi sammen har for regionen.»

5.4.7. Sørlandet sykehus HF

Utdrag av uttalelsen:
«Det er positive erfaringer med sammenslåing av de tre kommunene. Kristiansand kommune har et veldrevet kommunalt helsetjenestetilbud. Det er SSHFs inntrykk at det var en vel utført prosess med sammenslåing, og at en fikk planlagt overgangen godt. Endringen har ført til et mindre

byråkratisk system for samhandling da en gikk fra fem til fire samhandlingsregioner. Dette sparer oss nå for tid og innsats.»

«… Vi vil likevel legge til at selve sammenslåingsprosessen førte til en mer «introvert» kommune, som ikke hadde utviklingskapasitet til samhandling mens dette pågikk. Det var forståelig at selve prosessen krevde betydelig utviklingsressurser. Dette er nå tilbakelagt, og vi ser ikke fram til en eventuell reverseringsprosess som sannsynligvis vil kreve minst like omfattende utviklingskapasitet til interne prosesser. Det er betydelige behov for å ha kapasitet/bemanning til samhandling og tjenesteutvikling mellom sykehus og kommuner i Agder og som også krever prioritet i ledelse.»

«Kort oppsummert erfarer Sørlandet sykehus at dagens Kristiansand kommune bidrar tydeligere til en faglig utvikling av helsetjenestene i Agder. Den sammenslåtte kommunen er mer robust med tanke på samhandlingen både strategisk, faglig og administrativt - om det viktige samarbeidet om behandling av pasienter i opptaksområdet.»

5.4.8. Statens vegvesen

Utdrag av uttalelsen:

«For Statens vegvesens virksomhet har det ikke stor betydning om Kristiansand kommune forblir som i dag eller deles i to eller tre kommuner.

Generelt vil vi likevel peke på at færre kommuner bidrar til enklere prosesser for areal- og transportutvikling.

Arealbruksstyringen blir enklere med større kommuner, fordi utviklingen i mindre grad vil være preget av «konkurranse» om næringsetableringer og utbygginger innenfor et felles bo- og arbeidsmarkedsområde.

Arbeid med bypakker/byvekstavtaler krever sterk samhandling og stor grad av konsensus mellom kommune(r), fylkeskommune(r) og stat. Kompleksiteten i dette arbeidet vil generelt være økende med økende antall kommuner som skal inngå i bypakken/byvekstavtalen.» …. «Det foreligger nå lokalpolitiske vedtak for fase 3, hvor siste del av arbeidet har skjedd i ny struktur med én fylkeskommune og fem i stedet for syv kommuner.»

Øvrige uttalelser

Vi har også fått uttalelser fra LO i Agder, Husbanken, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, Skatteetaten, Arkivverket og Agder politidistrikt. Ingen av disse har konkrete synspunkter på om en deling vil påvirke kommunens rolle i samfunnsutviklingen, og de vil forholde seg til kommunene uavhengig av struktur. Husbanken deler imidlertid erfaringen om at kommunen ble innadvendt i sammenslåingsperioden, og ikke kunne prioritere samarbeidet som planlagt. LO er primært opptatt av de ansattes situasjon, jf. omtale i kapittel 3.

5.5. Konsekvenser av en kommunedeling

5.5.1. Status og utfordringer framover uten deling

Utfordringsbildet vi står overfor som samfunn både lokalt, i regionen, i landet og globalt viser tydelig at det er stort behov for snarlig og løpende omstilling og effektivisering dersom vi skal kunne opprettholde tjenestetilbud og levestandard i årene framover. Vi må endre samfunnet slik at vi kan oppnå både økologisk, økonomisk og sosial bærekraft over tid.

Kommunesektorens egen organisasjon KS har lansert «Framtidsvertøyet 2040»[2], hvor budskapet er:

> ***«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.»*

Sjefsøkonom i KS, Torbjørn Eika, sier det slik:

> *«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.»*

Kristiansand kommune har lagt vekt på dette omstillingsbehovet ved etableringen av ny kommune fra 2020, og har i dag et tydelig fokus i denne retningen, og egne enheter som jobber systematisk med de sentrale problemstillingene. Kommunen har i 2022, etter at selve kommunesammenslåingen og pandemien krever mindre, 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.

Statsforvalteren legger med støtte i mottatte uttalelser fra næringsliv, regionråd, fylkeskommune og statlige aktører til grunn at Kristiansand nå i 2022 - 23 har en reell og viktig rolle som motor for regional utvikling. Kommunen gir et vesentlig bidrag til arbeidet med å sikre landsdelens interesser i det grønne skiftet, med sentral posisjon innen havvind og etablering av annen ny industri. Kommunens deltakelse i #Vårt Agder, og i forskning og utvikling på et bredt spekter, er viktig og nyttig for alle kommunene i Agder. Kommunens rolle i storbynettverket i KS har medført en langt bedre kontakt med, og klart økt mulighet for innflytelse på nasjonale aktører, myndigheter og politikkutvikling, på vegne av hele Agder. Kristiansand har tatt en rolle i pandemihåndteringen som de andre kommunene også har nytt godt av.

[2] KS 2022: https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/norge-2040/steg-1-norge-2040/

Videreføring av dagens kommune uten deling vil innebære å videreføre denne satsingen, under antatt stramme økonomiske rammer. Dette vil skje i en situasjon hvor konkurransen om den beste kompetansen øker over tid. Oppgaven med å sikre et bredt og godt fagmiljø med utviklingskraft over tid i møte med demografiske endringer i samfunnet vil være sentral.

5.5.2. Konsekvenser av en deling

- Et vedtak om deling med iverksetting fra 2026 eller 2028 vil medføre betydelig risiko for at kommunens organisasjon blir mer innadvendt i en periode på 3-6 år, og mindre grad i stand til å ivareta eksterne kontakter og være aktiv i sin regionale utviklingsrolle. Erfaringene fra sammenslåingsperioden viser dette.
- Agder er nå er inne i et begrenset tidsvindu i det grønne skiftet, hvor beslutning om store etableringer med langvarige virkninger blir tatt. Det er risiko for at en innadvendt regionhovedstad opptatt med intern deling kan medføre tapte muligheter for etableringer og økonomisk vekst i Agder. Det er ikke gitt at et slikt etterslep kan tas igjen i ettertid. Tvert om er det risiko for at et slikt tap/tilbakeslag vil medføre redusert økonomisk utvikling og økende akkumulert tap i en lengre periode.
- Selve arbeidet med å gjennomføre delingen og etablere to eller tre nye kommuner vil være en stor arbeidsoppgave, som i stor grad vil falle på nettopp de personellressursene i staber og ledelse som er avgjørende for å opprettholde utviklingskraft og gjennomføre omstilling. Denne delen av organisasjonen er nå ikke i normal posisjon for nye store utfordringer. Disse medarbeiderne har vært tungt belastet over tid gjennom både bygging av ny kommune og deretter håndtering av pandemien. De sentrale stabene er allerede nedbemannet i forhold til situasjonen før sammenslåing, som en del av effektiviseringen etter sammenslåing. Ressursene til å utføre delingsarbeidet er derfor mindre nå enn i sammenslåingen. Et vedtak om deling vil gi økt risiko for at kommunen mister nøkkelpersoner, og særlig innovasjonskompetanse.
- Kristiansand vil kunne videreføre arbeidet innen området Samhandling og innovasjon etter en deling, men delingen vil redusere ressursgrunnlaget for denne krevende satsingen. Det synes klart at kommuner på størrelse med Søgne og Songdalen ikke vil kunne ha spesialiserte enheter av denne typen etter deling, og normalt ikke vil kunne ta ansvar i de mer krevende prosjektsamarbeidene. Innen nødvendige oppgaver som næringsutvikling kan samarbeid være en mulig løsning, jf. at Birkenes kommune i dag har dette samordnet med Kristiansand.
- Statsforvalteren vurderer at det omfattende og systematiske arbeidet Kristiansand nå gjør i forhold til oppfølging av alle FNs bærekraftsmål, og for klimagassutslipp spesielt, er viktig og nødvendig i møte med alvorlige og presserende problemer. En deling vil kunne bremse dette arbeidet. Andre kommuner på størrelse med Søgne og Songdalen har så langt ikke vært i stand til å ta tak i disse utfordringene i samme grad som storkommunen. Særlig Songdalen vil også være liten i forhold til å kunne ha gode fagmiljø innen arealplanlegging og teknisk sektor.

Statsforvalteren i Agder

Lokaldemokrati og innbyggerdialog

Dette er kapittel 6 i hovedrapporten

Innhold

6. Konsekvensene av en deling for lokalt selvstyre og lokaldemokrati 4

6.1. Politisk organisering og det representative lokaldemokratiet 4

6.2. Nærdemokratiske ordninger og innbyggerinvolvering 10

6.3. Oppsummert konsekvenser som følge av deling: 16

Oppsummering av kapittel 6

- Det må etableres et nytt politisk system i 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. færre folkevalgte kan gi en mindre kontaktflate mellom innbyggerne og de folkevalgte
- En prosess med deling kan føre til økt valgdeltakelse på grunn av stort engasjement, men det kan også føre til svekket tillit til det politiske system.
- For tette koblinger til lokalpolitikere i mindre kommuner kan føre til habilitetsutfordringer og svekket rettsikkerhet.
- 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 kommunepolitikerne.
- Ved en deling vil en ny Søgne og/eller ny Songdalen kommune ikke ha tilgang på tilsvarende fagmiljø og apparat for demokratiarbeid 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.

6. Konsekvensene av en deling for lokalt selvstyre og lokaldemokrati

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 lokal[1]. Lokaldemokrati er både en betegnelse på den formelle lokale styringssystem 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.

6.1. Politisk organisering og det representative lokaldemokratiet

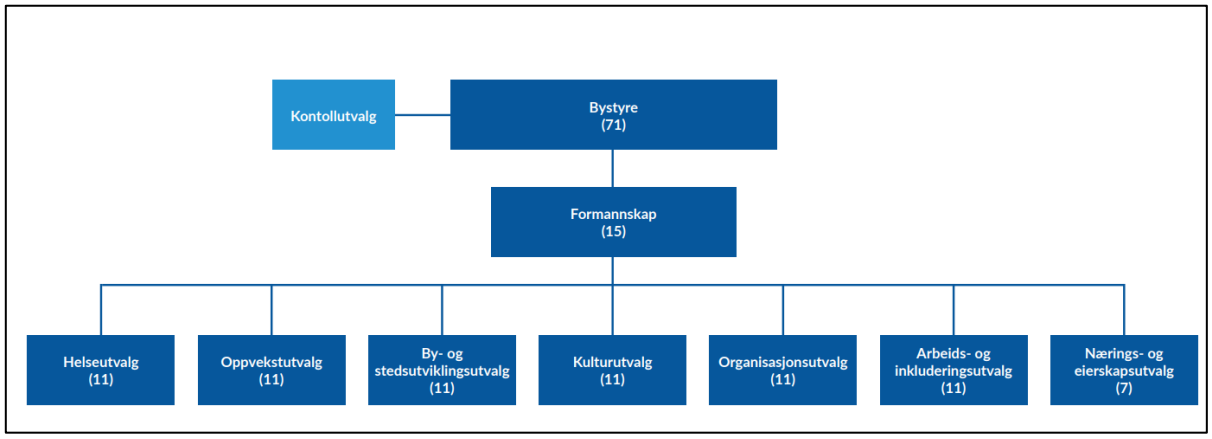
6.1.1. Politisk organisering

Kristiansand kommune er styrt etter formannskapsmodellen. Bystyret består av 71 representanter fra 12 ulike partier og uavhengige. Formannskapet er kommunens nest høyeste organ etter bystyret og har 15 representanter både fra posisjon og opposisjon, etter forholdstall.

Det er sju hovedutvalg: nærings- og eierskapsutvalget, oppvekstutvalget, helseutvalget, kulturutvalget, by- og stedsutviklingsutvalget, organisasjonsutvalget, arbeids- og inkluderingsutvalget, jf. figur 1. Det er kontrollutvalg, valg- og honorarutvalg, samt klagenemd.

Det er eget eldreråd, råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, ungdommens bystyre og Studentrådet i Kristiansand. I tillegg kommer en flere mindre råd og utvalg[2].

1 https://www.statsforvalteren.no/siteassets/utgatt/utgatt---blokker-aust-agder/dokument-fmaa/kommunal-styring/kommunereformen/lokaldemokrativeileder-2015---alle-artikler.pdf
2 For fullstendig oversikt, se kommunens hjemmeside https://www.kristiansand.kommune.no/navigasjon/politikk-og-organisasjon/politikk/politiske-utvalg/



Figur 6.1: Politisk organisering i Kristiansand. Kilde: Kommunens hjemmeide.

6.1.2. Representativitet

I et lokalvalg velger innbyggerne hvem som får ansvar for å gjøre bindene kollektive vedtak. Det er en del av kjernen i vårt demokratiske system at innbyggerne selv kan velge sine lokale politiske ledere og å stille dem til ansvar for deres innsats. Det bidrar til at kommunens ledelse må ta hensyn til hva innbyggerne mener om hvordan kommunen fungerer som demokratisk organ, om de tjenestene kommunen tilbyr og hvordan pengene brukes. I hvilken grad kommunestyre er representativt kan ha konsekvenser for fordeling av ressurser i kommunen.

Kristiansand kommune har gjort en beregning av geografisk fordeling av representanter basert på valgresultatet i 2019 og disse representantenes bostedskommuner på valgtidspunktet[3], jf. tabell 6.1. Oversikten viser at tidligere Songdalen kommune i dagens bystyre fikk dobbel så stor andel medlemmer (13%) enn andel av folketallet skulle tilsi (6%). Også tidligere Søgne kommune fikk større andel medlemmer (17%) enn andel av folketallet skulle tilsi (10,3%). For tidligere Kristiansand kommune var det motsatt, ved at andel innbyggere utgjorde 83,6% av befolkningen mens andel medlemmer er 70%.

Tabell 6.1: Oversikt over geografisk fordeling i dagens bystyre. Kilde: Se fotnote 3.

Tidligere kommuner	**Andel (og antall) innbyggere per 1.1.2019**	**Andel (og antall) medlemmer i dagens bystyre med 71 representanter**
Songdalen	6% (6706 innbyggere)	13% (9 medlemmer)
Søgne	10,3% (11 403 innbyggere)	17% (12 medlemmer)
Kristiansand	83,6% (92 282 innbyggere)	70% (50 medlemmer)

3 Saksfremlegg av 17. mars 2022 «Bystyrets størrelse og politisk struktur»

Dersom dagens kommune deles i tre nye kommuner, vil innbyggere i tidligere Kristiansand kommune ikke lenger være underrepresentert i bystyre. På den annen side er det få eller ingen av de spurte politikerne som tror at denne fordelingen vil bli tilsvarende etter neste kommunevalg. Det avhenger av partienes nominasjoner og velgerne i valget hvordan den geografiske fordelingen blir. Det er også få av politikerne som mener det har vært stemt etter tidlige kommunetilhørighet i dagens bystyre. Dette oppleves ikke som en utfordring, selv om noen mener dette har kommet til uttrykk. Det som flere partier derimot ser som er utfordring er å speile innbyggersammensetningen i kommunen bedre når det gjelder alder, kjønn og etnisitet.

6.1.3. Nærhet til lokalpolitikere

Uavhengig geografiske representasjon i er det færre medlemmer i dagens bystyre enn summen av de tre tidligere kommunene, jf. tabell 6.2.

Tabell 6.2: Antall medlemmer i kommunestyrene. Kilde: Se fotnote 4.

Tidligere Søgne	Tidligere Songdalen	Tidligere Kristiansand	Dagens Kristiansand	Bystyret i Kristiansand etter valget 2023
37	25	53	71	57

Oversikten viser at det til sammen var 115 kommunepolitikere i de tre tidligere kommunene Søgne, Songdalen og Kristiansand. Dagens bystyre har 71 representanter, og det er vedtatt at det skal være 57 etter neste kommunevalg. Reduksjonen i antall representanter er begrunnet med blant annet effektivitet, at det vil være tillitsskapende og bærekraftig [4].

En risiko med færre folkevalgte er at det kan gi en mindre kontaktflate mellom innbyggerne og de folkevalgte. Innbyggere kan oppleve at politikerne er mindre tilgjengelige, i mindre grad synlige og til stede i nærmiljøet. Denne bekymringen har blitt løftet fram av politikere i dagens bystyre. Noen frykter en profesjonalisering av politikerrollen, og at politikere blir mindre tilgjengelige for innbyggerne. Noen hevder også at det kan bli en utfordring å få vanlig innbyggere med i mangfoldet og omfanget av saker, og frykter at den enkelte innbygger i mindre grad vil engasjerer seg. Enkelte politikere har gitt uttrykk for at det vil bli et større ansvar for dem å sikre kontakten mellom politikere og innbyggere.

En deling vil kunne innebære en positiv effekt på lokaldemokratiet, ved at det blir flere folkevalgte som kan være tettere på lokalbefolkningen og lokalsamfunnet. Politikerne vil da kunne ha større lokalkunnskaper og dermed større forutsetninger for å kunne sette seg inn i de lokale problemstillinger med relevans for beslutninger som skal tas av kommunene. Ved en deling vil det bli færre innbyggere per representant, og kommunestyremedlemmet vil kunne ha kontakt med en større andel av innbyggerne gjennom uformelle møter i det daglige

[4] Saksfremlegg «Bystyrets størrelse og politiske struktur» og protokoll, sak 68/22 bystyret 27.4.22.

enn tilfelle er i en stor kommune. Det ligger også i politikernes ombudsrolle å ha kontakt med velgerne og være opptatt av dere behov.

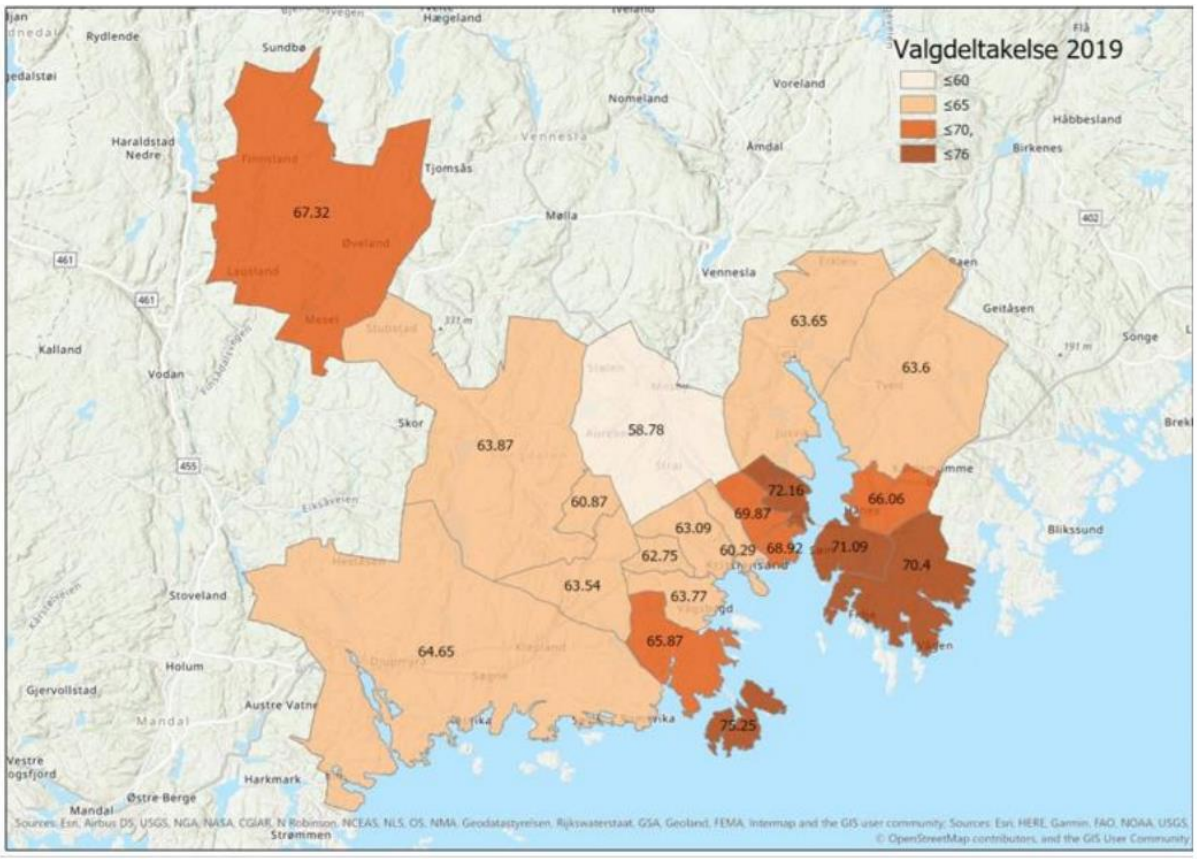
Nettopp denne nærheten til beslutningstakere har blitt fremhevet av aktører fra de tidligere kommunene Søgne og Songdalen i innspillsmøtene. Opplevelsen deres er at den politiske beslutningsprosessen i dag fremstår som fjern og profesjonalisert, og at det var lettere å ta kontakt med politikere og administrasjon når de var fysisk nærmere og man visste hvem politikerne var. Det var en innarbeidet praksis at innbyggerne tok direkte kontakt med politiker(e) i aktuelle saker, og opplevelsen av politikernes ombudsrolle så ut til å fungere[5].

Innbyggernes muligheter til å delta mer direkte i utformingen av den lokale politikken kan være større i mindre kommuner, men det er det også en mulig ulempe at koblingene kan bli for tette til politikere slik at uformelle beslutningskanaler vokser frem. Habilitetsutfordringer vil kunne oppstå, og rettsikkerhet og hensyn til likebehandling vil kunne svekkes. Det er avgjørende for innbyggerne at saker behandles på en objektiv måte og at like saker behandles likt. Dersom innbyggere oppfatter at politikernes koblinger til organisasjoner, enkeltpersoner eller bedrifter blir for tett, kan det så tvil om troverdigheten til dem som fatter beslutningene. Det igjen kan føre til at innbyggerne mister tilliten til det politiske styringssystemet. Denne bekymringen er nevnt for statsforvalteren fra både politikere, administrasjon og aktører i innspillsmøter. Politikere som har erfaring fra en av de tidligere mindre kommuner har selv ikke opplevd at det ble for kort avstand til beslutningstakere selv om de kjente forholdene og kanskje berørte tilfeller godt. Det vises til at det er minst like store krav til objektivitet der som det er i dag til f.eks. store byggherre som prøver å påvirke politiske beslutninger, og at de etiske reglene er minst like krevende å ivareta i stor kommune som en liten.

6.1.4. Valgdeltakelse

Valgdeltakelse blir ofte brukt som mål på innbyggernes oppslutning om og tillit til demokratiske institusjoner. Høy valgdeltakelse kan være et tegn på et velfungerende, levende og aktivt lokaldemokrati. Valgoppslutningen til kommunestyrevalget Kristiansand kommune 2019 var på 65,6%[6]. Det var litt over snittet for Agder (64,9%) og landet (64,7%). Dersom en ser på oppslutningen om kommunevalget i 2015 var fremmøteprosenten 60,5% i daværende Søgne kommune, 56,1% i Songdalen og 58,5% i Kristiansand. Brutt ned på valgkretser for kommunestyrevalget i 2019, er oversikten som vist i figur 6.2.

[5] «Informasjon om K1 alternativet Songdalen fortsetter som selvstendig kommune», Songdalen kommune (2016)
[6] https://valgresultat.no/agder/kristiansand?type=ko&year=2019 Resultat for Agder 64,9% og for landet 64,7%.



