



Statsforvalteren i Agder

Vår dato:

03.02.2023

Vår ref.:

2022/5862

Deres dato:

Deres ref.:

2022020772

Kristiansand kommune

Saksbehandler, innvalgstelefon

Dag Petter Sødal, 38 17 61 81

Postboks 4

4685 NODELAND

## Statsforvalterens svar på spørsmål om kunnskapsgrunnlaget fra medlemmer i Kristiansand bystyre

Vi viser til samlet oversendelse fra kommunen i epost datert 31.01.2023, og sender som avtalt Statsforvalterens svar på spørsmålene.

---

### Spørsmål fra Pensjonistpartiet

---

*Spørsmål 1. Så langt vi forstår så var oppdraget fra departementet å se på de langsiktige virkninger knyttet til deling av kommunen. I en del av de økonomiske beregningene som er gjort er det kun beregnet tom 2026. Mener Statsforvalter at tre år er et langsiktig perspektiv? Hvorfor er det i kunnskapsgrunnlaget ikke beregnet for en vesentlig lengre periode? Det gjøres i den forbindelse oppmerksom på at Statsforvalteren selv sier at en deling tidligst kan skje i 2026, og da blir det etter vår mening feil å ikke se på beregninger etter denne perioden snarere enn perioden før.*

Kunnskapsgrunnlagets tidsperspektiv går langt ut over 2026 i alle vurderinger som ikke gjelder delingsfasen. Verbale vurderinger av utfordringsbilde med klima og naturkrise og demografiske endringer som nye kommuner vil måtte møte, med reduserte fagmiljø, handler også i høyeste grad om samfunnsøkonomiske forhold.

Men tallfestede beregninger må gjøres for den perioden hvor det finnes et realistisk og sammenhengende tallmateriale å regne på, og et utgangspunkt (null-alternativ) å sammenligne med. For perioden etter 2026 finnes det ikke tallgrunnlag, og usikkerheten vil være så stor at tallfestede beregninger ikke vil ha noen informasjonsverdi. Perioden etter 2026 vil også være styrt av hvilke politiske valg/prioriteringer som gjøres innenfor de enkelte sektorområdene.

Vi simulerer en tenkt kommunedeling fra 1. januar 2022 i økonomikapitlet og 1. januar 2023 i VA-delen, for å få kunnskap om hvordan en slik endring vil slå ut når andre forhold holdes konstant slik de ligger i økonomiplanen for dagens kommune. Da kan dagens kommune og

nye kommuner sammenlignes, og isolerte effekter av delingen vises. Dette er den faglig anerkjente måten å lage konsekvensutredninger på, og vi mener analysen gir nyttig informasjon.

Poenget her er at den innsikten som beregningene gir, kan brukes til å vurdere konsekvenser mye lenger fram i tid. Beregningene for 2022 – 2026 gir grunnlag for konklusjonen om at både en ny Søgne og en ny Songdalen kommune vil ha økonomiske forutsetninger for å være egne kommuner, på ubestemt tid framover. Men våre øvrige langsiktige vurderinger av tjenestebehov og utviklingstrekk framover, gir også grunnlag for del to av samme konklusjon: 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. Og, kan vi legge til, utfordringene vil normalt være større og komme tidligere, jo mindre kommunen er.

*Spørsmål 2. Basert på Kunnskapsgrunnlaget og også hva vi vet fra planer i dagens Kristiansand så kan det se ut til at for eksempel Søgne er vesentlig nærmere «fullinvestert» innen 2026, bla ved at det er lagt inn flere tyngre investeringer i perioden for Søgne. Til tross for dette vil Søgne og også Songdalen ved utgang av 2026 ha en lavere gjeld per innbygger enn gjenværende Kristiansand, noe som bla betyr lavere finanskostnader for hver innbygger. På samme måte vil også andel av finansiendeler være høyere, bla som følge av høyere eierandel i Agder Energi. Som politiker så vet vi at det er store investeringer som fremover må gjøres spesielt i et gjenværende Kristiansand, bla innenfor skole, helse m.m., noe som da betyr at gjelden etter 2026 vil øke betydelig. Som følge av ulike investeringsbehov i de forskjellige kommunene, anser Statsforvalteren at etter perioden for 2026 at gjelden per innbygger vil øke forholdsmessig mer per innbygger i et gjenværende Kristiansand enn hva tilfellet vil være for eksempel for Søgne og Songdalen?*

Se svaret på spørsmål 1 ovenfor. Vi har ikke hatt tilgang på noe tallgrunnlag ut over nåværende økonomiplanperiode 2023-2026. Vi har derfor ikke omtalt investeringsbehov og gjeldsutvikling i perioden etter 2026.

