



Statsforvalteren i Agder

Lokaldemokrati og innbyggjerdialog

Dette er kapittel 6 i hovedrapporten



Innhold

6. Konsekvensene av en deling for lokalt selvstyre og lokaldemokrati	4
6.1. Politisk organisering og det representative lokaldemokratiet	4
6.2. Nærdemokratiske ordninger og innbyggerinvolvering	10
6.3. Oppsummert konsekvenser som følge av deling:	16

Oppsummering av kapittel 6

- Det må etableres et nytt politisk system i de nye kommunene. Det vil samlet sett innebære økte kostnader.
- En deling vil påvirke geografisk representasjon i de nye kommunestyrene, men ikke andre faktorer som kjønn, alder, yrkesbakgrunn og etnisitet.
- En deling kan ha positiv effekt på lokaldemokratiet ved at det blir flere folkevalgte som kan være tettere på lokalbefolkningen og lokalsamfunnet. færre folkevalgte kan gi en mindre kontaktflate mellom innbyggerne og de folkevalgte
- En prosess med deling kan føre til økt valgdeltakelse på grunn av stort engasjement, men det kan også føre til svekket tillit til det politiske system.
- For tette koblinger til lokalpolitikere i mindre kommuner kan føre til habilitetsutfordringer og svekket rettsikkerhet.
- En ny Søgne kommune og/eller ny Songdalen kommune vil ha behov for interkommunalt samarbeid om oppgaver som i dag løses i Kristiansand kommune. Interkommunalt samarbeid gir mindre demokratisk styring, oversikt og mulighet for kontroll for kommunepolitikerne.
- Ved en deling vil en ny Søgne og/eller ny Songdalen kommune ikke ha tilgang på tilsvarende fagmiljø og apparat for demokratiarbeid og kommunikasjon som i dagens kommune.
- Frivillig sektor vil fortsette å være en sentral aktør for de nye kommunene etter en eventuell deling.
- Ved en deling vil frivillige lag og foreninger i nye Søgne kommune og nye Songdalen kommuner miste muligheten til å søke midler fra store tilskuddspotter i Kristiansand.

6. Konsekvensene av en deling for lokalt selvstyre og lokaldemokrati

Demokrati er en kjerneverdi i det norske samfunnet. Den mest grunnleggende forståelsen av demokrati er at det er folket og folkeviljen som styrer, både nasjonalt og lokal¹. Lokaldemokrati er både en betegnelse på den formelle lokale styringssystem og et demokratisk ideal.

Innbyggerne styrer lokalt først og fremst ved å stemme ved valg og ved å bli representert gjennom folkevalgte i kommunestyret/bystyret. I et lokaldemokrati kan innbyggerne delta og påvirke også utenom valg, ved å komme til orde i den offentlige debatten og bli hørt på andre måter.

6.1. Politisk organisering og det representative lokaldemokratiet

6.1.1. Politisk organisering

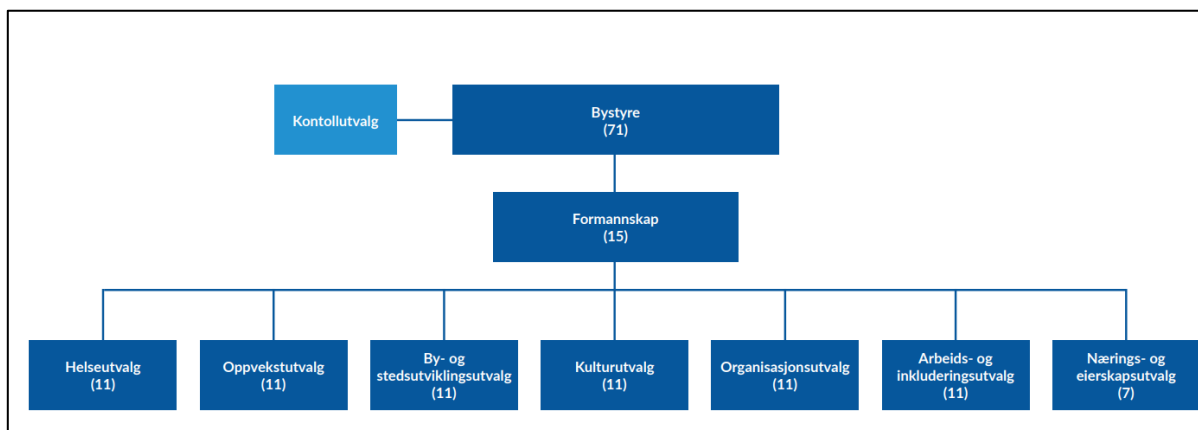
Kristiansand kommune er styrt etter formannskapsmodellen. Bystyret består av 71 representanter fra 12 ulike partier og uavhengige. Formannskapet er kommunens nest høyeste organ etter bystyret og har 15 representanter både fra posisjon og opposisjon, etter forholdstall.

Det er sju hovedutvalg: nærings- og eierskapsutvalget, oppvekstutvalget, helseutvalget, kulturutvalget, by- og stedsutviklingsutvalget, organisasjonsutvalget, arbeids- og inkluderingsutvalget, jf. figur 1. Det er kontrollutvalg, valg- og honorarutvalg, samt klagenemd.

Det er eget eldreråd, råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, ungdommens bystyre og Studentrådet i Kristiansand. I tillegg kommer en flere mindre råd og utvalg².

1 <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/utgatt/utgatt---blokker-aust-agder/dokument-fmaa/kommunalstyring/kommunereformen/lokaldemokrativeileder-2015---alle-artikler.pdf>

2 For fullstendig oversikt, se kommunens hjemmeside <https://www.kristiansand.kommune.no/navigasjon/politikk-og-organisasjon/politikk/politiske-utvalg/>



Figur 6.1: Politisk organisering i Kristiansand. Kilde: Kommunens hjemmeside.

