



Statsforvalteren i Agder

Gjennomføring av en eventuell deling

Dette er kapittel 3 i hovedrapporten



Innhold

3. Gjennomføring av en eventuell deling	4
3.1. Mulige prosesser og tidsplan for et vedtak om deling	4
3.2. Organisering av arbeidet med en deling etter at vedtak er fattet	5
3.3. Konsekvenser for IKT-systemet og digitale tjenester	6
3.3.1. Begrepsavklaring	7
3.3.2. IKT-området i de tidligere kommunene	7
3.3.3. Sentrale momenter ved en deling	9
3.3.4. Kostnader	11
3.3.5. Slitasje i organisasjonen og sårbarhet i stab- og støttefunksjon	12
3.3.6. Oppsummert – konsekvenser for IKT-området ved en deling	12
3.4. Dokumentforvaltning og arkiv	13
3.4.1. Status for arkiver fra nedlagte kommuner	13
3.4.2. Dagens aktive arkiver i Kristiansand kommune	14
3.4.3. Håndtering av arkiver ved en deling	14
3.4.4. Oppsummert – konsekvenser for arkiv ved en deling	18
3.5. Konsekvenser for ansattes arbeidsmiljø i en delingsprosess	19
3.5.1. Begrepsavklaring	19
3.5.2. Avgrensning	19
3.5.3. Risikofaktorer ved deling	20
3.5.4. Oppsummering - konsekvenser av en delingsprosess for arbeidsmiljøet:	24
3.6. Arbeidsrett – konsekvenser av en deling for ansatte	25
3.6.1. Innledning	25
3.6.2. Referanse til andre pågående prosesser og utredninger	26
3.6.3. Avgrensning	26
3.6.4. Problemstillinger	26
3.6.5. Generelt om arbeidsmiljøloven kap. 16	27
3.6.6. Lovens virkeområde. Partsforhold.	28
3.6.7. Avgivende arbeidsgiver	28
3.6.8. Delegering av fullmakt til kommunestyret	29
3.6.9. Partenes rettigheter og plikter ved virksomhetsoverdragelse	30
3.6.10. Reservasjonsrett og oppsigelse	31
3.6.11. Partssamarbeid i virksomhetsoverdragelsen	33
3.6.12. Informasjon i prosessen. Representasjon	33
3.6.13. Særlige problemstillinger knyttet til ansattes rettigheter. Gjeninntreden.	34
3.7. Tallfestede engangskostnader ved en deling	36
3.7.1. Hva inngår i kostnadene	36
3.7.2. Overslag basert på tall fra Ålesund	37
3.7.3. Hvem betaler for hva - fordeling av kostnader	41

Oppsummering av kapittel 3

Arbeidet med å gjennomføre en deling av Kristiansand kommune og opprette to eller tre nye kommuner vil være et meget stort, komplekst og kostbart prosjekt. En ny omstilling i denne størrelsen så snart etter sammenslåingen, med koronapandemien, vil være svært krevende for organisasjonen og de ansatte.

- Det foreligger ikke beregninger av de tallfestede kostnadene ved en deling av Kristiansand kommune. Ålesund kommune har søkt departementet om 237 mill. kr til dekning av direkte kostnader ved sin deling. Med en lik kostnad pr innbygger tilsvarer dette et beløp på 403 mill. kr for Kristiansand. Statsforvalteren antar som et første svært grovt og usikkert anslag at deling av Kristiansand kan ha en kostnad i området 250 – 400 mill. kr.
- Deling krever mye menneskelige ressurser, og vil gå ut over kommunens drift
- Arbeidsbelastningen for ansatte har vært stor over tid, og en deling vil gi ytterligere belastning og kan påvirke deres helse negativt. Dette gjelder ikke minst for ledere og andre nøkkelpersoner i endringsprosessene.
- En deling vil utløse særlig omfattende og ressurskrevende arbeid innen dokumentforvaltning og arkiv, og innen IKT og et stort antall fagsystemer.
- Det er risiko for at kommunens kritiske tjenesteleveranser blir berørt, og at en i delingsprosessen ikke har ressurser til å videreutvikle digitale løsninger og være innovativ og fremtidsrettet.
- Det er risiko for å miste ansatte som har erfaring og spesialisert kompetanse på IKT og digitalisering. Også det arkivfaglige miljøet vil reduseres ved en deling. Fordelen ved større fagmiljø er mulighet for større bredde i kompetanse, samt redusert sårbarhet ved fravær. Fagmiljøet vil være mindre i nye Søgne kommune og nye Songdalen kommune. Dette kan eventuelt avhjelpes gjennom interkommunalt samarbeid og kjøp av tjenester
- Dersom det blir fattet et endelig vedtak om deling i løpet av 2023 eller våren 2024, er det ut fra rammebetingelsene to aktuelle tidspunkt for iverksetting: Enten 1/1-2026, etter ekstraordinært kommunestyrevalg sammen med stortingsvalget i september 2025, eller 1/1-2028 etter ordinært kommunevalg i 2027.
- Statsforvalterens vurdering er at delingen eventuelt bør tre i kraft 1/1-2026.
- Se egen oppsummering av tema arbeidsrett i kapittel 3.6.

