



«Gode grep på veien til ny kommune»

Erfaringer og eksempler fra tidligere og pågående
kommunesammenslåinger

BENT ASLAK BRANDTZÆG, ANJA HJELSETH, KRISTIAN DYRKORN OG EVY TYNES JOHNSEN

TF-notat nr. 6

2016

Tittel: «Gode grep på veien til en ny kommune»
Undertittel: Erfaringer fra tidligere og pågående kommunesammenslåinger
TF-notat nr: 6/2016
Forfatter(e): Bent Aslak Brandtzæg, Anja Hjelseth, Kristian Dyrkorn og Evy Tynes Johnsen
Dato: 29.2.2016
ISBN: 978-82-7401-934-8
ISSN: 1501-9918
Pris: 200 (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidefoto: iStock
Prosjekt: Gode grep på veien til en ny kommune
Prosjektnr: 20151630
Prosjektleder: Bent Aslak Brandtzæg
Oppdragsgiver(e): Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforskning.no

Resymé:

Hovedformålet med denne utredningen er å synliggjøre prosesser og gode grep i tidligere kommunesammenslåinger som har overføringsverdi til fremtidige sammenslåinger.



Bent Aslak Brandtzæg er utdannet geograf fra Universitet i Bergen, og har vært ansatt som forsker ved Telemarksforskning siden 1995. Brandtzæg har lang og bred erfaring med forskning og utredning knyttet til kommunestruktur, er temaansvarlig for forskning på kommunestruktur og interkommunalt samarbeid ved Telemarksforskning.



Anja Hjelseth er utdannet siviløkonom fra Norges Handelshøyskole (NHH), og har vært ansatt som forsker ved Telemarksforskning siden høsten 2013. Hun jobber med kommunalforskning, og har spesielt deltatt i arbeid med evaluering av interkommunale samarbeid, drifts- og organisasjonsgjennomgang på enkeltkommuner og kommunestruktur.



Kristian Dyrkorn er utdannet sosialantropolog fra Universitetet i Oslo, og har arbeidet i Deloitte siden 2014. Han har bred erfaring med evaluering og utredning, og har blant annet utarbeidet en rapport om arbeidsgiverpolitiske konsekvenser ved kommunesammenslåinger på oppdrag for KS.



Evy Tynes Johnsen er utdannet samfunnsøkonom fra Universitetet i Bergen og har vært ansatt i Deloitte siden høsten 2015. Hun jobber i hovedsak med prosjekter innen offentlig sektor, både for kommuner, direktorat og departement.

Forord

Telemarksforskning har, i samarbeid med Deloitte as, fått i oppdrag å oppsummere erfaringer fra tidligere og pågående sammenslåinger av kommuner. Oppdraget har bestått i å hente inn ny informasjon fra sammenslåingen av Mosvik og Inderøy, Harstad og Bjarkøy og den pågående sammenslåingen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke. I tillegg omfatter oppdraget også en sammenstilling av tidligere dokumenterte erfaringer fra frivillige sammenslåinger som er gjennomført. Hovedformålet med denne utredningen er altså å synliggjøre og oppsummere prosesser og gode grep som er blitt foretatt i tidligere kommunesammenslåinger med tanke på læring og kunnskapsoverføring til fremtidige sammenslåinger.

Bent A. Brandtzæg ved Telemarksforskning har vært prosjektleder for utredningen. Han har i tillegg hatt ansvar for å kartlegge og sammenstille erfaringer fra sammenslåingsprosessen mellom Mosvik og Inderøy samt fem frivillige sammenslåinger som tidligere er evaluert. Anja Hjelseth ved Telemarksforskning har hatt ansvar for å kartlegge erfaringer fra den første fasen av sammenslåingen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke, mens Kristian Dyrkorn og Evy Tynes Johnsen ved Deloitte as har hatt ansvar for kartleggingen av sammenslåingsprosessen mellom Harstad og Bjarkøy.

Det meste av arbeidet er gjennomført i løpet av januar og februar 2016. Vår hovedkontaktperson i Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i forbindelse med gjennomføringen av arbeidet har vært Jørgen Teslo. Vi vil takke for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen. Vi vil også benytte anledningen til å takke de kommunene som har stilt opp på intervju og bidratt med annen relevant informasjon.

Bø, 29.2.2016

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleder

Innhold

1. Innledning.....	9
1.1 Bakgrunn og formål.....	9
1.2 Metodikk og gjennomføring	9
1.3 Disponering av rapporten	10
2. Kort om de frivillige sammenslåingene.....	11
2.1 Innledning.....	11
2.2 Våle og Ramnes	11
2.2.1 Bakgrunn og målsettinger for sammenslåingen	11
2.2.2 Erfaringer med sammenslåingen.....	12
2.3 Bodø og Skjerstad.....	14
2.3.1 Bakgrunn og målsettinger med sammenslåingen	14
2.3.2 Erfaringer med sammenslåingsprosessen	14
2.4 Ølen og Vindafjord.....	16
2.4.1 Bakgrunn og målsettinger med sammenslåingen	16
2.4.2 Erfaringer med sammenslåingsprosessen	17
2.5 Aure og Tustna	19
2.5.1 Bakgrunn og formål med sammenslåingen	19
2.5.2 Erfaringer med prosessen	20
2.6 Kristiansund og Frei	21
2.6.1 Bakgrunn og formål med sammenslåingen	21
2.6.2 Erfaringer med sammenslåingsprosessen	22
2.7 Mosvik og Inderøy	23
2.7.1 Bakgrunn og formål med sammenslåingen	23
2.7.2 Erfaringer med prosessen	24
2.8 Harstad og Bjarkøy	26

2.8.1	Bakgrunn og formål med sammenslåingen	26
2.8.2	Erfaringer med prosessen	26
2.9	Sandefjord, Andebu og Stokke.....	28
2.9.1	Bakgrunn og formål med sammenslåingen	28
2.9.2	Erfaringer fra sammenslåingen	29
3.	Eksempler og gode grep	31
3.1	Prosjektorganisering	31
3.1.1	Sentrale spørsmål	31
3.1.2	Erfaringer og eksempler fra de gjennomførte sammenslåingene	32
3.1.3	Erfaringer fra den pågående SAS-prosessen	40
3.2	Utarbeiding av styringsdokumenter	48
3.2.1	Sentrale spørsmål	48
3.2.2	Erfaringer og eksempler fra de gjennomførte sammenslåingene	48
3.2.3	Erfaringer fra den pågående SAS-prosessen	52
3.3	Arbeidsgiveransvar i omstillingsprosesser	55
3.3.1	Sentrale spørsmål	55
3.3.2	Erfaringer og eksempler fra de gjennomførte sammenslåingene	56
3.3.3	Erfaringer fra den pågående SAS-prosessen	59
3.4	Samkjøring av IKT-systemer.....	59
3.4.1	Sentrale spørsmål	59
3.4.2	Erfaringer og eksempler fra de gjennomførte sammenslåingene	60
3.4.3	Erfaringer fra den pågående SAS-prosessen	62
3.5	Arkiv	62
3.5.1	Sentrale spørsmål	62
3.5.2	Erfaringer og eksempler fra de gjennomførte sammenslåingene	63
3.5.3	Erfaringer fra den pågående SAS-prosessen	65
3.6	Plan for gevinstrealisering av sammenslåingen.....	65
3.6.1	Sentrale spørsmål	65

3.6.2	Erfaringer og eksempler fra de gjennomførte sammenslåingene	66
3.6.3	Erfaringer fra den pågående SAS-prosessen	67
3.7	Informasjon til innbyggere.....	68
3.7.1	Sentrale spørsmål	68
3.7.2	Erfaringer og eksempler fra de gjennomførte sammenslåingene	68
3.7.3	Erfaringer fra den pågående SAS-prosessen	70
3.8	Bygging av felles kultur og identitet.....	71
3.8.1	Erfaringer og eksempler fra de gjennomførte sammenslåingene	72
3.8.2	Erfaringer fra den pågående SAS-prosessen.....	78
4.	Sammenfattende vurderinger og anbefalinger	79
4.1	Bakgrunn og formål med sammenslåingene.....	79
4.2	Erfaringer med sammenslåingsprosessene.....	81
4.3	Gode grep	84
4.3.1	Prosjektorganisering	84
4.3.2	Utarbeidelse av styringsdokumenter	84
4.3.3	Arbeidsgiveransvar i omstillingsprosesser.....	85
4.3.4	Samkjøring av IKT-systemer	86
4.3.5	Arkiv	87
4.3.6	Plan for gevinstrealisering	87
4.3.7	Informasjon til innbyggerne	88
4.3.8	Bygging av felles kultur og identitet.....	88

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

I forbindelse med den pågående kommunereformen vil nye kommuner bli etablert. Kommunesammenslåing er ikke noe kommunene driver med til vanlig, og kunnskapene om hvordan slike prosesser kan gjennomføres på en god måte, er således begrenset. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er derfor i ferd med å utarbeide veiledningsmateriell som skal suppleres med mer praktisk rettede tips og eksempler fra tidligere sammenslåinger som kommunene kan ha nytte av i gjennomføringsfasen.

I den forbindelse har Telemarksforskning, i samarbeid med Deloitte, fått i oppdrag å oppsummere erfaringer fra tidligere og pågående sammenslåinger av kommuner. Oppdraget har bestått i å hente inn ny informasjon fra sammenslåingen av Mosvik og Inderøy, Harstad og Bjarkøy og den pågående sammenslåingen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke. I tillegg omfatter oppdraget også en sammenstilling av tidligere dokumenterte erfaringer fra frivillige sammenslåinger som er gjennomført. Hovedformålet med denne utredningen er altså å synliggjøre og oppsummere prosesser og gode grep som er blitt foretatt i tidligere kommunesammenslåinger med tanke på læring og kunnskapsoverføring til fremtidige sammenslåinger.

Som grunnlag for utredningsarbeidet har det fra oppdragsgivers side vært skissert en del temaer som det er ønskelig å få mer informasjon om. Disse er som følger:

- Prosjektorganisering
- Utarbeiding av styringsdokumenter
- Arbeidsgiveransvar i omstillingsprosesser
- Samkjøring av IKT-systemer
- Arkiv
- Plan for gevinstrealisering av sammenslåingen
- Informasjon til innbyggere
- Bygging av felles kultur og identitet

Under hvert tema har vi forsøkt å hente fram gode råd og eksempler som kan ha overføringsverdi for kommuner som skal i gang med tilsvarende prosesser. Eksempelene kan dreie seg om ting som man mener har vært viktige for å lykkes med en god prosess, men også om forhold som man med fordel kunne håndtert på annen måte. I tillegg til de sentrale eksempelområdene som er skissert over, har vi også forsøkt å fange opp andre områder og momenter som kan vise seg å ha betydning for gjennomføringsfasen.

1.2 Metodikk og gjennomføring

Kartleggingsarbeidet har omfattet datainnsamling og intervjuer i to gjennomførte sammenslåingsprosesser (Harstad og Bjarkøy og Inderøy og Mosvik) og en prosess som er i gang (Sandefjord,

Andebu og Stokke). I tillegg til å samle inn skriftlige kilder som dokumenterer prosessene, har vi gjennomført intervjuer med nøkkelpersoner som har vært involvert i ulike deler av prosessen. I intervjuene har vi forsøkt å dekke et relativt bredt spekter av informanter. Det gjelder prosjektleder for sammenslåingsprosessen, prosjektmedarbeidere, tillitsvalgte, rådmann, administrative ledere, økonomisjef, personalsjef, arkivleder og IKT-ansvarlig, ordførere og politikere som har erfaringsbakgrunn fra de gamle kommunene.

I Harstad og Bjarkøy og Inderøy og Mosvik har det vist seg at sentrale personer med god kjennskap til prosessene i dag ikke lenger er en del av den kommunale organisasjonen. Der har det vært vanskelig å gjennomføre intervjuer i forbindelse med besøk til kommunene. Intervjuene er derfor gjennomført per telefon, og de som er intervjuet, har fått tilsendt en intervjuguide eller tema i forkant av intervjuet, slik at de skulle få anledning til å tenke i gjennom en del spørsmål på forhånd.

I prosessen med Sandefjord, Andebu og Stokke har vi også gjennomført intervjuer med nøkkelinformanter som er engasjert i ulike sider av prosessen i dag. Disse intervjuene er gjennomført i forbindelse med tre besøk. I og med at dette er en sammenslåingsprosess som nylig har startet opp, er det spørsmål knyttet til planlegging og organisering i en tidlig fase som har hatt hovedfokus her.

I tillegg til innhenting av ny informasjon fra de siste sammenslåingene, har det også vært et mål å trekke inn erfaringer fra tidligere frivillige sammenslåinger. Det er gjennomført både følgeevalueringer og etterevalueringer av disse prosessene. Telemarksforskning har tidligere gjennomført en vesentlig del av dette evalueringsarbeidet. Disse evalueringene omfatter sammenslåingen av Våle og Ramnes (Henningsen 2002) og sammenslåingen av Bodø og Skjerstad, Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna og Kristiansund og Frei (Sunde & Brandtzæg 2006, Brandtzæg 2009). En etterundersøkelse av sammenslåingen mellom Våle og Ramnes ble foretatt av Agenda (2006), mens Telemarksforskning gjennomførte forundersøkelsen (Brandtzæg 2001). Her utarbeidet også styringsgruppa for sammenslåingen en egen sluttrapport som oppsummerer viktige erfaringer fra sammenslåingen.¹ Deloitte (2014) har nylig gjennomført en egen utredning om arbeidsgiverpolitikk i kommunesammenslåinger. Disse evalueringene og utredningene har således vært sentrale for å hente ut eksempler og erfaringer med overføringsverdi fra de tidligere sammenslåingsprosessene.

Arbeidet med denne utredningen er gjennomført i løpet av januar og februar 2016. Telemarksforskning har hatt et hovedansvar for kartleggingsarbeidet knyttet til Mosvik og Inderøy og Sandefjord, Andebu og Stokke, mens Deloitte har hatt hovedansvaret for Harstad og Bjarkøy.

1.3 Disponering av rapporten

Før vi går nærmere inn på en gjennomgang av eksempelbeskrivelser og gode råd fra kommunene, vil vi først i kapittel 2 gi en kort oversikt over gjennomføringen av de ulike sammenslåingene og trekke fram noen sentrale erfaringer. Mer inngående beskrivelser av eksempler og erfaringer knyttet til de ulike temaene gis i kapittel 3. Kapittel 4 omfatter sammenfattende vurderinger og anbefalinger. Dette kapitlet gir en relativt fylldig sammenstilling som kan leses uavhengig av resten av rapporten.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/utviklingen-av-den-norske-kommune-struktu/historikk/Re-kommune-2/id752874/>

2. Kort om de frivillige sammenslåingene

2.1 Innledning

Vi vil innledningsvis gi en oversikt over bakgrunnen for de ulike sammenslåingene og erfaringer med de ulike sammenslåingsprosessene. Når det gjelder erfaringer med de ulike sammenslåingsprosessene, vil vi se på tidsbruk og viktige milepeler i forbindelse med prosessene og forsøke å peke på trekk ved prosessene som har fungert både bra og mindre bra. Mer utdypende eksempler og erfaringer på ulike områder kommer vi nærmere inn på i kapittel 3.

2.2 Våle og Ramnes

2.2.1 Bakgrunn og målsettinger for sammenslåingen

Sammenslåingen av Våle og Ramnes til Re kommune 1.1.2002 var gjenstand for spesiell interesse fordi den var den første frivillige sammenslåingen som ble gjennomført etter at frivillighetslinja ble innført i 1995. Sammenslåingen i Våle og Ramnes skilte seg også fra de tidligere sammenslåingene på 1980- og 1990-tallet ved at det ikke var snakk om en bykommune med trange kommunegrenser som skulle slås sammen med mindre nabokommuner. Våle og Ramnes var begge uten større befolkningssentra, hadde relativt lik næringsstruktur og var nokså jevnbyrdige med hensyn til areal og innbyggertall. Grunnlaget for en opplevelse av at en kommune blir «slukt» av en tilgrensende «storebror» var dermed ikke tilstede på samme måte som ved tidligere kommunesammenslåinger (Henningsen 2002). I Våle og Ramnes var det i større grad et mål å sammen stå sterkere i konkurransen mot byområdene og styrke kommunens forutsetninger for å sikre innbyggerne gode tjenester og drive god samfunnsutvikling.

Det ble i 1997 tatt initiativ til å utrede fordeler og ulemper ved en eventuell sammenslåing og et tettere samarbeid mellom Ramnes og Våle kommuner. Utredningsarbeidet ble ledet av en styringsgruppen sammensatt av representanter fra Ramnes og Våle kommuner, Fylkesmannen i Vestfold, Vestfold fylkeskommune og Kommunal- og Regionaldepartementet. Utredning av et beslutningsgrunnlag ble foretatt av Telemarksforskning og forelå i oktober 1998 (Lie 1998).

I følge styringsgruppas sluttrapport ble det 10. mai 1999 gjennomført en rådgivende folkeavstemning i Ramnes og Våle om hvorvidt kommunene skulle sammenslutes eller ikke. I Ramnes sa 79,3% ja til sammenslåing av Våle og Ramnes kommuner. I Våle var tilsvarende andel 50,4%.