Figur 6.2: Andel av personer over 18 år som stemte ved kommune- og fylkestingsvalg 2019. Valgkretser i Kristiansand[7]*.*

Da var fremmøteprosenten høyest på Flekkerøy (75,3%) og lavest i Torridal (58,8%). Oversikten fra forrige kommunevalg kan si noe om at innbyggernes oppslutning om lokaldemokratiet ikke er svekket. Det kan være et tegn på politisk interesse, at velgerne opplever at sakene angår dem, at de har tillit til det politiske system og ikke er likegyldige til hvem som styrer lokalt. Valgdeltakelsen gir likevel ikke noe entydig bilde om at bosted i seg selv påvirker valgdeltakelsen, og det er heller ikke mulig å si noe om hvordan en deling av kommunen vil påvirke fremtidig lokal valgdeltakelse. Valgdeltakelsen blir påvirket av en rekke forhold. En prosess med deling kan føre til at økt engasjement og at velgeroppslutningen blir høyere, men det kan også føre til en svekket tillit til det politiske system.

6.1.5. Politisk styring i overgangsfase

I en prosess med deling av Kristiansand kommune kan det blir krevende å fatte gode politiske vedtak og foreta prioriteringer av ressurser til det beste for innbyggerne frem til selve gjennomføringen av delingen. Dagens politikere har vært igjennom en periode med oppstart av ny kommune, pandemi, flyktningstrøm og energikrise som har påvirket deres politiske

[7] https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/e20e5e492ee047b29f0aa7079ee809e5/statusoppdatering-2021---sosial-barekraft-i-kristiansand.pdf

handlingsrom. Bystyret som skal fungere i en overgangsperiode, vil ikke ha legitimitet til å fatte vedtak som påfører de fremtidige kommunene begrensede muligheter til å prioritere fremtidig ressursbruk. Det vil kunne redusere muligheter for politikerne og de politiske organene til å fatte vedtak og foreta prioriteringen etter valgprogram og politiske plattform. Når prosjekter, investeringer og prosesser utsettes og ikke blir vedtatt, vil det i neste omgang kunne gå ut over tilliten mellom velgere og de valgte representantene.

6.1.6. Økonomiske kostnader ved å opprette nytt politisk system

Ved en deling må det politiske systemet organiseres og etableres på nytt i hver av de nye kommunene. Det betyr at det må bygges opp en ny politisk beslutningsstruktur med nytt kommunestyre og underliggende organer. Det går frem av kommuneloven hvor mange medlemmer et nytt kommunestyre som minimum skal ha[8]. Antall medlemmer i de nye kommunestyrene, styreformen og navnet på de nye kommunene fastsettes formelt i en forskrift gitt av KDD med hjemmel i inndelingsloven. Det er kommunene selv som fremmer forslag om dette, etter at en deling ev. er formelt vedtatt, eller det er avklart at kommunen ønsker deling.

Det er også lovpålagt at hvert kommunestyre skal velge et eldreråd, et råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom[9]**.** Ved en deling må det opprettes representanter for disse rådene i hver ny kommune.

Det vil være behov for administrative ressurser til å betjene det politiske nivå i hver kommune. Dersom dagens kommune ikke deles, er det vedtatt at Kristiansand bystyre skal reduseres fra 71 representanter i dag, til 57 ved neste valg[10]. Dersom det hadde vært 53 bystyremedlemmer har administrasjonen beregnet at kommunen ville spart minst 1 340 000 kr[11]. En konsekvens av en deling i to eller tre nye kommuner vil derfor innebære økte kostnader samlet sett, og en får heller ikke tatt ut ytterligere planlagt besparelse i dagens kommune. I en eventuell overgangsperiode fra vedtak om deling til ikrafttredelse vil det også påløpe ekstrautgifter til politisk organisering når nye kommuner skal opprettes samtidig som dagens kommune skal drives[12].

6.1.7. Samarbeid på tvers av kommunegrenser

Avgjørelser lokalpolitikere tar kan påvirke nasjonale og internasjonale forhold. Det motsatt gjelder også. Internasjonale og nasjonale prioriteringer av ressurser kan få direkte innvirkning på lokale forhold, som FNs bærekraftsmål. Dersom Kristiansand kommune blir delt i 2 eller 3 nye kommuner, vil dette kunne svekke muligheten til en samlet og koordinert påvirkning og

[8] Kommuneloven § 5-5. For en ny Kristiansand kommune vil det bety minst 35 medlemmer, for en ny Søgne kommune minst 27 medlemmer og for en ny Songdalen kommune minst 19 medlemmer.
[9] Kommuneloven § 5-12. Bystyret i Kristiansand vedtok reglement for disse tre medvirkningsrådene
[10] Vedtak i bystyret 27.4.22, sak 68/22
[11] Saksfremlegg «Bystyrets størrelse og politisk struktur» datert 17. mars 2022. Besparelsen er beregnet ut fra møtegodtgjøring til bystyremedlemmer i 2021, møtemat og gruppeledertillegg. I saksfremlegget går det frem at det også vil være redusert behov for administrative ressurser til å understøtte færre folkevalgt, færre møter for direktører og politiske sekretariat, færre som har behov for tekniske tjenester, færre personalmeldinger mm.
[12] Mer om engangskostnader i kap.3.

oppfølging av saker som har betydning utenfor de kommunegrensene, for eksempel i areal- og planarbeid. En delingsprosess vil også i seg kunne svekke samarbeidsklimaet, ved at viljen til samarbeid blir redusert selv om mulighetene vil være til stede. På den annen side er det etablerte samarbeidsstrukturer, som f.eks. #vårtagder, der de nye kommunene kan inngå i et allerede etablert samarbeid.

6.1.8. Interkommunale løsninger og politisk styring

Dersom det opprettes en ny Songdalen kommune og/eller ny Søgne kommune, vil det sannsynligvis være behov for å opprette interkommunale samarbeid for oppgaver som i dag løses i Kristiansand kommune. Interkommunalt samarbeid ivaretar demokratiske hensyn i mindre grad, fordi det er svakheter knyttet til oversikt, styring og folkevalgt kontroll. Det vil være større avstand mellom kommunestyrene og oppgaveløsningen. Gevinsten man oppnår med lokalpolitisk nærhet ved å dele opp i mindre kommuner vil dermed kunne redusere kommunes handlingsevne. For politikerne kan det bli vanskeligere å ivareta helhetsansvaret for kommunal virksomhet. Ulempene med mangelfull demokratisk deltakelse og styring i de interkommunale samarbeidene, var en sentral del av argumentene for kommunesammenslåing.

Telemarksforskning og Norwegian Research Centre AS (NORCE) omtaler interkommunalt samarbeid i sin underveisrapport om «Storbyenes rolle i generalistkommunesystemet»[13] . De viser til de større utredningene som har vært gjort i Norge om interkommunalt samarbeid. Disse utredningen peker nettopp på at «noen av de fremste utfordringene med interkommunalt samarbeid er knyttet til demokratisk styring, oversikt og kontroll (fragmentering, uthuling, ansvarsforvitring og mindre oversikt over den samlede kommunale oppgaveløsningen og ansvarsforvitring)». Telemarksforskning har gjennomført en fersk studie om lokalpolitikeres opplevelse av politiske handlingsrom og innflytelsen, og finner at om lag 34 prosent av landets kommunepolitikere mener at omfanget av interkommunalt samarbeid er blitt så omfattende at det har blitt et problem for lokaldemokratiet.

Demokratiske ulemper med interkommunalt samarbeid kan avbøtes med klare fullmakter, instrukser og kontrollrutiner. Politikerne må da legge større vekt på overordnet styring, og mindre på detaljert styring av tjenesteproduksjonen.

6.2. Nærdemokratiske ordninger og innbyggerinvolvering

Å delta i og være en del av demokratiet handler ikke bare om å gi en stemme ved valg. Demokrati handler også om å skape arenaer for deltakelse og meningsytring utenom valget, og gjennom andre kanaler enn den de representativt folkevalgte organer representerer[14]. Et lokaldemokrati forutsetter også at innbyggerne deltar og selv er med på å ta ansvar for å løse felles oppgaver.

[13] Blåka, Sara, Brandtzæg, Bent Aslak, Leknes, Einar og Magnussen, Erik, 2022: Innledende kartlegging av storbyenes rolle i generalistkommunesystemet. Foreløpige funn oktober 2022. NORCE og Telemarksforskning.

[14] https://www.regjeringen.no/no/tema/valg-og-demokrati/lokaldemokrati/mer-om-lokaldemokrati/id550479/

Innbyggerdialog er et eget kommunalsjefområde under «Kultur og innbyggerdialog». Området skal styrke og videreutvikle dialogen med innbyggere og frivillige lag og organisasjoner, samt lovpålagte råd og organisasjoner. Området har fem enheter. Disse enhetene skal jobbe sammen for å skape og videreutvikle tjenestene for at innbyggere slik at de opplever at kommunen har et velfungerende system for å motta og bruke innspill og forslag. Området for innbyggerdialog skal også stimulere innbyggerne til økt engasjement i nærmiljøet.

Enheter organiser under innbyggerdialog

Innbyggertorg:
Innbyggertorg er et sted der innbyggerne kan møte kommunens ansatte og få råd og veiledning om kommunens tjenester. Det er innbyggertorg tre steder i kommunen: Kvadraturen, Tangvall og Nodeland. På kommunens hjemmeside er det oversikt over tjenester som saksbehandles på innbyggertorget[15].

Demokratienheten:
Enheten skal i samarbeid med innbyggere og andre organisasjoner videreutvikle og forankrer nye metoder og verktøy for innbyggerdialog. Enheten har medansvar for dialogmøter med formannskapet, og er sekretariat for: eldreråd[16], rådet for funksjonshemmede, ungdommens bystyre, studentrådet, barn og unges representant i plansaker og medvirkningsrådgiver barn unge.

Frivillighetsenheten:
Skal støtte og tilrettelegge for god samhandling mellom kommunen og frivillige organisasjoner, lag, foreninger og ideelle organisasjoner. Enheten har oppfølgingsansvar for frivillighetssentraler eid av kommunen og organisasjoner.

Kommunikasjonsenheten:
Skal sikre at kommunen informerer innbyggere, egne ansatte og andre aktører. Skal videreutvikle eksisterende kommunikasjonskanaler og hele tiden vurdere nye.

Bibliotek:
Forvalter lovverk for folkebibliotek, videreutvikler bibliotekene som møtested, arrangør og å sette dagsorden. Skal videreutvikler fagområdet sammen med andre relevante fagaktører. Alle bibliotektjenestene i kommunen er samlet i én enhet med hovedbibliotek i Kvadraturen – Kunsten og litteraturens hus, filialer i Vågsbygd, Tangvall, Nodeland og kombinasjonsbibliotek på Finsland, Flekkerøy og Hellemyr.

[15] https://www.kristiansand.kommune.no/navigasjon/innbyggerdialog-og-frivillighet/innbyggertorg/
[16] Rådet skiftet navn fra «seniorråd» til «eldreråd» 26. oktober 2022.

6.2.1. Informasjon og kommunikasjon med innbyggerne

I et godt lokaldemokrati er informasjon viktig, og det bør være åpenhet og innsyn mellom politikere og sivilsamfunnet, og også innad i kommunen mellom politikere og administrasjon. Åpenhet styrker tilliten.

Politiske møter i kommunen er åpne for publikum. I tillegg blir møtene i bystyret, formannskapet og hovedutvalgene sendt på kommunes nett-TV. Sakspapirer og protokoller er tilgjengelige på hjemmesiden. E-post og telefonnummer til politikere er tilgjengelige på hjemmesiden. Kalender for bystyret, ordfører og varaordfører er åpen. Varaordfører inviterer til innbyggerprat[17]. Det er informasjon hvordan innbyggere kan sende inn innbyggerforslag. Det er informasjon om innsyn og offentlig journal på hjemmesiden. I forbindelse med spørsmål om mulig deling, har kommunen opprettet en egen hjemmeside for å sikre at informasjon mellom departement, Statsforvalter og kommunen er kjent og tilgjengelig for innbyggerne.

Kristiansand kommune er på sosiale medier, og har også laget en egen innbygger-app (applikasjon). Appen ble lansert i 2020 for å nå bredt ut til innbyggerne med informasjon om korona-situasjonen, men den har også flere andre bruksområder. Målet med appen er å gjøre det enklere for folk å holde seg oppdatert om nyheter fra kommunene, og er ment å være et supplement til kommunens hjemmeside og sosiale medier[18]. Innbyggerne kan også få direkte informasjon og veiledning på kommunes innbyggertorg.

Også bibliotekene er en viktig del av kommunes informasjonsarbeid, der de har erfaring med å arrangere små og store arrangementer. Bibliotekene tilbyr også veiledning for bruk av IKT og digitale løsninger som er åpent og gratis for alle.

Kommunen legger vekt på nettbaserte tjenester, og har kompetanse og kapasitet til å drifte og videreutvikle disse. Ved en deling vil også de nye kommunene kunne ivareta mange av de samme informasjonskanalene og funksjonene. En ny Søgne kommune eller ny Songdalen kommune vil likevel ikke kunne avsette ressurser til informasjon og kommunikasjon i samme grad som en større kommune. Man vil også få en splitting av fagmiljøet for kommunikasjon og bibliotek som man har i dag. Det igjen fører til en sårbarhet, og mindre mulighet for at det er tid og ressurser nok til å drive innovasjon og utvikling i disse tjenestene.

Informasjon og kommunikasjon under kriser står i en særstilling. Det fikk Kristiansand kommune erfare særlig under pandemien. Koronapandemien påvirket aktiviteten i alle enhetene i innbyggerdialog, og mange samlinger og aktiviteter ble ikke gjennomført. Kommunen rapporterte for 2021 at fleste ressurser innen kommunikasjon ble brukt på korona-informasjon[19]. Ifølge kommunen førte dette til at strategisk kommunikasjonsarbeid fikk mindre oppmerksomhet. Innbyggertorgene påtok seg flere oppgaver som følge av pandemien, blant annet som telefonsentral for vaksinasjonssenter og utdeling av tester. Det var også ekstra stor pågang på ordinær telefon. Det var mange forskriftsendringer under

[17] https://www.kristiansand.kommune.no/aktuelt/2022/varaordforer-inviterer-til-innbyggerprat/
[18] https://www.kristiansand.kommune.no/aktuelt/2020/lanserer-innbygger-app/
[19] «Årsrapport 2021. Kristiansand kommune. Sterkere sammen».

pandemien, og også behov for generelle henvendelser mot arrangementer og utelivsbransjen i kommune.

Kommunen viste under pandemien at den var i stand til å håndtere krisekommunikasjon på en egnet og god måte. Det er også hovedinntrykket fra Statsforvalterens beredskapssjef og daværende fylkeslege. Mange andre kommuner i Agder lærte og dro nytte av måten Kristiansand organiserte og gjennomførte kommunikasjon til sine innbyggere på. En deling er antatt å kunne svekke beredskapsmiljøet, ved at ansatte som får dette som ansvarsområde i nye mindre kommuner ikke vil ha tilgang til et så stort fagmiljø eller tilsvarende kommunikasjonsapparat. Det vil dermed redusere muligheten for å kunne håndtere kommunikasjon på samme måte i annen krise. Denne sårbarheten vil kunne reduseres ved interkommunalt samarbeid. Samtidig er det ofte slik at mindre kommuner har en kjennskap til og mulighet til å være enda tettere på lokale forhold noe som også er av stor betydning i beredskapssituasjoner

6.2.2. Profesjonell politisk dialog med innbyggere

Desto større kommunen er, jo viktigere er det å etablere mer formelle rutiner for toveis utveksling av informasjon mellom innbyggerne og folkevalgte[20]. Kommunen legger til rette for en profesjonell deltakelse i lokaldemokratiet. Kommunen har blant annet etablert dialogmøter. Fellesnemda vedtok[21] at formannskapet skulle gjennomføre en 3-årig forsøksordning med faste dialogmøter i fire utvalgte områder i perioden 2020-2022, der Søgne og Songdalen skulle være to av de fire områdene. Målet med dialogmøtene har vært å styrke lokaldemokratiet, og gjøre avstanden mindre mellom politikere og innbyggere, frivillige organisasjoner, lag og foreninger[22]. Formannskapet skal avholde 16 dialogmøter årlige i bydelene i Kristiansand som en 3-årig prøveordning. På kommunens hjemmeside er det informasjon om kommende dialogmøter, og også fra gjennomførte dialogmøter med oversikt over tema som ble tatt opp. Det har vært gjennomført både fysiske og digitale møter. Det er også anledning via eget skjema til å komme med skriftlige innspill utenom de planlagte dialogmøtene.

Kommunen jobber også aktive med opplæring i demokrati og medborgerskap, og er blant annet arrangør av Demokratiuka.

Flere av politikerne Statsforvalteren har fått tilbakemelding fra trekker frem de grep Kristiansand kommune har tatt for å skape større lokalt engasjement og tilhørighet til saker som berører den enkelte. Erfaringene fra dialogmøtene i bydelene fremheves som positive. Enkelte har vært opplevd dialogmøtene som veldig forskjellige. I noen bydeler har det vært stort oppmøte og veldig engasjement. I andre bydeler, som kan være blant de største, kommer bare noen få og engasjementet oppleves som mindre. Politikere trekker også frem åpne gruppemøter, samskapingsverksted, mulighet for å fremme innbyggerinitiativ og til å kontakte politikere direkte.

[20] https://www.statsforvalteren.no/siteassets/utgatt/utgatt---blokker-aust-agder/dokument-fmaa/kommunal-styring/kommunereformen/lokaldemokrativeileder-2015---alle-artikler.pdf s.57
[21] Vedtak av 13. oktober 2018
[22] https://www.kristiansand.kommune.no/tema/dialogmoter/kom-med-innspill/-styrker-lokaldemokratiet/

Selv om mye er gjort for å få til medvirkning, erfarer andre politikerne at avstanden i dag oppleves som stor mellom innbyggere og folkevalgte. Det vises blant annet til at ikke alle kjenner til mulighetene for å medvirke. Politikere som har referert til dette ser at innbyggerne kan oppleve økt nærhet til politikere i mindre kommuner. En slik økt nærhet igjen vil kunne føre til økt politiske engasjement, siden innbyggerne vil oppleve at spørsmål og saker i større grad omfatter dem.

6.2.3. Samhandling mellom kommunen, innbyggere og frivilligheten

Frivillige organisasjoner er sentrale aktører i det politiske liv, representerer ulike interesser og utfører. I følge før-beskrivelsen fra Fellesnemda fra 2018, hadde alle de tre tidligere kommunene frivillige som gjorde en stor innsats, både gjennom frivillige organisasjoner og som enkeltpersoner. Det var da 578 frivillige organisasjoner registrert i Brønnøysundregisteret med adresse Kristiansand. De aller fleste av disse innenfor kultur og idrett. 70 frivillige organisasjoner brukte Samsen kulturhus. I Søgne var det 50 lag og foreninger i som var aktuelle for tilskudd. I Songdalen var det registrert 88 lag og foreninger på kommunens nettside.

Kristiansand kommune ønsker å utvikle seg til å bli en «samhandlingskommune» og har et eget prosjekt på dette. «Samhandlingskommune» blir brukt som en beskrivelse på hvordan en kommune må være og jobbe, i en tid der offentlig sektor blant annet opplever strammere økonomiske rammer, demografiske rammer og klimaendringer[23]. Kommunen vil samhandle med innbyggere og andre samfunnsaktører for å møte disse utfordringene. Etter inspirasjon fra Danmark bruker kommunen begrepet «Kommune 3.0» for å illustrere at kommuner utvikles som lokalsamfunn og ikke bare som organisasjoner, og «skapes sammen med innbyggere, private aktører, det sivile samfunn osv. og er ikke noe som den profesjonelle kommuneorganisasjonen kan realisere alene.[24]» I forberedelsen til satsingen ble det gjennomført dialogverksted med innbyggere, ansatte og politikere.

Kristiansand kommune vedtok våren 2022 egen temaplan for frivillighet for 2022-2026[25]. Formålet med planen er å sikre aktiv og attraktiv samhandling med frivillig sektor. Temaplanen viser til at kommunens fremtidens utfordringer må løses i fellesskap med innbyggerne og frivillige organisasjoner. Kommunen arrangerer egen frivillighetsfestival og deler ut frivillighetspris. På hjemmesiden er de egen oversikt over lag og foreninger i kommunen som er registrert i Frivillighetsregisteret. Frivillighetsenheten har invitert til jevnlige temamøter i 2022.

Fellesnemda vedtok egne prinsipper for forvaltning av årlige driftstilskudd til institusjoner, organisasjoner og foreninger[26]. Kristiansand gir årlige driftstilskudd for å støtte viktige, eksterne medspillere som bidrar til å realisere kommunens overordnede målsetting for utvikling av byen. Hovedreglene er at spesielle formål eller konkrete aktiviteter støttes av kommune gjennom tilskuddsordninger som er åpne for alle aktører på området, ikke ved at

[23] https://www.kristiansand.kommune.no/tema/samhandlingskommune/om-prosjektet/
[24] Saksfremlegg for kommunedirektørens ledermøte 7.2.2022 – «Styringsdokument – Samhandlingskommune»
[25] Saksfremlegg og protokoll bystyret 18.5.22
https://politiskagenda.kristiansand.kommune.no/Vis/Pdf/bilag/912310dd-11aa-4c04-a841-ccaacf8d3f80?redirectDirectlyToPdf=false
[26] Vedtak i Fellesnemda 5. mars 2019 (sak 20/19).

kun én eller noen få mottar årlige driftstilskudd. Årlige driftstilskudd til institusjoner, organisasjoner og foreninger har vært utlyst i 2022. Ifølge forslaget til økonomiplan for 2023-2026 går det frem at kommunen i 2022 utbetalte ca. 76 millioner i driftstilskudd til over 20 ulike institusjoner, selskap og stiftelser. I 2022 ble det utbetalt ca. 19,3 millioner kr i driftstilskudd til frivillige organisasjoner. Kommunen forvalter en rekke tilskuddsordninger. Hovedformålet med tilskuddsordningene er å gi eksterne aktører som *ikke* mottar årlige driftstilskudd, muligheten til å motta økonomisk støtte fra kommunen til prosjekter og tiltak på ulike samfunnsområder. I 2022 var det 30 ulike tilskuddsordninger.

For nærmere oversikt over de tre tidligere kommunene økonomiske prioriteringer innen kultursektorene, se kap. 7.3.

Kristiansand kommune har en profesjonalisert og systematisk tilnærming til samarbeidet med frivillige. Dette bidrar til å sikre at påvirkning og avgjørelser ikke skjer i uformelle beslutningskanaler. For enkelte innbyggere og organisasjoner kan profesjonaliseringen derimot oppleves som en mer byråkratisk og mindre brukerorientert kommune. I innspillsmøtene kom det eksempler på frivillige initiativ som ikke klarte å forholde seg til generelle frister fra kommunen og dermed mistet mulighet for å søke tilskudd, til økt rapporteringskrav og til digitaliseringen. Enkelte gav dermed opp å søke støtte for frivillig arbeid. Ved å dele kommunen vil det kunne være mulig å ha økt nærhet mellom beslutningstaker og lokale initiativ, og rom for å gjøre mer individuelle tilpasninger. Andre frivillige organisasjoner har derimot spilt inn at en mer formell og profesjonell tilnærming har vært en styrke for deres arbeid og også ført til en økning i tilskudd fordi det også er en større tilskuddspott å søke fra. For eksempel kan innbyggere i tidligere Søgne og Songdalen kommuner nå søke om midler fra Kristiansand Kommunes Energiverstiftelse Cultiva. De vil blant annet ikke kunne søke på midler fra Kristiansand Kommunes Energiverstiftelse Cultiva[27].

Enkelte politikere som har snakket med innbyggere får tilbakemelding om at det kan oppleves som en «ørkenvandring» å få svar i dagens kommune fordi beslutningsprosessene er mer omstendelig, og at organisasjonen er stor, tungrodd og unødig byråkratisk. En ser likevel at pandemien kom på det meste uheldig tidspunkt som mulig for ny kommune, at det er små ting som ikke fungerer og veien fram i normalsaker ikke er så lang. Å få motivert frivillige organisasjoner blir ansette som viktig, og at en her har et forbedringspotensial. En ser at dette ville kunne vært enklere i en mindre kommune.