3. Gjennomføring av en eventuell deling

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

3.1. Mulige prosesser og tidsplan for et vedtak om deling

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3. Konsekvenser for IKT-systemet og digitale tjenester

Målet med bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i offentlig sektor er forenkling og effektivisering, fremme innovasjon og verdiskapning i næringslivet, og sikre en bærekraftig og inkluderende samfunnsutvikling¹. Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019-2025 fremhever arbeidet med å skape mer sammenhengende tjenester og nasjonale fellesløsninger i et «økosystem» for digital samhandling og tjenesteproduksjon.

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

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

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

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

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

3.3.1. Begrepsavklaring

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

3.3.2. IKT-området i de tidligere kommunene

I de tre tidligere kommunene var IKT organisert ulikt². Tidligere Kristiansand og Songdalen kommuner fikk frem til 1. mai 2018 sine IKT-tjenester levert av Kristiansandsregionens kommunale IKT-tjeneste (KR-IKT) etter en spesifisert driftsavtale. Tidligere Søgne kommune fikk sine IKT-tjenester levert av egen lokal IKT-tjeneste, underlagt administrasjonsavdelingen. Den generelle beskrivelsen var at både KR-IKT og IT-tjenesten i Søgne hadde god kompetanse på drift, brukerstøtte og infrastruktur. Alle tre jobbet med digitalisering. Ulikhetene handlet om dimensjonering, og at KR-IKT de siste årene hadde utviklet kompetanse på prosjektledelse, digital rådgivning overfor sektorene, integrasjoner, mellomvareløsninger og virksomhetsarkitektur. De tre tidligere kommunene jobbet også ulikt med digitale mål og -styringsmodeller. Tidligere Kristiansand kommune hadde plandokumenter og styringsprinsipper for digitale ambisjoner. Tilsvarende dokumenter forelå ikke de to andre kommunene. De tidligere kommunene Kristiansand og Songdalen hadde mange sammenfallende IKT-systemer, mens tidligere Søgne hadde valgt noe annerledes for eksempel innen arkiv- og saksbehandling, økonomi og lønn.

IKT i sammenslåingsprosessen

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

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

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

understøtte fellestjenester og var en viktig kilde for grunndata til videre gjenbruk i andre IKT-systemer.

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

Det ble etablert en ny og fremtidsrettet IKT-plattform, som bedre la til rette for håndtering av de store fagområdenes behov for understøttelse av tjenester og arbeidsprosesser. Det ble videre etablert enhetlige løsninger innenfor IT-infrastruktur, fagsystemer, bruk av felleskomponenter og KS FIKS plattformen. Det ble også i noen grad lagt til rette for digitale innbyggertjenester.

På grunn av tidshorisonten frem til ikrafttredelsestidspunktet for ny kommune ble få nye systemanskaffelser gjennomført, og fagsystemer som hadde vært benyttet i tidligere Kristiansand kommune ble i stor grad etablert på nytt og videreført i den nye kommunen.

Overgangen til dagens kommune

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

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

3.3.3. Sentrale momenter ved en deling

Kritisk og komplekst

KS beskrev i sin FoU-rapport fra 2016 de digitale konsekvensene av kommunesammenslåing³. De fleste kommunale tjenester og arbeidsprosesser understøttes av IKT-systemer og digitale tjenester. Håndtering av IKT ved kommunesammenslåing ble derfor ansett å være kritisk, og samtidig et sentralt virkemiddel i omstillingsarbeidet ved etablering av en ny kommune.

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

Statsforvalteren ba om å få tilsendt en overordnet vurdering om hvilke konsekvenser en eventuell oppløsning av Kristiansand kommune vil få for IKT-infrastruktur, støttesystemer og fagsystemer. Kommunen ved IT-enheten viser til at en deling av kommunen vil måtte foregå i en organisatorisk, teknologisk og digital kontekst på samme måte som ved en kommunesammenslåing⁴. Håndtering av IKT-området anses å være en kritisk aktivitet, for å unngå uønskede hendelse og avvik i de kommunale tjenestene som ytes til innbyggerne hver dag. Kommunen viser til de aktiviteten som er beskrevet i KS sin FoU-rapport.

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

Informasjonssikkerhet og personvern

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

³ KS FoU-rapport nr. 154005: Digitale konsekvenser av kommunesammenslåing - KS

⁴ Brev fra Kristiansand kommune datert 16.11.2022.