De to kommunene hadde hatt en lang tradisjon for interkommunalt samarbeid på flere områder. Blant annet har de to kommunene i flere år hatt felles skole- og barnehagekontor. Økende samarbeidsbehov var også en viktig motivasjon for kommunesammenslåing. Viktige målsettinger som

ble lagt til grunn for sammenslåingen, dreide seg om å frigjøre ressurser for å sikre et bedre tjenestetilbud, legge til rette for en mer samordnet og miljøvennlig areal- og transportplanlegging, styrke næringslivet og sikre utvikling av kommunene som en trygg og attraktiv arbeidsplass.

2.2.2 Erfaringer med sammenslåingen

Tabell 1 Sammenslåing av Våle og Ramnes. Sentrale milepeler i prosessen.

Våle og Ramnes	Tidspunkt
Vedtak om utredning	Mars 1997
Utredning ferdig	Høsten 1998
Lokal folkeavstemning	Mai 1999
Kommunestyrevedtak om sammenslåing	Juni 1999
Konstituering av styringsgruppen for kommunesammenslåingen	August 1999
Kronprinsregentens resolusjon om sammenslåing (Med hjemmel i Lov om endring i kommunal inndeling av 21. desember 1956 nr. 3)	April 2000
Sammenslåing gjennomført	1. januar 2002

Ut fra resultatene fra folkeavstemningen fattet kommunestyrene 21. juni 1999 vedtak om å slå sammen Ramnes og Våle kommuner til én kommune. Det ble dessuten opprettet en felles politisk styringsgruppe for sammenslåingsprosjektet bestående av formannskapene i Ramnes og Våle og to hovedtillitsvalgte fra hver av kommunene. Fylkestinget i Vestfold behandlet kommunesammenslåingen 31. august samme år. Seinhøstes 1999 ble stillingen som prosjektleder for sammenslåingen utlyst og besatt. Etter planen skulle prosjektleder overta som rådmann i Re kommune fra sammenslåingstidspunktet, altså f.o.m. 1. januar 2002. Prosjektleder tiltrådte 1. februar 2000.

De formelle rammene om sammenslåingen av Ramnes og Våle kommuner ble fastlagt gjennom Kronprinsregentens resolusjon av 28. april 2000. Det er verdt å merke seg at denne sammenslåingen ble gjennomført med hjemmel i lov av 21. desember 1956 om endring av kommunal inndeling, noe som innebærer at del av det formelle knyttet til sammenslåingsprosessen var noe annerledes den gangen enn det er nå. Det er likevel erfaringer fra prosessen som har relevans for dagens sammenslåinger.

Det første året av sammenslåingsprosessen var denne organisert på siden av den ordinære lederstrukturen i kommunen, men det var mange av de samme personene som var involvert. Det ble etablert en styringsgruppe som besto av formannskapene i Ramnes og Våle samt to hovedtillitsvalgte fra hver av kommunene. Dette kan sammenlignes med fellesnemda i dagens sammenslåingsprosesser. I tilknytning til styringsgruppa var det et arbeidsutvalg som omfattet ordførerne og prosjektleder. Det ble etablert et eget delprosjekt for å utrede politisk styringsstruktur. Dette delprosjektet omfattet formannskapene samt representanter fra partier i kommunestyret som ikke var representert i formannskapet. Videre ble det etablert en prosjektgruppe som besto av rådmennenes ledergrupper i Ramnes og Våle samt to tillitsvalgte fra hver av kommunene. Prosjektleder ledet prosjektgruppens arbeid med støtte fra et eget prosjektsekretariat.

Prosjektgruppen besto av rådmennenes ledergrupper i Ramnes og Våle samt to tillitsvalgte fra hver av kommunene. Prosjektleder ledet prosjektgruppens arbeid med støtte fra et eget prosjektsekretariat.

En vesentlig del av arbeidet i sammenslåingsprosjektet forgikk i delprosjekt- og arbeidsgrupper sammensatt av ansatte som i særlig grad hadde kompetanse på de områder som skulle utredes, og som dessuten ville bli berørt av de endringer som skulle gjennomføres. I alt ble det satt ned 11 arbeidsgrupper som omfattet administrativ hovedorganisering, helse og sosial, skole og barnehage, arealforvaltning og tekniske tjenester, kultur og næring, administrasjon og servicebygg, personal, økonomi, IT, informasjon og sentrale sekretariatsfunksjoner.

I 2001 var sammenslåingsarbeidet i større grad integrert i den ordinære driften av Ramnes og Våle kommuner. Dette kom først og fremst til uttrykk ved at kommunene fikk en felles administrativ ledergruppe under ledelse av en rådmann. Rådmannens ledergruppe drøftet samtlige sammenslåings- og driftsspørsmål og vurderte dem i forhold til hverandre. I praksis førte dette bl.a. til at det ble utarbeidet samordnende administrative innstillinger og saksforelegg som grunnlag for den politiske saksbehandlingen i Ramnes og Våle. Styringsgruppen hadde samme sammensetning og funksjon både i 2000 og 2001. Prosjektgruppen besto i 2001 av den nye administrative ledergruppen utvidet med to tillitsvalgte fra hver av kommunene. Også i 2001 foregikk en vesentlig del av arbeidet i delprosjekt- og arbeidsgrupper.

Når det gjaldt framdriften i prosjektet, var politisk og administrativ hovedstruktur avklart 25. oktober 2000. Avklaring av prinsipper for ansettelse av ledere ble avsluttet i september samme år, og ansettelse av rådmannens ledergruppe ble avsluttet i desember. Utforming av overordnet virksomhetsstruktur, herunder prinsipper for virksomhetsledere, var ferdig i februar 2001. Man valgte en kommunalsjefsmodell med fire kommunalsjefer, 22 virksomheter og felles stab- og støttefunksjoner. Etter at virksomhetsstrukturen var lagt og ledere for de nye virksomhetene var ansatte, startet arbeidet med den interne organiseringen i virksomhetene og stabsenhetene. Arbeidet ble ledet av virksomhets- og stabslederne som også hadde formell myndighet til å avgjøre hvordan deres «egen» virksomhet skulle organiseres. Hvordan arbeidet ble gjennomført, varierte derfor fra virksomhet til virksomhet, men arbeidet var avsluttet til 1. oktober 2001.

Prosesen blir karakterisert som god. Det som framheves som suksessfaktorer, er at prosessen var frivillig, og at prosessen var ledet, planlagt og gjennomført lokalt. Det var bred medvirkning fra politikere, ansatte og tillitsvalgte. Videre blir det framhevet at man la vekt på å få til åpne og reelle prosesser og likeverdig deltakelse fra kommunene. Andre faktorer som blir trukket fram, er at man hadde klare planer med tidsfrister, men med rom for å justere underveis. Man hadde jobbgaranti og en klar og tydelig personalpolitikk og fokus på korrekt og rask informasjon til innbyggere og ansatte. Gjennom hele prosessen ble det satset bevisst på sosiale trivselstiltak og kultur – spesielt for de ansatte, men også for innbyggerne.

Det som er trukket fram som mest utfordrende med gjennomføringen, er at kombinasjonen mellom drift og utviklingsarbeid har vært krevende, og at belastningen på de ansatte var økende utover i prosjektperioden. En tredjedel av de ansatte var aktive deltakere i prosjektet. De som ikke var med, fikk større avstand til prosjektet, men arbeidsbelastningen økte for begge grupper. Dette skapte en viss uro og slitasje i organisasjonen.

2.3 Bodø og Skjerstad

2.3.1 Bakgrunn og målsettinger med sammenslåingen

Det første formelle initiativet til sammenslåing mellom Bodø og Skjerstad kom fra Skjerstad kommune i 1999. Svekket kommuneøkonomi over flere år ble oppgitt som en utløsende årsak til at sammenslåing med nabokommunen Bodø ble sett som den beste langsiktige løsningen for Skjerstad (Sunde & Brandtzæg 2006). Betydelige nedskjæringer i driftsutgifter og tjenestetilbud ville vært nødvendig for å bringe framtidige budsjetter i balanse. Kommunen hadde også hatt en svært negativ befolkningsutvikling over mange år, og innbyggertallet i kommunen var halvert over en periode på 50 år. Per 01.01.2004 var det kun 1030 innbyggere i kommunen.

Med utgangspunkt i en vanskelig kommuneøkonomi, var den viktigste målsettingen med sammenslåingen å sikre det kommunale tjenestetilbudet for befolkningen i Skjerstad. Videre var det også målsettinger om å få til en mer aktiv bygde- og næringsutvikling enn det Skjerstad kunne klare på egen hånd. Det var en erkjennelse av at man i Skjerstad ikke hadde tilstrekkelig kompetanse og kapasitet for drive dette arbeidet selv.

Utredningen av fordeler og ulemper med en sammenslåing konkluderte med at det var overraskende lite å hente ved en sammenslåing mellom Bodø og Skjerstad i form av økte inntekter (Gjertsen et al. 2003). Det ble imidlertid fremhevet at Skjerstad ville få tilgang til en sterkere «slagkraft» og større økonomisk forutsigbarhet i en stor kommune. I den forbindelse ble det også understreket at dette ville være avhengig av Bodø kommunes vilje til å ivareta Skjerstadsamfunnets interesser i årene etter en eventuell sammenslåing.

2.3.2 Erfaringer med sammenslåingsprosessen

Tabell 2 Sammenslåing av Bodø og Skjerstad. Sentrale milepeler i prosessen (Sunde og Brandtzæg 2006).

Bodø og Skjerstad	Tidspunkt
Vedtak om utredning	Februar 2002
Utredning ferdig	Januar 2003
Lokal folkeavstemning Skjerstad (ikke folkeavstemning i Bodø)	Mai 2003
Kommunestyrevedtak om sammenslåing	Juli 2003
Første felles kommunestyremøte	Juli 2003
Kgl. res om sammenslåing	August 2003
Sammenslåing gjennomført	1. januar 2005

Det ble gjennomført rådgivende folkeavstemning i Skjerstad kommune i mai 2003, dvs. noen måneder før kommunevalget samme år. Valgdeltakelsen lå på 79 %, og resultatet ble ja med kun to stemmers overvekt. I Bodø ble det ikke gjennomført folkeavstemning fordi man antok at Bodøs innbyggere ikke ville være opptatt av dette spørsmålet. Vedtak om sammenslåing var tilnærmet enstemmig i bystyret i Bodø kommune.

Gjennom folkemøter og skriftlig informasjon til innbyggerne ble det relativt tidlig i prosessen lagt vekt på å synliggjøre gevinster for Skjerstad kommune ved en sammenslåing. Bodø viste raushet

ved å imøtekomme en del utfordringer og behov som Skjerstad kommune stod overfor. Dette omfattet bl.a. følgende punkter:

Bygging av ny skole til 30 millioner kroner i Misvær, som var kommunesenteret i gamle Skjerstad kommune.

- Servicekontor med førstelinjetjeneste til ulike kommunale tjenester
- Etablering av nærings- og utviklingsprogram for Skjerstad
- Utbygging av bredbånd til Skjerstad
- Lokalisering av kommunale landbruksfunksjoner til Skjerstad

Videre ble det fra statlig hold gitt garantier om at dersom de to kommunene ble slått sammen, ville statlige bevilgninger dekke opp underskudd i Skjerstad kommunes budsjett for 2004. Uten sammenslåingsvedtak ville kommunen ha måttet redusere driftsbudsjettet med ca. 4-5 millioner kroner. Dette er mye i en liten kommune og ville medført behov for oppsigelser. Det ble også sendt ut oppsigelser til ansatte i mars 2003, men disse ble trukket tilbake da det ble vedtatt at kommunene skulle slås sammen. Begrunnelsen var at det ville være behov for disse i Bodø kommunes organisasjon. Det ble for øvrig gitt garantier om at ingen skulle sies opp som følge av sammenslåingsprosessen.

Sammenslåingsprosessen mellom Bodø og Skjerstad gikk raskt. Fellesnemda ble etablert høsten 2003. Når det gjaldt den politiske fusjonen, ble det vedtatt at Bodø kommunes kommunestyre skulle utvides med 2 representanter (fra 39 til 41) fra Skjerstad kommune fram til nytt kommunevalg i 2007. Da ble antallet representanter igjen redusert i 39. For øvrig valgte man å omgjøre Skjerstad kommune sitt kommunestyre til lokalutvalg etter tilsvarende modell som kommunen har for Saltstraumen og Kjerringøy. Medlemmer til lokalutvalgene velges samtidig med kommunevalgene, og antall medlemmer i lokalutvalget ble redusert fra 13 til 7 medlemmer i forbindelse med kommunevalget i 2007. Lokalutvalget er formell høringsinstans i saker som angår områdene de representerer, blant annet i plansaker. De har også delegert myndighet til å fatte vedtak om tillatelser til snøskuterkjøring i henhold til Lov om motorferdsel i utmark.

Den administrative gjennomføringsprosessen ble ledet av en styringsgruppe som startet sitt arbeid i januar 2004, dvs. kun et år før sammenslåingen. Videre ble det nedsatt flere arbeidsgrupper for å utrede detaljer knyttet til sammenslåingen av ulike tjenesteområder.

Rådmannen i Skjerstad fungerte som prosjektleder og ledet arbeidet i tett samarbeid med rådmannen i Bodø. Bodø kommunes administrative modell ble lagt til grunn for organiseringen, noe som innbar at sammenslåingsprosessen ikke ble like omfattende og komplisert som i en del av de andre sammenslåingskommunene. Avdelinger i Skjerstad kommune inngikk som nye virksomhetsområder i Bodø kommunes organisasjon.

Prosessen gikk raskt, noe som skapte en del slitasje blant de som var med i prosessen. Erfaringene synes imidlertid å være at prosessen gikk bra, selv om det var hektisk og slitsomt for de involverte aktørene. I og med at denne sammenslåingsprosessen var mer å betrakte som en utvidelse av Bodø kommune, og man ikke skulle organisere og bygge en «ny» kommune, tillot dette en relativt rask gjennomføring. Faktorer som i ettertid blir trukket fram som viktige for en vellykket sammenslåingsprosess, er at Bodø kommune utviste raushet og imøtekommenhet overfor «lillebror». God

medvirkning fra de tillitsvalgte og garantier om at ingen skulle miste jobben som følge av sammenslåingen, var også viktig. Når det gjelder ting som kunne vært gjort på en bedre måte, er det flere som mener det at det burde vært ansatt en egen prosjektleder. Det praktiske gjennomføringsarbeidet ble ledet av rådmennene, og det er krevende å lede en slik prosess i tillegg til daglig drift. Dette var noe man spesielt merket i Skjerstad kommune. Videre ble det pekt på at informasjonen til de ansatte kunne vært bedre i sammenslåingsprosessen. Blant de i ansatte i Skjerstad førte mangel på informasjon til økt usikkerhet om framtidig arbeidssituasjon. Dersom man hadde hatt en egen prosjektleder, kunne man også hatt bedre kapasitet til å utvikle et bedre informasjonsoppbygg.

2.4 Ølen og Vindafjord

2.4.1 Bakgrunn og målsettinger med sammenslåingen

Sammenslåingen av Ølen og Vindafjord er et eksempel på en sammenslåing der kommunene er omtrent like store. Ølen kommune hadde pr. 01.01.04 3426 innbyggere, mens Vindafjord hadde 4756. Ølen hadde de 10 forutgående årene hatt økning i folketallet på litt over 7 prosent, mens Vindafjord hadde hatt en nedgang på omtrent 3 prosent. Forut for sammenslåingen var det relativt stor interaksjon over kommunegrensene mellom de to kommunene. Ølen var viktigste utpendlingskommune for Vindafjord og vice versa. Av de som pendlet ut fra Vindafjord, var det 27 % som pendlet til Ølen, og av de som pendlet ut fra Ølen, var det 33 % som pendlet til Vindafjord.

Arbeidet med å utrede en mulig sammenslåing av Ølen og Vindafjord startet opp i 2001. Kommunene Etne, Ølen og Vindafjord gjorde da vedtak om å arbeide for økt interkommunalt samarbeid. I tillegg gjorde Ølen og Vindafjord vedtak om å vurdere hva en frivillig sammenslåing av de to kommunene ville medføre av fordeler og ulemper. Rogalandsforskning ble engasjert til å gjennomføre en utredning som forelå i desember 2001.

Rapporten konkluderte med at en sammenslåing av Ølen og Vindafjord ville gi dobbelt så store økonomiske gevinster i forhold til samarbeidsalternativet mellom de tre kommunene. Gevinstene ble i rapporten anslått til 6,7 millioner kroner. Av dette utgjorde 1 million besparelser i utgifter til det politiske nivået. Det ble også pekt på at potensielle besparelser ville utgjøre en liten andel av de samlede driftsutgiftene i de to kommunene – i overkant av 2 prosent. I tillegg ble det trukket fram en rekke gevinster ut over de økonomiske, bl.a. bedre muligheter for spesialisering, kompetanseheving, lettere rekruttering av fagpersonell, mindre personavhengige fagområder (reduert sårbarhet), bedre ressursutnyttelse og bedre tjenester. Det ble også pekt på at felles profilering utad kunne bidra til at kommunene ville stå sterkere overfor omverden. På bakgrunn av resultatene fra utredningen, samt egne vurderinger av problemstillinger og utfordringer knyttet til en kommunesammenslåing, vedtok kommunene i løpet av våren 2002 at det skulle holdes folkeavstemming 17. februar 2003.

