

UTREDNINGSRAPPORT

Fremtidig kommunestruktur i Kristiansandsregionen

UTREDNINGSRAPPORT

Fremtidig kommunestruktur i Kristiansandsregionen



**KNUTEPUNKT
SØRLANDET**

Forord

De syv by- og kommunestyrene i Knutepunkt Sørlandet vedtok i desember 2014 mandatet for en felles utredning om fremtidig kommunestruktur i Kristiansandsregionen. Utredningsgruppen har skrevet rapporten på et selvstendig faglig grunnlag innenfor mandatet som er gitt. Gruppens arbeid avsluttes i juni 2015 med denne rapporten.

I rapporten har vi beskrevet noen av de oppgavene og utfordringene kommunene vil stå overfor i årene fremover. I lys av dette har vi vurdert styrker og svakheter ved fem mulige prinsipielle modeller for fremtidig kommunestruktur for kommunene i Knutepunkt Sørlandet. Rapporten har et overordnet fokus, og går ikke i dybden på de ulike temaområdene.

I den videre prosessen vil rådmennene i de syv kommunene vurdere innholdet i rapporten som ett av flere elementer i et samlet beslutningsgrunnlag. Deretter vil by- og kommunestyrene gjøre videre veivalg for en fremtidsrettet kommunestruktur i vår region. Vi håper at rapporten vil være til hjelp i dette arbeidet.

I den elektroniske versjonen av rapporten på www.knutepunktsorlandet.no finnes lenker til vedlegg og andre relevante kilder.

Kristiansand, 24.06.15.

Utredningsgruppe:

Torkjell Tofte
Søgne kommune

Anders Andersen
Songdalen kommune

Egil Mølland
Iveland kommune

Aslak Wegge
Vennesla kommune

Halvor Nes / Øyvind Raen
Birkenes kommune

Britt Ragnhild Berg
Lillesand kommune

Finn Aasmund Hobbesland
Kristiansand kommune

Are Herdlevær
LO K

Torgeir Hortemo Hareland
UNIO

Prosjektsekretariat:

Kristian Råmunddal
Knutepunkt Sørlandet
Prosjektleder

Ressurser:

Grete Sjøholt
By- og samfunnsenheten
Kristiansand kommune

Vibeke Wold Sunde
Søgne kommune

John Ånon Jonassen
Knutepunkt Sørlandet

Sammendrag

Målet med utredningen er å fremskaffe et godt beslutningsgrunnlag for valg av fremtidig kommunestruktur for kommunene i Kristiansandsregionen. Utredningsgruppen gir ingen anbefaling om hvilken modell som er best, men konkluderer med hvilken modell som bør vurderes først i en videre prosess.

Utgangspunktet for utredningsgruppens konklusjon er målene for de nye kommunene i vår region:

- Kommunen er rustet til å gi best mulig tjenester til sine innbyggere på kort og lang sikt.
- Kommunen er utviklet som et funksjonelt og demokratisk samfunnsutviklingsområde for sine innbyggere.
- Kristiansandsregionen er styrket som konkurransedyktig byregion og har en sentral rolle for utvikling og vekst på Agder.

Uansett valg av sammenslutningsmodell, eller om man velger å gå videre med dagens grenser, må det bygges nye kommuner som er rustet til å møte fremtidens utfordringer. Det er et stort behov for innovasjon, teknologiutvikling, kompetanseheving og nye arbeidsformer i de nye kommunene.

Utredningsgruppen konkluderer med at alternativet «Alle 7 kommunene» bør vurderes først i den videre prosessen med kommunereformen i Kristiansandsregionen. Dermed kan en få avklart om dette alternativet er politisk realiserbart før en eventuelt vurderer andre alternativer. En slik kommune vil kunne ha størst utviklingskraft, størst potensial for helhetlig samfunnsutvikling og spille en betydelig regional og nasjonal rolle. Samtidig vil denne modellen medføre de største endringene og gi store omstillingskostnader.

Utredningen viser at det har skjedd store endringer i samfunnet siden forrige runde med kommunesammenslutninger på 1960-tallet. Kommunene er tilført mange nye og krevende oppgaver. Den teknologiske utviklingen gjør at publikum i stadig større grad bruker digitale løsninger i sin samhandling med kommunen. Det gjør at nærheten til rådhuset ikke lenger betyr så mye som det gjorde tidligere.

Kommunesammenslutninger er krevende prosesser som ikke bør gjøres for ofte. Det er derfor viktig at vi tar beslutninger om eventuelle sammenslutninger basert på utfordringsbildet i et lengre perspektiv. Selv om en del av analysene baserer seg på dagens situasjon, er de viktigste spørsmålene i hvilken grad kommunene kan gi tjenester til innbyggerne på en god måte i fremtiden, og i hvilken grad vi som felles bo- og arbeidsregion kan gi fremtidige generasjoner et trygt og godt oppvekstmiljø, god utdanning og attraktive arbeidsplasser.

Utfordringsbildet i kapittel 3 viser at kommunene i fremtiden vil møte krevende utfordringer. De viktigste samfunnsmessige utfordringene for kommunene i Knutepunkt Sørlandet er å øke utdanningsnivået, andelen yrkesaktive, rekruttere og beholde attraktiv arbeidskraft, arbeide forebyggende og satse på innovasjon i offentlig og privat sektor.

Verdiskapingen i Agder er i stor grad knyttet til petroleumsnæringen, og næringsstrukturen gjør landsdelen sårbar. For å bidra til fremtidig vekst og verdiskaping er det avgjørende å styrke arbeidet med kompetanseutvikling og omstillingsevne og fremme utvikling av nye næringer. På grunn av de demografiske endringene og helseutfordringer vil kommunene få flere og mer kompetansekrevede oppgaver innen pleie og omsorg samtidig som kampen om arbeidskraften til offentlig sektor blir hardere. Vi vet i dag at flere av kommunene sliter med å rekruttere fagpersonell, og kommunene er i stor grad avhengig av interkommunalt samarbeid for å løse spesialiserte fagområder.

Siden 1960-tallet har Norge opplevd en betydelig sentralisering inn mot de store byregionene. Det er lite som tyder på at denne trenden vil snu. Ut fra et klimaperspektiv må vi bo tettere, og økning i transportbehov må løses med kollektivtrafikk, sykkel og gange. Dette setter større krav til en samordnet planlegging og utvikling av bolig- og næringsområder, infrastruktur og kollektivtrafikk i den funksjonelle byregionen.

Kommunene i Knutepunkt Sørlandet er en funksjonell byregion med Kristiansand som driv-

kraft for å skape nye arbeidsplasser. Regionen er heldig stilt ved å ha en relativt yngre befolkning enn andre deler av Norge. Vi har en positiv arbeidskraft-erstatningsrate, med mange unge på vei inn i arbeidslivet. Utfordringen for regionen er å skape nye og attraktive arbeidsplasser for den unge befolkningen for å beholde dem i regionen. Konkurransen med andre regioner er hard, og vår region risikerer å sakke ytterligere akterut. Det er derfor viktig at vi har et omstillingsdyktig næringsliv og utdanningsinstitusjoner som gir riktig kompetanse for fremtidige behov.

En av fordelene med dagens kommuner er nærheten som innbyggerne opplever til både kommunale tjenestetilbud og til kommune-politikerne. Lokale stedstilhørighet og kultur er viktig for å skape gode bo- og oppvekstmiljø. Utredningen viser imidlertid at mange innbyggere har sin identitet knyttet til mindre geografiske områder enn dagens kommuner. I mange tilfeller er det faktisk de gamle kommunene fra før 1960-tallet tilhørigheten er sterkest.

Kommunene har siden 1990-tallet utviklet et tett og omfattende interkommunalt samarbeid på mange områder. Noen slike samarbeid omfatter alle syv kommuner, andre er samarbeid mellom to eller flere kommuner. Interkommunalt samarbeid er bra for å løse oppgaver som kommunene ikke har kapasitet eller kompetanse til å løse hver for seg, men gir også administrative og politiske styringsutfordringer. Kommunens tjenesteproduksjon og utviklingsarbeid blir fragmentert i mange ulike samarbeid. Videre er det en demokratisk utfordring at store deler av kommunenes tjenesteproduksjon ligger utenfor den direkte folkevalgte styringen til kommunestyret.

I dag har Lillesand og Birkenes en anstrengt økonomisk situasjon med høy lånegjeld. Søgne, Vennesla og Iveland har god økonomi med finansielle reserver. Kristiansand og Songdalen er i en mellomsituasjon. Kommunenes fremtidige økonomi vil blant annet være avhengig av investeringsbehov, skatteinntekter, og overføringer fra staten gjennom inntektssystemet. Det er usikkert om nasjonens fremtidige inntekter er i stand til å dekke økte

utgifter til pensjoner og økt etterspørsel etter pleie- og omsorgstjenester. Regjeringen har signalisert at det blir endringer i inntektssystemet som kan dreie fordelingen av inntekter fra de små kommunene mot de store bykommunene.

Utredningsgruppens analyser viser at de mindre av dagens kommuner, og de kommunene som er økonomisk sårbare, på sikt ikke er sterke nok til å gi et godt tjenestetilbud til innbyggerne uten utstrakt grad av interkommunalt samarbeid. Fagmiljøene vil være små og sårbare og det vil være rekrutteringsutfordringer på spesialiserte fagfelt. Utredningsgruppen deler ekspertutvalgets anbefalinger om en minimumsstørrelse på 15–20 000 innbyggere for å gi et tilfredsstillende tjenestetilbud, uten utstrakt grad av interkommunalt samarbeid.

Utredningsgruppen valgte fem prinsipielle hovedmodeller for videre utredning. Disse er senere forankret i rådmannsutvalget og styret i Knutepunkt Sørlandet:

Dagens grenser

Lillesand, Birkenes, Iveland, Kristiansand, Vennesla, Songdalen, Søgne

Alle syv knutepunktkommuner

slår seg sammen til en storkommune

Alle over 15000

Songdalen + Søgne

Iveland + Vennesla

Lillesand + Birkenes

En over 100 000

Kristiansand, Søgne og Songdalen

Lillesand, Birkenes og Grimstad

Kyst + Innland

Kystkommunen (Søgne+ Kristiansand+ Lillesand)

Innlandskommunen (Songdalen+ Vennesla+

Iveland + Birkeland)

Utredningen drøftes opp mot de tre hovedkriteriene som er gjort rede for i kapittel 6. Disse er underbygget med kriteriene fra ekspertutvalgets rapport,

i tillegg til kriterier som er spesielt relevante for kommunene i Knutepunktet basert på utfordringsbildet i kapittel 3:

- Om kommunen er rustet til å gi innbyggerne best mulig tjenester på kort og lang sikt
- Om kommunen er et funksjonelt samfunnsutviklingsområde
- Kommunen som demokratisk arena; politisk styringskapasitet, identitet og tilgjengelighet for innbyggerne
- Kommunens økonomiske utvikling
- Kommunens regional rolle - konkurransedyktig byregion som bidrar til vekst og verdiskapning i hele landsdelen

Kapittel 11 beskriver arbeidsprosess, involvering og kommunikasjon i utredningsfasen. Her finnes også informasjon om hvordan styret i Knutepunkt Sørlandet har planlagt videre politisk behandling. I den videre prosessen er det ønskelig å involvere kommunenes innbyggere på best mulig måte. Noen aktuelle tiltak og aktiviteter er beskrevet.

Videre fremgangsmåte i eventuelle kommunesammenslutninger er beskrevet i kapittel 12. Her finnes også informasjon om mulige konsekvenser for ansatte i kommunene.

I den elektroniske versjonen av rapporten på **www.knutepunktsorlandet.no** finnes også lenker til vedlegg og andre relevante kilder.

Kompetanse, tjenestekvalitet og infrastruktur er nøkkelbegreper i vurderingen av kommunesammenslåing. (Luftfoto fra Venneslafjorden)



Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
Sammendrag	4
1 Bakgrunn for utredningen	8
1.1 Regjeringens forslag	8
1.2 Mandat for utredningen	8
1.3 Usikkerhetsmomenter	9
2 Hvilke oppgaver får de nye kommunene?	10
2.1 Stortingsmelding nr. 14 (2015) om nye oppgaver	10
2.2 Mulige konsekvenser for kommunene i Knutepunkt Sørlandet	11
2.3 Kommunale tjenester som leveres lokalt uavhengig av kommunestruktur	12
2.4 Konsekvenser for andre aktører og institusjoner	12
3. Utfordringsbildet	13
3.1 Utviklingstrender, globalt og nasjonalt utfordringsbilde	13
3.2 Kristiansandregionen – De 7 kommunene i Knutepunkt Sørlandet	14
4. Kommunene i Knutepunkt Sørlandet	18
4.1 Interkommunalt samarbeid	18
4.2 Lokal identitet	18
4.3 Beskrivelse av kommunene	19
5 Veier til en god demokratisk modell for en ny kommune	22
6. Valg av utredningsmodeller	26
6.1 Aktuelle modeller og prinsipper for avgrensning	26
6.2 Prinsipielle utredningsmodeller	26
6.3 Eventuelle grensejusteringer	28
7. Kriterier for analyse av ulike alternativer	29
7.1 Utredningskriterier og mål for ny kommune	29
7.2 Vurdering og analyse av modellene	30
7.3 Nøkkeltall	30
8. Økonomiske konsekvenser av kommunesammenslutning	31
9. Analyse av de enkelte modellene	34
9.1 Dagens grenser med end endrede forutsetninger	34
9.2 Kristiansandsregionen (alle 7 kommuner slår seg sammen)	42
9.3. Alle kommuner større enn 15 000 innbyggere	43
9.4. En over 100 000	46
9.4 Kyst + Innland	48
10. Oppsummering	51
10.1 Oppsummering av modellene	51
10.2 Modellenes regionale rolle	52
10.3 Konklusjon	54
11 Prosess	55
11.1 Arbeidsprosess, involvering og kommunikasjon i utredningsfasen	55
11.2 Videre prosess og involvering	55
12 Fremgangsmåte for kommunesammenslutning	57
12.1 Forutsetninger for gode prosesser	57
12.2 Lovgrunnlaget	58
12.3 Konsekvenser for ansatte	58

Elektroniske vedlegg (se elektronisk versjon på www.knutepunktsorlandet.no)

1. Historisk utvikling av kommunesammenslåinger på Agder
2. Oversikt over interkommunale samarbeid og selskaper
3. Politisk praksis i de ulike kommunene
4. Erfaringer med nærdemokratiordninger i de største byene i Norge
5. Statistikkhefte Knutepunkt Sørlandet 2015
6. Økonomiske konsekvenser
7. Swot-analyser av modellene: Kommunene med opprinnelige grenser
8. Konsekvenser for ansatte
9. Konsekvenser for andre aktører og institusjoner

1. Bakgrunn for utredningen

1.1 REGJERINGENS FORSLAG

Regjeringen vektlegger at det er 50 år siden siste store endring i kommunestrukturen i Norge. Denne reformen var blant annet begrunnet i innføring av niårig skole for alle. Siden den gang har kommunene fått stadig flere oppgaver og mer ansvar. Kommunene er i dag helt sentrale aktører for å løse viktige samfunnsoppgaver. I tillegg må kommunene være i stand til å håndtere nye velferdsreformer i fremtiden. Dette stiller store krav til kommunene, som må rustes for å kunne møte fremtidens krav og behov.

Siden 1970 har folketallet i Norge økt med 32 %, eller i overkant av 1,2 mill. innbyggere. Det har vært betydelige forskjeller i hvor folkeveksten har kommet. Det har vært en klar tendens til betydelig økning i folketallet i de store kommunene og en betydelig nedgang i kommuner som nå har under 4 000 innbyggere. Frem mot 2040 vil antall eldre over 67 år fordobles. Det vil medføre økte utgifter til blant annet pensjon, pleie og omsorg og vil være en utfordring for offentlige budsjetter.

Stortinget har gitt tilslutning til regjeringens ønske om å gjennomføre en kommunereform.

Målene for reformen er:

- **Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne**
- **Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling**
- **Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner**
- **Styrket lokaldemokrati**

Behandlingen av Innst. 300 S (2013–2014) om kommuneproposisjonen 2015 viste at det er bred politisk enighet om hovedlinjene i reformen: behovet, målene og oppstart av de lokale prosessene høsten 2014. Flertallet (Ap, Frp, H, Krf og V) var positive til at alle landets kommuner høsten 2014 inviteres til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Flertallet forventer at kommunene fra starten av en slik prosess involverer innbyggere, organisasjoner og ansatte på en god måte.

På bakgrunn av Stortingets behandling og klarsignal til reformen, inviterte Regjeringen alle landets kommuner til å delta i prosesser med sikte

på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner.

Ekspertutvalgets anbefalinger

Regjeringen nedsatte et ekspertutvalg for å foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene. Utvalgets første delrapport hadde tre anbefalinger for en ny kommunestruktur, gitt dagens oppgaver: Kommuner med en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere, sammenslåing i byområder med felles bo- og arbeidsmarked, samt redusert statlig styring og lokaldemokratiske tiltak.

Regjeringen mener likevel at Norges mangfoldige geografi tilsier at det ikke er naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall.

1.2 MANDAT FOR UTREDNINGEN

De syv by- og kommunestyrene i Knutepunkt Sørlandet vedtok før jul 2014 mandatet for en felles utredning om fremtidig kommunestruktur i Kristiansandsregionen. Bakgrunnen for vedtaket er at kommunene i Kristiansandsregionen utgjør ett felles og bo- og arbeidsmarked med stor grad av interkommunalt samarbeid mellom kommunene.

I følge mandatet er hovedmålet med utredningen å fremskaffe et godt beslutningsgrunnlag for valg av fremtidig kommunestruktur for kommunene i Kristiansandsregionen. Videre er det et delmål at innbyggerne, de ansatte og andre interessenter skal ha reell innflytelse og medvirke i prosessen.

Utredningen skal på et faglig grunnlag kartlegge og analysere de fremtidige konsekvenser for innbyggerne, de ansatte og andre interessenter ved alternative kommunesammenslutninger. Utredningen skal primært ta for seg alternative kommunesammenslutninger med basis i kommunene Lillesand, Birkenes, Iveland, Kristiansand, Vennesla, Songdalen og Søgne. Alternativer med andre kommuner kunne også utredes, dersom noen av kommunene ønsket dette. Tidlig i arbeidet ble det, etter ønske fra Lillesand og Birkenes, besluttet å utrede en modell der Grimstad er slått sammen med Lillesand og Birkenes.

Utredningsarbeidet har vært ledet av styret (ordførerne) i Knutepunkt Sørlandet. Rådmanns-

utvalget har vært prosjektgruppe. Utredningsgruppen har bestått av administrative representanter /fagpersoner fra alle kommunene. Sekretariatet i Knutepunkt Sørlandet har ledet arbeidet, og By- og samfunnsenheten i Kristiansand kommune har bistått sekretariatet.

Ansattes representanter har deltatt i styringsgruppen og i utredningsgruppen. Forholdet til de ansattes rettigheter i henhold til hovedtalen ivaretas av den enkelte kommune.

De involverte i utredningsarbeidet har forpliktet seg til spilleregler og verdigrunnlaget for utredningen. Dette innebærer:

- Tillit
- Åpenhet
- Involvering og medvirkning
- Ingen konklusjoner er gitt på forhånd
- Ingen alternativer skal vedtas før prosessen er gjennomført

1.3 USIKKERHETSMOMENTER

Det er mange usikkerhetsmomenter som må tas hensyn til. Noen av disse er:

- **Fremtidige oppgaver til kommunene**
- **Fremtidig oppgaver og organisering av regionalt folkevalgt nivå**
- **Fremtidig inntektssystem**
- **Fremtidig kommunestruktur i resten av Agder og nasjonalt**
- **Generell usikkerhet om fremtidig utvikling**

Fremtidige oppgaver til kommunene og organisering av regionalt folkevalgt nivå

Regjeringen har lagt frem stortingsmelding om nye oppgaver til kommunene (kapittel 2). Her pekes det på oppgaver som kan overføres til nye, større og robuste kommuner. Mange av disse oppgaveoverføringene må utredes nærmere. Regjeringen tar sikte på å legge frem en ny stortingsmelding våren 2016 som samlet tar for seg oppgavene og organisering av regionalt folkevalgt nivå. I 2017 vil det bli lagt frem en ny melding som tar for seg kommunestruktur og nye oppgaver til kommunene.

Fremtidig inntektssystem

Regjeringen har signalisert behov for helhetlig gjen-

nomgang av inntektssystemet for kommunene fra 2016/2017. Regjeringen vil la den enkelte kommune beholde mer av sine egne skatteinntekter. Blant annet skal kommunene beholde en del av selskaps-skatten der hvor verdiene er skapt. Regjeringen vil styrke økonomien i kommuner med store investeringsbehov som følge av sterk befolkningsvekst.

Endringen kan innebære at småkommunetilskuddet for kommuner under 3200 innbyggere forsvinner. Dette vil ha konsekvenser for Iveland. Videre kan basistilskuddet som beløpsmessig er likt for alle kommuner bli endret. Dette vil kunne gi størst konsekvenser for de mindre kommunene.

En sterkere vektlegging av skatteinntektene i inntektssystemet vil gi negative konsekvenser for skattesvake kommuner.

Fremtidig kommunestruktur i resten av Agder og nasjonalt

Hvordan kommunestrukturen blir på resten av Agder og nasjonalt vil ha betydning for Kristiansandsregionen. Beslutninger om sammenslutning i en region kan derfor gi dominoeffekt i resten av regionen og andre regioner på Agder.

Det er også av betydning hva som skjer i de andre storbyregionene i Norge. Hvis det blir større kommuner i de andre funksjonelle storbyregionene, kan vår region sakke akterut i forhold til nye oppgaver og statlige midler.

Generell usikkerhet om fremtidig utvikling

Det er viktig å se fremover og tenke langsiktig når fremtidens kommuner skal bygges. Kommunene vil i fremtiden stå overfor andre utfordringer og rammebetingelser enn i dag. Utredningens utfordringsbilde (kapittel 3) tar utgangspunkt i tilgjengelig kunnskap når et mest mulig realistisk bilde av fremtiden skal beskrives. Samtidig er det stor usikkerhet i å spå om fremtiden. Hadde en gått 50 år tilbake i tid og spådd om 2015, ville man neppe ha sett for seg internett og mobiltelefoner med kamera. Sannsynligvis vil det bli nye radikale endringer i samfunnet også i de neste 50 årene. Dette krever kommuner som er fleksible ved endringer.

2. Hvilke oppgaver får de nye kommunene?

2.1 STORTINGSMELDING NR. 14 (2015) OM NYE OPPGAVER

Regjeringen legger i stortingsmeldingen om nye oppgaver for kommunene opp til at generalistkommunesystemet fortsatt skal være hovedmodellen for kommunesektoren, og at nye oppgaver som hovedregel skal overføres til alle kommuner. Regjeringen mente imidlertid at det vil kunne være gevinster å hente på å gi enkelte nye oppgaver, som videregående opplæring og kollektivtransport, kun til de største kommunene.

Regjeringen har satt i gang en rekke prosesser som berører ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene, men som ikke nødvendigvis følger kommuneformens tidsløp. Dette gjelder:

- oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet
- utredning av familieverntjenesten med sikte på overføring av ansvaret til kommunene
- oppgaver på politiområdet
- ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene for det offentlige vegnettet
- stortingsmelding om primærhelsetjenesten
- opptrappingsplaner for henholdsvis rusfeltet og rehabiliteringsfeltet
- finansieringsansvaret for pasienttransport
- reformarbeid knyttet til pleiepenger
- hjelpestønad og omsorgslønn
- forenkling av utmarksforvaltningen
- utviklingsavtaler på planområdet
- forenkling av plandelen i plan- og bygningsloven,
- konsesjonsbehandling av mikro-, mini- og småkraftverk
- endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag og vannscooterregelverket

Regjeringen la frem en stortingsmelding vinteren 2015 om nye oppgaver til kommunene knyttet til kommunereformen. Det legges opp til at det i første halvår 2017 kommer en ny stortingsmelding, som omhandler struktur for kommuner og endelig behandling av oppgaver til kommunal sektor. Det er også varslet at det kommer en stortingsmelding våren 2016 om fylkeskommunens og fylkesmannens struktur og oppgaver.

Stortinget behandlet stortingsmeldingen i juni 2015. De viktigste konklusjonene i stortingsbehandlingen er:

Generelt

Generalistkommuneprinsippet ligger fast som hovedregel for kommunesektoren. Stortingsflertallet er samtidig opptatt av å unngå ujevn kvalitet på offentlige tjenester som følge av for store ulikheter i kompetanse, inntekter og andre lokale ressurser. Interkommunalt samarbeid kan være fordelaktig for kommunene både når det gjelder økonomi og tjenestekvalitet, men gir utfordringer når det gjelder styring og kontroll. Et for stort omfang av interkommunale samarbeid bidrar til uthuling og forvitring av kommunene.

Flertallet mener derfor at omfanget av interkommunalt samarbeid må begrenses, og mener at kommuner som ikke er i stand til å utføre sine lov-pålagte oppgaver, bør slå seg sammen med aktuelle nabokommuner, og dermed sikre bedre folkevalgt styring i en større kommune. Flertallet støtter forslaget om at det skal utredes en hjemmel som avklarer hvordan man gjennom pålagt samarbeid skal sikre tjenestekvalitet og rettssikkerhet for innbyggerne i tilfeller der en kommune ikke kan ivareta dette ansvaret.

Videregående opplæring

Ansvar for videregående opplæring skal fortsatt ligge på regionalt folkevalgt nivå. Stortingsflertallet viser til gjeldende forsøkslov der regjeringen kan vurdere slike forsøk der det er godtgjort at alle berørte elever blir minst like godt eller bedre ivaretatt enn før. Adgangen til å gjennomføre forsøk utvides ikke med dette, og vil være i tråd med slik forsøksordningen er blitt praktisert de siste ti årene.

Kollektivtransport

Ansvar for kollektivtrafikken skal fortsatt som hovedregel ligge på det regionale folkevalgte nivå. Ansvar for kollektivtrafikken kan overføres til større kommuner på de vilkår som skisseres i meldingen, og forutsatt at det inngås et samarbeid/partnerskap med det øvrige fylket/regionen om å

sikre et helhetlig kollektivtilbud i regionen.