6.1.2. Representativitet

I et lokalvalg velger innbyggerne hvem som får ansvar for å gjøre bindene kollektive vedtak. Det er en del av kjernen i vårt demokratiske system at innbyggerne selv kan velge sine lokale politiske ledere og å stille dem til ansvar for deres innsats. Det bidrar til at kommunens ledelse må ta hensyn til hva innbyggerne mener om hvordan kommunen fungerer som demokratisk organ, om de tjenestene kommunen tilbyr og hvordan pengene brukes. I hvilken grad kommunestyre er representativt kan ha konsekvenser for fordeling av ressurser i kommunen.

Kristiansand kommune har gjort en beregning av geografisk fordeling av representanter basert på valgresultatet i 2019 og disse representantenes bostedskommuner på valgtidspunktet³, jf. tabell 6.1. Oversikten viser at tidligere Songdalen kommune i dagens bystyre fikk dobbel så stor andel medlemmer (13%) enn andel av folketallet skulle tilsi (6%). Også tidligere Søgne kommune fikk større andel medlemmer (17%) enn andel av folketallet skulle tilsi (10,3%). For tidligere Kristiansand kommune var det motsatt, ved at andel innbyggere utgjorde 83,6% av befolkningen mens andel medlemmer er 70%.

Tabell 6.1: Oversikt over geografisk fordeling i dagens bystyre. Kilde: Se fotnote 3.

Tidligere kommuner	Andel (og antall) innbyggere per 1.1.2019	Andel (og antall) medlemmer i dagens bystyre med 71 representanter
Songdalen	6% (6706 innbyggere)	13% (9 medlemmer)
Søgne	10,3% (11 403 innbyggere)	17% (12 medlemmer)
Kristiansand	83,6% (92 282 innbyggere)	70% (50 medlemmer)

³ Saksfremlegg av 17. mars 2022 «Bystyrets størrelse og politisk struktur»

Dersom dagens kommune deles i tre nye kommuner, vil innbyggere i tidligere Kristiansand kommune ikke lenger være underrepresentert i bystyre. På den annen side er det få eller ingen av de spurte politikerne som tror at denne fordelingen vil bli tilsvarende etter neste kommunevalg. Det avhenger av partienes nominasjoner og velgerne i valget hvordan den geografiske fordelingen blir. Det er også få av politikerne som mener det har vært stemt etter tidlige kommunetilhørighet i dagens bystyre. Dette oppleves ikke som en utfordring, selv om noen mener dette har kommet til uttrykk. Det som flere partier derimot ser som er utfordring er å speile innbyggersammensetningen i kommunen bedre når det gjelder alder, kjønn og etnisitet.

6.1.3. Nærhet til lokalpolitikere

Uavhengig geografiske representasjon i er det færre medlemmer i dagens bystyre enn summen av de tre tidligere kommunene, jf. tabell 6.2.

Tabell 6.2: Antall medlemmer i kommunestyrene. Kilde: Se fotnote 4.

Tidligere Søgne	Tidligere Songdalen	Tidligere Kristiansand	Dagens Kristiansand	Bystyret i Kristiansand etter valget 2023
37	25	53	71	57

Oversikten viser at det til sammen var 115 kommunepolitikere i de tre tidligere kommunene Søgne, Songdalen og Kristiansand. Dagens bystyre har 71 representanter, og det er vedtatt at det skal være 57 etter neste kommunevalg. Reduksjonen i antall representanter er begrunnet med blant annet effektivitet, at det vil være tillitsskapende og bærekraftig ⁴.

En risiko med færre folkevalgte er at det kan gi en mindre kontaktflate mellom innbyggerne og de folkevalgte. Innbyggere kan oppleve at politikerne er mindre tilgjengelige, i mindre grad synlige og til stede i nærmiljøet. Denne bekymringen har blitt løftet fram av politikere i dagens bystyre. Noen frykter en profesjonalisering av politikerrollen, og at politikere blir mindre tilgjengelige for innbyggerne. Noen hevder også at det kan bli en utfordring å få vanlig innbyggere med i mangfoldet og omfanget av saker, og frykter at den enkelte innbygger i mindre grad vil engasjere seg. Enkelte politikere har gitt uttrykk for at det vil bli et større ansvar for dem å sikre kontakten mellom politikere og innbyggere.

En deling vil kunne innebære en positiv effekt på lokaldemokratiet, ved at det blir flere folkevalgte som kan være tettere på lokalbefolkningen og lokalsamfunnet. Politikerne vil da kunne ha større lokalkunnskaper og dermed større forutsetninger for å kunne sette seg inn i de lokale problemstillinger med relevans for beslutninger som skal tas av kommunene. Ved en deling vil det bli færre innbyggere per representant, og kommunestyremedlemmet vil kunne ha kontakt med en større andel av innbyggerne gjennom uformelle møter i det daglige

⁴ Saksfremlegg «Bystyrets størrelse og politiske struktur» og protokoll, sak 68/22 bystyret 27.4.22.

enn tilfelle er i en stor kommune. Det ligger også i politikernes ombudsrolle å ha kontakt med velgerne og være opptatt av dere behov.

Nettopp denne nærheten til beslutningstakere har blitt fremhevet av aktører fra de tidligere kommunene Søgne og Songdalen i innspillsmøtene. Opplevelsen deres er at den politiske beslutningsprosessen i dag fremstår som fjern og profesjonalisert, og at det var lettere å ta kontakt med politikere og administrasjon når de var fysisk nærmere og man visste hvem politikerne var. Det var en innarbeidet praksis at innbyggerne tok direkte kontakt med politiker(e) i aktuelle saker, og opplevelsen av politikernes ombudsrolle så ut til å fungere⁵.