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

Avlevering av data

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

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

Data i fagsystemer, nyanskaffelser, identitet og e-post

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

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

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

Etablere nytt

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

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

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

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

3.3.4. Kostnader

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

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

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

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

Det er usikkert hvor mye en deling av Kristiansand kommune vil koste, og hvor stor del IKT-området vil utgjøre av den samlede kostanden. Det foreligger lite sammenligningsgrunnlag. I de ulike utredningen om kommunedeling kommer det tydelig frem at det er usikkerhet knyttet til kostnadene⁵. Flere tar utgangspunkt i sammenslåingskostnadene og mener utgiftene kan bli tilsvarende store. I søknadene om å få dekket delingskostnadene til KDD fra fylkeskommuner og Ålesund kommune utgjør IKT en betydelig andel. For Kristiansand kommune vil det være mest realistisk å sammenligne seg med en annen kommune, da fylkeskommuner ikke har samme komplekse tjenestestruktur overfor befolkningen som det en kommune har. Det er avklart at de nye kommunene etter en deling vil få nye organisasjonsnumre. Det er av stor betydning for kompleksiteten og omfanget for IKT-området, og fører til en betydelig økning i kostnadene ved deling.

For nærmere omtale av delingskostnadene, se kapittel 3.7.

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

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

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

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

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

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

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

3.4. Dokumentforvaltning og arkiv

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

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

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

3.4.1. Status for arkiver fra nedlagte kommuner

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

Statsforvalteren har mottatt arkivfaglige innspill og status fra arkivsjeft i dagens kommune⁶. Opplysninger fra de nedlagte kommunenes sak/arkivsystemer og alle klientarkivsystemene er migrert eller fortsatt under migrering til frittstående arkivkjernene, eller lagt som historisk arkiv i nytt fagsystem. Dette for å sikre at alle saksbehandlere i dagens kommune har nødvendig tilgang til tidligere arkiver når det er behov for det i forbindelse med saksbehandling eller innsyn. De tre nedlagte kommunenes systemer med arkivoppløsning skal i stor grad være terminerte. Kommunesammenslåingen krevde avlevering. De lovpålagte arkivuttrekk skal være avlevert eller under avlevering til arkivdepot.

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

⁶ Notat fra arkivsjeft i Kristiansand kommune 2.11.2022

3.4.2. Dagens aktive arkiver i Kristiansand kommune

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

Etablert nye arkivsystem

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

Innsynsløsninger

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

Salg og kjøp av arkivtjenester

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

3.4.3. Håndtering av arkiver ved en deling

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

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

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

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

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

Ansvar og involvering

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

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

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

Oversikt over nåværende arkivsituasjon

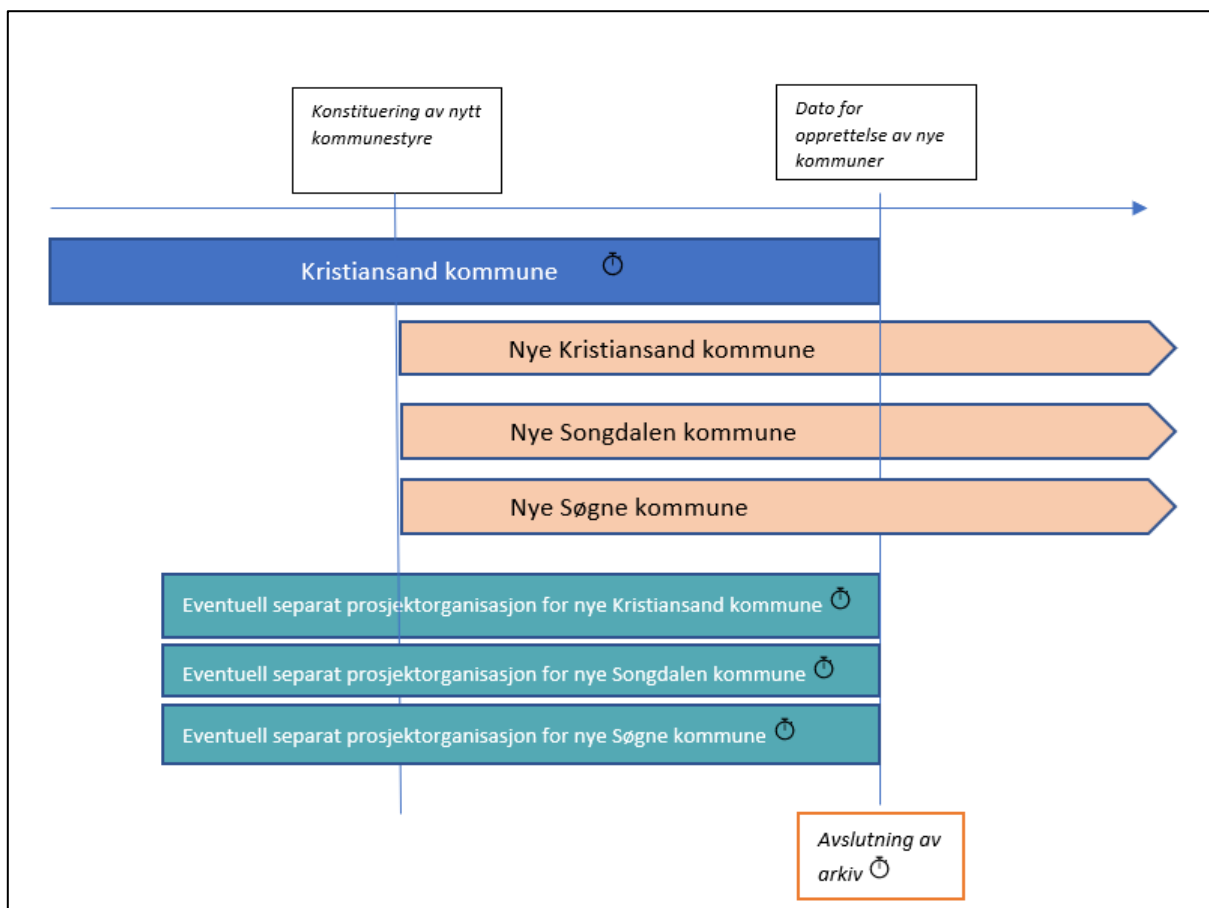
For å få til en god overgangsprosess ved deling av kommunen viser Arkivverket til at det er flere arkivfaglige momenter og oppgaver kommunen må være oppmerksomme på. Arkivplanen for nåværende kommune må være oppdatert. For å vite hvilket materiale som skal avsluttes og deponeres må kommunen ha oversikt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