*Spørsmål 3. Av Kunnskapsgrunnlaget så kan det se ut som om pengestrømmen fra Søgne og Songdalen per innbygger er større enn hva tilfellet er for gjenværende Kristiansand, som vel da tilsier at gjenværende Kristiansand har mer å «vinne» på å være en storkommune og er således mer «avhengig» av Søgne og Songdalen, enn hva tilfellet vil si motsatt. Sagt på en annen måte så kan det gjennom Kunnskapsgrunnlaget se ut til at pengestrømmen (netto strøm av penger fra Søgne og Songdalen til gjenværende Kristiansand) for Søgne og Songdalen er bedre enn hva som er tilfellet for gjenværende Kristiansand, noe som videre tilsier at hhv Søgne og Songdalen vil få en bedre økonomi enn gjenværende Kristiansand, som igjen vil tilsa at Søgne og Songdalen er mer robuste økonomiske kommuner, og sånn sett kan bruke mer midler til oppgaver og tjenester for kommunens innbyggere før disse er på økonomisk nivå med gjenværende Kristiansand. Er dette korrekt observert? Og hvis ja, hvorfor fokuserer ikke Statsforvalteren i vesentlig høyere grad på dette med pengestrømmer i sitt kunnskapsgrunnlag? Fra vår side så er vi selvsagt opptatt av oppdelingskostnader, men det aller viktigste er likevel hvordan kommunene står seg fremover etter en eventuell oppdeling.*

Å beregne pengestrømmer - «*netto strøm av penger*» - mellom ulike deler av en kommune er ikke noe vi er kjent med fra før. Vi er derfor usikre på hvilke beregninger i kunnskapsgrunnlaget som kan tolkes på den måten spørsmålet legger opp til. Vi kan ikke se at kunnskapsgrunnlaget beskriver at «*pengestrømmen fra Søgne og Songdalen per innbygger er større enn hva tilfellet er for gjenværende Kristiansand*».

I kunnskapsgrunnlaget har vi valgt å gjøre beregninger for de mest vesentlige størrelsene som det er mulig å lage anslag for:

- Hvordan generelle driftsinntekter vil bli fordelt ved en deling, dvs.:
  - Skatt og rammetilskudd
  - Eiendomsskatt
  - Andre generelle driftsinntekter
- Hvordan netto finansutgifter vil bli fordelt ved en deling
- Hvilken finansiell stilling tre kommuner vil få etter en deling målt som netto lånegjeld og disposisjonsfond

Det er ikke gjort konkrete beregninger av hvilke behov det vil være for bevilgninger til tjenesteområdene – utover beregningene fra Telemarksforskning som indikerer endringer i utgiftsbehovet fra 2020 til 2022 (kapittel 7.9). Som nevnt i kapittel 7.1.4 vil hva som vil være tilstrekkelige utgiftsrammer innenfor det enkelte tjenesteområdet bl.a. være avhengig av utviklingen i innbyggernes tjenestebehov, organiseringen av den nye kommunen og politiske prioriteringer/lokalpolitisk skjønn i de nye kommunene. Vi har heller ikke kunnskaper om hvilke prioriteringer dagens kommune vil gjøre frem til en eventuell deling. Å bestemme bevilgningene til tjenesteområdene i den nye kommunen vil være opp til det nye kommunestyret.

Tabell 7.3 viser at Søgne på sammenslåingstidspunktet hadde høyere buffer på disposisjonsfond enn Kristiansand, mens Songdalen hadde lavere buffer enn Kristiansand. I tillegg viser den at både Søgne og Songdalen hadde lavere gjeldsgrad enn Kristiansand ved utløpet av 2019. Dagens kommune har vedtatt et «lånetak» for netto lånegjeld 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, som vil øke lånegjelden betydelig. Netto lånegjeld er den gjelden som netto belaster kommunen. Gjeld til for eksempel investeringer innen vann og avløp, som er gebyrfinansiert, er da ikke regnet med.

På side 17 i kunnskapsgrunnlagets vedlegg 7-6 går det frem at skatteandelen (kommunenes skatteinntekter i % av landsgjennomsnittet) siste året før sammenslåing (2019) var:

- Kristiansand: 86,6%
- Søgne: 85,6%
- Songdalen: 68,2%

Disse tallene indikerer ikke noen større «pengestrøm» i Søgne og Songdalen enn i Kristiansand når det gjelder skatteinntekter. De viser at hver av innbyggerne i Kristiansand betalte inn mer skatt til kommunekassa enn i Songdalen, og at Søgne lå i underkant av Kristiansand.

Både i kapittel 7.10.2 om evt. oppløsning av stiftelser, og i kapittel 7.10.3 om eventuelle fremtidige utbytter fra Kristiansand havn KF, påpeker vi at det kan komme nye inntekter (pengestrømmer inn i kommunekassa) til dagens kommune, men at Songdalen og Søgne ved en deling ikke vil få noen del av disse inntektene.

I kapittel 6.2.3 er det omtalt at aktører i Søgne og Songdalen per i dag kan søke om midler fra Energiverksstiftelsen Cultiva, men at virkeområdet for disse midlene ikke vil omfatte Søgne og Songdalen etter en eventuell deling.

Som vist i tabell 7.13 og 7.14 har både Søgne og Songdalen en vesentlig økning i samlet gjeld i perioden 2023 til 2026, men en stor del av dette dekkes gjennom økte gebyrer for vann- og avløp. Netto lånegjeld er derfor mindre enn samlet gjeld. Dette må sees i sammenheng med gebyrutviklingen som er vist i «dypdykk»-kapitlet 4.5.4. I dette kapitlet kommer det også tydelig frem at dersom det ikke blir en deling, vil innbyggerne i Kristiansand være med på å betale for vann- og avløpsinvesteringer i Søgne og Songdalen og dermed en «pengestrøm» fra innbyggerne i Kristiansand til selvkostregnskapet, som gjør at innbyggerne i Søgne og Songdalen kan betale mindre enn de måtte gjort som egne kommuner.