Forut for folkeavstemmingen ble det utarbeidet en intensjonsplan for sammenslåing og avholdt fire folkemøter. I intensjonsplanen ble innbyggerne invitert til å ta standpunkt til om kommunene skulle slås sammen eller ikke. I intensjonsplanen ble det også pekt på viktige målsettinger for en kommunesammenslåing. Hovedmålet som ble satt opp, var å sikre en livskraftig kommune på Indre Haugalandet. Videre ble følgende delmål skissert:

- Styrke grunnlaget for en samordnet utvikling av nærings- og kulturlivet i distriktet
- Sikre og videreutvikle kvaliteten på tjenestene til innbyggerne gjennom et bredt fagmiljø i tjenesteytende enheter
- Skape grunnlag for kostnadseffektive tjenester ut fra tilgjengelige økonomiske ressurser
- Tale utad med større styrke og en felles røst
- Være en utviklende og attraktiv arbeidsplass for de ansatte

Videre uttrykte kommunestyrene gjennom intensjonsplanen at de gikk inn for at Ølen skulle bli kommunesenter, og at den nye kommunen skulle hete Vindafjord. Valget av Ølen som kommunesenter ble begrunnet med at Ølen var stedet som har størst utviklingspotensial i forhold til andre sentra i regionen. Det ble videre lagt til grunn at kommunesenteret skulle inneholde kontor til ordfører og rådmann med stab, men at eksisterende bygningsmasse i Ølen og Vindafjord skulle nyttes så langt det var praktisk og økonomisk mulig. Ytterligere føringer på strukturene ble det overlatt til det nye kommunestyret, som ble valgt høsten 2003, å ta stilling til. I forhold til eventuelle over-tallige medarbeidere som følge av en kommunesammenslåing, ble det lagt til grunn at dette skulle håndteres gjennom omplasseringer og naturlig avgang. Intensjonsplanen sa også at kommunene fra og med budsjettåret 2004 skulle informere hverandre om større investeringsprosjekter (over 1 mill. kr) før prosjektene ble vedtatt av kommunestyret. Dette for å sikre at disponeringene som ble foretatt var til det beste for innbyggerne i den nye kommunen.

2.4.2 Erfaringer med sammenslåingsprosessen

Tabell 3 Sammenslåing av Ølen og Vindafjord. Sentrale milepeler i prosessen (Sunde og Brandtzæg 2006).

Ølen og Vindafjord	Tidspunkt
Vedtak om utredning	August 2001
Utredning ferdig	Desember 2001
Lokal folkeavstemning	Februar 2003
Kommunestyrevedtak om sammenslåing	Mars 2003
Første felles kommunestyremøte	Mars 2003
Kgl. res om sammenslåing	24.1. 2004
Ekstraordinært kommunestyrevalg	Oktober 2005
Sammenslåing gjennomført	1. jan.2006

Folkeavstemningen resulterte i et klart ja-flertall i Ølen (63,5 %), mens ja-flertallet i Vindafjord var med knappest mulig margin (50,1 %). Det første fellesmøtet mellom kommunestyrene i Ølen og Vindafjord ble holdt i Vindafjordhallen 18.03.03. Her ble det fattet viktige vedtak i forhold til etableringen av nye Vindafjord kommune. Begge kommunestyrene hadde imidlertid delegert vide fullmakter til fellesnemnda som hadde i oppgave å forberede kommunesammenslåingen. Fellesnemnda bestod av formannskapene i de to kommunene. Det var til sammen 16 representanter i fellesnemnda, hvorav 7 kom fra Ølen og 9 fra Vindafjord.

Kommunestyrene opprettet et arbeidsutvalg som besto av ordførerne og varaordførerne i de to kommunene. I tillegg hadde rådmennene i Ølen og Vindafjord møte- og talerett. Prosjektlederen hadde møte-, tale- og forslagsrett. Prosjektlederen var sekretær for arbeidsutvalget. Fellesnemnda

vedtok 27.01.2004 å delegere oppgaven med oppfølging av sammenslåingsprosessen til arbeidsutvalget på vegne av fellesnemnda, samt at arbeidsutvalget fikk myndighet til å fatte vedtak på områder delegert fra fellesnemnda. Arbeidsutvalget ble senere i prosessen utvidet med ytterligere 3 politiske representanter fra fellesnemnda.

En egen prosjektleder for sammenslåingsprosessen ble ansatt høsten 2003. Prosjektlederen, som ble eksternt rekruttert, tiltrådte stillingen 15.12.2003 og ble ansatt på vilkår som innebar at han skulle tiltre som ny rådmann i nye Vindafjord kommune. Med virkning fra 01.06.2004 ble det også ansatt en prosjektmedarbeider.

I forbindelse med sammenslåingsprosessen etablerte man også et partssammensatt utvalg, en rådgivningsgruppe, faggrupper, strategigrupper og tilsettingsutvalg.

En vesentlig del av arbeidet med sammenslåingen gikk ut på å utrede nye modeller for administrativ og politisk organisering av den nye kommunen. Fellesnemnda vedtok på møte 25.5.04 en overordnet modell for administrativ organisering av nye Vindafjord kommune, og man valgte en organisering som tilsvarer en tonivåmodell. I februar 2005 ble det vedtatt en modell med 28 selvstyrte tjenesteytende enheter. På dette tidspunktet gjenstod det imidlertid en del utredningsarbeid innenfor områdene pleie/omsorg og skole.

Den 12. oktober 2004 vedtok fellesnemnda at videre utredning av politisk modell for styring av nye Vindafjord skulle ta utgangspunkt i Formannskapsmodellen. Komiteen som utredet politisk styringsmodell, anbefalte en modell med formannskap på 9 medlemmer og 3 utvalg med 8 medlemmer i hvert utvalg. Denne modellen ble vedtatt i møtet i fellesnemnda 15. januar 2005.

Fram til februar 2005 bestod sammenslåingsprosessen i hovedsak av utredningsarbeid i forhold til planlegging og utforming av den nye kommunen. Ansettelsesprosessene startet opp i slutten av februar. Sentrale stillinger ble imidlertid besatt på et tidligere tidspunkt. Dette gjaldt i første rekke økonomisjef, personalsjef og IKT-leder.

I løpet av februar og begynnelsen av mars 2005 ble det foretatt ansettelse av lederstillinger i rådmannen sin stab og de selvstyrte enhetene som var klare. Enhetsledere som ble ansatt fikk ansvar for å utarbeide forslag til organisering og bemanningsplan for sitt område.

Hovedinntrykket var at sammenslåingsprosessen gikk bra. At man utarbeidet en intensjonsplan, delegerte vide fullmakter til fellesnemnda, og la opp til bred deltakelse blant ansatte og tillitsvalgte, ble sett som positivt. Flere peker imidlertid på at det hadde vært hensiktsmessig å benytte kortere tid. I den forbindelse blir det spesielt vist til at det tok lang tid før man kom i gang, noe som bl.a. skyldtes at det tok lang tid å få prosjektleder på plass. Lange prosesser bidrar til at det blir vanskelig å holde entusiasmen oppe, og det oppstår lett usikkerhet og misnøye blant de ansatte. Det ble også etterlyst bedre informasjon i prosessen. Det var utarbeidet en egen informasjonsstrategi, men man hadde kapasitetsproblemer i forhold til å følge opp denne. Mangel på informasjon skaper lett uro blant de ansatte, og erfaringsmessig er det også viktig å informere om at «det ikke er noe å informere om». To andre erfaringspunkter er at sentrale ledere burde tiltrådt i sine stillinger på et tidligere tidspunkt, og at man burde kommet tidligere i gang med samordning av kommunenes budsjetter.

2.5 Aure og Tustna

2.5.1 Bakgrunn og formål med sammenslåingen

Før kommunesammenslåingen var Tustna en kommune med litt over 1000 innbyggere mens Aure hadde nærmere 2700 innbyggere. Begge kommunene hadde hatt negativ befolkningsutvikling over flere år forut for sammenslåingen.

Et viktig motiv for sammenslåingsarbeidet var mulighetene for realisering av den såkalte Imarsundforbindelsen med bru over sundet mellom de to kommunene. På den annen side var også bruforbindelsen en nødvendig forutsetning for kommunesammenslåingen, og kommunene sa ja til kommunesammenslåing under forutsetning av at det ble bruforbindelse over Imarsundet.

I tillegg til etablering av bruforbindelsen var det også en viktig målsetting med kommunesammenslåingen å få en større og bedre kommuneorganisasjon, styrke mulighetene for å opprettholde et bredt tjenestetilbud og få mer tyngde og større muligheter for å profilere seg med tanke på nye næringsetableringer. Begge kommunene, og spesielt Tustna, hadde betydelige utfordringer knyttet til befolkningsutvikling, kommunal økonomi og opprettholdelse av det kommunale tjenestetilbudet.

Når det gjaldt kommunal tjenesteproduksjon, pekte forundersøkelsen på at man ved en sammenslåing ville kunne spare 5 – 6 millioner kroner på administrasjon, styring og fellesutgifter (Engesæter 2003). I utredningen forutsatte man da at de fleste oppgavene ble sentralisert til en nytt kommunesenter. Utredningen konkluderte med at en sammenslåing kunne virke positivt i forhold til kommunenes økonomiske handlefrihet, forutsatt at kommunene foretok de grep som var nødvendige. Dette ville gi muligheter for å styrke tjenestetilbudet, men det ble også pekt på at dette forutsetter en sentralisering, og at en del ville få lengre reiseavstander internt i kommunen, spesielt innbyggerne lengst vest på Tustna. Det ble også antydnet at en sammenslåing ville kunne bidra til litt større grad av spesialisering og litt større fagmiljø.

Angående regional utvikling konkluderte utredningen med at det i første rekke var realiseringen av Imarsundbrua som ville bety noe for bosetting og arbeidsplasser. Man antok at realiseringen av bruforbindelsen ville bidra til å binde kommunene tettere sammen og gi bedre muligheter for en samordnet planlegging og utvikling. Det ble også poengtert at en sammenslått kommune fremdeles ville være såpass liten at det var tvilsomt om en sammenslåing ville føre til større tyngde utad.

Samtidig med vedtaket om å slå sammen de to kommunene ble det vedtatt en intensjonsplan for sammenslåingen. Her var hovedmålet som følger:

- Sikre en livskraftig distriktskommune

Videre ble følgende delmål skissert:

- Bedre kommunikasjoner (ved at Imarsundforbindelsen ble lagt inn som en forutsetning i søknaden overfor KRD for å slå sammen de to kommunene)
- Styrke grunnlaget for samordnet næringsutvikling og kulturliv i distriktet

- Sikre og videreutvikle kvaliteten i tjenestene til innbyggerne gjennom et bredere faglig miljø i tjenesteytende enheter
- Skape grunnlag for kostnadseffektive tjenester ut fra tilgjengelige økonomiske ressurser
- Være en utviklende og attraktiv arbeidsplass for de ansatte

2.5.2 Erfaringer med prosessen

Tabell 4 Sammenslåing av Aure og Tustna. Sentrale milepeler i prosessen (Sunde & Brandtzæg 2006).

Aure og Tustna	Tidspunkt
Vedtak om utredning	September 2001
Utredning ferdig	Mars 2003
Lokal folkeavstemning	September 2003
Vedtak om Imarsundforbindelsen i Stortinget	Juni 2004
Kommunestyrevedtak om sammenslåing	Juni 2004
Prosjektleder tiltrer i stillingen	1. august 2004
Første felles kommunestyremøte	26. august 2004
Kgl. res om sammenslåing	26. november 2004
Ekstraordinært kommunestyrevalg	Oktober 2005
Sammenslåing gjennomført	1. jan.2006

Sammenslåingsprosessen startet med et felles formannskapsmøte høsten 2001, og to enstemmige kommunestyrer vedtok 20. september i 2001 å få utredet en mulig sammenslåing. På dette møtet ble det også vedtatt at nødvendig reduksjon i bemanningen, som følge av en eventuell sammenslåing, skulle skje ved naturlig avgang og ikke ved oppsigelser. Videre ble det vedtatt at Imarsundprosjektet måtte være igangsatt før sammenslåingen kunne realiseres. Det ble også vedtatt at det skulle holdes folkeavstemming om spørsmålet samtidig i begge kommunene. Resultatet av folkeavstemmingen ble ja-flertall på 64,8 prosent Aure, mens 52,7 prosent stemte ja i Tustna.

Etter planen hadde man med et ja-flertall ved folkeavstemmingen sett for seg en politisk behandling i kommunene høsten 2003 med tanke på en formell oppstart av sammenslåingsprosessen fra januar 2004. Imarsundprosjektet ble imidlertid utsatt pga. behov for flere grunnundersøkelser. Videre måtte bruprojektet til ny behandling i Stortinget siden tilbudsprisene ble høyere enn forutsatt. Prosjektet ble til slutt ca. 30 mill. dyrere enn forutsatt, og man måtte bruke ekstra tid på få finansieringen på plass. Imarsundprosjektet ble vedtatt i Stortinget 16. juni 2004. En avgjørende forutsetning var dermed på plass, og 24. juni 2004 kunne Aure kommunestyre og Tustna kommunestyre vedta sammenslåing av de to kommunene fra 01.01.2006.

Prosjektleder for sammenslåingen tiltrådte i stillingen 01.08.2004, noe som innebar at man hadde knappe ett og et halvt år på gjennomføring av sammenslåingsprosessen. Aure og Tustna er således et eksempel på en sammenslåingsprosess som er gjennomført i løpet av en relativt kort tidsperiode.

I ettertid var erfaringen at arbeidsmengden knyttet til sammenslåingsprosessen var undervurdert, noe som bl.a. medførte stor arbeidsbelastning på de ansatte. Informasjonsarbeidet ble også skadelidende, spesielt i den første fasen av prosjektet. Det skjedde mye, og mangel på informasjon skapte en del unødig uro og frustrasjon i organisasjonene. Informasjons-/prosjektmedarbeider ble ansatt et stykke ut i prosessen, og burde vært på plass på et tidligere tidspunkt.

Man valgte en ny administrativ hovedstruktur for den nye kommunen, og som av kommunene selv ble karakterisert som en «lett sektormodell». I realiteten var dette en tonivåmodell med to kommunalsjefer og ca. 20 selvstyrte resultatenheter. Det ble satt ned bredt sammensatte arbeidsgrupper for å utrede innholdet i den nye modellen. På grunn av den korte tiden man hadde til rådighet, ble det ikke foretatt tilsettinger og innplasseringer i nye stillinger før høsten 2005, og det var mange uløste oppgaver som man gjerne skulle sett hadde vært på plass. Dette gjelder spesielt klargjøring av bygninger, kontorlokaler, IT- løsninger og nærmere spesifisering av arbeidsfordeling og arbeidsrutiner i og mellom ulike enheter. Den raske sammenslåingsprosessen resulterte i en krevende start for den nye kommunen, og i ettertid blir det gitt uttrykk for at man minst skulle hatt et halvt år til på prosessen. Erfaringene tyder på at gjennomføring av en kommunesammenslåing i kombinasjon med innføring av nye organisasjonsmodeller, er en langt mer krevende øvelse enn i de tilfeller hvor man i større grad velger en innlemmelsesprosess i et eksisterende system.

2.6 Kristiansund og Frei

2.6.1 Bakgrunn og formål med sammenslåingen

Gamle Kristiansund var en kommune med ca. 17 000 innbyggere, mens Frei hadde litt over 5000. Gamle Kristiansund var således over 3 ganger så stor som Frei. Med over 5000 innbygger var imidlertid ikke Frei noen liten kommunene i landsmålestokk. På landsbasis er det ca. 55 prosent av norske kommuner som har mindre enn 5000 innbyggere.

Spørsmålet om kommunesammenslåing mellom Kristiansund og Frei var ikke av ny dato. Dagfinn Ripnes, som var ordfører i gamle Kristiansund i perioden fram til kommunesammenslåingen, tok opp spørsmålet i sitt første innlegg i bystyret som ungdomsrepresentant i 1963. Kommunesammenslåing ble også anbefalt av Scheikomiteén i 1964, men denne anbefalingen ble ikke fulgt opp.

Etter hvert som årene og samfunnsutviklingen har gått sin gang, har de to kommunene blitt tettere og tettere integrert. Arealknapphet skapte store utfordringer for videre utvikling i Kristiansund. Boligarealer ble regulert til industriformål og friarealer til boligformål. Folk flyttet til Frei og jobbet i Kristiansund, noe som resulterte i at innbyggertallet gikk ned i Kristiansund, mens det økte i Frei.

1996 gjennomførte Fylkesmannen i Møre og Romsdal en forstudie av en kommunesammenslåing. Det var skepsis til kommunesammenslåing i Frei, og kommunen avstod fra deltakelse i utredningsarbeidet. I 1997 oversendte Fylkesmannen utredningen til Kommunaldepartementet med anbefaling om at det skulle igangsettes en større konsekvensutredning av en kommunesammenslåing. Året etter konkluderte departementet i brev til kommunene med at behovet og forutsetningene ikke var til stede for å gi støtte til en mer omfattende studie av kommuneinndelingen i området. I 2001 meddelte 12 enkeltpersoner i Frei i en pressemelding at de hadde etablert en arbeidsgruppe for sammenslåing av Kristiansund og Frei og inviterte alle innbyggere til å bli støttespillere i en interesseforening. Samme år vedtok kommunestyret i Frei, med knappst mulig margin, å utrede konsekvensene av en kommunesammenslåing. Samme vedtak ble fattet i Kristiansund. Gradvis økt tilflytting til Frei av folk som fikk jobb i Kristiansund, ble trukket fram som en faktor som bidro til å snu holdningene i Frei kommune.