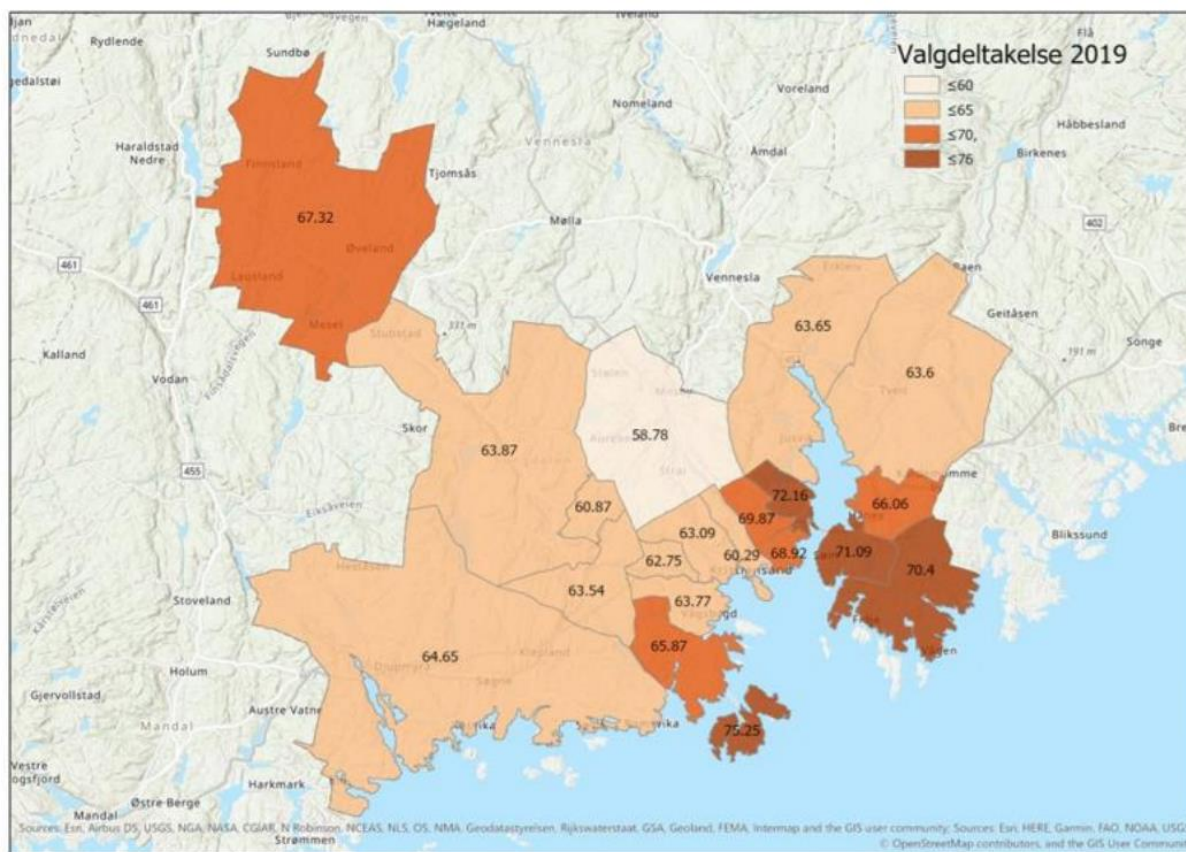
Innbyggernes muligheter til å delta mer direkte i utformingen av den lokale politikken kan være større i mindre kommuner, men det er det også en mulig ulempe at koblingene kan bli for tette til politikere slik at uformelle beslutningskanaler vokser frem. Habilitetsutfordringer vil kunne oppstå, og rettsikkerhet og hensyn til likebehandling vil kunne svekkes. Det er avgjørende for innbyggerne at saker behandles på en objektiv måte og at like saker behandles likt. Dersom innbyggere oppfatter at politikernes koblinger til organisasjoner, enkeltpersoner eller bedrifter blir for tett, kan det så tvil om troverdigheten til dem som fatter beslutningene. Det igjen kan føre til at innbyggerne mister tilliten til det politiske styringssystemet. Denne bekymringen er nevnt for statsforvalteren fra både politikere, administrasjon og aktører i innspillsmøter. Politikere som har erfaring fra en av de tidligere mindre kommuner har selv ikke opplevd at det ble for kort avstand til beslutningstakere selv om de kjente forholdene og kanskje berørte tilfeller godt. Det vises til at det er minst like store krav til objektivitet der som det er i dag til f.eks. store byggherre som prøver å påvirke politiske beslutninger, og at de etiske reglene er minst like krevende å ivareta i stor kommune som en liten.

6.1.4. Valgdeltakelse

Valgdeltakelse blir ofte brukt som mål på innbyggernes oppslutning om og tillit til demokratiske institusjoner. Høy valgdeltakelse kan være et tegn på et velfungerende, levende og aktivt lokaldemokrati. Valgoppslutningen til kommunestyrevalget Kristiansand kommune 2019 var på 65,6%⁶. Det var litt over snittet for Agder (64,9%) og landet (64,7%). Dersom en ser på oppslutningen om kommunevalget i 2015 var fremmøteprosenten 60,5% i daværende Søgne kommune, 56,1% i Songdalen og 58,5% i Kristiansand. Brutt ned på valgkretser for kommunestyrevalget i 2019, er oversikten som vist i figur 6.2.

⁵ «Informasjon om K1 alternativet Songdalen fortsetter som selvstendig kommune», Songdalen kommune (2016)

⁶ <https://valgresultat.no/agder/kristiansand?type=ko&year=2019> Resultat for Agder 64,9% og for landet 64,7%.



Figur 6.2: Andel av personer over 18 år som stemte ved kommune- og fylkestingsvalg 2019. Valgkretser i Kristiansand⁷.