Som sagt innledningsvis til dette spørsmålet er Statsforvalteren ukjent med og spørrende til ideen om å beregne pengestrømmer - «netto strøm av penger» - mellom ulike deler av en kommune. I den grad vår framstilling i kunnskapsgrunnlaget kan si noe om dette, synes tallenes tale vel så mye å gå i motsatt retning av det spørsmålet legger opp til.

*Spørsmål 4. Statsforvalteren sier at tjenestene blir dårligere i hhv Søgne og Songdalen ved en eventuell deling, mens tallene viser at Søgne og Songdalen vil få en bedre økonomi enn hva Kristiansand vil få ved en eventuell deling. Hvordan harmonerer dette at tjenestene er dårligere, mens økonomien faktisk er bedre? Normalt ville det vært motsatt, og om så ikke var tilfellet så ville det vel vært riktigere å «bruke» mer penger i Søgne og Songdalen slik at økonomien blir svakere (men fortsatt bedre enn gjenværende Kristiansand), men da selvsagt tjenestene bedre*

Kunnskapsgrunnlaget Statsforvalteren har lagt fram gir ikke grunnlag for konklusjonen om at Søgne og Songdalen vil få en bedre økonomi enn Kristiansand etter en eventuell deling. Det finnes ikke kunnskap eller data i dag som kan beskrive hva det vil koste for de nyetablerte kommunene å levere tjenester på et gitt nivå, og vi kjenner heller ikke til hva det konkrete behovet for ulike tjenester vil være.

Som beskrevet i svaret på spørsmål 3 har Statsforvalteren derfor ikke gjort konkrete beregninger av hvilke behov det vil være for bevilgninger til tjenesteområdene, ut over beregningene fra Telemarksforsking som indikerer endringer i utgiftsbehovet fra 2020 til 2022. Det vi faktisk sier i kunnskapsgrunnlaget er at nye Søgne og nye Songdalen vil ha tilnærmet samme inntektsforutsetninger som andre kommuner i Agder på tilsvarende størrelse, og at deres finansielle stilling med netto lånegjeld og formue ikke er vesentlig annerledes nå enn den var ved sammenslåingen. Hvorvidt disse inntektene vil være større eller mindre enn utgiftssiden i den nye kommunen foreligger det ingen informasjon om.

Vår samlede oppsummering om de nye kommunenes økonomiske stilling er gitt i kapittel 8.4.5. i kunnskapsgrunnlaget, som har tittelen «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.

Statsforvalternes 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.»

*Spørsmål 5. Kan dere si litt mer om hvordan dere har kvalitetssikret tallmaterialet? Hvem har vært involvert?*

Tallmaterialet er levert av kommunen selv og Telemarksforskning. Telemarksforskning bygger igjen på grunnlag fra SSB og KS. Dette er det offisielle anerkjente materialet som finnes, og som ligger til grunn for den daglige driften av norske kommuner og norsk statsforvaltning. Alternative kilder til tilsvarende informasjon finnes ikke.

Vi har selv god kompetanse på kommuneøkonomi, og vi har drøftet tall og tolkninger med de som har levert data. Tallene er også sammenlignet med aktuell statistikk, og tall fra rapporteringssystemet KOSTRA. Vi har også gjennomført intervju med de som var rådmenn/kommunedirektører og økonomisjefer i alle de tre kommunene før sammenslåing. Simuleringene av VA-gebyr ved en deling er i tillegg vurdert av en ekstern ekspert på selvkostregelverket.

*Spørsmål 6. Hvem har vært den viktigste leverandøren for de økonomiske beregningene dere har gjort?*

Tallmaterialet er levert av kommunen selv og Telemarksforskning. Telemarksforskning bygger igjen på grunnlag fra SSB og KS.

*Spørsmål 7. Det er påpekt fra regjeringshold at staten skal dekke nødvendige kostnader knyttet til en eventuell oppsplitting. I den forbindelse så lurer vi på om Statsforvalter kan*

*utdype noe nærmere hva som kan anses å være «unødvendige» kostnader?*

Engangskostnader ved en deling er omtalt i kapittel 3.7 i kunnskapsgrunnlaget, hvor også søknaden fra Ålesund ligger som vedlegg 5.

Departementet beskriver føringene for kostnader det kan søkes om dekning for i to brev. Det første er datert 11. februar 2022 og gikk til alle tvangssammenslåtte fylker og kommuner, det neste datert 20. juni 2022 til de tre fylkene og Ålesund kommune som hadde søkt om deling.

Føringen er:

- *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*

Departementet gir her selv to eksempler på «unødvendige» kostnader. Hvor vidt det er aktuelt for Søgne, Songdalen og Kristiansand å ha felles IKT-drift etter en deling har Statsforvalteren ingen informasjon om. Kristiansand sto for IKT-driften i Songdalen i en periode før sammenslåing.

