

# **REFERAT |KRS| Formannskapet (2015-2019) d. 22-08-2018**

**Møtedato** Onsdag d. 22. august 2018 kl. 09:00

**Møtested** Formannskapssalen

## Indholdsfortegnelse

Program for møtet.....	3
Godkjenning av protokoll fra formannskapets møter 06.06.18 og 13.06.18.....	6
Robuste barnehager for fremtiden - sone Øst barnehageenhet.....	8
Alternativvurdering barnehage i Justvikområdet - utsatt vurdering og behandling.....	13
Høringsuttalelse ang. ekspertgrupperapport Inkluderende fellesskap for barn og unge.....	17
Sosialhjelpsanalysen 2018: Økonomisk sosialhjelp i Kristiansand kommune 2014-2017.....	27
Anmodning fra IMDi om økt bosetting 2018.....	34
Kriterium for årlig driftstilskudd fra kommunen – oppfølging av bystyrevedtak.....	37
Svar på verbal forslag – «Det vurderes muligheten for å etablere en økolandsby i Kristiansand».....	48

## **Punkt 89/18: Program for møtet**



## MØTEINNKALLING TIL FORMANNSKAPET

**Dato:** 22.08.2018 kl. 09.00

**Sted:** Bystyresalen / Formannskapssalen

Innkalling gjelder bare medlemmer. Varamedlemmer møter etter særskilt innkalling.

Forfall meldes snarest til Politisk sekretariat tlf. 98 28 79 38.

### PROGRAM FOR MØTET:

- Kl. 09.00 – 10.00**      **Presentasjon av resultatene fra undersøkelsen «Hvordan har du det egentlig?» ved forsker Mona Stokke, Østlandsforskning**  
(Medlemmer av fylkesutvalget og Arendal formannskap er invitert)
- Kl. 10.00 – 11.00**      **Rapport/Evaluering av anvendelsen av ekstra bevilgning til forebygging av ungdomsvold (2017 – 2018) ved professor Aslaug Kristiansen, og 1. lektor Hans Otto Ringereide Institutt for pedagogikk ved UIA**  
(Medlemmer av fylkesutvalget og Arendal formannskap er invitert)
- Kl. 11.00 – 11.30**      **Kort orientering om krimsituasjonen ved Grete Pedersen, Politiet**
- Kl. 11.30 – 12.00**      **Orientering om støy i sommer ved kommuneoverlege Dagfinn Haarr**

SAKSKART			Side
<a href="#">89/18</a>	201800013-84	<b>Program for møtet</b>	
<a href="#">90/18</a>	201800013-83	<u>Formannskapssak:</u> <b>Godkjenning av protokoll fra formannskapets møter 06.06.18 og 13.06.18</b>	
		<b>Sektor 2 – Oppvekst:</b>	
<a href="#">91/18</a>	201806723-1	<u>Anke:</u> <b>Robuste barnehager for fremtiden - sone Øst barnehageenhet</b> Oppvekststyrets innst. 19.06.18	
<a href="#">92/18</a>	201714214-4	<u>Formannskapssak:</u> <b>Alternativvurdering barnehage i Justvikområdet - utsatt vurdering og behandling</b> Oppvekststyrets innst. 19.06.18	

<a href="#">93/18</a>	201804598-6	<u>Formannskapssak:</u> <b>Høringsuttalelse ang. ekspertgrupperapport Inkluderende fellesskap for barn og unge</b> Oppvekststyrets innst. 19.06.18	
		<b>Sektor 3 – Helse- og sosial:</b>	
<a href="#">94/18</a>	201806297-1	<u>Formannskapssak:</u> <b>Sosialhjelpsanalysen 2018: Økonomisk sosialhjelp i Kristiansand kommune 2014-2017</b> Helse- og sosialstyrets innst. 12.06.18	
<a href="#">95/18</a>	201708360-13	<u>Formannskapssak:</u> <b>Anmodning fra IMDi om økt bosetting 2018</b> Rådmannens innst.	
		<b>Sektor 4 – Kultur:</b>	
<a href="#">96/18</a>	201805543-1	<u>Formannskapssak:</u> <b>Kriterium for årlig driftstilskudd fra kommunen – oppfølging av bystyrevedtak</b> Rådmannens innst.	
		<b>Sektor 5 – Teknisk:</b>	
<a href="#">97/18</a>	201805799-1	<u>Formannskapssak:</u> <b>Svar på verbal forslag – «Det vurderes muligheten for å etablere en økolandsby i Kristiansand»</b> By- og miljøutvalgets innst. 14.06.18	

Harald Furre  
Ordfører  
(sign.)

## **Punkt 90/18: Godkjenning av protokoll fra formannskapets møter 06.06.18 og 13.06.18**

### **Bilag**

Protokoll Formannskapet 13.06.2018

Protokoll Formannskapet 06.06.2018



Dato 7. august 2018  
Saksnr.: 201800013-83  
Saksbehandler Anne Lise Holand Aabø

**Saksgang**  
Formannskapet

**Møtedato**  
22.08.2018

### **Godkjenning av protokoll fra formannskapets møter 06.06.18 og 13.06.18**

Forslag til vedtak

1. Formannskapet godkjenner protokoll fra formannskapets møte 06.06.18.
2. Formannskapet godkjenner protokoll fra formannskapets møte 13.06.18.

Ragnar Evensen  
Rådmann

Anne Lise Holand Aabø  
Formannskapssekretær

Vedlegg:  
Protokoll fra formannskapets møte 06.06.18  
Protokoll fra formannskapets møte 13.06.18

# **Punkt 91/18: Robuste barnehager for fremtiden - sone Øst barnehageenhet**

## **Bilag**

Vedtak OPPVEK, 19062018, Sak 52/18, Robuste barnehager for fremtiden - sone Øst barnehageenhet

2018 07 sone øst erfaringer



Dato 11. juni 2018  
Saksnr.: 201806723-1  
Saksbehandler Gro Holte

Saksgang	Møtedato
Oppvekststyret	19.06.2018

## Robuste barnehager for fremtiden - sone Øst barnehageenhet

### Sammendrag

Bystyret vedtok i møte 16.09.2015 flg.:

*«Det skal prøves ut en modell med soneledelse i fem barnehager i bydel øst. Dette etableres som et prosjekt med oppstart i 2016.»*

Barnehageenheten ledes av en soneleder/enhetsleder og 3 styrere. Barnehageenhetens ledelsesressurs er fordelt mellom barnehagene og alle barnehagene har stedlig ledelse.

Hensikten med å prøve ut en annen ledelsesstruktur i barnehagesektoren, en modell med soneledelse, var å skape en mer robust enhet, sikre en god og hensiktsmessig ledelse og skape et sterkt fagmiljø.

Prosjektet/forsøksordningen har nå vært i drift i 2 år og i henhold til bystyrets vedtak pkt.4 skal det gjennomføres en evaluering etter to års drift, dvs høsten 2018.

Oppvekstdirektøren ønsker, isteden for en omfattende evaluering, å ha en erfaringsinnhenting etter prosjektperioden. Disse erfaringene kan være nyttig å spille inn i diskusjonen om organiseringen av sektor for «Oppvekst og læring» i Nye Kristiansand.

I påvente av ny organisering i sektoren ønsker oppvekstdirektøren at prosjekt «Sone Øst barnehageenhet» avsluttes etter prosjektperioden og at man går tilbake til tidligere struktur fra starten av nytt barnehageår august 2018.

Dette er blitt drøftet i styringsgruppa og tillitsvalgte/vo har gitt sin tilslutning til dette.

Soneleder/enhetsleder og styrere i Sone øst barnehageenhet er uenige i oppvekstdirektørens anbefaling og ønsker at prosjektet videreføres i nåværende struktur i påvente av Nye Kristiansand.

Forslag til vedtak:

1. Prosjekt «Sone Øst barnehageenhet» avsluttes etter to års forsøk og man går tilbake til tidligere struktur fra starten av nytt barnehageår august 2018.
2. Det blir foretatt en erfaringsinnhenting fra berørte parter i perioden juni/august som ferdigstilles ila august 2018. Erfaringene spilles inn til pågående arbeid med organisering av sektor «Oppvekst og læring» i Nye Kristiansand.

Svein Ove Ueland  
Konst. Oppvekstdirektør

Gro Holte  
Fagsjef

Vedlegg:  
Skriv inn vedlegg.

Bakgrunn for saken

Bakgrunn for saken:

Robuste barnehager for fremtiden.

Bystyret vedtok i møte 16.09.2015 ( Sak 119/15) flg.

1. Det skal prøves ut en modell med soneledelse i fem barnehager i bydel øst. Dette etableres som et prosjekt med oppstart i 2016.  
Barnehagene som inngår i enheten er:
  - Askeladden
  - Jordbærveien
  - Søm
  - Veslefrikk
  - Hamretun
2. Styringsgruppe for prosjektet er oppvekst direktørens ledergruppe samt hovedtillitsvalgt og sektorverneombud.
3. Det forutsettes at enheten ledes av en «soneleder», og at det er stedlig ledelse på alle bygg. Dagens lederressurs forutsettes delt mellom aktuelle barnehager. Ledelsesstrukturen utformes som en del av prosjektet sammen med de involverte lederne. Prosjekt-/sonelederstillingen lyses internt ut blant de berørte enhetslederne i bydelen. Det blir tilført prosjektstøtte. Organisering utredes høsten 2015.
4. Det gjennomføres som en forsøksordning med evaluering etter to års drift.

Hensikten med å prøve ut en annen ledelsesstruktur i barnehagesektoren, en modell med soneledelse, var å skape en mer robust enhet, sikre en god og hensiktsmessig ledelse og skape et sterkt fagmiljø.

**Robuste enheter** kjennetegnes ved at størrelsen og styrken på kompetansen og arbeidskraften er motstandsdyktig mot uforutsette hendelser, sykefravær, endret behov for bemanning og å takle ordinær utskifting av personale.

**God ledelse** innebærer at alle ledelsesoppgavene er ivaretatt på en god og hensiktsmessig måte. Barnehagesektorens organisering er preget av at mange oppgaver er lagt til og skal løses av en enhetsleder. Ved en mer spesialisert ledelse og teamledelse kan forskjellige funksjoner legges til forskjellige roller og personer. Man kan ta hensyn til den enkeltes kompetanse og erfaring, fordele lederoppgavene på en mer hensiktsmessig måte og unngå dobbelt arbeid. Med dette kan man unngå at administrative oppgaver skyves ut til øvrige personale som skal ha sitt fokus på arbeidet med barna.

**Sterke fagmiljøer** er preget av at flere ansatte besitter mer bred og variert kompetanse. Organisasjonen vil der med være i stand til å møte ulike utfordringer på en bedre måte.

Mål for prosjektet:

Å skape en større og robust barnehageenhet med:

- Styrket ledelse
- Faglig bredde
- Gode organisatoriske løsninger
- Få til en felles og enhetlig utvikling med felles mål og strategi
- Utvikle kollektive kompetansekulturer.

### Organisering av prosjektet:

Styringsgruppe ble nedsatt bestående av sektorledelsen, tillitsvalgte (FF og UF) og vernetjenesten(SVO).

Prosjektdirektiv ble utarbeidet og godkjent i styringsgruppa 14.10.2015.

Prosjektet ble igangsatt 16.10.2015 med planlagt sluttdato innen 31.12.2018. det Prosjektets planlegging- og forberedelses fase var i perioden oktober 2015 t.o.m juni 2016 Fra august 2016 gikk prosjektet over i driftsfase.

En av de 4 enhetslederne i sonen ble ansatt som soneleder/prosjektleder.

Ledelsesressursen ble samordnet og fordelt på de 5 barnehagen.

Ressursen ble organisert slik at alle barnehagene fikk stedlig ledelse, men med ulik størrelse på ressursen.

### Tiltak:

Flg tiltak er blitt igangsatt i prosjektperioden :

- Gjennomført kartlegging av organisasjonskulturen i barnehagene og oppfølging av denne.
- ROS-analyse foretatt og de fleste bekymringer i prosjektet er svart ut ila prosessen. *«generell tilbakemelding fra verneombud og plass tillitsvalgt er at ansatte opplever at prosessen så langt har vært positiv, opplever seg ivaretatt og hørt»* ( styringsgr. ref.4 29.02.16)
- Stillingsbeskrivelser er utarbeidet for alle ansatt grupper :
  - Fagarbeider/assistent
  - Pedagogisk leder
  - Styrer
  - Soneleder/enhetsleder
- ROS-analyse som ble foretatt i forkant av prosjektet er fulgt opp.
- Stort fokus på nærværarbeid og sykemeldingsoppfølging, utarbeidet nye rutiner.
- Felles personal policy ( «Slik gjør vi det i Sone Øst barnehageenhet» )
- Vikarutfordring – nye rutiner og avtale med vikarbyrå for korttidsfravær.
- Lederteam utvikling

Nye samarbeidsarenaer er opprettet og det har foregått mye samarbeid på tvers av barnehager.

### Evaluering og videre drift.

I henhold til bystyrets vedtak pkt.4 framgår det at det skal gjennomføres som en forsøksordning med evaluering etter to års drift, dvs høsten 2018.

Oppvekstdirektøren signaliserte i styringsgruppa 25.08.17 et ønske om å igangsette evalueringen tidligere enn vedtatt, slik at den evt. kunne danne grunnlaget for ny /endret organisering av barnehagene i Nye Kristiansand.

Flg. ble besluttet :*«Styringsgruppa besluttet å skyve evalueringen frem to mnd. slik at evalueringen er klar innen mai , og at politisk behandling kan finne sted før sommeren 2018».*

Tillitsvalgte ga imidlertid skriftlig tilbakemelding til oppvekstdirektør, med kopi til Oppvekststyret på at de ikke ønsket evaluering før etter to års drift, høsten 2018. Oppvekstdirektøren har forholdt seg til dette.

Nå er organisering av sektor for « Oppvekst og læring» i Nye Kristiansand igangsatt og den planlegges ferdig i oktober 2018. Oppvekstdirektøren mener at erfaringene fra prosjektet kan spilles inn i diskusjonen om organisasjonen av sektoren og ønsker derfor heller å ha en enkel erfaringsinnhenting, enn en omfattende ressurskrevende evaluering.

Erfaringsinnhenting fra sentrale aktører i prosjektet som kan gjennomføres i juni/august vil være hensiktsmessig og kan være ferdigstilles 31.august.

I påvente av ny organisering i sektoren ønsker oppvekstdirektøren at prosjekt «sone Øst barnehageenhet» avsluttes etter prosjektperioden og at man går tilbake til tidligere struktur fra starten av nytt barnehageår august 2018.

Dette er blitt drøftet i styringsgruppa og tillitsvalgte/vo har gitt sin tilslutning til dette.

Soneleder/enhetsleder og styrere i Sone øst barnehageenhet er uenige i oppvekstdirektørens anbefaling og ønsker at prosjektet videreføres i nåværende struktur i påvente av Nye Kristiansand.