Oppgaver som stortingsflertallet går inn for å overføre til kommunene:

- Barnevernet
- Konesjonsbehandling av mikro-, mini- og småkraftverk
- Habilitering og rehabilitering
- Psykisk helse – distriktspyskiatriske sentre
- Klima- og miljøforvaltning
- Tilskudd til frivilligsentraler
- Tannhelsetjeneste
- Notariusoppgaver
- Adresse- og skiltpolitikk
- Tilskuddsordning til etablering i egen bolig og tilpasning av bolig
- Helhetlig miljøgebyr
- Skoleskyss

Regionalt folkevalgt nivå

Stortingsflertallet mener at hovedprinsippene som må ligge til grunn for oppgavefordelingen mellom statlig, regional og kommunal sektor, er at oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå, at staten bør ta seg av oppgaver som skal gjennomføres likeartet over hele landet, og at oppgaver som forutsetter lokalt kjennskap og initiativ bør delegeres til region- eller kommunenivå.

Flertallet slår fast at det skal være tre folkevalgte nivå. Utgangspunktet er at oppgaver og ansvar som legges til regionnivået i hovedsak er relatert til rollen som regional aktør for samfunnsutvikling. Dette vil også omfatte innbyggerrettet tjenesteproduksjon.

2.2 MULIGE KONSEKVENSER FOR KOMMUNENE I KNUTEPUNKT SØRLANDET

I dag er utfordringene for kommunene blant annet tilgang på tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å yte tjenestene, kommuneøkonomiske forhold knyttet til driftsutgifter og finansutgifter som følge av investeringsbehovene. Velferdsteknologi, utvikling av tjenestene og måten tjenester kan gis på i fremtiden, er sentrale spørsmål for å takle frem-

tidige behov for tjenester i de store lovpålagte tjenesteområdene. Blant annet sårbarhet når det gjelder kapasitet, kompetanse, framtidig rekruttering og tilstrekkelig fagmiljø som svake sider i flere av primærtjenestene.

Utredningskapasitet generelt og innenfor samfunnsutvikleroppgavene er tilsvarende fremholdt som et sårbart område i dag. God oversikt, effektivitet i administrasjon og styring er fremholdt som sterke sider ved dagens organisering.

Analysen viser at kommunene i Knutepunktet vil kunne overta de fleste av de mer standardiserte oppgavene, men noen vil også ha utfordringer knyttet til noen av basistjenestene uten interkommunalt samarbeid. Utfordringen er først og fremst knyttet til de mer spesialiserte kommunale tjenestene og fremtidige oppgaver på dette feltet. Brukergruppene er små, men det kreves høy kvalitet, spisskompetanse og finansiering som en vurderer at bare Kristiansand kan ivareta alene for sine innbyggere i fremtiden.

Oppgaver til nye storkommuner videregående skoler og kollektivtrafikk

Regjeringen setter som krav for å overta ansvaret for kollektivtrafikk at kommunen må omfatte en felles geografisk bolig- arbeids- og serviceregion som har tilstrekkelig markedsgrunnlag til å gi befolkningen et ønsket kollektivtilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad. Dersom kravet oppfylles, vil det kunne bli langt lettere å få på plass forpliktelser mellom utbyggere og kommune, forpliktelser som gir en reelt samordnet areal- og transportutvikling. For at satsing skal bli samfunnsøkonomisk effektiv, må også arealpolitikken bygge opp under busstiltakene. AKT har i dag ansvar som bestiller på vegne av begge fylkeskommunene. Hvordan et nytt partnerskap kan løses i praksis er ikke analysert.

Med de føringene som ligger fra nasjonalt hold, vurderer utredningsgruppen at det ikke vil være realistisk å overta ansvaret for kollektivtrafikk uten at alle kommunene i det felles bo- og arbeidsmarked slår seg sammen. Usikkerheten om fylkesreformen og fremtidig kommunestruktur på Agder

er også et moment i vurderingen.

Den samme vurderingen gjelder regjeringens opplegg for forsøksordning om overtakelse av videregående skoler. Sammenhengende læringsløp 0–19 år er det sterkeste argumentet for at ansvaret bør ligge på ett sted. Et helhetlig perspektiv rundt opplæring 0–19 år innen en organisasjon ville være en fordel også når en ser på levekårsutfordringen for knutepunktkommunene. Det er stor usikkerhet om varige løsninger etter forsøksperioden. I tillegg til utfordringene på gjennomføringen, vurderes derfor dette som lite hensiktsmessig.

Behovet for interkommunalt samarbeid

Et av regjeringens mål med kommunereformen er å redusere behovet for interkommunalt samarbeid, og gi tilbake ledelsen fra styrer til kommunestyret/bystyret. Behovet for interkommunalt samarbeid i fremtiden vil være knyttet til størrelsen på de nye kommunene, fremtidig etterspørsel etter tjenester og nye oppgaver. Så lenge det er flere kommuner i en felles bo- og arbeidsregion vil det være behov for interkommunalt samarbeid. Etter gjennomført reform vil det være naturlig å gå gjennom de ulike samarbeidene i regionen og vurdere hensiktsmessighet av ny kommunestruktur og omkostninger. Avhengig av hvilken modell som velges i knutepunktet, må en vurdere behovet og retningen på nytt samarbeid. Det kan være aktuelt å vurdere behovet for et større utviklingsperspektiv på de oppgavene som det må samarbeides om, samt behov for å utvide deler av samarbeidet, for eksempel innen tilrettelegging for vekst og verdiskaping, til å omfatte større deler av en fremtidig utvidet bo- og arbeidsregion.

2.3 KOMMUNALE TJENESTER SOM LEVERES LOKALT UAVHENGIG AV KOMMUNESTRUKTUR

En av fordelene med mange kommuner er nærheten til brukerne og kort reisevei til kommuneadministrasjonen.

I kommunene er det barnehage, grunnskole, lokale helsesenter og pleie og omsorg som utgjør de mest ressurskrevende tjenestene. Mellom 60 % og 75 % av antall årsverk og kommunens totalbudsjett går til disse sektorene. Mange av tjenestene innen disse sektorene vil uavhengig av kommunereformen fortsatt bli levert lokalt i innbyggernes nærmiljø.

Det finnes eksempler i dag på elever som går

på skole i nabokommunen fordi det er kortere skolevei enn om de skulle ha gått på skole i kommunen de bor i.

En rekke av de tradisjonelle tjenestene som har blitt utført fra rådhuset, har i stor grad blitt digitale tjenester, tilgjengelige via internett. Et eksempel på dette er byggesaksbehandling.

I en stor kommune kan det være aktuelt å ha kommunedelsorganisering hvor en del tjenester administreres lokalt og knyttes til lokale service-sentre. Dette kan også gjelde sentrale oppgaver for hele kommunen, men som lokaliseres lokalt. Det kan være mulig å samle administrative tjenester og lokalisere disse utenfor rådhuset. Ulike former for nærdemokrati er det skrevet mer om i kapittel 5.

2.4 KONSEKVENSER FOR ANDRE AKTØRER OG INSTITUSJONER

Flere statlige institusjoner som NAV, Politiet og Skatteetaten opererer med forskjellige grenser for sine forvaltningsområder i vår region. Dette må endres ved kommunesammenslutning. En konsekvens av kommunesammenslutning over dagens fylkesgrense er at fylkesgrensen må endres. Dette kan få følger for mandatfordelingen ved stortingsvalg. Videre vil oppgaveendringer som følge av kommunereformen påvirke forholdet mellom kommunene og fylkeskommunen.

Den norske kirke og andre trossamfunn har også organisert seg med egne inndelinger som vil bli påvirket av kommunesammenslutninger. Dette gjelder også kirkelig fellesråd og kirkevergene. (vedlegg 9)

3. Utfordringsbildet

Å øke utdanningsnivået, andelen yrkesaktive, rekruttere og beholde attraktiv arbeidskraft, arbeide forbyggende og satse på innovasjon i offentlig og privat sektor, er viktige samfunns-messige utfordringer for kommunene i Knute-punkt Sørlandet og for Agder.

3.1 UTVIKLINGSTRENDER, GLOBALT OG NASJONALT UTFORDRINGSBILDE

Utlandet påvirker norsk økonomi gjennom etterspørsel, utenlandske styringsrenter og internasjonale priser. Dette påvirker blant annet norsk eksport, norsk valutakurs og importert inflasjon. Det økonomiske bildet nå er et annet enn det vi har vært vant til de siste 10–15 årene. Vi har nå lagt bak oss en periode preget av kraftig vekst i etterspørselen etter varer, tjenester og arbeidskraft i fastlandsøkonomien. Etterspørselen har vært trukket opp takket være en høy oljepris og petroleumsnæringens behov for varer og tjenester fra fastlandsøkonomien (*Revidert nasjonalbudsjett 2015*). SSB har anslått at nærmere 30 000 jobber innen petroleumsnæringen kan forsvinne i Norge, eller rundt 20 % av arbeidsplassene i næringen (februar 2015).

Verdiskapingen i Agder er i stor grad knyttet til petroleumsnæringen, og næringsstrukturen gjør landsdelen sårbar. For å bidra til fremtidig vekst og verdiskaping er det avgjørende å styrke arbeidet med kompetanseutvikling og omstillingsevne og fremme utvikling av nye næringer. Dette er sannsynligvis en av de største enkeltutfordringer som regionen står overfor. Det vil gi betydelige omstillingsutfordringer for næringsutvikling og offentlige tjenester de neste 20 årene. (*Krise, omstilling og vekst – en regionalanalyse av Sørlandet*)

Økt globalisering medfører økt konkurranse om å tiltrekke seg næringsaktiviteter og kompetent arbeidskraft. Her er byregionene sentrale aktører. I tiåret 2000–2010 kom 97 prosent av en samlet netto nasjonal folketallsvekst på drøyt 310 000, i storbyregionene, som utgjør halvparten av landets innbyggere. Dette krever gode transportsystemer og utbyggingsmønster og målrettet styring i by-

regionene for å sikre helhetlig areal- og transport-løsninger, samt å utløse potensiale for verdiskaping og innovasjon. (NIBR 2013)

Styrken ved den nordiske samfunnsmodellen er samspillet mellom offentlig sektor og næringslivet. Nasjonalt understrekes behovet for at det offentlige effektiviserer ressursbruk i tjenestene. Innovasjon i offentlig sektor er nødvendig. Kompetanse og teknologi må utvikles. Dette krever tett samspill mellom offentlige og private aktører, forskningsmiljøer, sluttbrukere og myndigheter. Høyt lønnsnivå utfordrer vår konkurranseevne på de fleste områder. Vi må jobbe smartere. Hensynet til globale og lokale miljøutfordringer forutsetter også en bedre samordning.

I følge FNs klimapanel vil den globale gjennomsnittstemperaturen, gitt dagens klimapolitikk, trolig øke med nærmere fire grader fram til år 2100. Klimaendringen de siste tiårene har allerede hatt virkninger på natur og mennesker. Klimaendringer og samfunnsendringer skjer parallelt, og samfunnsendringen vil i stor grad forme vår sårbarhet for klimaendringer. Dette gjør at klimatilpasning må tas som et hensyn både ved fremtidig næringsutvikling, kommunal planlegging og gjennomføring av tiltak.

En stadig større andel av befolkningen blir eldre, vi lever lenger og mennesker i yrkesaktiv alder blir færre. Mot 2030 slår dette inn med full kraft, noe senere på Sørlandet. Det innebærer økt etterspørsel og forventinger til helsetjenester i befolkningen, samtidig som en har forholdsvis færre personer i yrkesaktiv alder. Dette vil gi rekrutteringsutfordringer i helse- og sosialsektoren. Pasienter og brukere har mer sammensatte behov. Det er behov for flere med høyere og bredere kompetanse, og det blir vanskeligere å tilby likeverdige tjenestetilbud uavhengig av bosted.

Nye nasjonale helse- og omsorgsreformer medfører nye oppgaver til kommunene. Kommunene forventes å overta stadig flere oppgaver fra sykehus og det statlige barnevernet. Stortingsmelding nr. 26 om fremtidens primær-

helsetjeneste (2014-2015) varsler endringer i regelverk og finansieringsordninger for å stimulere til mer samlokalisering av helse- og omsorgstjenester i kommunene. Et sentralt tema er tilgjengelige lavterskeltilbud og raskere og mer helhetlige tjenester innen psykisk helse og rus, samt nye og forsterkede tiltak innen omsorgsfeltet.

Gjennom samhandlingsreformen er kommunenes rolle forsterket og tydeliggjort når det gjelder forventninger til økt helsefremmende og forebyggende innsats. En hovedintensjon er at den forventede veksten i behov innen helsetjenesten i størst mulig grad skal finne sin løsning i kommunene. Hvis kommunene trekkes i retning av mer behandlingstunge og personellintensive tjenester, gjennom endret oppgave- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene, vil dette gi økte utfordringer både når det gjelder prioritering og rekruttering. Den sterke veksten en vil få i andel eldre, betyr isolert sett flere med behov for omfattende helse- og omsorgstjenester. Endringer i sykdomsbildet og kraftig økning i andelen eldre med kognitiv svikt og demens, vil stille andre krav til både tjeneste- og kompetanseutvikling.

3.2 KRISTIANSANDSREGIONEN – DE SYV KOMMUNENE I KNUTEPUNKT SØRLANDET

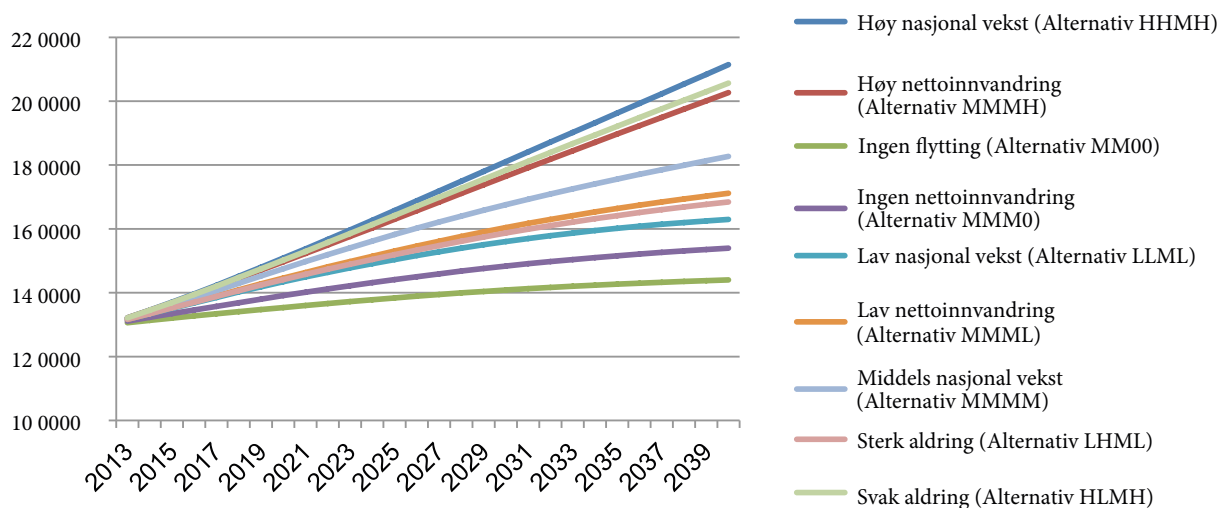
Agder har hatt positiv befolkningsvekst og næringsutvikling de siste 10–15 årene, men veksten har vært ulikt fordelt. Den sterkeste veksten har vært i kommunene i Knutepunkt Sørlandet, og dernest i et belte langs kysten fra Mandal til Arendal. Flankene

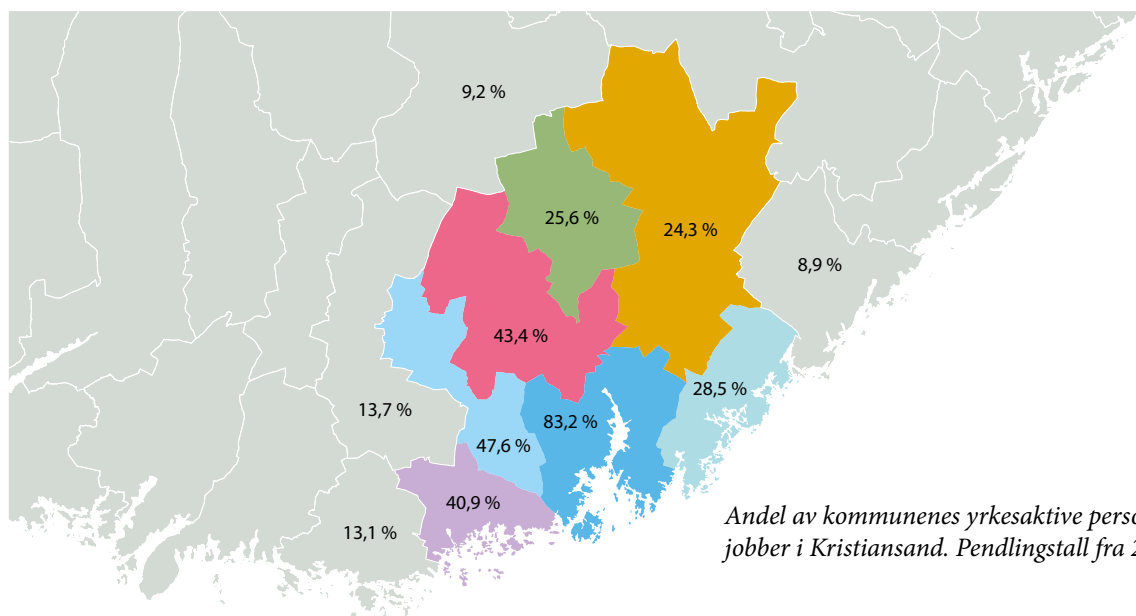
i øst og vest har hatt liten vekst og til dels stagnasjon. Kristiansandsregionen har en sentral rolle som drivkraft for utviklingen av landsdelen. Regionen er tyngdepunkt mellom Stavanger og Oslo/østlandsregionen Grenland/Vestfold. Prosentvis var befolkningsveksten i 2014 i Kristiansand høyere enn for eksempel Oslo og Bergen. Men Kristiansandsregionen er en liten byregion, og den absolutte veksten i Stavangerregionen, Bergen, Trondheim og Oslo er mye større. Det må jobbes offensivt for å sikre at den sterke veksten fortsetter.

For enkelte grunnleggende faktorer knyttet til næringsutvikling, som sysselsetting og utdanningsnivå, har regionen et svakere utgangspunkt enn landets øvrige storbyregioner. Dette er grunnlaget for at regionen kan og må ha sterkere vekst for å holde tritt med utviklingen i Norge og andre storbyregioner.

Knutepunkt Sørlandet har 135 802 innbyggere pr 1.1.2015, et tall som utgjør 45 % av innbyggerne i Agder. I Knutepunkt Sørlandet er Kristiansand befolkningsmessig den største kommunen, og utgjør nesten 65 % av innbyggertallet totalt. Iveland er med sine 1314 innbyggere befolkningsmessig minst og har 1 % av det samlede innbyggertallet. Kristiansandsregionens rolle for regional vekst på Agder ser en i form av verdiskapingen og befolkningsveksten i Kristiansand og kommunene som utgjør byregionen. Regionen vil i følge SSBs befolkningsfremskrivning vokse med ca 50 000 innbyggere eller cirka 40 % frem mot 2040. Dette tilsvarer dagens innbyggertall i knutepunkt-kommunene – utenom Kristiansand.

Befolkningsfremskrivning i ulike alternativer for Kristiansandsregionen. Kilde: SSB





Andel av kommunenes yrkesaktive personer som jobber i Kristiansand. Pendlingstall fra 2013.

Næringsveksten kan i stor grad tilskrives bedriftene i teknologiklyngen GCE NODE. Klyngen står for rundt 80 % av verdens leveranser innen boreutstyr. I 2014 sysselsatte medlemsbedriftene rundt 10 000 personer, hovedsakelig ansatte med høyere utdanning og kompetanse. Klyngen har også betydelige ringvirkninger i form av arbeidsplasser i en rekke bransjer i regionen, nasjonalt og internasjonalt. 82 % av klyngens omsetning skjer i Knutepunkt Sørlandet. Den positive utviklingen i denne bransjen har bidratt til å sikre inntektsgrunnlaget for andre store bransjer som bygg og anlegg, handel, bank og finans, hotell og restaurant.

En kritisk faktor for videre vekst for leverandørindustrien er utviklingen i det globale oljemarkedet og oljeprisen. Men regionen må også bidra til videreutvikling av andre kunnskapsintensive næringer, gjerne med bakgrunn i eksisterende kompetansemiljøer, som prosessindustri og ikt. Her vil for eksempel EYDE-klyngen og DIGIN-klyngen være viktige. Her ligger også muligheter for å utvikle ny teknologi for energieffektivisering og fornybar energi. Det bør tilrettelegges for å sikre fortsatt tilgang på arbeidskraft med etterspurt kompetanse, både innenfor offentlig og privat sektor.

På grunn av den todelte økonomien i Norge og regionen vil endringer i oljeprisene få direkte konsekvenser for kommunene i Knutepunktet. Prosessindustrien er også i høyeste grad utsatt for konjunkturer og svingninger i priser på verdensmarkedet.

Regionale innovasjonsanalyser indikerer at Agder ligger under landsgjennomsnittet på

innovasjon. Dette kan imidlertid skyldes en systematisk underreportering fra leverandørindustrien av olje- og gassteknologi. (*Strategisk næringsplan for Kristiansandsregionen*)

Kristiansandsregionen har et integrert bo- og arbeidsmarked. Mellom 24 og 48 % av arbeidsstyrken i omegnskommunene pendler daglig til Kristiansand. Alle kommunene utenom Kristiansand har netto utpendling. Kristiansand har 20 % flere arbeidsplasser enn sysselsatte i kommunen. 84 % av sysselsatte med bosted Kristiansand jobber i Kristiansand. Mellom 40 og 50 % av arbeidstakerne i Søgne, Songdalen og Vennesla, og mellom 20 og 30 % i Iveland, Birkenes og Lillesand har sin arbeidsplass i Kristiansand. Ved en ny storkommune vil 98,5 % av innbyggerne både bo og jobbe innad i kommunen, noe som gir gode muligheter for fremtidig areal- og transportplanlegging. (*Statistikkhefte Knutepunkt Sørlandet/SSB*).

Kristiansand har hatt en sterk og jevn vekst i antall arbeidsplasser over de siste år. Pendlerfrekvensen mellom Arendal/ Grimstad og Kristiansand har økt betydelig etter bygging av ny E18. Folk etablerer seg i hele regionen og en stor andel arbeider i Kristiansand. Tilflytterne kommer både fra andre regioner i Norge, og som arbeidsinnvandring fra utlandet. Flyttebalansen innen alle Knutepunktkommunene har vist den samme tendensen.

E39 mellom Kristiansand og Stavanger binder sammen to av Norges sterkest voksende regioner. Gode transportsystemer i regionen er en forutset-

ning for et effektivt felles bo- og arbeidsmarked. Det er behov for økt satsing på vegbygging og på kollektivtransport de kommende årene. Dette medfører store oppgaver både innen oversiktsplanlegging og detaljplanlegging på tvers av kommunegrensene.

Hele E39 og E18 er i porteføljen som det nye veiselskapet vil få ansvar for, og skal bygges ut sammenhengende i løpet av de neste 20 årene. En modernisering og oppgradering av infrastrukturen vil bidra til viktig avlastning av pressetendensene i Oslo-regionen. Modellen nødvendig gjør at landsdelen selv tar ansvar for fremdriften i prosjektene. Kristiansandsregionens rolle blir derfor viktig.

Med bakgrunn i de regionforstørrende effektene en har sett fra ny motorvei mellom Kristiansand og Grimstad, må en ha fokus på mulige nye utfordringer i forholdet mellom Kristiansandsregionen, Stavangerregionen og Osloregionen. Bedre kommunikasjon må utnyttes som en positiv effekt for utvikling av regionen. En ny kommunestruktur vil kunne få innvirkninger både for utviklingen på Agder og i Kristiansandsregionen.

Kommunene i Knutepunktet har nytt godt av lavere boligpriser enn andre storbyregioner. Til tross for sterk befolkningsvekst har prisnivået flatet ut de siste årene. En hovedårsak er at det er god tilgang på tomtearealer. Dette gjelder alle kommunene. Analyser av samlede næringsarealer i Knutepunktkommunene viser en reserve langt utover 40 år.

Byregionen må inneha kvaliteter som gode kulturtilbud, gode forbindelser til andre byer og arbeidsmarkeder, og legge til rette fysiske rammevilkår for å utvikle en attraktiv studieby. Regionen må samarbeide med relevante aktører for å tiltrekke og beholde talenter og viktig kompetanse i regionen, og i tillegg tilby attraktive jobber for begge i et parforhold, for å skape vekst. Det må tilbys kompetansearbeidsplasser, og utdanningsnivået må være høyt. Det er behov for at regionen videreutvikler rollen som vekstkraftig kompetanseregion. Kristiansand er vertskommune for både sykehuset og Universitetet i Agder. Sammen med resten av regionen har Kristiansand en særlig rolle i langsiktig strategiarbeid og tilrettelegging av gode rammevilkår for fremtidens sykehus, for styrket eierskap og profilering av universitetet innad i og utenfor regionen.

Befolkningssammensetningen i regionen i dag er kjennetegnet ved at andel yngre (0–24 år) ligger over gjennomsnittet, andel yrkesaktive befolkning ligger under landsgjennomsnittet, andel 67–79 år omtrent som landsgjennomsnittet, og andel 80+ under landsgjennomsnittet.

Alderssammensetningen varierer noe fra kommune til kommune. Det vil bli en forholdsmessig mindre andel eldre i Kristiansand enn i de andre kommunene. Birkenes, Songdalen og Søgne har stor andel yngre, Lillesand og Kristiansand har størst andel yrkesaktiv befolkning, Lillesand har størst befolkningsandel mellom 67–79 år, Kristiansand har størst andel 80+, tett fulgt av Vennesla. Søgne og Songdalen har vesentlig lavere andel 80+ enn langtidsgjennomsnittet. Den store andelen eldre vil komme rundt 2030. Målt ut fra historisk ressursuttak i åpen og institusjonsbasert omsorg vil omsorgstygden for eksempel i Kristiansand bli nærmest doblet frem til 2050, gitt at andre forhold forblir uendret.