Departementet forutsetter en dialog om søknadene og en oppfølging med kontroll, rapportering og ev. tilbakebetaling av ubrukte midler. Det kan bare sendes en søknad til staten om kostnadsdekning. Kostnader som ikke er med i denne vil ikke bli dekket.

Departementets definisjon av «unødvendige» kostnader synes altså å være alt som ikke faller innenfor «*en svært nøktern tilnærming til hva som er absolutt nødvendig for å gjennomføre delingsprosessen*».

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 kommunene om 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.

Uteglemte eller uforutsette utgifter som måtte påløpe vil ikke bli dekket. Alle 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.

Ålesund skriver i sin søknad at deres beregninger er utført i tråd med departementets føring. Det foreligger i skrivende stund ikke noen avklaring om hvilke kostnader fylkeskommunene og Ålesund får dekket. Statsforvalteren har ingen ytterligere informasjon om dette.

---

## Spørsmål fra Høyre

---

*Spørsmål 1. Er det interkommunale/vertskapskommune samarbeidet som var før sammenslåingen lagt til grunn ved en reversering, eller tas det utgangspunkt i at Søgne og Songdalen må etablere sine egne tjenester som før sammenslåingen var organisert som et IKS?  
I så fall, at de må etablere sine egne tjenester, hva vil konsekvensen av dette være for innbyggerne?  
Dersom det inngås flere interkommunale/vertskapskommune samarbeid. Hvordan vil det påvirke demokratiet og muligheten for nærhet til beslutningsprosessene?*

Etablering av interkommunale samarbeid er et politisk valg, og gjenstand for forhandlinger mellom de aktuelle kommunene. Den generelle underliggende forutsetningen i kunnskapsgrunnlaget er at tjenester som var interkommunale før sammenslåingen, også vil og bør bli reetablert som samarbeidsordninger etter en eventuell deling. Vi legger også til grunn at det samlede omfanget av samarbeid mest sannsynlig vil øke over tid, på grunn av økende krav og økende problemer med å rekruttere nok kvalifiserte fagfolk til tjenestene framover. Vi har påpekt fordelene ved større fagmiljø som grunnlag for bl.a. de mer spesialiserte og krevende tjenestene, og hvordan risikoen for redusert tilbud til sårbare grupper er større jo mindre kommunen er. Samarbeid vil være en mulig løsning på slike utfordringer etter en deling. Vi har samtidig påpekt som en risiko at en kanskje mer konfliktfylt prosess enn i de sakene der kommunen selv ønsker deling, kan påvirke muligheten for samarbeid, og at det uansett ikke er gitt at vilkårene i nye samarbeidsavtaler blir de samme som før.

Interkommunalt samarbeid har både fordeler og ulemper, og hvordan man vektet disse mot hverandre er et politisk valg, som naturlig varierer med politisk ståsted. Fordelene er knyttet til etablering av sterkere fagmiljø med bredere kompetanse og større kapasitet, som kan sikre at også små kommuner får et bredt spekter av gode tjenester, og eventuelt økonomiske stordriftsfordeler. Ulempene er typisk knyttet til styring og samordning, på flere nivå. Dels blir det større avstand mellom de folkevalgte i kommunestyret og de som leverer selve tjenesten, som reduserer den direkte styringsmuligheten til de folkevalgte. Et problem som diskuteres er at hvis det totale omfanget av samarbeid blir stort, blir kommunens handlefrihet i budsjettarbeidet begrenset, ved at relativt store beløp er bundet opp i samarbeidsavtaler. Endring av slike avtaler er tidkrevende, og den enkelte kommunens gjennomslagskraft kan være begrenset. En annen dimensjon er at samordning på tvers av tjenester kan bli krevende også på faglig nivå. Eksempelvis kan det være svært utfordrende for en kommune å samle «laget rundt barnet» når de ulike tjenestene som skal inngå er organisert på flere ulike måter og med flere ulike geografiske inndelinger.

*Spørsmål 2. I budsjettetplanen for Søgne (2019 – 2022) så økes eiendomsskatten fra ca 19 millioner til ca 41 millioner. Vil et reversert Søgne kunne sette ned eiendomsskatten til 19 millioner igjen, uten å redusere i tjenestetilbudet til innbyggerne?*

*I samme budsjettet så er det budsjettet med ca 31 millioner i årlige kostnader til*

*renter + ca 35 millioner i avdrag i 2022, etter at investeringer i bl.a. skolesenteret er foretatt. Til sammen 66 millioner. I Statsforvalterens rapport er tilsvarende kostnader 35 millioner i renter til investeringer i 2023 + 46 millioner i avdrag, til sammen 81 millioner. Dette er et avvik på 15 millioner i merkostnader fra 2022 til 2023. Hvorfor øker finanskostnadene vesentlig mer i forhold til budsjettplanen som ble vedtatt i "gamle" Søgne?*

#### *Eiendomsskatt*

Eiendomsskatten er i kunnskapsgrunnlaget holdt fast på dagens nivå, og fordelt på nye kommuner etter hvor mye som innbetales fra hvert område. I kunnskapsgrunnlaget viser tabell 7-22a i kapittel 7.8.1.2 fordelingen av den budsjetterte eiendomsskatten på 328,5 mill. kroner i 2022 på de tidligere kommunene.