2.6.2 Erfaringer med sammenslåingsprosessen

Tabell 5 Sammenslåing av Kristiansund og Frei. Sentrale milepeler i prosessen.

Kristiansund og Frei	Tidspunkt
Vedtak om utredning	Vår 2001
Utredning ferdig	April 2003
Lokal folkeavstemning	Mars 2004
Kommunestyrevedtak om sammenslåing	Mai 2004
Første felles kommunestyremøte	November 2004
Kgl. res om sammenslåing	Mai 2005
Ekstratordnært kommunestyrevalg	Oktober 2005
Sammenslåing gjennomført	1. januar 2008

Utredningen av kommunesammenslåingen ble foretatt av Kaupang as i 2003 og hadde fokus på økonomi, tjenestetilbud, lokaldemokrati og næringsutvikling. I forbindelse med utredningen ble det også fortatt en kartlegging blant innbyggerne.

I rapporten ble det beregnet et økonomisk innsparingspotensial ved en kommunesammenslåing på anslagsvis 5–9 mill. kr årlig. Der ble det påpekt at kvaliteten i tjenestetilbudet kunne styrkes gjennom større og mer attraktive fagmiljøer. Kartlegging blant innbyggerne viste at lokaldemokratiet var mindre viktig for befolkningen enn kvaliteten på tjenestene, men et flertall av innbyggerne trodde det politiske engasjementet ville øke i en sammensluttet kommune. Skepsisen var imidlertid størst i Frei. Med utgangspunkt i den store utpendlingen fra Frei til Kristiansund ble det i utredningen gitt uttrykk for at næringspolitikkenes territorielle nedslagsfelt ville stemme bedre med det faktiske arbeidsmarkedet i en sammensluttet kommune, og at dette også kunne gi bedre muligheter for politisk påvirkning. Videre ble det også advart mot å gjennomføre en sammenslåing på tross av sterk motstand, da dette kunne være til hinder for å realisere potensielle gevinster.

Fram mot folkeavstemningen ble det drevet et massivt informasjonsarbeid, og det var opphetede folkemøter og stor debatt i avisene. Ved folkeavstemningen i Frei ble det et ja-flertall på 51,5 prosent. Tilsvarende prosentandel i Kristiansund var på 95,5 %. Mye tyder på at lovnader om investeringstilskudd fra KRD var viktig for at valgresultatet endte med et flertall for sammenslåing. I og med at man hadde hatt omfattende prosesser fram mot folkeavstemningen, blir det hevdet at alle var kollektivt innforstått med at kommunene skulle slås sammen når resultatet av folkeavstemningen forelå, og det har ikke vært tendenser til omkamper.

Etter folkeavstemningen tok det omtrent et år før man fikk vedtatt en kongelig resolusjon, noe som medførte at det tok lang tid før selve kommunesammenslåingsprosessen kom i gang. Fellesnemnda ble ikke etablert før den kongelige resolusjonen forelå. På administrativ side startet man imidlertid på arbeidet før den tid, noe som skapte litt problemer i starten ved at politikerne kom litt «bakpå» i forhold til administrasjonen. En annen utfordring i starten var at Fellesnemnda fikk et svakt mandat, noe som medførte at alle viktige avgjørelser knyttet til den nye kommunen måtte vedtas i den enkelte kommunes kommunestyre. Dette resulterte i tungroddede og vanskelige prosesser, og man fikk etter hvert gjort endringer på dette.

Sammenslåingen mellom Kristiansund og Frei innebar mindre organisatoriske endringer sammenlignet med sammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord. I og med at Kristiansund og Frei til da

var den siste av de frivillige kommunesammenslåingene som ble gjennomført, hadde man noen erfaringer fra de andre sammenslåingsprosessene å trekke på. Man vurderte det slik at en større omorganisering ville bli for krevende å gjennomføre samtidig med kommunesammenslåingen. Fokuset ble lagt på å få til en best mulig sammenslåingsprosess uten at alt for mange baller ble satt i spill på en gang. I og med at begge kommunene i utgangspunktet hadde noenlunde lik organisering etter tonivåmodellen, ble utfordringen å innlemme Frei sin organisasjon inn i strukturen man hadde i Kristiansund. I denne prosessen ble det lagt til grunn at ingen skulle miste jobben, og det ble lagt opp til en bred organisering med arbeidsgrupper og sterk involvering av de tillitsvalgte gjennom hele løpet. Det ble sett som viktig at mange var med for å sikre et bredt eierskap til prosessen. Det var fokus på at man skulle bruke det beste fra hver av kommunene, og innbyggerne ble trukket inn i en prosess for å utvikle grunnverdier og visjoner for den nye kommunen.

Tilbakemeldingene i ettertid tyder på stor tilfredshet med måten sammenslåingsprosessen ble gjennomført på (Brandtzæg 2009). Man brukte lang tid på sammenslåingen, men flere peker på at dette var vel anvendt tid, spesielt med tanke på at befolkningen i Frei var delt i synet på sammenslåing med nabokommunen. Grundige og brede prosesser bidro til å skape trygghet, eierskap og positive holdninger til sammenslåingen. Et godt og systematisk informasjonsarbeid, både internt i kommunen og til innbyggerne, blir også trukket fram som en viktig suksessfaktor for en vellykket sammenslåingsprosess. At man hadde en gradvis sammenslåing av enheter mellom kommunene underveis i prosessen, har også bidratt til myk overgang til den nye kommunen. Med utgangspunkt i erfaringer fra andre sammenslåingsprosesser blir det også sett på som en stor fordel av man ikke valgte å kombinere kommunesammenslåingen med en stor omorganisering.

2.7 Mosvik og Inderøy

2.7.1 Bakgrunn og formål med sammenslåingen

Det var Mosvik kommune som tok initiativ til samarbeid og mulig kommunesammenslåing med Inderøy høsten 2009. Viktige årsaker bak dette initiativet finner vi i negativ befolkningsutvikling, svak kommuneøkonomi og små og sårbare fagmiljøer. Telemarksforskning utarbeidet vinteren 2010 en rapport som konkluderte med følgende (Brandtzæg et al. 2010): *«Samlet sett synes fordelene med kommunesammenslåing å være større enn ulempene. En kommunesammenslåing vil gi større fagmiljøer, bidra til å sikre arbeidsplasser, gi mindre sårbarhet, gjøre det lettere å opprettholde tjenestenivået og imøtekomme stadig økende krav til kommunale tjenester. Større fagmiljøer gir høyere kompetanse, det blir lettere å unngå habilitetsutfordringer, sikre likebehandling og ivareta folks rettsikkerhet. Selv om kommunene er forskjellig i størrelse, står de overfor felles utfordringer knyttet nærings- og befolkningsutvikling. Kommunene er også en del av et felles bo- og arbeidsmarked. En kommunesammenslåing kan således bidra til at man står sterkere i forhold til å løse felles utfordringer».*

Kommunene utarbeidet en intensjonsplan som ble godkjent i Mosvik kommunestyre 24.04.10 og i Inderøy kommunestyre 03.05.10. Viktige målsettinger med sammenslåingen var å etablere en livskraftig og attraktiv kommune i hjertet av Innherred og sikre og videreutvikle kvalitet i tjenestene til innbyggerne.

Med utgangspunkt i intensjonsavtalen ble det gjennomført rådgivende folkeavstemning i Mosvik 30.-31.mai 2010. Folkeavstemningen ga som resultat: 58,0 % Ja og 42,0 % Nei til sammenslåing av kommunene fra 2012. Frammøteprosenten i Mosvik var på 76,5 %. I Inderøy er det foretatt en opinionsundersøkelse som viste 77 % for kommunesammenslåing, 10 % mot og 13 % hadde ikke tatt stilling.

2.7.2 Erfaringer med prosessen

Tabell 6 Sammenslåing av Mosvik og Inderøy. Sentrale milepeler i prosessen.

Mosvik og Inderøy	Tidspunkt
Vedtak om utredning	Høsten 2009
Utredning ferdig	April 2010
Lokal folkeavstemning	Mai 2010
Kommunestyrevedtak om sammenslåing	14. juni 2010
Første felles kommunestyremøte	14. juni 2010
Kgl. res om sammenslåing	5. november 2010
Kommunestyrevalg	September 2011
Sammenslåing gjennomført	1. januar 2012

I sammenslåingsprosessen mellom Mosvik og Inderøy var man spesielt bevisst på å ta hensyn til de erfaringer man hadde gjort seg i de forutgående sammenslåingsprosessene. Evalueringer av fire av disse prosessene var da nylig gjennomført, og man satte seg godt inn i disse. Man inviterte også prosjektlederen fra sammenslåingen av Kristiansund og Frei for å få mer inngående informasjon om arbeidet i forbindelse med denne sammenslåingen.

I forbindelse med felles kommunestyremøtet i juni 2010 ble rådmannen i Inderøy ansatt som prosjektleder for kommunesammenslåingen. Enhetsleder for næring og plan i Mosvik ble fra 1. august 2010 tilsatt som 100 prosent prosjektmedarbeider i prosjektet. Prosjektleder hadde det administrative hovedansvaret for gjennomføringen av prosjektet, mens prosjektmedarbeider hadde det operative ansvaret. Prosjektleder fortsatte samtidig som rådmann i «gamle Inderøy kommune» fram til sammenslåingen. Prosjektleder og prosjektmedarbeider hadde til sammen svært god oversikt over kommunene, og tidlig ansettelse av disse gjorde at man kom raskt i gang med prosessen.

Fellesnemnda, som fungerte som interimsstyre fram til Kgl. Resolusjon ble vedtatt, hadde fått delegert vide fullmakter i arbeidet med bygging av den nye kommunen. Den satte i slutten av juni 2010 ned et arbeidsutvalg som skulle utrede og foreslå politisk og administrativ hovedstruktur. I tillegg skulle denne gruppen utrede og avklare hvilke overordnede planer som skulle utarbeides og gjelde i den nye kommunen. Fristen som ble satt var 1. september.

I september ble framdriftsplan og organisasjonsplan for prosjektet vedtatt. Det ble også nedsatt en arbeidsgruppe for å utarbeide en plan for kulturbyggende tiltak rettet mot innbyggerne i prosessen med sammenslåing av kommunene.

Organiseringen omfattet fellesnemnd (11 medlemmer fra Inderøy og 8 medlemmer fra Mosvik kommunestyre), fellesnemndas arbeidsutvalg (fem medlemmer), partssammensatt utvalg (fem medlemmer), administrativ styringsgruppe og arbeidsgrupper. Ansatte fra begge kommuner ble tidlig engasjert i arbeidsgrupper som registrerte status og utfordringer knyttet til sammenslåingen.

Dette arbeidet dannet videre grunnlag for prioritering og planlegging av hva som skulle gjennomføres før kommunene kunne slå seg sammen. Disse ble satt ned i september/oktober. Samtidig ble informasjonsplan og plan for kulturbygging vedtatt. Prosedyre for overføring av personell ble også vedtatt. Man identifiserte på samme tidspunkt stillinger som ville bli berørt og behov for bygningsmessige og tekniske investeringer, og prosjektbudsjett ble vedtatt.

I november 2010 fattet fellesnemnda vedtak om administrativ hovedstruktur. To-nivåmodellen ble lagt til grunn som hovedprinsipp for den administrative organisering av den nye kommunen. Det ble vedtatt at rådmannsnivået skulle bestå av rådmann med kommunalsjef velferd og kommunalsjef samfunn, samt 14 enheter med hver sin enhetsleder. Det ble overlatt til ny rådmann å utforme nærmere innhold i den administrative styringsstrukturen. Politisk hovedmodell ble vedtatt i desember. Hovedutvalgsmodellen ble valgt som politisk styringsredskap. I tillegg til kommunestyre på 31 representanter ble det bestemt at man skulle ha formannskap med 9 representanter og to hovedutvalg med 9 representanter i hvert samt et kontrollutvalg med 5 representanter hvorav 4 representanter skulle komme fra kommunestyret. Alle de 31 representantene i kommunestyret ville således få plass i ett av utvalgene.

Fellesnemndas arbeidsutvalg fikk i oppgave å se på fordeling av ansvar og oppgaver mellom de politiske utvalgene, navn på hovedutvalgene og hvem som skulle innstille i saker til hovedutvalgene. Fristen for dette arbeidet ble satt til 1. juni 2011. Fellesnemnda vedtok samtidig oppstart av arbeidet med planstrategi for nye Inderøy kommune.

Administrativ toppledelse ble tilsatt i desember 2010, dvs. ett år før sammenslåingen. Alle ledere var på plass i februar 2010. Enhetsledere tok da over som ledere av arbeidsgruppene og fikk ansvar for endelig planlegging av ulike tjenesteområder. I løpet av april 2011 var alle ansettelser og innplasseringer foretatt, og disse enhetslederne fungerte da som enhetsledere for begge kommunene. Fra april pågikk det løpende samkjøring av enheter og virksomheter samt planleggings- og budsjettprosesser fram mot sammenslåingen. Etter valget i september 2011 avløste nytt kommunestyre fellesnemndas oppgaver.

Tilbakemeldingen fra de involverte er i det store og hele at prosessen gikk svært bra. Fordi man hadde satt seg godt inn i erfaringene med forutgående sammenslåinger, unngikk man de fleste av de problemene som disse hadde hatt. At man kom raskt i gang etter at vedtak om sammenslåing ble fattet, har åpenbart vært en fordel. Man fikk raskt på plass prosjektleder og prosjektmedarbeidere i full stilling som begge hadde god kjennskap til og tillit i de kommunale organisasjonene. Dette førte til man fikk tatt mange sentrale avklaringer første halvår. Det er også trukket fram som en fordel for prosessen at det var den minste kommunen som tok initiativ til prosessen, og var løsningsorienterte. Viktige spørsmål for framtidig utvikling av den nye kommunen ble avklart gjennom intensjonsavtalen, og man slapp derfor å gå mange runder på spørsmål som skulle avklares i selve sammenslåingsprosessen. I denne prosessen ble det imidlertid lagt vekt på bred medvirkning gjennom arbeidsgrupper, god informasjon og tiltak for felles kulturbygging. Dette beskrives som viktige tiltak som har hatt stor betydning for å tilfredsstille informasjonsbehov og for å skape felles tilhørighet og felles engasjement for utviklingen av den nye kommunen. Vi kommer nærmere tilbake til konkrete eksempler i kap. 3.

2.8 Harstad og Bjarkøy

2.8.1 Bakgrunn og formål med sammenslåingen

Harstad og Bjarkøy ble slått sammen 1.1.2013 etter en lang og krevende prosess. Bjarkøy var en øykommune uten fastlandsforbindelse. Bjarkøya var kommunesenter, og kommunen bestod i tillegg av Sandsøy og deler av Grytøy. Bjarkøy hadde lenge ønsket en øyforbindelse mellom Bjarkøy, Sandsøy og Grytøy. I 2002 ble det gjort et forprosjekt om kommunesammenslåing mellom Harstad og Bjarkøy som endte i en sluttrapport.² Her ble det slått fast at man gjennom en sammenslåing og etablering av øyforbindelsen kunne løse utfordringer i Bjarkøy knyttet til eksempelvis svakt inntektsgrunnlag, fraflytting og kompetanse-, rekrutterings- og habilitetsutfordringer. Det ville også være muligheter til å utnytte Bjarkøys rike naturressurser på en bedre måte. Den økonomiske gevinsten ved sammenslåingen skulle i hovedsak brukes til egenfinansiering av øyforbindelsen. En av forutsetningene for gjennomføring av sammenslåingen var at øyforbindelsen ble bygget, og at befolkningen i Bjarkøy sa ja til dette i en folkeavstemning. Det ble avholdt folkeavstemning i 2002 og 90 prosent av de 64,3 prosentene av innbyggerne som avga stemme, stemte for sammenslåing, gitt at forbindelsen kom på plass. Begge kommunestyrene vedtok sammenslåing for første gang i 2002.

Det tok likevel lang tid før sammenslåingen ble en realitet. Troms fylkeskommune valgte å trekke sin del av finansieringen av forbindelsen og satte dermed hele sammenslåingen i spill. Deler av innbyggerne i Bjarkøy ønsket da å stoppe eller reversere sammenslåingsplanene. Harstad og Bjarkøy kjempet sammen mot fylkesrådet for å få på plass finansiering av forbindelsen.

Harstad og Bjarkøy kommunestyrer fattet 20. januar 2011 nytt vedtak om at kommunene skulle slås sammen. Harstad hadde da 23 423 innbyggere, mens Bjarkøy hadde 476 innbyggere. Nye Harstad ble opprettet 1. januar 2013. Bjarkøyforbindelsen ble ikke vedtatt bygget før i 2014 og skal være klar i 2017.

2.8.2 Erfaringer med prosessen

Tabell 7 Sammenslåing av Harstad og Bjarkøy. Sentrale milepeler i prosessen.

Harstad og Bjarkøy	Tidspunkt
Vedtak om utredning	2001
Utredning ferdig	April 2002
Lokal folkeavstemning	September 2002
Kommunestyrevedtak om sammenslåing	20. januar 2011
Første felles kommunestyremøte	20. januar 2011
Kgl. res om sammenslåing	24. juni 2011
Sammenslåing gjennomført	1. januar 2013

² <http://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2014/09/157682-bjarkoyharstaddelrapportsluttrapport.pdf>

På grunn av naturlig avgang for rådmannen i Bjarkøy ble det bestemt at rådmannen i Harstad skulle fortsette etter sammenslåingen. Det ble ansatt en egen prosjektleder for å lede gjennomføringen. Kravene var en person med erfaring fra større og komplekse organisasjoner, med relevant erfaring og personlige egenskaper. Prosjektlederen ble fysisk plassert på rådhuset i Harstad, i nærheten av rådmannen.