Kristiansandsregionen (og Stavangerregionen) skiller seg positivt ut i Norden ved at det i dag bor betydelig flere unge enn eldre i regionen, og at antall personer i yrkesaktiv alder vil øke vesentlig de neste årene. Opp mot 30 % flere unge skal inn i arbeidsmarkedet enn de som skal ut. Dette er både en mulighet og en utfordring. Det er viktig at regionen evner å skape nye og attraktive arbeidsplasser til den unge befolkningen for å unngå at disse flytter ut, eller blir gående uten arbeid.

Utviklingsplan 2030 SSHF forutsetter at det vil skje en endring i retning av at flere pasienter får tilbud i kommunene i stedet for, eller som en del av dagens behandlingsforløp i sykehus. Sykehusets foreslåtte, omfattende omlegginger innen rus- og psykiatribehandling vil få store konsekvenser for kommunale tjenester til brukergrupper på Agder. Utvikling i retning av mer behandlingsrelaterte og spesialiserte oppgaver i kommune vil komme i tillegg til økte og komplekse oppgaver som følge av den demografiske utviklingen. Dette kan ta oppmerksomhet og ressurser bort fra helsefremmende tiltak og tidlig innsats, samt forsterke rekrutteringsutfordringen. *Speilmelding 2030* viser at strategisk utvikling av fremtidsrettede tjenester i helse- og omsorgsfeltet må ha et langsiktig perspektiv med tanke på bærekraftig utvikling når store demografiske endringer vil gjøre seg gjeldende.

Sammenlignet med resten av landet skårer Sørlandet middels eller svakt på flere levkårs-indikatorer. Dette gjelder andel uføre 18–44 år, psykisk helse generelt, unge 15–29 år spesielt (frafall i videregående skole, utdanningsnivå i befolkningen), arbeidsledighet, yrkesdeltagelsen blant kvinner, andel lavinntekthusholdninger (0–17 år), samt forekomster av kreft og bruken av legemidler (vedlegg 5).

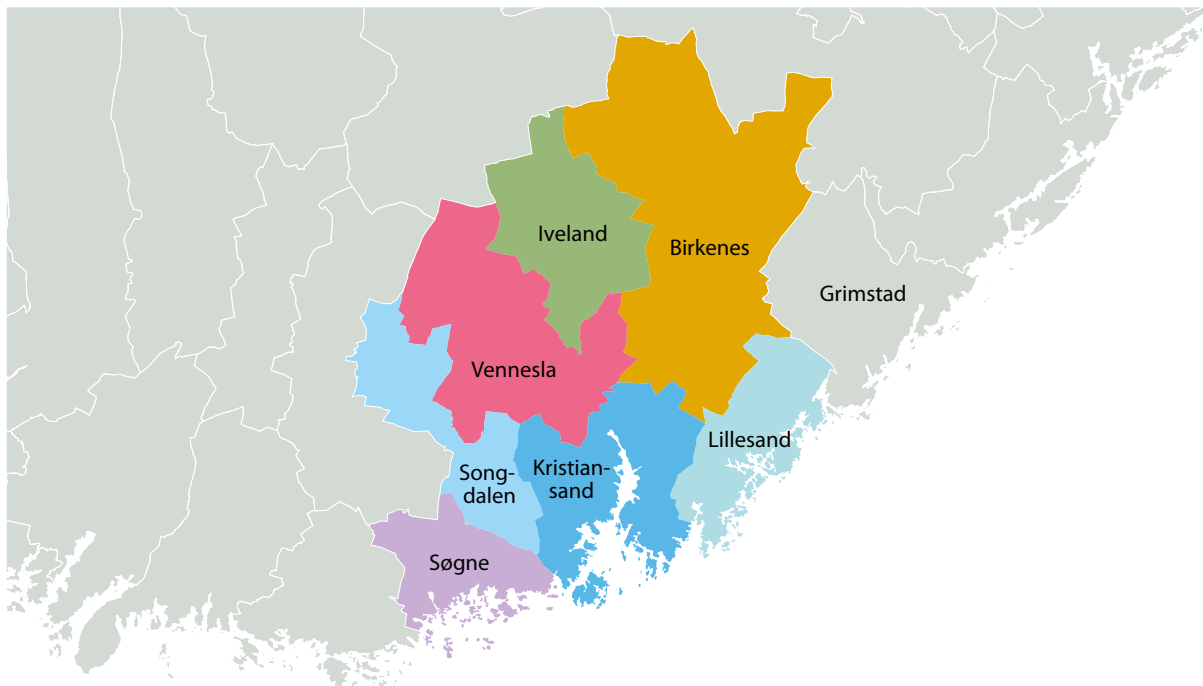
Utdanningsnivået i Kristiansandsregionen ligger under landsgjennomsnittet. Sammenlignet med de andre storbyregionene har Kristiansand langt lavere befolkningsandel med lang universitets-

utdanning. For kort universitetsutdanning er tallene omtrent de samme som i øvrige storbyregioner. En hovedutfordring er at for mange elever ikke fullfører videregående skole, noe som er en avgjørende forutsetning for muligheten til videre utdanning og arbeid. Grunnskolene innen knutepunkt-kommunene kommer godt ut med hensyn til høy trivsel i skolen, men resultatene innen grunnleggende ferdigheter burde imidlertid heves. Det er en klar sammenheng mellom antall grunnskolepoeng og andelen som fullfører og består videregående opplæring. («Utdanningsspeilet 2013», Utdanningsdirektoratet)

Utdanning og tilrettelegging for ny arbeidskraft er blant utfordringene i Agder-kommunene. (Foto: BiT, Wikimedia)



4. Kommunene i Knutepunkt Sørlandet



4.1 INTERKOMMUNALT SAMARBEID

Kommunene Birkenes, Iveland, Kristiansand, Lillesand, Songdalen, Søgne og Vennesla har valgt Knutepunkt Sørlandet som sin primære arena for samarbeid. De utgjør et felles bo- og arbeidsmarked for mer enn 135.000 innbyggerne i regionen.

De samme kommunene var for rundt 50 år siden hele 17 forskjellige kommuner. Bare Iveland og Søgne ble ikke slått sammen med andre kommuner ved den store endringen i kommunestrukturen i Norge på 1960-tallet. (vedlegg 1)

Kommunene har samarbeidet lenge, både gjennom å utføre kommunale tjenester, regional utvikling og gjennom erfarings- og kompetanseutveksling. Seks av kommunene deltok i samarbeidet fra etableringen i 1996, mens Iveland tiltrådte 1. januar 2006. I 1996 ble samarbeidet formalisert med vedtekter etter § 27 i kommuneloven. Samarbeidsrelasjonen er med alle kommunene, men også to eller flere kommuner. I tillegg inngår kommunene i mange andre samarbeid utenfor knutepunktet. (vedlegg 2)

Interkommunalt samarbeid gir gevinster i form av bedre og mer effektive tjenester, redusert sårbarhet

og bedre kompetanse i kommunene gjennom større fagmiljø. Ulempene ved interkommunalt samarbeid kan være uoversiktlig organisering, indirekte demokratisk styring og økt byråkrati.

En viktig kritikk som rettes mot interkommunalt samarbeid går ut på at virksomheten ikke styres direkte av folkevalgte gjennom kommunestyret, men ofte via indirekte representasjon i styrer. I noen tilfeller kan dette skape rollekonflikter ved spørsmål om politikere representerer kommunens eller selskapets interesser. Videre gir mange interkommunale samarbeid mindre muligheter for innsyn i beslutningsprosessene siden disse skjer på andre arenaer enn i kommunestyret. (*Ekspertutvalgets rapport*)

Et av de viktigste formålene med kommunereformen er å redusere behovet for interkommunalt samarbeid gjennom å gjøre de nye kommunene i stand til å utføre de fleste oppgaver selv. Dette krever i følge regjeringens ekspertutvalg en størrelse på kommunene på 15-20.000 innbyggere.

4.2 LOKAL IDENTITET

Tilhørighet og identitet spiller en viktig rolle i spørsmål om kommunesammenslutninger

Kommunene i Knutepunktet utgjør en funksjonell region kjennetegnet av korte avstander mellom kommunesentrene. Dette fører til høy mobilitet blant regionens innbyggere og næringsliv. Samtidig er det forskjeller mellom kommunene når det gjelder størrelse, ressurstilgang, sosiale forhold og næringsstruktur.

Frisvoll og Almås (2004) peker på at det kan utvikles en interkommunal identitet i et vellykket interkommunalt samarbeid, vokst fram av samhandling på tvers av kommunegrensene og hensiktsmessig, god interkommunal infrastruktur. Dette kan være et fundament for vellykkede kommunesammenlåinger og bidra til å bygge intern kommunal identitet i en ny kommune.

Balderheim og Knudsen (2004) definerer identitet som opplevd forankring, eller det å ha en tilknytning til noe. Deres undersøkelser viser at folk føler seg sterkest knyttet til nasjonen Norge (Makt- og demokratiutredningen 2004). Deretter kommer landsdelen, kommunen og grenda/nabolaget. Sørendingen er sterkt knyttet til sin landsdel og sterkere til Sørlandet enn til eget fylke. *Tveiten og Grøndum (2003)* støtter funnene, og sier at det er en sterk tilhørighetsfølelse til Sørlandet, et visst verdifelleskap, men ikke noen «vi»-følelse. Deres undersøkelser viser at det er en øst-vest- og en kyst-innlanddimensjon i landsdelen, som gjør det vanskelig å utvikle én felles regional identitet. Setesdal med sin helt distinkte setesdalskultur skiller seg markant både fra Sørlandet og Agder.

Regional identitet er noe annet enn lokal identitet i de enkelte kommunene som inngår i knutepunktsamarbeidet. Det er ulike lokale identiteter både i kommunene, innad i den enkelte kommune og knyttet til ulike regionale sammenhenger kommunene inngår i. Kommunene innehar flere lag av identiteter innenfor kommunens grenser fordi lokal identitet ofte kan være mer knyttet til stedet du bor, grenda eller nabolaget, enn til kommunen. Det er i mange tilfeller sterkest tilknytning til de gamle kommunene fra før forrige reform på 1960-tallet – som for eksempel Høvåg, Vegusdal, Randesund, Flekkerøy og Finsland.

Forskning fra NIBR viser også at det er grunn til å anta at oppfatningen av egen identitet påvirkes sterkere enn tidligere av forhold som går utover koblingen bosted/arbeid. Dette gjelder eksempelvis ulike former for tjenesteyting og kultur-/fritidstilbud.

4.3 BESKRIVELSE AV KOMMUNENE

Kapittelet gir en kort beskrivelse av karakteristiske trekk ved den lokale identiteten i de enkelte kommunene.

Iveland kommune: De fleste innbyggerne har tradisjonelt hatt sitt virke innenfor jord- og skogbruk, gruvedrift, kraftproduksjon og håndverksbransjen. I moderne tid har arbeidspendlingen økt. Hele 60 % av arbeidsstyrken tjener i dag til livets opphold i nabokommuner, hvor spesielt industrien har spilt en viktig rolle. Det har vært en utpreget arbeiderkultur i kommunen, hvor nøkternhet og hardt kroppsarbeid har stått sentralt.

Birketveit er kommunesenteret, hvor kirke, kommunehus, skole og landsbyen «Åkle» er lokalisert. I området Birketveit og nordover mot Evje er det store forekomster av sjeldne mineraler, et fenomen som er kilde til internasjonal oppmerksomhet og lokal stolthet. I bygdesenteret Skaiå har spesielt jordbruket og Iveland kraftverk satt sitt preg på lokalsamfunnet. Bygdesenteret Vatnestrøm har tradisjonelt hatt en sterk gründerkultur, og det er også her de tre største bedriftene i kommunen holder til.

Vennesla kommune er den nest største kommunen i Kristiansandsregionen. På tross av størrelsen har kommunen en sterk lokal identitet som bygd. Identiteten er også dels knyttet til de tre sentraene i kommune. Dette har historisk bakgrunn i kommunesammenslåingen på 1960-tallet, da Øvrebø, Hægeland og Vennesla ble slått sammen til én kommune. I dag består kommunen av de to bygdesentraene Hægeland, Øvrebø og kommunesenteret Vennesla, som det klart største tettstedet. Vennesla har som kommunesenter et variert og bredt handels- og tjenestetilbud. Kommunen åpnet i 2011 også sitt nye kulturhus sentralt plassert i gågata.

De øvre deler av kommunen, Øvrebø og Hægeland, har tradisjon som skog- og jordbruksområder. Vennesla har derimot en lang historie som industrikommune. Historien som industribygd har på mange måter preget Vennesla. Den største bedriften i kommunen var i mange år Hunsfos papirfabrikk. Selv etter at Hunsfos ble nedlagt i 2011, er det fortsatt flere større industribedrifter i Vennesla.

Jernbanen og elva har alltid vært viktige livsnerver gjennom bygda. Kommunen er stolt av

denne historien, og i dag er Setesdalsbanen fra 1896 en av Norges best bevarte museumsjernbaner. Samtidig finner man langs hele Otravassdraget spor etter tidligere tiders tømmerfløting, kraftutbygging og industri. Vennesla er også preget av et rikt kulturliv og stor grad av frivillig arbeid. Dugnadsånden har alltid stått sterkt i bygda.

Birkenes kommune er en kommune i sterkt vekst, og hvor industri, skogbruk og jordbruk er sterke identitetsbærere. Dagens Birkenes er et resultat av en sammenslåing av tre kommuner og har tre sentra: Birkeland er størst og er administrasjons-senter; Herefoss og Engesland har begge skole, barnehage og butikk. Dette er viktige funksjoner for bygdesamfunnene og den lokale identiteten.

Birkenes kommune har et rikt kulturliv. Idrettslag, lag og foreninger danner ryggraden i et veletablert og stort dugnadsfelleskap, som er viktig for Birkenesidentiteten.

I Birkenes er det variert jordbruk, særlig langs Tovdalselva. Sammen med et aktivt skogbruk og Tovdalselvas laksefiske, bygger dette opp identitet som en kommune med sterke tradisjoner innenfor primærnæringen. Birkenes har flere større industri-bedrifter, som samlet sysselsetter rundt 400 personer. Dette er hovedsakelig innen trebearbeiding, interiør og materialutvikling.

Med relativt kort vei til ulike transport-knutepunkt som flyplass, havn og jernbane deler Birkeland et felles bo- og arbeidsmarked med de andre knutepunktkommunene, og er et attraktivt alternativ for mange nyetablerere. Birkeland bosetter rundt halvparten av kommunens innbyggere. Rundt 50 % av de yrkesaktive pendler ut av kommunen.

Lillesand med sin spesielle sjarm og identitet er kjent for godt bevarte trehus, idyllisk skjærgård og mangfoldig kystliv. Kommunen består av Høvåg, jord- og skogbruksbygda Vestre Moland og småbyen Lillesand, som alle var egne kommuner inntil 1962.

Lillesand fikk bystatus i 2000. Hovedsentrum er Lillesand by. Høvåg er et spredt grendesamfunn med to senterområder nært opp til hverandre. Kjente steder i Lillesand er blant annet Bronseplassen, Blindleia, Justøya, Brekkestø, Ågerøya og Gamle Hellesund. Deler av Sørlandsparken ligger i Lillesand.

Rundt 30 % av arbeidsstokken pendler til

Kristiansand og rundt 10 prosent pendler til Arendal/Grimstad. Det er høy andel universitets-/ høyskoleutdannede i befolkningen sammenlignet med resten av Agder. Lillesand har en voksende befolkning som består av mer enn 40 nasjonaliteter.

Grunnlaget for økonomisk vekst og befolkningsøkning ble lagt på 1600-tallet. Utover 1700–1800 økte omfanget av internasjonal handel og skipsfart. Etter at skipsbyggeriene ble nedlagt, sikret kommunen seg flere attraktive strandtomter. Grunnleggende betydning for tettstedets utvikling har vært skipstrafikken, men også Postveien som ble etablert på 1600-tallet, senere Vestlandske hovedvei (1800-tallet) har hatt stor betydning. Sørlandske hovedvei kom på begynnelsen av 1900-tallet. E-18 kom først på første halvdel av 1960-tallet (stamvei). Nye E18 (2010) har ført til fart i boligbyggingen både øst og vest for bysentrum, og bidratt til å realisere Agderbyen som et felles bo- og arbeidsmarked. Reisetiden både mot Arendal i øst og Kristiansand i vest er vesentlig redusert, noe som innebærer at Lillesand har gode forutsetninger for vekst.

Om sommeren preges Lillesand av turisme og et yrende folkeliv, med hyggelige butikker i gater og smug, restauranter, barer, sommerarrangementer, konserter, festivaler, museer og kunstutstillinger. Av samlede næringsinntekter i Lillesand kommer cirka 30 % fra turistrelaterte aktiviteter innen handel, håndverk og reiselivsnæringen selv. Lillesand har en stor kultur- og idrettsaktivitet og et rikt musikkliv (korps, band, kor, artister).

Kristiansand ble grunnlagt i 1641, basert på kontrollen med skipsfarten og trelasteksporten. Byen ble administrasjonssentrum fra 1682. Dette har hatt stor betydning for byens vekst og identitet. Byen har en sterk historisk identitet som internasjonalt orientert garnisonsby, havne- og handelsby. Kvadraturen, byens sentrum, har en av Europas mest karakteristiske renessanseplaner og utgjør i dag kystbyens identitet og hjerte.

I dag er Kristiansand transportknutepunkt for landsdelen, med flyplass, ferje og havnetransport. Byen er landsdelssenter med en voksende og mangfoldig befolkning, med innbyggere fra mer en 160 land. Kristiansand har et internasjonalt næringsliv i vekst, og er vertskommune for Universitetet i Agder og landsdelsinstitusjoner som Sørlandets Kunstmuseum og Kilden Teater- og Konserthus.

Innbyggerne i Kristiansand har også mye av

sin identitet og et stort frivillig engasjement knyttet til bydelene der de bor, grender og nabolag, og til kulturlandskapet. Dette er lokale områder med spesifikke kvaliteter og tradisjoner, som boligområdene på Slettheia og Justviknes, sentrumsnære bydeler med historisk bebyggelse som Grim og Lund, jordbruksbygda Tveit, kystbygda i Ytre Randesund og øysamfunnet på Flekkerøya, med sitt tradisjonelle skibbumiljø. Alle er lokalområder, som før kommunesammenslåingen i 1965, lå i nabo-kommunene Oddernes, Randesund og Tveit.

Søgne er en kystkommune som mange forbinder med skjærgård, sol og sommer. I Søgne møter jordbrukslandskapet kystlandskapet, men det er kystkulturen som står sterkest. Sjøen og skjærgården har blitt benyttet til ferdselsvei, fiske, rekreasjon, verft og båtbyggeri, samt beite for husdyr. Tidligere var det mange fastboende på flere av øyene i kommunen, men i dag er det meste av bebyggelsen på øyene fritidsbebyggelse. I hele kommunen er det i overkant av 2000 fritidsboliger.

Dagens administrative kommunesenter ble etablert på Tangvall i 1974. Tidligere har både Lunde og Høllen vært administrative sentra i kommunen og viktige tettsteder med handel og næringsvirksomhet. Til Høllen og Lunde er det knyttet sterk lokal identitet, noe som kommer til uttrykk ved stort engasjement for saker som berører stedene.

Søgne er en attraktiv bokommune, men med begrenset tilbud av arbeidsplasser. Hele 60 % av

sysselsatte som bor i Søgne jobber i andre kommuner.

Songdalen kommune er et direkte resultat av forrige kommunesammenslåing i 1964, der Greipstad, Finsland og en liten del av Øvrebo kommune ble slått sammen. Navnet Songdalen er, selv med historiske røtter, en konstruksjon det har tatt tid å innarbeide. Identiteten knyttet til de to bygdene Greipstad og Finsland oppleves som sterk.

Kommunesenteret ligger på Nodeland. I Brennåsen/Rosselandsområdet finner vi handels- og servicetilbud. Kommunen er en vekstkommune, med sentral beliggenhet og gode muligheter for ny vekst. Kommunen har stor arbeidsutpendling til Kristiansand, men opplever også betydelig arbeidsinnpendling

Kommunens store næringsområde Mjåvann Industriområde A/S, er lokalisert like ved E-39 på grensa til Kristiansand. Noe avhengig av adkomsten til/fra nye E-39 vil industriområdet kunne oppleve fortsatt ekspansjon i mange år framover. Selv om primærnæringene sysselsetter relativt liten andel av befolkningen, har Songdalen de største melkeprodusentene i Vest-Agder.

Publikum har stor tiltro til egne politikere, og er i stor grad fornøyd med kommunale tjenester. Dette resulterte i tildelingen av europeisk demokratipris for 2014. Det frivillige lag og foreningslivet står sterkt i Songdalen kommune. Likeså er deltagelse i frivillighetsarbeidet veldig viktig.

Tilhørigheten til kultur og sted er sterk i de sørlige kommunene. Her Havbukta, opprinnelig Vilhelm Krag's ferieeiendom i Ny-Hellesund i Søgne kommune. (Foto: Wikimedia Commons)



5. Veier til en god demokratisk modell for en ny kommune

Et av målene for regjeringens kommunereform er styrket lokaldemokrati. Det kan synes å stå i kontrast til målet om større kommuner.

Dette kapittelet drøfter muligheter og utfordringer i en eventuelle ny kommune. Ulike former og erfaringer med nærdemokratiske ordninger og forhold mellom kommunestørrelser og demokrati blir omtalt. Dette er momenter som må få stor oppmerksomhet i videre arbeid, dersom kommunene ønsker å gå videre i en forhandling om en ny sammenslått kommune. Lokal identitet omtalt i kapittelet foran vil være viktig i slike drøftinger. To momenter står ofte mot hverandre i denne debatten, behovet nærhet mellom de styrende og de som blir styrt, og hensyn til effektivitet og styringskapasitet eller politisk kontroll over oppgavene.

Erfaringsgrunnlaget er hentet fra NIBR-rapport 2013.4: «Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden» og KS-rapport mai 2014: «Kommunestørrelse og lokaldemokrati».

Forskning peker på flere veier til god lokaldemokratisk styring. Noe forenklet er det slik at kommuner med høy grad av tillit, både hos folk og folkevalgte, fungerer godt nesten uavhengig av alle måter de er organisert på. Men det forutsetter oppmerksomhet og felles spilleregler for hvordan politisk virksomhet skal utøves.

For å få et godt lokaldemokrati er det et mål å ha høy deltagelse og medvirkning. Et siktemål ved demokratiet er å fordele makt, temme illegitim makt og hindre at enkeltmennesker eller organisasjoner utøver innflytelse som det ikke er gitt tillatelse til. Å tilrettelegge for kontakt mellom folkevalgte og innbyggere er en måte å sikre at ulike synspunkter er kjente før endelig vedtak fattes. Samtidig oppnår man med dette også at befolkningens kunnskap og kreativitet blir utnyttet i det politiske arbeidet. Det er en utfordring at mange samfunnsgrupper er svakere representert i lokale

folkevalgte organer enn deres andel skulle tilsi.

Forskning om kommunestørrelsens betydning for ulike sider av lokaldemokrati og selvstyre viser at det er forskjeller mellom kommuner, men at trekk ved befolkningen betyr mer enn kommune-størrelsen. Det er mulig å oppnå gode resultater i både små og store kommuner, men de har ulike typer demokratiske kvaliteter.

Demokratisk praksis i kommunene

Alle kommunene i Knutepunktet praktiserer og har lange tradisjoner for at næringsliv, organisasjoner, institusjoner og velforeninger bidrar til å fremme synspunkter fra innbyggerne i kommunens plan- og utviklingsarbeid. Songdalen har for eksempel fått europeisk demokratipris i 2014 (vedlegg 3)

Dialogen med innbyggerne skjer gjennom dialogmøter og åpne folkemøter ute i de ulike kommunesentra, grendelag og bydeler. Dette er særlig knyttet til plan- og utviklingsoppgaver. Birkenes og Iveland har i tillegg lang tradisjon med bruk av folkemøter for å få fram synspunkter fra befolkningen også i andre viktige samfunns-spørsmål. Kristiansand gjennomfører årlige møter med bydelene for å få bedre kontakt med innbyggerne og organisasjoner, og har avsatt egne personalressurser for å ivareta barns medvirkning i planarbeid og dialog med kommunes flerkulturelle befolkning. I tillegg til å ha nedsatt ulike råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, eldreråd og ungdomsråd, har kommunene god kommunikasjon med frivillige.

Politisk nivå og/ eller administrasjonen i kommunene har jevnlig møter med lokale næringsforeninger eller bransjevise møter, og gjennomfører flere årlige bedriftsbesøk i sine kommuner.

Alle kommunene har også tilrettelagt for at innbyggerne kan møte politikerne og ordførere på faste dager eller tidspunkt. Kommunene opplever at det er innarbeidet god praksis for at innbyggerne tar direkte kontakt med politikere i aktuelle saker.

Ombudsrollen oppleves å fungere godt. I de mindre kommunene har ordfører en sentral ombudsrolle.

Organisasjonskulturen i en kommune vil også kunne spille inn på hvordan praktisk politisk virksomhet utøves.

Kommunedelsdemokrati - nærdemokrati

Nærdemokratiske ordninger er først og fremst begrunnet med politiske argumenter som innflytelse, lokal identitet, lokal mobilisering og effektivitet. Kommunedelsdemokrati er også kalt bydelsdemokrati og innebærer at kommunene deles inn i mindre geografiske områder som får nærmere spesifiserte oppgaver og ansvarsområder. Det finnes i hovedsak to typer: grendeutvalg eller nærmiljøutvalg er ofte rådgivende basert på sivilsamfunnets og foreningslivets ressurser, eller kommunedelsordninger med delegert administrativt og politisk ansvar og myndighet og ressurser fra kommunen (Kommuneloven § 12).

NIBR har laget en oversikt over typer underkommunale geografiske enheter:

Nærdemokratiorgan (strukturert relasjon med kommunene)	
1. Foreningsbasert lokalutvalgsmodell arena for sivilsamfunnet innenfor bestemte geografiske områder)	2. Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar (et ytre ledd av kommunen)
Grendeutvalg, lokalsamfunnsutvalg, utviklingslag	Kommunedeler/bydeler
Funksjon: • Informasjon • Initiativ • Diskusjonsfora • Link mellom folkelig engasjement og representative organer • Felleskap - og identitetskapende	Funksjon: • Delegert ansvar for budsjett eller tjenester • En viss beslutningskompetanse

Oversikt over typer underkommunale geografiske enheter
(Kilde: NIBR 2013:4)

Nærdemokratiordninger kan bedre innbyggernes mulighet til å få politikere i tale og sikre innspill fra ulike deler av kommunen. Forskning viser at skal dette lykkes, må det være god kobling mellom nærdemokratiet og kommunedemokratiet

Ved kommunesammenslåinger kan nærdemokratiordninger fungere som en måte å bevare gammel lokalsamfunnsidentitet på, men de kan også bidra til å opprettholde eventuell motstand mot sammenslåing. Opprettholdelse av gamle sogne- eller kommunemønster kan også hindre

integrasjon i den nye kommunen og virke uheldig for den generelle fellesskapsfølelsen i en ny kommune. Samtidig er lokal tilknytning og tilhørighet viktig for å skape engasjement og deltagelse.