## **Punkt 92/18: Alternativvurdering barnehage i Justvikområdet - utsatt vurdering og behandling**

### **Bilag**

Vedtak OPPVEK, 19062018, Sak 53/18, Alternativvurdering barnehage i Justvikområdet - utsatt vurdering og behandling

201714214-1 Alternativvurdering barnehage i Justvikområdet 16972345\_8\_1

201714214-2 Vedtak OPPVEK, 16112017, Sak 83\_17, Alternativvurdering barnehage i Justvikområde 16993391\_5\_1

201714214-3 Vedtak FORMAN, 29112017, Sak 158\_17, Alternativvurdering barnehage i Justvikområde 17011166\_1\_1



Dato 6. juni 2018  
Saksnr.: 201714214-4  
Saksbehandler Svein T. Kvernes

**Saksgang**  
Oppvekststyret 2015-2019  
Formannskapet

**Møtedato**  
19.06.2018  
22.08.2018

## Alternativvurdering barnehage i Justvikområdet - utsatt vurdering og behandling

### Sammendrag

Rådmannen fremmet i november 2017 egen sak om lokalisering av barnehage i Justvikområdet. Under Formannskapetets behandling, ble det vedtatt en utsettelse av saken med følgende vedtaksformulering:

*Saken utsettes. Før saken behandles i 2018 bes det om et tilleggsnotat hvor saken ses i en større sammenheng. Sambruk med andre funksjoner i området, plan- og arealspørsmål, drøfting av størrelse med videre må inngå.*

Planen var å svare ut spørsmålene i form av et tilleggsnotat før sommeren.

Rådmannen foreslår imidlertid å utsette avgjørelsen om lokalisering av barnehagen til handlingsprogramprosessen. Da kan vurderingen og avgjørelsen ses i sammenheng med mulighetsstudiet som gjøres i samarbeid mellom kommunen og velforening/andre organisasjoner på Justvik. Også oppdaterte prognoser og nye kalkyler kan ha betydning for innstillingen.

Også øvrige spørsmål i Formannskapetets vedtak vil i den sammenheng bli svart ut i form av egen sak.

Det vurderes at utsettelsen ikke får vesentlige følger for den planlagte fremdriften for realisering av prosjektet.

Forslag til vedtak

[Saken tas til orientering](#)

Ragnar Evensen  
Rådmann

Svein Ove Ueland  
Oppvekstdirektør

Vedlegg:  
Opprinnelige dokumenter i saken

## Bakgrunn for saken

Rådmannen fremmet i november 2017 egen sak om lokalisering av barnehage i Justvikområdet. Under Formannskapetets behandling 29.11. ble det vedtatt en utsettelse av saken med følgende vedtaksformulering:

*Saken utsettes. Før saken behandles i 2018 bes det om et tilleggsnotat hvor saken ses i en større sammenheng. Sambruk med andre funksjoner i området, plan- og arealspørsmål, drøfting av størrelse med videre må inngå.*

*(Enst.)*

Planen var å besvare spørsmålene i vedtaket med et tilleggsnotat til saken i løpet av våren 2018.

På bakgrunn av vedtaket bestilte Oppvekstdirektør og KE et mulighetsstudie for plassering av barnehage Justvik, der de plan- og arealmessige mulighetene i området skulle undersøkes og beskrives. Rapporten fra dette mulighetsstudiet foreligger og konkluderer med at det rent arealmessig er mulig å lokalisere en barnehage for 50 barn i området. Parallelt med dette arbeidet er det tre forhold som har innvirkning på videre behandling av saken:

- Barnehagekapasitetssituasjonen
- Arbeidet som er igangsatt knyttet til et mulighetsstudie for utvikling av Justvik som Bystyret i budsjettbehandlingen bevilget 200.000 kroner til.
- Nye kalkyler som følge av en grundigere vurdering av tomteforhold/reguleringsmessige forhold.

## Barnehagesituasjonen

I forbindelse med årets opptak har det vært særlige utfordringer med å få plass til barna fra Justvik/Kongsgård/Gimlekollen/Lund i sitt nærområde. Derfor blir Oddernes barnehage midlertid åpnet som en avdeling under Bergtorasvei barnehage fra august 2018, i utgangspunktet for ett år. Når nye og oppdaterte prognoser foreligger, ønskes en nærmere vurdering av hvorvidt situasjonen framover bør tilsi at Rådmannens opprinnelige innstilling om lokalisering på Havlimyra bør endres. Vurderingen vil da gå på om kommunen ut fra kapasitetshensyn bør beholde den midlertidige barnehagen på Havlimyra en lengre periode og i tillegg realisere den permanente barnehagen på Justvik.

## Mulighetsstudie for utvikling av Justvik, jamfør Bystyrets verbalforslag og bevilgning

*«Mulighetsstudie Justvik*

*Beløpet bevilges til parkvesenet som i dialog med Justvik og Justneshalvøya velforeninger utarbeider en mulighetsstudie for området.»*

På bakgrunn av Bystyrets verbalforslag og bevilgningen på 200.000 kr knyttet til mulighetsstudied for Justvik Sentrum, er det igangsatt et arbeid i et samarbeid mellom kommunen v/Parkvesenet, Justvik Vel og andre aktuelle organisasjoner i området. Et sentralt spørsmål for det arbeidet er hvorvidt barnehagen blir lokalisert til området eller ikke. Rådmannen vurderer det som riktig at prosessen med barnehagelokalisering samkjøres med prosessen med mulighetsstudiet, slik at fremtidig utvikling i området vurderes i en bred sammenheng. I den forbindelse planlegges for øvrig et «seminar» med alle interessenter for å få fram muligheter og synspunkter.

## Nye kalkyler

Basert på nærmere gjennomgang av tomteforhold osv, og som ledd i prosessen med rullering av Handlingsprogrammet, er det sannsynlig at nye og bedre kalkyler vil foreligge. Disse kan også ha innvirkning på vurderingen av hvor barnehagen bør lokaliseres.

## **Konklusjon**

Rådmannen foreslår på ovennevnte bakgrunn å utsette avgjørelsen om lokalisering av barnehagen til handlingsprogramprosessen. Da kan vurderingen og avgjørelsen ses i sammenheng med mulighetsstudiet som gjøres i samarbeid mellom kommunen og

velforening/andre organisasjoner på Justvik. Også oppdaterte prognoser og nye kalkyler kan ha betydning for innstillingen.

Også øvrige spørsmål i Formannskapetets vedtak vil i den sammenheng bli svart ut i form av egen sak.

Det vurderes ikke at utsettelsen får vesentlige følger for den planlagte fremdriften for realisering av prosjektet.

## **Punkt 93/18: Høringsuttalelse ang. ekspertgrupperapport Inkluderende fellesskap for barn og unge**

### **Bilag**

Vedtak OPPVEK, 19062018, Sak 55/18, Høringsuttalelse ang. ekspertgrupperapport Inkluderende fellesskap for barn og unge

Digitalt skjema vedr høringsuttalelse rapporten Inkluderende fellesskap for barn og unge

Høringsbrev KD\_UDIR Ekspertgrupperapport inkluderende fellesskap for barn og unge



Dato 10. juni 2018  
Saksnr.: 201804598-6  
Saksbehandler Roy Wiken

**Saksgang**  
Oppvekststyret  
Formannskapet

**Møtedato**  
19.06.2018  
22.08.2018

## Høringsuttalelse ang. ekspertgrupperapport Inkluderende fellesskap for barn og unge

### Sammendrag

Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, som ble ledet av professor Thomas Nordahl, leverte sin utredning Inkluderende fellesskap for barn og unge 4. april 2018. Rapporten er tredelt og tar for seg kunnskapsgrunnlag, analyse og forslag til tiltak for å forbedre det pedagogiske tilbudet til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Rapporten retter særlig søkelyset mot systemet og kompetansen som realiserer den praksis barn og unge møter.

Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet har rapporten på høring med frist 15. august og ønsker innspill på om ekspertgruppens kunnskapsgrunnlag og analyse oppleves dekkende for både barnehage, grunnskole, videregående opplæring, statlig og lokalt støttesystem. Videre ønskes det en tilbakemelding og vurdering av ekspertgruppens forslag til et helhetlig system for en inkluderende og tilpasset pedagogisk praksis i barnehage og skole. Det vil også være mulig å foreslå alternative forslag til tiltak, som kan bidra til et bedre tilrettelagt og inkluderende tilbud.

Innspill fylles inn i en digital høring under de respektive delene etter vedtak.

Rapporten: <http://nettsteder.regjeringen.no/inkludering-barn-unge/files/2018/04/INKLUDERENDE-FELLESSKAP-FOR-BARN-OG-UNGE-til-publisering-04.04.18.pdf>

Digitale høringen: <https://www.udir.no/om-udir/hoyringar/#211>.

### Forslag til vedtak

1. Formannskapet slutter seg til høringsuttalelsen til Ekspertutvalgets rapport om Inkluderende fellesskap for barn og unge

Ragnar Evensen  
Rådmann

Svein Ove Ueland  
Konst. Oppvekstdirektør

### Vedlegg: 2 trykte vedlegg

1. Digitalt skjema vedr. høringsuttalelse
2. Høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet og Udir Ekspertgrupperapport Inkluderende fellesskap for barn og unge

## **Bakgrunn for saken**

Begrunnelsen for opprettelsen av ekspertgruppen, er at barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage, grunnskole, videregående opplæring beskrives som ikke å være tilstrekkelig inkludert i fellesskap med andre og i for liten grad realiserer sitt potensiale for læring.

## **Mandat**

Ekspertgruppens mandat er bredt og sammensatt med følgende målsetning:

*Det overordnede målet med ekspertgruppens arbeid er å bidra til at barn og unge som har behov for tilrettelagte tiltak, herunder spesialundervisning, får et pedagogisk og spesialpedagogisk tilbud av høy kvalitet og opplever økt inkludering i barnehage og skole. Ekspertgruppens arbeid skal gi nasjonale og lokale myndigheter og aktører et grunnlag for å velge de best egnede inkluderende virkemidler og tiltak. (Nordahl m.fl. 2018, s. 6)*

## **Hovedutfordringer i nåværende situasjon**

Ekspertgruppen bygger sin innstilling på følgende utfordringer:

- Det eksisterer i dag et lite funksjonelt og ekskluderende spesialpedagogisk system fordi organisering og innhold fører til en manglende tilhørighet i fellesskapet av andre barn og unge.
- Mange får ikke nødvendig hjelp og støtte, og det ventes for lenge før tiltakene iverksettes.
- De faglige og kognitive forventningene til barn og unge som mottar spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning er lave, og de blir ofte møtt av voksne uten formell pedagogisk kompetanse.
- Den individbaserte rettighetsorienteringen innebærer at det brukes mye tid og ressurser på sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak. Tid som kunne vært brukt på andre måter og for flere.
- PP-tjenesten og Statped bruker en relativt liten andel av sine ressurser i direkte veiledning og støtte til lærere og ansatte i barnehager og skole.

## **Hovedprinsipp i forslag til et nytt helhetlig system for en inkluderende og tilpasset pedagogisk praksis i barnehage og skole:**

- Alle barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage og skole skal få nødvendig hjelp og støtte der de er.
- Denne hjelpen og støtten skal iverksettes tidlig, den skal være tilpasset den enkelte og foregå innenfor inkluderende fellesskap.
- Alle barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage og skole skal møte lærere med relevant og formell pedagogisk kompetanse.
- Den pedagogiske veiledningstjenesten skal organiseres slik at den er nærmest mulig barnehager og skoler.

## **For å ivareta disse prinsippene begrunner ekspertgruppen nødvendigheten av en omfattende endring av dagens system:**

- Alle barn og unge har rett til barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Barnehagen og skolen skal i samarbeid med hjemmet, gi omsorg, fremme læring og møte alle barn og unge med tillit og respekt.
- Utvalget ser ikke at det er hensiktsmessig med en egen individuell rettighet ut over dette. Retten til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning faller bort og erstattes med foreslåtte endringer og nye bestemmelser.
- Rett til lærer med godkjent pedagogisk utdanning.
- Et pedagogisk støttesystem i alle barnehager og skoler.
- En kommunal pedagogisk veiledningstjeneste.
- Krav til utredning og evaluering av tilbudene og læringsutbyttet.
- Foresatte skal ha medvirkning og klagerett.

### **Andre tiltak:**

- Sikre nødvendig kompetanse i lærerutdanning og videreutdanning.
- Registrering av utdanningsdata på individnivå.
- Kontinuerlig kunnskapsutvikling gjennom forsknings- og utviklingsarbeid.
- Utprøving eller full implementering av et helhetlig system?

### **Prosessen i lokal høringsuttalelse:**

I praksis har det blitt for korte tidsfrister i arbeidet på grunn av kombinasjoner mellom formelle retningslinjer gitt av Kunnskapsdepartementet og allerede fastsatte datoer for lokalpolitisk behandling (oppvekststyret og formannskapet). Det kan stilles spørsmål om høringskonferanser og høringsuttalelser fra fagmiljøer (Universitets- og høyskole) burde kommet i forkant for å kunne gjennomgå og faglig ta stilling til rapportens redegjørelser og forslag i forkant av den åpne runden.

Lokalt har oppvekstdirektøren nedsatt en mindre arbeidsgruppe sammensatt med to fra stab og to fra PPT. PPT har informert på ledermøte for skole og internt hos seg. Det er bedt om innspill per epost fra alle kommunale skoler og barnehager. Stab har vært informert på avdelingsmøte underveis med innspillmuligheter. Det har dessverre ikke vært tid nok til å gjøre høringsnotatet tilgjengelig for alle enhetene i etterkant og før politisk behandling.

### **Høringsuttalelse fra Kristiansand kommune**

#### **Kort om status i Kristiansand**

Kvalitetsmeldingen (2017) som er sektoren sin årlige tilstandsrapport, beskriver Forskningsbasert læringsmiljøutvikling i Kristiansand (FLiK)) som en sektoromfattende satsing med overordnet formål om å skape en barnehage og skole hvor alle barn og unge opplever seg inkludert, hører til, er meningsfulle deltagere i sine læringsfelleskap og erfarer et sammenhengende læringsforløp. Utgangspunktet for Kristiansand i 2013 ble beskrevet som ikke å lykkes tilfredsstillende med nettopp dette. Det var for mange som blant annet ikke fikk oppfylt sitt potensiale for læring, fikk sin opplæring utenfor læringsfelleskapet, og opplevde utrygghet og mobbing.

FLiK prosjektet har tilført det å arbeide med utfordringer gjennom kollektive og systematiske arbeidsmåter (Pedagogisk analyse). Kvalitetsforskjeller reduseres gradvis mellom enheter og god praksis arbeides med å spres i hele organisasjonen. Selv med en slik sektoromfattende satsing, uttrykker Kvalitetsmeldingen (2017) at det fortsatt er for mange elever med spesialundervisning som kunne fått hjelp i en bedre ordinær undervisning og at for mange barn fortsatt opplever å bli mobbet i barnehager og skoler.

Det er med den bakgrunnen at oppvekstdirektøren finner det interessant at den foreliggende rapporten har intensjon om å rette søkelyset mot systemet og kompetansen som realiserer den praksis barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging blir møtt med. Hvordan kan rapporten som kunnskapsgrunnlag og forslag til helhetlig system være en drahjelp i retningen for oss i Kristiansand kommune?