For å kunne si noe om en ny Søgne kommune vil kunne sette ned eiendomsskatten uten å redusere i tjenestetilbudet til innbyggerne, må vi vite behovet for bevilgninger til tjenesteområdene etter en deling. Som nevnt i kapittel 7.1.4 vil hva som vil være tilstrekkelige utgiftsrammer innenfor det enkelte budsjettområdet bl.a. være avhengig av utviklingen i innbyggernes tjenestebehov, organiseringen av den nye kommunen og politiske prioriteringer/lokalpolitisk skjønn i de nye kommunene. Vi vet heller ikke hvilke vedtak og prioriteringer nåværende kommune gjør frem til en evt. deling. Det ville uansett ikke vært praktisk mulig å gå inn og fordele enkeltposter i budsjettet for tjenesteområdene i dagens kommune opp i tre kommuner.

I kapittel 7.9 er det ved hjelp av Telemarksforskning gjort anslag for endringer i utgiftsbehov fra 2019 til 2022. Men i kunnskapsgrunnlaget er det ikke blitt gjort konkrete vurderinger av det samlede økonomiske handlingsrommet som nye kommuner vil få ved en deling. Å bestemme nivået på eiendomsskatt, samt fastsette bevilgninger til tjenesteområdene og avveininger mellom disse, vil ligge til det nye kommunestyret etter en deling.

#### *Renter og avdrag*

Den siste økonomiplanen for de gamle kommunene gjaldt for perioden 2019 til 2022, dvs. at hele denne perioden nå er tilbakelagt. I stedet for å gå inn i disse planene har vi i kunnskapsgrunnlaget beskrevet den reelle økonomiske utviklingen for den nye kommunen i samme periode, jf. kapittel 7.3 og 7.4. Tallene for renter og avdrag for 2023 er basert på den nye kommunens egne beregninger, og tar utgangspunkt i årsregnskapene for 2020 og 2021, justert budsjett for 2022, og vedtatt økonomiplan for 2023 til 2026. Statsforvalteren kjenner ikke til hvilke endringer det har vært i de investeringene som lå i Søgne kommunes økonomiplan for 2019 - 2022 og de investeringene som reelt har vært gjennomført. Vi antar at økt rente og økte investeringskostnader kan være en sannsynlig forklaring. Ytterligere spørsmål om dette må rettes til Kristiansand kommune.

*Spørsmål 3. I kommunikasjonen mellom Ålesund og departementet, så skriver departementet at det er kun direkte delingskostnader som blir kompensert. Departementet grupperer de direkte delingskostnadene inn i 3 kostnadstyper:*

- Prosjektledelse og prosjektorganisering*
- Nødvendige tilpasninger av IKT-systemer*
- Intern og ekstern informasjonsdeling*

*I oversikten fra Ålesund så fremkommer det mange ulike type kostnader med en totalsum på ca kr 230 millioner. Vil alle kostnader for gjennomføring av en*



*reversering falle inn under departementets 3 kostnadstyper? Hvis nei, hvilke typer kostnader må vi regne med ikke blir dekket av departementet?*

Disse forholdene er omtalt i kapittel 3.7 i kunnskapsgrunnlaget, hvor også søknaden fra Ålesund ligger som vedlegg 5.

Departementet beskriver føringene for kostnader det kan søkes om dekning for i to brev. Det første er datert 11. februar 2022 og gikk til alle tvangssammenslåtte fylker og kommuner, det neste datert 20. juni 2022 til de tre fylkene og Ålesund kommune som hadde søkt om deling.

Føringen er:

- *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*

Departementet forutsetter en dialog om søknadene og en oppfølging med kontroll, rapportering og ev. tilbakebetaling av ubrukte midler. Det kan bare sendes en søknad til staten om kostnadsdekning. Kostnader som ikke er med i denne vil ikke bli dekket. Hvor vidt det er aktuelt for Søgne, Songdalen og Kristiansand å ha felles IKT-drift etter en deling har Statsforvalteren ingen informasjon om. Kristiansand sto for IKT-driften i Songdalen i en periode før sammenslåing.

Ålesund skriver i sin søknad at deres beregninger er utført i tråd med departementets føringer. Det foreligger i skrivende stund ikke noen avklaring om hvilke kostnader fylkeskommunene og Ålesund får dekket. Statsforvalteren har ingen ytterligere informasjon om dette.

I kunnskapsgrunnlaget kapittel 3.7.3 omtaler vi dette slik:

«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<sup>1</sup>:

- *«Dersom det skulle oppstå kostnader som ikkje vert dekkja av kompensasjonsordninga skal dette fordelast etter grad av nytte.*

---

<sup>1</sup> Prinsippfråsegn for Haram 2024 og Ålesund 2024. Vedtatt av Ålesund kommunestyre 15.09.2022, fra Ålesund kommunes hjemmeside.

- *Kostnader 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. Dette 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.»

---

## **Spørsmål fra Arbeiderpartiet**

---

*Spørsmål 1. Hvordan blir kunnskapsgrunnlaget påvirket om Søgne går ut av kommunen og Songdalen blir igjen?*

En todeling hvor bare Søgne går ut av dagens kommune vil være en noe mindre endring enn en tredeling. Noen konsekvenser vil være om lag de samme i begge tilfeller, mens andre virkninger vil bli noe redusert.