Harstad og Bjarkøy jobbet ikke med forberedelser til sammenslåingen i hele perioden mellom vedtak og sammenslåing. Først ville flere avvente kommunevalget i 2011, blant annet på grunn av forbindelsen. Videre ventet man på prosjektleder som ikke startet før i februar 2012. Prosjektet hadde dermed et knapt år på seg på å bli klare til 1.1.2013.

Fellesnemnda hadde ni medlemmer fra Harstad og fem fra Bjarkøy. Den bestod av formannskapene i de to kommunene, pluss to ekstra representanter fra Harstad etter at Harstad gikk fra ni til syv medlemmer i formannskapet etter valget i 2011. Prosjektorganisasjonen bestod av fellesnemnda, fellesnemndas arbeidsgruppe (leder, nestleder og prosjektleder) partssammensattutvalg (leder og nestleder for administrasjonsutvalgene fra begge kommunene samt en hovedtillitsvalgt fra hver av kommunene), administrativ koordineringsgruppe og arbeidsgrupper.

Rådmennene, assisterende rådmenn og prosjektlederen inngikk i administrativ koordineringsgruppe. Organisasjonen ble delt i fem faggrupper, oppvekst/kultur/bibliotek, helse og omsorg, teknisk, støttefunksjoner og HRM. Hver arbeidsgruppe ble ledet av en enhetsleder. Gruppene fikk selvstendige oppdrag som fellesnemnda hadde godkjent. Oppdraget gikk i hovedsak ut på å anbefale beste modell for organisering innen eget fagfelt og identifisere økonomisk innsparing (som skulle nyttes til finansiering av Bjarkøyforbindelsen). Gruppelederne svarte til prosjektleder som igjen svarte til rådmennene. Informasjonsdeling internt var en utfordring siden kommunene frem til sammenslåingstidspunktet er to kommuner med hvert sitt låste system. Det ble gjort et forsøk på å innføre et prosjektlederverktøy for å lette informasjonsutvekslingen internt, men på grunn av manglende vilje og interesse for å lære nye systemer ble dette lagt til side.

Det ble bestemt at kommunestyret skulle bestå av 35 medlemmer, og at i perioden mellom 1. januar 2013 og kommunevalget i 2015 skulle kommunestyret bestå av det gamle kommunestyret til Harstad supplert med to representanter fra Bjarkøy. Formannskapet i Bjarkøy ble beholdt som bygdeutvalg frem til valget i 2015 med en innstillingsrett i alle saker som omhandlet Bjarkøy.

Selv om noen ting kunne vært gjort annerledes og tiden for noen føltes knapp, er hovedinntrykket at det har vært en god nok prosess. Det ble ikke utarbeidet en informasjonsplan for sammenslåingsprosessen. Informasjonen opplevdes ikke alltid som god nok underveis, særlig i den lille kommunen. Dette kunne vært gjort bedre om man hadde hatt et informasjonsopplegg. Forbindelsen lagde også i denne sammenslåingen en del støy både før og etter sammenslåingstidspunktet og tok mye av oppmerksomheten. Å få på plass øyforbindelsen var den store gevinsten ved sammenslåingen. Stikkord som trekkes frem som suksessfaktorer i en sammenslåingsprosess, er raushet, respekt, tillit og ærlighet. Selv med en stor og en liten kommune er det i realiteten to kommuner som blir lagt ned og en ny som blir opprettet. Den lille kommunen er redd for å bli overkjørt, og den store lurer på hva den kan tjene på en sammenslåing. Begge sider må vise forståelse og velvilje. Det er naturlig at mye vil gå som før i den største kommunen, men akkurat derfor må den store parten vise raushet overfor den lille. Mange utfordringer kan løses, eller til og med unngås, om man har bedre dialog og informasjon gjennom hele prosessen.

2.9 Sandefjord, Andebu og Stokke

2.9.1 Bakgrunn og formål med sammenslåingen

Sammenslåing av Sandefjord, Andebu og Stokke til nye Sandefjord kommune er den eneste av sammenslåingene i denne rapporten som er midt i prosessen, og den første sammenslåingen etter at arbeidet med den pågående kommunereformen startet. Den er også den eneste som omfatter flere enn to kommuner. Ny kommune trer i kraft fra 1.1.2017. Til sammen vil den nye kommunen ha over 62 000 innbyggere. Per 01.01.2015 hadde Sandefjord 45 281 innbyggere, Stokke 11 506 innbyggere og i Andebu bodde det 5 860 innbyggere.

Proessen om sammenslåing startet høsten 2013, hvor Stokke kommune utredet 7 ulike alternativer og strategier for framtidig kommunestruktur.³ I februar 2014 inviterer Stokke Sandefjord til drøftinger vedrørende mulighetene for kommunesammenslåing samtidig som kommunen utreder to alternativer mot Tønsberg. Sandefjord takker ja til invitasjonen, og de to kommunene gjennomfører utredningsmøter våren 2014. Stokke gjennomfører sin første innbyggerundersøkelse i mai 2014, hvor resultatet viser at innbyggerne peker i retning av Sandefjord. I midten av juni vedtar begge kommunene at de ønsker å starte forhandlinger med sikte på å slå seg sammen.

På det tredje drøftingsmøte i slutten av juni 2014 er også Andebu med. På dette tidspunktet ser Andebu også på et alternativ mot Holmestrand. I september gjennomføres det innbyggerundersøkelse i Andebu, noe som viser en støtte for sammenslåing i sørlig retning. Sandefjord gjennomfører innbyggerundersøkelse i oktober, og det er stort flertall for sammenslåing med Stokke og/eller Andebu. Forhandlingene fortsetter utover høsten, og 19. desember 2014 signerer forhandlingsutvalget den endelige versjonen av utredningen. Forhandlingsutvalget besto av tre politikere fra hver kommune. Januar 2015 gjennomføres det folkemøter og ny innbyggerundersøkelse som viser flertall for sammenslåing i alle tre kommunene. 5. februar gjøres endelig vedtak om sammenslåing, og søknad om sammenslåing leveres Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 24. april 2015 blir sammenslåingen godkjent gjennom kongen i statsråd. Det er blitt trukket fram som avgjørende for det positive vedtaket at det ikke ble gjennomført en omfattende utredning av sammenslåing, men at det var en politisk prosess hvor en diskuterte seg fram til hvordan de ønsker at den nye kommunen skal være.

De tre kommunene hadde litt ulik inngang for å gå inn i sammenslåingen. For Sandefjord sin del har kommunen vokst mye, og skal fortsette å gjøre det. Det gjør at kommunen får utfordringer med arealtilgang framover dersom en skal beholde grøntstrukturen og ta hensyn til jordvern. Stokke og Sandefjord eier også områdene rundt Torp flyplass, noe som er et av områdene en ny kommune vil utvikle ytterligere. For Andebu var det viktig å sikre godt tjenestetilbud til innbyggerne også i framtiden, blant annet ved å bygge større fagmiljøer på spesialiserte tjenester. For både Stokke og Andebu var det også viktig i forhandlingsprosessen å sikre at tjenester skal ligge der innbyggerne bor. Også for Stokke opplevdes det som en hadde smådriftsulemper på enkelte områder selv om kommunen er relativt stor. For eksempel næringsutvikling og personalarbeid.

³ Beskrivelsen er hentet fra hjemmesiden til Sandefjord kommune: <http://www.sandefjord.kommune.no/Politikk-og-innsyn/kommunesammenslaing/prosess-fram-til-vedtak/>

Samlet har den nye kommunen flere målsettinger som er nedfelt i forhandlingsutvalgets utredning, men de mest sentrale er at kommunen skal bli et av landets ledende på blant annet næringsutvikling, oppvekst og helse. Sandefjord kommune er for eksempel allerede i gang med å bygge et nytt distriktsmedisinsk senter, og det er mål om å etablere en demenslandsby i den nye kommunen.

En viktig avklaring i arbeidet med etablering av nye Sandefjord kommune var at lokalvalget gjennomført høsten 2015 også skulle danne grunnlaget for kommunestyret og andre politiske utvalg i den nye kommunen. Dette er godkjent av Kommunal- og moderniseringsdepartementet selv om dette i utgangspunkt er et brudd med kommuneloven siden det i praksis vil være de tre gamle kommunestyrene som utpeker det nye. Vi ser i ettertid at også andre sammenslåinger i tidlig fase av kommunereformen legger til grunn samme metode. Det betyr at dette utpekte kommunestyret vil fungere fram til neste lokalvalg i september 2019.

2.9.2 Erfaringer fra sammenslåingen

Siden arbeidet med sammenslåingen av Sandefjord, Andebu og Stokke er i prosess og ikke er ferdigstilt, så har en ikke noen endelige erfaringer med sammenslåingen. Men vi har i denne rapporten kartlagt status per i dag, og pekt på mulige grep og løsninger i arbeidet med å bygge en ny kommune. Tabellen under viser viktige milepeler i sammenslåingsprosessen.

Tabell 8 Sammenslåing av Sandefjord, Stokke og Andebu. Sentrale milepeler i prosessen.

Sandefjord, Andebu og Stokke	Tidspunkt
Stokke inviterer Sandefjord til drøftinger vedrørende sammenslåing	Februar 2014
Innbyggerundersøkelse i Stokke	Mai 2014
Sandefjord og Stokke vedtar at de ønsker forhandlinger. Andebu deltar på samme møte.	Juni 2014
Innbyggerundersøkelse i Andebu	September 2014
Forhandlinger om sammenslåing	Høsten 2014
Forhandlingsutvalget utredning ferdig	Desember 2014
Folkemøter og innbyggerundersøkelser i de tre kommunene	Januar 2015
Kommunestyrevedtak om sammenslåing	Februar 2015
Konstituering av fellesnemnd	Februar 2015
Kgl. res om sammenslåing	April 2015
Lokalvalg for perioden 2015–2019. Vil danne grunnlaget for politisk representasjon i den nye kommunen.	September 2015
Ny kommune skal være på plass	1. januar 2017

Etter at vedtak om sammenslåing var gjort, og søknaden sendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, så ble det i tråd med inndelingsloven nedsatt en fellesnemnd. En valgte også å opprette et partssammensatt utvalg, arbeidsutvalg, ansettelsesutvalg som i første omgang hadde ansvar for å ansette prosjektleder, og ulike temakomiteer som satte i gang arbeid på områder som politisk reglement, nytt kommunevåpen og så videre. Generelt ser det ut til at en er fornøyd med denne overordnede organiseringen, men flere er uenig i grensegangen en har hatt mellom fellesnemnda og partssammensatt utvalg. Mange saker har blitt behandlet i begge fora, og det gir mye gjentakelse.

Det var politisk ønskelig at det skulle være en ekstern prosjektleder for sammenslåingen, som siden skulle bli rådmann i den nye kommunen. Prosessen med å få på plass en prosjektleder startet først etter vedtak om sammenslåing, og prosjektlederen var på plass i oktober 2015. I perioden fra vedtak om sammenslåing og fram til prosjektleder var på plass, opplevde en et vakuum i prosessen hvor mye stoppet opp. Det som ble satt i gang, var kartlegginger på områder som IKT, personal og HR, eierskapspolitikk og interkommunalt samarbeid og arkiv. På tidspunktet som denne rapporten skrives, er det flere som mener at en også kunne startet andre oppgaver tidligere, som beredskapsplan og sammenslåing av enkelte enheter som kulturskole og kompetansekartlegging. Det er bred enighet om at det var ønskelig med en såpass rask prosess, slik at en sikrer minst mulig usikkerhet og minimerer tiden hvor ansatte har doble roller med både å bygge opp den nye kommunen og drifte de gamle.

I tillegg til prosjektleder er det ansatt en prosjektmedarbeider i 100 prosent stilling, og det er avsatt en sekretærressurs. Etter at prosjektleder kom på plass, har det vært mye fokus på bygging av den nye organisasjonen - først ved å ansette ledergruppe i den nye kommunen. Til sammen er assisterende rådmann, økonomisjef, organisasjon- og HR-sjef, prosjektleder for digitalisering og nye løsninger og 4 kommunalsjefer på plass. Kommunalsjef for næringsutvikling og eiendomsforvaltning lyses ut eksternt. Den nye ledergruppen utgjør sammen med en tillitsvalgt prosjektledergruppe/styringsgruppe for sammenslåingsprosessen. Også informasjonsarbeideren møter i denne gruppa. Under denne har den enkelte leder ansvar for nødvendig utredning, involvering og vedtak på sine områder for å få den nye organisasjonen på plass. Dette arbeidet blir organisert som delprosjekt under styringsgruppen.

I hele prosessen har informasjon til ansatte vært viktig. De tillitsvalgte var allerede involvert i forhandlingene om sammenslåing, og er siden representert i partssammensatt utvalg, ansettelsesutvalg, temakomiteer og fra februar 2016 også med en representant i styringsgruppa som ledes av prosjektlederen. Flere peker på at de tillitsvalgte har vært viktige for å sikre oppslutning om sammenslåingsprosessen, og at de er viktige bidragsytere inn i arbeidet. Det har vært lagt vekt på at informasjon skal ut til alle ansatte. Det har blitt kommunisert ut at ingen skal miste jobben som følge av prosessen, men det kan være flere som får nye arbeidsoppgaver eller nytt arbeidssted. Det sendes jevnlig ut et nyhetsbrev til alle ansatte på e-post. Dette henges også opp på oppslagstavler og legges på fellesområder hvor ansatte oppholder seg. Det er frikjøpt 50 % stilling til informasjonsarbeid, og det er også fokus på å informere «når det ikke er noe å informere om».

Når denne rapporten skrives, er det omtrent 10 måneder til den nye kommunen er etablert. Fremdeles er det mye som gjenstår på organisasjonsbygging, ansatte skal få sitt innpass i den nye organisasjonen, og det må gjøres mye avklaringer på en rekke områder. Inntrykket er derimot at det jobbes godt, men først 1.1.2017 vil det være mulig å si noe om man kommer i mål med det man hadde planlagt å gjøre fram til sammenslåingen.

3. Eksempler og gode grep

Vi vil her forsøke å trekke fram noen eksempler fra de aktuelle sammenslåingsprosessene som vi har sett på, og som kan ha overføringsverdi for andre som skal i gang med tilsvarende prosesser. Innledningsvis kan vi slå fast at en prosess krever evne til å vise raushet og finne løsninger, og ha evnen til å «tenke nytt». En tydelig ledelse vil også være en forutsetning for at prosessen gjennomføres på en måte som understøtter de overordnede målene for sammenslåingen. Sammenslåingen bør ikke forstås som et mål i seg selv, men som et middel for å realisere en bedre kommune med bedre tjenester for innbyggerne. Særlig viktig kompetanse i kommunesammenslåinger handler om evne til å gjennomføre prosessen på en strukturert og effektiv måte, evne til å lede kommuneorganisasjonene gjennom endring og omstilling, og evne til å sikre en god integrasjon mellom kommuneorganisasjonene.

3.1 Prosjektorganisering

3.1.1 Sentrale spørsmål

Det er klart at god prosjektorganisering og god prosjektledelse er avgjørende for hvor godt man kommer ut av en sammenslåingsprosess, og hvor raskt og i hvilken grad den nye kommunen kan realisere potensielle gevinster som følge av en sammenslåing. Spørsmål som det er naturlig å stille seg i den forbindelse er:

- Hvordan bør en kommunesammenslåing organiseres?
- Hvordan skal utvalg og grupper ledes og sammensettes, og hva slags mandat og myndighet skal de ha?
- Hvilke ressurser trengs til prosjektledelse og oppfølging?
- Hvilke krav stilles til prosjektlederrollen?
- Hvilke samhandlingsrutiner og systemer for informasjonsutveksling har man behov for?

Prosjektorganisasjonens utfordringer kan også være avhengig av hva slags type sammenslåing man legger opp til. Her kan det være ulike utfordringer alt etter som om man velger å bygge «en helt ny» kommune, eller om man innlemmer én eller flere kommuner i en annen kommunes organisasjon. Sammenslåingene mellom Bodø og Skjerstad og Harstad og Bjarkøy er de tydeligste eksemplene på det siste. En kommunesammenslåing innebærer at en del prosesser foregår parallelt, noe som innebærer stort behov for informasjonsutveksling. Dermed vil det også være gode systemer for å håndtere dette.