#### **Generell kommentar:**

Kristiansand kommune er enig i hovedtrekkene i rapportens statusbeskrivelser, men er mer reservert vedrørende noen av tiltakene. Flere tidligere offentlige utredninger har tatt opp til dels overlappende og tilstøtende problemstillinger som den foreliggende rapporten. Veldig mange barn og unge med spesialpedagogiske behov får ikke et godt nok tilbud og i for stor utstrekning gis spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp uten tilstrekkelig kompetanse. Raskere hjelp og det å få spesialpedagogisk kompetanse tettest mulig på barn og elever er vesentlig, og i sammenheng med brukervedvirkning.

Kristiansand kommune mener grunnlaget bør få konsekvenser for arbeidet i tiden fremover. Et sentralt spørsmål er om systemet fungerer etter intensjonen eller ikke? Er løsningene som foreslås dekkende eller kan løsninger være mulig uten eller på andre måter enn de foreslåtte?

Høringsuttalelsen vil i det videre følge strukturen for den digitale høringen. De høringsspørsmålene som kommunen ikke har noe å anføre på er tatt ut. Alle spørsmålene i høringen er gitt i vedlegg 1.

## **DEL 2. i høringsskjema om kunnskapsgrunnlaget i rapporten Om forståelsen av INKLUDERINGSBEGREPET (Jfr. innledningen punkt 1.7.1 i rapporten).**

Kristiansand kommune støtter utvalgets beskrivelser av inkludering som en etisk grunnleggende holdning og prosess, og som et samfunnsmandat i vid forstand. Noe av det vesentligste for barn og elever er personlige opplevelser av meningsfull deltakelse og tilhørighet. At rapporten også tydeliggjør viktigheten av at alle barn, unge og foresatte blir hørt, involveres og erfarer innflytelse på det som skjer (medvirker), vil Kristiansand kommune også fremheve.

Kristiansand kommune deler den oppfatningen av at inkludering ikke kan plasseres innenfor spesialpedagogikken alene. Inkludering bør betraktes som tenkemåter, handlemåter og veiledende prinsipp for all daglig pedagogisk arbeid. Forståelse av behov for spesialpedagogiske tiltak handler derfor, slik rapporten også uttrykker det, om barn og unge i vansker, istedenfor barn og unge med vansker. Kristiansand kommune sitt perspektiv sammenfaller med at det legges til grunn en relasjonell og kontekstuell tilnærming til barns og elevers utfordringer.

Det kunne være ønskelig, utfra Kristiansand kommunes synspunkt, med en videre operasjonalisering av inkluderingsbegrepet og hva dette betyr for en inkluderende praksis i skole- og barnehagehverdagen. Særlig med utgangspunkt i hvilke opplevelser barn og unge har av egen inkludering. Vi har mye erfaring med at opplevd inkludering hos barn og unge hviler på en kultur og holdninger hos de voksne.

### **Om kunnskapsgrunnlaget for BARNEHAGE (Jfr. Del 1 kapittel 2 i rapporten)**

Når rapporten beskriver dagens situasjon for barnehage, støtter Kristiansand kommune i hovedsak rapportens statusbeskrivelser.

Det er variasjoner mellom barnehager og på den kvaliteten som tilbys.

Det er kontinuerlig behov for å se på organisering av ressurser, utvikling av kompetanse og om kompetansen anvendes på riktig måte slik det er i dag. Samtidig er det viktig også å trekke frem mye av det gode arbeidet som gjøres. Rapporten kan oppleves som litt for ensidig i kritikken av den faglige kvaliteten i barnehagene som også finnes og utøves hver dag.

Mangel på pedagoger og spesialpedagogisk kompetanse vil føre til redusert kvalitet. På gruppenivå vil en god formell kompetanse bringer kvalitet i barnehagen fremover, samtidig kan det også poengteres at mange fagarbeidere gjør en flott jobb. Det kunne skilles bedre i rapporten mellom assistenter (ufaglærte), fagarbeidere og pedagoger.

Vedrørende punkt 2.8 i rapporten, vises det her til en tilstandsundersøkelse som blant annet beskriver barns trivsel. I denne undersøkelsen som barna selv svarte på, viser indeksen om trivsel en reliabilitetsskåre på mellom 0,5 og 0,6. Dette betegnes som svak pålitelighet. Det er derfor ikke nødvendigvis, utfra Kristiansand kommunes vurderinger, en klar positiv utvikling i barns trivsel.

### **Om kunnskapsgrunnlaget for GRUNNSKOLE (Jfr. Del 1 kapittel 3)**

Når rapporten beskriver dagens situasjon for skole, støtter Kristiansand kommune i hovedsak rapportens statusbeskrivelser.

Det er forskjeller på kvaliteten i opplæringstilbudene både innenfor og mellom skoler. Kristiansand kommune ser også at i skoler med godt læringsmiljø og undervisning (i den ordinære opplæringen) er behovene for spesialundervisning mindre.

Vedrørende punkt 3.1.7 om fornyelse av Læreplanverket, ønsker Kristiansand kommune særlig å fremheve at det i dette arbeidet er store muligheter for en felles nasjonal læreplan som i større utstrekning inkluderer og speiler elevmangfoldet i mål, innhold og metoder. Som for eksempel tilretteleggelse for dypere læring gjennom å ta utgangspunkt i elevers interesser og samtidens utfordringer, variasjon i måter å lære på, utforske hvordan best arbeide sammen med andre og bruk av digitale verktøy inn i disse sammenhengene.

### **Om kunnskapsgrunnlaget for STATLIG OG LOKALT STØTTESYSTEM (Jfr. Del 1 kapittel 5)**

Når rapporten beskriver dagens situasjon for statlig støttesystem (med hovedvekt på Statped, nasjonale sentre og høyskoler og universiteter) og lokale støttesystem (med hovedvekt på Pedagogisk-psykologisk tjeneste) støtter Kristiansand kommune i hovedsak rapportens statusbeskrivelser.

Utfordringsområdene er mange på de ulike nivåene i utdanningssystemet – fra statlig styring helt ned til barnet og eleven.

Den spesialpedagogiske tiltakskjeden som omhandler kartlegging og utprøving av tiltak, en sakkyndig vurdering, enkelt vedtak og individuell opplæringsplan (forkortet IOP for elever i skolen) og årsrapport, fremstår oversiktlig regelverksmessig ifølge rapporten. I praksis påpekes det at denne kjeden svekker kvaliteten på tilbudet. Helhetsinntrykket ut fra flere undersøkelser viser behovet for kvalitetsutvikling, spesielt mellom alle leddene og særlig på det å vurdere og følge opp om elever får tilfredsstillende eller forsvarlig utbytte. Skolen har i dag utfordringer på en rekke områder som går utover læreres kjernekompetanse. I forbindelse med en lærerrolle og skolepraksis som skal fremme dypere læring for fremtiden, så anbefaler rapporten sterkere samvirke med og avlastning for oppgaver andre profesjoner er mer kompetente til å utføre. Kristiansand kommune støtter rapportens poengtering av det å vektlegge og videreutvikle tverrprofesjonelt samarbeid (som helsesøster, sosiallærer, rådgiver, spes.ped. koordinator, miljøterapeut, barnevernspedagog). I forhold til begge støttesystemene mener Kristiansand kommune at skillet mellom individ og system kan virke noe unaturlig og at det ikke er en tydelig enighet i fagfeltet på dette området. Tilknyttet den tidligere beskrevne forståelsen av inkluderingsbegrepet, kan et individ ikke skilles fra sin sammenheng (elever i vansker). Et eksempel til punkt 5.2.1 om pedagogisk-psykologisk tjeneste, så viser rapporten til kompetansekartleggingen i forkant av statlig etter- og videreutdanning (SEVU) PPT at 80% av arbeidstiden brukes til sakkyndige vurderinger. Det kan presiseres at den tiden som oftest innebærer samarbeide med foreldre, barn, elever og ansatte i barnehage og skole. Samt at arbeidsmåter som blir brukt for å innhente kunnskapsgrunnlaget varierer. Blant annet kan observasjoner med påfølgende veiledning være del av dette.

### **Om kunnskapsgrunnlaget for gjeldende REGELVERK (Jfr. Del 1 kapittel 6)**

Når rapporten redegjør for gjeldende regelverk, støtter Kristiansand kommune i hovedsak rapportens beskrivelser.

I dag beskrives barnets rett til spesialpedagogisk hjelp i barnehageloven kapittel V A, § 19 a. Denne beror på skjønnsmessige vurderinger om et barn har særlige behov. Behov som er mer omfattende enn behov barn på samme alder vanligvis har. Formålet er å bidra tidlig til barnets utvikling og læring og sees i sammenheng med barnehagens innhold og oppgaver. Elever som ikke har eller ikke kan oppnå tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1. Vurderinger sees i sammenheng med innholdet i og kvaliteten på den ordinære opplæringen i skolen med særlig vektlegging på elevens utviklingsmuligheter. Det samlede opplæringstilbudet skal

gi et forsvarlig utbytte i forhold til andre elever og i forhold til de opplæringsmålene som er realistiske for elevene.

Før kommunen fatter vedtak skal det foreligge en sakkyndig vurdering fra pedagogisk-psykologisk tjeneste. Den skal vise om det er behov for spesialundervisning og hva slags opplæring som bør gis. Etter vedtak skal det utarbeides individuell plan eller opplæringsplan. Et barn eller elev kan ha rett til spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning i hele eller deler av utdanningstilbudet. Hjelpen innebærer endringer fra det vanlige tilbudet enten ved organisering, innholdet, omfanget eller kompetansen hos personalet.

Barnets eller elevens forutsetninger i samspill med omgivelsene styrer hvor lenge og hvilken støtte som gis.

Det er også andre lover og bestemmelser som enten gir individuelle rettigheter (som utsatt skolestart, fritak for opplæringsplikt, tegnspråk, punktskrift, alternativ og supplerende kommunikasjon) eller som har betydning for tiltak som rapporten legger opp til (som krav til personalet i skolen, organisering av elever, elevens psykososiale miljø).

### **Del 3 i høringsskjema om analysen i rapporten (jfr. kapittel 7 i rapporten)**

Kristiansand kommune støtter hovedtrekkene i rapportens analyser.

Oppsummert gjennom at det eksisterende systemet kan virke ekskluderende, barn og unge med særskilte behov kan for ofte bli møtt med manglende kompetanse, det ventes for lenge, forventninger til hva som er mulig er for lav, for mye tid til sakkyndighetsarbeid i PP-tjenesten, flere som er i behov for særskilt tilrettelegging får ikke den hjelpen de trenger, det eksisterer ikke kvalitetskrav til praksis og oppfølging på læring og utvikling samt at PP-tjenesten og Statped med fordel kunne vært nærmere den daglige praksis med mindre tidkrevende henvisningssystemer.

### **Del 4 i høringsskjema om tiltak om et helhetlig system (jfr. Del 2 kapittel 8 i rapporten)**

Kristiansand kommune mener at løsningen som presenteres er for enkelt svar på en kompleks utfordring. Rapportens forslag går for langt i å erstatte dagens ordning med et radikalt nytt system, i stedet for å justere og forbedre det eksisterende system.

Om barn- og unge i framtida skal få et reelt kompetent og inkluderende opplæring, mener Kristiansand kommune at også kostnadsspørsmål grundigere avklares. Endringer og tiltak som beskrives og som skal omdanne spesialundervisning til et kompetent og inkluderende tilbud, foreslås gjennomført uten økte kostnader. Finansieringen av kompetent opplæring og det beskrevne helhetlige systemet av tverrfaglige pedagogiske veiledningstjeneste, foreslås gjennom å omdisponere deler av Statped og slå det sammen med dagens PP-tjeneste. En slik omdisponering eller omorganisering kan også ha andre utilsikta virkninger som fragmentering og utvanning av eksisterende fagmiljøer. Noe Kristiansand kommune gjerne skulle sett at rapporten sa mere om.

Før en kan ta stilling til forslagene i rapporten er det etter Kristiansand kommunes mening flere nødvendige forhold å kommentere. For det første er det betenkelig at fristene er så knappe, med mulige nye lovforslag innen kort tid. Den tverrfaglige pedagogiske veiledningstjenesten som foreslås ser Kristiansand kommune heller ikke umiddelbart løser utfordringen med kompetanseutvikling og kvalitetsutviklingen av praksis. Forbedring av skolens praksis reiser sammensatte spørsmål og det er flere hensyn å ta. Det å erstatte et system må utredes og gjerne utprøves i mindre skala gjennom flere mulige scenarier for at de mest utsatte som systemet er ment å skulle ivareta ikke blir skadelidende.

### **Del 5 i høringsskjema om områder for tiltak**

#### **Inkluderende og tilpasset praksis i barnehage og skole (jfr. punkt 8.2.1 i rapporten)**

Kristiansand kommune kommenterer her på de to foreslåtte tiltakene.

Rett til lærere med pedagogisk godkjent utdannelse

For at alle barn og unge skal lykkes i sine fellesskap ved å realisere og utvikle sitt potensiale for læring og utvikling støtter Kristiansand kommune betydningen av at også barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging møter voksne med relevant og formell kompetanse i barnehagen og som planlegger, gjennomfører og vurderer undervisningen i skolen.

Obligatorisk kartlegging og tidlig innsats

Kristiansand kommune mener det er sentralt å legge til grunn et bredt innhold i hva kartlegging betyr og at ikke tiden og ressursene som i dag brukes til sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak (som er et av grunnlagene for omorganiseringen) skyves over til nye store administrative oppgaver for skole og barnehage.

### **Pedagogisk støttesystem i barnehager og skoler (jfr. punkt 8.2.2)**

Kristiansand kommune støtter at skoler og barnehager har et fleksibelt og effektivt pedagogisk støttesystem. Samtidig bør det utredes nærmere hvilke krav som eventuelt må stilles til et lokalt pedagogisk støttesystem og praktiske følger det kan medføre. Gjerne gjennom lokale utprøvinger som kan få frem kompleksiteten i et slikt system.

### **Varige og omfattende individuelle tiltak (jfr. punkt 8.2.3)**

Kristiansand kommune savner en problematisering og nyansering av temaet opplevd inkludering og verdig liv i den sammenhengen. Det beskrives mye om læring og læringsutfordringer og at mesteparten kan løses om en organiserer læringen annerledes og får inn mer kompetanse til ansatte. For denne gruppen av elever er det viktig at de får opplevd inkludering. Det vil si at de gleder seg til å komme på skolen fordi de treffer reelle venner, lærer for livet og dermed opplever en meningsfull deltakelse.

Et annet innspill handler om å vurdere funksjonsnedsatte sin rett til helsehjelp i skolen og hvem som skal ha ansvaret for dette.

Det savnes også en drøfting om grunnskolen og videregående opplæring i forhold til tilrettelegging med særlig tanke på framtidig yrkesdeltakelse. Flesteparten av elever i varige og sammensatte behov for tilrettelegging, havner utenfor yrkeslivet.

### **Samarbeid og kompetanseheving i barnehager og skoler (jfr. punkt 8.3.1)**

Her påpeker rapporten den særlige utfordringen knyttet til interne variasjoner på enheter. Måten å møte dette på blir beskrevet som å sikre systemer som gjør at lærere og andre ansatte kan lære av hverandre og dessuten få veiledning og støtte når de har behov for det. Tiltaket som skisseres er at desentraliserte kompetansemidler skal brukes for å utvikle spesialpedagogisk kompetanse.