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

Arkiv i overgang fra en til flere kommuner

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

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



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

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

Avslutning av arkiv

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

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

Eierskap, tilgang og administrasjon av arkiver

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

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

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

Det vil være et betydelig ressursbruk knyttet til disse forholdene.

Anskaffelser og ny arkivtjeneste

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

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

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

3.4.4. Oppsummert – konsekvenser for arkiv ved en deling

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

3.5. Konsekvenser for ansattes arbeidsmiljø i en delingsprosess

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

3.5.1. Begrepsavklaring

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

Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) har sammen med partene i arbeidslivet definert at arbeidsmiljø først og fremst handler om arbeidet vi utfører, og hvordan man organiserer, planlegger og gjennomfører det⁷. Arbeidsmiljøet påvirker arbeidstakernes helse, jobbegasjement og virksomhetenes resultater og produktivitet. Samtidig er arbeidsmiljøet forskjellig fra arbeidsplass til arbeidsplass, og krever ulike tilnærminger.

3.5.2. Avgrensning

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

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

⁷ <https://stami.no/hva-er-arbeidsmiljo/>

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

3.5.3. Risikofaktorer ved deling

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

Ansattes opplevelse av årsak og hensikt med endringen

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

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

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

En konsekvens av å ikke forstå hensikten med endring kan påvirke grunnleggende motivasjon, og kan bli styrende for ansattes adferd og valg. Manglende motivasjon kan påvirke det psykososiale arbeidsmiljøet, og ha konsekvenser for tjenestelevering. I følge STAMI-forsker Fløvik gjør stadig omorganiseringer oss endringstrøtte⁸. Endringstrøtthet kan føre til frustrasjon, irritasjon og manglende motivasjon. Dette kan igjen gå ut over

⁸ <https://stami.no/stadige-omorganiseringer-gjor-oss-endringsrette/>

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

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

Roller og ansvar i en delingsprosess

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

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

Drift i en deling

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

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

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

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

Sykefraværet i kommunen som helhet var i 2021 på 9,8 %, mens det året før var 9,0 %. Samlet sykefravær på landsbasis var 6,4 % i 2021⁹. Kristiansand kommune hadde som mål å ligge under 7,6 % i totalt sykefravær¹⁰. Korttidsfraværet i 2021 var på 1,8%, mens det i 2020 var 1,6%. Langtidsfraværet er på 8,0% og dette var 7,5 % i 2020.

Det er vanskelig å sammenligne sykefravær i dagens kommune sett i forhold til de tidligere kommunene, da dette var før pandemien. Oversikten er vist i tabell 3.1¹¹.

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

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

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

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

⁹ <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/fravar/koronapreget-sykefravar-i-kommunesektoren-i-2021/>

¹⁰ https://pub.framsikt.net/2021/kristiansand/mr-202112-%C3%A5rsrapport_2021/#/generic/summary/67138449-ae72-4686-ba09-57134369b781-cn

¹¹ Ager Kommunerevisjon juni 2020: <https://agderkomrev.no/wp-content/uploads/2020/06/Risiko-og-vesentlighetsvurdering-Kristiansand-kommune.pdf>

Kompetanse og rekruttering

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

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

Jobbsikkerhet

Spørsmålet om deling har skapt jobbusikkert blant ansatte, særlig de som jobber i ikke-stedbundne tjenester. STAMI definerer jobbusikkerhet som en subjektiv opplevelse av at man har en mindre trygg ansettelse enn man skulle ønske¹². Opplevelsen av usikkerhet rundt egen framtidige jobbsituasjon er naturlig i perioder med omorganiseringer og nedbemanninger. For mange handler ikke usikkerheten bare om usikkerheten knyttet til nåværende stilling, men også om hvorvidt man ser det som sannsynlig at man kan finne en jobb med tilsvarende innhold og lønn som den man har. De negative helsemessige konsekvensene av jobbusikkerhet vil ofte være knyttet til den enkeltes opplevelse av hvor sannsynlig og hvor alvorlig det vil være å miste jobben.