6.2.4. Lovpålagte råd

En konsekvens av å dele kommunen er at det må opprettes nye lovpålagte råd i hver ny kommune. Det vil samlet sett føre til økte utgifter, og arbeid med å rekruttere nye medlemmer. Eldre, unge og personer med nedsatt funksjonsevne er underrepresentert i kommunestyrer. En deling vil kunne gi mulighet for at flere kan delta i rådene, og dermed få innspill fra enda flere av kommunens innbyggere.

[27] Styret i Cultiva vedtok følgende om Cultivas virkeområde den 4. februar 2019:
"Kristiansand Kommunes Energiversstiftelse Cultivas vedtekters virkeområde tolkes som kommunen som Kristiansand til enhver tid er en del av."

Enkelte politikere mener at dagens lovpålagte råd ikke blir hørt i tilstrekkelig grad, og at de kommer for sent inn i beslutningsprosessen. Andre opplever at de har reell påvirkningskraft og at rådene blir lyttet til. Pandemien svekket rådenes mulighet til å fungere optimalt i kommunen, og det tar tid å etablere et samarbeid. At arbeidet og forankringen i rådet har blitt bedre etter hvert støttes av både leder av råd og politikere. En deling kan bidra til at det blir større nærhet til rådene og de lokale politikere, som igjen kan føre til økt engasjement og vilje til å ta innspill fra rådene på alvor. En deling kan på den annen side føre til at rådene får svekket økonomisk støtte og mindre administrativt apparat rundt seg, og at administrativ sekretær i mindre grad har anledning til å bygge og anvende sin kompetanse for de sakene som er av betydning for rådene. Da vil forutsetninger for rådets muligheter for arbeid og medvirkning svekkes.

Leder av eldrerådet og rådet for funksjonshemmede er opptatt av hva som vil skje med de lovpålagte rådene ved en deling. Deres erfaring er at det under pandemien har vært krevende å få til gode arbeidsprosesser, men de opplever at det fungerer stadig bedre nå. Rådene opplever å bli lyttet til, de vil gjerne bli involvert tidlig i prosess, og mener de selv om også må bidra aktivt for å fremme innspill til saker.

Ungdom har kompetanse og lokal kunnskap som er viktig i utviklingen av fremtidens kommuner. I ungdommens bystyre ble det uttalt at det er en fordel å være samlet, fordi erfaringene fra en større bredde i kommunen gjør dem samlet sett mer kompetente. At de hadde erfaringer fra mange ulike geografiske steder i kommunen ble opplevd som en styrke i diskusjoner og saker, og også i møte med andre ungdomsråd nasjonalt. Andre opplevde at erfaringene var så forskjellige utfra geografisk tilhørighet, og mente det ville være bedre med en deling. Enighet om viktigheten av at barn og unges stemmer måtte medvirke uansett om det ble deling eller ikke, og Statsforvalteren ble bedt om å følge med videre for å sikre dette.

6.3. Oppsummering

- Det må etableres et nytt politisk system i 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. færre folkevalgte kan gi en mindre kontaktflate mellom innbyggerne og de folkevalgte
- En prosess med deling kan føre til økt valgdeltakelse på grunn av stort engasjement, men det kan også føre til svekket tillit til det politiske system.
- For tette koblinger til lokalpolitikere i mindre kommuner kan føre til habilitetsutfordringer og svekket rettsikkerhet.
- 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 kommunepolitikerne.

- Ved en deling vil en ny Søgne og/eller ny Songdalen kommune ikke ha tilgang på tilsvarende fagmiljø og apparat for demokratiarbeid 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

Innhold

7. Kommuneøkonomien i nye kommuner etter deling 4

7.1. Innledning 4
7.1.1. Hvilke deler av kommunens samlede virksomhet vi ser på 5
7.1.2. Kommunelovens økonomibestemmelser 5
7.1.3. Inntektssystemet for kommunene 8
7.1.4. Avgrensninger 9
7.1.5. Metode og oppbygning av kapitlet 9
7.1.6. Hovedkilder 10

7.2. Konsekvenser for kommunale foretak og eierskap i interkommunale selskaper ved en deling 10
7.2.1. Endringer i 2020 og 2021 i kommunale foretak og etablering av Kristiansand havn IKS 10
7.2.2. Fordeling av eierandeler aksjeselskaper ved en deling 11

7.3. Den økonomiske utviklingen 2017-2021 for tidligere kommuner og ny kommune .. 13

7.4. Økonomisk status for Kristiansand kommune ved utgangen av 2022 15
7.4.1. Den økonomiske utviklingen gjennom 2022 15
7.4.2. Økonomiplan 2023-2026 16

7.5. Anslag for fordeling av netto lånegjeld og disposisjonsfond per 31.12.2021 på tre kommuner 16
7.5.1. Anslag for fordeling av netto lånegjeld per 31.12.2021 17
7.5.2. Status for disposisjonsfond per 31.12.2021 19

7.6. Anslag for utvikling i netto lånegjeld og disposisjonsfond for 2022-2026 20
7.6.1. Anslag for fordeling av netto lånegjeld for økonomiplanperioden 2023-2025 21
7.6.2. Status for disposisjonsfond per 31.12.2026 24

7.7. Befolkningsutvikling 24

7.8. Fordeling av generelle driftsinntekter, netto avsetninger og netto finansutgifter på tre kommuner 27
7.8.1. Fordeling av generelle driftsinntekter 27
7.8.2. Fordeling av overføring til investering og netto avsetninger 31
7.8.3. Fordeling av netto finansutgifter 31

7.9. Endringer i utgiftsbehov 35

7.10. Andre forhold som kan få betydning for kommuneøkonomien ved en eventuell deling 37
7.10.1. Fordeling av garantiforpliktelser 37
7.10.2. Stiftelser 37
7.10.3. Mulig fremtidig utbytte til Kristiansand havn KF 38

7.11. Oppsummering – kommuneøkonomien i nye kommuner etter deling 38

7.12. Oversikt over vedlegg til kapittel 7 40

Oppsummering av kapittel 7

- Alle de tre kommunene hadde god økonomisk styring frem til sammenslåingen.
- De to første årene etter sammenslåingen har Kristiansand kommune hatt gode regnskapsresultater. Dette har gitt økte reserver på disposisjonsfond.
- Gjennom 2020 og 2021 var anslått vekst i folketallet hhv. 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 med 16,5%, tilsvarende tall for Kristiansand var 14% og Songdalen 12,4%. Utgiftsbehovet øker også, f.eks. har tidligere Søgne en økning både i antall barn i barnehagealder og antall eldre over 67 år.
- Dagens kommune har vedtatt et «lånetak» på 9 mrd. kroner. Anslag for netto lånegjeld for hver av de tre kommunene ved utgangen av 2026 etter en deling, viser at Kristiansand vil ha en netto lånegjeld på 103% av sin forholdsmessige del av lånetaket, Songdalen 79% og Søgne 91%. Det er da ikke tatt høyde for en eventuell ny skole i Songdalen.
- Songdalen har de laveste netto finansutgiftene per innbygger, både pga. høyere finansinntekter og lavere utgifter til renter og avdrag.
- 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 økonomiplanen 2023-2026.
- Det er usikkerhet både knyttet til anslagene som er gjort i kapitlet og til samlet utvikling i kommuneøkonomien.
- Etter at en deling er gjennomført, vil en ny Søgne og en ny Songdalen kommune kunne ha økonomiske forutsetninger for å være egne kommuner

7. Kommuneøkonomien i nye kommuner etter deling

7.1. Innledning

Kapittelet omhandler hvordan kommuneøkonomien i nye kommuner vil bli påvirket av en deling. Beregningene tar utgangspunkt i at en eventuell deling skjer med virkning fra 1.1.2022. Vi vil da ha relativt sikre beregninger per 1.1.2022. Videre vil vi gjøre anslag for perioden 2022 – 2026. Vi gjør ikke vurderinger fra 2027 og videre.

Hovedkilder er nye Kristiansand kommunes «åpningsbalanse» per 1.1.2020, den nye kommunens årsregnskaper for 2020 og 2021, kommunens vedtatte årsbudsjett for 2022 og økonomiplan 2022-2025 og årsbudsjett for 2023 og økonomiplan for 2023-2026.

Det er ikke mulig å gjøre en komplett økonomisk analyse av alle relevante forhold som vil kunne påvirke de aktuelle kommunenes samlede økonomiske forutsetninger ved en deling. Vi har valgt ut de faktorene som vi vurderer som de mest vesentlige. Vi vil derfor beskrive:

- Hvordan viktige finansielle størrelser vil endre seg for tre kommuner, med spesiell vekt på:
    - Gjeldsutviklingen i prosent av brutto driftsinntekter
    - Utviklingen i disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter
- Hvordan generelle driftsinntekter og netto finansutgifter vil endre seg for tre kommuner, med spesiell vekt på:
    - Fordeling av frie inntekter (skatt og rammetilskudd)
    - Fordeling av netto finansutgifter

For generelle driftsinntekter har vi fått anslag fra Telemarksforsking for skatt og rammetilskudd. Disse blir gjort med utgangspunkt i budsjett 2022 og økonomiplan 2022-2025. Det har ikke vært praktisk mulig å få beregnet anslag på skatt og rammetilskudd basert på økonomiplan 2023-2026.

For å få mest mulig oppdaterte tall frem mot 2026, har vi mottatt nye beregninger knyttet til gjeldsutviklingen og netto finansutgifter fra Kristiansand kommune for perioden 2022-2026. Disse er basert på revidert budsjett 2022 og vedtatt økonomiplan 2023-2026.

Vi har også mottatt beregninger av gjeldsutviklingen fra kommunen for 2020 og 2021, basert på årsregnskapene for disse to årene. Her er gjennomførte investeringer fordelt mellom tre kommuner.

Det finnes ikke erfaringer med andre delinger av kommuner som det har vært relevant å se på for å utarbeide dette kunnskapsgrunnlaget. Vi viser til Foreningen for God Kommunal Regnskapsskikk (GKRS) som i 2017 (med endringer i 2018) utarbeidet et notat om kommunesammenslåinger og andre grenseendringer. Notatet drøfter prinsipielle regnskapsspørsmål knyttet til gjennomføring av kommunesammenslåing, men også spesielle problemstillinger knyttet til deling av kommuner. Vi understreker at det er dette notatet som må legges til grunn ved iverksettelsen av en eventuell deling. GKRS startet høsten 2022 en

større gjennomgang av notatet, og varsler at omtalen av deling av kommuner vil bli vesentlig utvidet sammenlignet med notatet fra 2017 (Lie, 2020).

I forbindelse med fordeling av balanseverdier (kommunenes eiendeler, gjeld og egenkapital, se vedlegg 7-5) er det lagt til grunn at alle balansepostene skal fordeles etter «kontinuitetsprinsippet», dvs. at man ved en deling tar utgangspunkt i de inngangsverdiene som de sammenslåtte kommunene gikk inn i den nye kommunen med, ref. også slik GKRS i det nevnte notatet anbefaler ved sammenslåing av kommuner.

Økonomiske konsekvenser av en deling er – både på inntekts- og utgiftssiden – nært knyttet til befolkningsutviklingen. Befolkningsutviklingen vil derfor bli omtalt i kapittel 7.7. Anslag fra Telemarksforsking for frie inntekter (der befolkningsutviklingen er en viktig forutsetning) gjøres i kapittel 7.8.1. I kapittel 7.9 vil vi peke på hvordan utgiftsbehovet på de ulike kommunale tjenesteområdene kan bli påvirket av befolkningsutviklingen.

7.1.1. Hvilke deler av kommunens samlede virksomhet vi ser på

Kristiansand kommunes samlede virksomhet består ved utgangen av 2022 av disse aktivitetene, jf. også oversikt i kapittel 2.9:

- Kommunens «hovedvirksomhet», inkludert vertskommunesamarbeid etter kommuneloven kapittel 20, der Kristiansand er vertskommune («bykassa»).
- Kommunale foretak (KF)
- Interkommunale samarbeid som er egne rettssubjekter (interkommunale politiske råd etter kommuneloven kapittel 18 og kommunale oppgavefellesskap etter kommuneloven kapittel 19)
- Interkommunale selskaper organisert etter IKS-loven
- Andre interkommunale aksjeselskaper organisert etter aksjeloven
- Hel- eller deleide aksjeselskaper organisert etter aksjeloven
- Stiftelser

Konsekvenser en eventuell deling vil få for kommunale foretak, interkommunale samarbeid, interkommunale selskaper og aksjeselskaper blir omtalt i kapittel 7.2. I tillegg gjøres det - som en del av kapittel 7.8.3 om fordeling av netto finansutgifter - en egen vurdering av hvilke konsekvenser en deling vil få for aksjeselskaper som Kristiansand kommune har budsjettert med utbytte fra i økonomiplanperioden 2023-2026. Beregningene fra og med kapittel 7.3 er avgrenset til «hovedvirksomheten» («bykassa»). I kapittel 7.10 vil mulige konsekvenser av eventuell fremtidig oppløsning av stiftelser bli omtalt.

7.1.2. Kommunelovens økonomibestemmelser

7.1.2.1. Overordnede krav til kommunenes økonomiforvaltning

Generalbestemmelsen i kommuneloven § 14-1, 1.ledd stiller følgende overordnede krav til økonomiforvaltningen:

> *«Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid».*

Videre stiller kommuneloven § 14-2 krav til at kommunestyret skal vedta finansielle måltall for styringen av kommunens økonomi. I kommunestatistikken KOSTRA (et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet[1]) er de viktigste og mest brukte finansielle måltallene:

Resultatmål: Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter

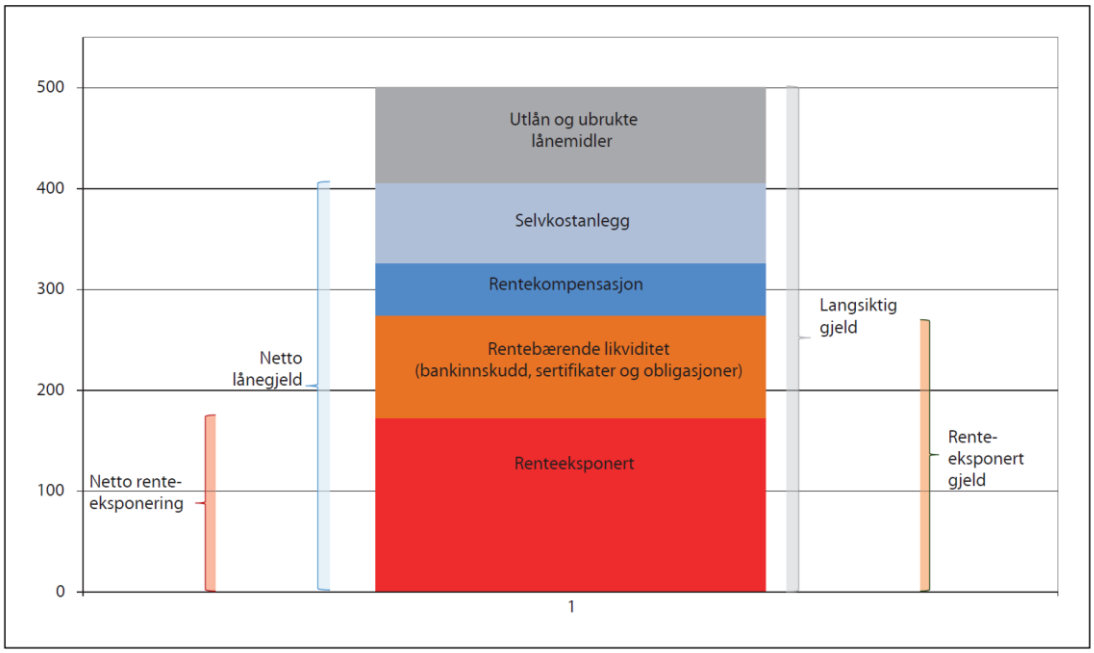
Netto driftsresultat viser hva kommunene og fylkeskommunene sitter igjen med til avsetninger og investeringer. Teknisk Beregningsutvalg (TBU) har anbefalt at netto driftsresultatet for kommunene over tid bør være minimum 1,75% av brutto driftsinntekter for å sikre en bærekraftig økonomi.

Mål for disposisjonsfond: Disposisjonsfond i % av brutto driftsinntekter

Disposisjonsfond er summen av kommunens frie disponible midler – «penger på bok». En generell anbefaling fra TBU er at kommuner over tid bør ha et disposisjonsfond på 5-10% av brutto driftsinntekter.

Gjeldsgrad: Netto lånegjeld i % av brutto driftsinntekter

De ulike gjeldsindikatorene i KOSTRA er illustrert i figur 7.1.



Figur 7.1: Ulike gjeldsindikatorer i KOSTRA. Kilde: SSB/KOSTRA/KDD

Dette innebærer at de ulike gjeldsindikatorene i KOSTRA har følgende sammenheng og kilder, jf. tabell 7.1.

[1] https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/kostra/id1233/

Tabell 7.1: Sammenhengene mellom ulike gjeldsindikatorer i KOSTRA (kilde: SSB/KOSTRA)

	INDIKATOR:	**KILDE:**
	Langsiktig gjeld	KOSTRA
-	Utlån og ubrukte lånemidler	KOSTRA
=	Netto lånegjeld	KOSTRA
-	VAR-gjeld (Vann, Avløp, Renovasjon)	Kalkulerte rentekostnader fra KOSTRA-skjema 23 for VAR-sektoren dividert med kalkylerenten
-	Rentekompensasjon	Samlet beregningsgrunnlag for rentekompensasjon (tall fra Husbanken)
=	Renteeksponert gjeld	KOSTRA
-	Rentebærende likviditet	Rentebærende omløpsmidler (kasse, sertifikater og obligasjoner) fratr. kassekreditt og ubrukte lånemidler. Dvs. den delen av kommunens likviditet som ikke er lånefinansiert. Tall hentet fra KOSTRA
=	Netto renteeksponering	KOSTRA

Den mest brukte gjeldsindikatoren er *netto lånegjeld*, som er definert som langsiktig gjeld (eksklusive pensjonsforpliktelser) fratrukket totale utlån og ubrukte lånemidler. I totale utlån inngår formidlingslån og ansvarlige lån (utlån av egne midler). En generell anbefaling for netto lånegjeld er at den bør utgjøre maksimalt 75% av brutto driftsinntekter.

Renteeksponert gjeld gir uttrykk for den delen av gjelden som belaster kommunekassen (dvs. gjelden er korrigert for den delen av gjelden som betales av andre). Denne uttrykker også hvor stor del av gjelden som er sårbar for renteøkninger (men vurderingen her må korrigeres for evt. rentebindinger).

Når man skal vurdere hvordan gjelden samlet sett påvirker driftsbudsjettet, er det imidlertid også forhold som ikke fanges opp i gjeldsindikatorene i KOSTRA som har betydning. For det første fanger ikke KOSTRA opp andelen lån med rentebinding. Et annet moment som ikke fanges opp av KOSTRA sine gjeldsindikatorer er hvilken del av gjelden som det er knyttet driftsinntekter til. Det mest typiske eksempelet er kommunale utleieboliger, med tilhørende husleieinntekter, som kan være med å finansiere kommunens utgifter til renter og avdrag på lån til boligene.

7.1.2.2. Kommunelovens krav til budsjett og økonomiplan

I kommuneloven § 14-4, 4.ledd, stilles det krav til at kommunenes budsjett og økonomiplan skal «settes opp i *balanse* og være *realistiske*, *fullstendige* og *oversiktlige*». I regnskap og budsjett er det et grunnleggende skille mellom drift og investering:

- *Driftsregnskapet* skal inneholde «løpende inntekter» og «utgifter til drift»
- I *investeringsregnskapet* skal kommunen regnskapsføre «anskaffelser av eiendeler av vesentlig verdi som er bestemt til eget, varig eie eller bruk, samt påkostning på allerede eksisterende varige driftsmidler», og tilsvarende knyttet til salg av anleggsmidler. Alle investeringer aktiveres i balansen (kilde: GKRS).
- Videre viser *balanseregnskapet* kommunens eiendeler, gjeld og egenkapital.

Krav til obligatoriske talloversikter
For blant annet å ivareta de overordnede kravene til balanse og oversiktlighet, stiller budsjett- og regnskapsforskriften § 5 krav til obligatoriske talloversikter:

- Drift:
    - Bevilgningsoversikt - drift (vedlegg 7-1) viser hvor mye generelle inntekter kommunen har til disposisjon til å dekke driften på budsjettområdene, netto finansutgifter og netto avsetninger/overføring til investeringsregnskapet.
    - Spesifisert fordeling av bevilgninger til budsjettområdene § 5-4, 4.ledd (vedlegg 7-2, med tall fra vedtatt økonomiplan 2022-2025). I vedtatt budsjett for Kristiansand kommune 2022 utgjorde dette i underkant av 6,7 mrd. kroner.
    - Økonomisk oversikt etter art – drift (vedlegg 7-3, med tall fra regnskap 2021). Denne viser at Kristiansand kommune i årsregnskapet for 2021 hadde samlede brutto driftsinntekter på rett i underkant av 10 mrd. kroner (kommunekassen («bykassa») og kommunale foretak).
- Investering:
    - Bevilgningsoversikt investering (vedlegg 7-4) inkludert spesifisert fordeling av post 1-4.
- Balanse:
    - Økonomisk oversikt balanse (vedlegg 7-5). Inneholder krav til oppstilling av kommunens eiendeler, gjeld og egenkapital.

7.1.3. Inntektssystemet for kommunene

Gjennom inntektssystemet fordeles kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter. Frie inntekter består av rammetilskudd og skatteinntekter, og utgjør om lag 70 prosent av kommunesektorens samlede inntekter. For at kommunene og fylkeskommunene skal kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne, inneholder inntektssystemet to store utjevningsmekanismer[2]:

- Ufrivillige kostnadsforskjeller utjevnes fullt ut (utgiftsutjevning)
- Skatteinntekter utjevnes delvis (inntektsutjevning).

Nærmere om utgiftsutjevningen i inntektssystemet (kilde: Telemarksforsking, vedlegg 7-7):

- Forskjellene mellom landets kommuner er til dels store når det gjelder kostnadsstruktur, demografisk sammensetning mv. Både etterspørselen etter kommunale tjenester og kostnadene ved tjenesteytingen vil derfor variere mellom kommunene. Målet med utgiftsutjevningen er å fange opp slike variasjoner. En tar fra de relativt sett lettdrevne kommunene og gir til de relativt sett tungdrevne.
- Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene i prinsippet få full kompensasjon for de kostnadsforskjellene som de selv ikke kan påvirke.
- Indeks for beregnet utgiftsbehov viser hvor tung eller lett en kommune er å drive, sammenlignet mot det som er gjennomsnittet for alle landets kommuner (der indeks lik 1 betyr et utgiftsbehov lik landsgjennomsnittet).

2 https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/id2353961/.

- Kostnadsnøkkelen består av 8 ulike delkostnadsområder: administrasjon, landbruk, barnehage, grunnskole, pleie og omsorg, kommunehelse, barnevern og sosialtjeneste.

Det nåværende inntektssystemet for kommunene er lagt til grunn for beregningene. NOU fra Inntektssystemutvalget ble lagt frem 28.august 2022. Endringsforslagene i denne kan få betydning for kommunenes frie inntekter, men tidligst fra 2024. Ett av enkeltelementene i det nåværende inntektssystemet er storbytilskuddet, som Kristiansand kommune har fått siden 2018. Storbytilskuddet ble opprinnelig innført i 2011 for de fire største byene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger). Inntektssystemutvalget foreslår at storbytilskuddet halveres sammenlignet med dagens nivå, at det gis til Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand, og at det omtales som et landsdelssentertilskudd (197 kr per innb.). Utvalget begrunner dette med at storbyene er bedre ivaretatt i inntektssystemet etter endringene utvalget foreslår på andre områder i systemet. Forslaget til nytt inntektssystem er sendt ut på høring og høringsfristen var 4.januar 2023.

7.1.4. Avgrensninger

Vesentlige deler av bykassas inntektsside ligger utenfor kommunens kontroll og bestemmes i stor grad av kommuneopplegget i statsbudsjettet (St.prp. nr. 1). Vi har derfor gjort en relativt grundig analyse for generelle driftsinntekter.