I delingsperioden antar vi at en todeling vil være noe enklere å gjennomføre, og spare noen direkte delingskostnader ved at det skal opprettes to, og ikke tre, nye organisasjoner. Samtidig vil ulempene knyttet til at organisasjonen blir innadvendt og mister utviklingskraft, og ikke får gjennomført nødvendige omstillinger mens delingen pågår, være de samme i begge tilfeller. Belastningen på administrativ ledelse og andre nøkkelpersoner vil fortsatt være tilnærmet like stor ved en todeling. Arbeidsoppgavene og kostnadene knyttet til IKT, arkiv, fagsystemer, alle kontrakter og innkjøpsavtaler mm. vil ikke bli vesentlig redusert, siden alle operasjonene vil måtte gjennomføres i begge tilfeller. utfordringene knyttet til arbeidsmiljø og arbeidsrettslige forhold for ansatte som arbeider i stedsuavhengige stillinger vil også langt på vei være de samme i begge tilfeller, knyttet til uro, merarbeid og splitting av fagmiljø mm..

På lengre sikt, etter at en deling eventuelt er gjennomført, vil det være noen tydelige forskjeller. Den viktigste av disse er at ulempene knyttet til at en ny Songdalen kommune vil være relativt liten i møte med utfordringene vi står overfor, blir unngått. Songdalen vil som den klart minste kommunen ha størst utfordringer knyttet til å etablere tilstrekkelige fagmiljø for å ivareta særlig de mer spesialiserte og krevende tjenestene innen oppvekst, helse og

omsorg, og i teknisk sektor. Songdalen vil bli mest avhengig av interkommunalt samarbeid. Spesielt de mest sårbare innbyggerne vil ha fordel av å fortsette i dagens kommune.

For en ny Søgne kommune vil det etter alt å dømme ikke bli store forskjeller mellom de to alternativene. Søgnes inntekter vil være de samme i begge tilfeller. Dette er vist med egne beregninger for alternativet med todeling i økonomidelen i kapittel 7 i kunnskapsgrunnlaget. Det er vanskelig å si noe konkret om kommunens utgiftsside. Søgne vil etter en todeling ikke ha muligheten til å etablere interkommunale samarbeid med bare Songdalen.

Kristiansand vil etter en todeling være marginalt større og ha litt større grunnlag for fagmiljø og utviklingskraft enn etter en tredeling. Songdalen har vel 6% av innbyggerne i dagens kommune.

*Spørsmål 2. Er det mulig å si noe mer konkret om hvordan tjenestene vil bli påvirket i en "limbo" tilstand fra nå til en eventuell splittelse i 2026?*

Slike ulemper kan oppstå på flere måter. Disse effektene er omtalt i flere deler av rapporten, bl.a. i kapittel 3.5 om arbeidsmiljø, i kapittel 5 om samfunnsutvikling, og i ulike drøftinger av tjenester.

En direkte effekt er at arbeidstid flyttes fra medarbeidernes vanlige oppgaver over til delingsprosjektet. Det blir da mindre ressurser i tjenesteproduksjonen. Dette kan dempes dersom delingsprosjektet kan finansiere vikarutgifter, men det vil nok likevel være en slik effekt. En mer indirekte effekt kan komme som følge av at medarbeiderne er slitne etter en lang periode med omstilling og ekstra arbeid, og mister motivasjon. I den grad det oppstår konflikter eller uro for egen jobbsituasjon framover, er det vel kjent at dette tapper energi og reduserer arbeidsprestasjon. En ny stor omstilling med uro og endring av organisering og arbeidsoppgaver gir også risiko for tap av nøkkelkompetanse.

Den samfunnsmessig viktigste effekten er antakelig at kommunen i delingsperioden blir innadvendt og mister gjennomføringskraft både internt til egne omstillinger, og eksternt i rollen som «regional motor». Dagens nasjonale debatt om helsetjenester og eldreomsorg synliggjør behovet for løpende utvikling av disse tjenestene. En «reformpause» i delingsperioden vil være uheldig.

*Spørsmål 3. Er det riktig forstått at en fisjon vil gjøre gjeldende reglene om virksomhetsoverdragelse, eller vil dette kreve en lov- eller forskriftsendring i denne særskilte saken?*

Spørsmålet som stilles gjelder tolkningen av forholdet mellom inndelingsloven og arbeidsmiljølovens kap. 16 om virksomhetsoverdragelse. Kommunal- og distriktsdepartementet har, etter dialog med Arbeids- og inkluderingsdepartementet, forskriftsfestet at reglene om virksomhetsoverdragelse skal legges til grunn i delingsprosessen som gjennomføres i Ålesund. Departementet har orientert Statsforvalteren om at det samme vil skje ved en eventuell deling av Kristiansand. Statsforvalteren har lagt denne lovtolkningen til grunn og ikke sett det riktig å foreta en egen vurdering av spørsmålet i kunnskapsgrunnlaget.