Jobbusikkerhet blant de ansatte kan påvirke både virksomheten og den enkelte arbeidstakeren. STAMI viser til forskning der ansatte som opplever jobbusikkerhet rapporterer om lavere jobbtillfredshet, og lavere grad av tillit og følelse av forpliktelse overfor virksomheten de jobber for. På sin hjemmeside viser STAMI til en relativt ny systematisk kunnskapsgjennomgang som konkluderer med at jobbusikkerhet øker risikoen for psykiske helseplager. Tidligere kunnskapsgjennomganger har konkludert med at det foreligger indikasjoner på en mulig sammenheng mellom jobbusikkerhet og hjerte- og karsykdom, og diabetes. En nylig publisert samleanalyse fra 2020 av litteraturen konkluderer med en mulig, men fortsatt usikker, sammenheng mellom jobbusikkerhet og økt dødelighet. To nye studier fra STAMI¹³ som er basert på data fra flere norske virksomheter, viser at ansatte i organisasjoner som har gjennomgått større omstillinger, opplever en forverring av arbeidsmiljøet og egen psykiske helse to år etter at endringene på jobb fant sted. Funnene indikerer at opplevelsen av jobbusikkerhet vil kunne få langvarige konsekvenser for arbeidsmiljøet i kommunen.

Negative effekter ved en deling kan forbygges med god planlegging og en tydelig ledelse som er inkluderende, støttende og oppmerksom¹⁴. Jobbusikkerheten kan også reduseres ved at ansatte opplever å få nok informasjon og mulighet til å medvirke i prosessene både selv, ved tillitsvalgte og verneombud. Det vil være viktig at organiseringen av prosessen skjer i samsvar

¹² <https://noa.stami.no/tema/psykososialtorganisasjonisk/endringer/jobbusikkerhet/>

¹³ STAMI viser til Fløvik et al. 2019a,b.

¹⁴ <https://noa.stami.no/tema/psykososialtorganisasjonisk/endringer/omorganisering/>

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

Internt fokus

Ved en eventuell deling av Kristiansand kommune må de nye organisasjonene være forberedt på risikoen for at produktiviteten synker i en periode før resultatene kommer.

Organisasjonen blir i større grad opptatt med interne prosesser for å komme på plass. Medarbeiderne skal finne nye roller, oppgaver og arbeidsmåter. Det kan bli behov for å se på nytt på ledelse, organisasjonsstruktur, bemanning, medvirkning, arbeidsfordeling og arbeidsfellesskap. Man må vurdere om dagens praksis, styrende dokumenter, rutine, retningslinjer, beredskapsplaner og fagsystemer skal videreføres eller om de må revideres.

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

3.5.4. Oppsummering - konsekvenser av en delingsprosess for arbeidsmiljøet:

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

3.6. Arbeidsrett – konsekvenser av en deling for ansatte

Oppsummering av kapittel 3.6

Arbeidsmiljølovens bestemmelser om virksomhetsoverdragelse (kap. 16) vil komme til anvendelse på en eventuell deling av Kristiansand kommune. Dette vil bli regulert i forskrift fastsatt av Kommunal- og distriktsdepartementet. Bestemmelsene vil anvendes så langt de passer.

Kristiansand kommune vil ha et overordnet ansvar for å planlegge og tilrettelegge en prosess med overføring av ansatte, ansettelse av kommunedirektør og annet nøkkelpersonell frem til de nye kommunestyrene er konstituert. Dette vil bli regulert i overnevnte forskrift.

De ansatte skal sikres informasjon og representasjon i prosessen i henhold til arbeidsmiljøloven og arbeidslivets spilleregler for øvrig.

3.6.1. Innledning

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

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

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har informert Statsforvalteren at det eventuelt vil forskriftsfestes at arbeidsmiljølovens¹⁵ kapittel 16 *Arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse* vil komme til anvendelse i den arbeidsrettslige prosessen. Dette gjøres tilsvarende overfor andre kommuner som utreder deling. KDD har gitt uttrykk for at en ikke ser annerledes på formalia knyttet til eventuell prosess i Kristiansand enn delingsprosessen som pågår i Ålesund kommune med mulig utskillelse av Haram. ,¹⁶. Departementet har avklart med Arbeids- og inkluderingsdepartementet at reglene om

¹⁵ Lov av 17.06.2005 nr. 62

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

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

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

3.6.2. Referanse til andre pågående prosesser og utredninger

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

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

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

3.6.3. Avgrensning

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

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

3.6.4. Problemstillinger

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

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

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

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

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

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

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

3.6.5. Generelt om arbeidsmiljøloven kap. 16

Departementet har varslet at det vil forskriftsfestes at arbeidsmiljølovens kapittel 16 om virksomhetsoverdragelse kommer til anvendelse i delingsprosessen i Kristiansand kommune²⁰.