Nivået på utgiftssiden vil i større grad være opp til kommunen selv å bestemme. Hva som vil være tilstrekkelige utgiftsrammer innenfor det enkelte budsjettområdet vil bl.a. være avhengig av utviklingen i innbyggernes tjenestebehov, organiseringen av kommunen og politiske prioriteringer/lokalpolitisk skjønn. På utgiftssiden vil vi derfor begrense oss til å peke på forventede endringer i utgiftsbehovet på ulike tjenesteområder (vha. beregninger fra Telemarksforsking).

Som tidligere nevnt har vi ikke gjort en komplett analyse av alle forhold som kan påvirke kommunenes økonomi ved en deling. Vi nevner her spesielt at vi ikke har sett nærmere på forhold rundt premieavvik, pensjonsforpliktelser og pensjonsmidler, og henviser til at disse forholdene ved en deling må avklares nærmere iht. gjeldende regelverk. Vi går heller ikke nærmere inn på gebyrutviklingen for vann, avløp, renovasjon og feiing, men viser her til kapittel 4.5.4.

7.1.5. Metode og oppbygning av kapitlet

Kapitlet består av en kombinasjon av konkrete beregninger og tekstlige vurderinger. Beregningene skjer i 4 trinn og på følgende måte:

Anslag for fordeling av netto lånegjeld og disposisjonsfond per 31.12.2021 på tre kommuner
For å kunne si noe om hvilken finansiell stilling tre nye kommuner ville fått ved en deling per 1.1.2022 gjøres det i kapittel 7.5 et anslag for fordeling av balanseverdier per 31.12.2021. Denne bygger på en egen oversendelse fra Kristiansand kommune, som bygger på

åpningsbalansen (eiendeler, gjeld og egenkapital) til den nye kommunen per 1.1.2020, og de avlagte årsregnskapene for 2020 og 2021.

Anslag for fordeling av netto lånegjeld og disposisjonsfond for perioden 2022-2026 på tre kommuner
I kapittel 7.6 gjør vi et anslag på utviklingen i netto lånegjeld og disposisjonsfond per 31.12.2026. Anslaget for netto lånegjeld tar utgangspunkt i oversendte beregninger fra Kristiansand kommune, som igjen bygger på årsbudsjettet for 2022, årsbudsjett for 2023 og økonomiplan for 2023-2026.

Anslag for fordeling av generelle driftsinntekter og netto avsetninger/overføring fra drift til investering for økonomiplanperioden 2022-2025
Anslaget for fordeling av generelle driftsinntekter 2022-2025 i kapittel 7.8.1 er basert på beregninger fra Telemarksforsking (vedlegg 7-8). I tillegg beregnes anslag for netto avsetninger/overføring fra drift til investering av Statsforvalteren med utgangspunkt i det vedtatte årsbudsjettet for 2022 og økonomiplan 2022-2025.

Anslag for fordeling av netto finansutgifter for økonomiplanperioden 2023-2026
Det er også gjort anslag for netto finansutgifter i kapittel 7.8.3. Dette er gjort på bakgrunn av oversendelse fra kommunen, basert på kommunens vedtatte årsbudsjett 2023 og økonomiplan 2023-2026.

I kapittel 7.9 peker vi på hvilke konsekvenser en deling vil kunne få for utgiftsbehovet i hver av de tre kommunene (basert på endringene i befolkningssammensetningen).
Det er benyttet ulike fordelingsnøkler i beregningene, disse er dokumentert sammen med beregningene.

7.1.6. Hovedkilder

- Åpningsbalanse for nye Kristiansand kommune per 1.1.2020
- Årsregnskap og årsrapport Kristiansand kommune 2020
- Årsregnskap og årsrapport Kristiansand kommune 2021
- Årsbudsjett 2022 og økonomiplan 2022-2025 Kristiansand kommune
- Årsbudsjett 2023 og økonomiplan 2023-2026 Kristiansand kommune

7.2. Konsekvenser for kommunale foretak og eierskap i interkommunale selskaper ved en deling

7.2.1. Endringer i 2020 og 2021 i kommunale foretak og etablering av Kristiansand havn IKS

Kristiansand bystyre vedtok 26.mai 2021 åpningsbalanse for ny kommune per 1.1.2020. I åpningsbalansen til kommunekassen («bykassa») som rettssubjekt i den nye kommunen per 1.1.2020 inngikk:

- Kommunekassen (bykassa) i tidligere Kristiansand kommune
- Kommunekassen i tidligere Songdalen kommune
- Kommunekassen i tidligere Søgne kommune

- Tronstadvann interkommunale Vannverk IKS, som før sammenslåingen var eid av Kristiansand (85%), Songdalen (6%) og Søgne (9%), ble avviklet 31.12.19, og innlemmet i den nye kommunens åpningsbalanse per 1.1.2020.
- Kristiansand boligselskap KF ble avviklet per 31.12.19, og innlemmet i den nye kommunens åpningsbalanse per 1.1.2020.

I tillegg inngikk Kristiansand Havn KF, som før sammenslåingen var heleid av tidligere Kristiansand kommune i «konsolidert regnskap» for den nye kommunen.

Per 1.1.2021 skjedde det følgende endringer:
Etter vedtak i Kristiansand bystyre og Lindesnes kommunestyre ble havnene i Kristiansand og Mandal/Lindesnes med virkning fra 1.1.2021 slått sammen til Kristiansand Havn IKS. Formålet var å etablere et interkommunalt selskap for samarbeid og utvikling av havnedrift. Kristiansand havn IKS ble etablert som interkommunalt selskap, eid av Kristiansand kommune (80%) og Lindesnes kommune (20%). I dette selskapet ligger havnevirksomheten. Fra samme dato fikk Kristiansand havn KF endret sin rolle - og ble da i hovedsak ansvarlig for havnas eiendommer.

I «konsolidert regnskap» for Kristiansand kommune ved inngangen til 2022 inngår dermed:
- Kommunekassen til nye Kristiansand kommune
- Kristiansand havn KF (i ny rolle)

Utfra kontinuitetsprinsippet vil dette samlet sett gi følgende endringer ved en eventuell deling:
- Tronstadvann interkommunale vannverk IKS gjenopprettes med samme eierandeler for de tre sammenslåtte kommunene
- Kristiansand havn KF tilbakeføres til Kristiansand kommune i sin helhet
- Eierandelen til Kristiansand havn IKS (80%) tilbakeføres til Kristiansand kommune i sin helhet
- Alle verdiene som ble tilført fra Kristiansand boligselskap KF tilbakeføres Kristiansand kommune.

7.2.2. Fordeling av eierandeler aksjeselskaper ved en deling

Som omtalt i kapittel 2.9 og vedlegg 4 til samme kapittel, deltok Kristiansand kommune ved inngangen til 2022 i ni interkommunale selskaper og hadde eierandeler i til sammen 23 aksjeselskaper. Eierandelene i disse skal iht. kontinuitetsprinsippet tilbakeføres iht. opprinnelige andeler. Ved en deling 1.1.2022 ville eierandelene i aksjeselskapene blitt fordelt på tre kommuner på som vist i tabell 7.2.

Tabell 7.2: Fordeling av eierandeler i aksjeselskaper ved en deling. Kilde: Kristiansand kommune.

	Kr.sand	Song-dalen	Søgne	Kommentar:
Heleide aksjeselskaper (direkte eller gjennom annet heleid AS)				
Kristiansand næringsselskap AS (KNAS)	100 %	0 %	0 %	Bare Kristiansand
Kanalbyen utvikling AS	100 %	0 %	0 %	Bare Kristiansand
Kristiansand Kino Holding AS*	100 %	0 %	0 %	Bare Kristiansand
Kjøkkenservice Industrier AS	100 %	0 %	0 %	Bare Kristiansand
Via Partner AS	100 %	0 %	0 %	Bare Kristiansand
Bredalsholmen Eiendom AS	100 %	0 %	0 %	Bare Kristiansand
M/S Maarten AS	100 %	0 %	0 %	Bare Kristiansand
Sørlandshallen Eiendom AS	100 %	0 %	0 %	Bare Kristiansand
Songvaar Vekst AS	0 %	0 %	100 %	Bare Søgne
Søgne Industriselskap AS	0 %	0 %	100 %	Bare Søgne
*I tillegg indirekte eierskap gjennom Kristiansand Kino Holding AS:				
Kristiansand Kino Eiendom AS				
Andre aksjeselskaper med kun offentlige eierinteresser				
Avfall Sør Holding AS*	73,3 %	5,5 %	9,1 %	Forholdsmessig
Agder kollektivtrafikk AS	20 %	0 %	0 %	Bare Kristiansand
Sørnorsk filmsenter AS	35 %	0 %	0 %	Bare Kristiansand
Sørlandets Europakontor AS	19 %	0 %	0 %	Bare Kristiansand
TSR Kristiansand AS (Tall Ships Races Kristiansand AS)	60 %	0 %	0 %	Bare Kristiansand
*I tillegg indirekte eierskap gjennom Avfall Sør Holding AS:				
Avfall Sør AS				
Avfall Sør Næring AS				
Avfall Sør Eiendom AS				
Aksjeselskaper/andre selskaper som også har private eierinteresser				
Å Energi AS	5,3 %	1,5 %	1,6 %	Forholdsmessig
Setesdal Bilruter AS	0,88 %	0,0 %	0,0 %	Bare Kristiansand
Varodd AS	47,9 %	5,9 %	7,4 %	Forholdsmessig
Innoventus Sør AS	3,73 %	0,0 %	0,0 %	Bare Kristiansand
Gimleveien 28 AS	40 %	0,0 %	0,0 %	Bare Kristiansand
Torvmoen AS	0,0 %	0,0 %	30,7 %	Bare Søgne
Visit Sørlandet AS (tidligere USUS AS)	6,84 %	0,42 %	0,63 %	Forholdsmessig
Rehabiliteringssenter AiR AS	0,0 %	0,05 %	0,0 %	Bare Songdalen

Oversikten viser at både tidligere Songdalen og tidligere Søgne har en høyere eierandel i Å Energi (tidligere Agder Energi) enn tidligere Kristiansand. Videre viser oversikten at tidligere Kristiansand samlet sett eier flest selskaper. Se også kapittel 7.8.3 for fordeling av utbytte fra aksjeselskaper som det er budsjettert med utbytte fra.

7.3. Den økonomiske utviklingen 2017-2021 for tidligere kommuner og ny kommune

Etter det sist fremlagte årsregnskapet for de tidligere kommunene (for 2019) var status for måltallene og handlingsreglene for gjeld og disposisjonsfond slik for de 3 kommunene etter KOSTRA's definisjon:

Tabell 7.3: Finansielle nøkkeltall for Kristiansand, Songdalen og Søgne kommuner per 31.12.2019. Kilde: KOSTRA, finansielle nøkkeltall.

Regnskapsåret 2019	**Kristiansand**	**Songdalen**	**Søgne**
Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter	1,6%	2,3%	1,2%
Disposisjonsfond i % av brutto driftsinntekter	14,9%	11,6%	18%
Netto lånegjeld i % av brutto driftsinntekter	103%	92,1%	78,6%

Tabellen viser at alle tre kommunene hadde gode reserver i disposisjonsfond, mens på netto lånegjeld lå alle kommunene i overkant av den generelle anbefalingen på maksimum 75% av brutto driftsinntekter. Alle tre kommunene hadde høyere disposisjonsfond enn landsgjennomsnittet, som var på 10,7% samme år. Netto lånegjeld for landet var på 85,5% for 2019, dvs. at Songdalen og Kristiansand hadde høyere netto lånegjeld (etter KOSTRA's definisjon) enn landsgjennomsnittet. Figurer som viser utviklingen for disse nøkkeltallene for perioden fra 2017 til 2021 finnes i vedlegg 7-8.

Finansielle måltall og handlingsregler etter sammenslåingen
I møte 16.juni 2020 vedtok Bystyret i Kristiansand reviderte finansielle måltall og handlingsregler for økonomistyring for den nye kommunen. Disse var forankret i gjeldende kommuneplan, der det er en grunnleggende forutsetning at kommunens økonomiske handlefrihet skal sikres gjennom effektiv ressursbruk.

Følgende måltall og handlingsregler ble vedtatt:

Måltall:

1. Korrigert netto resultatgrad bør være minimum 2,5 prosent.
2. Sentralt disposisjonsfond bør utgjøre minimum 4 prosent av brutto driftsinntekter.

Handlingsregler:

1. Korrigert netto lånegjeld skal være maksimalt 8,5 mrd. kroner nominelt.
2. Netto premieavvik skal hvert år avsettes til fond for dekning av premieavvik.
3. Energiverksfondet skal prisjusteres hvert år.
4. Utbytteinntekter skal kun benyttes til å finansiere varige driftsutgifter dersom utbyttet er stabilt over tid

De mest sentrale måltallene og handlingsreglene beregnes slik:

Måltall 1: «Korrigert netto resultatgrad»: «Netto driftsresultat korrigert for netto avsetning til bundne fond og netto premieavvik i % av brutto driftsinntekter»

Måltall 2: «Sentralt disposisjonsfond»: «Saldo på sentralt disposisjonsfond i % av brutto driftsinntekter»

Handlingsregel 1: «Korrigert netto lånegjeld» (nominelt «lånetak»):
Kristiansand kommune beregner handlingsregelen for korrigert netto lånegjeld («lånetak») med utgangspunkt i samlet lånegjeld eks. pensjonsforpliktelser, og trekker fra:

- Lånegjeld knyttet til Startlån (utlån)
- Beregningsgrunnlag for vann, avløp og renovasjon (VAR)
- Ubrukte lånemidler

Kommunen begrunner valget av denne indikatoren med at netto lånegjeld uttrykker den lånegjelden som belaster kommunen. Kristiansand kommunes låneindikator er imidlertid ikke direkte sammenlignbar med noen av låneindikatorene i KOSTRA. Den er tilnærmet lik KOSTRA-indikatoren «rentebærende gjeld» (se figur 7-1). Forskjellen er at Kristiansand kommune ikke korrigerer gjelden for rentekompensasjonsordningene fra Husbanken, og i tillegg legger til grunn beregningsgrunnlaget for vann, avløp og renovasjon i VAR-området (og ikke kalkulatoriske kostnader fra KOSTRA-skjema 23 som korrigeres for i KOSTRA).

I videre presentasjon vil vi kommentere utviklingen i måltall og handlingsregler for sentralt disposisjonsfond og handlingsregel for korrigert netto lånegjeld (nominelt «lånetak»). Vi vurderer disse to som de mest vesentlige for å beskrive utviklingen i kommunens finansielle stilling.

Kommunens oppfyllelse av utvalgte finansielle måltall og handlingsregler per utgangen av 2021
Etter regnskap for 2021 var status for måltallene for korrigert netto resultatgrad og sentralt disposisjonsfond, samt for handlingsregelen for korrigert netto lånegjeld:

Tabell 7.4: Den nye kommunens oppfølging av utvalgte lokalt vedtatte finansielle måltall og handlingsregler (kilde: Kristiansand kommune, årsrapport 2021)

Måltall/handlingsregel:	**Kristiansand kommune 2021**
Måltall 1: Korrigert netto resultatgrad bør være minimum 2,5 prosent	For 2021 hadde Kristiansand kommune en netto resultatgrad på 2,6 prosent.
Måltall 2: Sentralt disposisjonsfond bør utgjøre minimum 4 prosent av brutto driftsinntekter.	Per 31.12.2021 hadde Kristiansand kommune et sentralt disposisjonsfond på 6,8 prosent av brutto driftsinntekter.
Handlingsregel 1: Korrigert netto lånegjeld skal være maksimalt 8,5 mrd. kroner nominelt.	Per 31.12.2021 hadde Kristiansand kommune en samlet korrigert netto lånegjeld («lånetak») på 8 mrd. kroner (0,5 mrd. kroner lavere enn «lånetaket»).

Kommentarer til den samlede økonomiske utviklingen per 31.12.21:
Kristiansand kommune oppfylte ved utgangen av 2021 alle finansielle måltall og handlingsregler. Hovedbildet er derfor at den overordnede økonomistyringen både i perioden 2017-2019 og for 2020 og 2021 har vært god.

Regnskapsresultatene for hele perioden 2017 tom. 2021 må imidlertid sees i lys av hva som har vært generelle utviklingstrekk i kommuneøkonomien. I disse årene har det vært mange ekstraordinære forhold som har påvirket regnskapsresultatene. Dette er både knyttet til nasjonale forhold som påvirket det store flertallet av landets kommuner (pandemieffekter og økte skatteinntekter), men også lokale forhold som f.eks. høy avkastning fra Energiverksfondet. Ingen av disse merinntektene er permanente.

Driften på budsjettområdene hadde relativt lave budsjettavvik samlet sett i regnskapet for 2021.

7.4. Økonomisk status for Kristiansand kommune ved utgangen av 2022

7.4.1. Den økonomiske utviklingen gjennom 2022

Korrigert netto driftsresultat: I årsbudsjettet for 2022 budsjetterte Kristiansand kommune med en negativ korrigert netto resultatgrad på 0,7 % av brutto driftsinntekter, dvs. 3,2 prosentpoeng lavere enn kommunens eget måltall på 2,5 % av brutto driftsinntekter. Også for årene 2023-2025 budsjetterte kommunen med netto driftsresultater under eget måltall.

Planlagt utvikling i sentralt disposisjonsfond: Målsettingen om et sentralt disposisjonsfond på 4 % av sum driftsinntekter utgjorde for Kristiansand kommune ca. 355 mill. kroner i 2022. I økonomiplanen ble det lagt opp til et sentralt disposisjonsfond på 398 mill. kroner ved utgangen av 2025, dvs. noe i overkant av måltallet.

Netto lånegjeld: Kommunen la i 2022 opprinnelig opp til at lånegjelden ville ligge noe under lånetaket på 8,5 mrd. kroner ved slutten av økonomiplanperioden.

Erfaringene gjennom 2022 viser at kommuneøkonomien kan endre seg raskt gjennom året. I 2.tertialrapport for 2022 varslet kommunedirektøren en forverring i det negative driftsresultatet på 112,6 mill. kroner i forhold til 1. tertialrapport 2022. Dette begrunnes i hovedsak med økonomiske utfordringer på særskilte tiltak i barnehage, tilpasning til lærernormen i skole og økning av behov på mange tjenesteområder i helse og mestring. Som følge av dette forventes sentralt disposisjonsfond å bli redusert fra 689 mill. kroner til 196 mill. kroner ved slutten av året, dvs. under måltallet (kilde: Kristiansand kommune, 2.tertialrapport 2022).

Mot slutten av året ble det imidlertid kjent at kommunesektoren også for 2022 får betydelige merinntekter på skatt. Regnet mot oppdatert skatteanslag i forbindelse med fremleggelse av statsbudsjettet for 2023 i oktober, fikk Kristiansand kommune isolert sett økte skatteinntekter på ca. 150 mill. kroner. I tillegg ble det mot slutten av året også avklart at Kristiansand

kommune fikk tildelt litt i underkant av 150 mill. kroner i statlig koronakompensasjon for 2022. Dette vil bidra til å bedre situasjonen sammenlignet med prognosen i 2.tertialrapport.

7.4.2. Økonomiplan 2023-2026

I kommunedirektørens forslag til økonomiplan for 2023-2026 varsles det en strammere kommuneøkonomi fremover, og at redusert økonomisk vekst framover gjør det nødvendig med både omstilling og effektivisering. For perioden 2023-2026 foreslås det et samlet negativt netto driftsresultat på 92 mill. kroner. Forventet underskudd finansieres ved bruk av disposisjonsfond. Det budsjetteres med gradvis bedre resultater gjennom perioden, og fra 2026 forventes et positivt resultat på 76 mill. kroner. I forslaget legges det videre opp til en samlet bruk av sentralt disposisjonsfond i økonomiplanperioden på 116,1 mill. kroner. Dersom dette gjennomføres, vil handlingsregelen for sentralt disposisjonsfond ikke være nådd ved utgangen av økonomiplanperioden.

7.5. Anslag for fordeling av netto lånegjeld og disposisjonsfond per 31.12.2021 på tre kommuner

Anslagene er basert på beregninger i oversendt dokumentasjon fra Kristiansand kommune, og delvis på Statsforvalterens egne beregninger. Det er i beregningene lagt til grunn at:

- Boligselskapet tilbakeføres Kristiansand kommune i sin helhet
- Tronstadvann Interkommunale vannverk IKS gjenopprettes som IKS med samme eierandeler som i 2019, dvs. 85% Kristiansand, 9% Søgne og 6% Songdalen
- Kristiansand Havn KF er i sin helhet holdt utenom beregningene.

Andre viktige forutsetninger:

- Mesteparten av balanseverdiene for 2020 og 2021 er fordelt iht. den prosentandelen de enkelte postene hadde i åpningsbalansen per 1.1.2020.
- Alle investeringsprosjekter er fordelt på de 3 tidligere kommunene for å kunne fordele lånegjelden knyttet til investeringer.

7.5.1. Anslag for fordeling av netto lånegjeld per 31.12.2021

Nye Kristiansand kommune hadde følgende utvikling i lånegjeld gjennom 2020 og 2021:

Tabell 7.5: Utvikling i netto lånegjeld nåværende Kristiansand kommune 2020 og 2021 (kilde: Kristiansand kommune, vedlegg 7-11)

Hele 1000 kr **Nye Kristiansand**	**2019**	**2020**	**2021**
Samlet lånegjeld u/pensjonsforpl.	10 191 869	10 765 413	11 138 844
Lånegjeld knyttet til Startlån (utlån)	637 110	720 585	764 928
Beregningsgr.lag VAR	1 718 503	1 869 776	2 009 309
Ubrukte lånemidler	297 204	181 436	365 539
Netto lånegjeld (jf. Lånetak)	**7 539 052**	**7 993 616**	**7 999 068**
Lånetak	8 500 000	8 500 000	8 500 000
Avvik	960 948	506 384	500 932
Lånegjeld til investeringer	9 554 759	10 044 828	10 373 916
Minimumsvdrag	354 980	417 676	459 605
Renteutgifter (inkl.startlån)	223 836	187 999	160 846

For den nye kommunen samlet sett er netto lånegjeld på 7.999,1 mill. kroner ved utgangen av året, og dermed innenfor vedtatt lånetak på 8.500 mill. kroner. Som tidligere nevnt er det når man skal vurdere hvordan gjelden samlet sett påvirker driftsbudsjettet, også viktige forhold som ikke fanges opp i KOSTRA sine ulike gjeldsindikatorer.

Et konkret eksempel fra Kristiansand kommune er gjeld knyttet til Aquarama (svømmehall, badeland og flerbrukshall). Anlegget kostet i sin tid om lag 540 mill. kroner, men har en årlig leieinntekt på om lag 20 mill. kroner (kilde: Kristiansand kommune). Disse inntektene kan kommunen benytte til å dekke renter og avdrag til denne investeringen. Disse effektene er relevante å ta hensyn til, men fanges ikke opp i beregningene nedenfor.

Tabell 7.6: Lånegjeld tidligere Kristiansand kommune (inkl. Tronstadvann og Boligselskapet KF) (Kilde: Kristiansand kommune, vedlegg 7-11). Tall i 1.000 kr.