Da var fremmøteprosenten høyest på Flekkerøy (75,3%) og lavest i Torridal (58,8%). Oversikten fra forrige kommunevalg kan si noe om at innbyggernes oppslutning om lokaldemokratiet ikke er svekket. Det kan være et tegn på politisk interesse, at velgerne opplever at sakene angår dem, at de har tillit til det politiske system og ikke er likegyldige til hvem som styrer lokalt. Valgdeltakelsen gir likevel ikke noe entydig bilde om at bosted i seg selv påvirker valgdeltakelsen, og det er heller ikke mulig å si noe om hvordan en deling av kommunen vil påvirke fremtidig lokal valgdeltakelse. Valgdeltakelsen blir påvirket av en rekke forhold. En prosess med deling kan føre til at økt engasjement og at velgeroppslutningen blir høyere, men det kan også føre til en svekket tillit til det politiske system.

6.1.5. Politisk styring i overgangsfase

I en prosess med deling av Kristiansand kommune kan det bli krevende å fatte gode politiske vedtak og foreta prioriteringer av ressurser til det beste for innbyggerne frem til selve gjennomføringen av delingen. Dagens politikere har vært igjennom en periode med oppstart av ny kommune, pandemi, flyktningstrøm og energikrise som har påvirket deres politiske

⁷ <https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/e20e5e492ee047b29f0aa7079ee809e5/statusoppdatering-2021---sosial-barekraft-i-kristiansand.pdf>

handlingsrom. Bystyret som skal fungere i en overgangsperiode, vil ikke ha legitimitet til å fatte vedtak som påfører de fremtidige kommunene begrensede muligheter til å prioritere fremtidig ressursbruk. Det vil kunne redusere muligheter for politikerne og de politiske organene til å fatte vedtak og foreta prioriteringen etter valgprogram og politiske plattform. Når prosjekter, investeringer og prosesser utsettes og ikke blir vedtatt, vil det i neste omgang kunne gå ut over tilliten mellom velgere og de valgte representantene.

6.1.6. Økonomiske kostnader ved å opprette nytt politisk system

Ved en deling må det politiske systemet organiseres og etableres på nytt i hver av de nye kommunene. Det betyr at det må bygges opp en ny politisk beslutningsstruktur med nytt kommunestyre og underliggende organer. Det går frem av kommuneloven hvor mange medlemmer et nytt kommunestyre som minimum skal ha⁸. Antall medlemmer i de nye kommunestyrene, styreformen og navnet på de nye kommunene fastsettes formelt i en forskrift gitt av KDD med hjemmel i inndelingsloven. Det er kommunene selv som fremmer forslag om dette, etter at en deling ev. er formelt vedtatt, eller det er avklart at kommunen ønsker deling.

Det er også lovpålagt at hvert kommunestyre skal velge et eldreråd, et råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom⁹. Ved en deling må det opprettes representanter for disse rådene i hver ny kommune.

Det vil være behov for administrative ressurser til å betjene det politiske nivå i hver kommune. Dersom dagens kommune ikke deles, er det vedtatt at Kristiansand bystyre skal reduseres fra 71 representanter i dag, til 57 ved neste valg¹⁰. Dersom det hadde vært 53 bystyremedlemmer har administrasjonen beregnet at kommunen ville spart minst 1 340 000 kr¹¹. En konsekvens av en deling i to eller tre nye kommuner vil derfor innebære økte kostnader samlet sett, og en får heller ikke tatt ut ytterligere planlagt besparelse i dagens kommune. I en eventuell overgangsperiode fra vedtak om deling til ikrafttredelse vil det også påløpe ekstrautgifter til politisk organisering når nye kommuner skal opprettes samtidig som dagens kommune skal drives¹².

6.1.7. Samarbeid på tvers av kommunegrensene

Avgjørelser lokalpolitikere tar kan påvirke nasjonale og internasjonale forhold. Det motsatt gjelder også. Internasjonale og nasjonale prioriteringer av ressurser kan få direkte innvirkning på lokale forhold, som FNs bærekraftsmål. Dersom Kristiansand kommune blir delt i 2 eller 3 nye kommuner, vil dette kunne svekke muligheten til en samlet og koordinert påvirkning og

⁸ Kommuneloven § 5-5. For en ny Kristiansand kommune vil det bety minst 35 medlemmer, for en ny Søgne kommune minst 27 medlemmer og for en ny Songdalen kommune minst 19 medlemmer.

⁹ Kommuneloven § 5-12. Bystyret i Kristiansand vedtok reglement for disse tre medvirkningsrådene

¹⁰ Vedtak i bystyret 27.4.22, sak 68/22

¹¹ Saksfremlegg «Bystyrets størrelse og politisk struktur» datert 17. mars 2022. Besparelsen er beregnet ut fra møtegodtgjøring til bystyremedlemmer i 2021, møtemat og gruppeledertillegg. I saksfremlegget går det frem at det også vil være redusert behov for administrative ressurser til å understøtte færre folkevalgt, færre møter for direktører og politiske sekretariat, færre som har behov for tekniske tjenester, færre personalmeldinger mm.

¹² Mer om engangskostnader i kap.3.

oppfølging av saker som har betydning utenfor de kommunegrensene, for eksempel i areal- og planarbeid. En delingsprosess vil også i seg kunne svekke samarbeidsklimaet, ved at viljen til samarbeid blir redusert selv om mulighetene vil være til stede. På den annen side er det etablerte samarbeidsstrukturer, som f.eks. #vårtagder, der de nye kommunene kan inngå i et allerede etablert samarbeid.

6.1.8. Interkommunale løsninger og politisk styring

Dersom det opprettes en ny Songdalen kommune og/eller ny Søgne kommune, vil det sannsynligvis være behov for å opprette interkommunale samarbeid for oppgaver som i dag løses i Kristiansand kommune. Interkommunalt samarbeid ivaretar demokratiske hensyn i mindre grad, fordi det er svakheter knyttet til oversikt, styring og folkevalgt kontroll. Det vil være større avstand mellom kommunestyrene og oppgaveløsningen. Gevinsten man oppnår med lokalpolitisk nærhet ved å dele opp i mindre kommuner vil dermed kunne redusere kommunes handlingsevne. For politikerne kan det bli vanskeligere å ivareta helhetsansvaret for kommunal virksomhet. Ulempene med mangelfull demokratisk deltakelse og styring i de interkommunale samarbeidene, var en sentral del av argumentene for kommunesammenslåing.

