



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, innspillmøter, 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 innspillmøter 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 slitasten 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 innsyns krav 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. Flexibiliteten 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 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 kommunepolitikere.

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 slutfasen 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 Telemarksforskning 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.

Telemarksforskning 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.