Kristiansand inkl. Trondstadvann og Boligselskapet	**2019**	**2020**	**2021**
Samlet lånegjeld u/pensjonsforpl.	8 761 031	9 073 299	9 328 464
Lånegjeld knyttet til Startlån (utlån)	429 200	485 434	515 307
Beregningsgr.lag VAR	*1 592 611*	*1 742 691*	*1 834 094*
Ubrukte lånemidler	*258 969*	*164 226*	*307 688*
Netto lånegjeld (jf. Lånetak)	**6 480 250**	**6 680 947**	**6 671 375**
Lånegjeld til investeringer	8 331 831	8 587 864	8 813 157
Minimumsvdrag	313 184	364 216	392 941
Renteutgifter (inkl.startlån)	195 278	159 421	135 388

Tabell 7.7: Lånegjeld tidligere Søgne kommune (inkl. Tronstadvann) Kilde: Kristiansand kommune, se også vedlegg 7-11) Tall i 1.000 kr

Søgne inkl. Trondstadvann	2019	2020	2021
Samlet lånegjeld u/pensjonsforpl.	791 331	1 004 871	1 091 397
Lånegjeld knyttet til Startlån (utlån)	108 665	122 902	130 466
Beregningsgr.lag VAR	*56 043*	*57 598*	*99 175*
Ubrukte lånemidler	*15 672*		*28 448*
Netto lånegjeld (jf. Lånetak)	**610 951**	**824 371**	**833 309**
Lånegjeld til investeringer	682 666	881 969	960 931
Minimumsvdrag	25 967	29 842	40 355
Renteutgifter (inkl.startlån)	15 108	16 383	15 276

Tabell 7.8: Lånegjeld tidligere Songdalen kommune (inkl. Tronstadvann) Kilde: Kristiansand kommune, vedlegg 7-11). Tall i 1.000 kr

Songdalen inkl. Trondstadvann	2019	2020	2021
Samlet lånegjeld u/pensjonsforpl.	639 507	687 243	718 983
Lånegjeld knyttet til Startlån (utlån)	99 245	112 248	119 156
Beregningsgr.lag VAR	*69 849*	*69 486*	*76 039*
Ubrukte lånemidler	*22 563*	*17 210*	*29 403*
Netto lånegjeld	**447 850**	**488 299**	**494 385**
Lånegjeld til investeringer	540 262	574 995	599 827
Minimumsvdrag	15 829	23 617	26 309
Renteutgifter (inkl.startlån)	13 450	12 196	10 182

Oppsummering: Forventet utvikling i netto lånegjeld
I tabell 7.9 er det vist en fordeling av netto lånegjeld på de tre kommunene. Fordelingen viser at netto lånegjeld for tidligere Søgne ligger marginalt over lånetaket med 101%, mens tidligere Kristiansand og tidligere Songdalen ligger på hhv. 94 og 91% av lånetaket.

Årsaken til at den økte netto lånegjelden for tidligere Søgne per 31.12.2021 var at store investeringer i perioden, blant annet Tangvall skole og Kleplandstunet omsorgsboliger.
For tidligere Songdalen var den største investeringen i denne perioden Sygna kultursenter.
For tidligere Kristiansand var store investeringer i denne perioden bl.a. ny kulturskole i sentrum, Mosby oppvekstsenter og Kringsjå skole og Idrettshall.

Tabell 7.9: Anslag for fordeling av netto lånegjeld (etter Kristiansand kommunes definisjon) per 31.12.2021 vurdert opp mot andel av «lånetak» for tre kommuner (kilde: Kristiansand kommune/KOSTRA) Tall i 1.000 kr

Samlet lånetak 2021	8 500 000	
Fordelingsnøkkel:		
Brutto driftsinntekter fra regnskap 2019	Bto.dr.innt	Prosent
Kristiansand	7 394 025	**83,9 %**
Songdalen	562 210	**6,4 %**
Søgne	856 780	**9,7 %**
	8 813 015	
Andel av samlet lånetak		
Tidligere Kristiansand - andel av lånetak	7 131 409	
Tidligere Songdalen - andel av lånetak	542 242	
Tidligere Søgne - andel av lånetak	826 349	
Anslag for netto lånegjeld 31.12.2021		
Kristiansand (ref. tabell 7.6)	6 671 375	
Songdalen (ref. tabell 7.8)	494 385	
Søgne (ref. tabell 7.7)	833 309	
Anslag for netto lånegjeld 31.12.2021 i % av andel lånetak for 2021		
Kristiansand	94 %	
Songdalen	91 %	
Søgne	101 %	

7.5.2. Status for disposisjonsfond per 31.12.2021

Måltall 2: Sentralt disposisjonsfond
Det sentrale disposisjonsfondet utgjør en mindre del av Kristiansand kommunes samlede disposisjonsfond. Kommunens samlede fondsmidler utgjorde 3.367 mill. kroner pr 31.12.2021. Per utgangen av 2021 var det følgende saldo på de viktigste av bykassens fond:

Tabell 7.10: Bykassens fond i Kristiansand kommune, tall fra regnskap 2020 og 2021 (kilde: Kristiansand kommune, årsrapport 2021).

Tall i mill. kroner	Regnskap 2021	Regnskap 2020
Områdefond	179	117
Energiverksfondet	1 201	1 124
Fond til dekning av premieavvik pensjon	703	450
Generelt disposisjonsfond	689	680
Vedlikeholdsfond	106	96
Kapitalfond	176	191
	3 054	**2 658**

Av samlede fondsmidler i 2021 var 1.960 mill. kroner disposisjonsfond. Det sentrale disposisjonsfondet, som måltallet er knyttet til, utgjorde som tabellen viser 689 mill. kroner. I regnskap 2021 utgjorde dette ca. 6,8% av brutto driftsinntekter. Dette var 2,8% høyere enn måltallet på 4%.

7.6. Anslag for utvikling i netto lånegjeld og disposisjonsfond for 2022-2026

I november 2022 vedtok bystyret å øke det nominelle «lånetaket» for netto lånegjeld fra 8,5 til 9 mrd. kroner. Dette er lagt til grunn i beregningene i tabell 7.11 til 7.15. Statsforvalteren har fått oversendt beregninger fra Kristiansand kommune, der alle vedtatte investeringsprosjekter for 2023-2026 er fordelt mellom de tre tidligere kommunene, og der forutsetningene ellers er de samme som i kapittel 7.5.

De oversendte beregningene fra kommunen er gjort iht. to forskjellige modeller knyttet til lånegjeld, netto finansutgifter og kapitalinntekter fordelt på de tidligere kommunene. Dette skyldes at det finnes to ulike modeller i Ingeniørvesenets notat om simulering av gebyrutvikling for vann og avløp i perioden 2023-2026 fordelt på de tre tidligere kommunene jf. kapittel 4.5.4. Tallene som kommenteres her er hentet fra modell 1.

Tabell 7.11: Utvikling i lånegjeld nåværende Kristiansand kommune – økonomiplan 2022-2026 (kilde: Kristiansand kommune, vedlegg 7-12) Tall i 1.000 kr

Nye Kristiansand	2022	2023	2024	2025	2026
Samlet lånegjeld u/pensjonsforpl.	11 340 299	12 250 307	12 490 633	12 979 076	13 714 213
Lånegjeld knyttet til Startlån (utlån)	864 928	934 928	999 928	1 059 928	1 114 928
Beregningsgr.lag VAR	2 269 454	2 612 439	2 897 864	3 320 370	3 581 779
Ubrukte lånemidler	0	0	0	0	0
Netto lånegjeld (jf. Lånetak)	**8 205 916**	**8 702 940**	**8 592 840**	**8 598 778**	**9 017 505**
Lånetak	8 500 000	9 000 000	9 000 000	9 000 000	9 000 000
Avvik	294 084	297 060	407 160	401 222	-17 505
Lånegjeld til investeringer	10 475 371	11 315 379	11 490 705	11 919 148	12 599 285
Minimumsvdrag bud 4,5 % av invlån1/1	471 845	471 392	496 755	494 997	500 388
Renteutgifter (inkl.startlån)	243 377	394 362	424 569	441 832	434 160

Iht. den vedtatte økonomiplanen så vil den nye kommunen så vidt overstige det justerte lånetaket på 9 mrd. kroner ved utgangen av 2026.

7.6.1. Anslag for fordeling av netto lånegjeld for økonomiplanperioden 2023-2025

En fordeling av netto lånegjeld for perioden 2022-2026 på tre kommuner viser følgende:

Tabell 7.12: Lånegjeld tidligere Kristiansand kommune 2022-2026 (kilde: Kristiansand kommune, vedlegg 7-12) Tall i 1.000 kr

Kristiansand inkl. Trondstadvann og Boligselskapet	2022	2023	2024	2025	2026
Samlet lånegjeld u/pensjonsforpl.	9 427 874	10 207 721	10 318 940	10 660 017	11 335 880
Lånegjeld knyttet til Startlån (utlån)	582 673	629 830	673 619	714 039	751 090
Beregningsgr.lag VAR	*2 010 079*	*2 269 756*	*2 407 847*	*2 621 469*	*2 815 910*
Ubrukte lånemidler					
Netto lånegjeld (jf. Lånetak)	**6 835 122**	**7 308 135**	**7 237 474**	**7 324 509**	**7 768 880**
Lånegjeld til investeringer	8 845 201	9 577 891	9 645 321	9 945 978	10 584 790
Minimumsvdrag	400 856	398 034	420 478	415 501	417 551
Renteutgifter (inkl.startlån)	206 129	328 185	352 388	364 615	358 221

Tabell 7.13: Lånegjeld tidligere Søgne kommune 2022-2026 (kilde: Kristiansand kommune, vedlegg 7-12) Tall i 1.000 kr

Søgne inkl. Trondstadvann	2022	2023	2024	2025	2026
Samlet lånegjeld u/pensjonsforpl.	1 174 387	1 251 182	1 335 373	1 421 409	1 462 948
Lånegjeld knyttet til Startlån (utlån)	147 521	159 461	170 547	180 781	190 161
Beregningsgr.lag VAR	*151 570*	*209 573*	*303 730*	*437 999*	*478 365*
Ubrukte lånemidler					
Netto lånegjeld (jf. Lånetak)	**875 295**	**882 149**	**861 096**	**802 630**	**794 422**
Lånegjeld til investeringer	1 026 865	1 091 721	1 164 826	1 240 629	1 272 787
Minimumsvdrag	43 707	46 209	47 928	50 178	52 084
Renteutgifter (inkl.startlån)	23 204	40 574	44 328	47 539	46 721

Tabell 7.14: Lånegjeld tidligere Songdalen kommune 2022-2026 (kilde: Kristiansand kommune, vedlegg 7-12) Tall i 1.000 kr

Songdalen inkl. Trondstadvann	2022	2023	2024	2025	2026
Samlet lånegjeld u/pensjonsforpl.	738 037	791 404	836 320	897 650	915 385
Lånegjeld knyttet til Startlån (utlån)	134 733	145 637	155 763	165 109	173 676
Beregningsgr.lag VAR	*107 806*	*133 110*	*186 287*	*260 902*	*287 505*
Ubrukte lånemidler					
Netto lånegjeld	**495 498**	**512 657**	**494 270**	**471 639**	**454 203**
Lånegjeld til investeringer	603 304	645 767	680 558	732 541	741 708
Minimumsvdrag	27 282	27 149	28 350	29 317	30 753
Renteutgifter (inkl.startlån)	14 044	25 603	27 853	29 679	29 217

Når disse vurderes opp mot lånetaket, får man følgende differanse mellom kommunene:

Tabell 7.15: Utvikling i fordeling av netto lånegjeld (etter Kristiansand kommunes definisjon) per 31.12.2026 vurdert opp mot andel av «lånetak» for tre kommuner (kilde: Kristiansand kommune/KOSTRA) Tall i 1.000 kr

Samlet lånetak 2026	9 000 000	
Fordelingsnøkkel:		
Brutto driftsinntekter fra regnskap 2019	Bto.dr.innt	Prosent
Kristiansand	7 394 025	**83,9 %**
Songdalen	562 210	**6,4 %**
Søgne	856 780	**9,7 %**
	8 813 015	
Andel av samlet lånetak		
Tidligere Kristiansand - andel av lånetak	7 550 903	
Tidligere Songdalen - andel av lånetak	574 138	
Tidligere Søgne - andel av lånetak	874 958	
Anslag for netto lånegjeld 31.12.2026		
Kristiansand (ref. tabell 7.12)	7 768 880	
Songdalen (ref. tabell 7.14)	454 203	
Søgne (ref. tabell 7.13)	794 422	
Anslag for netto lånegjeld 31.12.2026 i % av andel lånetak for 2026		
Kristiansand	103 %	
Songdalen	79 %	
Søgne	91 %	

Fordelingen viser at tidligere Kristiansand kommune ved en deling ville fått en netto lånegjeld på ca. 103% av nåværende lånetak på 9 mrd. kroner. Tidligere Songdalen ville fått en netto lånegjeld på 79% og tidligere Søgne på 91% av deres andeler av lånetaket.

Årsaken til økt lånegjeld i tidligere Kristiansand frem mot 2026, er store investeringer i perioden, blant annet skolestruktur på Hånes, Wilds Minne skole, nytt helsehus på Eg og nytt omsorgssenter fra 2026.

I tidligere Søgne er investeringene i perioden hovedsakelig knyttet til vann og avløpsinvesteringer, men disse påvirker ikke indikatoren netto lånegjeld, siden netto lånegjeld korrigeres for vann- og avløpsinvesteringene.

Ut over ny fotballhall på Hortemo, har tidligere Songdalen – i likhet med tidligere Søgne en hovedvekt av investeringer innen vann og avløp i perioden. Investeringskostnad til bygging av ny skole i tidligere Songdalen ligger ikke inne i den vedtatte økonomiplanen for 2023-2026. Bystyret skal i 2023 behandle dette i en egen sak. I økonomiplanen for 2019-2022 for

Songdalen kommune var det lagt opp til bygging av ny skole på Vollan. Siden framskrivningene ovenfor bygger på vedtatt økonomiplan, vil en investeringsbeslutning her øke tidligere Songdalens netto lånegjeld utover anslagene som er presentert her.

7.6.2. Status for disposisjonsfond per 31.12.2026

Det er ikke gjort konkrete beregninger på utviklingen i disposisjonsfondene fra år til år frem til 2026. Disse kommenteres derfor utfra kommunens egne kommentarer til forventet utvikling.

Antatt utvikling - måltall 2: Det sentrale disposisjonsfondet

I 2. tertialrapport for 2022[3] anslo kommunedirektøren at sentralt disposisjonsfond ville bli på om lag 195,7 mill. kroner ved utgangen av 2022, noe som tilsvarer ca. 2 % av brutto driftsinntekter. I tillegg legges det i forslaget til økonomiplan for 2023-2026 opp til ytterligere bruk av fondet med 116,1 mill. kroner i løpet av økonomiplanperioden. Framskrivningen for økonomiplanperioden viser at det sentrale disposisjonsfondet vil være betydelig redusert ved utgangen av 2026.

7.7. Befolkningsutvikling

Statsforvalteren har hentet inn tall fra Statens kartverk for årlig befolkningsutvikling siden sammenslåingen 1.1.2020 basert på grunnkretser. Disse statistikkene har feilkilder i forhold til tall fra SSB. I tallene nedenfor er det 171 personer med uoppgitt grunnkrets per 01.01.2021 og 146 per 01.01.2022, som begge kan legges til totalsummen for antall innbyggere i den sammenslåtte kommunen. Tallene må derfor tolkes med forsiktighet.

Tabell 7.16: Samlet befolkningsutvikling fra 31.12.2019 til 1.1.2022 fordelt på tre kommuner

		Tidl. Kristiansand	Tidl. Songdalen	Tidl. Søgne	Nye Kristian-sand	Kilde:
	31.12.2019	93 338	6 713	11 582	**111 633**	SSB
	01.01.2021	93 732	6 813	11 999	**112 544**	Kartverket*
	01.01.2022	94 696	6 782	12 105	**113 583**	Kartverket*
% endring 2020 og 2021		**1,45 %**	**1,03 %**	**4,52 %**		

Tabell 7.16 viser at tidligere Søgne gjennom 2020 og 2021 har hatt en betydelig høyere vekst enn tidligere Kristiansand og tidligere Songdalen. Ifølge tall fra SSB var veksten for landet i samme periode på ca. 1,1 prosent.
Telemarksforsking har på oppdrag fra Statsforvalteren beregnet endringer i befolkningssammensetning (se oversendelse i vedlegg 7-7). Disse er gjort for å kunne gi et

[3] https://www.kristiansand.kommune.no/aktuelt/2022/2.-tertialrapport-2022/

anslag for endringer i frie inntekter for tre kommuner (se kapittel 7.8). For å kunne beregne rammetilskudd trengs det i tillegg til folketall 1.1. hvert år også folketall per 1.7.

Tabell 7.17: Alderssammensetning 1.7.18 – antall og prosent (kilde: Telemarksforsking)

01.07.2018		10,4 %	6,1 %	83,4 %
	Nye Kristiansand	Søgne	Songdalen	*Rest-Kristiansand*
Innbyggere i alt	**109 479**	**11 425**	**6 713**	**91 341**
Innbyggere 0-1 år	2 457	261	182	2 014
Innbyggere 2-5 år	5 319	554	353	4 412
Innbyggere 6-15 år	13 871	1 565	960	11 346
Innbyggere 16-22 år	10 983	1 150	612	9 221
Innbyggere 23-66 år	62 083	6 305	3 766	52 012
Innbyggere 67-79 år	10 538	1 200	625	8 713
Innbyggere 80-89 år	3 444	327	179	2 938
Innbyggere 90 år og over	784	63	36	685

Andel	*Nye Kristiansand*	Søgne	Songdalen	*Rest-Kristiansand*
Innbyggere 0-1 år	2,2 %	2,3 %	2,7 %	2,2 %
Innbyggere 2-5 år	4,9 %	4,8 %	5,3 %	4,8 %
Innbyggere 6-15 år	12,7 %	13,7 %	14,3 %	12,4 %
Innbyggere 16-22 år	10,0 %	10,1 %	9,1 %	10,1 %
Innbyggere 23-66 år	56,7 %	55,2 %	56,1 %	56,9 %
Innbyggere 67-79 år	9,6 %	10,5 %	9,3 %	9,5 %
Innbyggere 80-89 år	3,1 %	2,9 %	2,7 %	3,2 %
Innbyggere 90 år og over	0,7 %	0,6 %	0,5 %	0,7 %
0-66 år	**86,5 %**	**86,1 %**	**87,5 %**	**86,5 %**
67 år og eldre	**13,5 %**	**13,9 %**	**12,5 %**	**13,5 %**
80 år og eldre	**3,9 %**	**3,4 %**	**3,2 %**	**4,0 %**

Tabell 7.18: Alderssammensetning 1.7.21 – antall og prosent (kilde: Telemarksforsking)

01.07.2021		10,7 %	6,1 %	83,3 %
	Kristiansand	Søgne	Songdalen	Rest-Kristiansand
Innbyggere i alt	**112 544**	**11 999**	**6 813**	**93 732**
Innbyggere 0-1 år	2 365	294	155	1 916
Innbyggere 2-5 år	5 209	556	346	4 307
Innbyggere 6-15 år	14 200	1 590	938	11 672
Innbyggere 16-22 år	10 250	1 097	613	8 540
Innbyggere 23-66 år	64 409	6 611	3 851	53 947
Innbyggere 67-79 år	11 604	1 395	655	9 554
Innbyggere 80-89 år	3 684	387	213	3 084
Innbyggere 90 år og over	823	69	42	712

	Kristiansand	Søgne	Songdalen	Rest-Kristiansand
Innbyggere ialt				
Innbyggere 0-1 år	2,1 %	2,5 %	2,3 %	2,0 %
Innbyggere 2-5 år	4,6 %	4,6 %	5,1 %	4,6 %
Innbyggere 6-15 år	12,6 %	13,3 %	13,8 %	12,5 %
Innbyggere 16-22 år	9,1 %	9,1 %	9,0 %	9,1 %
Innbyggere 23-66 år	57,2 %	55,1 %	56,5 %	57,6 %
Innbyggere 67-79 år	10,3 %	11,6 %	9,6 %	10,2 %
Innbyggere 80-89 år	3,3 %	3,2 %	3,1 %	3,3 %
Innbyggere 90 år og over	0,7 %	0,6 %	0,6 %	0,8 %
0-66 år	**85,7 %**	**84,6 %**	**86,6 %**	**85,8 %**
67 år og eldre	**14,3 %**	**15,4 %**	**13,4 %**	**14,2 %**
80 år og eldre	**4,0 %**	**3,8 %**	**3,7 %**	**4,0 %**

Dette gir følgende samlede befolkningsvekst for perioden fra 1.7.18 til 1.7.21:

- Tidl. Kristiansand: 2,6%
- Tidl. Søgne: 5%
- Tidl. Songdalen: 1,5%

Søgne har hatt en betydelig høyere vekst i denne perioden enn Kristiansand og Songdalen. Prosentvis fordeler denne veksten seg på de ulike aldersgruppene som vist her:

Tabell 7.19: Endring innbyggertall 1.7.18-1.7.21 i prosent, fordelt på aldersgrupper. Kilde: SSB/Telemarksforsking

	4204 Kristiansand	Søgne	Songdalen	Rest-Kristiansand	Landet
Innbyggere i alt	**2,8 %**	**5,0 %**	**1,5 %**	**2,6 %**	**1,7 %**
Innbyggere 0-1 år	-3,7 %	12,6 %	-14,8 %	-4,9 %	-4,9 %
Innbyggere 2-5 år	-2,1 %	0,4 %	-2,0 %	-2,4 %	-5,1 %
Innbyggere 6-15 år	2,4 %	1,6 %	-2,3 %	2,9 %	0,0 %
Innbyggere 16-22 år	-6,7 %	-4,6 %	0,2 %	-7,4 %	-2,1 %
Innbyggere 23-66 år	3,7 %	4,9 %	2,3 %	3,7 %	1,7 %
Innbyggere 67-79 år	10,1 %	16,3 %	4,8 %	9,7 %	8,8 %
Innbyggere 80-89 år	7,0 %	18,3 %	19,0 %	5,0 %	6,9 %
Innbyggere 90 år og over	5,0 %	9,5 %	16,7 %	3,9 %	5,0 %

Tabell 7.19 viser tydelig at den høye folketallsveksten i Søgne i perioden 1.7.2018 til 1.7.2021 prosentvis har slått spesielt ut for de yngste og eldste aldersgruppene (spesielt barn 0-1 år og innbyggere over 67 år).

For Songdalen er det kraftig reduksjon i innbyggere 0-1 år, mens veksten i de eldre aldersgruppene i størst grad kommer i over 80 år, men Songdalen har betydelig mindre vekst enn Søgne i aldergruppen 67-79 år.

For «Rest-Kristiansand» fordeler veksten seg mer likt med landsgjennomsnittet. «Rest-Kristiansand» har også en jevnere fordeling mellom aldersgruppene, men med en tydelig nedgang i barn i barnehagealder, og også en vekst i de eldste aldersgruppene, men betydelig lavere enn Søgne og Songdalen.

7.8. Fordeling av generelle driftsinntekter, netto avsetninger og netto finansutgifter på tre kommuner

7.8.1. Fordeling av generelle driftsinntekter

7.8.1.1. Anslag frie inntekter (skatt og rammetilskudd)

Kommunenes organisasjon (KS) har utarbeidet en egen prognosemodell for å beregne frie inntekter på kommunenivå[4]. Prinsippene i denne er lagt til grunn for beregningene.

Telemarksforsking har på oppdrag fra Statsforvalteren i Agder beregnet et anslag for frie inntekter ved eventuell deling av Kristiansand kommune, for 2 alternativer:

- Alternativ 1: Søgne og «Rest-Kristiansand» (todeling)

[4] https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/inntektssystemet/ks-prognosemodell-for-skatt-og-rammetilskudd/ (betalingstjeneste).

- Alternativ 2: Søgne, Songdalen og «Rest-Kristiansand» (tredeling).

Beregningene er basert på det vedtatte årsbudsjettet for Kristiansand kommune for 2022. I tillegg til beregning av anslag for frie inntekter har Telemarksforsking også gjort beregninger på fordeling av resterende generelle driftsinntekter (eiendomsskatt og andre generelle driftsinntekter).

De detaljerte beregningene finnes i vedlegg 7-6 og 7-7. Det presiseres at dette er illustrasjonsberegninger.