Telemarksforskning og Norwegian Research Centre AS (NORCE) omtaler interkommunalt samarbeid i sin underveisrapport om «Storbyenes rolle i generalistkommunesystemet»¹³. De viser til de større utredningene som har vært gjort i Norge om interkommunalt samarbeid. Disse utredningene peker nettopp på at «noen av de fremste utfordringene med interkommunalt samarbeid er knyttet til demokratisk styring, oversikt og kontroll (fragmentering, uthuling, ansvarsforvitring og mindre oversikt over den samlede kommunale oppgaveløsningen og ansvarsforvitring)». Telemarksforskning har gjennomført en fersk studie om lokalpolitikeres opplevelse av politiske handlingsrom og innflytelsen, og finner at om lag 34 prosent av landets kommunepolitikere mener at omfanget av interkommunalt samarbeid er blitt så omfattende at det har blitt et problem for lokaldemokratiet.

Demokratiske ulemper med interkommunalt samarbeid kan avbøtes med klare fullmakter, instruksjer og kontrollrutiner. Politikerne må da legge større vekt på overordnet styring, og mindre på detaljert styring av tjenesteproduksjonen.

6.2. Nærdemokratiske ordninger og innbyggerinvolvering

Å delta i og være en del av demokratiet handler ikke bare om å gi en stemme ved valg. Demokrati handler også om å skape arenaer for deltakelse og meningsytring utenom valget, og gjennom andre kanaler enn den de representativt folkevalgte organer representerer¹⁴. Et lokaldemokrati forutsetter også at innbyggerne deltar og selv er med på å ta ansvar for å løse felles oppgaver.

¹³ Blåka, Sara, Brandtzæg, Bent Aslak, Leknes, Einar og Magnussen, Erik, 2022: Innledende kartlegging av storbyenes rolle i generalistkommunesystemet. Foreløpige funn oktober 2022. NORCE og Telemarksforskning.

¹⁴ <https://www.regjeringen.no/no/tema/valg-og-demokrati/lokaldemokrati/mer-om-lokaldemokrati/id550479/>

Innbyggerdialog er et eget kommunalsjefområde under «Kultur og innbyggerdialog». Området skal styrke og videreutvikle dialogen med innbyggere og frivillige lag og organisasjoner, samt lovpålagte råd og organisasjoner. Området har fem enheter. Disse enhetene skal jobbe sammen for å skape og videreutvikle tjenestene for at innbyggere slik at de opplever at kommunen har et velfungerende system for å motta og bruke innspill og forslag. Området for innbyggerdialog skal også stimulere innbyggerne til økt engasjement i nærmiljøet.

Enheter organiser under innbyggerdialog

Innbyggertorg:

Innbyggertorg er et sted der innbyggerne kan møte kommunens ansatte og få råd og veiledning om kommunens tjenester. Det er innbyggertorg tre steder i kommunen: Kvadraturen, Tangvall og Nodeland. På kommunens hjemmeside er det oversikt over tjenester som saksbehandles på innbyggertorget¹⁵.

Demokratienheten:

Enheten skal i samarbeid med innbyggere og andre organisasjoner videreutvikle og forankrer nye metoder og verktøy for innbyggerdialog. Enheten har medansvar for dialogmøter med formannskapet, og er sekretariat for: eldreråd¹⁶, rådet for funksjonshemmede, ungdommens bystyre, studentrådet, barn og unges representant i plansaker og medvirkningsrådgiver barn unge.

Frivillighetsenheten:

Skal støtte og tilrettelegge for god samhandling mellom kommunen og frivillige organisasjoner, lag, foreninger og ideelle organisasjoner. Enheten har oppfølgingsansvar for frivillighetssentraler eid av kommunen og organisasjoner.

Kommunikasjonsenheten:

Skal sikre at kommunen informerer innbyggere, egne ansatte og andre aktører. Skal videreutvikle eksisterende kommunikasjonskanaler og hele tiden vurdere nye.

Bibliotek:

Forvalter lovverk for folkebibliotek, videreutvikler bibliotekene som møtested, arrangør og å sette dagsorden. Skal videreutvikler fagområdet sammen med andre relevante fagaktører. Alle bibliotekjenestene i kommunen er samlet i én enhet med hovedbibliotek i Kvadraturen – Kunsten og litteraturens hus, filialer i Vågsbygd, Tangvall, Nodeland og kombinasjonsbibliotek på Finsland, Flekkerøy og Hellemyr.

¹⁵ <https://www.kristiansand.kommune.no/navigasjon/innbyggerdialog-og-frivillighet/innbyggertorg/>

¹⁶ Rådet skiftet navn fra «seniorråd» til «eldreråd» 26. oktober 2022.

6.2.1. Informasjon og kommunikasjon med innbyggerne

I et godt lokaldemokrati er informasjon viktig, og det bør være åpenhet og innsyn mellom politikere og sivilsamfunnet, og også innad i kommunen mellom politikere og administrasjon. Åpenhet styrker tilliten.

Politiske møter i kommunen er åpne for publikum. I tillegg blir møtene i bystyret, formannskapet og hovedutvalgene sendt på kommunes nett-TV. Sakspapirer og protokoller er tilgjengelige på hjemmesiden. E-post og telefonnummer til politikere er tilgjengelige på hjemmesiden. Kalender for bystyret, ordfører og varaordfører er åpen. Varaordfører inviterer til innbyggerprat¹⁷. Det er informasjon hvordan innbyggere kan sende inn innbyggerforslag. Det er informasjon om innsyn og offentlig journal på hjemmesiden. I forbindelse med spørsmål om mulig deling, har kommunen opprettet en egen hjemmeside for å sikre at informasjon mellom departement, Statsforvalter og kommunen er kjent og tilgjengelig for innbyggerne.