Historisk har kommunedelsdemokratiet gjennomgått flere faser. Både Norge, Sverige og Danmark gjennomførte omfattende reformer i kommunestrukturen fra 1950-1970-tallet. Mange bekymret seg for demokratiets levekår i de nye storkommunene, og nærdemokratiordninger ble iverksatt. Både i Sverige og Norge ble det vanlig med rådgivende bydelsutvalg i de største og mellomstore byer.

På 1980 og 90-tallet gjennomførte de største kommunene forsøk med bydelsstyrer eller byråd med mer omfattende desentralisert myndighet og ressurser. Både Stavanger, Trondheim, Bergen og Oslo har erfaringer med ulike kommunedelsdemokrati. Flere kommuner lyktes på kort sikt, men over tid var det mange som ikke opplevde ordningene som meningsfulle nok. Mange av de mellomstore byene la ned sine ordninger utover 1990-tallet. Bergen la ned bydelene få år etter at de var innført, mest fordi kommuneøkonomien ikke kom under kontroll. Trondheim la ned sine bydelsråd i 2000. I Oslo og de største svenske byene består bydelsordningene fortsatt, med omfattende desentralisering. (vedlegg 4)

Lokalt hadde Kristiansand fra 1997 en tverr-sektoriell administrativ bydelsgruppe for hver av de fire bydelene Vågsbygd, Sentrum, Lund og Randesund/Tveit, ledet av helse- og sosialsektorens bydelssjefer. Målet var å stimulere til økt deltakelse blant innbyggerne og til bedre samarbeid internt i kommunen. Bydelsgruppene fungerte som kommunens ansikt utad i en rekke saker, initierte flere lokalsamfunnsprosjekt og fordelte hvert år cirka. kr.1,1 mill. til nærmiljøtiltak til velforeninger og andre organisasjoner. I 2003 ble bydelsgruppene lagt ned i sin gamle form, som en konsekvens av ny organisering (Delegasjonsprosjektet).

I dag har Kristiansand to bydelssentre som i innhold kan sammenlignes med kommunesentrene i nabokommunene. Det mest utbygde, i Vågsbygd, tilbyr kommunale tjenester som samfunnshus, svømmehall og kontor for fritidsetaten, lokalt bibliotek og svømmehall, i tillegg til ulike helse- og sosialtjenester som er delt i øst og vest.

Utfordringer og muligheter i ny kommune

En drøfting av utstrakt delegert myndighet, til administrative eller politiske nærdemokratiordninger vil være avhengig av hvilke kommuner som ønsker å slå seg sammen, størrelsen på ny kommune og en vurdering av gevinsten ved ny kommunestruktur.

I en ny sammenslått kommune vil ulike opplevelse av tilhørighet, sentralisering av makt og forhold til størrelse være utfordringer som må håndteres. En av hovedutfordringene er å opprettholde lokalt engasjement og videreutvikle det i en tid med sterk endring og i en eventuell ny kommunestruktur.

For stor nærhet kan føre til altfor tette miljøer, som kan stenge for nødvendig åpenhet når de beste beslutningene skal belyses og fattes. I motsatt ende utgjør det omfangsrike interkommunale samarbeidet som kommunene i Knutepunktet inngår i en potensiell demokratisk utfordring.

Mangel på åpenhet og innsyn gir utfordringer når det gjelder styring og politisk kontroll og utøvelse.

I følge ekspertutvalget er utfordringen at de minste kommunene, som har det største behovet for interkommunalt samarbeid, også har minst kapasitet og kompetanse til å håndtere formelle samarbeid. De mener det er bred enighet om at omfanget av interkommunalt samarbeid er stort, og har vært økende. Utvalget oppfatter at interkommunalt samarbeid er av et slikt omfang at det utgjør en potensiell demokratisk utfordring, særlig for de minste kommunene.

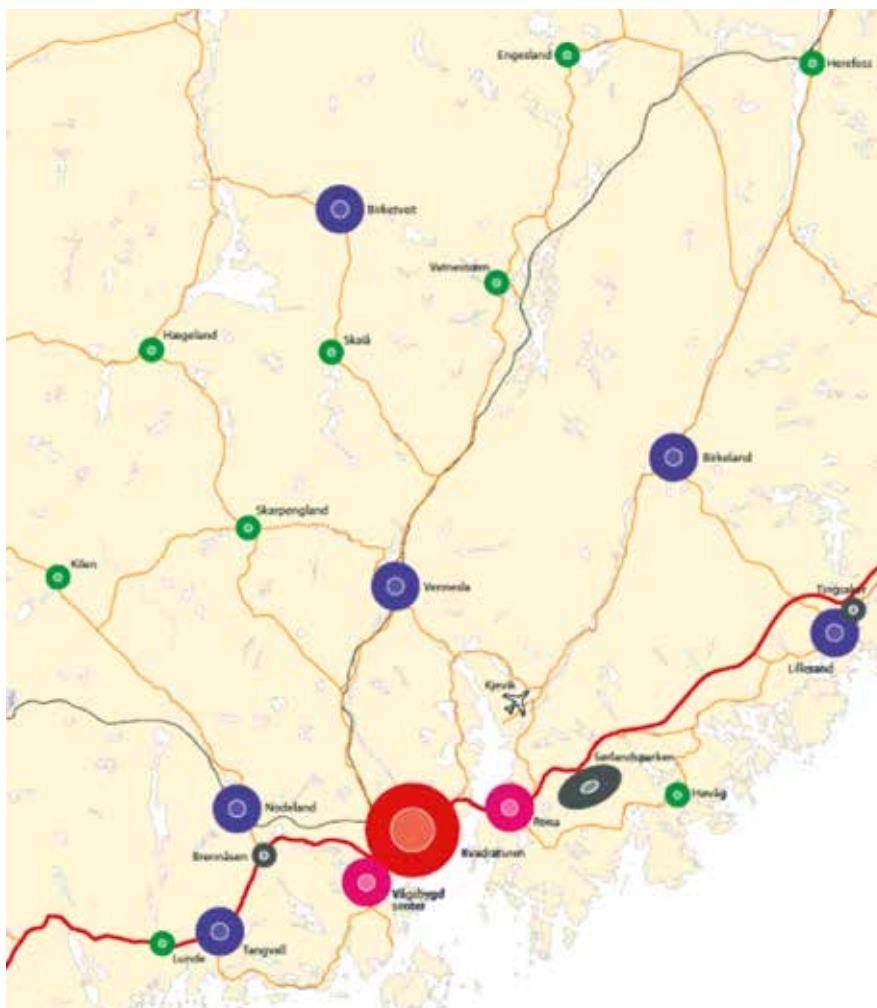
Bildet er ikke entydig. Forskningen har noe ulike konklusjoner omkring interkommunalt samarbeid og demokrati. I en diskusjon om kommunesammenslåing og demokratiets vilkår i en ny kommune, vil gode erfaringer fra samarbeidet i knutepunktet og trekk ved kommunenes demokratiske praksis måtte vektlegges. Lang erfaring fra interkommunalt samarbeid vil også gi gode føringer for hvilke tjenester dette kan gjelde.

Vesentlige avveininger er muligheten til å oppnå effektive og robuste tjenester, bedre forvaltning av felles politikk for næringsutvikling, areal- og transportplanlegging og hva som vil gi en god demokratisk modell for de enkelte lokalområder i ny kommune.

I vurderingen av lokal oppgaveutførelse må nærhet til bruker, kunnskap og kjennskap til nærmiljø samt samarbeid med lokale samarbeidspartnere vektlegges. I vurderingen av hvilke oppgaver som bør utføres sentralt, vil faktorer som spisskompetanse, spesialiserte tjenester og sterke fagmiljø vektlegges. Behovet for ensartet og lik utførelse og behandling av de gitte oppgavene er viktig. Nærheten til enkelte samarbeidspartene kan også ivaretas gjennom en mer systematisk kontakt med samarbeidsaktørene, og behøver ikke å bety manglende nærhet. Tvert i mot viser forskning at dette kan gi bedre tjenester. Uavhengig av hvilke oppgaver som sentraliseres eller desentraliseres, vil en tredje dimensjon være geografisk plassering (utredning om felles barnevern i Knutepunkt Sørlandet).

Etablering av brukerråd kan vurderes for å sikre kvalitet i tjenestene. I arbeidet med analyser av dagens og fremtidens tjenestetilbud i ulike modeller er det gjort vurderinger av hvilke tjenester som med fordel kan leveres lokalt eller tilbys lokalt til hele den nye foreslåtte kommunen.

Felles regional plan for Kristiansandsregionen kan være et utgangspunkt for vurderingen knyttet til fremtidig plassering av ulike funksjoner. Planen har vedtatt, drøfter og synliggjør senterstrukturen i alle kommunene samlet sett.



Senterstruktur:

Landsdelssenter:	Kvadraturen (og kommunesenter)
Kommunesentre:	Tangvall, Nodeland, Vennesla, Birketveit, Birkeland, Lillesand
Bydelssentre i Kristiansand:	Vågsbygd, Rona (og Kvadraturen)
Lokalsentre:	Flekkerøy, Voie, Hellemyr, Tinnheia, Justvik, Søm, Hånes, Hamresanden, Vigeland, Lund, Grim, Dvergnes
Bygdesentre:	Lunde, Kilen, Hægeland, Skarpengland, Skaiå, Vatnestrøm, Engesland, Herefoss, Hovåg
Regional handelspark:	Sørlandsparken
Andre områder for handel:	Tingsaker (Lillesand), Brennaasen (Songdalen)

Bydelssentrene i Kristiansand skal gi et variert handels- og servicetilbud som i innhold kan sammenlignes med kommunesentrene i nabokommunene, og har en strategisk rolle i metrosystemet. I tillegg har Kristiansand med et lavere senternivå, områdesenter og nærsenter. Områdesentrene er sosiale møteplasser i boligområdene, med nærbutikk og offentlig og privat tjenesteyting noe tilsvarende bygdesentrene i nabokommunene. Samlokalisering med skole, barnehage, bydelshus og idrettsanlegg skal tilstrebes for å oppnå synergieffekter

6. Valg av utredningsmodeller

6.1 AKTUELLE MODELLER OG PRINSIPPER FOR AVGRENŚING

Når sju kommuner skal utrede mulige sammen-slåingsmodeller er det behov for avgrensinger. Når det i tillegg også er tenkelig med sammenslåing med kommuner utenfor Knutepunkt Sørlandet, må det fortas strenge prioriteringer av modeller som skal utredes.

Mandatet for utredningen sier at det skal bli utredet modeller som dekker knutepunkt-kommunenes ulike utfordringer og behov. På den ene siden de enkelte kommunenes ansvar som tjenesteyter og samfunnsaktør for sine innbyggere, på den andre siden modeller som ivaretar kommunens rolle som felles bo-, arbeids- og service-organisasjon, og som en vurderer kan være robuste nok som sterk motor for utvikling på Agder i fremtiden.

Et nullalternativ måtte utredes, det vil si at dagens grenser legges til grunn. Det er viktig å være klar over at denne modellen også vil føre til store endringer. Kommune-Norge vil endre seg, opp-gavene som kommunene skal løse vil endre seg, og knutepunktsamarbeidet vil endres over tid. Det ble også klart at sammenslåing av alle kommunene i Kristiansandsregionen må utredes.

Søgne og Songdalen har i sin behandling bedt om at to modeller blir sett særskilt på. Det er en modell med Søgne og Songdalen og en som om-fatter Søgne, Songdalen og Kristiansand. (Felles formannskapsmøte mellom Søgne og Songdalen 17.9.14)

Ved å gjøre den enkle begrensningen at kommuner som slår seg sammen må grense til hverandre, blir antall mulige modeller vesentlig redusert. Det er også valgt ikke å utrede modeller hvor kommuner utenfor knutepunktet inngår. Unntaket er Grimstad. Etter innspill fra ordførerne i Lillesand og Birkenes vedtok styret i Knutepunktet at Grimstad + Lillesand + Birkenes skulle utredes. Grimstad hadde ingen motforestilling mot en slik

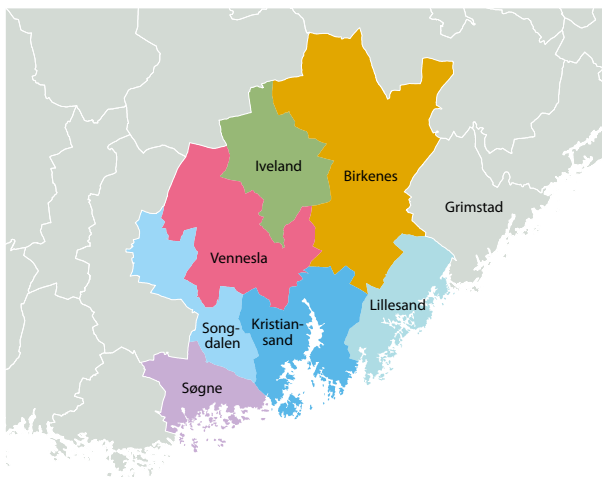
utredning, og tar med dette alternativet i sin utredning. Ved å gjøre disse begrensningene blir antallet modeller redusert til under 20.

I ekspertutvalgets rapport blir det anbefalt at kommuner bør ha en minstestørrelse for å løse framtidige oppgaver. Stortingsmeldingen om nye oppgaver til kommunene setter ikke krav om minstestørrelser. Utredningsgruppen har likevel valgt å legge dette til grunn, fordi dette anses som naturlige terskler for kommunene i Knutepunktet. Politisk sak om felles utredning viser også til varianter av 1+1 eller 1+2 som aktuelle modeller. Det er derfor også valgt ikke å utrede modeller hvor en kommune står utenfor. Unntaket her er Kristiansand, som er stor nok til å inngå alene i denne sammenheng.

Øvrige kombinasjoner som skal utredes er valgt med hovedvekt på hvordan modellen vil svare på mandatets kriterier *utviklingsperspektivet*, *tjenesteperspektivet* og *demokratiperspektivet*. Modellene er prinsipielle. Det er valgt ulike case av sammenstillinger, men disse variantene er ikke uttømmende. I det ligger at en for eksempel ikke vurderer alle mulige varianter av kommuner som består av to sammenslåtte kommuner. Politisk vedtak i kommunene om utredningsmodeller er også lagt til grunn.

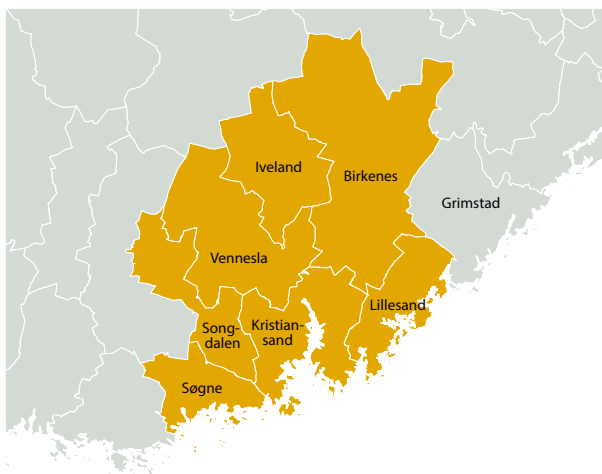
6.2 PRINSIPIELLE UTREDNINGSMODELLER

Utredningsgruppen ble i felleskap enige om å velge ut fem prinsipielle hovedmodeller for videre utredning. Disse er senere forankret i rådmannsutvalget og styret i Knutepunkt Sørlandet:

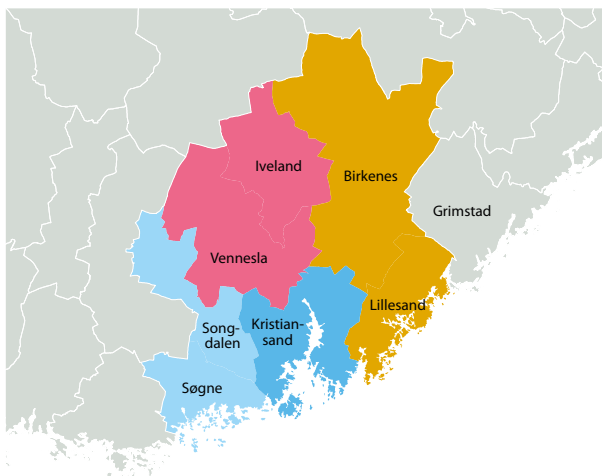


1. *Dagens grenser.*

Null-alternativet, der alle kommuner har opprinnelige grenser, men med endrede rammevilkår i 2020



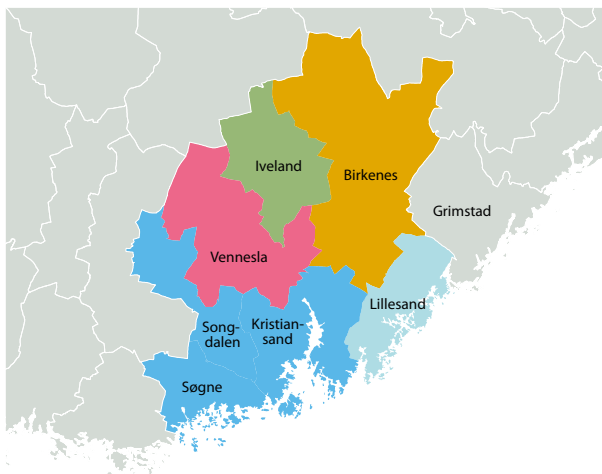
2. *Alle 7 knutepunktkommuner* slår seg sammen til en storkommune.



3. *Alle over 15 000*

3 nye sammenslåtte kommuner over 15 000 og Kristiansand med opprinnelige grenser (se modell 1).

- 3.a Songdalen + Søgne
- 3.b Iveland + Vennesla
- 3.c Lillesand + Birkenes

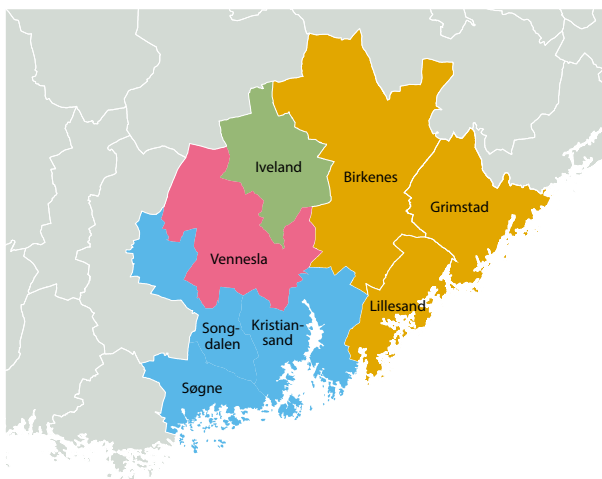


4. *En over 100 000*

Modellen viser en mulig sammenslutning som gir en stor kommune med over 100 000 innbyggere. Modellen som omfatter Grimstad kommune drøftes også her. Denne modellen drøfter ikke Vennesla og Iveland (se modell 1 eller 3).

4.a

Kristiansand, Søgne og Songdalen. Modellen omfatter tre tett integrerte kommuner mot vest med felles utfordringsbilde.



4.b

Grimstad, Lillesand og Birkenes.



5. Kyst + Innland

Modellen viser Kristiansandsregionen med to store kommuner. Den viser en mulig sammenslåing av kommunene Søgne, Kristiansand og Lillesand til en kystkommune, og kommunene Songdalen, Vennesla, Iveland og Birkenes til en innlandskommune. Kyst-innlandsmodellen er valgt for å belyse mulige forskjeller mellom utfordrings- og mulighetsbildet til kyst- og innlandskommunene. Modellen er ikke valgt fordi den vurderes som svært sannsynlig, men den gir grunnlag for refleksjon om muligheter og begrensinger for utvikling av Kristiansandsregionen.

5.a

Kystkommunen (Søgne+ Kristiansand+ Lillesand)

5.b

Innlandskommunen (Songdalen+ Vennesla+ Iveland +Birkeland)

6.3 EVENTUELLE GRENSEJUSTERINGER

Avhengig av hvilken kommunestruktur som velges i Kristiansandsregionen, og hvordan kommunene omkring velger å slå seg sammen, kan det være hensiktsmessig å foreta grensejusteringer. Slike grensejusteringer vil sannsynligvis omfatte relativt få personer og det er ikke funnet plass til å drøfte dette innenfor rammen av denne rapporten.

7. Kriterier for analyse av ulike alternativer

7.1 UTREDNINGSKRITERIER OG MÅL FOR NY KOMMUNE

Utredningen skal på et faglig grunnlag kartlegge og analysere de fremtidige konsekvensene for innbyggere, de ansatte og andre interessenter ved alternative kommunesammenslutninger. Utredningen skal analysere konsekvensene ved de ulike alternativene ut fra kriteriene i ekspertutvalgets rapport.

Sentralt her er om kommunen er rustet til å gi innbyggerne best mulig tjenester på kort og lang sikt. I dette inngår om ny kommunemodell er robust nok til å gi kommunen makt og myndighet til å møte morgendagens utfordringer, legge til rette for vekst og verdiskaping i regionen, samt stadig økte forventninger fra innbyggerne. Samtidig må alternativet og den modellen som den nye/ de nye kommunene inngår i, kunne ivareta knutepunkt-kommunens rolle som konkurransedyktig byregion og sin regionale rolle for Agder.

Mål

- Kommunen er rustet til å gi best mulige tjenester til sine innbyggere på kort og lang sikt
- Kommunen er utviklet som et funksjonelt og demokratisk samfunnsutviklingsområde for sine innbyggere.
- Kristiansandsregionen er styrket som konkurransedyktig byregion og har en sentral rolle for utvikling og vekst på Agder.

Utredningskriterier

Utredningen drøftes opp mot de tre hovedkriteriene som ligger til grunn for utsiling og valg av de prinsipielle utredningsmodellene gjort rede for i kapittel 6. Disse er underbygget med kriteriene fra ekspertutvalgets rapport i tillegg til kriterier som er spesielt relevante for kommunene i Knutepunktet basert på utfordringsbildet i kapittel 3:

Om kommunen er rustet til å gi innbyggerne best mulig tjenester på kort og lang sikt

- tilstrekkelig kapasitet – fremtidig behov for del av interkommunalt samarbeid/selskaper for å utføre tjenester
- relevant kompetanse
- effektiv tjenesteproduksjon
- bred oppgaveportefølje fra staten
- innovasjonskraft
- nærhet til brukerne
- tilstrekkelig distanse innen myndighetsutøvelse

Om kommunen er et funksjonelt samfunnsutviklingsområde

- felles bo-, service- og arbeidsmarked, pendling, arbeidsplassdekning,
- tilrettelegging for vekst og næringsutvikling
- klima og miljø, samordnet areal- og transport
- naturlig geografisk tjenestoområde
- levekårsutvikling på utsatte områder
- samordnet forvaltningspraksis for gitte felles ansvarsområder/interesser
- behov for infrastruktur og harmonisering

Kommunen som demokratisk arena; politisk styringskapasitet, identitet og tilgjengelighet for innbyggerne

- tilstrekkelig distanse
- høy grad av politisk deltagelse
- lokal politisk styring – redusert behov for interkommunalt samarbeid
- lokal identitet
- alternative deltakelsesformer
- mulighet for kommunedelsorganisering-delegering

Kommunens økonomiske utvikling

- økonomisk soliditet
 - mulighet for kostnadseffektiv tjenesteproduksjon – stordriftsulemper
 - formue, gjeldsnivå og fremtidige investeringer
 - kommunale avgifter og andre inntekter
 - spesielle forhold som eiendomsskatt, eierandeler Agder Energi

- statlig rammestyring – mulighet for delegering av oppgaver til kommunen
- effekter på overføringer gjennom nytt kommunalt inntektssystem
- kraftinntekter, eierskap og utbytte fra Agder Energi
- omstillingskostnader

Kommunens regional rolle - konkurransedyktig byregion som bidrar til vekst og verdiskapning i hele landsdelen

- nasjonal og regional rolle
 - mulighet for å være pilot/ nyskapende på spesifikke tjenestoområder
 - påvirkningskraft/ tyngde på nasjonalt nivå
- utvikling i andre regioner- muligheten til å være med i nasjonale nettverk/ programmer
- tilrettelegger for regionalt næringsliv og kompetansemiljøer
- attraktivitet for vekst og attraktiv arbeidskraft

7.2 VURDERING OG ANALYSE AV MODELLENE

Det er laget en felles mal for vurdering av alle modellene:

- Hver modell med tilhørende delmodeller beskrives med kart og en kort tekst, samt gjennomgående nøkkeltall.
- Det er gjort en oppsummerende vurdering og av styrker og svakheter i 2020 og muligheter og trusler i 2040, basert på gjennomført SWOT, utfordringsbildet og mål og kriterier for analysen.

For å kunne gjøre en særlig vurdering av tjenestetilbudet og kommunens myndighetsutøvelse er det utarbeidet en felles mal for de viktigste kommunale tjenestene basert på KOSTRA som grunnlag for swot-analysene.

Analysen av kommunens regionale rolle og konkurransedyktig byregion gjøres i to trinn. De enkelte delmodellene i de valgte fem prinsipielle modellene for regionen drøftes for seg. I tillegg drøftes delmodellene samlet som prinsipiell modell for Knutepunktet i oppsummeringen. Formålet er å se hva konsekvensene for «ny kommune» og Kristiansandsregionen samlet sett blir for regionen når «nye kommuner» inngår som del av den prinsipielle samlede modellen for Knutepunkt Sørlandet. Den siste vurderingen inngår i oppsummeringskapitlet 10.2 Modellenes regionale rolle.

7.3 NØKKELTALL

Dette er de gjennomgående nøkkeltall som er brukt på alle modellene. Flere tall og mer statistikk finnes i vedlegg 5 (statistikkheftet) og 6 (økonomi).

