



Statsforvalteren i Agder

# Mandat og metode

Dette er kapittel 1 i hovedrapporten



# Innhold

<b>1. Innledning .....</b>	<b>4</b>
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

**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, 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 embedets kunnskap om kommunene. Fagavdelingenes vurderinger vil bygge på bl.a. tilsynsrapporter og klagesaksbehandling både i de tre tidligere kommunene, og i nåværende kommune. Statsforvalterembedet har løpende tett kontakt med kommunene i Agder, og kjenner kommunene og tjenesteleveransene på disse områdene relativt godt.

Det er gjennomført innspillmøter med aktuelle aktører og interessegrupper for å sikre at flest mulig perspektiver er kommet fram i arbeidet. På grunnlag av det brede perspektivet innspillmøtene 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 innspillmøtene 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 befolkningsframskrivninger 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 tidshorison, 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 ivaretagelse 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.