Kristiansand kommune er på sosiale medier, og har også laget en egen innbygger-app (applikasjon). Appen ble lansert i 2020 for å nå bredt ut til innbyggerne med informasjon om korona-situasjonen, men den har også flere andre bruksområder. Målet med appen er å gjøre det enklere for folk å holde seg oppdatert om nyheter fra kommunene, og er ment å være et supplement til kommunens hjemmeside og sosiale medier¹⁸. Innbyggerne kan også få direkte informasjon og veiledning på kommunes innbyggertorg.

Også bibliotekene er en viktig del av kommunes informasjonsarbeid, der de har erfaring med å arrangere små og store arrangementer. Bibliotekene tilbyr også veiledning for bruk av IKT og digitale løsninger som er åpent og gratis for alle.

Kommunen legger vekt på nettbaserte tjenester, og har kompetanse og kapasitet til å drifte og videreutvikle disse. Ved en deling vil også de nye kommunene kunne ivareta mange av de samme informasjonskanalene og funksjonene. En ny Søgne kommune eller ny Songdalen kommune vil likevel ikke kunne avsette ressurser til informasjon og kommunikasjon i samme grad som en større kommune. Man vil også få en splitting av fagmiljøet for kommunikasjon og bibliotek som man har i dag. Det igjen fører til en sårbarhet, og mindre mulighet for at det er tid og ressurser nok til å drive innovasjon og utvikling i disse tjenestene.

Informasjon og kommunikasjon under kriser står i en særstilling. Det fikk Kristiansand kommune erfare særlig under pandemien. Koronapandemien påvirket aktiviteten i alle enhetene i innbyggerdialog, og mange samlinger og aktiviteter ble ikke gjennomført. Kommunen rapporterte for 2021 at fleste ressurser innen kommunikasjon ble brukt på korona-informasjon¹⁹. Ifølge kommunen førte dette til at strategisk kommunikasjonsarbeid fikk mindre oppmerksomhet. Innbyggertorgene påtok seg flere oppgaver som følge av pandemien, blant annet som telefonsentral for vaksinasjonssenter og utdeling av tester. Det var også ekstra stor pågang på ordinær telefon. Det var mange forskriftsendringer under

¹⁷ <https://www.kristiansand.kommune.no/aktuelt/2022/varaordfører-inviterer-til-innbyggerprat/>

¹⁸ <https://www.kristiansand.kommune.no/aktuelt/2020/lanserer-innbygger-app/>

¹⁹ «Årsrapport 2021. Kristiansand kommune. Sterkere sammen».

pandemien, og også behov for generelle henvendelser mot arrangementer og utelivsbransjen i kommune.

Kommunen viste under pandemien at den var i stand til å håndtere krisekommunikasjon på en egnet og god måte. Det er også hovedinntrykket fra Statsforvalterens beredskapssjef og daværende fylkeslege. Mange andre kommuner i Agder lærte og dro nytte av måten Kristiansand organiserte og gjennomførte kommunikasjon til sine innbyggere på. En deling er antatt å kunne svekke beredskapsmiljøet, ved at ansatte som får dette som ansvarsområde i nye mindre kommuner ikke vil ha tilgang til et så stort fagmiljø eller tilsvarende kommunikasjonsapparat. Det vil dermed redusere muligheten for å kunne håndtere kommunikasjon på samme måte i annen krise. Denne sårbarheten vil kunne reduseres ved interkommunalt samarbeid. Samtidig er det ofte slik at mindre kommuner har en kjennskap til og mulighet til å være enda tettere på lokale forhold noe som også er av stor betydning i beredskapssituasjoner

6.2.2. Profesjonell politisk dialog med innbyggere

Desto større kommunen er, jo viktigere er det å etablere mer formelle rutiner for toveis utveksling av informasjon mellom innbyggerne og folkevalgte²⁰. Kommunen legger til rette for en profesjonell deltakelse i lokaldemokratiet. Kommunen har blant annet etablert dialogmøter. Fellesnemda vedtok²¹ at formannskapet skulle gjennomføre en 3-årig forsøksordning med faste dialogmøter i fire utvalgte områder i perioden 2020-2022, der Søgne og Songdalen skulle være to av de fire områdene. Målet med dialogmøtene har vært å styrke lokaldemokratiet, og gjøre avstanden mindre mellom politikere og innbyggere, frivillige organisasjoner, lag og foreninger²². Formannskapet skal avholde 16 dialogmøter årlige i bydelene i Kristiansand som en 3-årig prøveordning. På kommunens hjemmeside er det informasjon om kommende dialogmøter, og også fra gjennomførte dialogmøter med oversikt over tema som ble tatt opp. Det har vært gjennomført både fysiske og digitale møter. Det er også anledning via eget skjema til å komme med skriftlige innspill utenom de planlagte dialogmøtene.

Kommunen jobber også aktive med opplæring i demokrati og medborgerskap, og er blant annet arrangør av Demokratiuka.

Flere av politikerne Statsforvalteren har fått tilbakemelding fra trekker frem de grep Kristiansand kommune har tatt for å skape større lokalt engasjement og tilhørighet til saker som berører den enkelte. Erfaringene fra dialogmøtene i bydelene fremheves som positive. Enkelte har vært opplevd dialogmøtene som veldig forskjellige. I noen bydeler har det vært stort oppmøte og veldig engasjement. I andre bydeler, som kan være blant de største, kommer bare noen få og engasjementet oppleves som mindre. Politikere trekker også frem åpne gruppemøter, samskappingsverksted, mulighet for å fremme innbyggerinitiativ og til å kontakte politikere direkte.