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

¹⁸ s. 1

¹⁹ s. 4

²⁰ Se også Forskrift om deling av Ålesund kommune til Haram og Ålesund kommune av 03.10.2022 nr. 1692 § 8.

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

arbeidstakernes arbeidsforhold og betingelser ikke endres som følge av en overdragelse av den virksomhet man er ansatt i.

I *utgangspunktet* vil en virksomhetsoverdragelse utløse samtlige bestemmelser i lovens kapittel 16. Når virksomhetsoverdragelsen skjer som følge av deling av en kommune etter inndelingsloven²², må dette utgangspunktet modereres, da det oppstår særlige arbeidsrettslige problemstillinger ved at kommunen, som avgivende arbeidsgiver, formelt opphører ved ikrafttredelse av delingen. Regelverket vil derfor ikke være fullt ut anvendbart, særlig mht. bestemmelsene om rettigheter for de ansatte, men vil gjelde så langt det passer.²³ Det er dessuten viktig å være klar over at reglene om virksomhetsoverdragelse ikke løser alle spørsmål knyttet til partenes rettigheter og plikter, og at man da bl.a. må se på rettspraksis for å finne svar.

3.6.6. Lovens virkeområde. Partsforhold.

§ 16-1 angir kapittelets virkeområde:

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

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

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

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

3.6.7. Avgivende arbeidsgiver

En problemstilling som er tatt opp av Kristiansand kommune er nettopp hvem som er avgivende arbeidsgiver i delingsprosessen. Inndelingsloven²⁵ § 3 annet ledd bokstav a sier følgende:

Deling inneber

a) at ein kommune eller eit fylke blir delt i to eller fleire nye einingar...

²² Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser av 15.06.2001 nr. 70 § 3 annet ledd bokstav a

²³ Bl.a. problematisert i Innlandets rapport s. 48

²⁴ Rt. 2011 s. 1755 (Gate Gourmet) avsnitt 47 til 49, jf. Norsk lovkommentar.

²⁵ Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser av 15.06.2001 nr. 70

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

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

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

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

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

3.6.8. Delegering av fullmakt til kommunestyret

Statsforvalteren legger til grunn at departementet²⁶ vil forskriftsfeste at eksisterende kommunestyre i Kristiansand vil få fullmakt til å forberede delingsprosessen på «nødvendige forhold», herunder foreta ansettelse av kommunedirektører og annet «nøkkelpersonell», slik det er gjort i forskrift i forbindelse ved deling av Ålesund § 6²⁷. I departementets merknad til § 6 fremgår det at en med «nøkkelpersonell» mener *...de ansettelse som anses nødvendige for å sikre at de nye kommunene blir operative så raskt som mulig etter ikrafttredelsen av delingen. Dette kan for eksempel være ansettelse av toppledelsen i de nye kommunene, men også annet personale kan være nødvendig å få på plass før konstitueringen.* Dette vil sikre operative kommuneadministrasjoner fra tidspunktet de nye kommunestyrene er konstituert til ikraftsetting av de nye kommunene.

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

²⁶ Kommunal- og distriktsdepartementet

²⁷ Forskrift om deling av Ålesund kommune til Haram og Ålesund kommune av 03.10.2022 nr. 1692 § 6.

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

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

3.6.9. Partenes rettigheter og plikter ved virksomhetsoverdragelse

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.6.10. Reservasjonsrett og oppsigelse

§ 16-3. Reservasjonsrett mv.

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

Dette følger av § 16-3:

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

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

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

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

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

²⁹ Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 267 og 340

³⁰ Jf. utredning fra Ålesund kommune

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³¹ Direktivets art. C nr. 1.

³² Se også Norsk lovkommentar v/Tron Dalheim note 709.

³³ Rt. 2000/1609

For øvrig inneholder bestemmelsen anvisning på tvisteløsning:

- (1) *Ved tvister etter denne paragraf gjelder bestemmelsene i §§ 15-11 og 15-12 tilsvarende, med unntak av § 15-12 første ledd siste punktum. Bestemmelsene i kapittel 17³⁴ gjelder tilsvarende så langt de passer.*

3.6.11. Partssamarbeid i virksomhetsoverdragelsen

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

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

§ 16-5. Informasjon og drøfting med tillitsvalgte

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

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

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

3.6.12. Informasjon i prosessen. Representasjon.

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

§ 16-6. Informasjon til arbeidstakerne

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

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

³⁴ Kap. 17 Tvister om arbeidsforhold

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

3.6.13. Særlige problemstillinger knyttet til ansattes rettigheter. Gjeninntreden.

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

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

Bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse passer utvilsomt best på ansatte i kommunens stedbundne tjenester; der det er identifiserbare enheter som i dag har sine oppgaver og lokasjon knyttet til -og innenfor tidligere kommunegrensener for Kristiansand, Søgne og Songdalen. Det kan være selvstendige virksomheter med ansvar for eget budsjett, som etter overdragelsen videreføres med samme oppgaver og identitet; f.eks. sykehjem, skole, bibliotekjeneste m.v. Kanskje ble de også overført slik fra de gamle kommunene i forbindelse med sammenslåingen 1. januar 2020³⁵. I disse tilfellene bør det ikke by på store vansker å gjennomføre en «ren» virksomhetsoverdragelse, og det bør være relativt enkelt å identifisere hvilke ansatte som skal følge med overdragelsen.