Forutsetninger for beregningene av anslag for frie inntekter:

- Beregningsteknisk er det lagt til grunn at fisjoneringen skjer med virkning fra 2022.
- Simuleringsarbeidet for rammetilskudd og skatt på inntekt og formue er basert på KS' prognosemodell (versjon datert 05.07.2022). Dette innebærer at vekst videre i økonomiplanperioden (2023-2025) er lagt inn iht. SSB sitt alternativ for middels nasjonal vekst (MMMM-alternativet).
- SSB har levert grunnlagsdata for innbyggertall fordelt på aldersgrupper til bruk i inntektssystemet for 2022 for de tidligere kommunene Søgne og Songdalen (ref. kapittel 7.7).
- For øvrige kriterier i utgiftsutjevningen, er det tatt utgangspunkt i data for de tidligere kommunene fra inntektssystemet for 2019. Det er her lagt til grunn at kriteriene har utviklet seg i samme takt som for befolkningen i alle kommunene samlet sett.
- For skatt og inntektsutjevning er det lagt til grunn videreføring av skatteandelen for kommunene i 2019.

Anslag for sum generelle driftsinntekter for Søgne og Rest-Kristiansand for 2022

Tabell 7.20a: Anslag generelle driftsinntekter, alternativ 1): Søgne og «Rest-Kristiansand» tall i 1.000 kr

Søgne	2022	2023	2024	2025
Rammetilskudd	341 708	348 280	351 034	354 730
Inntekts- og formuesskatt	365 313	367 687	370 044	372 210
Eiendomsskatt	40 400	39 968	39 540	39 117
Andre generelle driftsinntekter	8 889	9 007	9 107	9 255
Sum generelle driftsinntekter	**756 311**	**764 942**	**769 726**	**775 311**

Rest-Kristiansand	2022	2023	2024	2025
Rammetilskudd	2 963 222	3 020 206	3 044 091	3 076 138
Inntekts- og formuesskatt	3 099 940	3 120 079	3 140 088	3 158 463
Eiendomsskatt	288 100	285 020	281 970	278 949
Andre generelle driftsinntekter	73 120	74 092	74 917	76 128
Sum generelle driftsinntekter	**6 424 381**	**6 499 398**	**6 541 065**	**6 589 678**

Tabell 7.20b: Anslag generelle driftsinntekter, Alternativ 2): Søgne, Songdalen og «Rest-Kristiansand» Tall i 1.000 kr

Songdalen	2022	2023	2024	2025
Rammetilskudd	261 736	266 769	268 879	271 710
Inntekts- og formuesskatt	165 261	166 334	167 401	168 381
Eiendomsskatt	13 400	13 257	13 115	12 974
Andre generelle driftsinntekter	5 047	5 114	5 171	5 255
Sum generelle driftsinntekter	**445 444**	**451 475**	**454 566**	**458 319**

Rest-Kristiansand	2022	2023	2024	2025
Rammetilskudd	2 701 486	2 753 437	2 775 212	2 804 429
Inntekts- og formuesskatt	2 934 679	2 953 745	2 972 687	2 990 083
Eiendomsskatt	274 700	271 763	268 855	265 975
Andre generelle driftsinntekter	69 437	70 361	71 144	72 294
Sum generelle driftsinntekter	**5 980 302**	**6 049 306**	**6 087 897**	**6 132 780**

Kommentarer til de enkelte postene:

Rammetilskudd:
Nærmere om forutsetningene for anslagene på rammetilskudd:

- Inndelingstilskuddet er trukket ut og erstattet av basistilskudd
- Storbytilskuddet er videreført for «Rest-kristiansand» med 393 kr/innbygger
- Beregningene har lagt til grunn samme trekk for elever til/fra private skoler som i inntektssystemet i 2019.

Kommentarer til samlet vekst i frie inntekter fra 2019 til 2022:
For 2022 har Telemarksforsking i simuleringsarbeidet for rammetilskudd og skatt på inntekt og formue, basert seg på prognosemodellen fra KS (versjon datert 05.07.2022 «prok2203altskatt-treaar»).

For å kunne sammenligne anslagene for frie inntekter for 2022 med tilsvarende forutsetninger for 2019 har Statsforvalteren hentet inn tall fra tilsvarende versjon av prognosemodellen fra 2019 (versjon «prok1902ksalternativskatt revidert1»).

Sammenligner man disse anslagene, får man følgende tall for 2019 og 2022 for tre kommuner:

Tabell 7.21: Utvikling i frie inntekter fra 2019 til 2022 for tre kommuner. Tall i 1.000 kr

	Telemarksforsking - anslag for 2022			Tilsv.anslag for budsjett 2019 (siste år som egen kommune)		
VEDTATT ØKONOMIPLAN 2022-2025:	Kristian-sand	Songdalen	Søgne	Kristian-sand	Songdalen	Søgne
Generelle driftsinntekter						
Rammetilskudd	2 701 486	261 736	341 708	2 367 623	237 224	303 858
Inntekts- og formuesskatt	2 934 679	165 261	365 313	2 576 941	142 792	302 869
SUM GENERELLE DRIFTSINNTEKTER	**5 636 165**	**426 997**	**707 021**	**4 944 564**	**380 016**	**606 727**
				Knr 1001	*Knr 1018*	*Knr 1017*
				Hentet fra KS: Modell prok1902		
	Prosentvis vekst fra 2019 til 2022			**14,0 %**	**12,4 %**	**16,5 %**

Tabellen viser at Søgne har høyest vekst i frie inntekter. Dette henger sammen med at Søgne har hatt den høyeste befolkningsveksten i samme periode (ref. tabell 7.19).
Den prosentvise veksten i frie inntekter må imidlertid sees opp mot den generelle lønns- og prisveksten i kommunesektoren (kommunal deflator) i samme periode.

7.8.1.2. Eiendomsskatt og andre generelle driftsinntekter

Tabell 7.22a: Eiendomsskatt og andre generelle driftsinntekter. Alternativ 1): Søgne og Rest-Kristiansand. Tall i 1.000 kr

	Kristiansand	Søgne	Rest-Kristiansand	Andel Søgne*
Eiendomsskatt	328 500	40 400	288 100	0,123
Andre generelle driftsinntekter*	83 373	8 889	74 484	0,107

**): Foreløpig lagt til grunn andel innbyggere per 1.7.21 som fordelingsnøkkel.*

Tabell 7.22b: Eiendomsskatt og andre generelle driftsinntekter. Alternativ 2): Søgne, Songdalen og Rest-Kristiansand. Tall i 1.000 kr

	Kristiansand	Søgne	Songdalen	Rest-Kristiansand	Andel Songdalen
Eiendomsskatt	328 500	40 400	13 400	274 700	*0,041*
Andre generelle driftsinntekter*	83 373	5 047	8 889	69 437	*0,061*

**): Foreløpig lagt til grunn fordelingsnøkkel andel innbyggere per 1.7.21.*
Felles kommentar tabell 7.22a og 7.22b:

På eiendomsskatt er det fordelt utfra hvilken andel av den budsjetterte eiendomsskatten på 328,5 mill. kroner i 2022 som kan tilskrives eiendomsskatt fra skatteobjekter i tidligere Søgne kommune og tidligere Songdalen kommune (kilde: Telemarksforsking/Kristiansand kommune).

Andre generelle driftsinntekter på 83,4 mill. kroner består av følgende komponenter (kilde: Telemarksforsking/Kristiansand kommune):

- 71,058 mill. kroner gjelder integreringstilskudd (66,533 mill. kroner + 4,525 mill. kroner)
- Kr. 421.000 gjelder tilskudd til renter og avdrag skoleutbygging
- 11,774 mill. kroner gjelder tilskudd til renter og avdrag omsorg
- Kr. 120.000 kroner gjelder tilskudd til renter og avdrag kirke

Samlet kommentar for generelle driftsinntekter:
En samlet oversikt over fordeling av generelle driftsinntekter i økonomiplanperioden 2022-2025 per innbygger finnes i vedlegg 7-9. Denne viser at Søgne relativt sett har en høyere vekst enn Kristiansand og Songdalen, noe som er naturlig hvis man ser på befolkningsveksten. Dette må også sees i sammenheng med økt utgiftsbehov (se kapittel 7.9).

7.8.2. Fordeling av overføring til investering og netto avsetninger

Tabell 7.23: Fordeling av overføring fra drift til investering og netto avsetninger – budsjett 2022 og økonomiplan 2023-2025. Tall i 1.000 kr

		Budsjett-22	Øk.plan-23	Øk.plan-24	Øk.plan-25
Disponering eller dekning av netto driftsresultat					
10.	Overføring til investering	**-**	**20 000**	**5 000**	**10 000**
Fordeling på 3 kommuner:					
Kristiansand		-	16 780	4 195	8 390
Songdalen		-	1 276	319	638
Søgne		-	1 944	486	972
Disponering eller dekning av netto driftsresultat					
10.	Netto avsetning til disp.fond	**- 15 918**	**46 485**	**59 320**	**74 759**
Fordeling på 3 kommuner:					
Kristiansand		- 13 355	39 000	49 769	62 722
Songdalen		- 1 015	2 965	3 784	4 769
Søgne		- 1 548	4 519	5 767	7 268

Overføring fra drift til investering og netto fondsavsetninger er fordelt forholdsmessig utfra fordelingsnøkkel brutto driftsinntekter i regnskap 2019.

7.8.3. Fordeling av netto finansutgifter

Statsforvalteren har fått oversendt fra Kristiansand kommune beregninger av netto finansutgifter fordelt på tre kommuner, som er basert på vedtatt økonomiplan 2023-2026.

Renteinntekter

Tabell 7.24: Fordeling av renteinntekter 2023-2026 (kilde: Kristiansand kommune): Tall i 1.000 kr

		Budsjett-23	Øk.plan-24	Øk.plan-25	Øk.plan-26
Netto finansutgifter					
10.	Renteinntekter	**- 127 902**	**- 125 794**	**- 119 025**	**- 111 017**
Fordeling på 3 kommuner:					
Kristiansand		- 104 716	- 102 567	- 96 910	- 89 372
Songdalen		- 9 159	- 9 264	- 8 854	- 8 744
Søgne		- 14 026	- 13 962	- 13 262	- 12 901
Per innbygger (31.12.2019):					
Kristiansand		-kr 1 122	-kr 1 099	-kr 1 038	-kr 958
Songdalen		-kr 1 364	-kr 1 380	-kr 1 319	-kr 1 303
Søgne		-kr 1 211	-kr 1 206	-kr 1 145	-kr 1 114

Fordelingsnøkkel renteinntekter:

Kristiansand	82%
Songdalen	6%
Søgne	12%

Utbytter

Tabell 7.25: Fordeling av utbytter 2023-2026 (kilde: Kristiansand kommune) Tall i 1.000 kr

		Budsjett-23	Øk.plan-24	Øk.plan-25	Øk.plan-26
Netto finansutgifter					
11.	Utbytte	**- 164 000**	**- 105 854**	**- 73 766**	**- 62 680**
Fordeling på 3 kommuner:					
Kristiansand		- 116 778	- 82 208	- 55 947	- 45 297
Songdalen		- 22 878	- 11 439	- 8 612	- 8 402
Søgne		- 24 344	- 12 207	- 9 207	- 8 982
Per innbygger (31.12.2019):					
Kristiansand		-kr 1 251	-kr 881	-kr 599	-kr 485
Songdalen		-kr 3 408	-kr 1 704	-kr 1 283	-kr 1 252
Søgne		-kr 2 102	-kr 1 054	-kr 795	-kr 776

Fordelingsnøkler:

Utbytte Å Energi (etter eierandel):

Kristiansand	5,3 %
Songdalen	1,5 %
Søgne	1,6 %

Utbytte Avfall Sør (etter eierandel):

Kristiansand	73,3 %
Songdalen	5,5 %
Søgne	10%

Utbytte Kristiansand kino og KNAS

Kristiansand)	100%

Spesielt om utbytte fra Å Energi

Alle kommunene i Agder har over tid hatt betydelige inntekter i form av utbytte fra Å Energi (tidligere Agder Energi). De siste årene har utbyttet variert mer fra år til år enn tidligere. Utbyttet for 2023 er svært høyt, men usikkerheten rundt utbyttet fra og med 2024 er i skrivende stund stor.

Avkastning på Energiverksfondet («Gevinster og tap på finansplasseringer»)

Tabell 7.26: Fordeling av gevinster og tap på finansplasseringer 2023-2026 (kilde: Kristiansand kommune) i 1.000 kr.

		Budsjett-23	Øk.plan-24	Øk.plan-25	Øk.plan-26
Netto finansutgifter					
12.	Gevinster og tap på finansielle omløpsmidler	- 60 000	- 58 537	- 57 109	- 55 716
Fordeling på 3 kommuner:					
Kristiansand		- 39 462	- 38 500	- 37 561	- 36 644
Songdalen		- 10 821	- 10 557	- 10 300	- 10 049
Søgne		- 9 717	- 9 480	- 9 248	- 9 023
Per innbygger (31.12.2019):					
Kristiansand		-kr 423	-kr 412	-kr 402	-kr 393
Songdalen		-kr 1 612	-kr 1 573	-kr 1 534	-kr 1 497
Søgne		-kr 839	-kr 818	-kr 799	-kr 779

Fordelingsnøkkel for avkastning fra Energiverksfondet:

Kristiansand	66%
Songdalen	18%
Søgne	16%

Renteutgifter og avdrag på lån

Tabell 7.27: Renteutgifter og avdrag på lån 2023-2026 (kilde: Kristiansand kommune). Tall i 1.000 kr

		Budsjett-23	Øk.plan-24	Øk.plan-25	Øk.plan-26
Netto finansutgifter					
13.	Renteutgifter	394 362	424 569	441 833	434 159
Fordeling på 3 kommuner:					
Kristiansand		328 185	352 388	364 615	358 221
Songdalen		25 603	27 853	29 679	29 217
Søgne		40 574	44 328	47 539	46 721
Renteutgifter per innbygger (31.12.2019):					
Kristiansand		kr 3 516	kr 3 775	kr 3 906	kr 3 838
Songdalen		kr 3 814	kr 4 149	kr 4 421	kr 4 352
Søgne		kr 3 503	kr 3 827	kr 4 105	kr 4 034
14.	Avdrag på lån	471 392	496 755	494 997	500 388
Fordeling på 3 kommuner:					
Kristiansand		398 034	420 478	415 501	417 551
Songdalen		27 149	28 350	29 317	30 753
Søgne		46 209	47 928	50 178	52 084
Avdrag per innbygger (31.12.2019):					
Kristiansand		kr 4 264	kr 4 505	kr 4 452	kr 4 474
Songdalen		kr 4 044	kr 4 223	kr 4 367	kr 4 581
Søgne		kr 3 990	kr 4 138	kr 4 332	kr 4 497

Oppsummering – netto finansutgifter

For netto finansutgifter peker tidligere Songdalen seg ut med både høyere inntekter og lavere utgifter per innbygger enn tidligere Søgne og tidligere Kristiansand. Dette skyldes blant annet at tidligere Søgne og tidligere Songdalen har høyere eierandel per innbygger enn tidligere Kristiansand i Å Energi AS, og i Energiverksfondet. Tidligere Kristiansand har imidlertid høyere eierandeler i resterende selskaper det er budsjettert med utbytte fra.

Ser man på fordeling av rente- og avdragsutgiftene peker tidligere Songdalen seg ut også her ut med lavere beløp per innbygger i perioden enn tidligere Søgne og tidligere Kristiansand. Hovedgrunnen til dette er at Songdalen har et lavere gjeldsnivå i perioden (se også kapittel

7.6, og egen oversikt over netto finansutgifter med tall per innbygger for økonomiplanperioden i vedlegg 7-10).

7.9. Endringer i utgiftsbehov

Vedtatt budsjett 2022-2025 for Kristiansand kommune hadde følgende netto driftsrammer på budsjettområdene:

Tabell 7.28: Vedtatte netto driftsrammer på budsjettområdene for 2022-2025 (kilde: Kristiansand kommune, økonomiplan 2022-2025). Tall i 1.000 kr

	Budsj.22	Øk.plan.23	Øk.plan.24	Øk.plan.25
Kommunedirektør	5 342	5 342	5 342	5 342
1 Organisasjon	235 671	238 280	227 292	233 792
2 Økonomi	115 012	113 667	113 667	113 167
3 Samhandling og innovasjon	49 163	49 164	50 039	50 039
4 Oppvekst	2 884 639	2 904 120	2 891 706	2 871 031
5 Helse og mestring	2 735 646	2 767 952	2 809 114	2 860 909
6 Kultur og innbyggerdialog	372 459	367 139	365 280	365 330
7 By- og stedsutvikling	424 272	392 979	357 082	335 891
Områdeovergripende	-159 796	-160 190	-164 645	-141 078
Sum bevilgninger drift, netto	**6 662 409**	**6 678 454**	**6 654 878**	**6 694 424**

For å kunne si noe om evt. endringer i behovet for bevilgninger til budsjettområdene ved en deling, har Telemarksforsking på oppdrag fra Statsforvalteren i Agder også beregnet anslag for endringer i befolkningssammensetningen og hvilke konsekvenser det kan få for utgiftsbehovet i 3 kommuner (vedlegg 7-7).

Endring i alderssammensetning fra 2018 til 2021

Tabell 7.29: Prosentvis endring i innbyggertall 1.7.18-1.7.21. Kilde: SSB/beregninger ved TF

	4204 Kristiansand	Søgne	Songdalen	Rest-Kristiansand	Landet
Innbyggere i alt	**2,8 %**	**5,0 %**	**1,5 %**	**2,6 %**	**1,7 %**
Innbyggere 0-1 år	-3,7 %	12,6 %	-14,8 %	-4,9 %	-4,9 %
Innbyggere 2-5 år	-2,1 %	0,4 %	-2,0 %	-2,4 %	-5,1 %
Innbyggere 6-15 år	2,4 %	1,6 %	-2,3 %	2,9 %	0,0 %
Innbyggere 16-22 år	-6,7 %	-4,6 %	0,2 %	-7,4 %	-2,1 %
Innbyggere 23-66 år	3,7 %	4,9 %	2,3 %	3,7 %	1,7 %
Innbyggere 67-79 år	10,1 %	16,3 %	4,8 %	9,7 %	8,8 %
Innbyggere 80-89 år	7,0 %	18,3 %	19,0 %	5,0 %	6,9 %
Innbyggere 90 år og over	5,0 %	9,5 %	16,7 %	3,9 %	5,0 %

I inntektssystemet måles utgiftsbehovet for den enkelte kommune i forhold til utviklingen på landsbasis. Tabell 7.29 viser utvikling i ulike aldersgrupper fra 1.7.2018 til 1.7.2021. Flere barn og unge i aldersgruppene 0-5 år og 6-15 år trekker isolert sett i retning av økte til utgifter barnehage og grunnskole, mens flere eldre i aldersgruppene over 67 år isolert sett trekker i retning av økte utgifter til pleie og omsorgstjenestene.

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet (se nærmere forklaring i punkt 7.1.4).

Tabell 7.30: Utslag på kostnadsnøkkelen 2019 og 2022. Kilde: KDD/beregninger ved TF

	1001 Kristiansand	1018 Søgne	1017 Songdalen	Nye Kristiansand	4204 Kristiansand
	2019	2019	2019	2019*	2022
Barnehage	1,0422	1,0197	1,0867	1,0455	1,0540
Administrasjon	0,9201	0,9838	1,0480	0,9374	0,9341
Landbruk	0,0774	0,6284	1,0688	0,2146	0,2016
Grunnskole	1,0002	1,1142	1,2100	1,0291	1,0372
Pleie og omsorg	0,9263	0,9070	0,8998	0,9223	0,9241
Kommunehelse	0,9155	0,9795	1,0374	0,9322	0,9270
Barnevern	1,0682	1,0452	1,1478	1,0751	1,0748
Sosialtjeneste	1,1772	0,9472	1,1702	1,1624	1,1148
Kostnadsindeks	**0,9822**	**0,9962**	**1,0555**	**0,9907**	**0,9903**

**): Vektet snitt av Kristiansand, Søgne og Songdalen*

Tabell 7.30 viser utslag på kostnadsnøkkelen for Kristiansand, Søgne og Songdalen i inntektssystemet for 2019 og for nye Kristiansand i 2022. Den viser at Søgne og Kristiansand hadde lavere utgiftsbehov enn landet samlet sett før sammenslåingen, mens Songdalen hadde høyere.

Tabell 7.31: Endring i beregnet utgiftsbehov 2019-2022. Kilde: SSB/beregninger ved TF

	4204 Kristiansand	Søgne	Songdalen	Rest-Kristiansand
Innbyggere 0-1 år	0,1 %	15,5 %	-13,0 %	-0,9 %
Innbyggere 2-5 år	2,2 %	2,5 %	4,0 %	2,0 %
Innbyggere 6-15 år	1,3 %	-1,9 %	-2,5 %	2,0 %
Innbyggere 16-22 år	-6,5 %	-6,5 %	2,7 %	-7,2 %
Innbyggere 23-66 år	0,9 %	-0,2 %	0,7 %	1,0 %
Innbyggere 67-79 år	0,1 %	3,3 %	-3,0 %	-0,2 %
Innbyggere 80-89 år	-1,0 %	6,1 %	9,1 %	-2,6 %
Innbyggere 90 år og over	-0,9 %	0,7 %	7,2 %	-1,7 %

Alderskriteriene utgjør ca. 70% av kriteriene i inntektssystemet, og endringer i alderssammensetningen slår derfor konkret ut i utgiftsbehovet og dermed endret utgiftsutjevning. I tabell 7.31 vises utvikling i ulike aldersgrupper i forhold til utviklingen for landet, dvs. endring i utgiftsbehov fra 2019 til 2022.

Tabellen får bl.a. fram at utgiftsbehovet for alle 3 kommunene øker i aldersgruppen 2-5 år (barnehage). I aldersgruppen 6-15 år (grunnskole) reduseres utgiftsbehovet for Søgne og Songdalen, mens utgiftsbehovet øker for Rest-Kristiansand. I de eldste aldersgruppene (pleie og omsorg) reduseres utgiftsbehovet for Rest-Kristiansand, mens utgiftsbehovet øker for Søgne og Songdalen.

7.10. Andre forhold som kan få betydning for kommuneøkonomien ved en eventuell deling

7.10.1. Fordeling av garantiforpliktelser

Kristiansand kommune hadde samlede garantiforpliktelser på til sammen 803,1 mill. kroner per 31.12.2021 (kilde: Kristiansand kommune, årsregnskap 2021, note 12). Iht. kontinuitetsprinsippet vil disse bli tilbakeført til tidligere kommuner. Garantien til Returkraft AS utgjør en vesentlig del av det samlede garantiansvaret. Denne garantien var opprinnelig knyttet til Kristiansand kommune, og vil derfor ved en deling i sin helhet bli tilbakeført til tidligere Kristiansand.

7.10.2. Stiftelser

Stortinget har vedtatt endringer i stiftelsesloven[5] (opphevelse av boligstiftelser opprettet av kommuner). Endringene innebærer at det blir lettere å oppheve boligstiftelser som er opprettet av kommuner, og gjelder fra 1.januar 2023. Kommunedirektøren i Kristiansand kommune tar i 2023 sikte på å foreslå for bystyret at utleiestiftelsen og boligstiftelsen i Kristiansand oppheves og overføres til Kristiansand kommune med virkning fra 1.januar 2024 (Kilde: Kristiansand kommune).

Verdien på boligene i stiftelsene i Kristiansand er forsiktig satt ut fra forsikringsverdi og daglig leder i stiftelsenes kjennskap til markedet, og er vurdert til 2 mill. kroner per bolig.

Tabell 7.32: Utleiestiftelsen og boligstiftelsen – antall boliger, gjeld samt anslag for brutto og netto verdier (kilde: Kristiansand kommune/daglig leder for stiftelsene). Tall i 1.000 kr

	Utleie-stiftelsen:	Bolig-stiftelsen:	**Til sammen:**
Antall boliger:	250	554	804
Gjeld i 1.000 kr:	40 000	63 000	103 000
Antatt verdi i 1.000 kr:	500 000	1 108 000	1 608 000
Netto verdi i 1.000 kr:	**460 000**	**1 045 000**	**1 505 000**

[5] https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=89887

Til sammen utgjør dette en netto verdi på ca. 1,5 mrd. kroner for stiftelsenes boliger. Dersom verdiene og gjelden i stiftelsene overføres Kristiansand kommune, vil disse iht. kontinuitetsprinsippet bli tilbakeført til tidligere Kristiansand kommune ved en deling.