*Spørsmål 4. Er den juridiske vurderingen til statsforvalteren at de som jobbet i en av de*

*tidligere kommunene, må tilbake til sine opprinnelige kommuner dersom det blir oppsplitting? Og dersom tjenesteområder ikke lenger eksisterer- er samlokalisert eller lignende og det har medført sosiale konsekvenser som flytting, skole/barnehagebytter m.m- hvordan blir dette vektlagt i forbindelse med en mulig virksomhetsoverdragelse?*

Statsforvalteren viser til kunnskapsgrunnlaget, særlig kap. 3.6.9 – 3.6.13. Utgangspunktet er at ansatte som er knyttet til stedbundne tjenester i stor grad vil gjenfinne sine nåværende oppgaver i de nye kommunene, hvilket gir dem en rett (og plikt) til å følge med oppgavene i virksomhetsoverdragelsen. Det er dagens oppgaver som er avgjørende i vurderingen, ikke om man på tidspunktet før sammenslåingen hadde oppgaver i en av de sammenslåtte kommunene. Som arbeidsgiver i en virksomhetsoverdragelsesprosess må man ta mange hensyn. Det vil være noen som ikke gjenfinner sine nåværende oppgaver i de nye kommunene, og som da eventuelt må henvises til å søke på stillinger som opprettes. Hvordan eventuell overtallighet skal behandles, og hvilke kriterier kommunene i vurderingen av den enkeltes rettigheter og plikter skal legge vekt på, er noe kommunene sammen med de ansattes representanter bør gjøre en saklig og prinsipiell vurdering av i forkant av prosessen.

*Spørsmål 5. Hvordan blir kunnskapsgrunnlaget påvirket om Søgne går ut av kommunen og Songdalen blir igjen?*

Gjentak av spørsmål 1.

*Spørsmål 6. Er det mulig å si noe mer konkret om hvordan tjenestene vil bli påvirket i en "limbo" tilstand fra nå til en eventuell splittelse i 2026?*

Gjentak av spørsmål 2.

*Spørsmål 7. I hvilken grad har statsforvalteren opplevd press fra grupperinger i prosessen?*

Vi har ikke opplevd press. Men det har vært stort og forskjellig engasjement fra ulike grupperinger. Samme forhold blir oppfattet og vurdert svært ulikt i ulike innspill vi har mottatt.

*Spørsmål 8. Kan statsforvalteren utdype mer om de indirekte kostnadene, og si litt mer om hvilke kostnader dette dreier seg om?*

De direkte tallfestede kostnadene dekker utgiftene til det konkrete arbeidet internt i dagens kommune med å gjennomføre selve delingen. Dette omfatter å avvikle dagens kommune og etablere de nye organisasjonene slik at de kan være operative fra dag en ved iverksetting. Ålesund kommune har beregnet disse til 237 mill. kr for sin deling. Vårt anslag på 250 – 400 mill. kr baseres på Ålesunds beregning.

De indirekte kostnadene er alle andre virkninger som delingen får. I kapittel 5 i kunnskapsgrunnlaget beskriver vi hvor viktig dagens kommune er som regional motor både for kommunesektoren, og for regionen i det pågående grønne skiftet. Både

næringsorganisasjonene og flere statlige instanser uttrykker stor bekymring for de samfunnsmessige kostnadene ved at Kristiansand blir innadventd i en lengre delingsperiode. Hvis det skulle skje at Agder mister nye arbeidsplasser og befolkningsvekst mm. på grunn av delingen, vil det samfunnsøkonomiske tapet kunne bli betydelig og ha langsiktig virkning.

Det er også stor risiko for at tjenestetilbudet i kommunene vil bli redusert både i selve delingsperioden, og etterpå. Dette gjelder særlig de mer spesialiserte og krevende tjenestene til de mest utsatte og sårbare innbyggerne. Risikoen er større jo mindre kommunen er, og jo lenger framover vi ser.

Internt i kommunene både før og etter delingstidspunktet er dette konsekvenser av at nødvendig og planlagt omstilling ikke kan gjennomføres, at nøkkelpersoner slutter og mulige konflikter og mistrivsel. Det vil komme uforutsette hendelser og overgangsproblemer, og det er risiko for kostnadsoverskridelser av ulike slag, og det vil være et langvarig etterarbeid bla. innen arkiv som kanskje ikke er reflektert i de direkte kostnadene.

*Spørsmål 9. Det sås allerede tvil om legitimiteten til- og funnene i rapporten, hva tenker statsforvalteren om dette og hvordan kan vi trygge folk i hele Kristiansand om at rapporten er utarbeidet med tilstrekkelig kompetanse, med tilstrekkelig kunnskap om fakta og forhistorie så vel som fremtidsanalyser?*

Statsforvalteren er den delen av statsforvaltningen i Norge som har tettest løpende kontakt med kommunene, og kjenner kommunene og deres tjenesteproduksjon best. Vår rolle er å være bindeledd mellom staten og kommunene. Vi har bred kompetanse innen helse og omsorg, oppvekst, miljøvern, landbruk, kommuneøkonomi og juridiske forhold.

Statsforvalterens rolle og oppgaver beskrives i dag gjennom «Instruks for statsforvaltere» med endringer sist fra 01.01.2022, i tillegg til de årlige styringsdokumentene. Statsforvalteren skal arbeide for at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer blir fulgt opp, og skal ifølge instruksjonen "med dette som utgangspunkt virke til gagn og beste for fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd".