Nøkkeltall:	Forklaring:
Areal	Areal km ²
Befolkningsutvikling	Faktiske tall pr 2015. Framskrivning basert på SSB mmmm-alternativ
Vekst andel eldre > 80 år	Framskrivning basert på SSB mmmm-alternativ
Arbeidskraftbehov	Arbeidskraftbehov innen pleie- og omsorg, grunnskole og barnehage. Årsverk pr 1000 innbyggere. Basert på dagens bemanningsnorm. Framskrivning basert på SSB mmmm-alternativ
Arbeidskraft-erstatningsrate	Andel 10–19 år/andel 55–64 år. Framskrivning basert på SSB mmmm-alternativ. En positiv rate større enn 100 % betyr at flere er på vei inn i arbeidsmarkedet enn på vei ut.
Utdanningsnivå	Andel høyere utdanning universitet/høyskole kort + lang 2013
Arbeidspendling til Kristiansand	Andel av arbeidstakere bosatt i kommunen som pendler til Kristiansand
Netto lånegjeld i fht. driftsinntekter	Forholdet mellom netto lånegjeld og brutto driftsinntekter
Disposisjonsfond pr. innbygger	Hentet fra nykommune.no/SSB 2013 kroner pr innbygger
Engangs reformstønad	Andel høyere utdanning universitet/høyskole kort + lang 2013
Inndelingstilskudd	Tilskudd til sammenslåtte kommuner som erstatning for basistilskudd i 20 år. Mill. kr.

8. Økonomiske konsekvenser av kommunesammenslutning

Dette kapittelet omhandler oppsummeringen av en mer detaljert analyse av de økonomiske konsekvensene som finnes i vedlegg 6.

I mange tilfeller vil en kommunesammenslutning bety summen av de sammenslåtte kommunene. En ny kommune vil overta gjeld og formue fra de sammenslåtte kommunene. Forskjeller i skatter og avgifter vil medføre at noen innbyggere vil betale mer, mens andre vil betale mindre, gitt samme samlet inntekt.

Inntektssystemet

I noen tilfeller vil en kommunesammenslutning få andre effekter enn summen av de sammenslåtte kommunene. Dette gjelder spesielt inntektssystemet til kommunene. Kommunene får rammetilskudd fra staten for å utføre sine lovpålagte oppgaver. Rammetilskuddet er innrettet slik at det tar hensyn til forskjeller i utgiftsbehov i kommunene og kompenserer delvis for forskjeller i skatteinntekter mellom dem.

Analysen viser at alle modellene med sammenslutninger vil gi økte inntekter på grunn av økt utgiftsutjevning, mens modellene som gjør at

skatteinntektene øker, medfører reduksjon av et tilskudd som kommuner med skatteinntekter på mindre 90 % av landsgjennomsnittet mottar.

Inndelingstilskuddet er en årlig kompensasjon for bortfall av basistilskudd ved kommunesammenslutning. Denne kompensasjonen beholder kommunene i 20 år med en gradvis nedtrapping de 5 siste årene. Småkommunetilskuddet gis til kommuner under 3 200 innbyggere. Det er kun Iveland som mottar tilskuddet i dag. Småkommunetilskuddet inngår i inndelingstilskuddet i de modellene Iveland er en del av.

I de tilfeller Kristiansand slår seg sammen med andre kommuner og blir større enn 100 000 innbyggere, vil den nye kommunen få storbytilskudd ut fra dagens regelverk. Dette utgjør mellom 37–48 mill. kr. pr år, avhengig av antall innbyggere. De årlige virkningene av inntektsutjevningen og utgiftsutjevningen i inntektssystemet er beregnet gjennom KS sin modell. Usikkerhet for noen indikatorer gjør at beregningen ikke er helt korrekt.

I tabellene nedenfor oppsummeres de årlige endringene som følge av inntektssystemet:

1000 kr	Lillesand + Birkenes	Vennesla + Iveland	Søgne + Songdalen	Kristiansand + Søgne + Songdalen
Inndelingstilskudd	12 837	18 312	12 837	25 674
Storbytilskudd				37 859
Småkommunetilskudd		-5 475		
Inntektsutjevning	-4 105	0	-474	-9 615
Utgiftsutjevning	1 181	539	1 403	8 954

1000 kr	Lillesand + Birkenes + Grimstad	Kristiansand + Søgne + Lillesand	Birkenes + Iveland + Vennesla + Songdalen	Kristiansand + Søgne + Lillesand + Birkenes + Vennesla + Iveland
Inndelingstilskudd	25 674	25 674	43 986	82 497
Storbytilskudd			39 296	48 957
Småkommunetilskudd			-5 475	-5 475
Inntektsutjevning	-7 184		-244	-40 220
Utgiftsutjevning	4 343	9 794	3 637	24 628

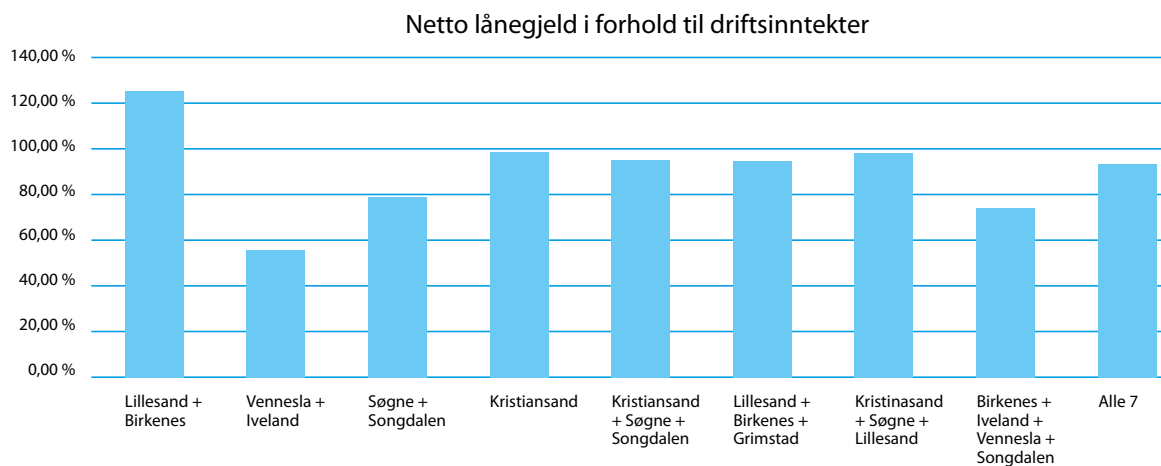
Reformstøtte

De sammenslåtte kommunene vil motta en engangs reformstøtte. Denne varierer fra 40 mill. til 95 mill. kroner, avhengig av hvor mange kommuner som slår seg sammen og innbyggertall i den nye kommunen. Kommunene vil også få et inndelings-tilskudd som kompensasjon for bortfall av basis-tilskuddet hver av de sammenslåtte kommunene mottok gjennom inntektssystemet. Dette tilskuddet innebærer ingen økning totalt sett, og man får beholde det i 20 år, hvorav tilskuddet trappes gradvis ned de 5 siste årene.

1000 kr	Engangs- + reformstøtte
Lillesand + Birkenes	40 000
Vennesla + Iveland	40 000
Søgne + Songdalen	40 000
Kristiansand + Lillesand + Birkenes	75 000
Kristiansand + Søgne + Songdalen	75 000
Lillesand + Birkenes + Grimstad	60 000
Kristiansand + Søgne + Lillesand	75 000
Birkenes + Iveland + Vennesla + Songdalen	65 000
Alle 7 knutepunktkommuner	95 000

Gjeld og formue

Gjeld og formue er viktig for fremtidig økonomisk handlingsrom i kommunene. Det er stor forskjell mellom kommunene når det gjelder netto lånegjeld og formue i form av disposisjonsfond. Renter og avdrag på lånegjeld er ikke en del av inntektssystemet til kommunene. En sammenslått kommune overtar gjeld og formue fra de gamle kommunene. Fremtidig investeringsbehov vil også ha innvirkning på det økonomiske handlingsrommet.



Arbeidsgiveravgift

Iveland har i dag lavere arbeidsgiveravgift enn de andre kommunene, som et distriktpolitisk virkemiddel. Utredningen viser at bedriftene i Iveland kan beholde lav arbeidsgiveravgift i en sammenslått kommune frem til neste revisjon med virkning fra og med 1. januar 2021. I neste revisjon vil alle sammenslåtte kommuner i en ny kommune bli behandlet som én kommune. Det innebærer at den lavere arbeidsgiveravgiften sannsynligvis bortfaller fra 2021.

Kraftinntekter

Kommunene i Knutepunkt Sørlandet eier cirka 15 % av aksjene i Agder Energi AS og tok i 2014 ut et utbytte på 103 mill. kr. En ny kommune vil overta aksjene og dermed utbytte tilsvarende summen tilført de sammenslåtte kommunene.

Noen av kommunene har også andre kraftinntekter, som konsesjonskraft. Hvis deler av denne inntekten tilfaller fylkeskommunen i dag, vil en sammenslått kommune kunne få en større andel av denne inntekten og det vil skje en omfordeling mellom fylkeskommune og kraftkommune.

Eiendomsskatt og kommunale avgifter

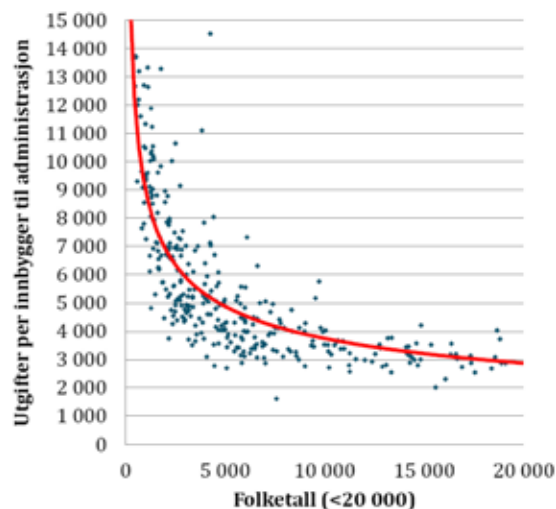
Alle kommunene har innført eiendomsskatt. Iveland har kun eiendomsskatt på verker og bruk, og ikke på bolig og fritidseiendom. Eiendomsskatten er ulikt innrettet i de forskjellige kommunene. Det er forskjellig takstgrunnlag, bunnfradrag, reduksjonsfaktor og promillesats. I en ny kommune må politikerne ta stilling til disse faktorene. Etter en overgangsperiode på 1–2 år må alle eiendommer i den nye kommunen behandles likt. Det betyr at gitt samme inntektsnivå fra eiendomsskatten vil noen innbyggere betale mer og andre vil betale mindre enn i dag.

Det samme gjelder kommunale avgifter og gebyrer. Det er forskjell mellom kommunene, og ved sammenslutning vil det bety at noen må betale mer og andre mindre, avhengig av nivået i den gamle kommunen.

Effektiviseringspotensial, stordriftsulemper og omstillingskostnader

Effektiviseringspotensialet ved kommunesammenslutninger er ikke hovedfokus i reformen. Potensialet for effektivisering ligger i struktur og drift innen de store sektorene som skole, barnehage, pleie og omsorg, teknisk sektor. Vedlegget viser et regneeksempel på hvordan en kommunesammenslutning vil gi effektivisering innen administrasjon og styring ved at den nye kommunen blir like effektiv som den største av de sammenslåtte kommunene. Beregningen viser at det er mulig å effektivisere mellom 8–53 mill. kr. i de ulike modellene.

Ved større kommuner kan man få stordriftsulemper ved for eksempel lengre avstander og beslutningsveier, mer byråkrati og at spesialisering gir økt sårbarhet.



Det er omstillingskostnader knyttet til kommunesammenslutning. Dette dreier seg om

- Personalpolitiske kostnader (reisekostnader, økt lønn, pensjonskostnader, kompetanseutvikling)
- Harmonisering av fagsystemer
- Kompetanseutvikling og kulturbygging
- Produksjonstap (tidsbruk, mindre effektivitet)
- Prosjektledelse/Utredning
- Uro i organisasjonen
- Fokus vekk fra kjernevirksomheten
 - ikke tid til utvikling

9. Analyse av de enkelte modellene

Modellene oppsummeres i kapittel 10. Der drøftes også modellenes regionale rolle.

9.1 DAGENS GRENSER

– MED ENDREDE FORUTSETNINGER

Dette alternativet forutsetter at ingen kommuner slår seg sammen, Kristiansandsregionen består fortsatt av 7 kommuner, men kommunene må forholde seg til nye rammevilkår som følge av gjennomført kommunereform i 2020. Analysene av modellen er gjort uten at en kan kjenne til hvordan fylkesstruktur og kommunestruktur blir ellers på Agder og i landet.

Lillesand (i 2020 med dagens grenser)

Lillesand er en kystkommune med lange tradisjoner innen handel og sjøfart. Med dagens grenser vil kommunen i 2020 ha ca. 11 000 innbyggere.



	2015	2020	2030	2040
Areal	190,36			
Befolkningsutvikling	10 340	10 955	12 436	13 456
Vekst andel eldre > 80 år	379	8 %	87 %	141 %
Arbeidskraftbehov	101	104,5		120
Arbeidserstatningsrate	103 %	105 %	110 %	113 %
Utdanningsnivå	30,3 %			
Utpendling til Kristiansand	31 %			
Netto lånegjeld i fht. driftsinntekter	132,4 %			
Disposisjonsfond pr innb.	2 000			

Tjenester

Lillesand vil i 2020 fortsatt ha en nærhet til innbyggerne, som vil oppleve tjenester med korte beslutningsveier. Generelt vil imidlertid små forhold også kunne innebære utfordringer knyttet til tilstrekkelig distanse i myndighetsutøvelsen.

Kommunen vil på kort sikt levere relativt gode basistjenester, gitt dagens krav til tjenesteleveranser og dagens muligheter til interkommunalt samarbeid. Det er i dag et lite, men fleksibelt fagmiljø med god generalistkompetanse.

Fagmiljøet er sårbart med hensyn til uforutsette hendelser som sykdom og turnover, og vil ha enda færre ressurser til videreutvikling av tjenesten. Det stilles derfor spørsmål om Lillesand i et lengre perspektiv vil ha tilstrekkelig kapasitet, både faglig og administrativt, for å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Det vil være utfordrende for kommunen å skaffe, beholde og opparbeide den nødvendige spesialistkompetansen som kreves for å håndtere nye og kompliserte oppgaver. Kommunen må utvide/øke bruken av interkommunalt samarbeid for å kunne levere gode nok tjenester og for å tilfredsstille innbyggernes krav og forventninger. Eksempelvis vil det bli økende krav til spesialkompetanse innen barnehage, skole, PPT, barnevern, helse- og omsorg og teknisk sektor. Lillesand vil i 2020 med dagens kommunegrenser ha stor utfordring med å mestre nye oppgaver overført fra helseforetak og statlig sektor.

Samfunnsutvikling

Lillesand vil i 2020 med sin sentrale beliggenhet fortsatt være en kommune i vekst. Lillesand er en del av Kristiansandsregionens naturlige bo- og arbeidsmarkedsregion, med cirka 30 % pendling til Kristiansand, mens 10 prosent pendler til Arendal/Grimstad. Lillesand har sommerbystatus.

E-18 -traseen legger til rette for næringsutvikling, bosetting og arbeidspendling. Kommunen har flere attraktive, sentralt beliggende industriområder med en stor tomte- og arealreserve som

står klare for utbygging og etablering. Kommunen har svært god teknisk infrastruktur, spesielt innenfor vann og avløp. For å sikre en mest mulig helhetlig, regional og funksjonell samfunnsutvikling, særlig innen areal og transportområde og felles regional næringsplan, krever dette et godt og bredt interkommunalt samarbeid, herunder at kommunen sørger for tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på dette området.

I forhold til samfunnssikkerhet og beredskap har kommunen god oversikt over sårbarhet og potensiell risiko, herunder mulige tiltak for å forebygge uønskede hendelser. Det vil være behov for interkommunalt samarbeid på enkelte områder.

Lillesand er foregangskommune innen satsing på miljøtilpassede energiløsninger i kommunale bygg. Lillesand satser på kompakt boligbygging som reduserer bilavhengighet og stimulerer til kollektivtransport. Kollektivtilbudet er i 2020 ennå begrenset og ikke tilfredsstillende. Kommunen er aktivt pådriver i forhold til felles interkommunal klimaplan, der kommunene i regionen har felles mål for stabilisering og reduksjon av klimagassutslipp, miljø og samordnet arealbruk og transport.

Det er ikke å forvente at kommunen alene har kapasitet til å arbeide med bærekraftig regional samfunnsutvikling.

Befolkningsveksten, spesielt aldersgruppen 80+ vil øke betydelig, noe som vil forandre økt tjenestebehov. Lillesands innbyggere skårer godt på flere av folkehelseindikatorer sammenlignet med fylket og landet for øvrig, men har spesifikke utfordringer blant annet når det gjelder unge uføre (18–44 år) og psykiske lidelser/plager.

Lokaldemokrati

Lillesand, med sine mange samfunnsengasjerte innbyggere, vil fortsatt ha et aktivt og levende lokaldemokrati med høy politisk deltakelse. På grunn av små forhold vil det fortsatt være utfordringer knyttet til tilstrekkelig distanse mellom innbygger, folkevalg og administrasjon.

Økonomisk soliditet

Kommuneøkonomien er preget av høy gjeld med tilhørende store finansutgifter. Soliditeten i det korte bildet er preget av gjeldsnivået, men på mellomlang/lang sikt representerer investeringer i ferdigregulerte næringsstomter og aksjeverdier betydelige muligheter til vesentlig gjeldsreduksjon.

Kommunens proaktive strategi innen VA gir mindre press på behovet for fremtidige investeringer som kommer for å møte kravet til å oppfylle EUs Vanndirektiv.

Kommunens inntekter fra eiendomsskatten er, sammenlignet med andre kommuner som har innført eiendomsskatt, relativt lave. I praksis betyr dette at en justering av betingelsene knyttet til dette området gir Lillesand et økonomisk inntektspotensial.

Regional rolle for Agder

Lillesand vil i 2020, med sin sentrale beliggenhet, sine gode og attraktive bo- og næringsarealer og gode transportmuligheter, fortsatt være en sentral samarbeidspartner som vil medvirke til vekst og verdiskapning i regionen. Lillesand vil imidlertid fortsatt være avhengig av at omkringliggende kommuner samarbeider om felles planlegging av næringsetableringer/utvikling/infrastruktur. Lillesand alene vil ha begrenset gjennomslagskraft i forhold til den regionale samfunns- og næringsutviklingen. Med dagens grenser i 2020 vil det fortsatt være konkurranse om offentlige og private etableringer mellom nabokommunene.

Birkenes (i 2020 med dagens grenser)

Birkenes er en innlandskommune med stort areal og gode naturressurser. I 2020 vil kommunen ha ca 5550 innbyggere:



	2015	2020	2030	2040
Areal	674,21			
Befolkningsutvikling	5 035	5 541	6 540	7 329
Vekst andel eldre > 80 år	161	-3 %	92 %	126 %
Arbeidskraftbehov	95,1	95,8		104,3
Arbeidskrafstatningsrate	133 %	142 %	129 %	130 %
Utdanningsnivå	21,5 %			
Utpendling til Kristiansand	26 %			
Netto lånegjeld i fht driftsinntekter	107,3 %			
Disposisjonsfond pr innb.	1 000			

Tjenester

Birkenes har etablert samarbeid med nabokommuner på flere områder, noe som gjør at kommunen i dag ivaretar basistjenester på akseptabelt nivå. Det økonomiske handlingsrommet gjør det likevel utfordrende å levere forventede tjenester. Tilfang av nye oppgaver fra staten, uten tilstrekkelig finansiering og begrensede muligheter for kommunalt samarbeid, vil innebære at Birkenes ikke kan ivareta dagens tjenestetilbud.

Små fagmiljøer gjør kommunen sårbar, ikke minst i forhold til forventet økt behov for spesialistkompetanse på enkelte områder. Kapasitet til analyser og utviklingsarbeid er begrenset. I et kortsiktig perspektiv har kommunen god dekning på sykehjemsplasser og kapasitet innen skole og barnehage i forhold til forventet befolkningsutvikling. Kompetansebehovet er den største utfordringen i et fremtidig perspektiv for disse områdene.

Samfunnsutvikling

Lokal identitet og tilhørighet er fremtredende, kulturlivet er rikt og den frivillige innsatsen er betydelig. Frivilling innsats bidrar i stor grad til å gi gode tilbud til innbyggerne på mange områder. Det er også stort engasjement for stedsutvikling og det jobbes med flere utviklingsprosjekter i bygdesentrene. Spredt infrastruktur og store arealer gjør det vanskelig å opprettholde akseptabel kvalitet på infrastruktur, noe som går ut over den lokale samfunnsutviklingen.

Grad av utpendling, spesielt mot Kristiansand, viser at Birkenes er en integrert del av en felles bo- og arbeidsregion. Kommunen har god tilgang på arealer og naturressurser, noe som gir kommunen et godt utgangspunkt for bolig- og næringsutvikling, samt rekreasjonsarealer. Avstander og antall innbyggere gjør det utfordrende å sikre et godt kollektivtilbud. Birkenes er avhengig av samspill i regionen for å bidra til å nå målsettinger om samordnet areal- og transportplanlegging. Også innenfor samfunnssikkerhet og beredskap er kommunen avhengig av samhandling med nabokommunene om planer og felles infrastruktur.

Kommunen har en høy arbeidserstatningsrate, som innebærer at behovet for nye arbeidsplasser vil være stort. Selv om kommunen har en relativt stor grad av egendekning på arbeidsplasser, vil en være avhengig av utvikling i regionen for å dekke etterspørsel etter arbeidsplasser.

Lokaldemokrati

Politikere og administrasjon er lett tilgjengelige for befolkningen. Kommunen har utviklet gode arenaer for innbyggermedvirkning gjennom folkemøter og lignende, som avholdes i alle tre sentre. Det lokale engasjementet er stort. Størrelsen på kommunen gir noen habilitetsutfordringer i enkelte saker. Etablerte samarbeid med nabokommuner bidrar til å svekke kommunestyrets direkte styring av egen tjenesteyting.

Økonomisk soliditet

Kommunens hovedutfordring er høy gjeldsgrad og små økonomiske reserver i form av disposisjonsfond. Dette gjør kommunen sårbar for videre utvikling av kapasitet og kvalitet i tjenestetilbudet.

Regional rolle

Birkenes er en pådriver for å utvikle de lokale steds-kvalitetene. Tilgangen på store naturområder er en viktig kvalitet i friluftslivs-/rekreasjonssammenheng i regionen, og for naturressursbaserte næringer. Kommunen har også et godt utviklet industribasert næringsliv med viktig kompetanse som ikke primært er knyttet til oljeindustri. Kommunen har en sentral rolle innen utvikling av trebaserte næringer.

Kommunen er ikke stor nok alene til å ha en selvstendig rolle i den regionale nærings- og samfunnsutviklingen, og vil være avhengig av Kristiansand som regional motor. Kommunen kan tilby varierte og attraktive boligalternativer.

Kristiansand (i 2020 med dagens grenser)

Kristiansand er fortsatt største kommune og regionhovedstad på Agder, men er sannsynligvis ikke lengre blant de 8-10 største byene i Norge. I 2020 vil Kristiansand ha ca. 93 800 innbyggere:



	2015	2020	2030	2040
Areal	276,16			
Befolkningsutvikling	87 446	93 733	104 424	113 097
Vekst andel eldre > 80 år	350	4 %	49 %	103 %
Arbeidskraftbehov	78,4	78,6		90,6
Arbeidskraftestatningsrate	117 %	112 %	109 %	117 %
Utdanningsnivå	33,3 %			
Andel som ikke pendler ut av Kristiansand	90 %			
Netto lånegjeld i fht. driftsinntekter	96,8 %			
Disposisjonsfond pr innb.	8 000			

Tjenester

Kristiansand er robust nok til å gi sine innbyggere gode basistjenester og vil kunne overta de nye oppgavene i henhold til Stortingsmelding om nye oppgaver. Kommunen kan videreføre god kvalitet på tjenestetilbudet og spisskompetanse på spesialiserte tjenester, men vil gå glipp av læringseffekten av ny kommunereform og synergieffekten fra nabokommunene i en slik reform.

På lang sikt er det usikkert om kommunen er stor nok for å opprettholde bredden i interessante arbeidsplasser. Dette gir et svakere utviklingsperspektiv. Det er sannsynlig at kommunen ikke lenger er en av de største kommunene og dermed vil tilgangen til nasjonale utviklingsprosjekter kunne bli vanskeligere. En trussel på lang sikt kan bli utfordringer knyttet til rekruttering av spesiell kompetanse. Kommunen imøtekommer ikke statens vilkår for å kunne overta ansvar for kollektivtrafikken, da staten kun vurderer å overlate denne oppgaven til kommuner som omfatter et naturlig felles bo- og arbeidsmarked.

Samfunnsutvikling

Kommunen har tilstrekkelig kapasitet og bred nok kompetanse til å ivareta sin rolle som samfunnsutvikler. Men de fleste oppgaver som samfunnsutvikler krever samordnet innsats overfor det funksjonelle samfunnsutviklingsområdet. En kommunegrense som ikke er tilpasset det funksjonelle og samordnede service, bo- og arbeidsmarkedet byr på utfordringer når det gjelder kommunens muligheter til å nå nasjonale mål om klima, samordnet areal- og transportplanlegging, næringsutvikling, samt legge til rette for best mulig levekår og sikkerhet for sine innbyggere.

Kommunen kan ikke alene være en god nok tilrettelegger for næringslivet i regionen. Dette kan også virke kontraproduktivt i forhold til utvikling og drift innenfor enkelte tjenestetilbud på tvers av eksisterende kommunegrenser (f. eks. barnehagetilbud). Kommunen har derimot gode tomte- og arealreserver i et langt perspektiv. Dette gir grunnlag for en urbanisert vekst som kan tiltrekke nødvendig kompetanse, nye innbyggere og legge til rette for verdiskaping i fremtiden. Urbanisert vekst bidrar også til å nå nasjonale Areal- og transportplanmål for byen.