²⁰ <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/utgatt/utgatt---blokker-aust-agder/dokument-fmaa/kommunalstyring/kommunereformen/lokaldemokrativeileder-2015---alle-artikler.pdf> s.57

²¹ Vedtak av 13. oktober 2018

²² <https://www.kristiansand.kommune.no/tema/dialogmoter/kom-med-innspill/-styrker-lokaldemokratiet/>

Selv om mye er gjort for å få til medvirkning, erfarer andre politikere at avstanden i dag oppleves som stor mellom innbyggere og folkevalgte. Det vises blant annet til at ikke alle kjenner til mulighetene for å medvirke. Politikere som har referert til dette ser at innbyggerne kan oppleve økt nærhet til politikere i mindre kommuner. En slik økt nærhet igjen vil kunne føre til økt politiske engasjement, siden innbyggerne vil oppleve at spørsmål og saker i større grad omfatter dem.

6.2.3. Samhandling mellom kommunen, innbyggere og frivilligheten

Frivillige organisasjoner er sentrale aktører i det politiske liv, representerer ulike interesser og utfører. I følge før-beskrivelsen fra Fellesnemda fra 2018, hadde alle de tre tidligere kommunene frivillige som gjorde en stor innsats, både gjennom frivillige organisasjoner og som enkeltpersoner. Det var da 578 frivillige organisasjoner registrert i Brønnøysundregisteret med adresse Kristiansand. De aller fleste av disse innenfor kultur og idrett. 70 frivillige organisasjoner brukte Samsen kulturhus. I Søgne var det 50 lag og foreninger i som var aktuelle for tilskudd. I Songdalen var det registrert 88 lag og foreninger på kommunens nettside.

Kristiansand kommune ønsker å utvikle seg til å bli en «samhandlingskommune» og har et eget prosjekt på dette. «Samhandlingskommune» blir brukt som en beskrivelse på hvordan en kommune må være og jobbe, i en tid der offentlig sektor blant annet opplever strammere økonomiske rammer, demografiske rammer og klimaendringer²³. Kommunen vil samhandle med innbyggere og andre samfunnsaktører for å møte disse utfordringene. Etter inspirasjon fra Danmark bruker kommunen begrepet «Kommune 3.0» for å illustrere at kommuner utvikles som lokalsamfunn og ikke bare som organisasjoner, og «skapes sammen med innbyggere, private aktører, det sivile samfunn osv. og er ikke noe som den profesjonelle kommuneorganisasjonen kan realisere alene.²⁴» I forberedelsen til satsingen ble det gjennomført dialogverksted med innbyggere, ansatte og politikere.

Kristiansand kommune vedtok våren 2022 egen temaplan for frivillighet for 2022-2026²⁵. Formålet med planen er å sikre aktiv og attraktiv samhandling med frivillig sektor. Temaplanen viser til at kommunens fremtidens utfordringer må løses i fellesskap med innbyggerne og frivillige organisasjoner. Kommunen arrangerer egen frivillighetsfestival og deler ut frivillighetspris. På hjemmesiden er de egen oversikt over lag og foreninger i kommunen som er registrert i Frivillighetsregisteret. Frivillighetsenheten har invitert til jevnlig temamøter i 2022.

Fellesnemda vedtok egne prinsipper for forvaltning av årlige driftstilskudd til institusjoner, organisasjoner og foreninger²⁶. Kristiansand gir årlige driftstilskudd for å støtte viktige, eksterne medspillere som bidrar til å realisere kommunens overordnede målsetting for utvikling av byen. Hovedreglene er at spesielle formål eller konkrete aktiviteter støttes av kommune gjennom tilskuddsordninger som er åpne for alle aktører på området, ikke ved at

²³ <https://www.kristiansand.kommune.no/tema/samhandlingskommune/om-prosjektet/>

²⁴ Saksfremlegg for kommunedirektørens ledermøte 7.2.2022 – «Styringsdokument – Samhandlingskommune»

²⁵ Saksfremlegg og protokoll bystyret 18.5.22

<https://politiskagenda.kristiansand.kommune.no/Vis/Pdf/bilag/912310dd-11aa-4c04-a841-ccaacf8d3f80?redirectDirectlyToPdf=false>

²⁶ Vedtak i Fellesnemda 5. mars 2019 (sak 20/19).

kun én eller noen få mottar årlige driftstilskudd. Årlige driftstilskudd til institusjoner, organisasjoner og foreninger har vært utlyst i 2022. Ifølge forslaget til økonomiplan for 2023-2026 går det frem at kommunen i 2022 utbetalte ca. 76 millioner i driftstilskudd til over 20 ulike institusjoner, selskap og stiftelser. I 2022 ble det utbetalt ca. 19,3 millioner kr i driftstilskudd til frivillige organisasjoner. Kommunen forvalter en rekke tilskuddsordninger. Hovedformålet med tilskuddsordningene er å gi eksterne aktører som *ikke* mottar årlige driftstilskudd, muligheten til å motta økonomisk støtte fra kommunen til prosjekter og tiltak på ulike samfunnsområder. I 2022 var det 30 ulike tilskuddsordninger.

For nærmere oversikt over de tre tidligere kommunene økonomiske prioriteringer innen kultursektorene, se kap. 7.3.