7.10.3. Mulig fremtidig utbytte til Kristiansand havn KF

Den nye havneloven åpner for utbytte fra kommunale foretak, gitt at visse forutsetninger er oppfylt. Utbytte fra Kristiansand havn KF er ikke en del av det budsjetterte utbyttet som er fordelt mellom de tre kommunene i kapittel 7.8.3. I kommunedirektørens forslag til budsjett 2023-2026 heter det at:

> *«Kommunedirektøren mener det er forsvarlig å legge til grunn bystyrets forutsetning om et utbytte på til sammen 18 mill. kr i perioden fra Kristiansand Havn KF, dvs. selskapet som Kristiansand kommune eier 100 %. Dette er et beskjedent beløp sammenholdt med verdiene i Kanalbyen AS og Lagmannsholmen».*

Med henvisning til punkt 7.2.1 vil utbytter fra Kristiansand Havn KF ved en deling i sin helhet gå til Kristiansand kommune.

7.11. Oppsummering – kommuneøkonomien i nye kommuner etter deling

Kapitlet har omhandlet hvordan kommuneøkonomien i nye kommuner vil bli påvirket av en deling. Kapitlet starter med en gjennomgang av historikken frem til årsskiftet 2022/2023.

Ved sammenslåingen i 2020 hadde både Søgne kommune (71%) og Songdalen kommune (80%) en lavere netto lånegjeld (etter KOSTRA's definisjon) enn Kristiansand kommune (88%). Søgne kommune hadde mest midler på samlet disposisjonsfond med 18%, etterfulgt av Kristiansand med 14,9% og Songdalen med 11,6%.

Den nye kommunen har hatt en god økonomisk utvikling med gode driftsresultater de to første driftsårene, og har styrket sin finansielle stilling ved inngangen til 2022 i forhold til oppstarten i 2020. Dette har gitt grunnlag for å øke avsetningene til disposisjonsfond målt mot driftsinntektene. Hovedårsaken til de gode resultatene er økte generelle driftsinntekter, hovedsakelig i form av høyere skatteinntekter enn forutsatt.

Kristiansand kommunes handlingsregel for netto lånegjeld var i 2020 og 2021 tallfestet som et nominelt «lånetak» på 8,5 mrd. kroner. Netto lånegjeld består av den samlede gjelden som belaster kommunekassen. Dette betyr blant annet investeringene innen vann og avløp (som er gebyrfinansiert), ikke påvirker denne indikatoren direkte.

Utviklingen i netto lånegjeld i 2020 og 2021 viser at tidligere Søgne kommune har hatt den største veksten. Tidligere Søgne hadde ved utgangen av 2021 en netto lånegjeld på 101% av sin andel av «lånetaket». Tilsvarende prosent for tidligere Kristiansand er 94% og for tidligere Songdalen 91% ved utgangen av 2021. Økningen for tidligere Søgne skyldes enkelte større investeringer i perioden, bl.a. Tangvall skole og Kleplandstunet omsorgsboliger.

Kristiansand kommune har også en målsetting om et sentralt disposisjonsfond på 4% av brutto driftsinntekter. Kommunen oppfylte denne målsettingen i 2020 og 2021.

Nåsituasjonen ved inngangen til 2023 er at dagens kommune forventer negativt netto driftsresultat i regnskapet for 2022. De store sektorene Oppvekst og Helse- og mestring, som utgjør rundt 85% av nettobevilgningene til budsjettområdene, melder om utfordringer med å holde budsjettene for 2022. I tillegg varsles det negativ avkastning på Energiverksfondet. Merinntekter på skatt og koronakompensasjon fra staten mot slutten av året bedrer situasjonen noe.

Det vedtatte årsbudsjettet for 2023 er strammere enn tidligere, bl.a. grunnet økt prisvekst og økt rente. I motsetning til for økonomiplanen 2022-2026 ser vi at bystyrets vedtatte økonomiplan for 2023-2026 medfører at handlingsregelen for sentralt disposisjonsfond ikke vil være innfridd ved slutten av perioden.

Videre i kapitlet gjøres det anslag for utviklingen frem til 2026.

Vi har med bidrag fra Telemarksforsking og Kristiansand kommune fått tall som simulerer videre utvikling gjennom økonomiplanperioden 2022-2025 (2026), forutsatt en deling av kommunen 1/1-2022. Sammenlignet med tilsvarende anslag for året før sammenslåingen (2019) viser anslagene for frie inntekter (skatt og rammetilskudd) for tre nye kommuner for 2022 at tidligere Søgne har den høyeste veksten med 16,5% fra 2019 til 2022. Hovedgrunnen til dette er det økte folketallet. Tilsvarende vekst for tidligere Kristiansand og tidligere Songdalen var hhv. 14% og 12,4%.

For netto finansutgifter peker tidligere Songdalen seg ut med både høyere inntekter og lavere utgifter per innbygger enn tidligere Søgne og tidligere Kristiansand. Dette skyldes blant annet at tidligere Søgne og tidligere Songdalen har høyere eierandel per innbygger i Å Energi AS, men her er det stor usikkerhet om videre utvikling i utbytte fra 2024. Tidligere Kristiansand har imidlertid høyere eierandeler i resterende selskaper det er budsjettert med utbytte fra. Tidligere Songdalen og tidligere Søgne har også en høyere eierandel per innbygger i Energiverksfondet enn nye Kristiansand. Ser man på fordeling av rente- og avdragsutgiftene peker tidligere Songdalen seg ut også her ut med lavere beløp per innbygger enn tidligere Søgne og tidligere Kristiansand. Dette henger sammen med at Songdalen har et lavere gjeldsnivå i perioden.

Vi går ikke inn detaljert inn og vurderer forventet utvikling på tjenesteområdenes utgiftsside. Telemarksforsking har gjort et anslag på forventet endring i utgiftsbehov (ref. kostnadsnøkkelen i inntektssystemet). Denne viser bl.a. at tidligere Søgne har høy prosentvis vekst både for barn i barnehagealder (2-5 år) og antall eldre over 67 år fra 2019 til 2022. Dette vil i utgangspunktet gi behov for økte utgiftsrammer både til oppvekst og helse- og mestring.

Fra og med 2023 har Kristiansand kommune oppjustert handlingsregelen for netto lånegjeld til et samlet nominelt «lånetak» på 9 mrd. kroner. Anslagene for videre utvikling i netto lånegjeld frem til 2026 viser at tidligere Kristiansand kommune ved utgangen av 2026 vil ha en gjeld på 103% av sin andel av det oppjusterte lånetaket på 9 mrd. kroner. Tilsvarende andel for tidligere Songdalen er 79% og for tidligere Søgne 91%. Økningen i netto lånegjeld i tidligere Kristiansand frem mot 2026 skyldes store investeringer i perioden, blant annet

skolestruktur på Hånes, Wilds Minne skole og nytt omsorgssenter fra 2026. Tidligere Søgne og tidligere Songdalen har i samme periode de mest vesentlige investeringene knyttet til vann og avløp, men disse påvirker ikke indikatoren netto lånegjeld. Investeringskostnad til bygging av ny skole i tidligere Songdalen ligger ikke inne i den vedtatte økonomiplanen for 2023-2026. En eventuell investeringsbeslutning her vil derfor øke tidligere Songdalens netto lånegjeld betydelig utover disse anslagene.

For målsettingen om et sentralt disposisjonsfond på 4% av brutto driftsinntekter, så er forventningene at fondet frem mot 2026 betydelig redusert. Dette er basert på forventet svakt regnskapsresultat i 2022 og strammere rammer fra og med 2023. Dette vil redusere hvor mye fondsmidler som vil være til fordeling ved en deling.

Avslutningsvis nevnes det at Stortinget har vedtatt endringer i stiftelsesloven fra 1.januar 2023 som innebærer at det blir lettere å oppheve boligstiftelser som er opprettet av kommuner. En eventuell oppløsning av boligstiftelser i Kristiansand og overføring til kommunen er aktuelt fra 2024. Disse har en samlet verdi anslått til 1,5 mrd. kroner, og med en tilhørende gjeld på 106 mill. kroner.

7.12. Oversikt over vedlegg til kapittel 7

Vedlegg 7-1	Bevilgningsoversikt – drift (tall fra vedtatt budsjett 2022)
Vedlegg 7-2	Spesifisert fordeling av bevilgninger til budsjettområdene § 5-4, 4.ledd (tall fra vedtatt økonomiplan 2022-2025)
Vedlegg 7-3	Økonomisk oversikt etter art – drift (tall fra vedtatt budsjett 2022)
Vedlegg 7-4	Bevilgningsoversikt investering, inkl. spesifisert fordeling av post 1-4
Vedlegg 7-5	Økonomisk oversikt balanse
Vedlegg 7-6	Telemarksforsking – anslag for frie inntekter
Vedlegg 7-7	Telemarksforsking – endring i befolkningssammensetning og befolkningsframskrivninger
Vedlegg 7-8	Figurer som viser utviklingen i finansielle nøkkeltall (etter KOSTRAs definisjon) for tidligere kommuner og ny kommune for perioden fra 2017 til 2021
Vedlegg 7-9	Anslag for fordeling av generelle driftsinntekter 2022-2025
Vedlegg 7-10	Anslag for fordeling av netto finansutgifter 2023-2026
Vedlegg 7-11	Svar på spørsmål i forbindelse med kunnskapsgrunnlaget, notat fra Kristiansand kommune datert 28.12.2022
Vedlegg 7-12	Svar på spørsmål i forbindelse med kunnskapsgrunnlaget, notat fra Kristiansand kommune datert 06.01.2023

Statsforvalteren i Agder

Oppsummering

Dette er kapittel 8 i hovedrapporten

Innhold

8. Oppsummering 4

8.1. Bakgrunn, mandat og kildegrunnlag 4

8.2. Omstillingsperioden 4

8.3. Langsiktige konsekvenser 6
8.3.1. Usikkerhet og utfordringsbilde 6
8.3.2. Kommunestruktur 7
8.3.3. Konsekvenser av en deling for tjenesteområdene 7
8.3.4. Samfunnsutvikling og regional «motor» 11
8.3.5. Lokaldemokrati og medvirkning 12

8.4. Kommuneøkonomien i nye kommuner etter deling 13
8.4.1. Avgrensning og usikkerhet 13
8.4.2. Befolkningsutviklingen 13
8.4.3. Den økonomiske utviklingen fram til nå 14
8.4.4. Simulering av økonomien i nye kommuner etter en deling fra 2022 14
8.4.5. Økonomiske forutsetninger for å være egne kommuner 15

Oppsummering av kunnskapsgrunnlaget

En deling av Kristiansand med avvikling av dagens kommune og opprettelse av 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 og den belastningen og slitasjen denne førte med seg, vil være svært krevende for organisasjonen og de ansatte. Det er risiko for at kommunens kritiske tjenesteleveranser blir berørt.

- Ut fra rammebetingelsene er de to aktuelle tidspunktene for iverksetting av en eventuell deling enten 1. januar 2026, eller 1. januar 2028. Statsforvalterens vurdering er at delingen eventuelt bør tre i kraft 1. januar 2026.
- Et første, svært grovt og usikkert anslag basert på søknaden om kostnadsdekning fra Ålesund kommune, er at de direkte tallfestede kostnadene for deling av Kristiansand til to eller tre nye kommuner kan være i området 250 – 400 mill. kr.
- Et vedtak om deling vil medføre at kommunens organisasjon blir innadvendt i delingsperioden, og i mindre grad i stand til å være en aktiv pådriver som regional utviklingsaktør. Dette kan få langsiktige konsekvenser for hele regionen. Tidsvinduet for vesentlige avgjørelser i det grønne skiftet er nå.
- 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.
- De nye kommunene som opprettes etter seks år som sammenslått, vil møte en annen virkelighet med andre vilkår enn de hadde ved sammenslåingen. Utfordringsbildet vi står overfor som samfunn utfordrer kommunal sektor og skaper et akutt behov for omstilling av måten vi utvikler samfunnet og produserer tjenester på.
- Det vil ikke være mulig å reetablere egen legevakt for Søgne og Songdalen etter gammel modell. Hjemmetjeneste og sykehjem vil møte store kapasitetsutfordringer framover, og måten disse tjenestene leveres på vil måtte endres betydelig. Tilgang på kvalifisert personale vil være en hovedutfordring.
- En deling av kommunen vil medføre at vann- og avløpsgebyrene øker tydelig i Søgne Songdalen.

8. Oppsummering

8.1. Bakgrunn, mandat og kildegrunnlag

Stortinget vedtok i 2017 å slå sammen flere fylker og kommuner i Norge til nye større enheter. Vedtaket om å slå sammen kommunene Søgne, Songdalen og Kristiansand til en ny kommune med ikrafttredelse 1. januar 2020, var en del av denne beslutningen. Det var ikke lokal enighet om sammenslåingen. Etter Stortingsvalget 2021 åpnet regjeringen Støre for at tvangssammenslåtte kommuner og fylker kunne deles opp igjen, dersom de ønsket det. Kommunal og moderniseringsdepartementet informerte i eget brev av november 2021 om saksgangen til de aktuelle kommunene. Kristiansand var en av disse kommunene. Bystyret i Kristiansand vedtok 1. desember 2021 å ikke igangsette prosess for mulig deling av Kristiansand kommune.

7. juni 2022 la Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) fram en pressemelding og orienterte om at departementet hadde besluttet å benytte sin initiativrett etter inndelingsloven til å utrede deling av Kristiansand kommune. Beslutningen kom som følge av at innbyggere i tidligere Søgne og Songdalen kommuner fremmet et innbyggerinitiativ overfor departementet om at Søgne og Songdalen igjen skulle bli egne kommuner.

Statsforvalteren fikk i brev av 17. juni 2022 i oppdrag fra KDD å gjennomføre en utredning som kartlegger og viser konsekvensene av å dele Kristiansand kommune til to eller tre nye kommuner. Det skal gå fram hvilke konsekvenser en deling kan få for de nye kommunene i et langsiktig perspektiv, herunder økonomiske forutsetninger for å være egne kommuner. Utredningen skal være et kunnskapsgrunnlag for innbyggere og kommunestyre, som skal foreligge før innbyggerhøring og beslutning om kommunen skal deles eller ikke.

Kildegrunnlaget er dokumentstudier, intervjuer, innspillsmøter, mottatte skriftlige innspill, noen bidrag fra kommunen, data fra inntektssystemet for kommunene, KOSTRA og Statistisk sentralbyrå. I tillegg er det bidrag fra Statsforvalterens egne fagavdelinger basert på embetets kunnskap om kommunene. Det er også gjennomført innspillsmøter med aktuelle aktører og interessegrupper, for å sikre at flest mulig perspektiver er kommet fram i arbeidet.

Strukturen i dokumentet følger mandatet, og mye av analysen er bygget opp omkring de fire kjerneoppgavene til kommunen:

- Myndighetsutøvelse
- Tjenesteproduksjon
- Samfunnsutvikling
- Lokaldemokrati og borgermedvirkning

8.2. Omstillingsperioden

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 og den belastningen og slitasjen denne førte med seg, vil være svært krevende for organisasjonen og de ansatte.

Det er viktig å merke seg at den nye kommunen på grunn av pandemien ikke har fått fullført planlagte prosesser i sammenslåingen. Den sammenslåtte kommunen har heller ikke hatt noen helt normale driftsår hverken i 2020, 2021 eller 2022. En kommunesammenslåing er ikke endelig fullført hverken på to eller tre år, selv uten pandemi. En deling er generelt sett ikke enklere enn sammenslåing, heller tvert imot. Dagens utfordringsbilde med krigen i Ukraina og dertil hørende migrasjon- energikrise, klima og naturkrise samt økonomisk mer usikre tider kaller på robusthet og gjør ikke kommunedeling enklere.

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 vurdering er at delingen eventuelt bør tre i kraft 1. januar 2026.

Det er nå gått tre år siden Søgne og Songdalen opphørte som egne kommuner, og det vil minimum gå ytterligere tre år før nye kommuner kan være i drift. Etter seks år vil det ikke være mulig å gå tilbake til de gamle kommunene slik de var etablert og driftet. Nye organisasjonsstrukturer skal etableres og nye personer ansettes i alle stillingene. Den nærhet og kjennskap man internt hadde til hverandre og til innbyggerne i de gamle kommunene, og som mange fremhever betydningen av, vil det ta tid å reetablere. Nye IKT-løsninger vil være aktuelle, nye regler og myndighetskrav på ulike områder er vedtatt, kravene til rettssikkerhet, likebehandling og evne til å yte forsvarlige tjenester også under kriser, er blitt tydeligere. Kravene til dokumentasjon er økende, og kravene til formaliteter omkring mange prosesser, som alt fra innsynskrav til søknad om tilskuddsmidler og rapporteringer, har økt. Systemperspektivet blir sterkere, ved stadig større grad av krav til innsyn og brukermedvirkning, og dette krever en godt kvalifisert forvaltning.

I kapittel 3 omtales arbeidsmiljøutfordringer på grunn av usikkerheten knyttet til spørsmålet om deling, og belastninger som de ansatte vil oppleve i en omstillingsfase. Tre år eller mer i uvisshet om hva som skjer med hvilke tjenester, hvem som skal jobbe med hva og hvor, vil være krevende for de som arbeider i organisasjonen. Mange prosesser vil kreve medvirkning fra ansatte og tillitsmannsapparatet, noe som vil fordre ressurser. Fokus tas bort fra det vanlige arbeidet, og utviklingsprosjekter for å omstille tjenesteytingen vil bli satt på vent. Usikkerheten kan gjøre at flere ser seg om etter andre jobber og det vil kunne svekke mulighetene for rekruttering. Å bygge opp nye staber med god kompetanse tar tid.

Et vedtak om deling vil medføre at kommunens organisasjon blir mer innadvendt i delingsperioden, og i mindre grad i stand til å være en aktiv pådriver som regional utviklingsaktør. Mange av de utviklingsprosjektene og beslutningene som kan og bør tas nå, av hensyn til klima, miljø og økonomisk bærekraft i møte med «eldrebølgen», kan bli satt på vent. Dette kan få langsiktige konsekvenser for hele regionen.

En deling vil utløse særlig omfattende og ressurskrevende arbeid innen dokumentforvaltning og arkiv, og innen IKT med et stort antall fagsystemer. Det er fare for at en i delingsprosessen

ikke har ressurser til å videreutvikle digitale løsninger og være innovativ og fremtidsrettet. Videre vil fagmiljøene svekkes ved en deling. Fordelen ved større fagmiljø er mulighet for større bredde i kompetanse, mulighet for spesialisering og faglig utvikling, samt redusert sårbarhet ved fravær. Det er risiko for at kommunens kritiske tjenesteleveranser blir berørt, og for å miste ansatte som har erfaring og spesialisert kompetanse. Fagmiljøene vil være mindre i de nye kommunene og dette vil i størst grad berøre de minste enhetene. Dette kan eventuelt avhjelpes gjennom interkommunalt samarbeid og kjøp av tjenester.

Det foreligger ikke egne 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 til to nye kommuner. Med en lik kostnad pr innbygger tilsvarer dette et beløp på 403 mill. kr for Kristiansand. Statsforvalteren antar, som et første svært grovt og usikkert anslag, at de direkte tallfestede kostnadene for deling av Kristiansand til to eller tre nye kommuner kan være i området 250 – 400 mill. kr. Ikke tallfestede kostnader og mer indirekte virkninger vil komme i tillegg.

Det er avklart at en eventuell deling med etablering av to eller tre nye kommuner, arbeidsrettslig skal behandles som en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljølovens kapittel 16. Det vises til kapittel 3.6 for nærmere omtale.

8.3. Langsiktige konsekvenser

8.3.1. Usikkerhet og utfordringsbilde

Mange av de langsiktige konsekvensene vi skal beskrive, vil bli påvirket av framtidige utviklingstrekk og hendelser, og av politiske prioriteringer og valg i både kommunene og i Regjering og Storting. Vi har derfor vektlagt å illustrere handlingsrommet i de nye kommunene innenfor de langsiktige styringssignaler og perspektiver som foreligger. Det understrekes at den generelle usikkerheten om framtida i dag kanskje er større enn noen gang.

Utfordringsbildet fremover preges av:

- Store endringer i befolkningen – flere eldre og færre i arbeid
- Synkende oljeinntekter og synkende arbeidsproduktivitet
- Naturkrise – tap og utarming av arter og økosystemer
- Klimakrise – økte skadekostnader på grunn av endret klima, og økte tiltakskostnader for å redusere utslipp, samt økt migrasjon på grunn av klimaflyktninger i fattige land
- Virkninger av koronapandemien, en ny sikkerhetssituasjon med krig i Europa, energikrise og mer usikre økonomiske framtidsutsikter.

Vi må som samfunn i større grad være forberedt på det uventede og ukjente, og kunne håndtere større kriser lokalt. Å være robust blir vesentlig. Utfordringsbildet gjelder alle uavhengig av kommunestørrelse. Mulighetsrommet for å finne løsninger og håndtere kriser vil imidlertid være ulikt i store og mindre kommuner.

8.3.2. Kommunestruktur

Inndelingsloven er en prosesslov for alle endringer i kommune- og fylkesgrenser. Loven er åpen og laget for å passe til ulik politikk. Inndelingslovens formålsparagraf lyder slik:

«Formålet med denne lova er å leggje til rette for ei kommune- og fylkesinndeling som innafor ramma av det nasjonale fellesskap kan sikre eit funksjonsdyktig lokalt folkestyre og ei effektiv lokalforvaltning. Endringar i kommune- eller fylkesinndelinga bør medverke til å skape formålstenlege einingar som kan gi innbyggjarane og næringslivet tilfredsstillande tenester og forvaltning.

Hva som vurderes som formålstjenlige enheter avhenger i stor grad av politisk ståsted og hvordan man vektlegger ulike verdier. Statsforvalteren har i dette kunnskapsgrunnlaget prøvd å beskrive konsekvenser av en kommunedeling så faktabasert som mulig.

Statsforvalteren har over tid hatt en klar faglig vurdering i kommunestrukturspørsmål om at større enheter gir større grad av robusthet, mindre sårbarhet og større fleksibilitet i valg av løsninger. Det utstrakte samarbeidet om viktige oppgaver som kommunene i Agder har arbeidet fram over tid, viser etter Statsforvalterens vurdering at mange kommuner har et mindre befolkningsgrunnlag enn det kommunenes samlede oppgaver isolert sett krever. Kommunene hadde ikke brukt store ressurser over mange år på å bygge opp interkommunale samarbeid og regionsamarbeid, hvis egen kommune hadde vært et passende område å utføre oppgavene innenfor.

Søgne og Songdalen var ikke små i folketall sammenlignet med størrelsen på andre kommuner i Agder og landet for øvrig. Alle de tre kommunene var veldrevne før sammenslåingen, og kunne blitt drevet videre om sammenslåing ikke hadde skjedd.

Hele Kristiansandsregionen utgjør et tett integrert byområde preget av utstrakt interkommunalt samarbeid. 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. Utbyggingsmønster med knutepunktutvikling, transportkorridorer og kollektivsatsing er bygd på et felles grunnlag i regional plan vedtatt i 2011.

8.3.3. Konsekvenser av en deling for tjenesteområdene

I kapittel 4 omtales de ulike tjenesteområdene. Oppvekst og Helse- og mestring er de tjenesteområdene som trekker mest av de kommunale budsjettene, med 85% av nettobudsjettet. De store og vanlige tjenestene ytes i stor grad nær der brukeren bor, og vil kunne fortsette med små endringer etter en deling av kommunen. For de mer spesialiserte og krevende tjenestene basert på individuelle behov vil en deling ha større konsekvenser. Søgne og Songdalen vil få utfordringer med å etablere tilstrekkelig grad av tilpassede tilbud, og også Kristiansand vil oppleve reduserte fagmiljø og svekket grunnlag for slike tjenester.