Kristiansand kommune forstår desentralisert kompetansemidler i denne sammenhengen som det blir presentert i Meld. St. 21 (2016-2017) Lærelyst, tidlig innsats og kvalitet i skolen. Her beskrives et av siktemålene med at bruken av midlene skal være tilpasset lokale behov, kapasitet og kompetanse. Kristiansand ser muligheter for å bruke slike midler for å heve den spesialpedagogiske kompetansen, men finner det også formålstjenlig og ikke binde behovene opp til kun dette.

### **En lokal pedagogisk veiledningstjeneste (jfr. punkt 8.3.2)**

Kristiansand kommune ser potensialer i en pedagogisk veiledningstjeneste i kommunen. Samtidig bør det også her utredes nærmere hvilke krav som eventuelt bør stilles til en slik veiledningstjeneste og praktiske følger tjenesten kan medføre. Gjerne gjennom lokale utprøvinger som kan få frem kompleksiteter i operasjonaliseringer av en slik tjeneste.

### **Nødvendige regelverksendringer (Jmf. punkt 8.4)**

Rapporten foreslår å ta bort rettighetsfesting av spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Ekspertgruppen beskriver at barn og unges rettigheter til barnehage sikres i allerede eksisterende lovgivning.

Her går rapporten i motsatt retning enn de anbefalinger som blant annet Barneombudets fagrapport 2017 skisserer. Barneombudet fremmer i stedet å skjerpe rettighetene til også å romme rett til opplæring av fagperson med godkjent utdanning og kompetanse.

Det har vært flere offentlige utredninger som har argumentert for å avvike eller erstatte retten til spesialundervisning (NOU 2003:16 I første rekke, NOU 2009:18 Rett til læring). I begge tilfellene har ikke dette blitt gjennomført. Både St.meld. nr. 30 (2003-2004) og Meld. St. 18 (2010-11) har heller hatt som mål å redusere spesialundervisningen og styrke kvaliteten på tilpasset opplæring.

Kristiansand kommune mener dette er en vanskelig problemstilling. Kan vi ha retten og samtidig gjøre noe med praksis eller må retten fjernes for å kunne endre praksis? Er det i praktiseringen av lovverket at byråkratiet og avstanden til praksis skjer eller er det selve rettigheten til spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning?

Et alternativ til å fjerne retten helt i en eventuell overgangsperiode kan være å se på hvordan de sakkyndige vurderingene og vedtakene gjøres? I § 5-3 i opplæringsloven omtales hva en sakkyndig vurdering i skolen skal inneholde. Hva om denne tydeliggjorde inkludering og det systemrettede perspektivet?

En nylig avlagt doktorgradsavhandling av Marianne Sandvik Tveitnes påpeker etter analyse av 158 sakkyndige vurderinger fra ulike PPT-kontorer i hele landet, at fokuset oftest er på årsaksforklaringer av elevers vansker med tilhørende diagnosebetegnelser. Styrker og mulighetsfokuset vektlegges lite og derav nedtones læringsmiljøets betydning og sammenhenger i de læringssituasjoner elevene er i.

#### **Andre nødvendige tiltak (Jmf. punkt 8.5)**

Kristiansand kommune vil i forhold til punkt 8.5.2 Registrering av utdanningsdata på individnivå kommentere at vi ser mulige nytteverdier av at det etableres en slik database i SSB. Eksempler som rapporten beskriver er å bidra til bedre kontinuitet i overgangene i utdanningssystemet, følge hvordan barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging klarer seg gjennom hele løpet, samt utvikle kunnskap om når tiltak på ulike stadier i utdanningssystemet bør settes inn.

Samtidig mener Kristiansand kommune at det er særdeles viktig når et slikt system eventuelt iverksettes, at rettssikkerhet og personvern ivaretas på en skikkelig måte.

### **Del 6. i hørings skjema om implementering**

#### **Områdene for tiltak eller enkelttiltak som bør prioriteres? (Jfr. kapittel 8)**

Kristiansand kommune støtter at skoler og barnehager har et fleksibelt og effektivt pedagogisk støttesystem og rapportens poengtering av det å vektlegge og videreutvikle tverrprofesjonelt samarbeid (som helsesøster, sosiallærer, rådgiver, spes.ped. koordinator, miljøterapeut, barnevernspedagog).

#### **Forslag som ikke bør gjennomføres? Evt. hvorfor ikke? (Jfr. kapittel 8)**

Kristiansand kommune mener forslaget om bortfall av rettighetsfestingen av spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning er en krevende problemstilling. Det er et paradoks at en juridisk rettighet i seg selv ikke er tilstrekkelig til å få til nødvendige endringer på dette feltet – heller kanskje tvert imot. Kristiansand kommune foreslår å beholde retten inntil videre, men se nærmere på kravene til blant annet sakkyndig vurdering jf. § 5.3 i Opplæringsloven. Se mer i høringspunktet for forslag til alternative tiltak.

#### **Forutsetningene for en vellykket implementering av det nye helhetlige systemet?**

Kristiansand kommune mener finansieringen av kompetent opplæring og det beskrevne helhetlige systemet bør sees nærmere på og at det gjøres utprøvinger i mindre skala for å trygge og overbevise at det alternativet som fremlegges vil kunne føre til en troverdig ønsket fremtidig situasjon for barn og elever med særskilt tilretteleggingsbehov.

#### **Forslag til alternative tiltak og systemendringer?**

Kristiansand kommune foreslår et alternativ til å fjerne retten til spesial pedagogisk hjelp og spesialundervisning med å se på hvordan de sakkyndige vurderingene og vedtakene gjøres. Eventuelt i en overgangsperiode. I § 5-3 i opplæringsloven omtales hva en sakkyndig vurdering i skolen skal inneholde. Hva om denne eksempelvis tydeliggjorde inkludering og det systemrettede perspektivet?

### **Forslag til digitaliseringstiltak som kan støtte opp under god inkludering, utvikling og læring?**

Som rapporten uttrykker, mener også Kristiansand kommune, at det er først viktig å sikre at barnehager og skoler har lik tilgang på kvalitet i utstyr og infrastruktur. Videre støttes beskrivelsen i rapporten om å finne ut mer om hvilke ferdigheter elever med særskilte behov som mottar spesialundervisning har. Digital teknologi kan kompensere for de vanskene barn og unge står i, men det kan også skape nye utfordringer. Initiativ til å undersøke nærmere hvilke muligheter som ligger i digital teknologi i denne sammenhengen støttes.

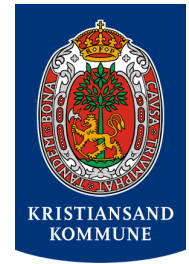
# **Punkt 94/18: Sosialhjelpsanalysen 2018: Økonomisk sosialhjelp i Kristiansand kommune 2014-2017**

## **Bilag**

Vedtak HELSOS, 12062018, Sak 37/18, Sosialhjelpsanalysen 2018: Økonomisk sosialhjelp i Kristiansand kommune 2014-2017

Rapport sosialhjelpsanalysen 2018

Vedr. Feil i datasettet knyttet til antall barnefamilier som mottar sosialhjelp



Dato 30. mai 2018  
Saksnr.: 201806297-1  
Saksbehandler Andreas Stangenes

**Saksgang**  
Helse- og sosialstyret

**Møtedato**  
12.06.2018

## **Sosialhjelpsanalysen 2018: Økonomisk sosialhjelp i Kristiansand kommune 2014-2017**

### **Sammendrag**

Etter en nedgang på sosialhjelp i perioden 2014-2016, er det fra 2016 tegn på en ny økning i antall sosialhjelpsmottakere og i sosialhjelpsutgiftene. Denne utviklingen er beskrevet i 2. tertialrapport for 2017 hvor det også blir varslet et analysearbeid for å kunne gi bedre forklaringer på utviklingen. Denne rapporten er sluttresultatet av det analysearbeidet. Foreløpige funn ble presentert i Helse- og sosialstyret 13. mars 2018.

### **Hovedtrekk i utviklingen på økonomisk sosialhjelp 2014-2017**

- Utviklingen i perioden 2014 – 2016 har vært positiv med nedgang i både utbetalinger og antall mottakere. Det er derimot en vekst fra 2016 – 2017 som finner sted i aldersgruppen 30 år og eldre, mens ungdomsgruppen er uendret. Veksten totalt fortsetter inn i 2018.
- Veksten omfatter en økning i husholdninger med barn. Veksten i barnehusholdninger – hovedsakelig i innvandrerguppen - forklarer 70 prosent av økningen på sosialhjelpsutbetalingene i 2017.
- 70 prosent av ungdommene på sosialhjelp har ikke fullført videregående skole, og 64 prosent av ungdommen har utfordringer med psykisk helse, og en høy andel har utfordringer med rus og andre utfordringer.
- 18 prosent av ungdommene hadde historikk med barneverntjenesten. Disse sakene bestod av tung problematikk.
- Det ble innført nytt regelverk om aktivitetsplikt for sosialhjelp i 2017 som gjelder ungdom 18-30 år. Halvparten av ungdommen får vilkår om aktivitet. De som ikke får slike vilkår er redegjort for og skal ikke ha aktivitetsplikt. Det er grunn til å tro at aktivitetsplikten har positiv effekt på målgruppa, men det tar tid å måle effekten. Dette følges tett opp.
- Innvandrerne utgjør 57 prosent av alle sosialhjelpsmottakerne i 2017 mot ca. 45 prosent i 2014. Likevel har andelen innvandrere av befolkningen i Kristiansand som mottar sosialhjelp holdt seg stabil i perioden (0,5 prosentpoeng vekst).

- Andelen født i Norge er høyere i ungdomsgruppa enn i gruppa 30 år og eldre. Andelen enslige menn er høyere i den norske befolkningen på sosialhjelp enn for innvandrerne, og andelen familiehusholdninger er større i innvandrerandelen.
- Det å ha mottatt sosialhjelp tidligere øker risikoen for å komme tilbake til sosialhjelp. Dette fenomenet omtales som returer. Returer utgjør fortsatt hovedkanalen for inngang til sosialhjelp – 2/3 av tilgangen skyldes personer som har hatt sosialhjelp tidligere.

## Nøkkeltall

Tabellene under viser utviklingen på sosialhjelp på noen nøkkelområder.



Utviklingen av mottakerantallet pr år i perioden 2014-2017 (alle mottakere).

Utvikling av gruppesammensetning fordelt på alder:

	2014	2015	2016	2017	ASSS snitt 2017
Sosialhjelpsmottakere 18-24 år pr innbygger 18-24 år	7,2	6,8	6,4	5,6	5,3
Sosialhjelpsmottakere 25-29 år pr innbygger 25-29 år	6,8	6,3	5,8	5,8	--
Sosialhjelpsmottakere 25-66 år pr innbygger 25-66 år	3,8	3,5	3,3	3,5	3,6
Sosialhjelpsmottakere 30 år og eldre pr innbygger 30-66 år	3,4	3,1	3,0	3,2	--
Andel sosialhjelpsmottakere pr innbygger 18-66 år	4,4	4,1	3,9	3,9	3,9

Tallene representerer gruppens andel i prosent av befolkningen som mottar sosialhjelp i 2014-2017, og sammenligner kommunens resultat mot snittet i ASSS der det er mulig.

Utvikling av gruppesammensetning fordelt på landbakgrunn:

	2014	2015	2016	2017	Endring 14-17	Endring 16-17
<b>Bosatte flyktninger</b>	705	744	768	787	12 %	2 %
<b>Innvandrere</b>	428	428	460	521	22 %	13 %
<b>Født i Norge</b>	1369	1151	985	1000	-27 %	2 %
<b>Totalsum</b>	2502	2323	2213	2308	-8 %	4 %

### Helse- og sosialdirektørens anbefalinger til oppfølging av rapporten:

- Dropout-problematikk: Helse- og sosialsektoren og oppvekst må styrke systematikken i å fange denne gruppen opp og tilby løp med tilrettelagt formalkompetanseheving og sikre helsetjenester. Tilretteleggingen må blant annet handle om den høye andelen ungdom som har utfordringer knyttet til psykisk helse. Arbeidet med bekjempelse av dropout-problematikk bør trappes opp ytterligere gjennom samarbeid mellom kommune, sykehus, fylkeskommune og NAV stat.
- Oppvekstvilkår og barnevern: Kristiansand kommune må videreutvikle og øke graden av helhetlig tilnærming til ungdoms- og familieproblematikk og undersøke nærmere hva som bidrar til utenforskap og behov for *tjenester og økonomiske ytelser fra NAV*. «Nye mønstre» er et eksempel på både reparerende og forebyggende arbeid i lavinntektsfamilier som kan bidra til å løfte deler av denne gruppen opp.
- Mottakere over 30 år uten formalkompetanse: Manglende formalkompetanse er også en utfordring for mottakere over 30 år. I husholdninger med foreldre med lav formalkompetanse og marginal tilknytning til arbeidslivet risikerer barna å vokse opp i relativ fattigdom. Dette representerer store levekårsutfordringer for denne gruppen. Kristiansand kommune bør i samarbeid med NAV stat undersøke 30+ gruppen nærmere, evaluere og forbedre eksisterende tiltak for gruppen, og utvikle nye tiltak og arbeidsmetoder som vil være mer effektive i å holde mottakeren i arbeidslivet. Gruppen 30 år og eldre med barn må prioriteres høyere med tanke på forebygging og unngå retur til sosialhjelp. Helse- og sosialsektoren og NAV må i møte med denne gruppen i enda sterkere grad bidra til dette.
- Innvandrерandelen på sosialhjelp: Gruppen som faller ut eller som fortsatt står langt unna arbeid etter endt introduksjonsprogram må undersøkes nærmere. Tiltaksporteføljen for denne gruppen må systematisk og løpende evalueres og siktes inn mot gruppens utfordringer med språk, formalkompetanse og fysisk og psykisk helseproblematikk. Formannskapet vedtok 7/2-18 strategi for flyktnings- og integreringsfeltet 2018 – 2022. Helse- og sosialsektoren skal operasjonalisere strategien med konkrete tiltak knyttet til de enkelte satsingsområder. Oppfølgingen av strategien har høy prioritet i sektoren.
- Ungdom 18-29 år uten fast bopel: Kommunen bør kartlegge denne gruppen nærmere for å vurdere ulike bolig og tjenestebehov for denne målgruppen.
- Datakvaliteten i fagsystemet truer kommunens evne til å hente ut troverdige styringsdata på feltet. Flere av feilene som er oppdaget (for eksempel antall husholdninger med barn) er det grunn til å tro blir videreført inn i SBB-statistikken. De tekniske utfordringene med data i Acos må utvikleren selv ordne opp i, men det som gjelder feilaktig registrering av data utført av personellet ved NAV må Kristiansand kommune rydde i (dette gjelder særlig feltene om statsborgerskap og informasjon om opprinnelsesland). Dette arbeidet vil være svært krevende og omfatte flere tusen klienter hvor man manuelt må gjøre oppslag for å kvalitetssikre dataene. Problemstillingen vil også drøftes med de andre store kommunen for å sikre god kvalitet i sammenligningstall.