Statsforvalteren har en svært bred portefølje og mange ulike oppgaver. Embetets rolle kan beskrives gjennom de fire hovedoppgavene som er angitt i våre styrende dokumenter:

- Sektormyndighet og iverksetter. Statsforvalteren er regional sektormyndighet for flere departementer på en rekke viktige politikkområder.
- Rettsikkerhetsmyndighet. Statsforvalteren skal sørge for rettsikkerheten for den enkelte innbygger, virksomhet og organisasjon ved å se til at grunnleggende prinsipper som likebehandling, likeverd, forutsigbarhet, uavhengighet, habilitet og rettferdighet blir ivaretatt i forvaltningen. Vi er klageinstans for kommunale vedtak og tilsynsmyndighet på sentrale velferdsområder som forvaltes av kommunene.
- Samordningsmyndighet. Statsforvalteren skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomheten i fylkene. Vi har et særlig ansvar for å samordne statens styring av kommunene.
- Informasjonsformidler og tilbakemelder. Statsforvalteren skal holde sentrale myndigheter orientert om viktige spørsmål i fylket og om hvordan nasjonal politikk virker i vår region. Vi skal også formidle relevant informasjon til kommunale, fylkeskommunale og statlige organer.

I arbeidet med kunnskapsgrunnlaget har vi benyttet embetets samlede erfaringer og kunnskap om kommunene, og de samme åpne og offisielle kilder til informasjon og tallmateriale som både kommunene selv og staten bruker i den daglige driften av samfunnet vårt. Fremtidsbildet av de utfordringene som samfunnet vårt står overfor er tydelig fundert i offisielle dokumenter som regjeringens perspektivmelding, KS sitt materiale og kommunens egne dokumenter. Alle kilder skal være referert løpende i tekst og figurer i kunnskapsgrunnlaget.

Vi har spesielt i de økonomiske beregningene lagt vekt på å gi et samlet bilde så langt datagrunnlaget rekker. Det finnes så langt vi kjenner til ikke alternative datakilder som kunne vært benyttet.

Vi mener våre funn slik de fremstår i kunnskapsgrunnlaget er så veldokumenterte og faktabaserte som en slik utredning kan bli. Statsforvalteren kan ikke ta ansvar for hvordan andre aktører bruker (deler av) kunnskapsgrunnlaget i sin argumentasjon.

---

## **Innspill fra repr. Nils Nilsen**

---

*Altså!*

*Til og med rekkefølgen i saksgangen videre klarer Krsand Kommune å ikke overholde.*

*Bystyret har (ifgl Regjeringen) en uttalerett etter at innbyggerne i S/S er hørt. Ikke slik det legger opp til nå, før innbyggerhøringen. Les dere opp om rekkefølgen videre i saksgangen på vedlage link!*

*Instruksen fra Regjeringen er tindrende klar. Først innbyggerhøringen, deretter uttaleretten til bystyret. "Kunnskapsgrunnlaget fra statsforvalteren bør være offentlig kjent i god tid før innbyggerhøringen, slik at innbyggerne har et godt grunnlag når de skal si sin mening om saken."*

*"Kommunestyret i Kristiansand kommune skal få uttale seg om statsforvalterens utredning og resultatet av innbyggerhøringen før statsforvalteren oversender saken til departementet, jf. inndelingsloven § 9 fjerde ledd.»*

*<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/utredning-av-deling-av-kristiansand-kommune/id2919606/> <https://www.argumentagder.no/post/veien-videre-mot-kommunedeling>*

*Ærede kommuneadministrasjon og ordfører:*

*Gidder dere å opptre litt mer uhildet, korrekt og tillitsvekkende, eller skal dere fortsette å krenke mine og andres demokratiske rettigheter?*

*Jeg forventer at dere nå gir alle beskjed om rekkefølgen i saksgangen følges og at hele saken tilbakekalles/stanses frem til innbyggerhøringen er gjennomført.*

*Svar utbedes straks.*

*Mvh*

*Nils Nilsen Ordførerkandidat*

Statsforvalterens oppdrag fra departementet i denne saken har to deler. Første del er å lage et kunnskapsgrunnlag om konsekvenser av å dele dagens kommune, og det har vi nå gjennomført. Andre del av oppdraget er å oversende saken med vår anbefaling til departementet etter at saken er ferdig behandlet i kommunen.

Saksgang og myndighetsfordeling i spørsmål om endring av kommunegrenser er regulert av inndelingsloven. Inndelingslovens § 10 lyder slik: «*Kommunestyret bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grenseendring. Høyringa kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte.*»

Oppgaven med å gjennomføre innbyggerhøring er lagt til kommunestyret, og som en bør-regel. Det er altså kommunestyret selv som avgjør om de vil høre sine innbyggere i en konkret sak.

---

Med dette vurderer Statsforvalteren at de mottatte spørsmålene fra bystyret i Kristiansand er besvart. Vi takker for muligheten til å bidra med svar på spørsmål, og håper dette kan være nyttig for bystyrets videre arbeid.

Med hilsen

Gina Lund (e.f.)  
statsforvalter

Dag Petter Sødal  
utredningsleder

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:  
anne-lise.holand.aabo@kristiansand.kommune.no