Lokaldemokrati

Kommunen vil fortsatt være avhengig av interkommunalt samarbeid, men kanskje også med flere enn knutepunktkommunene, i en større regional kontekst. For å få mer demokratisk kontroll over kommunens oppgaver og styrke kommunens rolle som samfunnsaktør, er det naturlig å gjennomgå kommunens ulike samarbeid. Alle samarbeidene må være tuftet på felles utfordringer, hensiktsmessighet, og på utviklingsperspektivet. Hensiktsmessige samarbeid kan utvikles videre, andre vil måtte avvikles eller reetableres.

Økonomisk soliditet

Kristiansand har økonomi til å overta nye oppgaver fra staten. Kommunen har god økonomi og kan videreføre innarbeidet økonomipraksis. Kommunen har de siste årene gjennomført store investeringer og har ikke så store utfordringer framover på investeringssiden. Dette, sammen med politisk vedtak om tak på netto lånegjeld, gir kommunen økt handlingsrom for nye utfordringer på sikt.

Regional rolle

Kristiansand er avhengig av vekstkraft i hele landsdelen, og må samarbeide internasjonalt, nasjonalt og regionalt for å ivareta sin sentrale samfunnsutviklingsrolle som tilrettelegger for regionalt næringsliv og kompetansemiljøer. Kommunen må jobbe intensivt for ikke å miste interesse og tilgang på nasjonale arenaer. På sikt vil ikke denne rollen kunne ivaretas godt nok med dagens grenser. Et eksempel er hvordan en kan få innpass og opprettholde samarbeid i nasjonale tjenestenettverk som KS-storby.

Kristiansand er avhengig av en viss størrelse for å ivareta kommunens regionale rolle for utvikling av et fremtidsrettet tjenestetilbud på noen kompetansespesifikke, krevende og utsatte områder for Agder. Eksempler på dette kan være spesialundervisning, teknologifeltet og særskilte spesialiserte områder innenfor rus-, psykisk helse og rehabiliteringsfeltet.

Særlig på lang sikt vil Kristiansandsregionens sentrale utviklingsrolle for Agder svekkes. Dette vil være negativt for landsdelens felles interesser og i et nasjonalt perspektiv. Dette vil også kunne svekke kommunen som landsdelshovedstad og Agder som region. Det kan ligge nye muligheter i å utvikle nye og andre samarbeidsmodeller i et nytt regionalt landskap i den utvidede bo- og arbeidsmarkedsregionen fra Mandal, mot Evje og Hornes og Grimstad.

Iveland (i 2020 med dagens grenser)

Iveland kommune er den befolkningsmessig minste kommunen i Kristiansandsregionen, med lange tradisjoner innen jordbruk, skog og mineraldrift. I 2020 vil kommunen ha ca. 1500 innbyggere.



	2015	2020	2030	2040
Areal	261,63			
Befolkningsutvikling	1 315	1 466	1 703	1 901
Vekst andel eldre > 80 år	53	-13 %	33 %	127 %
Arbeidskraftbehov	122,4	125,3		141,4
Arbeidskrafsterstatningsrate	101 %	93 %	128 %	111 %
Utdanningsnivå	14,9 %			
Utpendling til Kristiansand	27 %			
Netto lånegjeld i fht driftsinntekter	19,3 %			
Disposisjonsfond pr innb.	34 000			

Tjenester

Iveland har evnet å skaffe seg nødvendig kapasitet og kompetanse ved behov, mye på grunn av at kommunen helt siden 1970-tallet har samarbeidet med nabokommuner for å sikre effektive og gode tjenester til innbyggerne. Kommunen har et utpreget interkommunalt samarbeid både med Setesdalsregionen og Kristiansandsregionen. Det er et lite og fleksibelt fagmiljø i kommunen. Vakanse eller sykemeldinger gir imidlertid raskt kapasitetsutfordringer. På sikt vil det bli utfordrende å yte de forventede tjenester, dersom det økonomiske handlingsrommet reduseres. Dette gjelder spesielt innen pleie og omsorg, sosial og helse, men også for analyse og samfunnsutvikling. Ved et tilfang av nye oppgaver fra staten uten tilstrekkelig finansiering, og samtidig begrensede muligheter for interkommunalt samarbeid, vil en ikke klare å holde dagens tjenestenivå over tid. Enkelte tjenester som krever distanse i myndighetsutøvelsen, bør uansett ytes i samarbeid med andre kommuner, eksempelvis barnevern.

Samfunnsutvikling

Hovedvekten av yrkesaktive i Iveland pendler til Vennesla eller Kristiansand, og man er avhengig av en stabil utvikling i arbeidsplassene der. Arbeidsplassdekningen er svak lokalt, og det har kun vært begrenset næringsutvikling i kommunen i nyere tid. Utvikling av sidespor til Vatnestrøm industriområde gir muligheter for nye næringsetableringer, og kommunen har store arealer som kan utvikles til både bolig- og næringsformål. Det er betydelige levekårsutfordringer i kommunen sett opp mot landsgjennomsnittet, en problemstilling som i økende grad må adresseres. For å sikre best mulig samfunnssikkerhet er kommunen avhengig av å samhandle med nabokommuner om kritisk

infrastruktur, i tillegg til eksempelvis brann og redning.

Lokaldemokrati

Det er høyt politisk engasjement i Iveland kommune, målt i valgdeltakelsen ved de seneste valg. Ved større distanse fra innbygger til politiske representanter kan engasjementet svekkes. Imidlertid er det stadig en utfordring for ulike partier å få personer til å stå på valgliste. I et lite samfunn kan det også oppstå habilitetsutfordringer. Kommunen har mange tjenester som ytes i interkommunale samarbeid, noe som svekker kommunestyrets direkte styring av egen tjenesteyting.

Økonomisk soliditet

Iveland kommune har vært nøktern over tid, og spart opp fondsmidler. Imidlertid ser en at det er nødvendig å tilpasse kostnadsnivået til inntektene, noe som vil føre til lavere bemanning. Nytt inntektsystem må ta hensyn til kommuner av alle størrelser om det ønskes desentralisert bosetting og utvikling i fremtiden. Fremlagte inntektssystem ser imidlertid ikke ut til å slå heldig ut for små kommuner. Innføring av endringer i selskapsskatten vil sannsynligvis over tid være negativt for Iveland, da det er begrenset næringsutvikling i kommunen. Småkommunetillegget ligger an til å forsvinne, noe som isolert sett vil kreve kutt i kostnader på 5 %.

Regional rolle

Iveland har alene liten innflytelse på den regionale utviklingen. Staten signaliserer at kommunens innbyggertall er avgjørende ved fordeling av midler til blant annet infrastruktur. Blir Kristiansand redusert til 10.-12. største by i Norge, vil dette gi mindre statlige midler til infrastruktur som igjen vil påvirke kommunens pendlere negativt. Dette kan over tid svekke Ivelands attraktivitet som bokommune.

Vennesla (i 2020 med dagens grenser)

Vennesla er en tradisjonsrik innlandskommune med sterke røtter i industri og håndverk. I 2020 vil kommunen ha ca. 15 650 innbyggere:



	2015	2020	2030	2040
Areal	384,48			
Befolkningsutvikling	14 095	15 629	18 325	20 479
Vekst andel eldre > 80 år	546	3 %	52 %	108 %
Arbeidskraftbehov	89,4	90		99,6
Arbeidskrafsterstatningsrate	126 %	111 %	117 %	122 %
Utdanningsnivå	17,2 %			
Utpendling til Kristiansand	45 %			
Netto lånegjeld i fht driftsinntekter	60,4 %			
Disposisjonsfond pr innb.	7 000			

Tjenester

Som selvstendig kommune vil Vennesla fortsatt kunne vokse og tilby gode basistjenester til innbyggerne. Lokalpolitikere kan påvirke retningen bygda skal gå i, og gjøre selvstendige valg for å posisjonere kommunen i regionen. Kommunen har en aktiv frivillig sektor. Vennesla vil fortsatt samarbeide om spesialiserte tjenester. Å beholde dagens kommunegrenser forutsetter videre samarbeid med nabokommuner for å utvikle regionen som et felles integrert bo- og arbeidsmarked. Kommunen vil trolig kunne håndtere de fleste av de nye oppgavene som foreslås overført til kommunene.

Samfunnsutvikling

Kommunen omfatter et lokalt samfunnsutviklingsområde og er en naturlig del av et større felles bo- og arbeidsmarked i Kristiansandsregionen. Utpendlingen er relativt høy, spesielt til Kristiansand. Dermed er kommunen i stor grad avhengig av fortsatt positiv utvikling i det regionale arbeidsmarkedet. Vennesla har også mange solide og attraktive lokale arbeidsplasser, og jobber aktivt med nye fremtidsrettede etableringer, blant annet på Hunsøya og Støleheia.

Lokaldemokrati

Vennesla vil fortsatt ha et aktiv og levende lokaldemokrati. Kommunen har mange samfunnsengasjerte innbyggere med stort hjerte for lokale saker. Avstanden mellom innbyggere og politikere er liten. Politikerne har god lokalkunnskap. Habilitetsutfordringer vil fortsatt forekomme, men kommunen er stor nok til at dette ikke vil være noe stort problem. Kommunen vil fortsatt delta i interkommunale samarbeid, noe som distanserer beslutningsmyndighet fra politikerne.

Økonomisk soliditet

Kommunen har lav netto lånegjeld og gode økonomiske reserver i form av disposisjonsfond over landsgjennomsnittet. Kommunen har en størrelse som gjør at man fortsatt kan drive effektivt.

Regional rolle

Kommunen bidrar til en konkurransedyktig byregion som bidrar til vekst og verdiskapning i hele landsdelen. Vennesla kan tilby attraktive og naturnære boligområder i kort pendleravstand fra storbyen Kristiansand og arbeidsplasser i de øvrige kommunene i regionen. Etablering av datasentervirksomhet på Støleheia kan gi arbeidsplasser og skape store ringvirkninger for hele regionen.

Songdalen (i 2020 med dagens grenser)

Songdalen er en bynær kommune med et variert kulturliv og store rekreasjonsområder. Det er stor arbeidspendling til/fra Kristiansand. I 2020 vil kommunen ha ca. 7050 innbyggere.



	2015	2020	2030	2040
Areal	215,94			
Befolkningsutvikling	6 354	7 030	8 186	9 106
Vekst andel eldre > 80 år	200	14 %	85 %	145 %
Arbeidskraftbehov	81,4	82,2		92,4
Arbeidskrafsterstatningsrate	138 %	127 %	114 %	113 %
Utdanningsnivå	19,7 %			
Utpendling til Kristiansand	50 %			
Netto lånegjeld i fht driftsinntekter	92,0 %			
Disposisjonsfond pr innb.	6 000			

Tjenester

Songdalen vil tilby gode tjenester på de fleste områder. Med en liten administrasjon vil det være små og sårbare fagmiljø. Kommunen vil i noe økende grad være avhengig av samarbeid med nabokommuner og/eller næringsliv for å ivareta kommunens oppgaver. Befolkningsvekst og flere eldre innbyggere vil medføre store investeringsbehov og krav til økt og kostnadseffektivt tjenestetilbud. Kommunens økonomiske situasjon er derfor fortsatt utfordrende.

Samfunnsutvikling

For å få til et funksjonelt samfunnsutviklingsområde, vil Songdalen inngå i et utstrakt frivillig plansamarbeid med nabokommunene. Dette er en forutsetning for å kunne løse de samfunnsmessige utfordringene regionen står overfor. Kommunen inngår i en robust, vekstkraftig og integrert bo- og arbeidsmarkedsregion med stor arbeidspendling. Mjøvann Industriområde er betydelig utvidet. Mange arbeidstakere pendler dit fra nabokommunene.

Lokaldemokrati

Songdalen kommune har et levende lokaldemokrati der innbyggerne har tillit til de folkevalgte. Samarbeidet innen aktuelle tjenestoområder organiseres med tanke på god politisk ledelse og demokratisk kontroll.

Økonomisk soliditet

Kommunen har middels høy netto lånegjeld og gode økonomiske reserver i form av disposisjonsfond på nivå med landsgjennomsnittet. Kommunen har i tillegg finanskapital som gir handlefrihet.

Regional rolle

Kommunen vil fortsatt være en aktiv bidragsyter i det regionale samarbeidet. Grunnet sin sentrale beliggenhet med gode bo- og næringsarealer, vil Songdalen være en sentral samarbeidspartner som medvirker til vekst og verdiskapning i hele landsdelen.

Søgne (i 2020 med dagens grenser)

Søgne er en kystkommune med attraktiv skjærgård. Mange pendler til Kristiansand for å jobbe. I 2020 vil kommunen ha ca. 11 850 innbyggere:



	2015	2020	2030	2040
Areal	151,18			
Befolkningsutvikling	11 217	11 839	13 215	14 204
Vekst andel eldre > 80 år	353	20 %	107 %	179 %
Arbeidskraftbehov	75,3	74,3		90
Arbeidskraftestatningsrate	127 %	117 %	92 %	119 %
Utdanningsnivå	26,6 %			
Utpendling til Kristiansand	44 %			
Netto lånegjeld i fht driftsinntekter	70,3 %			
Disposisjonsfond pr innb.	7 000			

Tjenester

Søgne kommune har en effektiv drift og leverer i hovedtrekk gode tjenester til sine brukere i 2020. Det er utfordrende for kommunen å skaffe/opp-

arbeide spesialistkompetanse som kreves for å håndtere nye oppgaver. Små fagmiljøer innenfor flere tjenestoområder gjør kommunen sårbar. Innenfor mindre fagmiljø vil en kunne mangle standardiserte prosedyrer og maler for tjenestene. Det drives i liten grad analyse og utviklingsarbeid knyttet til tjenestene.

Oppgaver knyttet til administrasjon og økonomi kan i stor grad leveres på en god måte med dagens kommunegrense, både på kort og lang sikt. Helse- og omsorgssektoren har kapasitet og kompetanse til å levere gode tjenester i et kort-siktig perspektiv. Med flere oppgaver som krever spesialister, og flere krevende brukere, vil kommunen være avhengig av et utstrakt samarbeid i 2040 for å kunne yte gode tjenester. Teknisk sektor leverer gode tjenester til brukerne, men er avhengig av samarbeid på flere områder. Innenfor barnehage og grunnskole har kommunen kapasitet og kompetanse til å levere gode tjenester, både på kort og lang sikt.

Samfunnsutvikling

På grunn av begrenset fagmiljø innenfor flere fagområder spiller kommunen en relativt liten selvstendig rolle som samfunnsutvikler. Søgne er imidlertid godt integrert i Kristiansandsregionen som felles bo- og arbeidsregion. Søgne har attraktive arealer til bolig og næring.

Lokaldemokrati

Politikere og administrasjon er lett tilgjengelige for befolkningen. Kommunen har utviklet gode arenaer for innbyggermedvirkning gjennom folkemøter og lignende. Det lokale engasjementet er stort. Størrelsen på kommunen gir noen habilitetsutfordringer i enkelte saker.

Økonomisk soliditet

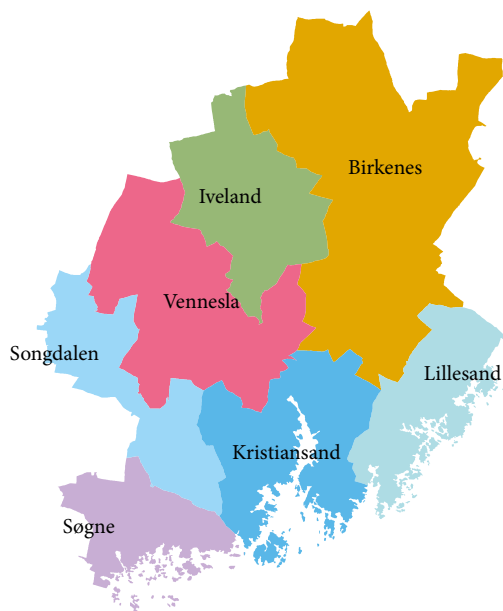
Kommunen har lav netto lånegjeld og gode økonomiske reserver i form av disposisjonsfond over landsgjennomsnittet. Kommunen driver effektivt, men vil ha behov for store investeringer på grunn av sterk vekst.

Regional rolle

Kommunen bidrar til en konkurransedyktig byregion som bidrar til vekst og verdiskapning i hele landsdelen. Søgne er avhengig av samarbeid med nabokommunene for å ha påvirkningskraft på nasjonalt nivå.

9.2 ALLE 7 KNUTEPUNKTKOMMUNER

En felles kommune for alle de tidligere Knutepunkt-kommunene vil gi en samlet bo-, service- og arbeidsregion i Kristiansandsregionen. Kommunen innbefatter kommuner fra både Aust- og Vest-Agder fylke. Den nye kommunen vil ha ca. 146 200 innbyggere i 2020:



	2015	2020	2030	2040
Areal	2153,96			
Befolkningsutvikling	135 802	146 193	164 829	179 572
Vekst andel eldre > 80 år	5195	5 %	59 %	114 %
Arbeidskraftbehov	82,2	82,6		94,9
Arbeidskrafsterstatningsrate	119 %	113 %	110 %	118 %
Utdanningsnivå	29,6 %			
Utpendling til Kristiansand	96 %			
Netto lånegjeld i fht driftsinntekter	92,9 %			
Disposisjonsfond pr innb.	7 000			
Engangs reformstønad		95		
Inndelingstilskudd pr år		82,5	82,5	0

Tjenester

En ny kommune med alle knutepunktkommunene vil kunne gi gode muligheter for å utvikle sterke tjenester for innbyggerne. Ny kommune vil gi sterkere fagmiljøer. Utvikling og analyse kan muliggjøres i større grad. Den nye kommunen har forhandlingsstyrke inn mot stat og helseforetak når nye helserelaterte oppgaver skal drøftes overført til kommunene fra staten. En samlet virkemiddelbruk innen næringsutvikling kan bidra til videre vekst i næringslivet og gjøre kommunen til en viktig aktør

for styrking av Universitetet i Agder. Det kan bli aktuelt med forsøk for å overta tjenester som videregående utdanning og ansvar for kollektivtrafikk.

I fremtiden må sektorer arbeide tett sammen for å løse helhetlige utfordringer. I større enheter kan det være krevende å sikre kontinuerlig og effektivt samarbeid på tvers av sektorer. Større avstand mellom sentrum og utkant kan gi ulik tjenestekvalitet innad i kommunen. Enkelte tjenester kan bli sentralisert, mens andre kan bli desentralisert. Dette kan gi økt fleksibilitet.

Samfunnsutvikling

Kommunen vil ha tilstrekkelig bredde av interessante arbeidsplasser, og 98,5 % av alle innbyggerne vil jobbe innenfor kommunegrensen. Kommunen vil bli et naturlig område for samfunnsutvikling, og vil kunne ha gode muligheter til å utvikle felles planlegging, effektiv samfunnsstruktur, næringsetableringer, infrastruktur og fremtidsrettet tjenestetilbud. Lokalisering av nye arbeidsplasser og boligområder vil kunne bli underlagt sterkere politisk styring, noe som kan sikre en balansert utvikling i hele kommunen. Flere kommuner har utviklingsområder i grenseområder (også på tvers av fylkesgrensen) som nå kan bli underlagt en mer prioritert og samordnet utvikling med bedre muligheter for helhetlig areal- og transportpolitikk i regionen. Satsing på sentrale områder kan gi fare for økt sentralisering og utarming av distriktene. Fortrinn og langsiktige muligheter i de «gamle kommunene» kan stå i fare for å forbli uutnyttet. Effektivitet kan være en utfordring når den lokale oversikten mangler.

Lokaldemokrati

Det er lang erfaring med interkommunalt samarbeid mellom kommunene. Interkommunalt samarbeid kan holdes på et minimum og gi politisk styring over de fleste av den nye kommunens oppgaver. Større bredde i oppgaveporteføljen kan styrke demokratisk utvikling fordi de folkevalgte får muligheten til å se flere oppgaver i sammenheng. Det er en stor utfordring å skape en ny kommune hvor den opplevde nærhet til politiske beslutninger ikke forsvinner, samt å utvikle en felles identitet. Hvis alle syv kommunene slår seg sammen kan også Kristiansand bli mindre dominerende, men en stor kommune kan også få større administrativ makt. Ressurser som tidligere har blitt brukt til inter-

kommunalt samarbeid kan frigjøres og benyttes til å styrke lokaldemokratiet og utvikle god dialog med innbyggerne. Dette gir muligheter for å skape noe helt nytt ved å bygge på tidligere erfaringer fra interkommunalt samarbeid og den beste demokratiske praksisen fra alle syv kommuner. Ulike former for nærdemokrati, for eksempel drøfting av en kommunedelsstruktur, kan være viktig for å skape nærhet til beslutninger og bedre lokal oversikt.

Økonomisk soliditet

En større økonomi er ofte mindre sårbar for svingninger og kan gjøre langsiktig planlegging enklere. Gjeldsnivået for en ny regionkommune blir på et håndterbart nivå, litt over landsgjennomsnittet, og kommunen vil ha økonomisk handlefrihet til å prioritere regionutvikling og levekår. Dette alternativet gir store omstillingskostnader, men har også stort økonomisk effektiviseringspotensial på lang sikt. Den nye kommunen vil få cirka 50 mill. kroner i storbytilskudd.

Regional rolle

Kristiansandsregionen vil være det klare tyngdepunktet og et strategisk viktig knutepunkt mellom Stavanger og Oslo/østlandsregionen. Kommunen vil bli en regional drivkraft som løfter hele Agder med forhandlingsstyrke inn mot nasjonale nivå i viktige saker for utvikling av landsdelen og storbyregionen. Den nye kommunen vil kunne videreutvikle et regionalt ansvar for å synliggjøre det kommunale perspektivet i fremtidens utvikling av spesialtjenester.

Kommunen vil kunne ha mulighet til å gjennomføre en forsøksordning med videregående skole med ansvar for et sammenhengende læringsløp 0–19 år, dersom dette oppleves hensiktsmessig. Et helhetlig perspektiv rundt dette ville være en fordel når en ser på levekårsutfordringene i knutepunktkommunene, men hensiktsmessigheten med å gjennomføre en krevende prosess som forsøksordning må vurderes nøye. Et helhetlig ansvar for kollektivtrafikken kan gi store muligheter, og legge til rette for en balansert utvikling i hele knutepunktet. Hele regionen er avhengig av stor vekst i antall arbeidsplasser og en regionkommune vil ha vesentlig større mulighet for å arbeide aktivt og målrettet for å legge til rette for næringsutvikling og nye arbeidsplasser.

9.3. ALLE KOMMUNER OVER 15 000 INNBYGGERE

I denne modellen vil regionen bestå av fire kommuner. 3 nye sammenslåtte kommuner over 15 000 og Kristiansand med opprinnelige grenser. En kommune går på tvers av eksisterende fylkesgrense.

Lillesand + Birkenes

Kystkommunen Lillesand og innlandskommunen Birkenes har samarbeidet tett i mange år.

Den sammenslåtte kommunen vil ha ca. 16 500 innbyggere i 2020:



	2015	2020	2030	2040
Areal	864,57			
Befolkningsutvikling	15 375	16 496	18 976	20 785
Vekst andel eldre > 80 år	540	5 %	88 %	136 %
Arbeidskraftbehov	99,1	101,6		114,4
Arbeidskraftstatningsrate	112 %	116 %	116 %	119 %
Utdanningsnivå	27,4 %			
Utpendling til Kristiansand	29 %			
Netto lånegjeld i fht driftsinntekter	124,1 %			
Disposisjonsfond pr innb.	2 000			
Engangs reformstønad		40		
Inndelingstilskudd pr år		12,8	12,8	0

Tjenester

Lillesand + Birkenes vil fortsatt ha en nærhet til innbyggerne med korte beslutningsveier. Forutsatt statlige overføringer tilsvarende eller høyere enn dagens nivå, vil kommunen fortsatt kunne levere relativt gode basistjenester. Med bakgrunn i utfordrende økonomi vil en fortsatt ha begrensede muligheter til å yte tjenester på grunn av sårbart fagmiljø med få ansatte (personavhengig). Det vil være økende krav til spesialister og kompetanse.

Fagpersonell vil være mer generalister enn spesialister. Behovet for interkommunalt samarbeid vil være økende for å kunne gi gode nok tjenester til innbyggerne og tilfredsstillende innbyggernes forventninger til tjenestene. Befolkningsveksten og følgende av den varslede eldrebølgen, vil forandre tjeneste-behov.

Samfunnsutvikling

Kommunen har et særpreget sørlandsbysentrum med en attraktiv skjærgård og flere tettsteder i innlandet. Kommunen har store tilgjengelige industriområder som gir godt utgangspunkt for næringsutvikling og lokalisering av nye virksomheter. Administrasjonen har for liten kapasitet (arbeidsstokk) til å fokusere på utvikling og analysearbeid. Ressursene må brukes til basistjenestene. Kommunen vil ha utfordringer med de samme komplekse levekårsutfordringer som resten av Agder. Dette fordrer økt fokus på levekår og folkehelse. Kommunen vil ha fortsatt stor utpendling til Kristiansand.

Lokaldemokrati

Lillesand + Birkenes vil fortsatt ha et aktiv og levende lokaldemokrati. Kommunen har mange samfunnsengasjerte innbyggere med stort hjerte for lokale saker. Innbyggere i lokale tettsteder som Herefoss, Engesland og Høvåg vil ha spesielt fokus på lokal steds kvalitet og identitet.

Økonomisk soliditet

Økonomien på kort sikt vil være preget av høy gjeld med tilhørende store finansutgifter. Som konsekvens av å tilpasse kostnadsnivået til inntektsnivået, vil kommunen vil ha utfordringer med å imøtekomme innbyggernes tjenestebehov på en kvalitetsmessig god måte. På mellomlang/lang sikt gir investeringer i ferdigregulerte nærings- tomter og aksjeverdier betydelige muligheter til reduksjon av gjeldsnivået.

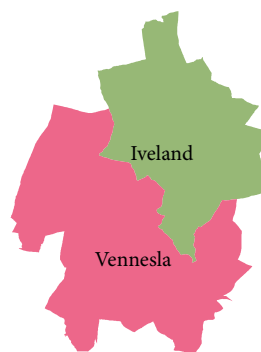
Regional rolle

Lillesand + Birkenes vil med sin sentrale beliggenhet, med gode og attraktive bo- og næringsarealer, gode transportmuligheter, fortsatt være en sentral samarbeidspartner som vil medvirke til vekst og verdiskapning i regionen. Likevel vil kommunen være avhengig av at omkringliggende kommuner fortsatt samarbeider om felles planlegging av næringsetableringer, utvikling og infrastruktur. Lillesand + Birkenes alene vil være for liten til å ha

en selvstendig rolle i den regionale samfunns- og næringsutviklingen.