Forslag til vedtak

Helse- og sosialstyret tar saken til orientering, og tiltak vurderes ved rullering av handlingsprogrammet.

Wenche P. Dehli  
Helse- og sosialdirektør

Andreas Stangenes  
Rådgiver // Stab

Vedlegg:  
Sosialhjelpsanalysen 2018: Økonomisk sosialhjelp i Kristiansand kommune 2014-2017  
(rapport)

## Bakgrunn for saken

Etter en nedgang på sosialhjelp i perioden 2014-2016, er det fra 2016 tegn på en ny økning i antall sosialhjelpsmottakere og i sosialhjelpsutgiftene. Denne utviklingen er beskrevet i 2. tertialrapport for 2017 hvor det også blir varslet et analysearbeid for å kunne gi bedre forklaringer på utviklingen. Denne rapporten er sluttresultatet av det analysearbeidet. Foreløpige funn ble presentert i Helse- og sosialstyret 13. mars 2018.

## Hovedtrekk i utviklingen på økonomisk sosialhjelp 2014-2017

- Utviklingen i perioden 2014 – 2016 har vært positiv med nedgang i både utbetalinger og antall mottakere. Det er derimot en vekst fra 2016 – 2017 som finner sted i aldersgruppen 30 år og eldre, mens ungdomsgruppen er uendret. Veksten totalt fortsetter inn i 2018.
- Veksten omfatter en økning i husholdninger med barn. Veksten i barnehusholdninger – hovedsakelig i innvandrerggruppen - forklarer 70 prosent av økningen på sosialhjelpsutbetalingene i 2017.
- 70 prosent av ungdommene på sosialhjelp har ikke fullført videregående skole, og 64 prosent av ungdommen har utfordringer med psykisk helse, og en høy andel har utfordringer med rus og andre utfordringer.
- 18 prosent av ungdommene hadde historikk med barneverntjenesten. Disse sakene bestod av tung problematikk.
- Det ble innført nytt regelverk om aktivitetsplikt for sosialhjelp i 2017 som gjelder ungdom 18-30 år. Halvparten av ungdommen får vilkår om aktivitet. De som ikke får slike vilkår er redegjort for og skal ikke ha aktivitetsplikt. Det er grunn til å tro at aktivitetsplikten har positiv effekt på målgruppa, men det tar tid å måle effekten. Dette følges tett opp.
- Innvanderne utgjør 57 prosent av alle sosialhjelpsmottakerne i 2017 mot ca. 45 prosent i 2014. Likevel har andelen innvandrere av befolkningen i Kristiansand som mottar sosialhjelp holdt seg stabil i perioden (0,5 prosentpoeng vekst).
- Andelen født i Norge er høyere i ungdomsgruppa enn i gruppa 30 år og eldre. Andelen enslige menn er høyere i den norske befolkningen på sosialhjelp enn for innvanderne, og andelen familiehusholdninger er større i innvanderandelen.
- Det å ha mottatt sosialhjelp tidligere øker risikoen for å komme tilbake til sosialhjelp. Dette fenomenet omtales som returer. Returer utgjør fortsatt hovedkanalen for inngang til sosialhjelp – 2/3 av tilgangen skyldes personer som har hatt sosialhjelp tidligere.

## Oppsummering av funn

Rapporten bygger på data for perioden 2014-2017, og har i tillegg tatt for seg første kvartal i 2018. Det har blitt benyttet kvantitativ metode for å måle overordnet utvikling. Kvalitativ metode har blitt benyttet på flere undergrupper på sosialhjelpen for å nærmere beskrive kjennetegn og årsakssammenhenger på utviklingstrekk.

Ut fra et økonomiperspektiv har 2014 – 2016 vært preget av en god periode med nedgang i både klientantall og utbetalinger som ble avløst av en vekst fra 2016 – 2017. Veksten fortsetter inn i 2018. Hva som har bidratt til dette har ingen enkelt forklaring, og består av en kombinasjon av samtidige faktorer.

Vi ser at det har vært en tydelig nedgang i antall ungdommer 18-29 år som mottar sosialhjelp i perioden 2014-2016, og i realiteten en nullvekst i – 16 til -17. Dette plasserer Kristiansand temmelig på snittet hva gjelder andel av byens ungdom på sosialhjelp i ASSS sammenheng. Denne utviklingen er svært gledelig ettersom Kristiansand kommune har ligget høy(es)t i en årrekke i ASSS-nettverket.

Ungdom på sosialhjelp har i stor grad utfordringer med psykisk helse, og 70 prosent av dem har ikke fullført videregående skole. Ungdom uten formalkompetanse går i snitt over 1 måned lenger på sosialhjelp enn dem som har fullført videregående skole. Ca. halvparten har tidligere arbeidserfaring, og dette ser ut til å ha stor betydning for hvorvidt ungdommen går direkte ut i jobb eller videre i velferdssystemet. 84 prosent av ungdommen gikk av sosialhjelp etter ca. 6 måneder, og flesteparten av dem som gikk av forble ute av sosialhjelpen i telleperioden (august -17 til mars -18).

Økningen i antall mottakere og utgifter som finner sted i fra 2016 til 2017 skjer i aldersgruppen eldre enn 30 år, og økt bosetting og barnefamilier forklarer 70 prosent av utgiftsveksten i denne perioden. Den totale veksten i utgiftene fortsetter inn i 2018. Det har skjedd en forskyvning i andelen mellom norskfødte og innvandrere på sosialhjelp fra 2014 til 2017, hvor norskfødte tidligere utgjorde 55 prosent av mottakerne i 2014 til at den samme gruppen utgjør 43 prosent i 2017. Økt bosetting av større omfang enn tidligere, samt en jevn tilstrømning av innvandrere uten flyktningbakgrunn kombinert med en nedgang i antall mottakere født i Norge forklarer forskyvningen.

Primårsaken til rekruttering til sosialhjelp er fortsatt retur, og medianoppholdet forut for retur er 15 måneder (tiden uten sosialhjelp til sosialhjelpen på nytt utløses). Gjennomsnittsalderen på returene er 45 år, og husholdninger med barn utgjør nesten halvparten av dem som returnerer. Innvandrerdelen blant returene var 61 prosent, og det er også innvandrerdelen som er mest barnerik.

Datakvaliteten i fagsystemet Acos er dårlig på flere kritiske punkter. Dette truer kommunens evne til å hente ut troverdige styringsdata på feltet. Flere av feilene som er oppdaget (for eksempel antall husholdninger med barn) er det grunn til å tro blir videreført inn i SBB-statistikken. De tekniske utfordringene med data i Acos må utvikleren selv ordne opp i, men det som gjelder feilaktig registrering av data utført av personellet ved NAV må Kristiansand kommune rydde i (dette gjelder særlig feltene om statsborgerskap og informasjon om opprinnelsesland). Det er en svakhet at feltet «opprinnelsesland» så enkelt kan endres i fagsystemet; et slikt parameter burde kodes slik at det ikke kan endres. Statsborgerskapsfeltet burde hente informasjonen fra folkeregisteret - noe det ikke gjør i dag.

## **Punkt 95/18: Anmodning fra IMDi om økt bosetting 2018**

### **Bilag**

Tilleggsanmodning fra IMDi om bosetting 2018



Dato 1. august 2018  
Saksnr.: 201708360-13  
Saksbehandler Birgith Ness

**Saksgang**  
Formannskapet

**Møtedato**  
22.08.2018

### **Anmodning fra IMDi om økt bosetting 2018**

#### **Sammendrag**

Kristiansand kommune mottok anmodning fra IMDi i brev av 26.06.18 om økt bosetting 2018 av 15 flyktninger, hvorav 1 enslig mindreårig. Dette kommer i tillegg til de 85 flyktningene kommunen allerede har vedtatt skal bosettes i 2018, jmfør sak i formannskapet 06.12.17. Bakgrunnen for at kommunen har fått denne henvendelsen er at det nå er et økt behov for bosettingsplasser. Opprinnelig prognose for antall bosettinger for hele landet var 4400 i 2018. De nyeste prognosene viser nå at det er behov for å bosette 5350 flyktninger i Norge. Fra 2017 har det vært en stor nedgang i behovet for bosettingsplasser. Kristiansand kommune har normalt bosatt rundt 200 flyktninger i året.

Kommunen stiller seg positiv til å ta imot flere flyktninger, både ut fra et samfunnsansvar og for å opprettholde et kompetent fagmiljø i kommunen.

Voksenopplæringen, Gyldengården helsesenter, Introduksjonsavdelingen og Tolketjenesten har kapasitet til å håndtere ytterligere 15 bosatte i 2018. Tjenesten for Enslige mindreårige har også kapasitet til å ta imot ytterligere én enslig mindreårig mellom 15 – 18 år inneværende år.

#### **AMOT - Alternative mottaksplasser**

Statlig mottaks siste ordinære asylmottak ble lagt ned i 2017, og barnefamilier med botid over 4 år i Kristiansand sto i fare for å måtte flytte fra kommunen. Det ble inngått en avtale med UDI om alternative mottaksplasser for disse familiene, til sammen 30 personer. Noen av barnefamiliene har nå fått bosettingstillatelse og skal bosettes i Kristiansand.

Administrasjonen anbefaler at disse bosettingene kommer i tillegg til bosettingskvoten på 85 plasser og tilleggsanmodningen på 15 plasser.

#### Forslag til vedtak

- Formannskapet imøtekommer tilleggsanmodningen fra IMDi om bosetting av 15 flyktninger i 2018, hvorav 1 plass er forbeholdt enslige mindreårige.
- Bosettingskvoten for 2018 vil etter vedtak av tilleggsanmodningen være 100 plasser.
- Bosettinger fra AMOT (alternative mottaksplasser) kommer i tillegg.

Ragnar Evensen  
Rådmann

Wenche P. Dehli  
Helse- og sosialdirektør

Svein Ove Ueland  
Oppvekstdirektør

Vedlegg: Tilleggsanmodning IMDI om bosetting 2018

## **Bakgrunn for saken**

Kristiansand kommune mottok anmodning fra IMDi i brev av 26.06.18 om:

- bosetting av 15 flyktninger, hvorav 1 enslig mindreårig. Dette kommer i tillegg til de 85 flyktingene kommunen allerede er vedtatt skal bosettes i 2018, jmf sak i formannskapet 06.12.17.

Bakgrunnen for at kommunen har fått denne henvendelsen er at det nå er et økt behov for bosettingsplasser. Opprinnelig prognose for antall bosettinger for hele landet var 4400 i 2018. De nyeste prognosene viser nå at det er behov for å bosette 5350 flyktninger i Norge. Fra 2017 har det vært en stor nedgang i behovet for bosettingsplasser. Kristiansand kommune har normalt bosatt rundt 200 flyktninger i året.

Kristiansand kommune har gjennom mange år bygd opp en bred og god kompetanse knyttet til bosetting og integrering. For å imøtekomme en eventuell fremtidig økning av behov for bosettingsplasser er det viktig å opprettholde et kompetent fagmiljø.

Nedgangen i bosettingstallene medfører nedbemanning i tjenester som jobber med bosetting/integrering. Noe økt bosetting i 2018 vil bidra til en mer smidig overgang for å tilpasse tjenester til bosettingsbehovet.

Hittil i år har kommunen tatt imot 57 av kvoten på 85 personer.

Voksenopplæringen, Gyldengården helsesenter, Introduksjonsavdelingen og Tolketjenesten har kapasitet til å håndtere ytterligere 15 bosatte i 2018. Tjenesten for Enslige mindreårige har også kapasitet til å ta imot ytterligere én enslig mindreårig mellom 15 – 18 år inneværende år.

## **AMOT - Alternative mottaksplasser**

Statlig mottaks siste ordinære asylmottak ble lagt ned i 2017 og barnefamilier med botid over 4 år i Kristiansand sto i fare for å måtte flytte fra kommunen. Det ble inngått en avtale med UDI om alternative mottaksplasser for disse familiene, til sammen 30 personer. Noen av barnefamiliene har nå fått bosettingstillatelse og skal bosettes i Kristiansand. Administrasjonen anbefaler at disse bosettingene kommer i tillegg til bosettingskvoten på 85 plasser og tilleggsanmodningen på 15 plasser.

## **Punkt 96/18: Kriterium for årlig driftstilskudd fra kommunen – oppfølging av bystyrevedtak**

### **Bilag**

Vedtak KULTUR, 30052018, Sak 44/18, Kriterium for årlig driftstilskudd fra kommunen – oppfølging av bystyrevedtak

Vedtak OPPVEK, 19062018, Sak 56/18, Kriterium for årlig driftstilskudd fra kommunen – oppfølging av bystyrevedtak

Vedtak HELSOS, 12062018, Sak 42/18, Kriterium for årlig driftstilskudd fra kommunen – oppfølging av bystyrevedtak

Vedtak HELSOS, 22052018, Sak 34/18, Kriterium for årlig driftstilskudd fra kommunen – oppfølging av bystyrevedtak

Vedtak OPPVEK, 22052018, Sak 49/18, Kriterium for årlig driftstilskudd fra kommunen – oppfølging av bystyrevedtak

Vedtak KULTUR, 21062018, Sak 63/18, Kriterium for årlig driftstilskudd fra kommunen – oppfølging av bystyrevedtak

Vedtatt handlingsprogram 2018-2021, side 197-207



Dato 9. mai 2018  
Saksnr.: 201805543-1  
Saksbehandler Jørgen Skauge

### Saksgang

Helse- og sosialstyret  
Oppvekststyret  
Kulturstyret  
Formannskapet

### Møtedato

22.05.2018  
22.05.2018  
30.05.2018  
06.06.2018

## Kriterium for årlig driftstilskudd fra kommunen – oppfølging av bystyrevedtak

### Sammendrag

Bystyret fattet 25. oktober 2017 (sak 114/17) følgende vedtak om prinsipper og rutiner for forvaltning av årlige driftstilskudd:

1. *Bystyret godkjenner Rådmannens forslag til prinsipper og rutiner for forvaltning av årlige driftstilskudd.*
2. *Bystyret ber Rådmannen opprette flere åpne tilskuddsordninger som omfatter aktiviteten til aktører som i dag mottar årlig driftstilskudd. Retningslinjer for nye tilskuddsordninger med formålsbeskrivelse, saksbehandlingsregler og tildelingskriterier vedtas av de aktuelle hovedutvalgene våren 2018.*
3. *Til handlingsprogrammet for perioden 2019-2022 utarbeides tydeligere vurderingskriterier for sektorenes resterende portefølje av årlige driftstilskudd. Det enkelte hovedutvalg vurderer i hvilken grad man ønsker å gjennomføre grundigere evalueringer av tilskuddene og/eller mottakerne, eventuelt ved bruk av ekstern konsulentbistand.*

Foreliggende sak er første trinn i oppfølgingen av dette vedtaket, med en vurdering av hva som skal være kriterium for å motta årlig driftstilskudd fra kommunen og hvilke nye tilskuddsordninger som skal opprettes.