Den fysiske strukturen i barnehage og skole vil i liten grad bli direkte berørt av en deling. Den vil kunne fortsette etter en kommunedeling uten vesentlige endringer. Selv om de fleste barn

og unge har det bra, vil tilgang til noen tilbud og tjenester for de mest sårbare barna og unge kunne bli redusert, eller måtte utgå ved en deling. Deling får også konsekvenser for tjenesteytingen der nye kommuner må bryte opp felles fagmiljøer som er etablert etter sammenslåingen, og etablere nye mindre enheter i de nye kommunene. Eksempler på dette er kulturskole, PPT og helsestasjon. Barnevern var interkommunalt også før 2020, og Statsforvalteren oppfatter at de fleste forutsetter at dette må bli løsningen også etter en eventuell deling. En deling vil gi økt risiko for at mindre fagmiljø innen oppvekst kan få konsekvenser for kapasitet og kompetanse knyttet til lovpålagte oppgaver, særlig på noe sikt etter som rekruttering blir vanskeligere.

Innenfor Helse og mestring blir kanskje konsekvensene av en deling enda mer krevende å håndtere. Dette gjelder legevakt, fastlegetjenester, kommuneoverlege-ressurser, hjemmetjenester, og ikke minst sykehjem. Utfordringsbildet med økt antall og andel eldre i befolkningen er beskrevet i kapittel 4. Nye krav til kompetanse i legevakt, kombinert med arbeidsbelastning, gjorde at fastlegene i de tidligere kommunene Søgne og Songdalen har vært klare på at det ikke er aktuelt å gå tilbake til gammel ordning for legevakten. Dette av hensyn til faglig forsvarlighet og samlet arbeidsbelastning.

De tidligere kommunene Søgne og Songdalen hadde ulike løsninger og stillingsstørrelser for kommuneoverlege. Kristiansand hadde også før sammenslåingen et sterkt faglig miljø med flere kommuneoverleger med ulik kompetanse som til sammen dekker de ulike tjenesteområdene på et faglig høyt nivå. I mindre kommuner har mange kommuneoverleger små stillingsstørrelser, ofte kombinert med andre legeoppgaver. Dette gir stor spredning på oppgavene, med lite anledning til å gå dypere inn i noen tema, og med fare for samtidighetskonflikter for vesentlige oppgaver. Dette kan løses ved å etablere heltidsstillinger. Rekruttering vil imidlertid kunne være en utfordring. Sårbarheten ved den ene kommunelegens fravær og muligheten for å delta i et godt og sterkt fagmiljø løses ikke av en heltidsstilling. Dette *kan* løses gjennom interkommunalt samarbeid etter samme modell som øvrige kommuner i Kristiansandsregionen (Lillesand, Birkenes, Vennesla), med etablering av stedfortrederfunksjoner.

De største utfordringene vil en imidlertid få i sykehjem og hjemmetjenester. Dette er uavhengig av kommunestørrelse. Kommunene er forpliktet til å yte *nødvendig* helsehjelp og dekke basale behov for bistand for å opprettholde god livskvalitet. Innsats fra den enkelte gjennom god mestringsevne, privat bistand fra familie eller andre, og teknologiske løsninger blir viktigere for å kunne bli boende i eget hjem eller omsorgsleilighet lengst mulig. Sykehjemmenes viktigste funksjon blir å yte til dels avansert medisinsk hjelp, når egenomsorgen ikke strekker til, og/eller tilstanden blir for krevende å ivareta på en forsvarlig måte i eget hjem. Dette krever et mye bredere spekter av muligheter, for å kunne løse helse- og omsorgsbehovene i fremtiden. Selv om alle kommunene skal kunne gi de samme tjenestene, kan det ikke forventes at alle vil kunne klare å legge til rette for en slik bredde i tilbudet. Sykehjemmene vil måtte bli kommunale helseinstitusjoner på samme måte som sykehusene er regionale tilbud. Fleksibiliteten i forhold til å løse disse utfordringene vil være større i større kommuner. Økningen i antall eldre overgår det man kan forvente av økning i tilgangen på personell. Dersom alle kommunene bygger opp tilbud i full bredde, vil man oppleve å kjempe om de samme knappe ressursene. Rekruttering av nødvendig kompetanse er en av de største utfordringene framover, og tydelig allerede i dag.

På kulturfeltet har kommuner ulike tilbud. Erfaringsmessig har større kommuner muligheter for å tilby større bredde på aktivitetene, og mer differensierte tilbud i forhold til grad av spesialisering, nivå osv. Det samme gjelder for idrett og øvrige fritidsaktiviteter. Tall fra oppvekstbarometer 2022 for Kristiansand viser at kommunen scorer signifikant bedre enn landet for øvrig på flere av indikatorene for fritid og nærmiljø. Ungdom er blant annet mer fornøyd med lokalmiljøet, treffsteder og er i større grad med i fritidsorganisasjoner. Den bredden og variasjonen i tilbud barn og unge har i dag, vil kunne bli redusert i mindre kommuner.

I Ungdommens bystyre ble det løftet frem som positivt at en med sammenslåingen var blitt kjent med mange flere ungdommer fra ulike steder av kommunen. Noen opplevde at fritidsklubbene hadde fått mere penger. Flere av representantene i Ungdommens bystyre tok opp spørsmålet om kollektivtransport. Mange ungdommer er avhengig av kollektivtransport for å komme seg til ulike fritidsaktiviteter, og mange opplever et svært begrenset busstilbud. Kollektivtilbudet i Kristiansand bestemmes i stor grad av Agder fylkeskommune, og en deling av kommunen vil derfor ikke påvirke dette. Det som vil kunne ha påvirkning er billettprisene. Med dagens system betaler man per sone, og én kommune er én sone. Ved en deling må det påregnes at billettprisene følger dagens system og øker når en går over i en ny sone/ny kommune.

En oppfordring som kom i Ungdommen bystyre var at kommunen(e) må være opptatt av å følge opp barn og unge, uavhengig om det blir en deling av kommunen eller ikke.

Området By- og stedsutvikling omfatter flere viktige deler av kommunens virksomhet. Her foregår en omfattende tjenesteproduksjon, men også viktig myndighetsutøvelse. Det er mange eksempler i sektoren på at størrelsen til dagens kommune gir viktige muligheter og fordeler gjennom større fagmiljøer, faglig bredde og nødvendig spisskompetanse. På ulike spesialoppgaver med lite volum, som f.eks. geodata, vil interkommunalt samarbeid være ønskelig eller kanskje nødvendig etter en deling.

Statsforvalteren har en egen landbruksavdeling som samarbeider tett med kommunene på landbruksområdet. Erfaring over tid viser klart at små kommuner har betydelige utfordringer med å fylle kompetansebehovet innen landbruk, med kanskje bare 1-2 ansatte involvert, som også kombinerer landbruksoppgavene med andre oppgaver. Landbruksoppgavene har begrenset volum, men stor kompleksitet, og krever kompetanse innen et bredt spekter av enkeltoppgaver. Statsforvalteren har registrert at noen mener landbruk har blitt «borte» i dagens organisering, mens landbruksområdet var mer synlig på rådhuset, ikke minst i Songdalen, før sammenslåing. Det er forståelig. Statsforvalteren vil likevel påpeke at Kristiansand har levert godt på landbruksområdet både før og etter 2020.

En splitting av dagens fagmiljø innen landbruk tilbake til 2 eller 3 kommuner vil være negativt for rettsikkerhet, kapasitet og kvalitet i myndighetsutøvelsen på landbruksområdet. Her som ellers er interkommunalt samarbeid et mulig tiltak for å motvirke ulempen.

Når det gjelder klima- og arealutvikling er det omfattende og systematiske arbeidet Kristiansand nå gjør i forhold til oppfølging av alle FNs bærekraftsmål, og for arealbruk og

klimagassutslipp spesielt, viktig og nødvendig i møte med alvorlige og presserende problemer for samfunnet vårt. Det omfattende avsnittet i økonomiplanen med klimabudsjett mm. er et synlig resultat av dette arbeidet. 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. En deling vil kunne bremse dette arbeidet. Det er så langt ikke vanlig at mindre kommuner på størrelse med Søgne og Songdalen har klart å ta tak i disse utfordringene i samme grad som storkommuner.

Kravene til planfaglig kompetanse i kommunene blir sterkere over tid, med stadig flere og mer omfattende planer, større krav til konsekvensutredninger av planene, og til kunnskapsgrunnlaget for planarbeidet. Dette er nødvendig for at utviklingen skal bli mer bærekraftig.

Omstillingen mot et bærekraftig samfunn går raskt. Det pågår en omfattende nasjonal implementering av EU-regelverk knyttet til EUs grønne giv. Planverket som gjaldt for den enkelte kommunen før sammenslåing, herunder planstrategi og overordna planer, vil ganske sikkert etter seks år i felles kommune være relativt utdaterte. Hver av de nye kommunene vil etter en deling få en ressurs- og kompetansekrevende oppgave med å utarbeide oppdaterte planer. Det er rimelig å anta at dette arbeidet, relativt sett, vil gi større «pukkeleffekt» for Søgne og Songdalen enn for Kristiansand.

I kunnskapsgrunnlaget kapittel 4.5 inngår et større avsnitt om vann- og avløpsgebyr, ettersom dette har vært spesielt debattert. Avsnittet gir en omtale av miljøpolitikk og utviklingstrekk på avløpsfeltet. Det er på grunnlag av dette foretatt en simulering 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 kommune vil bli hvis en deling gjennomføres, men å få kunnskap om hvordan en deling vil virke. Simuleringen tar utgangspunkt i de vann- og avløpsgebyrene som nå er vedtatt for dagens kommune for økonomiplan-perioden 2023 – 2026, med den drift og de investeringer som ligger inne som grunnlag her, og ser på hva gebyrene vil bli hvis vi forutsetter at kommunen ble delt fra 1/1-2023. Simuleringen viser at den isolerte virkningen av å dele kommunen er en klar økning av vann- og avløpsgebyrer i Søgne og Songdalen, mens gebyrene i Kristiansand påvirkes relativt lite.

Usikkerhet knyttet til nye rensekrav, tilpasning til klimaendringer og økte byggekostnader drar i retning av økende gebyrnivå, og mest sannsynlig en større økning i de mindre kommunene enn de større. Simuleringene er foretatt med den antatt billigste løsningen for avløpsrensing totalt sett, som er å overføre alt avløpet fra Søgne og Songdalen til Odderøya for rensing der. Alternativet med å bygge eget renseanlegg i Høllen vil mest sannsynlig øke gebyrene i de to kommunene ytterligere, spesielt dersom dette anlegget også får pålegg om nitrogenrensing.

Det er selvsagt usikkert hvordan VA-gebyrene vil utvikles på lengre sikt etter 2026, hvis en deling faktisk gjennomføres, men de fleste signalene på området tyder på at (i) kostnadene på feltet vil fortsette å øke i alle kommuner, og at (ii) det er klare stordriftsfordeler i sektoren. Det lønner seg kort sagt å være mange til å dele på store investeringer.

8.3.4. Samfunnsutvikling og regional «motor»

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. For å kunne fylle disse oppgavene, må kommunene ha tilstrekkelig faglig kompetanse og kapasitet.

I en tett sammenvokst byregion hvor befolkningens hverdagsregion dekker flere kommuner, vil en effektiv areal- og samfunnsplanlegging bedre kunne skje på regionnivået enn bare i den enkelte kommune. Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.

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, med demografiske endringer («eldrebølge»), klima- og naturkrise, og synkende oljeinntekter. Disse utfordringene er nå akutte, og omstilling må skje. 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.

Kristiansand kommune har lagt 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 at selve kommunesammenslåingen og pandemien krever mindre, kunnet konsentrere seg om å realisere det planlagte arbeidet. 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.

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.

Et vedtak om deling vil medføre at kommunens organisasjon blir mer innadvendt i delingsperioden. Dette gir betydelig risiko for at kommunen i mindre grad vil være i stand til å være aktiv i sin regionale utviklingsrolle.

Agder er nå er inne i et begrenset tidsvindu i det grønne skiftet, hvor beslutning om store etableringer med langvarige virkninger blir tatt. Stikkord her er havvind og ny industri innen batteri og hydrogen mm. Det er risiko for at fokus på intern organisasjon kan gi tapte muligheter og vil kunne 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, inkludert spesialisert innovasjonskompetanse. Søgne og Songdalen vil normalt ikke kunne ha spesialiserte utviklingsenheter etter deling, og Kristiansands gjennomføringskraft vil bli svekket.

8.3.5. Lokaldemokrati og medvirkning

Kommunene i Norge er sterkt knyttet til demokratiske verdier og en demokratisk tradisjon. Rollen med å være lokaldemokratisk arena er en av kommunenes hovedoppgaver. Det kommunale selvstyret er nå skrevet inn i grunnloven. Staten kan ikke styre eller instruere kommunene uten hjemmel i lov. Kommunene arrangerer valgene i Norge. Kommunenes demokratiske rolle har blitt viktigere ettersom velferdssystemet i stadig større grad har blitt bygget opp rundt kommunen som ansvarlig for offentlige fellesytelser.

Kommunene sikrer innbyggerne innflytelse over egen hverdag. At innbyggerne har anledning til selv å velge sine lokale politiske ledere og å stille dem til ansvar for deres innsats, er en del av kjernen i hele vårt demokratiske system.

Kristiansand kommune er styrt etter formannskapsmodellen. Bystyret består av 71 representanter fra 12 ulike partier og uavhengige. Valget i 2019 gav som resultat at Søgne og Songdalen har om lag dobbelt så mange representanter i bystyret per innbygger som det Kristiansand har. Dette er et forventet resultat ved kommunesammenslåing, og vil normaliseres over tid.

Ved deling må det etableres et nytt politisk system i hver av de nye kommunene. Det vil samlet sett innebære økte kostnader. En deling vil styre og sikre geografisk representasjon i de nye kommunestyrene, men ikke andre faktorer som kjønn, alder, yrkesbakgrunn og etnisitet. En prosess med deling kan føre til økt valgdeltakelse på grunn av stort engasjement, men det kan også føre til svekket tillit til det politiske system.

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 på den annen side føre til habilitetsutfordringer og svekket rettsikkerhet.

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

Ved en deling vil en ny Søgne og/eller ny Songdalen kommune ikke ha tilgang på tilsvarende fagmiljø og apparat for demokratiarbeid 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.

8.4. Kommuneøkonomien i nye kommuner etter deling

8.4.1. Avgrensning og usikkerhet

Framstillingen i kapittel 7 har som mål å beskrive de to eller tre nye kommunenes økonomi etter at en deling er gjennomført. Vi ser da på de nye kommunene som virksomheter, og hvilken «bedriftsøkonomi» de vil få, med dagens ordninger og dagens inntektssystem for kommunene. De direkte tallfestede kostnadene ved å gjennomføre delingen som omtales i kapittel 3 forutsettes dekket av staten, og holdes utenom drøftingen i dette kapitlet. De mer samfunnsmessige og samfunnsøkonomiske fordeler og ulemper av delingen trekkes heller ikke inn i dette kapitlet, men drøftes i de øvrige deler av utredningen.

Samtidig er det åpenbart at en prosess med avvikling av dagens kommune og etablering av to eller tre nye kommuner, er en svært stor omorganisering, hvor mange både planlagte og uforutsette hendelser og utfordringer kan oppstå. Dette vil ha effekter på økonomien til dagens kommune fram til iverksetting av deling, og dermed på status for de nye kommune på åpningsdagen og framover. Effektene vil komme gjennom å redusere muligheten til å realisere planlagte innsparinger, omstillinger og effektiviseringer, og ved kostnadsoverskridelser av ulike årsaker.

De konkrete beregningene i kapittel 7 tar utgangspunkt i vedtatt økonomiplan for perioden 2022 – 2025, og simulerer at en eventuell deling skjer med virkning fra 1.1.2022. Dette er den beste måten å gjøre dette på, siden vi for disse årene har tall for dagens kommune, som både kan være utgangspunkt for å beskrive de nye kommunene, og sammenligningsgrunnlag. Vi vil da ha relativt sikre beregninger for 2022, og tallfestede anslag for perioden 2023 – 2025. Vi tallfester ikke økonomiske konsekvenser fra 2027 og videre, men drøfter sentrale forhold som vil kunne ha fordelingseffekter mellom kommunene framover etter en deling. Helt i sluttfasen av arbeidet foreligger også vedtatt økonomiplan for perioden 2023 – 2026, med oppdaterte beregninger blant annet for gjeldsutvikling og rente- og avdragsutgifter.

Et hovedbudskap nå ved inngangen til 2023 er at usikkerheten rundt kommuneøkonomien er betydelig høyere enn tidligere.

8.4.2. Befolkningsutviklingen

Befolkningsutviklingen er et viktig premiss for utviklingen i kommuneøkonomien. Kristiansand kommune har samlet sett hatt en befolkningsvekst gjennom 2020 og 2021 som har vært betydelig høyere enn landet. For denne perioden var veksten høyest i tidligere Søgne med 4,5%. Tilsvarende var veksten i tidligere Kristiansand 1,5% og i tidligere Songdalen 1%. Veksten for landet i samme periode var 1,1%. Befolkningsveksten påvirker den samlede kommuneøkonomien ved økte frie inntekter (rammetilskudd og skatteinntekter), men gir også økt utgiftsbehov for å produsere tjenester til de nye innbyggerne.

8.4.3. Den økonomiske utviklingen fram til nå

Ved sammenslåingen i 2020 hadde både Søgne kommune (71%) og Songdalen kommune (80%) en lavere netto lånegjeld enn Kristiansand kommune (88%), etter KOSTRA's definisjon av gjeld. Søgne kommune hadde mest midler på samlet disposisjonsfond med 18%, etterfulgt av Kristiansand med 14,9% og Songdalen med 11,6%.

Den nye kommunen har hatt en god økonomisk utvikling med gode driftsresultater de to første driftsårene, og har styrket sin finansielle stilling ved inngangen til 2022 i forhold til oppstarten i 2020. Hovedårsaken til de gode resultatene er økte generelle driftsinntekter, hovedsakelig i form av høyere skatteinntekter enn forutsatt. Dette er engangsinntekter, og det er viktig at kommunene ikke bruker slike inntekter til å øke varige driftskostnader. Det er derfor svært positivt at budsjettområdene både i 2020 og 2021 stort sett har hatt små budsjettavvik.

Kristiansand kommunes handlingsregel for netto lånegjeld var i 2020 og 2021 tallfestet som et nominelt «lånetak» på 8,5 mrd. kroner. Utviklingen gjennom 2020 og 2021 viser at tidligere Søgne kommune hadde en netto lånegjeld på 101% av sin forholdsmessige andel av «lånetaket». Tilsvarende prosent for tidligere Kristiansand var 94% og for tidligere Songdalen 91% ved utgangen av 2021.

Kristiansand kommune har en målsetting om et sentralt disposisjonsfond på 4% av brutto driftsinntekter. Kommunen oppfylte denne målsettingen i 2020 og 2021.

Ved inngangen til 2023 forventer dagens kommune et negativt netto driftsresultat i regnskapet for 2022. De store sektorene Oppvekst og Helse- og mestring melder om utfordringer med å holde budsjettene for 2022. I tillegg varsles det negativ avkastning på Energiverksfondet. Vesentlige merinntekter på skatt og koronakompensasjon fra staten mot slutten av året bedrer situasjonen noe.

Det vedtatte årsbudsjettet for 2023 er strammere enn tidligere, bl.a. grunnet økt prisvekst og økt rente. I motsetning til for økonomiplanen 2022-2025 ser vi at bystyrets vedtatte økonomiplan for 2023-2026 medfører at handlingsregelen for disposisjonsfond ikke vil være innfridd ved slutten av perioden.

8.4.4. Simulering av økonomien i nye kommuner etter en deling fra 2022

Med bidrag fra Telemarksforsking og Kristiansand kommune er det utarbeidet tall som simulerer videre utvikling gjennom økonomiplanperioden 2022-2025 (2026). Sammenlignet med tilsvarende anslag for året før sammenslåingen (2019) viser anslagene for frie inntekter, dvs. skatt og rammetilskudd for 2022 at tidligere Søgne har den høyeste veksten med 16,5% fra 2019 til 2022. Hovedgrunnen til dette er det økte folketallet. Tilsvarende vekst for tidligere Kristiansand og tidligere Songdalen var hhv. 14% og 12,4%.

For netto finansutgifter peker tidligere Songdalen seg ut med både høyere inntekter og lavere utgifter per innbygger enn tidligere Søgne og tidligere Kristiansand. Dette skyldes blant annet

at tidligere Søgne og tidligere Songdalen har en høyere eierandel per innbygger i Å Energi AS og i Energiverksfondet enn tidligere Kristiansand.

Telemarksforsking har gjort et anslag på forventet endring i utgiftsbehov ut fra kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Denne viser bl.a. at den høye folkeveksten i tidligere Søgne slår ut i høy prosentvis vekst både i barn i barnehagealder og antall eldre over 67 år fra 2019 til 2022. Dette vil i utgangspunktet medføre behov for økte utgiftsrammer både til Oppvekst og Helse- og mestring.

Anslagene for videre utvikling i netto lånegjeld frem til 2026 viser at tidligere Kristiansand kommune ved utgangen av 2026 vil ha en gjeld på 103% av sin forholdsmessige andel av det oppjusterte lånetaket på 9 mrd. kroner. Tilsvarende andel for tidligere Songdalen er 79% og for tidligere Søgne 91%. Investeringskostnad til bygging av ny skole i tidligere Songdalen ligger ikke inne i den vedtatte økonomiplanen for 2023-2026, og er ikke tatt høyde for i disse anslagene.

Frem mot 2026 er forventningene at nivået på sentralt disposisjonsfond blir betydelig redusert, og at målet om 4% av brutto driftsinntekter ikke blir nådd. Dette er basert på forventet svakt regnskapsresultat i 2022 og strammere rammer fra og med 2023. Dette vil redusere hvor mye fondsmidler som vil være til fordeling ved en kommunedeling.

Avslutningsvis er det pekt på to andre forhold som kan få betydning ved en deling. En oppløsning av boligstiftelser i Kristiansand og overføring til kommunen er aktuelt fra 2024. Disse har en samlet verdi forsiktig anslått til 1,5 mrd. kroner, og en tilhørende gjeld på 106 mill. kroner. Videre er det forventet fremtidige utbytter fra Kristiansand havn KF, som etter en deling vil tilfalle Kristiansand kommune i sin helhet.

8.4.5. Økonomiske forutsetninger for å være egne kommuner

Vi har tidligere i kunnskapsgrunnlaget konkludert med at Søgne og Songdalen ikke var spesielt små i folketall sammenlignet med størrelsen på andre kommuner i Agder og landet for øvrig, og at begge var veldrevne med god økonomisk kontroll. Det er ikke framkommet noen helt vesentlige nye forhold gjennom beregningene i kapittel 7 som gir store endringer i dette bildet. Det ligger i dette at det løpende kommuneøkonomiske opplegget som vedtas av Regjering og Storting vil gi samme mulighet for en ny Søgne og en ny Songdalen som for andre kommuner på samme størrelse. Kommunene bestemmer selv i hvilket omfang de vil bruke eiendomsskatt for å bedre sitt økonomiske handlingsrom.

Statsforvalterens vurdering er derfor at i en situasjon etter at en deling er gjennomført og engangskostnadene ved denne betalt, og omstillingsperioden overstått, så vil en ny Søgne og en ny Songdalen kommune ha «økonomiske forutsetninger for å være egne kommuner», for å bruke mandatets formulering.

Både Søgne og Songdalen har likevel ikke stor nok befolkning til å levere alle tjenester selv, og de er del av en tett integrert byregion med omfattende interkommunalt samarbeid. De nye kommunene vil ventelig se seg tjent med, og til dels være avhengig av, fortsatt og etter hvert

økende interkommunalt samarbeid i møte med utfordringsbildet. 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.

Statsforvalteren
i Agder

Hele kunnskapsgrunnlaget, samt enkeltrapporter finner du her:

www.kunnskapsgrunnlag.no