Vennesla + Iveland

Vennesla og Iveland er to innlandskommuner med solide røtter i primærnærings og industri. I 2020 vil den nye kommunen ha ca. 17 100 innbyggere:



	2015	2020	2030	2040
Areal	646,11			
Befolkningsutvikling	15 410	17095	20028	22380
Vekst andel eldre > 80 år	599	2 %	51 %	110 %
Arbeidskraftbehov	92,3	93,0		103,2
Arbeidskraftstatningsrate	124 %	109 %	118 %	121 %
Utdanningsnivå	17,0			
Utpendling til Kristiansand	44 %			
Netto lånegjeld i fht driftsinntekter	55,1 %			
Disposisjonsfond pr innb.	10 000			
Engangs reformstønad (mill. kr)		40		
Inndelingstilskudd pr år		18,3	18,3	0

Tjenester

Kommunen vil ha gode muligheter til å vokse og tilby gode basistjenester til innbyggerne. Lokalpolitikerne kan påvirke videre retning og gjøre selvstendige valg for å posisjonere kommunen i regionen. De to kommunene har i dag et utstrakt samarbeid, noe som gjør at kommunene kjenner hverandre.

På lang sikt vil man kunne få større utfordringer med å yte de forventede tjenester fordi de krever større omfang og spesialisering. Dette gjelder spesielt innenfor pleie og omsorg, sosial og helse, men også innenfor analyse og samfunnsutvikling. Kommunen er fortsatt avhengig av samarbeid på spesialiserte tjenester. Kommunen vil ha begrenset utviklingskraft.

Samfunnsutvikling

Kommunen er en del av et integrert bo- og arbeidsmarked i Kristiansandsregionen. Det vil være et relativt godt lokalt arbeidsmarked, men mange vil også pendle til Kristiansand. Kommunen vil dermed også i stor grad være avhengig av utviklingen i Kristiansandsregionen som helhet. Nye satsinger i næringslivet på Hunsøya og Støleheia har forhåpentligvis bidratt med mange nye lokale arbeidsplasser. Vennesla vil være et naturlig sentrum i kommunen. Samtidig må Birketveit videreføres som et nærmiljøsentrum for Iveland. Kommunen har mange gode boområder, både i form av sentrale boligområder og romslige boligtomter i innlandet.

Lokaldemokrati

Vennesla + Iveland vil ha et aktiv og levende lokaldemokrati. Kommunen har mange samfunnsengasjerte innbyggere med stort hjerte for lokale saker, steds kvalitet og identitet. Kommunen er stor nok til at habilitetsutfordringer vil bli et mindre problem. Avstanden mellom innbyggere og politikere vil være kort.

Økonomisk soliditet

Vennesla + Iveland er sammenslått av to kommuner som har vært nøkterne over tid, og spart opp fond. Dette er et godt utgangspunkt for videre utvikling. Samtidig må videre bemanning og tjenestetilbud tilpasses i forhold til fremtidig inntektssystem. Foreløpig er det ikke klart hvilke konsekvenser dette vil kunne gi i forhold til å opprettholde desentralisert bosetting og utvikling. Den nye kommunen vil ha den laveste samlede gjelden, godt under landsgjennomsnittet, og gode økonomiske reserver i form av disposisjonsfond.

Regional rolle

Kommunen bidrar til en konkurransedyktig byregion som bidrar til vekst og verdiskapning i hele landsdelen. Som en mellomstor kommune har Vennesla + Iveland begrenset innflytelse på den regionale utviklingen. Det vil påvirke kommunens pendlere negativt. Etablering av datalagringscenter på Støleheia vil kunne bidra til utviklingen av nye arbeidsplasser i regionen.

Søgne + Songdalen

Søgne og Songdalen er en bynær bokommune med stor pendling til Kristiansand. I 2020 vil den nye kommunen ha ca. 18 900 innbyggere.



	2015	2020	2030	2040
Areal	367,12			
Befolkningsutvikling	17 571	18 869	21 401	23 310
Vekst andel eldre > 80 år	553	18 %	99 %	166 %
Arbeidskraftbehov	77,5	77,3		90,9
Arbeidskraftersattningsrate	130 %	120 %	100 %	117 %
Utdanningsnivå	24,1 %			
Utpendling til Kristiansand	46 %			
Netto lånegjeld i fht driftsinntekter	78,9 %			
Disposisjonsfond pr innb.	7 000			
Engangs reformstønad		40		
Inndelingstilskudd pr år		12,8	12,8	0

Tjenester

Søgne + Songdalen kan i hovedtrekk levere gode tjenester til sine brukere i 2020. Det kan bli utfordrende for kommunen å skaffe/opparbeide spesialistkompetanse som kreves for å håndtere nye oppgaver.

Med flere oppgaver som krever spesialister og flere krevende brukere, vil kommunen være avhengig av samarbeid for å kunne yte gode tjenester. Befolkningsveksten og veksten i den eldre befolkningen i både Songdalen og Søgne, medfører store investeringsbehov og krav om økt og kostnads-effektivt tjenestetilbud. Kommunen vil ha begrenset utviklingskraft.

Samfunnsutvikling

Søgne + Songdalen inngår i en robust, vekstkraftig og integrert bo- og arbeidsmarkedsregion med stor pendling, i hovedsakelig til Kristiansand. Kommunegrensene oppleves ikke som barrierer i bo- og arbeidsmarkedet. Kommunen omfatter et funksjonelt samfunnsutviklingsområde, men samarbeider med nabokommunene for å kunne løse samfunnsmessige utfordringer, blant annet knyttet til utvikling av bo- og næringsområder, samferdsel, kollektivtrafikk, miljøtiltak, videregående opplæring og kriminalitetsforebyggende tiltak. Bedre vei fra Kristiansand sentrum til Søgne vil gi mulighet for ny vekst. På grunn av begrenset fagmiljø innenfor noen fagområder spiller kommunen en relativt liten selvstendig rolle som samfunnsutvikler.

Lokaldemokrati

Administrasjonen og politikerne er lett tilgjengelige for befolkningen. Søgne + Songdalen kommune har et levende lokaldemokrati der innbyggerne har tillit til de folkevalgte. Interkommunalt samarbeid innen aktuelle tjenestoområder organiseres med tanke på god politisk medbestemmelse og demokratisk kontroll.

Økonomisk soliditet

Den nye kommunen vil ha et middels gjeldsnivå på nivå med landsgjennomsnittet. Sammen med gode økonomiske reserver vil det kunne gi økonomisk stabilitet og handlefrihet.

Regional rolle

Søgne + Songdalen vil være en aktiv bidragsyter i en konkurransedyktig byregion som bidrar til vekst og verdiskapning i hele landsdelen. Det er store attraktive arealer tilgjengelig for både bolig- og næringsformål i kommunen.

9.4. EN OVER 100 000

Denne modellen drøfter en region som består av en storkommune i vest med over 100 000 innbyggere, og en større kommune i øst der Grimstad inngår. Den utvidede regionen vil bestå av tre kommuner. En kommunesammenslåing går på tvers av eksisterende fylkesgrense.

Kristiansand + Søgne + Songdalen

Kristiansand + Søgne + Songdalen er en stor bykommune med ca. 112 600 innbyggere i 2020:



	2015	2020	2030	2040
Areal	643,28			
Befolkningsutvikling	105 017	112 602	125 825	136 407
Vekst andel eldre > 80 år	4056	6 %	56 %	112 %
Arbeidskraftbehov	77,5	77,3		90,9
Arbeidskrafstatningsrate	119 %	113 %	108 %	117 %
Utdanningsnivå	31,7 %			
Utpendling til Kristiansand	93 %			
Netto lånegjeld i fht driftsinntekter	93,8 %			
Disposisjonsfond pr innb.	7 000			
Engangs reformstønad		75		
Inndelingstilskudd pr år		25,7	25,7	0

Tjenester

Kommunen vil ha grunnlag for å levere tjenester av god kvalitet og ha god utviklingskraft. Behovet for interkommunalt samarbeid vil reduseres. Det er usikkert hvordan tjenestesamarbeidet i knutepunktet vil utvikle seg i denne modellen. Modellen vil gi en utjevning av eldrebølgen og vil kunne gi mer handlingsrom for å utvikle gode tjenester til innbyggerne. Det vil kunne oppleves mindre nærhet til tjenestene fra innbyggerne i de mindre kommunene. Kommunen deler bo- og arbeidsmarkedsregion med andre kommuner, og vil sannsynligvis ikke kunne overta oppgaver som videregående skole og kollektivtrafikk.

Samfunnsutvikling

Den nye kommunen vil kunne bli en viktig motor i Agder. Ny E39 vestover vil gi en viktig vekstimpuls i den nye kommunen. Det blir korte avstander mellom kommunesentrene og det er et godt utbygd kollektivtransporttilbud inn mot Kristiansand. Ny kommunestruktur vil gi muligheter for å se et utbyggingsmønster i sammenheng og vil på en ny

måte kunne stimulere til vekst vestover. Kommunene har gode tomtereserver for bolig- og næringsutbygging, noe som er viktig for økt verdiskaping. Det er lite sannsynlig at den nye kommunen kan overta kollektivtransport. Ny samfunnsutvikling vil kunne gå på bekostning av å se samlet felles bo- og arbeidsmarked under ett og utviklingsmuligheter i eksisterende samarbeid, nord- og østover i Kristiansandsregionen.

Lokaldemokrati

Når bare tre kommuner slår seg sammen, vil det være enklere å ta lokale hensyn enn ved en større omlegging. Det ligger til rette for å se på mulige nærdemokratiordninger. Kommunene som inngår i modellen har ulike identiteter, og en av kommunene er mye større enn de to andre, noe som kan gi utfordrende forhandlinger. Flere politikkområder vil fortsatt ligge inn under interkommunale samarbeid.

Økonomisk soliditet

Kommunen har tilfredsstillende økonomi og håndterbar lånegjeld, noe over landsgjennomsnittet. Tilgang på storbytilskudd: kr 37 mill. ved flere enn 100 000 innbyggere. Den nye kommunen vil ha middels gode økonomiske reserver i form av disposisjonsfond.

Regional rolle

Kommunen vil kunne ha styrke til å spille en regional rolle for landsdelen. Ved å samarbeide tettere med Mandalsregionen vil det kunne skapes et utvidet bo- og arbeidsmarked. Kommunen omfatter ikke hele den naturlige bo- og arbeidsmarkedsregionen. Det vil fortsatt være behov for interkommunalt samarbeid så lenge flere kommuner inngår i en felles bo-, service og arbeidsmarkedsregion.

Lillesand + Birkenes + Grimstad

Lillesand + Birkenes + Grimstad er blant de største kommunene på Agder med ca. 40 200 innbyggere i 2020:



	2015	2020	2030	2040
Areal				
Befolkningsutvikling	37 473			
40 228	46 048	50 681		
Vekst andel eldre > 80 år	1 317	10 %	87 %	139 %
Arbeidskraftbehov	87,9	88,6		100,8
Arbeidskraftestatningsrate	120 %	116 %	109 %	121 %
Utdanningsnivå	29,2 %			
Utpendling til Kristiansand	18 %			
Netto lånegjeld i fht driftsinntekter	93,3 %			
Disposisjonsfond pr innb.	2 000			
Engangs reformstønad		60		
Inndelingstilskudd pr år		25,7	25,7	0

Tjenester

Kommunen har over 40 000 innbyggere og vurderes å ha evne til å ivareta både basistjenester og ivareta flere nye oppgaver. Lillesand og Birkenes har utstrakt interkommunalt samarbeid med hverandre og de andre kommunene i Knutepunkt Sørlandet. Det er i liten grad formalisert samarbeid med Grimstad i utgangspunktet. Dette vil medføre større omstillingskostnader ved at etablerte samarbeid må avvikles og bygges på nytt.

Samfunnsutvikling

Kommunen har et godt helhetlig skole- og utdanningstilbud, med videregående skoler, UiA og Campus Grimstad. Her er det grunnlag for å skape flere attraktive kompetansearbeidsplasser. Kommunen har et aktivt og mangfoldig næringsliv, Sørlandets teknologipark og et godt lokalt arbeidsmarked. Kommunens svakhet er at den bare i moderat grad kan sies å være et funksjonelt

samfunnsutviklingsområde. Det er i liten grad pendling fra Lillesand og Birkenes til Grimstad i dag. Kommunen er avhengig av arbeidsplasser og fremtidig arbeidsplassutvikling i Kristiansand og Arendal som begge ligger innenfor ca. 30 minutters reisevei. For de vestre delene av kommunen vil fortsatt mye av kontakten være mot Kristiansand.

Lokaldemokrati

Kommunen har muligheter til fortsatt å skape nærhet til politiske beslutningsprosesser. På overordnet nivå er kommunen stor nok til å unngå større grad av habilitetsutfordringer. Det kan være tidkrevende å oppnå effektivitet i nye samarbeidskonstellasjoner.

Økonomisk soliditet

Kommunen vil ha tilfredsstillende økonomi, mye på grunn av Grimstad. Den nye kommunen vil ha en netto lånegjeld litt over landsgjennomsnittet. Kommunen vil ha en sårbar økonomi på lengre sikt, grunnet avhengighet av enkeltfaktorer i Grimstad og små økonomiske reserver i form av disposisjonsfond.

Regional rolle

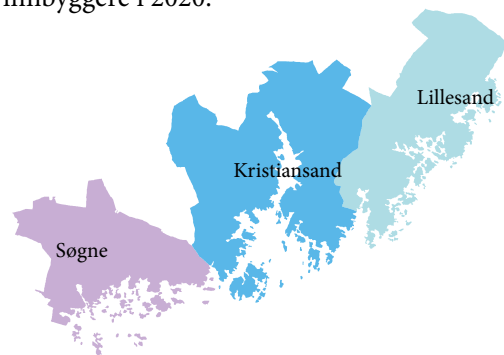
Kommunen kan med sin størrelse og plassering få en regional posisjon, men et tyngdepunkt mellom Arendal og Kristiansand kan være uheldig for regionens helhetlige utvikling. Det kan fortsatt være behov for interkommunalt samarbeid på en del områder, men kommunen vurderes å ha tilfredsstillende muligheter for videre selvstendig utvikling.

9.4 KYST + INNLAND

I denne modellen består kommunene i Knutepunkt Sørlandet av to større kommuner (en av disse over 100 000 innbyggere) med ulike forutsetninger både befolkningsmessig, økonomi, arbeidsmarked og levekår. Begge kommunene i modellen går på tvers av eksisterende fylkesgrense.

Kystkommunen: Kristiansand + Søgne + Lillesand

Kristiansand + Søgne + Lillesand er en stor kystkommune som vil ha grense mot Mandal i vest og Grimstad i øst. Kommunen omfatter størstedelen av bo- og arbeidsmarkedet i regionen med E18 og E39 gjennom kommunen. Kommunen vil ha attraktive bolig- og næringsarealer og går på tvers av eksisterende fylkesgrense. Den vil ha ca. 116 500 innbyggere i 2020:



	2015	2020	2030	2040
Areal	617,7			
Befolkningsutvikling	109 003	116 527	130 075	140 757
Vekst andel eldre > 80 år	4235	6 %	57 %	113 %
Arbeidskraftbehov	80,1	80,5		93,4
Arbeidskrafstatningsrate	116 %	112 %	108 %	117 %
Utdanningsnivå	32,3 %			
Utpendling til Kristiansand	91 %			
Netto lånegjeld i fht driftsinntekter	97,9 %			
Disposisjonsfond pr innb.	7 000			
Engangs reformstønad		75		
Inndelingstilskudd pr år		25,7	25,7	0

Tjenester

Dette vil være en stor og robust kommune som vil yte tjenester av god kvalitet. Kommunen vil ha god utviklingskraft og være i stand til å påta seg nye oppgaver, men tilfredsstiller antakelig ikke kriteriene for å kunne overta statlige oppgaver til storkommuner. Dagens kommuner har felles utfordringer knyttet til strandsonen som kan løses i fellesskap. Behovet for interkommunalt samarbeid vil reduseres.

Samfunnsutvikling

Sammenlignet med nabokommunene vil befolkningen i denne kommunen ha noe mindre levekårsutfordringer. Nye veiløsninger på europa-veien vil korte ned avstandene mellom Søgne og Lillesand. Dette vil bety en samordnet areal- og transportplanlegging som omfatter størstedelen av bo- og arbeidsmarkedet. Kommunen vil ha attraktive bolig- og næringsarealer. Med dette alternativet vil man få en balansert utvikling både øst og vest for Kristiansand. Men det vil være flere kommuner i samme bo- og arbeidsmarked som ikke omfattes av dette alternativet. En smal og langstrakt geografi kan være utfordrende for å skape en god helhetlig utvikling. Det vil sannsynligvis være behov for interkommunalt samarbeid knyttet til spesialiserte funksjoner.

Lokaldemokrati

Habilitetsutfordringer på grunn av små forhold vil være redusert. På grunn av ulik størrelse mellom kommunene kan det være fare for sentralisering av makt. By-/kommunedelsorganisering/nærdemokratimodellen kan være aktuelt. Det er i liten grad felles stedsidentitet mellom Søgne og Lillesand.

Økonomisk soliditet

Kommunen vil ha en netto lånegjeld godt over landsgjennomsnittet, noe som kan redusere handlefriheten. Den nye kommunen vil ha middels gode økonomiske reserver i form av disposisjonsfond. Kommunen kan komme positivt ut av en omlegging av inntektssystemet ved økt vekt på selskapsskatt.

Regional rolle

Kommunen vil være det naturlige tyngdepunktet på Sørlandet og ha landsdelsfunksjoner. Storkommunen vil være en viktig motor i utviklingen av hele Agder. Mye av den videre regionale næringsutviklingen vil skje innenfor kommunens grenser. Det kan være et spørsmål om kommunen blir en sterk nok regional kraft til å demme opp presset fra Oslo og Stavanger. Det ligger også til rette for samarbeid med nabokommunene Grimstad og Mandal.

Innlandskommunen: Birkenes + Iveland + Vennesla + Songdalen

Birkenes + Iveland + Vennesla + Songdalen har muligheter for å rendyrke innlandet som bo- og arbeidsområde. I 2020 vil kommunen ha ca. 30 000 innbyggere:



	2015	2020	2030	2040
Areal	1536,26			
Befolkningsutvikling	26 799	29 666	34 754	38 815
Vekst andel eldre > 80 år	960	3 %	65 %	120 %
Arbeidskraftbehov	90,2	91		100,8
Arbeidskraftstatningsrate	128 %	119 %	119 %	121 %
Utdanningsnivå	18,5 %			
Utpendling til Kristiansand	42 %			
Netto lånegjeld i fht driftsinntekter	74,1 %			
Disposisjonsfond pr innb.	7 000			
Engangs reformstønad		65		
Inndelingstilskudd pr år		44,0	44,0	0

Tjenester

Denne kommunen med ca 30 000 innbyggere vil være stor nok til å ha tilstrekkelig kapasitet og kvalitet til å mestre fremtidig tjenestenivå. Ved å samle kreftene i de fire kommunene vil kommunen få frigitt ressurser og ha noe sterkere utviklingskraft. Kommunen vil i hovedsak kunne overta nye oppgaver fra statlige myndigheter, men vil ha utfordringer med å overta større oppgaver innen helse og omsorg. Geografi og infrastruktur vil gjøre det krevende å oppnå samordnede og effektive tjenester. Det vil fortsatt være behov for interkommunalt samarbeid om spesialiserte og kompetansekreverende oppgaver.

Samfunnsutvikling

Det vil være betydelige utfordringer knyttet til levekår og lavt utdanningsnivå sammenlignet med

kystkommunen. Det vil være behov for interkommunalt samarbeid med andre kommuner i samme bo- og arbeidsmarked. Det er dårlig utbygd intern infrastruktur og lite pendling mellom kommunene, unntatt Vennesla og Iveland. Kommunen vil fortsatt ha et begrenset antall egne arbeidsplasser. Stor utpendling, spesielt til Kristiansand.

Lokaldemokrati

Det vil være en del kulturelle fellestrekk i denne kommunen, men forskjellene er likevel store. Store avstander, dårlig infrastruktur og ulik historikk vil kunne gi spenninger i integreringen av kommunene. Fortsatt interkommunalt samarbeid gjør at kommunen ikke får hånd om alle politikkområder.

Økonomisk soliditet

Det er i dag store økonomiske forskjeller mellom kommunene. Den nye kommunen vil ha relativ lav netto lånegjeld, på nivå med landsgjennomsnittet, og gode økonomiske reserver i form av disposisjonsfond. Kommunen vil være sårbar for endringer i inntektssystemet.

Regional rolle

Kommunen vil være en solid aktør inn mot indre Agder. Beliggenheten ligger godt til rette for samarbeid med nabokommunene. Innlandskommunen vil fortsatt være avhengig av Kristiansand som regional motor.



Lokalt særpreg er viktig i vurdering av videre kommunestruktur. Bildet er fra Birketveitstjønna i Iveland, med kirke og skole i bakgrunnen. (Foto: Iveland kommune)

10. Oppsummering

Målet med utredningen er å fremskaffe et godt beslutningsgrunnlag for valg av fremtidig kommunestruktur for kommunene i Kristiansands-regionen. Det ligger ikke i utredningsgruppens mandat å komme med en anbefaling om hvilken modell som er best.

10.1 OPPSUMMERING AV MODELLENE

Kommunene i Knutepunktet har i dag et ulikt økonomisk utgangspunkt. Lillesand og Birkenes har en anstrengt økonomisk situasjon med høy lånegjeld, mens Søgne, Vennesla og Iveland har god økonomi med finansielle reserver. Kristiansand og Songdalen står i en mellomsituasjon. Kommunenes økonomi er avhengig av skatteinntekter og overføringer fra staten gjennom inntektssystemet. Det er usikkert om nasjonens fremtidige inntekter er i stand til å dekke økte utgifter til pensjoner og økt etterspørsel etter pleie- og omsorgstjenester. Regjeringen har signalisert at det blir endringer i inntektssystemet som kan dreie fordelingen av inntekter fra de små kommunene mot de store bykommunene.

Utredningsgruppens analyser av **modell dagens grenser** viser at de mindre av dagens kommuner, og de kommunene som er økonomisk sårbare, på sikt ikke er sterke nok til å gi et godt tjenestetilbud til innbyggerne uten utstrakt grad av interkommunalt samarbeid. Fagmiljøene vil være små og sårbare og det vil være rekrutteringsutfordringer på spesialiserte fagfelt. Utredningsgruppen deler ekspertutvalgets anbefalinger om en minimums-størrelse på 15–20.000 innbyggere for å gi tilfredsstillende tjenestetilbud uten utstrakt grad av interkommunalt samarbeid.

Vennesla med ca. 14 000 innbyggere og Søgne med ca. 11 000 innbyggere og god økonomi kan være i stand til å levere tjenester alene, men vil fortsatt være avhengige av interkommunalt samarbeid og ha liten utviklingskraft og ressurser til samfunnsutvikling. Iveland med sine 1300 innbyggere er spesielt sårbar for fremtidige endringer i inntektssystemet.

Iveland, Birkenes og Songdalen vil i varierende grad være spesielt avhengige av et tett og

omfattende interkommunalt samarbeid med større kommuner for å gi tilfredsstillende tjenester i fremtiden. Lillesand vil med sin vanskelige økonomiske situasjon møte utfordringer med å gi et godt tilbud i fremtiden. Kommunen er også den som har den største andelen med eldre.

Kristiansand har de senere år gjennomført store investeringer som har medført relativt høy lånegjeld. Kristiansand, i kraft av sin størrelse, vil fortsatt kunne gi et godt tilbud til innbyggerne i fremtiden. Kristiansand alene risikerer å tape posisjon som en av de største storbyene i Norge ved sammenslutninger i andre byregioner. Dette vil ha betydning for Kristiansand, de andre kommunene og Agder. Kristiansand får i dag ikke ekstra storbytilskudd.

I modell **Alle syv kommunene** vil en få en sterk kommune med solide fagmiljøer som vi ha utviklingskraft til å møte regionens samfunnsutviklingsutfordringer, utvikle tjenestetilbudet og påta seg nye oppgaver. En slik kommune vil omfatte dagens funksjonelle bo- og arbeidsmarked og kraftig redusere behovet for interkommunalt samarbeid som gir kommunestyret hånd om de fleste politikk-områder. Kommunen vil ha mulighet til å drive regional utvikling på en bedre måte. En slik kommune vil kunne dempe presset fra Stavanger-regionen, Grenlandsområdet og videre mot Oslo-regionen.

Utfordringen med en slik kommune er avstanden fra innbyggere til en sentralisert politisk ledelse. Dette kan gi større makt til administrasjonen. Et av flere tiltak kan være å utrede modeller for nærdemokrati. Modellen med å slå sammen syv kommuner med ulik identitet og størrelse, vil gi krevende omstillingsprosesser og kunne gi stor-driftsulemper. Samtidig vil en slik kommune kunne ha det største effektiviseringspotensialet.

Det eksisterer i dag et tett og omfattende samarbeid mellom to nabokommuner rundt Kristiansand i tillegg til samarbeidet i hele regionen. Ved å **slå sammen to nabokommuner** vil en få tre nye kommuner som er jevnstore mellom 15–18 000 innbyggere. Disse kommunene vil på samme måte som Vennesla alene kunne gi gode basistjenester,

men vil fremdeles være avhengige av interkommunalt samarbeid og ha liten utviklingskraft. Videre vil kommunene være sårbare ved tildeling av nye oppgaver. En slik kommunestruktur gir liten styrking av kommunenes regional rolle og vil ikke samle det funksjonelle bo- og arbeidsmarkedet. Kommunene vil være avhengig av Kristiansand som drivkraft både for interkommunalt samarbeid og næringsutvikling.

Lillesand + Birkenes har store økonomiske utfordringer og lite handlingsrom for å utvikle kapasitet og kvalitet på sine tjenester. På mellomlang/lang sikt gir investeringer i ferdigregulerte næringstomter og aksjeverdier betydelige muligheter til reduksjon av gjeldsnivået.

Søgne + Songdalen og Vennesla + Iveland vil ha god økonomi, men fortsatt være sårbare for eksempel ved endringer i inntektssystemet.