*Årlig driftstilskudd* gis til utvalgte, sentrale aktører som kommunen ønsker å gi en forutsigbarhet. Søknadsfristen er i mai hvert år, og søknadene saksbehandles som en del av den administrative og politiske budsjettbehandlingen. I 2018 er det 95 institusjoner, organisasjoner og aktører som får årlig driftstilskudd. I gjeldende handlingsprogram er det synliggjort hvem som får årlig driftstilskudd som følge av en avtale kommunen har inngått (28 mottakere).

Rådmannen foreslår at årlig driftstilskudd med stor grad av forutsigbarhet er noe kommunen kun bør bruke når ett eller flere av følgende forhold er gjeldende:

1. Kommunen har en politisk vedtatt partnerskaps- eller samarbeidsavtale med mottakeren av tilskuddet.
2. Kommunen har en politisk vedtatt avtale med andre (f.eks. staten, fylkeskommunen eller andre kommuner) om samfinansiering av mottakeren.
3. Kommunen har en klar intensjon om å inngå avtale som i pkt. 1 eller 2 i løpet av de to neste årene.

Sektorenes evaluering av egen portefølje med årlige driftstilskudd (se nedenfor i saksutredningen) har resultert i at det foreslås å opprette sju helt nye tilskuddsordninger, og at 53 av dagens mottakere av årlig driftstilskudd overføres til disse ordningene. I tillegg overføres ni mottakere til to eksisterende tilskuddsordninger. De respektive hovedutvalgene må vedta retningslinjer for tilskuddsordningene i august/september i år, slik at utlysning av søknadsfrist kan foretas i løpet av høsten.

Med den foreslåtte omlegging vil kommunen stå igjen med 27 mottakere som får et årlig driftstilskudd fordi kommunen har inngått en politisk vedtatt avtale som gir akkurat denne aktøren en sentral posisjon i kommunens arbeid med å oppnå målsettingene i kommuneplanen.

Organisasjoner som har mottatt årlige driftsmidler er i hovedsak profesjonelle aktører med fast ansatte medarbeidere. I arbeidet med frivillighetsmeldingen ble det etterspurt mer åpenhet rundt tildelinger, mindre byråkrati og bedre muligheter for å kunne konkurrere om kommunens tilskuddsmidler. Ved å redusere det store antallet årlige driftstilskudd, og heller ha flere tilskuddsordninger vil kommunen sørge for mer åpenhet rundt tildelingene, kortere saksbehandlingstid og bedre likebehandling av organisasjonene i Kristiansand.

Det er avgjørende at omleggingen vedtas i år, og innarbeides i HP 2019-2022, for at det skal være mulig å gjennomføre full harmonisering av tilskuddsordningene i Nye Kristiansand fra og med 1.1.2020.

#### Rådmannens forslag til vedtak:

1. Kristiansand kommune bruker årlig driftstilskudd når det foreligger en politisk vedtatt partnerskaps- eller samarbeidsavtale om finansiering av eksterne aktører, eller når det er vedtatt at slik avtale skal inngås.
2. Formannskapet godkjenner Rådmannens forslag til 25 mottakere av årlig driftstilskudd som omtalt i saksframlegget.
3. Øvrige tilskudd fra kommunen skal tildeles gjennom formålsbaserte tilskuddsordninger, eller ved ekstraordinær behandling av enkeltsøknader.
4. Nye tilskuddsordninger opprettes som foreslått i Rådmannens saksframlegg. De respektive hovedutvalg vedtar retningslinjer for ordningene i august/september.
5. Prinsippene for årlige driftstilskudd og nye tilskuddsordninger innarbeides i Rådmannens forslag til handlingsprogram for perioden 2019-2022.

Ragnar Evensen  
rådmann

Stein Tore Sorthe  
kulturdirektør

Vedlegg:

Vedtatt handlingsprogram 2018-2021, side 197-207:

<https://www.kristiansand.kommune.no/globalassets/politikk-og-administrasjon/planer-og-prosjekter/budsjett-og-handlingsprogram/hp-2018-2021/vedtatt-handlingsprogram-2018-2021.pdf>

## Bakgrunn for saken

Bystyret fattet følgende verbalvedtak ved budsjettbehandlingen i desember 2015:

*Det fremmes en sak om rapporteringsrutiner og evaluering av tilskudd til frivillige organisasjoner, foreninger og lag. På basis av dette gjøres en enkel gjennomgang av hver enkelt organisasjon som får tilskudd fra kommunen. Denne legges til grunn for en vurdering av fremtidige tildelinger med virkning fra 2019.*

Formannskapet behandlet i desember 2016 sak 159/16 om forståelsen og avgrensingen av dette vedtaket. Basert på formannskapets føringer fremmet Rådmannen sak til bystyret 25. oktober 2017 (sak 114/17) om prinsipper og rutiner for forvaltning av årlige driftstilskudd. Følgende enstemmige vedtak ble fattet:

4. *Bystyret godkjenner Rådmannens forslag til prinsipper og rutiner for forvaltning av årlige driftstilskudd.*
5. *Bystyret ber Rådmannen opprette flere åpne tilskuddsordninger som omfatter aktiviteten til aktører som i dag mottar årlig driftstilskudd. Retningslinjer for nye tilskuddsordninger med formålsbeskrivelse, saksbehandlingsregler og tildelingskriterier vedtas av de aktuelle hovedutvalgene våren 2018.*
6. *Til handlingsprogrammet for perioden 2019-2022 utarbeides tydeligere vurderingskriterier for sektorenes resterende portefølje av årlige driftstilskudd. Det enkelte hovedutvalg vurderer i hvilken grad man ønsker å gjennomføre grundigere evalueringer av tilskuddene og/eller mottakerne, eventuelt ved bruk av ekstern konsulentbistand.*

Foreliggende sak er første trinn i oppfølgingen av dette vedtaket, med en vurdering av hva som skal være kriterium for å motta årlig driftstilskudd fra kommunen og hvilke nye tilskuddsordninger som skal opprettes.

## Definisjoner

Det er viktig å skille mellom «tilskudd» og «tjenestekjøp». Et tilskudd tildeles uten krav til gjenytelse fra mottakeren, mens tjenestekjøp betinger en gjensidig bebyrdende avtale hvor mottakeren mot vederlag yter en tjeneste/leveranse som utgjør en fordel for kommunen. Tjenestekjøp reguleres av lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter hvor hovedregelen er at avtaler om kjøp av tjenester skal skje etter gjennomført konkurranse.

*Tilskuddsordning* omhandler et formål hvor det er satt av et bestemt beløp i budsjettet, og alle aktører som tilfredsstillers fastsatte kriterier, kan søke innen oppgitt frist. Søknadene behandles og innvilges/avslås i henhold til vedtatte retningslinjer for ordningen. Kommunen har i dag om lag 20 slike tilskuddsordninger.

*Årlig driftstilskudd* gis til utvalgte, sentrale aktører som kommunen ønsker å gi en forutsigbarhet. Søknadsfristen er i mai hvert år, og søknadene saksbehandles som en del av den administrative og politiske budsjettbehandlingen. I 2018 er det 93 institusjoner, organisasjoner og aktører som får årlig driftstilskudd. I gjeldende handlingsprogram er det synliggjort hvem som får årlig driftstilskudd som følge av en avtale kommunen har inngått (28 mottakere).

## **Dagens portefølje av årlige driftstilskudd**

Helse- og sosialsektoren forvalter årlige driftstilskudd til 27 ulike mottakere/formål. Det er kun tilskuddet til Bragdøya kystlag som er knyttet til en politisk vedtatt avtale som kommunen har inngått, samt at SMSO-Agder (Senter mot seksuelle overgrep) og ATV (Alternativ til vold) mottar fast driftstilskudd som følge av en samfinansiering med staten.

Kultursektoren forvalter årlige driftstilskudd til 41 ulike mottakere/formål, hvorav 15 er knyttet til politisk vedtatte avtaler/forpliktelser.

Teknisk sektor forvalter årlige driftstilskudd til 10 ulike mottakere/formål, hvorav 8 er knyttet til politisk vedtatte avtaler/forpliktelser.

Organisasjonssektoren forvalter årlige driftstilskudd til fire ulike mottakere/formål, hvorav ett er knyttet til politisk vedtatte avtaler/forpliktelser.

Oppvekstsektoren forvalter årlige driftstilskudd til 13 ulike mottakere/formål, hvorav tre er knyttet til politisk vedtatte avtaler/forpliktelser.

Sektorvise lister med detaljert oversikt, finnes i vedtatt handlingsprogram side 198-204.

## **Felles kriterium for årlig driftstilskudd**

Spørsmålet om hvem skal motta årlig driftstilskudd og på hvilket grunnlag, har vært gjenstand for diskusjon gjentatte ganger de siste årene, både i administrasjonen og blant politikerne. Sektorene har ikke vært underlagt et felles forvaltningsregime, og det er ulik tilnærming og historikk i fagsektorene på dette området. Rådmannen nedsatte i 2013 en tverrsektoriell arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å utvikle en mer enhetlig og felles tilskuddsforvaltning.

Gruppen har endret og samkjørt forvaltningspraksisen på en rekke felt, men det har ikke ført fram til gjennomgående, objektive og fagnøytrale kriterier for tildeling av tilskudd, til det er fagsektorene for ulike. Når det gjelder de årlige driftstilskuddene er det kun denne avtalestatusen som enkelte mottakere har, som er til stede i alle sektorene.

Rådmannen har derfor i oppfølgingen av bystyrets vedtak om å redusere bruken av årlige driftstilskudd, lagt til grunn at kommunen begrenser slike tilskudd til mottakere/aktører som kommunen har/inngår avtale med eller om. Sektorene har med dette som utgangspunkt vurdert egen portefølje nærmere med hensyn til avtalestatus, og eventuelt behov for å opprette nye tilskuddsordninger som kan ivareta mottakere/formål der årlig driftstilskudd avvikles.

## Evaluering av Helse- og sosialsektorens portefølje

Administrasjonen vurderer årlig om det skal inngås avtaler med aktuelle nye aktører, men anbefaler at 25 tidligere mottakere av årlig driftstilskudd flyttes og fordeles på fire nye tilskuddsordninger.

Helse- og sosialsektoren viderefører i tillegg fast driftstilskudd til SMSO-Agder (Senter mot seksuelle overgrep) og ATV (Alternativ til vold) som følge av en samfinansiering med staten.

### Tilskudd til mestring, deltagelse og livskvalitet innen rus/psykisk helsefeltet

Det opprettes en ny ordning hvor det budsjetteres med minimum kr 5 260 000 (2018-kroner) (inkluderer kr 150 000; bymisjonens sykkelprosjekt fra teknisk sektor) i 2019. Følgende mottakere overføres til denne ordningen:

Mottaker	Tilskudd 2018
Shalam	601
Kirkens SOS	382
Filadelfia omsorgssenter	2 109
Filadelfia omsorgssenter, ettervernsprosjekt	261
Kristiansand avholdslag, God helgestart	56
Stiftelsen Klar, Gatemagasinet KLAR	348
Kirkens Bymisjon	508
Kirkens Bymisjon: Gatejuristen	268
Sammen om nøden «SON-senteret»	263
Aktivitetssenter for nervøse	95
Wayback Kristiansand	73
Atrop Støtte og Ettervernssenter	73
Hopeful	73
<b>SUM</b>	<b>5 110</b>

### Tilskudd til integrering, mangfold og deltagelse i samfunnsliv

Det opprettes en ny ordning hvor det budsjetteres med minimum kr 1 681 000 (2018-kroner) i 2019. Følgende mottakere overføres til denne ordningen:

Mottaker	Tilskudd 2018
Selvhjelpskontoret for innvandrere (SEIF)	152
Røde Kors – Flyktningeguide	123
Brave Heart (tidl. Refugee Alliance)	406
Kristent Interkulturelt arbeid - KIA Velferd Språkopplæring for innvandrerkvinner	1 000
<b>SUM</b>	<b>1 681</b>

### Tilskudd til bruker-/interesse- og pårørendeorganisasjoner

Det opprettes en ny ordning hvor det budsjetteres med minimum kr 595 000 (2018-kroner) i 2019. Følgende mottakere overføres til denne ordningen:

Mottaker	Tilskudd 2018
ADHD-foreningen	32
Landsforeningen for pårørende til personer med psykiske lidelser (LPP)	171
Mental helse – ungdom	109
Mental helse	171
Verdens psykiatridag	39
A-larm	73
<b>SUM</b>	<b>595</b>

### Tilskudd til organisering av frivillig innsats på helse- og velferdssfeltet

Det opprettes en ny ordning hvor det budsjetteres med minimum kr 408 000 (2018-kroner) i 2019. Følgende mottakere overføres til denne ordningen:

Mottaker	Tilskudd 2018
Servicekontakten Filadelfia	204
Blå Kors, Posebyen Frivilligsentral	204
<b>SUM</b>	<b>408</b>

## **Evaluering av Kultursektorens portefølje**

Sektoren har allerede et sett av politisk vedtatte partnerskaps- eller samarbeidsavtaler eller avtaler med andre om samfinansiering av de viktigste kulturinstitusjonene og -aktørene. Det foreslås å gi Barnefilmfestivalen avtalestatus (jf. bystyrevedtak i sak 118/17), men at øvrige mottakere av ordinært driftstilskudd overføres til tilskuddsordninger.

For å sikre likebehandling av alle kompetansesentrene bør også tilskuddene til Agder Kunstsenter, Sørnorsk Filmsenter og Scenekunst Sør komme via en tilskuddsordning selv om det her finnes inngåtte avtaler.

### Tilskudd til kunst- og kulturformål

Eksisterende ordning som gir tilskudd til aktiviteter, prosjekter og produksjoner. To mottakere av årlig driftstilskudd bør overføres til denne ordningen for å behandles likt med andre som driver lignende aktiviteter i byen. Eksisterende ordning styrkes med minimum kr 93 000 (2018-kroner) i 2019.

Mottaker	Tilskudd 2018
Terrengkarusellen	50
Barne- og ungdomsteateret	43
<b>SUM</b>	<b>93</b>

### Tilskudd til private grendehus

Eksisterende ordning hvor retningslinjene bør revideres og utvides slik at den også omfatter flere typer lokaler og formål, samt presisere at det ikke gjelder idrettsklubber eller organisasjoner som mottar tilskudd i kraft av å være trossamfunn. Ordningen styrkes med minimum kr 424 000 (2018-kroner) i 2019. Følgende mottakere overføres til denne ordningen:

Mottaker	Tilskudd 2018
Tømmerstø grendehus	123
Myren grafikk	63
Bentsens hus – lokalhistorisk senter	43
Tveit bygdemuseum	35
Voiebyen autoklubb	105
Minibyggerne	55
<b>SUM</b>	<b>424</b>

### Tilskudd til private idrettsanlegg

Det opprettes en ny ordning og utarbeides retningslinjer for tilskudd til idrettsgrener hvor kommunen ikke har eget/tilstrekkelig anlegg. Ordningen budsjetteres med minimum kr 750 000 (2018-kroner) i 2019 (kr 100 000 av tilskuddet til skateparken i 2018 er en engangsbevilgning). Følgende mottakere overføres til denne ordningen:

Mottaker	Tilskudd 2018
Vision Skatepark	530
Vågsbygd turnforening – leie av lokaler	200
Tveit IL – skibakke	48
Vågsbygd karateklubb – kampsportarena	32
Oddersjaa – Klappane hoppbakke	21
Kristiansand roklubb	20
<b>SUM</b>	<b>851</b>

### Tilskudd til kompetansesentre og nettverksorganisasjoner

Det opprettes en ordning og utarbeides retningslinjer for tilskudd til sentre og organisasjoner som arbeider for å løfte sjangeren/medlemmene i regionen/kommunen. Ordningen budsjetteres med minimum kr 4 800 000 mill (2018-kroner) i 2019.