Kristiansand kommune har en profesjonalisert og systematisk tilnærming til samarbeidet med frivillige. Dette bidrar til å sikre at påvirkning og avgjørelser ikke skjer i uformelle beslutningskanaler. For enkelte innbyggere og organisasjoner kan profesjonaliseringen derimot oppleves som en mer byråkratisk og mindre brukerorientert kommune. I innspillsmøtene kom det eksempler på frivillige initiativ som ikke klarte å forholde seg til generelle frister fra kommunen og dermed mistet mulighet for å søke tilskudd, til økt rapporteringskrav og til digitaliseringen. Enkelte gav dermed opp å søke støtte for frivillig arbeid. Ved å dele kommunen vil det kunne være mulig å ha økt nærhet mellom beslutningstaker og lokale initiativ, og rom for å gjøre mer individuelle tilpasninger. Andre frivillige organisasjoner har derimot spilt inn at en mer formell og profesjonell tilnærming har vært en styrke for deres arbeid og også ført til en økning i tilskudd fordi det også er en større tilskuddspott å søke fra. For eksempel kan innbyggere i tidligere Søgne og Songdalen kommuner nå søke om midler fra Kristiansand Kommunes Energiverstiftelse Cultiva. De vil blant annet ikke kunne søke på midler fra Kristiansand Kommunes Energiverstiftelse Cultiva²⁷.

Enkelte politikere som har snakket med innbyggere får tilbakemelding om at det kan oppleves som en «ørkenvandring» å få svar i dagens kommune fordi beslutningsprosessene er mer omstendelig, og at organisasjonen er stor, tungrodd og unødig byråkratisk. En ser likevel at pandemien kom på det meste uheldig tidspunkt som mulig for ny kommune, at det er små ting som ikke fungerer og veien fram i normalsaker ikke er så lang. Å få motivert frivillige organisasjoner blir ansette som viktig, og at en her har et forbedringspotensial. En ser at dette ville kunne vært enklere i en mindre kommune.

6.2.4. Lovpålagte råd

En konsekvens av å dele kommunen er at det må opprettes nye lovpålagte råd i hver ny kommune. Det vil samlet sett føre til økte utgifter, og arbeid med å rekruttere nye medlemmer. Eldre, unge og personer med nedsatt funksjonsevne er underrepresentert i kommunestyret. En deling vil kunne gi mulighet for at flere kan delta i rådene, og dermed få innspill fra enda flere av kommunens innbyggere.

²⁷ Styret i Cultiva vedtok følgende om Cultivas virkeområde den 4. februar 2019:

"Kristiansand Kommunes Energiverstiftelse Cultivas vedtekters virkeområde tolkes som kommunen som Kristiansand til enhver tid er en del av."

Enkelte politikere mener at dagens lovpålagte råd ikke blir hørt i tilstrekkelig grad, og at de kommer for sent inn i beslutningsprosessen. Andre opplever at de har reell påvirkningskraft og at rådene blir lyttet til. Pandemien svekket rådernes mulighet til å fungere optimalt i kommunen, og det tar tid å etablere et samarbeid. At arbeidet og forankringen i rådet har blitt bedre etter hvert støttes av både leder av råd og politikere. En deling kan bidra til at det blir større nærhet til rådene og de lokale politikere, som igjen kan føre til økt engasjement og vilje til å ta innspill fra rådene på alvor. En deling kan på den annen side føre til at rådene får svekket økonomisk støtte og mindre administrativt apparat rundt seg, og at administrativ sekretær i mindre grad har anledning til å bygge og anvende sin kompetanse for de sakene som er av betydning for rådene. Da vil forutsetninger for rådets muligheter for arbeid og medvirkning svekkes.

Leder av eldrerådet og rådet for funksjonshemmede er opptatt av hva som vil skje med de lovpålagte rådene ved en deling. Deres erfaring er at det under pandemien har vært krevende å få til gode arbeidsprosesser, men de opplever at det fungerer stadig bedre nå. Rådene opplever å bli lyttet til, de vil gjerne bli involvert tidlig i prosess, og mener de selv om også må bidra aktivt for å fremme innspill til saker.

Ungdom har kompetanse og lokal kunnskap som er viktig i utviklingen av fremtidens kommuner. I ungdommens bystyre ble det uttalt at det er en fordel å være samlet, fordi erfaringene fra en større bredde i kommunen gjør dem samlet sett mer kompetente. At de hadde erfaringer fra mange ulike geografiske steder i kommunen ble opplevd som en styrke i diskusjoner og saker, og også i møte med andre ungdomsråd nasjonalt. Andre opplevde at erfaringene var så forskjellige utfra geografisk tilhørighet, og mente det ville være bedre med en deling. Enighet om viktigheten av at barn og unges stemmer måtte medvirke uansett om det ble deling eller ikke, og Statsforvalteren ble bedt om å følge med videre for å sikre dette.

6.3. Oppsummering

- Det må etableres et nytt politisk system i de nye kommunene. Det vil samlet sett innebære økte kostnader.
- En deling vil påvirke geografisk representasjon i de nye kommunestyrene, men ikke andre faktorer som kjønn, alder, yrkesbakgrunn og etnisitet.
- En deling kan ha positiv effekt på lokaldemokratiet ved at det blir flere folkevalgte som kan være tettere på lokalbefolkningen og lokalsamfunnet. færre folkevalgte kan gi en mindre kontaktflate mellom innbyggerne og de folkevalgte
- En prosess med deling kan føre til økt valgdeltakelse på grunn av stort engasjement, men det kan også føre til svekket tillit til det politiske system.
- For tette koblinger til lokalpolitikere i mindre kommuner kan føre til habilitetsutfordringer og svekket rettsikkerhet.
- En ny Søgne kommune og/eller ny Songdalen kommune vil ha behov for interkommunalt samarbeid om oppgaver som i dag løses i Kristiansand kommune. Interkommunalt samarbeid gir mindre demokratisk styring, oversikt og mulighet for kontroll for kommunepolitikerne.

- Ved en deling vil en ny Søgne og/eller ny Songdalen kommune ikke ha tilgang på tilsvarende fagmiljø og apparat for demokratiarbeid og kommunikasjon som i dagens kommune.
- Frivillig sektor vil fortsette å være en sentral aktør for de nye kommunene etter en eventuell deling.
- Ved en deling vil frivillige lag og foreninger i nye Søgne kommune og nye Songdalen kommuner miste muligheten til å søke midler fra store tilskuddspotter i Kristiansand.