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

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

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

³⁵ Jf. Stortingets vedtak 08.06.2017

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

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

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

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

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

³⁶ Se uttalelse fra Arbeidstilsynet: [Virksomhetsoverdragelse \(arbeidstilsynet.no\)](https://www.arbeidstilsynet.no)

3.7. Tallfestede engangskostnader ved en deling

3.7.1. Hva inngår i kostnadene

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

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

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

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

Regjeringen har signalisert statlig støtte til kostnadene ved å gjennomføre en deling av tvangssammenslåtte kommuner. Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) minner i brev 20. juni 2022³⁷ til Ålesund og fylkeskommunene som skal deles om gjeldende føringer som er gitt for søknadene om kostnadsdekning:

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

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

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

3.7.2. Overslag basert på tall fra Ålesund

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

I søknaden³⁸ sin sier Ålesund kommune at:

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

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

Vi tar her utgangspunkt i Ålesunds materiale som det mest sammenlignbare med Kristiansand. I brev datert 11. februar 2022³⁹ grupperer departementet de direkte delingskostnadene inn i tre kostnadstyper:

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

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

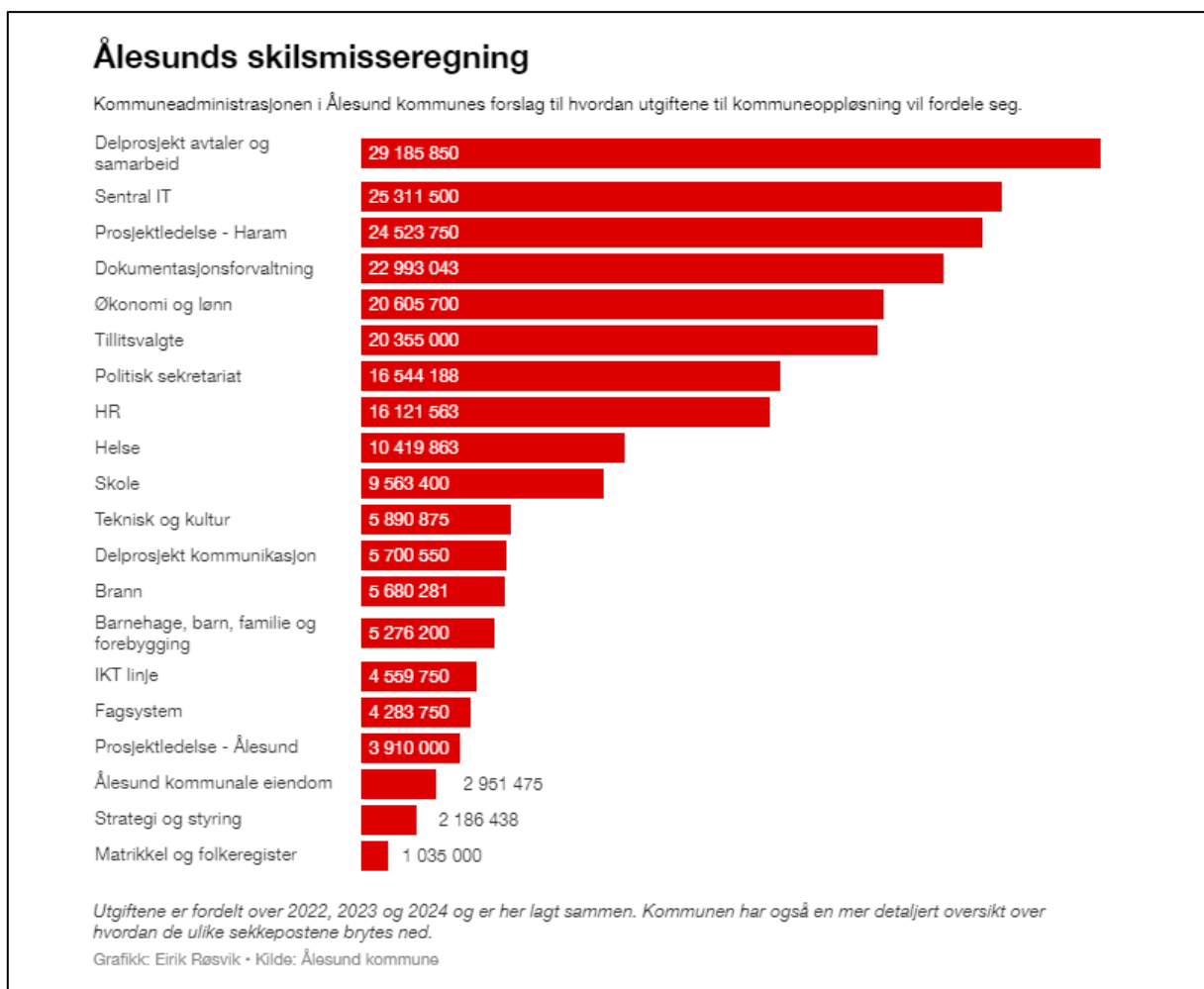
Prosjektnr.	Kostnad 2022	Kostnad 2023	Kostnad 2024	Totalkostnad
90204 - Prosjekt-ledelse og organisering	16 197 794	89 810 438	15 512 987	121 521 219
90205 - Tilpasning IKT-systemer	9 085 594	86 990 064	13 563 272	109 638 930
90206 - Kommunikasjon	757 333	5 132 393	48 300	5 938 025
Totalsum	26 040 720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