I modellen hvor **Kristiansand slår seg sammen med Søgne og Songdalen** vil en få en kommune med over 100.000 innbyggere. Dette vil utløse storbytilskudd etter dagens regelverk. En slik kommune vil være stor nok til å yte gode tjenester, ha et bredt fagmiljø og ha kapasitet til å håndtere nye oppgaver. Kommunen er imidlertid ikke stor nok til å overta oppgaver som kollektivtrafikk og forsøksordning for videregående skole siden den ikke omfatter hele det funksjonelle bo- og arbeidsmarkedet. Det vil fortsatt være et visst interkommunalt samarbeid. Ny E 39 vil gi et løft for en slik kommune og gi muligheter for videre vekst. En slik kommune vil dra det regionale tyngdepunktet vestover.

En motvekt mot den regionale forskyvningen med Kristiansand + Søgne + Songdalen er modellen med **Lillesand + Birkenes + Grimstad**. Denne kommunen vil ha nærmere 40.000 innbyggere og være noe mindre enn dagens Arendal. Kommunen vil være stor nok til yte gode tjenester, men vil ha en sårbar økonomi. Det er i dag lite interkommunalt samarbeid mellom Lillesand/Birkenes mot Grimstad og en slik kommune vil bryte opp det etablerte samarbeidet i den funksjonelle bo- og arbeidsregionen. Det er også liten grad av pendling fra Lillesand/Birkenes mot Grimstad. Etablering av en slik kommune vil sannsynligvis gi større omstillingskostnader ved at man skal slå sammen kommuner som har ulike samarbeidsløsninger.

En kystkommune med **Lillesand, Kristiansand og Søgne** vil ha over 100 000 innbyggere og være stor nok til yte gode tjenester i fremtiden. En slik

kommune vil også utløse storbytilskudd. Dagens kommuner har felles utfordringer knyttet til for eksempel forvaltning av kystsonen. Kommunen er langstrakt geografisk, men med ny E39 og ny ringvei vil kommunen ha sammenhengende motorvei fra Søgne til Lillesand. Kommunen vil gi mulighet for en balansert utvikling øst og vekst for Kristiansand. En ulempe med denne modellen er at den splitter to naturlige samarbeidskommuner gjennom å splitte både Søgne og Songdalen samt Lillesand og Birkenes.

En innlandskommune med **Birkenes, Iveland, Vennesla og Songdalen** vil ha ca 30 000 innbyggere og være i stand til å yte gode tjenester. Dagens kommuner har felles utfordringer knyttet til levekår og næringsutvikling. En slik kommune vil ha stor grad av utpendling til Kristiansand og være avhengig av Kristiansand som motor for regional utvikling. Det vil være noe interkommunalt samarbeid med Kristiansand også i fremtiden. En slik kommune vil ha en stor utfordring knyttet til at det i liten grad finnes infrastruktur som veiforbindelser og kollektivtransport mellom disse kommunene. I den grad det finnes, er det dårlig utbygd.

10.2 MODELLENES REGIONALE ROLLE

Valg av modell vil også ha konsekvenser for de andre kommunene i regionen, for resten av Agder og for regionens rolle og betydning nasjonalt. Hele utredningsarbeidet har lagt til grunn Kommunal- og moderniseringsministerens brev om at fylkesgrensen ikke skal være til hinder for å slå sammen kommuner. Dette har derfor ikke vært tema i analysen av modellene, men flere av modellene som er utredet vil nødvendigvis få følger for fylkesgrensen og gjennom det få en regional konsekvens for Agder.

Videreføring av **modell dagens grenser** vil i liten grad løse de regionale utfordringene bedre enn i dag, og vil være avhengige av et fortsatt tett og omfattende interkommunalt samarbeid. En slik løsning vil imidlertid ikke påvirke resten av Agder, men vil være sårbar hvis de øvrige regionene på Agder og ellers i landet danner større kommuner. Kristiansand vil sannsynligvis tape sin posisjon som den 5. største kommunen. Dette kan få negative konsekvenser for Kristiansand, regionen og Agder.

En ny kommune med **alle syv kommunene** vil gi størst konsekvenser for de øvrige kommunene på Agder. Kommunen vil være tre ganger så stor som dagens Arendal og vil være dominerende på

Sørlandet. Vedtak om dannelsen av en slik kommune kan utløse prosesser for å skape færre og større kommuner i resten av Agder. En slik kommune vil ha det beste utgangspunktet for regional utvikling og ha mulighet for å demme opp for press fra Stavangerregionen, stor-Oslo og/eller Grenlandsområdet.

En sammenslutning av **to nabokommuner** der Kristiansand forblir alene vil gi mindre konsekvenser for resten av Agder og ha liten regional effekt. Selv om kommuneantallet er redusert, kan regionens mulighet for å få til en helhetlig utvikling kunne bli svekket. Som i modellens dagens grenser vil Kristiansand sannsynligvis tape sin posisjon som den 5. største kommunen med negative konsekvenser. En fordel med en slik modell er at de tre nye sammenslåtte kommunene vil bli jevnstore innbyggermessig og kan utvikle et interkommunalt samarbeid på jevnbyrdighet.

Modellen med **Kristiansand + Søgne + Songdalen** vil gi regionale konsekvenser ved at tyngdepunktet forskyves vestover. Det kan aktualisere tettere forbindelser, eventuelt sammenslutning med Mandal og Marnardal. Kommunen vil ha styrke til å spille en regional rolle for landsdelen, men den vil være svekket av at den ikke omfatter hele den naturlige bo- og arbeidsmarkedsregionen.

En variant av denne modellen som vi ikke har utredet spesifikt er **Kristiansand + Lillesand + Birkenes**. Størrelsesmessig vil kommunen være sammenlignbar med Kristiansand + Søgne + Songdalen, men vil gi en regional forskyvning østover. Dette vil ha negative konsekvenser for Søgne + Songdalen og for Vennesla + Iveland. For Søgne og Songdalen kan det være aktuelt å vurdere nærmere samarbeid med Mandal og Marnardal.

Begge disse variantene vil dele den funksjonelle bo- og arbeidsregionen i flere kommuner. Kristiansand som storby vil bli styrket, men vil ikke spille noen vesentlig større rolle regionalt enn i dag.

Modellen med en **kystkommune og en innlandskommune** vil skape betydelige negative forskjeller mellom kommunene. En kystkommune vil ha fordelene av arbeidsplasser, attraktive kystnære boområder, storbytilbud og relativt høyere utdanningsnivå, mens innlandskommunen vil slite med levekårsproblemer, mangel på arbeidsplasser, mangel på infrastruktur og lavt utdanningsnivå. Innlandskommunen kan imidlertid spille en rolle regionalt sammen med andre kommuner i indre deler av Agder. Med en kystkommune vil

Kristiansand bli styrket som storby og kan sikre en balansert utvikling øst og vest i kommunen. Siden den nye kommunen ikke omfatter hele den funksjonelle regionen, vil ikke den regionale rollen bli vesentlig styrket. Denne modellen aktualiserer samarbeid med Grimstad og Mandal.

Diskusjonen om kommunesammenslutning i vår region vil bli påvirket av hva som skjer i andre regioner som for eksempel Drammensregionen og Grenlandsregionen. Blir det nye storkommuner rundt andre byregioner vil dette påvirke Kristiansandsregionen. Vår regionens betydning nasjonalt kan bli svekket.

I våre analyser har vi avgrenset oss til å se på dagens syv kommuner som i dag utgjør en felles funksjonell bo- og arbeidsregion med korte avstander og stor grad av pendling. Ved en ny E-39 vestover vil også Mandal og til dels Marnardal bli en del av den samme bo- og arbeidsregionen med like lang reisetid fra Mandal til Kristiansand som Lillesand til Kristiansand. Det kan vurderes om disse kommunene også bør inngå i en eventuell storkommune som dekker hele bo- og arbeidsregionen.

I vår utredning har vi ikke tatt hensyn til eventuelle grensejusteringer mellom dagens kommuner og kommuner utenfor Knutepunkt Sørlandet. Vi vet at dette kan være aktuelt i noen av modellene. Det innebærer at grensejusteringer kan endre størrelsen på de nye kommunene. I følge Kommunal og moderniseringsdepartementet bør grensejusteringer behandles i forbindelse med kommunereformen. Vi anbefaler at spørsmål om grensejusteringer utredes når det kommer konkrete forslag.

10.3 KONKLUSJON

Utgangspunktet for utredningsgruppens konklusjon er målene for de nye kommunene i vår region:

- Kommunen er rustet til å gi best mulig tjenester til sine innbyggere på kort og lang sikt.
- Kommunen er utviklet som et funksjonelt og demokratisk samfunnsutviklingsområde for sine innbyggere.
- Kristiansandsregionen er styrket som konkurransedyktig byregion og har en sentral rolle for utvikling og vekst på Agder.

Utredningsgruppen konkluderer med at alternativet «Alle 7 kommunene» bør vurderes først i den videre prosessen med kommunereformen i

Kristiansandsregionen. Dermed kan en få avklart om dette alternativet er politisk realiserbart før en eventuelt vurderer andre alternativer. En slik kommune vil kunne ha størst utviklingskraft, størst potensial for helhetlig samfunnsutvikling og spille en betydelig regional og nasjonal rolle. Samtidig vil denne modellen medføre de største endringene og gi store omstillingskostnader.

Uansett valg av sammenslutningsmodell, eller om man velger å gå videre med dagens grenser, må det bygges nye kommuner som er rustet til å møte fremtidens utfordringer. Det er et stort behov for innovasjon, teknologiutvikling, kompetanseheving og nye arbeidsformer i de nye kommunene.



Oljeservicenæringen, prosessindustrien og andre kompetansemiljøer er viktige for den videre regionale utviklingen. Her fra Andøya i Kristiansand (Foto: Bjoertvedt, Wikimedia Commons)

11 Prosess

11.1 ARBEIDSPROSESS, INVOLVERING OG KOMMUNIKASJON I UTREDNINGSFASEN

Utredningsgruppen startet sitt arbeid i januar 2014 og hadde 15 felles arbeidsmøter mellom januar og juni. De tillitsvalgte var sentrale bidragsytere gjennom hele prosessen.

Tidlig i prosessen ble det laget en involverings- og kommunikasjonsstrategi. God informasjon og involvering av innbyggere og ulike interessegrupper er en viktig del av prosessen. I utredningsfasen var det viktigste målet å gi god informasjon om innhold og rammer for utredningen. I neste fase vil hver enkelt kommune jobbe aktivt med å finne ut hva innbyggerne mener om alternativene i rapporten og videre veivalg for kommunen.

For å nå bredt ut med informasjon om prosessen ble bl.a. følgende aktiviteter gjennomført:

Nettsider:

- egne sider om kommunereformen på **www.knutepunktsorlandet.no**
- Informasjon på kommunenes egne nettsider.
- Nyhetsbrev: utsending av jevnlig nyhetsbrev om reformen
- Facebook: jevnlig oppdatering
- Kronikker og medieoppslag: kronikk i Fædrelandsvennen, nyhetsoppslag i Fædrelandsvennen, NRK Sørlandet og flere lokalaviser, oppslag i Agdernærings-

Våren 2015 ble det også informert om utredningsprosessen i en rekke møter og samlinger:

- Jevnlige informasjon til administrativ ledergruppene i hver enkelt kommune
- Flere ulike arbeidsmøter med representanter fra hver enkelt kommune
- Informasjon til by- og kommunestyrene
- LO kommune – informasjon på flere ulike møter
- Regionledermøter (ledere for andre regionråd på Agder)
- Næringsforeningen i Kristiansandsregionen
- Felles ledersamling i Knutepunkt Sørlandet

- Felles formannskapsmøte i Knutepunkt Sørlandet
- Gjennom slike møter fikk utredningsgruppen viktige innspill og tilbakemeldinger som ble tatt med i det videre utredningsarbeidet.

I tillegg har Birkenes og Lillesand gjennomført folkemøter som en del av innspills- og informasjonsprosessen rundt eget arbeid med kommunereformen.

11.2 VIDERE PROSESS OG INVOLVERING

Rapporten fra utredningsgruppen skal godkjennes og ferdiggjøres innen 30.06.15. Da avslutter utredningsgruppen sitt arbeid, men prosessen knyttet til kommunereformen fortsetter. Kommunene tar ansvar for videre lokale prosesser i reformarbeidet.

Utredningen skal behandles i alle syv by-/kommunestyre i september, som et felles grunnlag for videre lokale beslutningsprosesser. Den enkelte kommune vurderer samtidig om de ønsker å vedta oppstart av en videre forhandlingsprosess. I så fall nedsettes lokale forhandlingsutvalg i hver enkelt kommune, som får ansvar for videre realitetsvurdering. Forhandlingsutvalgene velges på de første møtene med nye kommunestyre i oktober.

Parallelt med den politiske behandlingen er det ønskelig med mest mulig innbyggerinvolvering i hver enkelt kommune. Det er opp til kommunene, og de lokale politikerne, å skape lokalt engasjement rundt modellene som er presentert i rapporten, og hvilke videre samarbeidsalternativer som vil være best for hver enkelt kommune. I kommunikasjonsstrategien ble det foreslått en rekke ulike tiltak og aktiviteter som kan være aktuelle i denne fasen, for eksempel:

- Opinionsundersøkelser
- Folkemøter i hver enkelt kommune
- Fokusgrupper og høringer om ulike temaer
- Referansegrupper og innbyggerpanel
- Samarbeid med lokalaviser/media
- Egne publikasjoner
- Rådgivende folkeavstemming
- Nettsider og sosiale medier
- Nyhetsbrev/pressemeldinger

Gjennom mandatet har kommunene forpliktet seg til spilleregler og verdigrunnlag for prosessen. Dette innebærer:

- Tillit
- Åpenhet
- Involvering og medvirkning
- Ingen konklusjoner er gitt på forhånd
- Ingen alternativer skal vedtas før prosessen er gjennomført

Regjeringen legger opp til at kommunene kan følge to alternative reformløp. Det ene løpet gjelder kommuner som vedtar sammenslåing senest høsten 2015. For disse kommunene vil departementet legge til rette for at sammenslåing skal kunne vedtas på nasjonalt nivå, ved kongelig resolusjon, i løpet av våren 2016. Disse sammenslåingene vil deretter kunne tre i kraft fra 1. januar 2018. Hvis noen av kommunene fatter vedtak om sammenslåing allerede vinteren eller våren 2015, har departementet uttalt at man vil forsøke å imøtekomme dette ved å fremme kongelig resolusjon allerede sommeren 2015, slik at en sammenslåing vil kunne tre i kraft 1. januar 2017.

Det andre reformløpet gjelder kommuner som fatter vedtak om sammenslåing innen sommeren 2016. Disse kommunene vil etter planen omfattes av en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur, som er lagt opp til å fremmes våren 2017. Målet er at disse sammenslåingene vil iverksettes senest fra 1. januar 2020.

12 Fremgangsmåte for kommunesammenslutning

12.1 FORUTSETNINGER FOR GODE PROSESSER

Følgende verdier trekkes fram som forutsetning for gode prosesser:

- Ambisiøs og tydelig ledelse
- Tydelige roller og mandater til involverte aktører og organer
- Nytenkning og raushet
- Bred involvering og åpen tilnærming

Mye av sammenslutningsprosessen er regulert, også ved lov. Etter at det fattes vedtak om kommunesammenslåing i de aktuelle kommunestyrene etableres en fellesnemnd, som skal fatte vedtak på vegne av den nye kommunen. De fleste kommunene har også etablert et partssammensatt utvalg bestående av kommunens ledelse og tillitsvalgte, som har en viktig rolle i drøfting av arbeidsgiverpolitiske spørsmål. Fellesnemnden som interimsstyre har en særlig viktig rolle i å ta beslutninger på vegne av den nye kommunen, og legge rammer for hvordan de gamle kommunene skal forberede seg til en sammenslåing.

I Inndelingslovens § 26 Fellesnemnd står det at det ved sammenslåing av kommuner skal opprettes en fellesnemnd til å samordne og ta seg av forberedelsene til sammenslåingen. Fellesnemnden kan karakteriseres som et felles kommunestyre for alle vedtak som gjelder ny kommune. Vedtak som gjelder eksisterende drift i kommunene frem til sammenslåingstidspunktet vil bli fattet av de gamle kommunestyrene. Videre står det at nemnda bør speile innbyggertallet i de enkelte kommunene, men at det som et minimum skal være tre medlemmer i nemnda fra hver kommune eller fylkeskommune. Fellesnemnden blir valgt av og blant medlemmene i kommunestyret, og den velger selv leder og nestleder. Det er reglene i kommuneloven om valg og saksbehandling i folkevalgte organer som også er gjeldende for fellesnemnden. Fellesnemnden skal også ta hånd om det forberedende arbeidet med økonomiplanen og med budsjettet for det første driftsåret etter at sammenslåingen er iverksatt. Andre oppgaver og fullmakter for nemnda blir fastsatt i reglementet som må vedtas av de respektive kommunes-

styrene. Funksjonsperioden for fellesnemnden går ut når det nye kommunestyret er konstituert.

Det anbefales at kommunene på tidlig tidspunkt kommer til enighet om innholdet i en intensjonsplan, som definerer de politiske målsettingene for sammenslåingen og avklarer de overordnede rammene for den nye kommunen (kommunenavn, lokaliseringsspørsmål og lignende). Denne vedtas i den enkelte kommunes kommunestyre.

I en virksomhetsoverdragelsesprosess skal tillitsvalgte inkluderes. Dette følger av både Arbeidsmiljøloven og Hovedavtalen. Hovedavtalens drøftingsregler vil som hovedregel gjelde alle aspekter ved en slik prosess, og reglene i Arbeidsmiljølovens § 16 supplerer avtalen. I henhold til Arbeidsmiljøloven skal tidligere og ny arbeidsgiver så tidlig som mulig skal gi informasjon om og drøfte overdragelsen med den tillitsvalgte. Det skal blant annet drøftes de rettslige, økonomiske og sosiale følgerne av overdragelsen for arbeidstakerne.

§ 26 åpner også for at kommunene, etter kommunelovens § 25, kan opprette et felles partssammensatt utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom den nye enheten som arbeidsgiver, eller de ansatte. Et partssammensatt utvalg kan i sammenslåingsprosessen betraktes som et administrasjonsutvalg etter kommunelovens § 25.

Det anbefales også at kommunene som en del av prosessen utformer et omstillingsdokument, som gir føringer for hvordan omstillingen skal foregå og hvilke personalpolitiske tiltak som skal iverksettes. Omstillingsdokumentet kan sammenliknes med en midlertidig arbeidsgiverpolitisk strategi for sammenslåingsperioden, og kan for eksempel beskrive regelverk for virksomhetsoverdragelse, overtallighet, håndtering av innplassering eller prosess for harmonisering av ytelser (i praksis har flere kommuner kalt dette en omstillingsavtale).

Tenke nytt og vise raushet

En kommunesammenslutning vil i de fleste tilfeller oppleves som en betydelig endring for en eller flere av kommunene som slås sammen. I sonderinger og drøftinger med representanter for andre kommuner,

vil det derfor være en nødvendighet å kunne «tenke nytt».

Likeledes er evne til å vise raushet en egenskap som trekkes frem som sentral. En mulig utfordring og barriere for konstruktiv dialog kan være mindre kommuners bekymring for å bli «slukt» av en storkommune. Lokal identitet, kultur og verdigrunnlag er av stor betydning for de fleste av dagens kommuner. Dette setter krav til at storkommunen viser respekt og forståelse for dette, og viser raushet i møtet med mindre kommuner. Denne rausheten bør være tilstede både i politiske og administrative prosesser. Imidlertid må dette balanseres med behovet for finne løsninger som er optimale sett ut fra kommunenes samlede ressurser og muligheter.

Enkelte kommuner har i sammenslåingsprosessen hatt et veldig bevisst forhold til hvordan man skal informere ansatte og innbyggere underveis i prosessen. Disse kommunene har som oftest utarbeidet en egen informasjonsstrategi, eller en plan over hvilken informasjon som må gis til hvilket tidspunkt.

12.2 LOVGRUNNLAGET

Inndelingsloven - Lov om fastsetting og endring av kommune- og fylkesgrenser

Kommuner som ønsker å slå seg sammen må gjøre to vedtak:

1. Vedtak om at kommunene ønsker å slå seg sammen.

Et slikt vedtak kan være relativt kortfattet, men må være klart og tydelig på at kommunene ønsker å slå seg sammen.

Etter at kommunene har fattet vedtak om at de ønsker å slå seg sammen, skal fylkesmannen i samarbeid med departementet, kalle inn til felles kommunestyremøte. Det fremgår av inndelingslova § 25 hvilke punkter som skal drøftes på fellesmøtet:

- a) forslag til navn på den nye kommunen eller det nye fylket
 - b) antall medlemmer i det nye kommunestyret eller fylkestinget
 - c) kriterier for sammensetning av og funksjoner til fellesnemnd etter § 26 i denne loven
 - d) valg av revisor for virksomheten i fellesnemnden
 - e) oppretting av eventuelle andre fellesorgan for å sikre gjennomføringen av sammenslåingen.
2. Etter at punktene i § 25, og eventuelt andre spørsmål er diskutert i fellesmøte, skal de enkelte

kommunestyrene stadfeste enigheten i nye kommunestyrevedtak.

12.3 KONSEKVENSER FOR ANSATTE

Alle endringer som en kommunesammenslutning medfører, berører samtlige ansatte, direkte eller indirekte. En vellykket prosess der ansatte finner seg til rette i den nye kommunen forutsetter at det gis klar og tydelig informasjon om formålet med endringene og antatte konsekvenser av sammenslutningen.

Kommunesammenslutning er en virksomhetsoverdragelse, og i Arbeidsmiljøloven kap. 16 finnes det klare regler om informasjon og drøfting med de tillitsvalgte. Det er viktig at arbeidsgiver kommuniserer at arbeidslivets spilleregler vil bli fulgt i alle trinn av prosessen, da dette bidrar til forutsigbarhet og trygghet. Dette gir grunnlag for et videre arbeid med bygging av en god bedriftskultur og et godt arbeidsmiljø. Sentrale forutsetninger for gode prosesser:

- Klar og tydelig administrativ og politisk ledelse.
- Tydelige roller og mandater for involverte aktører.
- Nytenkning og god kommunikasjon mellom kommunene.
- Åpne prosesser med tidlig medvirkning fra tillitsvalgte.

For de fleste arbeidstakerne vil ikke en kommunesammenslutning medføre store endringer i arbeidssituasjonen. De vil fremdeles ha samme arbeidssted og utføre de samme arbeidsoppgavene. En sammenslutning vil derimot i stor grad påvirke arbeidssituasjonen for ledere, mellomledere og fagansvarlige. Det er viktig at disse arbeidstakerne gis god oppfølging i hele prosessen, blant annet for å unngå at dyktige medarbeidere slutter.

De tillitsvalgte i utredningsgruppen har vært opptatt av at alle ansatte har jobbgaranti og at konkurranseutsetting av kommunale tjenester unngås i sammenslutningsprosessen.

Virksomhetsoverdragelse:

Kapittel 16 i arbeidsmiljøloven regulerer virksomhetsoverdragelse og har som formål å sikre at arbeidstakere som overføres, får med sine rettigheter inn i det nye arbeidsforholdet.

Kilder og bakgrunnsmateriale:

- Alternativer for regionalt folkevalgt nivå - Møreforskning
- Arbeidsmiljøloven
- Balderheim og Knudsen (2004) :NOU2005: 6 Samspill og tillit . Om staten og lokaldemokratiet. Utredning fra Lokaldemokratikommisjonen oppnevnt ved kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004. Kommunal- og regionaldepartementet 2005.
- Framtidas kommunestruktur på Agder - 2005
- Frisvoll og Almås 2004: Kommunesammenslåing og identitet – betyr identitet noe i teknokratenes lekegrind? Norsk senter for bygdeforskning for Kompetansesenter for distriktsutvikling
- Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing? Telemarksforskning
- Inndelingsloven
- Innst.300 S (2013 -2014) om kommuneproposisjonen 2015
- KMDs brev til kommunene
- KMDs oppdragsbrev til fylkesmennene
- Kommuneloven
- Kommunestørrelse og lokaldemokrati. KS-rapport mai 2014
- Krise, omstilling og vekst- en regionalanalyse av Sørlandet, Agderforskning FoU-rapport nr. 1/2013, Kristin Wallevik og Geir Jørgensen
- KS - Arbeidsrettslige spørsmål som oppstår ved kommunesammenslåinger
- Brev fra KS til kommunene
- Langsiktige konsekvenser av kommunesammenslåinger - Probarapport
- Lokal veileder
- Lokale folkeavstemminger om kommunesammenslåing - NIBR
- Mandat for felles utredning om fremtidig kommunestruktur i Kristiansandsregionen
- Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen - Rokkansenteret
- Medvirkning og innbyggerdialog
- Meld.St.14 (204 -2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner
- Meld.St.26 (2014-2015) Fremtidens primærhelsetjeneste
- Melding om Kristiansand kommunes kunnskapsgrunnlag for strategiske utvikling av fremtidsrettede tjenester på helse- og omsorgsfeltet. Kristiansand kommune 19.mai 2015 (Speilmelding 2030)
- Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S)
- Metaanalyse av økonomisk samspill mel-lom by og omland i Kristiansandsregionen - Oxford Research 2014
- NIBR-rapport 2013:4: Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden. Sandkjær Hanssen, Klausen og Winsvold
- NæringsNM 2014 - Næringsutviklingen i fylker, regioner og kommuner - NHO
- Påvirkbare drivkrefter for vekst i byutvikling - Agderforskning 2013
- Revidert nasjonalbudsjett 2015
- Samfunnsmessig konsekvensanalyse - SSHF Utviklingsplan 2030
- Scenarier 2029
- Sluttrapport fra ekspertutvalg: kriterier for god kommunestruktur, desember 2014
- Sluttrapport Framtidas kommunestruktur KS
- SSB
- Statistikkhefte Knutepunkt Sørlandet
- Strategisk næringsplan for Kristiansandsregionen 2014)
- Utdanningsspeilet 2013, Utdanningsdirektoratet
- Utredning om felles barnevern i Knutepunkt Sørlandet
- Utviklingsplan 2030 SSHF 05.01.2015
- Veien mot en ny kommune



**KNUTEPUNKT
SØRLANDET**



BIRKENES



IVELAND



KRISTIANSAND



LILLESAND



SONGDALEN



SØGNE



VENNESLA