Mottaker	Tilskudd 2018
SØRF – kompetansesenter for musikk	600
Rosegården Teaterhus	532
Sound of Happiness kompetansesenter	520
Kristiansand Cinematek	329
Norsk Forfattersentrum Sørlandet	115
AKKS Kristiansand	81
Sørnorsk Jazzsenter	30

Mottaker	Tilskudd 2018
Sørnorsk filmsenter AS	723
Agder Kunstsenter	465
Scenekunst Sør	350
Kristent Interkulturelt Arbeid	648
Forum for tros- og livssynssamfunn	153
Ungdom sammen for byen	200
<b>SUM</b>	<b>4 726</b>

### Evaluering av Teknisk sektors portefølje

Teknisk sektor har to organisasjoner, Kirkens bymisjons sykkelprosjekt (Pedalen) og Redningsselskapets havneleie hos KNAS, som mottar ordinært årlig driftstilskudd. Administrasjonen mener at betalingen av Redningsselskapets havneleie ikke bør behandles som et tilskudd, men føres som en driftskostnad. Det foreslås at driftstilskuddet til Pedalen på kr 150 000 overføres til tilskuddsordning i Helse- og sosialsektoren som allerede gir to tilskudd til Kirkens Bymisjon.

Blant tilskuddene som er avtalesfestet, skal midlene omtalt som «klyngeutvikling» inngå i kommunens strategisk næringsstøtte og ikke være øremerket klynger.

Dette innebærer at Teknisk sektor kun forvalter avtalesfestet driftstilskudd og ikke oppretter nye tilskuddsordninger.

### Evaluering av Organisasjonssektorens portefølje

Organisasjonssektoren forvalter tre årlige driftstilskudd; Arendalsuka og to velferdstiltak for ansatte (Kommunens bedriftsidrettslag og Bedriftskunstforeningen). Administrasjonens forslag er at det lages avtale med Arendalsuka slik at den videreføres under «Driftstilskudd som følger av avtaler om samfinansiering» og at velferdstiltakene for ansatte tas ut av tilskuddslisten og behandles som en driftskostnad. Det opprettes ingen nye tilskuddsordninger.

### Evaluering av Oppvekstsektorens portefølje

Oppvekstsektoren har tre driftstilskudd som følge av samfinansiering og ti organisasjoner som får årlig driftstilskudd. Etter gjennomgang av mottakerne foreslås det at sju av organisasjonene som får årlig driftstilskudd flyttes til en ny tilskuddsordning. Det anbefales at det inngås avtale med Kirkens ungdomsprosjekt (Den norske kirke), Barnas stasjon (Blå Kors) og Home start (Frelsesarmeen).

Det er lagt vekt på at kandidatene har vist gode resultater over lang tid. De har stor faglig legitimitet og har god kontakt og samarbeid med alle aktuelle enheter i kommunen i tillegg til seg imellom. Arbeidet deres svarer godt på oppvekstsektorens satsing på tidlig innsats – særlig overfor barn som sliter, og i integreringsarbeidet. Det er således også lagt vekt på vårt behov for samarbeid med organisasjoner som har stor betydning for innsats mot barn i vår kommune. Den gode erfaringen kan tilsa at disse organisasjonene med fordel kan bidra i større grad i framtiden til beste for brukerne. Organisasjonene er de tre tyngste mottakerne av tilskudd fra Oppvekstsektoren.

### Tilskudd til barne- og ungdomstiltak

Det opprettes en ordning hvor det kan søkes om tilskudd til tiltak som bedrer livssituasjonen for utsatte/vanskeligstilte barn og unge. Tiltakene kan være rettet mot familier eller det enkelte barn/ungdom. Tiltakene skal avhjelpe og bøte på livssituasjoner som følge av lavinntekt og psykiske, fysiske eller sosiale utfordringer. Tiltakene skal bidra til å realisere kommunens og sektorens overordnede målsettinger for utvikling av byen. Ordningen budsjetteres med minimum kr 1 520 000 (2018-kroner). Administrasjonen foreslår å flytte følgende mottakere av årlig driftstilskudd til denne nye tilskuddsordningen:

Mottaker	Tilskudd 2018
Amathea	102
Etter skoletid – SFO – menigheten Salem	205
Snakk om mobbing – Blå Kors	400
Lunar	200
Ressurssenteret Unik	400
Solkollen Familieskole, Filidelfia	213
Menigheten Salem – samlivskurs	0
<b>SUM</b>	<b>1520</b>

### Oppsummering

Med den foreslåtte omlegging vil kommunen stå igjen med 27 mottakere som får et årlig driftstilskudd fordi kommunen har inngått en politisk vedtatt avtale som gir akkurat denne aktøren en sentral posisjon i kommunens arbeid med å oppnå målsettingene i kommuneplanen.

1. Senter mot seksuelle overgrep
2. Alternativ til vold
3. Kilden Teater- og Konserthus for Sørlandet IKS
4. Kilden Kultur
5. Vest-Agder-museet IKS
6. Sørlandets Kunstmuseum
7. Agder naturmuseum og botaniske hage
8. Fullriggeren "Sørlandet"
9. Bredalsholmen dokk og fartøyvernsenter
10. Sandripheia interkommunale fritidspark
11. Bragdøya Kystlag
12. Kristiansand Idrettsråd
13. Kristiansand Kunsthall
14. Zefyr - regionalt filmfond
15. Agder kollektivtrafikk
16. Midt-Agder friluftsråd
17. Grønt senter
18. Innoventus + Inkubator
19. Sørlandets Europakontor AS
20. EVA-senteret
21. KS – felles digitaliseringsprosjekt
22. Aquarama – tilskudd til gratis svømming for 3.klassinger
23. Vitensenteret
24. Kommunalt foreldreutvalg grunnskolen
25. Kirkens ungdomsprosjekt
26. Blå kors
27. Frelsesarmeen

Det foreslås å opprette sju helt nye tilskuddsordninger, og at 53 av dagens mottakere av årlig driftstilskudd overføres til disse ordningene. I tillegg overføres ni mottakere til to eksisterende tilskuddsordninger. De respektive hovedutvalgene må vedta retningslinjer for tilskuddsordningene i august/september i år, slik at utlysning av søknadsfrist kan foretas i løpet av høsten. Ved å opprette nye, åpne tilskuddsordninger og gjøre retningslinjene kjent, forventes det flere søknader til kommunen enn tidligere.

#### Overgangsordning

Mottakere av driftstilskudd som blir berørt av endringene er varslet per brev og/eller via annonsetekst i avisen. Organisasjoner som allerede har søkt om årlige driftstilskudd for 2019 innen vanlig frist 15. mai 2018, vil få overført sine søknader til de nye ordningene. Søkerne vil få anledning til å oppdatere søknaden når retningslinjene for ordningen er vedtatt.

#### Økonomiske konsekvenser

Endringene fremlagt i saken vil ikke ha økonomiske konsekvenser for kommunen da det kun er en direkte flytting av midler fra «årlig driftstilskudd» til «tilskuddsordninger». Styrking av budsjettrammen for den enkelte ordning utover indeksregulering, vil eventuelt bli fremmet og behandlet i Handlingsprogrammet for perioden 2019-2022.

#### **Rådmannens vurdering**

Organisasjoner som har mottatt årlige driftsmidler er i hovedsak profesjonelle aktører med fast ansatte medarbeidere. I arbeidet med frivillighetsmeldingen ble det etterspurt mer åpenhet rundt tildelinger, mindre byråkrati og bedre muligheter for å kunne konkurrere om kommunens tilskuddsmidler. Ved å redusere det store antallet årlige driftstilskudd, og heller ha flere tilskuddsordninger vil kommunen sørge for mer åpenhet rundt tildelingene, kortere saksbehandlingstid og bedre likebehandling av organisasjonene i Kristiansand.

Årlig driftstilskudd med stor grad av forutsigbarhet er noe kommunen **kun** bør bruke når ett eller flere av følgende forhold er gjeldende:

1. Kommunen har en politisk vedtatt partnerskaps- eller samarbeidsavtale med mottakeren av tilskuddet.
2. Kommunen har en politisk vedtatt avtale med andre (f.eks. staten, fylkeskommunen eller andre kommuner) om samfinansiering av mottakeren.
3. Kommunen har en klar intensjon om å inngå avtale som i pkt. 1 eller 2 i løpet av de to neste årene.

Prinsippet blir da at bystyret i budsjettbehandlingen vedtar hvor mye penger kommunen skal bruke på de ulike formålene/ordningene, og at hovedutvalget på nyåret fordeler potten mellom søkerne. Rådmannen anbefaler en slik styrking av hovedutvalgenes rolle i tilskuddsforvaltningen.

Det er avgjørende at omleggingen vedtas i år, og innarbeides i HP 2019-2022, for at det skal være mulig å gjennomføre full harmonisering av tilskuddsordningene i Nye Kristiansand fra og med 1.1.2020.

## **Punkt 97/18: Svar på verbal forslag – «Det vurderes muligheten for å etablere en økolandsby i Kristiansand»**

### **Bilag**

Vedtak BYUTVIK, 14062018, Sak 127/18, Svar på verbal forslag – «Det vurderes muligheten for å etablere en økolandsby i Kristiansand»



Dato 29. mai 2018  
Saksnr.: 201805799-1  
Saksbehandler Christina Rasmussen

**Saksgang**  
By- og miljøutvalget  
Formannskapet

**Møtedato**  
14.06.2018  
22.08.2018

## **Svar på verbal forslag – «Det vurderes muligheten for å etablere en økolandsby i Kristiansand»**

### **Sammendrag**

Bystyret vedtok ved behandling av handlingsprogrammet 2018-2021, 13. desember 2017 (sak 164/17) følgende verbalforslag: «*Det vurderes muligheten for å etablere en økolandsby i Kristiansand.*» (36/17).

For å besvare forslaget er følgende spørsmål vurdert som relevante å avklare: (1) formål med en økolandsby i Kristiansand, (2) aktuelle økokonsepter ut ifra overordnede føringer og arealstrategi og (3) kommunens rolle i prosessen.

Etablering av økosamfunn i Kristiansand virker umiddelbart positivt når en tenker på økologisk kretsløp, mangfoldig samfunn og utvikling av alternativer til dagens boliger og livsstil. De økologiske gevinstene må likevel avveies mot prinsipper for bærekraftig byutvikling. Hurdal økologisk landsby er et kjent eksempel på økolandsby i Norge. Den har en desentralisert lokalisering på bygda og er etablert med lite effektiv arealutnyttelse. Slik modell er ikke i tråd med bærekraftig byutvikling og overordnet arealstrategi i Kristiansand kommune.

Etablering av økosamfunn skal være i tråd med kommunens overordnede planer og mål. Administrasjonen vurderer tre mulige spor:

- Videreutvikling av pilotprosjektet for *Fremtidens bydel* Bjørndalen. Dette vil gi erfaringer om utvikling og gjennomføring av bærekraftige bydeler. Krav er her 50% reduksjon i klimagassutslipp. Erfaringene kan brukes i et viderearbeid med etablering av økosamfunn i Kristiansand;
- Vurdering av muligheten og forespørsel for etablering av økokvartal i byen eller i urbane strøk;
- Vurdering av muligheten og behov for styrking av eksisterende mindre tettsteder og bygder i kommunen.

De tre sporene kan følges parallelt. Temaet er relevant i Nye Kristiansand sammenheng, særlig ved oppfølging av de to siste sporene. Det anbefales at etablering av økosamfunn spilles inn til planprosessen for kommuneplanen for Nye Kristiansand med de foreslåtte spor for viderevurdering.

Forslag til vedtak

1. By- og miljøutvalget tar saken til orientering.
2. Mulighet for etablering av økosamfunn i Kristiansand spilles inn som vurderingstema i prosessen med kommuneplan for Nye Kristiansand.

Ragnar Evensen  
Rådmann

Terje Lilletvedt  
Teknisk direktør

## Bakgrunn for saken

Bystyret vedtok ved behandling av handlingsprogrammet 2018-2021, 13. desember 2017 (sak 164/17) følgende verbalforslag: «*Det vurderes muligheten for å etablere en økolandsby i Kristiansand.*» (36/17). I forbindelse med behandling av Miljø- og klimameldingen 2017 i By- og miljøutvalget den 2. november 2017 ble det også løftet en rekke merknader som fulgte saken til bystyret den 22. november 2017, blant disse: «*Det gjøres vurderinger for muligheter å tilrettelegge for en "Økolandsby" i Kristiansand.*».

For å besvare forslaget er følgende spørsmål vurdert som høyst relevante å avklare. Saken søker å løfte refleksjonene rundt disse spørsmål med noen rammer og spor for videre vurderinger og prosess.

1. Formålet med etablering av en økolandsby i Kristiansand:  
Hva ønsker kommunen å oppnå: en miljøprofilering, en eksperimenteringsarena for fremtidens boformer og byggemetoder, et alternativt tilbud til eksisterende boligmarked (f.eks. utleiemuligheter, kollektiver, o.l.) og næringsutvikling eller en styrking av eksisterende mindre tettsteder?
2. Aktuelle økokonsepter for Kristiansand:  
Kan det utpekes aktuelle økokonsepter for Kristiansand? Kan det gis retningslinjer for lokalisering ut ifra eksisterende føringer for bærekraftig byutvikling og overordnet arealstrategi?
3. Kommunens rolle i prosessen:  
Hvilke handlingsrom har kommunen: skal kommunen være tilrettelegger eller utvikler?

## Definisjonsramme: hva er en økolandsby?

I 2013 publiserte daværende miljøverndepartement en rapport: «10 økolandsbyer på 10 år i Norge». Rapporten foreslår ulike modeller for etablering av økosamfunn og ulike organisasjonsformer som kan bidra til å definere begrepet økolandsby (se herunder).