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

³⁸ Ålesund kommune, Søknad om dekkjring av utgifter til kommunedeling, saksdokument til kommunestyremøte 27.10.2022.

³⁹ «Økonomisk kompensasjon for kostnader ved å gjennomføre delinger». Brev fra KDD til tvangssammenslåtte kommuner og fylkeskommuner, datert 11.02.2022.

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



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

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

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

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

«Det faktum at ein skal etablere to nye kommunar gjer også at det vil vere vesentleg meir arbeid knytt til kommunedelinga enn det var med kommunesamanslåinga i 2020. Sjølv om mange av prosessane og leveransane vil vere dei same, er omfanget av å etablere to nye kommunar mykje større enn det var å etablere ein ny kommune.»

«Alle kommunalområder, føretak og fagområde vil bli involvert i arbeidet med kommunedelinga. Kommunen sine egne utrekningar syner at meir enn 40 % av all normal kapasitet i stabsfunksjonane vil gå med til delingsarbeidet. Dette utfordrar evna til å drifte kommunen i prosjektperioden.»

«Den største delen av arbeidet med kommunedeling vil måtte gjerast av kommunen sine stabs- og støttefunksjonar. Innanfor desse funksjonane har Ålesund kommune i løpet av det siste året redusert kapasiteten med om lag 50 årsverk. Dette har vore mogeleg mellom anna som følgje av at ein har kunne henta ut stordriftsfordelar frå kommunesamanslåinga.»

«Arbeidet med å dele kommunen vil i praksis seie at ein skal etablere to nye kommunar. Til trass for at ein i stor grad vil byggje vidare på eksisterande organisering og løysingar, vil det vere vesentleg meir arbeid å dele kommunen enn det var å etablere nye Ålesund kommune. Det skal til dømes etablerast to nye databasar/oppsett i dei fleste fagsystem, noko som i seg sjølv vil vere særskild arbeidskrevjande.»

«Reduksjonen i administrativ kapasitet det siste året gjer det naudsynt å tilføre kapasitet til å ivareta normale driftsoppgåver i den tida delingsarbeidet går føre seg.»

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

«Naturleg nok er denne kostnadsgruppa størst for prosjektleiing, kommunalområdet Organisasjon og delprosjekt HR. Dei største kostnadane dreier seg til prosjektleiing, frikjøp av tillitsvalde og vernetenesta, arbeid med å gjennomføre kartleggingssamtalar med tilsette, utarbeiding av nye arbeidsavtalar, godtgjersler til folkevalde og ikkje minst arbeid med ei rekkje saker som skal til politisk handsaming.»

«Med fleire enn 200 ulike IT-system i bruk er det ein omfattande jobb knytt til tilpassing av IKT-system i arbeidet med å etablere dei to nye kommunane. Hovudpostane i budsjettet er knytt til sentralt ITarbeid som brukaradministrasjon, nettverksarbeid, brannmurarbeid med meir. Vidare er det knytt store kostnader til anskaffing av programvare (mellom anna doble lisensar der kostnadane kjem i 2023). Det er vidare knytt særskild mykje manuelt arbeid

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

Ålesunds delingsbudsjett er laget med utgangspunkt i vedtatte prinsipper for delingsarbeidet⁴⁰ Prinsippene legger opp til streng kostnadskontroll og billigste løsninger gjennom fortsatt tett samarbeid og videreføring av dagens løsninger i begge de nye kommunene: «Arbeidet med å etablere Haram og Ålesund kommunar skal så langt det er mogleg bygge vidare på vedtekne strategiar, reglement, rutinar, kontoplan og system i dagens Ålesund kommune. Løysingar som i dag er nytta i Ålesund kommune skal i størst mogleg grad nyttast opp att for å unngå ressurskrevjande, parallelle prosessar. Endringar til nye kommunar gjerast der dette er strengt naudsynt.»

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

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

Oppskalering

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

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

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

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

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

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

En faktor som kan dra noe i motsatt retning er:

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

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

Oppsummering

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

3.7.3. Hvem betaler for hva - fordeling av kostnader

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

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

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

I sitt prinsippdokument for delingen har Ålesund vedtatt disse punktene⁴¹:

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

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

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

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

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