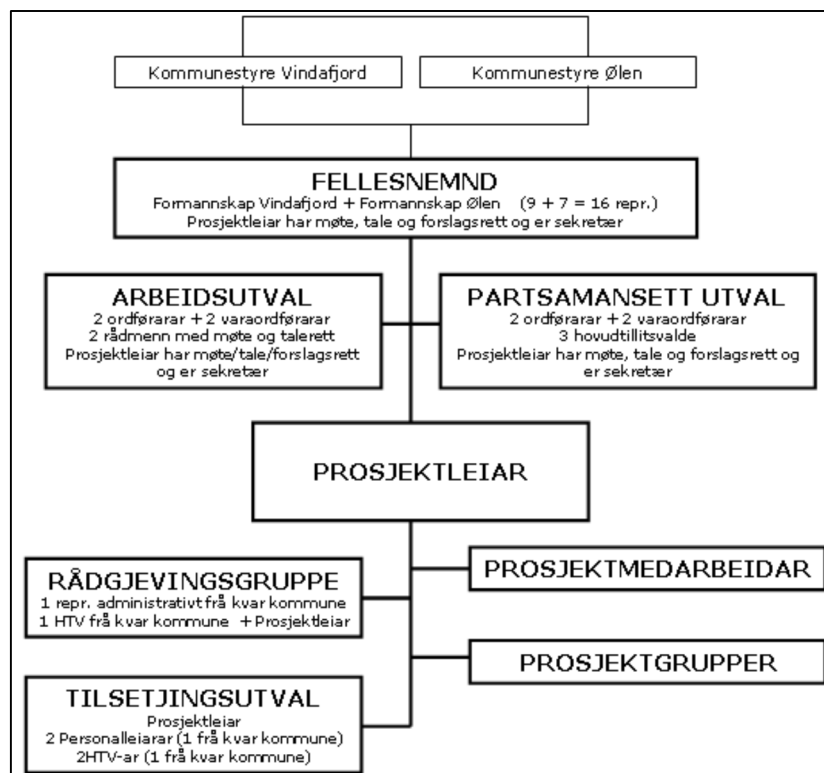
3.1.2 Erfaringer og eksempler fra de gjennomførte sammenslåingene

Flesteparten av prosjektene som er gjennomført, har en organisering som ligner de modellene som er vist i Figur 1-Figur 4. Etter inndelingsloven skal det opprettes en fellesnemnd som skal samordne og ta seg av forberedelsen av sammenslåingsprosessen. Nemnda skal velges av og blant kommunestyremedlemmene og sammensetningen bør avspeile innbyggertallet i de enkelte kommunene. Det skal likevel være minimum tre medlemmer fra hver av kommunene med i nemnda. Nemnda velger selv leder og nestleder. Fellesnemndas fullmakter bør avklares i felles kommunestyremøte.

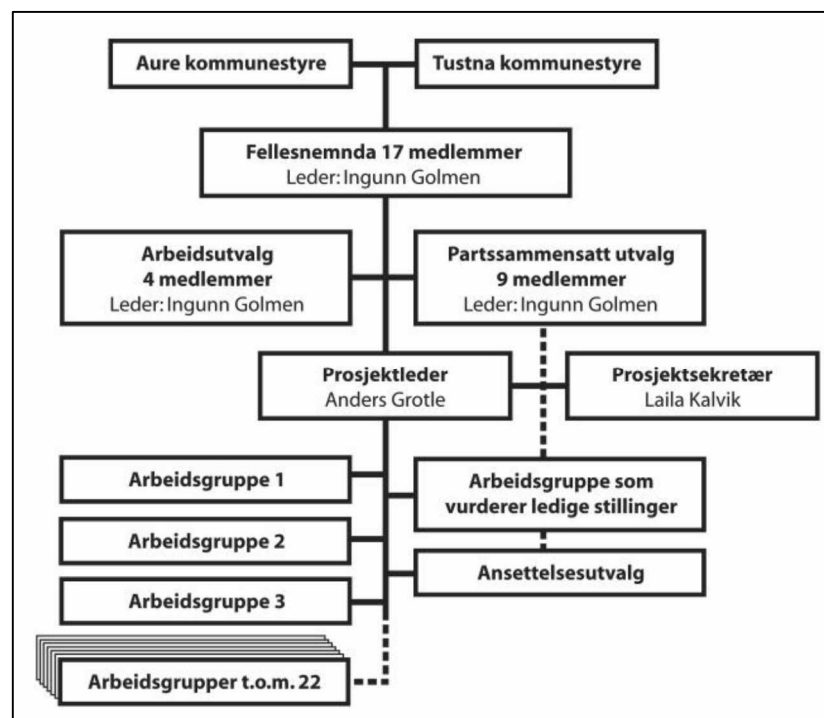
At fellesnemnda skal gjenspeile innbyggertallet i kommunene, kan være vanskelig dersom det er store forskjeller i innbyggertallet mellom kommunene. Dersom fellesnemnda skulle vært en nøyaktig gjenspeiling i sammenslåingen mellom f.eks. Bodø og Skjerstad, ville fellesnemnda hatt 210 medlemmer, hvorav 205 fra Bodø og 5 fra Skjerstad (Sunde & Brandtzæg 2006). I flere av de frivillige sammenslåingene er det søkt om unntak fra Inndelingsloven når det gjelder sammensetning av fellesnemnda. Kommunene har sett seg tjent med en mer likeverdig representasjon i fellesnemnda enn fordelingen etter innbyggertall har gitt. Dette gjelder f.eks. sammenslåing mellom Bodø og Skjerstad og mellom Harstad og Bjarkøy der en liten kommune slår seg sammen med en stor. Med unntak av Kristiansund og Frei har den største kommunen i de ulike sammenslåingskonstellasjonene hatt flertall i fellesnemnda. I Kristiansund og Frei ønsket man en lik representasjon i fellesnemnda for å fremme en likeverdig sammenslåingsprosess. I de andre sammenslåingsprosessene er det likevel lagt stor vekt på å få til en likeverdig prosess selv om den største kommunene har hatt flest medlemmer i fellesnemnda.

Sammensetningen av fellesnemnda varierer fra område til område. I noe sammenslåinger har fellesnemnda i stor grad bestått av formannskapene i kommunene, f.eks. Ølen/Vindafjord, Mosvik og Inderøy og Harstad og Bjarkøy. Dette er en løsning som automatisk gir fellesnemnda stor politisk tyngde, og som synes hensiktsmessig dersom forholdene ligger til rette for en slik løsning.

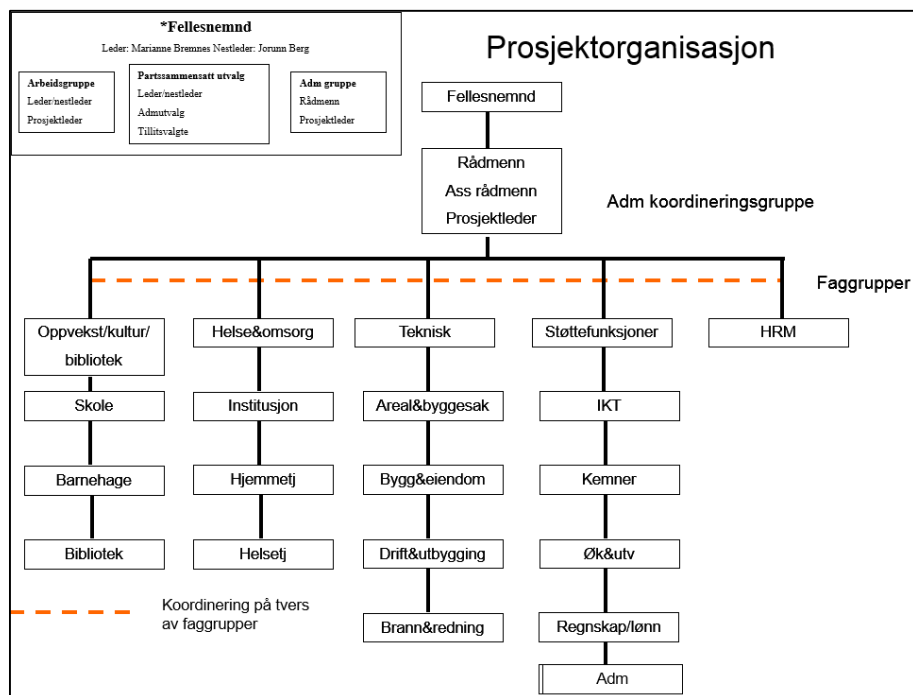
Erfaringene tilsier at fellesnemnda bør ha klare og vide fullmakter fra kommunestyrene for å sikre god politisk styring og en mest mulig effektiv sammenslåingsprosess. Arbeidsoppgaver og fullmakter for fellesnemnda skal fastsettes i reglement. Dette reglementet må vedtas i alle kommunestyrene. I inndelingsloven er det få regler om hvilke oppgaver fellesnemnda skal ha, men det slås fast at nemnda skal ta hånd om det forberedende arbeidet med økonomiplanen og med budsjettet for det første driftsåret etter at sammenslåingen er iverksatt. Utover dette er det opp til kommunestyrene å avgjøre hvilke oppgaver og hvor store fullmakter de ønsker å gi nemnda.



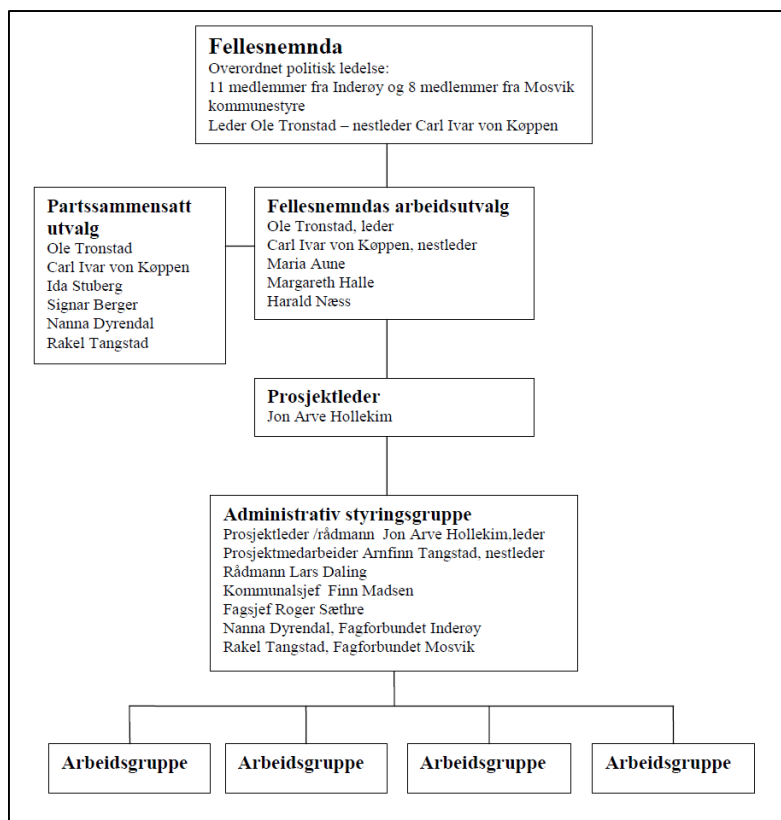
Figur 1 Prosjektorganisasjon for gjennomføring av sammenslåingsprosessen. Ølen og Vindafjord kommuner.



Figur 2 Prosjektorganisasjon for gjennomføring av sammenslåingsprosessen. Aure og Tustna kommuner.



Figur 3 Prosjektorganisasjon for gjennomføring av sammenslåingsprosessen. Harstad og Bjarkøy kommuner.



Figur 4 Prosjektorganisasjon for gjennomføring av sammenslåingsprosessen. Mosvik og Inderøy kommuner.

Figur 5 gir eksempel på hva slags mandat fellesnemnda fikk delegert i forbindelse med sammenslåingen av Mosvik og Inderøy kommuner. Her har fellesnemnda i praksis hatt ansvar for alle beslutninger som gjelder utvikling av den nye kommunen.

Videre vil fellesnemnda ha behov for å delegere myndighet til underliggende organer. Figur 6 viser delegasjonsreglement fra fellesnemnda for sammenslåingen av Mosvik og Inderøy. Her er det delegert myndighet til fellesnemndas leder, fellesnemndas arbeidsutvalg, partssammensatt utvalg og til prosjektleder. Arbeidsutvalget har som oppgave å behandle saker før de legges fram for fellesnemnda og kan slik sett sammenlignes med kommunenes formannskap. Arbeidsutvalget har videre ansvar for mer løpende koordinering av politiske og administrative prosesser og for å fatte vedtak som sikrer nødvendig framdrift i etableringen av den nye kommunen.

Det partssammensatte utvalget har ansvar for å behandle saker som gjelder forholdet mellom den nye kommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Det er naturlig at det partssammensatte utvalget har ansvar for å treffe vedtak eller gi uttalelse i saker som vedrører overordnede personalpolitiske spørsmål, retningslinjer og planer i forbindelse med kommunesammenslåingen. I Inderøy og Mosvik fikk prosjektlederen for kommunesammenslåingen myndighet til å ta avgjørelser i alle saker som ikke var av prinsipiell betydning, og hvor slik myndighet ikke var tildelt andre.

Prosjektlederen hadde innkjøps- og anvisningsmyndighet innen fellesnemndas budsjett i samsvar med vedtatte prioriteringer, og myndighet til å anta tilbud/anbud dersom slik myndighet ikke var lagt til andre nemnder eller organer og å inngå kontrakter for arbeid og leveranser.

Videre hadde prosjektleder fullmakt til å overføre personell til nye Inderøy kommune. Overføringene skulle gjennomføres i samarbeid med tillitsvalgte og i samsvar med gjeldende lover og regelverk for virksomhetsoverdragelse. Prosjektleder hadde tilsettingsmyndighet til nye stillinger i den nye kommunen. Unntatt fra dette er tilsetting av rådmann og revisor. Prosjektleder kunne selv avgjøre om myndighet skulle videredeles internt.

Ellers har det i de fleste prosessene vært satt ned administrative styrings- eller rådgivningsgrupper. Dette er grupper som skal bistå prosjektleder på ulike måter underveis i arbeidet med omstilling og sammenslåing av kommunene. I Mosvik og Inderøy bestod denne gruppen av administrative og ledere og én tillitsvalgt fra begge kommuner.

Prosjektorganisasjonen som har ansvar for gjennomføring av sammenslåingen, må ha tilstrekkelig kompetanse, kapasitet, ressurser og myndighet til å hankses med de problemstillingene som måtte dukke opp underveis. Det viser seg at startfasen av en sammenslåingsprosess er krevende, og det er mye som skal på plass for å komme godt i gang. Tilstrekkelig bemanning fra dag 1 er derfor en forutsetning for å få en god start. I tillegg til prosjektleder bør det være en prosjektmedarbeider i full stilling. I større prosesser kan det være behov for mer ressurser.

I forbindelse med oppstarten av sammenslåingen av Aure og Tustna, ansatte man ikke prosjektmedarbeider fra starten, men man merket fort behovet for ekstra stillingsressurs. Det ble ansatt en prosjektsekretær i 50 % stilling fra 23. september 2004. Denne stillingen ble pga. stor arbeidsmengde senere økt til 80 %. Arbeidspresset på de ansatte var stort, og erfaringene tilsa at bemanningen burde vært noe større.



Inderøy kommune



Mosvik kommune

Mandat for fellesnemnda

Vedtatt av Mosvik og Inderøy kommunestyre 14.juni 2010

1. Fellesnemndas fullmakter

Fellesnemnda skal i åpne møter planlegge og forberede iverksettingen av sammenslåingen fram til konstituering av nytt kommunestyre i den nye kommunen. Herunder ligger ikke styringen av den daglige driften i de to kommunene fram til sammenslåingstidspunktet.

Dette innebærer at fellesnemnda;

- a) kan inngå avtaler på vegne av den nye kommunen.
- b) tar avgjørelse i valg av hovedmodell for den politisk organisering av den nye kommunen. Herunder reglement for de nye politiske organene og reglement for arbeidsvilkårene for kommunens politikere.
- c) tar avgjørelse i valg av hovedmodell for administrativ organisering av den nye kommunen.
- d) vedtar kommunevåpen for den nye kommunen.
- e) godkjenner framdriftsplan i sammenslåingsprosessen.
- f) vedtar budsjett for sammenslåingsprosessen
- g) har ansvaret for det forberedende arbeidet med budsjettet for det første driftsåret etter at sammenslåingen er satt i verk (2012).
- h) gir uttalelser til fylkesmannen om årsbudsjett (og økonomiplan) for de to kommunene.
- i) tar avgjørelser i spørsmål som gjelder lokaliseringen av ulike administrative og tjenesteproduserende enheter i den nye kommunen.
- j) ansetter rådmann og revisor i den nye kommunen.
- k) har fullmakt til overføring av personell til nye Inderøy kommune
- l) kan foreta mindre justeringer i prosjektorganiseringen
- m) tar avgjørelser i andre spørsmål knyttet til sammenslåingsprosessen og forhold knyttet til ny kommune.
- n) tar ansvar for informasjonsarbeid og involvering av innbyggerne i bygging av nye Inderøy.

2. Innstillingsrett til kommunestyrene

Dersom enkelte saker som vedkommer sammenslåingsprosessen er av en slik art at de må behandles i en eller begge kommunestyre, har Fellesnemnda tilrådsrett til begge kommunestyrene.

3. Partsammensatt utvalg (PAU)

Det opprettes et partsammensatt utvalg underlagt fellesnemnda som består av leder og nestleder for administrasjonsutvalgene fra begge kommunen samt en tillitsvalgt fra hver av kommunene.

4. Delegasjon

Fellesnemnda kan gi politisk arbeidsutvalg og/eller administrasjonen fullmakt til å gjøre vedtak i enkeltsaker eller i saker som ikke er av prinsipiell karakter.

5. Saksforberedelse

- a) Administrativ styringsgruppe forbereder saker til fellesnemndas politisk arbeidsutvalg.
- b) Politisk arbeidsutvalg innstiller i saker til fellesnemnda
- c) Rådmenne og prosjektleder og har møte og talerett i fellesnemnda.

6. Funksjonsperiode

Fellesnemnda konstituerer seg selv og velger selv leder og nestleder.