Tabell: Modeller og organisasjonsformer for økosamfunn, fra "10 økolandsbyer på 10 år i Norge"

Modeller	Organisasjonsformer
<p>1. Gårdsbruksmodellen:</p> <p>«... handler det om å etablere en økolandsby [...], der et gårdsbruk kan være tjenesteleverandør, og hvor økolandsbyen/ tunet kan bidra til å få inn større mangfold og muligheter for flere mennesker på gårdsbruk.»</p> <p>2. Rehabilitering av eksisterende steder:</p> <p>«Det kan handle om rehabilitering av en eksisterende husklynge, næringsbygg, grend, bygd eller bykvarter. Et europeisk eksempel er Lebensgarten i Steyerberg, et økosamfunn som har overtatt et eksisterende boligområde, og gradvis gjort den om til et økosamfunn.»</p>	<p>1. «Hurdal-formen»:</p> <p>«privat utviklet og finansiert utbygging hvor beboerne til slutt blir selveiere av egne boliger med en andel i felleshus og arealer. [...] avhengig av å ha private aktører som er villig til å ta risikoen ved utvikling av økosamfunns prosjektet.»</p> <p>2. Boligbyggelag/Borettslagsformen:</p> <p>«Organisering som Boligbyggelag med overgang til borettslag er godt forankret i norsk lovgivning og gir til slutt de samme fordeler for beboerne som å være selveier. Hittil har ikke de eksisterende boligbyggelagene vist interesse for å være med på å utvikle økosamfunn»</p> <p>3. Frisoner:</p> <p>«Frisoner er områder hvor det kan tillates eksperimentell bygging med dispensasjon fra PBL, og mulighet for selvbygging. [...] kan gis klare miljømål som skal oppfylles, men med en stor frihet på valg av metode og strategi. [...] få frem innovative løsninger som ligger i forkant av dagens lovgivning.»</p>

Definisjoner av økolandsby eller økosamfunn viser oftest til en sammensetning av innhold, sirkulære verdier, boform og livstil, flat samfunnsstruktur og medvirkningsprosesser ved etablering og drift av økolandsbyen. Oftest er økolandsbyen et grasrot-initiativ drevet av ildsjeler og enkeltpersoner. Eksempelene på eksisterende økolandsbyer og økosamfunn viser at det ikke finnes én definisjon av økolandsby. Det økologiske konseptet og områdets profilering vil være sterkt knyttet til stedet økolandsbyen etableres og hvilke aktører som står bak. Generelt defineres et økosamfunn i rapporten «10 økolandsbyer på 10 år i Norge» som et urbant eller landlig lokalsamfunn *«der innbyggerne lever på en måte som er tilpasset økologisk kretsløp og de naturlige betingelsene på stedet. Det bør være mer enn et miljøaspekt som er vektlagt [...] Et økosamfunn prøver å nå bærekraftige løsninger på flest mulig områder [...]»*. På sidene til Global Ecological Network (GEN) beskrives økolandsby som et lokalsamfunn i menneskeskala etablert gjennom medvirkningsprosesser for å sikre langsiktig bærekraft (økonomisk, økologisk, sosial og kulturell), og sikre en helhetlig og sunn samfunnsutvikling. I Norge er Hurdal økologiske landsby det mest kjente eksempel på økolandsby og har en forventet befolkningsetablering på 400 – 500 mennesker. Svartlamoen i Trondheim beskriver seg som Norges første byøkologiske forsøksområde, organisert og driftet etter prinsipper om bærekraftige miljøløsninger, flat struktur, gjennomsliktig økonomi, lav standard og rimelig utleie. I dag bor omtrent 240 personer her. Det finnes også ulike former av økosamfunn, landsbystiftelser og kollektiver i Norge knyttet til et gårdsbruk og med et definert samfunnsansvar i form av omsorg for f.eks. utviklingshemmede og folk med særlige behov.

### **Økokonsepter i lys av prinsipper for bærekraftig byutvikling og kommunens overordnet arealstrategi**

I kommuneplanens samfunnsdel Kristiansand mot 2030, er bærekraftig utvikling formulert som tydelig premiss. Kristiansand skal være en kompakt by som ivaretar bærekraftsprinsippene helhetlig (økologisk, sosialt og økonomisk). Bærekraftsprinsippene gjennomsyrrer kommunens mål og strategier beskrevet i de 4 satsningsområdene, samt den overordnede arealstrategien. Her omtales bokkvalitet, mangfoldig byliv, vekst og attraktiv næring, innbyggerinvolvering og samarbeid, bolig- areal- og transportplanlegging, senterstruktur. Etablering av økolandsby eller økosamfunn i Kristiansand virker derfor umiddelbart til å støtte under disse bærekraftsprinsippene. Økologiske gevinster ved etablering av økolandsbyen må avveies mot prinsipper for bærekraftig byutvikling. Det er ikke alle økokonsepter som vil være aktuelle å gå videre med i Kristiansand. Kristiansand kommunes arealstrategi prioriterer en kompakt by ved sjøen.

Avstand fra urbane strøk øker muligheten for å knytte økolandsbyen til et gårdsbruk med jordbruk og dermed lokal produsert mat. Avstand fra byen kan også være med å definere livskvaliteten som ønskes oppnådd. Det er tilfellet for Hurdalen. Samtidig gir avstander en ulempe for bærekraftig transportmønster og en økt risiko for bilbehov. Lokaliseringen er ikke nødvendigvis sammenfallende med kollektivtilbudet. Økolandsbyer er også ofte lite arealeffektive, selv om dette kan balanseres av en bedre sirkulær tankegang og relasjon til omkringliggende natur. Desentral lokalisering kan også bidra til ekstra kostnader for kommunale tjenester og infrastruktur<sup>1</sup>. Det er ikke nødvendigvis en utfordring, men en viktig parameter å ha med seg ved vurdering av lokalisering, organisering av økosamfunnet og tekniske løsninger.

---

<sup>1</sup> Demografisk endringer i befolkningen gir utfordringer med tanke på aldersstrukturen, sykdomsbildet og aldersbæreevne. Desentraliserte lokalisering av boliger vil gi utfordringer for utføring av kommunale tjenester knyttet til eldre- og sykeomsorg (jf. utviklingstrekk i kommuneplanens samfunnsdel). Kostnad på kommunale infrastrukturen knyttes til bl.a. brøyting av veier, etablering av VA-nett i desentraliserte områder eller miljømessig håndtering av boligfelter som ikke er tilknyttet et VA-nett. Det siste er allerede en utfordring i dag. Alternative løsninger kan, tross en økologisk tankegang, gi økt miljøbelastninger lokalt om disse løsningene er utdaterte eller ikke følges godt opp gjennom anleggenes levetid.

Hurdalen økologiske landsby brukes hyppig som eksempel på økolandsby i Norge. Landsbyen inneholder funksjonsblanding med boliger, tjenesteyting (kirke og skole), skogsbruk, økologisk landbruk, og tilknyttet gårdstun/ næringstun. Hurdal har et uttrykt mål om å være karbonnøytralt innen 2025, ha økonomisk vekst og tilføre innbyggere og besøkende økt livskvalitet. Bærekraftsatsingen har satt Hurdal på Norges kart. Samtidig er økolandsbyen lokalisert med store avstander til byutviklingsområder og destinasjoner (med en time med bil eller buss til Oslo, en halvtime med bil til Gardemoen og 25 minutter til nærmeste togstasjon på Eidsvoll). Arealutnyttelsen tilsvarer den på bygda. Et økokonsept som Hurdal økologisk landsby er ikke aktuell sett opp mot kommunens overordnet arealstrategi og bærekraftsmål. Den kan derimot være et bidrag til diskusjon rundt bygdeutvikling og mindre tettstedsutvikling, særlig i Nye Kristiansand sammenheng.

Svartlamoen ligger sentralt i Trondheim med mulighet for å bruke og 'kople seg på' byen. Christiania i København er ikke definert som økobydel, men har mange lignende trekk med en sterk selvbyggerprofil, flat organisasjon og stor medvirkning i sine prosesser. Disse økobydelene er utviklet innenfor en ramme av eldre (og til tider forfallende) bygningsmasse, som også bidrar til bydelens karakter. Modellen er mer urban og derfor aktuell å vurdere for urbane områder i Kristiansand, som bydel- eller kvartalsutvikling.



Figur 1 og 2: Skisse av Hurdal økolandsby, fra [www.hurdalecovillage.no](http://www.hurdalecovillage.no) og flyfoto av Svartlamoen, fra <http://trondheim2030.no>

### Eksisterende prosjekter og områder i Kristiansand

Kristiansand har ikke noen økolandsby eller plan for økolandsby. Det finnes likevel ulike prosjekter med økologiske eller klimanøytrale prinsipper.

Bjørndalen er Kristiansands pilotprosjekt for *Fremtidens bydel*, en nasjonale satsning på klimavennlige bygg og områder. Bjørndalen inneholder en sammensetning av boliger, næring og offentlig institusjoner, og har høye mål for reduksjon av klimagassutslipp. Kravet ligger på 50% reduksjon i klimagassutslipp. Klimatiltak inneholder passivhusstandard, eksempel på pluss hus, 100% CO2 nøytral energileveranse og overvannshåndtering, tilrettelegging for lav bilbruk. Bydelen skal være attraktiv og mangfoldig med gode bokvaliteter. Prosjektet utvikles og bygges ut av Skanska. Bjørndalen er ikke ferdig utbygd. Oppstart for bygging er planlagt i sommeren 2018. Erfaringer fra prosjektet vil være nyttig å ta med seg når andre klimavennlige bydeler vurderes utviklet (herunder også «økobydeler»).

Administrasjonen er også kjent med tanker rundt utvikling av Hånes gård etter et konsept som kan sammenlignes med økolandsbytanker. Arealene er regulert til LNF-område i kommuneplanen arealdel. Det har derfor ikke vært aktuelt å åpne for boligbygging.

I et lengre tidsperspektiv ligger utviklingen av Vestre havn. Her har arkitektkonkurranse vist til muligheter for å utvikle en bærekraftig bydel med tydelig miljøprofil. Planlegging og utviklingen ligger fremdeles langt fremme i tid.

### **Kommunens rolle i prosessen**

I rapporten «10 økolandsbyer på 10 år i Norge» står det at prosjekter kan initieres av både offentlige aktører og av enkeltpersoner. Eksempler så langt viser en tydelig trend at økosamfunn utvikles ut ifra et grasrotmiljø med klare visjoner for hvordan de ønsker å bo og leve sammen i samfunnet. Hurdal økologisk landsby er utviklet av engasjerte privatpersoner. De har organisert seg, fremmet sin sak og eier nå sin bolig. Svartlamoen startet ut som en okkupering av boliger og en mobilisering mot transformasjon av bydelen og de såkalte kommersielle og byråkratiske kreftene. Formålet med beboerforeningen var å bevare husene og sikre billige sentrumsnære boliger. I begge tilfeller har kommunen etter hvert blitt en støttespiller i det at miljøet fremhever positive kvaliteter og visjoner. Hurdalen er regulert med spesialområde økolandsby og kommunen har vedtatt å gjøre Hurdal til en «bærekraftig urban landsby». Svartlamoen er også regulert med spesialområde bevaring av kulturmiljø/ byøkologisk forsøksområde.

Kommunen kan altså være en tilrettelegger og støttespiller på det planjuridiske, hjelpe med å finne en bærekraftig lokalisering, og eventuelt bidra med tilskudd til enkelte tiltak innenfor området. Eksempel kan dras til kommunens rolle for utvikling av Bjørndalen, der den har vært fasilitator og pådriver av konkurransen i forkant av bydelens utvikling. I forbindelse med denne saken vil kommunens beste bidra være å ta vurderingene videre i arbeidet med kommuneplanen for Nye Kristiansand. Om arealer skal avsettes til formålet i kommuneplanen kan også vurderes. Erfaringer så langt er at økokonseptene er utviklet på områder regulert til anlegg og bebyggelse i kommuneplanen, mens presisering av den økologiske profilen er regulert med spesialområdet i detaljplanen<sup>2</sup>.

### **Anbefaling: mulige spor for økokonsept i Kristiansand og prosess videre**

Etablering av økosamfunn skal være i tråd med kommunens overordnede planer og mål. Administrasjonen vurderer tre mulige spor:

- Videreutvikling av pilotprosjektet for *Fremtidens bydel Bjørndalen*. Dette vil gi erfaringer om utvikling og gjennomføring av bærekraftige bydeler, som kan brukes i et viderearbeid med etablering av økosamfunn i Kristiansand. Det er et viktig område for oppfølging av bærekraftsprinsippene og som er helt i tråd med kommunens arealstrategi. Bjørndalen står nå nærmere enn noen sinne til å bli realisert.
- Vurdering av muligheten og forespørsel for etablering av økokvartal i byen eller i urbane strøk. Her tenkes områder som inngår i byens senterstruktur som f.eks. Kvadraturen, Marviksletta eller Vågsbygd. Det er få eksempler og de har ofte en mer boligsosial fokus. Likevel finnes det her muligheter for et urbant økokonsept.
- Vurdering av muligheten og behov for styrking av eksisterende mindre tettsteder og bygder i kommunen. Målsetting, tankegang og piloter i prosjektet *Fremtidens bygder* kan brukes til erfaring og inspirasjon. Bygder og mindre tettstedsutvikling bidrar også til å oppnå de klimanøytrale målene, eventuelt med positive ringvirkninger for jordbruksvern og forvaltning.

De tre sporene kan følges parallelt. Temaet er relevant i Nye Kristiansand sammenheng, særlig ved oppfølging av de to siste sporene. Det anbefales derfor at etablering av økosamfunn spilles inn som vurderingstema i planprosessen for kommuneplanen for Nye Kristiansand, med de foreslåtte spor.

Christina Rasmussen, 29.05.18

---

<sup>2</sup> Spesialområde var et arealformål anvendt i plan- og bygningsloven fra 1985, men ikke i dagens (pbl 2008). Derfor vil rette arealformål nå bli et eget spørsmål ved en eventuell detaljregulering.

## **Kilder:**

### Rapporter og dokumenter:

- *10 økolandsbyer på 10 år i Norge*, av Frederica Miller og Simen Torp, med støtte fra Miljøverndepartementet, Juni 2013: <https://okosamfunn.no/wp-content/uploads/10-okolandsbyer-paa-10-aar-i-Norge.pdf>
- *Framtidens bygg, Pilotprosjekter 2009 – 2015, Klimavennlig bygg og områder*, rapport av Norske arkitekters landsforbund og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015: <https://www.arkitektur.no/pilotprosjekter-til-inspirasjon>
- Reguleringsplan for *Hurdalsjøen økologiske landsby – Gjøring*, vedtatt 21.06.2006: [http://webhotel3.gisline.no/Webplan\\_0239/gl\\_planarkiv.aspx?planid=02390402](http://webhotel3.gisline.no/Webplan_0239/gl_planarkiv.aspx?planid=02390402)
- Reguleringsplan for *Svartlamoen*, vedtatt 27.06.2006: <http://kart5.nois.no/trondheimbraarkiv/getfile.aspx?id=20093468> og <http://kart5.nois.no/trondheimbraarkiv/getfile.aspx?id=20183810>

### Hjemmesider:

- Norsk Permakulturforening, liste over etablerte og planlagte økosamfunn i Norge: <http://www.permakultur.no/archives/573> (21.02.2018)
- Global Ecological Network (GEN Europe): <https://gen-europe.org> (14.05.2018)
- Hurdal økolandsby: <https://www.hurdalecovillage.no> (14.05.2018)
- Framtidens bygder (25.05.18): <https://www.arkitektur.no/om-framtidens-bygder>
- Svartlamon, Norges første byøkologiske forsøksområde: <http://svartlamon.org> (25.05.18) og <http://trondheim2030.no> (25.05.18)
- Lebens Garten (28.05.18): [https://www.lebensgarten.net/index.php?content=wir\\_ueber\\_uns](https://www.lebensgarten.net/index.php?content=wir_ueber_uns)