- a) Fellesnemndas funksjonsperiode varer fram til konstituering av kommunestyret i nye Inderøy kommune.
- b) Lederen i fellesnemnda kaller sammen det nyvalgte kommunestyret til konstituerende møte innen utløpet av oktober måned i 2011.
- c) Leder av fellesnemnda leder møtet fram til ny ordfører er valgt.

Figur 5 Mandat for fellesnemnda. Eksempel fra Mosvik og Inderøy.



Inderøy kommune

Vi bygger nye Inderøy kommune



Mosvik kommune

Delegasjonsreglement fra fellesnemnda

Vedtatt av fellesnemnda 22.09.10

A. Delegasjon til fellesnemndas leder

- A1. Fellesnemndas leder er rettslig representant for den nye kommunen og underskriver på dennes vegne i alle tilfelle hvor myndigheten ikke er tildelt andre.
- A2. Fellesnemndas leder er den nye kommunens representant i de tilfeller hvor annen person ikke er særskilt valgt. Fellesnemndas leder har rett til å bemyndige andre til å delta og til å representere.
- A3. Fellesnemndas leder kan innvilge offentlige gaver og oppmerksomhet knyttet til den nye kommunen for inntil kr. 1 000 i hvert enkelt tilfelle.
- A4. Fellesnemndas leder gis myndighet til å fatte de avgjørelser som ikke kan vente til rette politisk utvalg er samlet og som anses som kurante. Slike avgjørelser fattes etter samråd med fellesnemndas arbeidsutvalg.

B. Delegasjon til fellesnemndas arbeidsutvalg (FNAU)

- B1. FNAU innstiller i alle saker til fellesnemnda, jf. pkt. 5 i mandat for fellesnemnda
- B2. PAU har ansvar for koordinering av politiske og administrative prosesser og fatter vedtak som sikrer nødvendig framdrift i etablering av den nye kommunen.

C. Delegasjon til det partsammensatte utvalget (PAU)

- C1. PAU er fellesnemndas partssammensatte utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom nye Inderøy kommune som arbeidsgiver og de ansatte.
- C2. PAU treffer vedtak eller gir uttalelse i saker som vedrører overordnede personalpolitiske spørsmål, retningslinjer og planer i forbindelse med kommunesammenslåingen.

D. Delegasjon til prosjektleder

- D1. Med hjemmel i punkt 4 i fellesnemndas mandat gis prosjektleder for kommunesammenslåingen myndighet til å ta avgjørelser i alle saker som ikke er av prinsipiell betydning og hvor slik myndighet ikke er tildelt andre.
- D2. Prosjektleder har innkjøps- og anvisningsmyndighet innen fellesnemndas budsjett i samsvar med vedtatte prioriteringer, og myndighet til å anta tilbud/ansbud dersom slik myndighet ikke er lagt til andre nemnder eller organer og å inngå kontrakter for arbeide og leveranser.
- D3. Prosjektleder har fullmakt til å overføre personell til nye Inderøy kommune. Overføringene gjennomføres i samarbeid med tillitsvalgte og i samsvar med gjeldende lover og regelverk for virksomhetsoverdragelse.
- D4. Prosjektleder har tilsettingsmyndighet til nye stillinger i den nye kommunen. Unntatt fra dette er tilsetting av rådmann og revisor.
- D5. Prosjektleder avgjør selv om myndighet skal viderelegges internt.

E. Retningslinjer for bruk av delegert myndighet

All delegert myndighet skal utøves i henhold til gjeldende lover, forskrifter og retningslinjer gitt av overordnet organ, og i samsvar med de saksbehandlingsregler som følger av lover, forskrifter og god forvaltningsskikk. For øvrig skal delegert myndighet utøves innenfor de plan- og budsjettrammer som er vedtatt av fellesnemnda.

F. Ikrafttreden og gyldighet

Dette reglementet er vedtatt av fellesnemnda 22.09.10 sak 11/10 og trer i kraft fra det tidspunkt kgl. resolusjon foreligger.
Endringer av dette reglement kan kun foretas og vedtas av fellesnemnda der det ikke framgår av reglementet at andre kan videreleggere myndighet.

Leder av Fellesnemnda: Ole Tronstad mob. 99587042 ole.tronstad@inderoy.kommune.no
Prosjektleder: Jon Arve Hollekim tlf. 74124203 jon.arve.hollekim@inderoy.kommune.no
Prosjektmedarbeider: Arnfinn Tangstad mob. 41507643 arnfinn.tangstad@inderoy.kommune.no

Figur 6 Delegasjon fra Fellesnemnda. Mosvik og Inderøy kommuner.

I sammenslåingen av Ølen og Vindafjord ble egen prosjektleder for sammenslåingen ansatt høsten 2003. Prosjektlederen, som ble eksternt rekruttert, tiltrådte i stillingen 15.12.2003. Prosjektmedarbeider ble ansatt fra 01.06.04. Senere ble det også ansatt en lærling som tok seg av sekretær oppgaver. Erfaringene tyder på at behovet for bemanning i prosjektet i utgangspunktet var undervurdert. Det vil være spesielt viktig å ha nok bemanning i startfasen, hvor mye er uklart, og det er viktig planlegge, koordinere og få prosessen i gang. I Ølen og Vindafjord ble det pekt på at sterkere bemanning i prosjekt kunne bidratt til en lettere og raskere gjennomføring. Her tok det altså for lang tid før prosjektleder var på plass. Prosjektleder tiltrådte først 9 måneder etter vedtak om sammenslåing. At prosessen blir unødvendig lang, kan bidra til at det er vanskelig å holde motivasjonen og engasjementet oppe. En kommunesammenslåing innebærer usikkerhet for de ansatte, og det kan lett oppstå frustrasjoner dersom prosessen blir for lang.

Erfaringene understreker at det er viktig å ha tilstrekkelig bemanning fra starten av. Det er spesielt stort arbeidspress i den første fasen hvor det er et bredt spekter av oppgaver som skal planlegges, iverksettes, gjennomføres og koordineres. Dette forutsetter at det må brukes tid og ressurser for å få til en god start, noe som er viktig for hele prosessen. I den senere sammenslåingen av Mosvik og Inderøy var man bevisst dette. Man ansatte tilstrekkelig med ressurser fra starten av, og klarte å få en rask og god start på sammenslåingsprosessen. Mye var klarlagt allerede et halvt år etter at vedtak om sammenslåing var fattet.

Videre bør prosjektleder ha bred erfaring fra kommunal sektor og større omstillingsprosesser. I noen prosesser har man lagt vekt å rekruttere prosjektleder utenfra, mens andre har brukt kompetanse i egen organisasjon. Hva som er den beste løsningen, kan variere fra område til område, men det er viktig å finne en løsning som kommunene har størst mulig tillitt til. I Inderøy og Mosvik var det rådmannen i Inderøy som var prosjektleder, og plan- og utviklingssjef i Mosvik som var prosjektmedarbeider. Til sammen hadde disse svært god kjennskap til de kommunale organisasjonene, noe som helt klart har bidratt til å lette gjennomføringen av sammenslåingen. Dette var en fordel med tanke på rask planlegging og god koordinering i oppstarten.

Man bør også ta tidlig stilling til om prosjektleder skal være framtidig rådmann i den nye kommunen. I noen prosjekter har man valgt en slik løsning, og har vært tilfreds med det. Dette gjelder blant annet Våle og Ramnes, Ølen og Vindafjord og Mosvik og Inderøy. Fordelen med en slik løsning er at dersom prosjektleder for sammenslåingen også får rollen som framtidig rådmann, så får prosjektleder være med og utforme den organisasjonen han senere skal lede. Det vil høyst sannsynlig vil være en del oppgaver knyttet til sammenslåingsprosessen som krever videre oppfølging etter at sammenslåingen er gjennomført. Kontinuitet i ledelsen kan da være med på å sikre en best mulig overgang til den nye kommunen. Harstad og Bjarkøy valgte å ansette en egen prosjektleder som istedenfor å skulle bli rådmann heller arbeidet tett på rådmennene. Det opplevdes som positivt underveis med en eksternt prosjektleder til å lede arbeidet. Det man taper på en slik løsning er nettopp kontinuitet og videre oppfølging av oppgaver når de blir lagt tilbake i linjen etter sammenslåing.

I de fleste sammenslåingene har det blitt nedsatt et relativt stor antall arbeidsgrupper/prosjektgrupper/temagrupper som har hatt i oppgave å klarlegge status på ulike tjenesteområder og komme med forslag til aktuelle løsninger for den nye kommunen. Det er klart at mye viktig arbeid med tanke på framtidig organisering og innretning av ulike tjenesteområder har vært utført i disse gruppene. Gruppene har også vært viktige for å bli kjent med hverandre på tvers av kommunegrensene, for å bygge en felles kultur og for å skape en felles plattform for den nye kommunen. Erfaringene er samtidig at det er viktig med tett oppfølging av disse gruppene fra prosjektledelsen,

og det er viktig at gruppene har et tydelig mandat og klare rammer å forholde seg til. I noen grupper har det vært eksempler på at man har endt i diskusjoner om hvilken kommune som har de beste løsningene i dag, i stedet for å ha fokus på hva som vil være den beste løsningen for den nye kommunen. Det er også delte erfaringer med ledelse av disse gruppene.

I forbindelse med sammenslåingen av Mosvik og Inderøy fikk man i **fase 1** etablert 6 administrative arbeidsgrupper som startet med registrering av status og utfordringer på ulike områder. Disse omfattet:

- A1 Personal, informasjon og kultur
- A2 Økonomi, IKT og servicetorg
- A3 Teknisk drift, plan, næring og landbruk
- A4 Bistand/pleie og omsorg
- A5 Helse, rehabilitering, barnevern og NAV
- A6 Skole, SFO og barnehage

Oppdraget for disse gruppene i fase 1 var som følger:

1. Bli kjent med hverandre!
2. For begge kommunene skaffe oversikt over
 - Organisering/tjenester/fagområder med tilhørende ledere til og med arbeidsledernivå
 - Gjeldende planer, lokale forskrifter og interne reglement
 - Avtaler med eksterne samarbeidsparter (statlige etater, fylkeskommune, kommuner, IKS, KF, regionråd, vertskommuner)
 - Avtaler med eksterne leverandører av varer og tjenester
3. Avklare kritiske områder (viktige delprosjekter) i gjennomføringsfasen (oppgaver med størst ressursbruk/tidsforbruk) og områder med behov for politiske avklaringer.
4. Forslag til organisering av funksjoner/fagområder i ny kommune

Tidsfrist for arbeidet ble satt til 15. oktober 2010. Arbeidsgruppene skulle rapportere til prosjektleder.

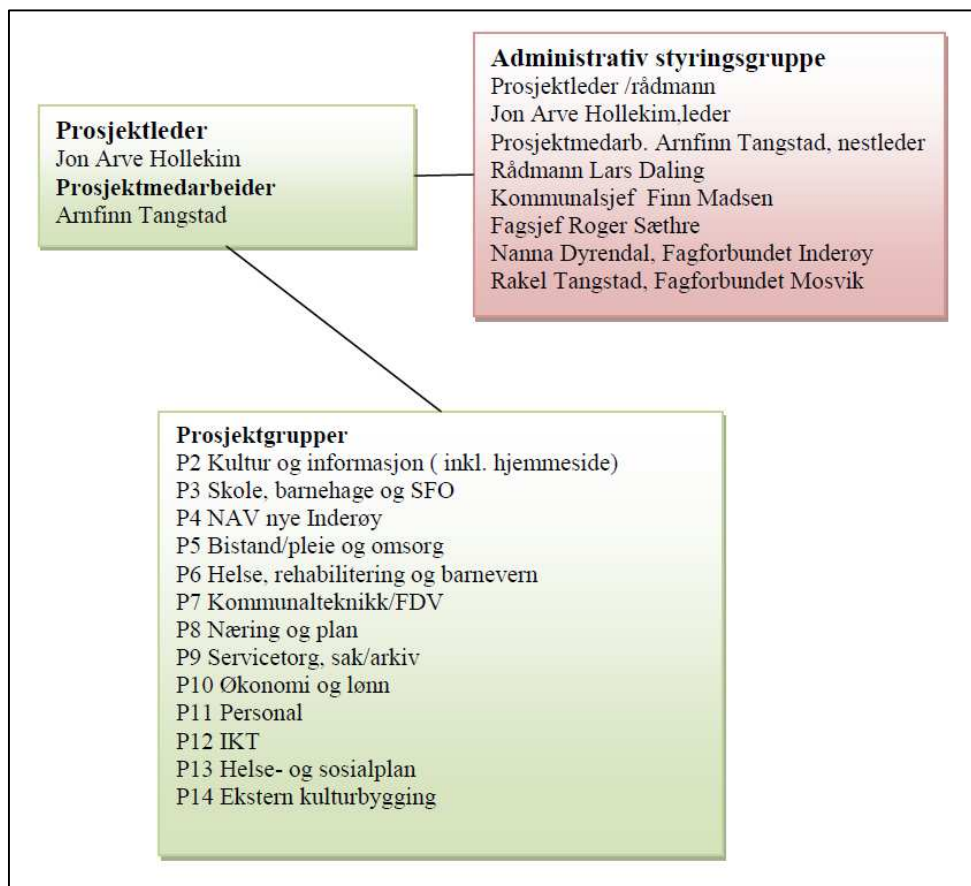
Etter at fase 1 var avsluttet gikk man over i en **fase 2**, hvor arbeidsgruppene med bakgrunn av kartleggingen i fase 1 skulle prioritere og planlegge prosjekter etter følgende mandat:

1. Prioriter og planlegg hvilke oppgaver som skal ligge til de forhåndsbestemte prosjekter, hvilke fagpersoner som bør delta, hvilke eksterne samarbeidsparter som bør involveres, hvilken opplæring som bør gjennomføres og kostnadsrammen for prosjektet.
2. Foreslå ev. andre områder/oppgaver som er så ressurskrevende at de bør etableres som egne prosjekter. Definer innhold i prosjektet i henhold til pkt. 1.

Tidsfrist for arbeidet var 15. november 2010, og arbeidsgruppene rapporterte til prosjektmedarbeider/prosjektleder.

Fase 3 omfattet gjennomføringsfasen. Administrativt ble prosjektet omstrukturert 23.11.12 med avvikling av arbeidsgrupper og opprettelse av 13 prosjektgrupper. Det ble utpekt ledere av prosjektgruppene og tillitsvalgte i en del grupper. Det er utpekt ledere for hver prosjektgruppe samt

mandat og rammebudsjett. Prosjektgruppelederne rapporterte til prosjektleder/prosjektmedarbeider. Revidert organisasjonskart for gjennomføring av fase 2 går fram av Figur 7.



Figur 7 Administrativ organisering i fase 3 (gjennomføringsfasen). Organisasjonskart revidert 25.11.2010.

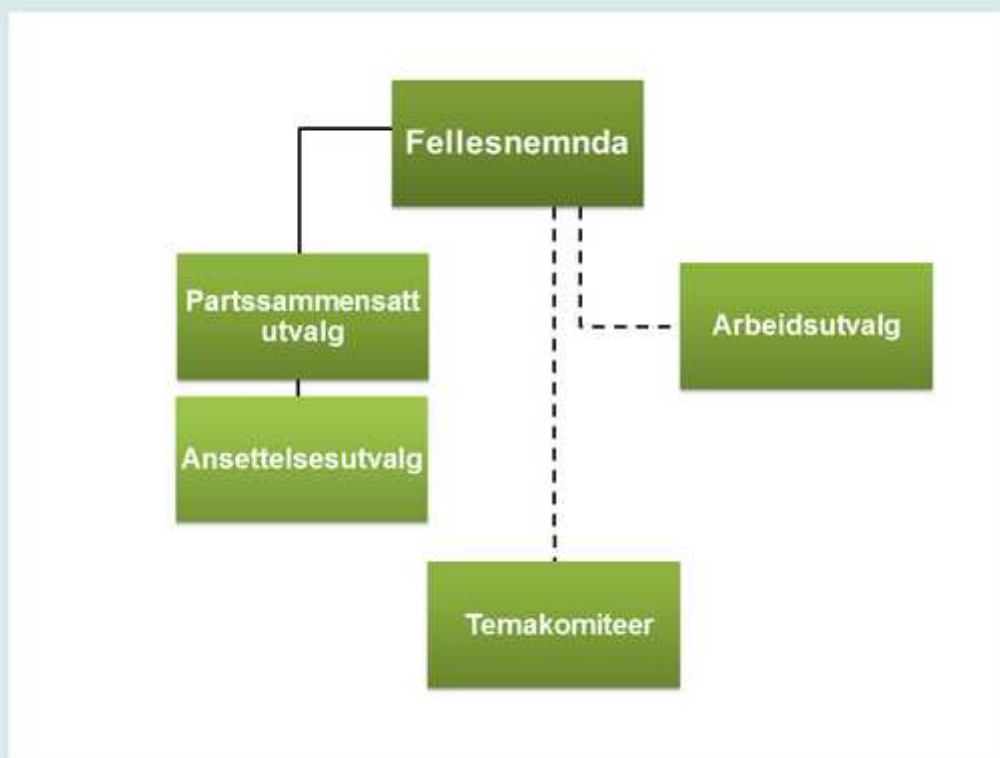
3.1.3 Erfaringer fra den pågående SAS-prosessen

Politisk organisering

Den politiske organiseringen av sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke omfatter fellesnemnd, arbeidsutvalg, ansettelsesutvalg og fire ulike temakomiteer (jf. Figur 8).

Fellesnemnda består av 17 folkevalgte representanter som gjenspeiler innbyggertallet i de tre kommunene. Nemnda består av 3 fra Andebu, 5 fra Stokke og 9 fra Sandefjord. Hovedoppgaven til fellesnemnda er å ta stilling til alle prinsipielle forhold i sammenslåingsprosessen. Fellesnemnda har og satt ned et **arbeidsutvalg** som har som hovedoppgave å fastsette agendaen for fellesnemndas møter. Arbeidsutvalget går ut fra fellesnemnda og består av 7 medlemmer, blant annet de tre ordførerne.

ORGANISERING



Figur 8 Organisering av arbeidet med etablering av nye Sandefjord kommune. Kilde: Sandefjord kommunes hjemmeside.

I tillegg valgte man å opprette et **partssammensatt utvalg (PSU)**. Dette består av fellesnemndas medlemmer og i tillegg 2 tillitsvalgte fra hver av kommunene (det ble valgt en fra fagforbundet og en fra utdanningsforbundet). Partssammensatt utvalg skal behandle prosessen for ansettelse av prosjektleder/ny rådmann og øverste administrative ledelse, herunder hvordan tillitsvalgte skal inkluderes på en god måte. Utvalget skal behandle saker som gjelder forholdet mellom den nye kommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Utvalget skal gi uttalelse i saker som vedrører overordnede personalpolitiske spørsmål, retningslinjer og planer i forbindelse med kommunesammenslåingen.

Man valgte også å opprette et eget **ansettelsesutvalg** som hadde som hovedoppgave å utlyse, evaluere og til slutt foreslå en prosjektleder/rådmann for PSU og fellesnemnda. Utvalget har også hatt i oppgave å vedta ansettelser av den øverste ledelsen i den nye kommune, det vil si rådmannens ledergruppe. Ansettelsesutvalget består av de tre ordførerne, nestleder i fellesnemnda og en tillitsvalgt representant.

Det er satt ned 4 ulike temakomiteer som drøfter og forbereder saker innenfor disse områdene. De fire områdene er:

1. Kommunevåpen og ordførerkjede

2. Nærdemokrati
3. Reglement for folkevalgte
4. Bli bedre kjent på tvers av kommunegrensene

Generelt er tilbakemeldingene fra de involverte i SAS-prosessen at den politiske organiseringen fungerer godt, men at grensegangen mellom PSU og fellesnemnda ikke har vært god nok i den første fasen. Organiseringen gjør at mange av de samme sakene behandles både i PSU og i fellesnemnda, og at det dermed blir mye gjentakelse. En alternativ modell kunne vært et organ, og at de tillitsvalgte er med på saker som omhandler ansatte. Det er imidlertid ikke lagt opp slik i inndelingsloven. I januar 2016 sluttet fellesnemnda seg til at saker som forelegges PSU skal være av en mer operativ karakter enn det som behandles i fellesnemnda. Dette gjelder saker som omhandler:

- Overordnet personalpolitikk eller arbeidsgiverpolitikk (herunder omstillingsdokument)
- Overordnede personalstrategier
- Arbeidsreglement
- Overordnede personalpolitiske retningslinjer
- Plansaker som omhandler det overordnede personalpolitiske området. Som eksempel på plan- og strategisaker er overordnet IA-arbeid og HMS.

Det pekes også på at antallet i fellesnemnda er ganske stort, og at det er behov for mindre organ i saker som haster (som ansettelse). På den annen side er antallet representanter mindre enn det vil være i det nye kommunestyret.

Administrativ organisering

Den administrative organiseringen av sammenslåingsprosessen gjenspeiles av den politiske organiseringen i den nye kommunen. Forhandlingsutvalget la fram et forslag til dette i sin utredning (se neste delkapittel), men skriver at endelig avklaring av den administrative organiseringen gjøres etter at prosjektleder/rådmann i ny kommune er ansatt. Figuren under viser den administrative organiseringen i den nye kommunen, og overordnende prosjektorganiseringen i den nye kommunen er basert på denne inndelingen.



Figur 9 Administrativ organisering i den nye kommunen. Kilde. Hjemmesiden til nye Sandefjord kommune.

Tidlig etter at vedtaket om sammenslåing var gjort, ble det klargjort politisk at det var ønskelig med en ekstern prosjektleder for sammenslåingsprosessen som senere skal bli rådmann i den nye kommunen. Fellesnemnda delegerte til ansettelsesutvalget å rekruttere prosjektleder, og det ble vedtatt å bruke et eksternt rekrutteringsbyrå.

Fordelen med å rekruttere en ekstern prosjektleder var å gi et tydelig signal om at det skal bygges en ny kommune, noe som har vært vektlagt i arbeidet med å lage nye Sandefjord kommune. Sammenslåing skal ikke bare være en innlemming av de to minste kommunene i Sandefjord, noe som vi også har sett vært vektlagt i forbindelse med tidligere sammenslåingsprosesser, f.eks. Våle og Ramnes, Ølen og Vindafjord og Aure og Tustna.

Den største ulempen som mange peker på, er tidsperspektivet. I sammenslåingen av Sandefjord, Andebu og Stokke opplevde man et vakuum fra vedtaket om sammenslåingen var gjort, og fram til prosjektlederen var på plass i oktober 2015. En av rådmennene fikk et særskilt ansvar for å bistå fellesnemnda, men man ønsket politisk å ikke starte for mye av arbeidet før prosjektlederen var på plass. Det gjør at flere mener en tapte en del verdifull tid i denne fasen, noe som også her understreker viktigheten av komme raskt i gang.

Det arbeidet som ble påbegynt, var kartlegging på flere sentrale områder som IKT, arkiv, personal og HR, samt eierskapspolitikk og interkommunalt samarbeid. Sett i ettertid mener flere at en kunne startet arbeidet også på andre områder, som beredskapsplan, innkjøpsavtaler o.l., kompetansekartlegging, sammenslåing av mindre enheter som kulturskole også videre. I tillegg ser en i ettertid at en kunne gjort klart en del informasjon til ny prosjektleder, som oversikt over hvordan kommunene er organisert også videre. Kartleggingene som ble gjort, oppleves som nyttige for prosjektledelsen. Det ble også nevnt at prosessen med å rekruttere ekstern prosjektleder kunne startet rett etter det lokale vedtaket om sammenslåing – selvsagt med forbehold om statlig godkjenning av den nye kommunen. Det kunne gjort at prosessen kom tidligere i gang enn det den gjorde i dette tilfellet.

Et alternativ til å ansatte en ekstern prosjektleder som også skal bli rådmann, er å gi oppdraget om å være prosjektleder til en av de eksisterende rådmennene, og at ny rådmann eventuelt ansettes seinere dersom dette skal være en ekstern person. Det vil kunne sikre enn raskere framdrift enn det en opplevde i SAS-kommunene, men i mindre grad gi ny rådmann anledning til selv å bygge den nye organisasjonen.

Fellesnemnda vedtok følgende myndighetsområde for prosjektlederen:

1. Prosjektleder delegeres myndighet til å treffe beslutninger i alle saker som er innenfor fellesnemndas ansvarsområde, med følgende begrensninger:
 - a) Saker som er av prinsipiell karakter skal legges frem for fellesnemnda. Ved tvil om en sak er å anse som prinsipiell, avklares dette med fellesnemndas leder.
 - b) Saker som fellesnemnda har vedtatt, skal avgjøres av fellesnemnda selv, av partssammensatt utvalg eller av folkevalgte utvalg som fellesnemnda har opprette, omfattes ikke av delegert myndighet.
 - c) Ansettelse av den nye kommunens øverste ledelse, det vil si rådmannens ledergruppe, skal legges fram til folkevalgt behandling.
 - d) Beslutninger med økonomiske konsekvenser må være i samsvar med fellesnemndas budsjettvedtak. Videre må beslutningenes økonomiske videreføringskonsekvenser være innenfor rammene av de tre kommunenes økonomiplaner.
2. Prosjektleder gis myndighet til å innstille i alle saker som legges frem for fellesnemnda, for partssammensatt utvalg og for folkevalgte utvalg som fellesnemnda har opprettet.

Ansettelsesutvalget (jf. punkt c ovenfor) fikk delegert myndighet til å vedta ansettelser av den øverste ledelsen i den nye kommunen, det vil si rådmannens ledergruppe. Det er litt delte meninger om hvor fornuftig det er at ansettelsesutvalget har delegert myndighet til å ansette rådmannens ledergruppe. En alternativ modell er at prosjektlederen delegeres denne myndigheten. En ulempe med modellen som er valgt i SAS-prosessen, er at en fra de ulike kommunene kan bli opptatt av å «sikre» egne ansatte inn i lederstillingene.

I de gjennomførte sammenslåingene har vi sett at det er ulikt hvor mye ressurser som settes av til prosjektledelse i sammenslåingsprosesser. Erfaringene fra SAS-prosessen så langt er at i tillegg til prosjektleder, så må en ha en prosjektkoordinator og sekretærbistand som er dedikert til dette arbeidet. I tillegg har en valgt å frikjøpe en informasjonsmedarbeider i 50 prosent stilling. Som vi skal se under, har de øvrige i prosjektledelsen samtidig ansvaret for sin nåværende jobb i en av de tre kommunene, noe som gjør at det blir høyt arbeidspress på mange gjennom sammenslåingsprosessen.

Etter hvert som lederne har kommet på plass, er det innført faste møterutiner med ledermøte en gang i uka. Prosjektlederen har også fast møte med rådmennene i hver av de tre kommunene hver 14. dag, og faste møtepunkter med de tillitsvalgte i partssammensatt utvalg.

I tillegg til prosjektleder består hovedprosjektgruppa av følgende:

- Assisterende rådmann
- Økonomisjef
- Organisasjons- og HR-sjef
- Prosjektleder for digitalisering og nye løsninger
- Kommunalsjef for helse, sosial og omsorg

- Kommunalsjef for kultur, friluftsliv, steds- og byutvikling
- Kommunalsjef for miljø og plansaker
- Kommunalsjef for kunnskap og oppvekst
- Kommunalsjef for næringsutvikling og eiendomsforvaltning
- En tillitsvalgt (kom på plass fra februar 2016)

Til sammen består hovedprosjektgruppa av 11 personer inkludert tillitsvalgt. I tillegg møter informasjonsmedarbeideren fast i denne gruppa. På tidspunktet denne rapporten skrives er samtlige stillinger, med unntak av kommunalsjef for næringsutvikling og eiendomsforvaltning, besatt.

Utenom prosjektleder er alle rekruttert internt fra en av de tre kommunene. Den siste kommunalsjefen skal utlyses eksternt, og er derfor ikke på plass enda. Denne gruppa av 10 personer fungerer som styringsgruppe for delprosjektene for hvert område. Generelt så må alle bruke det samme prosjektstyringsverktøyet, slik at alle følger det samme systemet og det er enklere å ha en klar rolleavklaring.

Et av områdene som har kommet lengst i sitt delprosjekt med å bygge dette nye tjenesteområdet i SAS-prosessen er helse, sosial og omsorg. Vi har under sett nærmere på dette område for å vise hvordan et delprosjekt kan bygges opp.

Prosjektgruppa i dette tilfelle består av 5 personer. Den kommende kommunalsjefen for helse, sosial og omsorg er delprosjektleder, og har med seg en prosjektmedarbeider. I tillegg deltar tre personer fra hver av de tre kommunene, enten kommunalsjef eller en annen sentral person på område. Hovedprosjektgruppa fungerer som styringsgruppe.

Figur 10 på neste side viser framdriftsplanen for prosjektet. **Fase 1** i prosjektet er å definere effektmål for det nye kommunalområdet, og dette gjøres ved å først gjennomføre et felles møte med seksjonsledere, avdelingsledere, hovedtillitsvalgte og hovedverneombud/etatsverneombud i alle kommunene. Formålet med dette møtet er å få innspill til effektmål, skape eierskap til prosessen og starte arbeidet med å skape felles kultur. I tillegg arrangeres det et møte med brukere og brukerorganisasjonene for å få innspill. Videre sammenfatter og prioriterer prosjektgruppa målene som videresendes til styringsgruppa for endelig beslutning.

Når en har på plass målene, så starter arbeidet med å utarbeide forslag til organisasjonsmodeller i **fase 2**. Her starter prosessen med et møte med seksjonslederne, hovedtillitsvalgte og hovedverneombud. Formålet med møtet er å få opp forslag til organisasjonsmodeller, drøfting og prioritering av hvilke modeller som bør utredet nærmere, skape eierskap til prosessen og bygge felles kultur. De hovedtillitsvalgte og seksjonslederne får mulighet til å drøfte internt før møte. Etterpå gjør prosjektgruppa den endelige prioriteringen av forslagene og sender videre til styringsgruppa som beslutter hvilken modeller som skal utredes nærmere.

Utredning av de aktuelle organisasjonsmodellene gjøres i **fase 3**. Arbeidet starter med et møte med seksjonslederne, representanter for de hovedtillitsvalgte og representant for hovedverneombud. Formålet med møtet er å lage et godt beslutningsgrunnlag, vurdere i hvilken grad alternativene vil oppfylle effektmålene, vurdere sterke og svake sider, skape eierskap til prosessen og bygge felles kultur. Seksjonslederne og hovedtillitsvalgte får mulighet til å drøfte internt før møte. Etter møtet lager prosjektgruppa et beslutningsgrunnlag med en anbefaling til styringsgruppa. Fase 3 avsluttes med at styringsgruppa beslutter organisasjonsmodell for det nye kommunalområde helse, sosial og omsorg.

I fase 4 innplasseres folk i ny ledergruppe og i fase 5 utarbeides mandater til nye delprosjekter. Disse delprosjektene vil danne grunnlaget for organisering av de nye seksjonene. Nå alle seksjonslederne er på plass, vil disse sammen med delprosjektleder utgjøre den nye prosjektgruppa på helse, sosial og omsorgsområde.

Dette er et eksempel på hvordan arbeidet med å bygge en ny organisasjonen innenfor et fagtema kan gjøres. Siden kommunene i SAS-prosessen er midt i arbeidet, har vi derimot ikke noen endelige erfaringer på hvordan dette vil fungere. Men generelt er man i prosjektarbeidet opptatt av gode styringslinjer, klar rollefordeling og involvering.

Innenfor økonomiområdet, som er et betydelig mindre område enn helse, sosial og omsorg, har en gått direkte til å etablere delprosjektgrupper på fem sentrale områder: budsjett, regnskap, lønn, fakturering, innfordring og skatt.

Prosjekt: Planlegge nytt kommunalområde; helse, sosial og omsorg														
Fremdriftsplan	Februar				Mars					April				
Uke	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	
Fase 1: Definere effektmål for det nye kommunalområdet			★											
2. februar - Felles møte seksjonsleder, avdelingsledere, HTV og hovedverneombud														
8. februar - Brukermøte (delprosjektleder og prosjektmedarbeider)														
10. februar - Prosjektgruppa sammenfatter og prioriterer målene														
11. februar - Delprosjektleder og prosjektmedarbeider sammenfatter og sender styringsgruppa														
Avslutning fase 1: Styringsgruppa beslutter effektmålene. 17. februar.														
Fase 2: Utarbeide forslag til organisasjonsmodeller						★								
1. mars - Felles møte seksjonsleder, HTV og hovedverneombud														
4. mars - Prosjektgruppa sammenfatter og gjør de endelige prioriteringer av forslag														
8.mars - Delprosjektleder og prosjektmedarbeider sammenfatter og sender styringsgruppa														
Avslutning fase 2: Styringsgruppa beslutter hvilke modeller som skal utredes nærmere														
Fase 3: Utrede de aktuelle organisasjonsmodellene										★				
29. mars - Felles møte seksjonsleder, HTV og hovedverneombud														
30. mars - Prosjektgruppa lager et beslutningsgrunnlag med en anbefaling														
31. mars - Delprosjektleder og prosjektmedarbeider sammenfatter og sender styringsgruppa														
Avslutning fase 3: Styringsgruppa beslutter organisasjonsmodell 6. april														
Fase 4: Innplassering i ny ledergruppe - innen 30. april													★	

Figur 10 Framdriftsplan for planlegging av nytt kommunalområde for helse, sosial og omsorg.

Sammenlignet med de de sammenslåingene som er gjennomført tidligere, er det noen av de samme hovedelementene i delprosjektene på ulike tjeneområder som går i igjen. Først får man oversikt over status og utfordringer på de ulike områdene og blir enige om hva man ønsker å oppnå med en sammenslåing. Videre må man avklare hvordan man ønsker å organisere og tilrettelegge tjenestene for å nå de målene. Eksemplet fra SAS-kommunene gir en mer inngående beskrivelse av hvordan dette arbeidet kan legges opp i ulike prosjektgrupper.

3.2 Utarbeiding av styringsdokumenter

3.2.1 Sentrale spørsmål

Styringsdokumenter må på plass i en tidlig fase. I en kompleks kommunesammenslåingsprosess er det avgjørende med gode og detaljerte prosjektplaner med klare milepeler. Det er vanskelig å komme i gang med selve sammenslåingsprosessen uten at prosjektledelse og styringsdokumenter er på plass. I noen av sammenslåingsprosessene som er gjennomført, har vi sett at ikke alle prosessene er helt i mål ved sammenslåingstidspunktet. Dersom sammenslåingsprosessene ikke fungerer optimalt, kan det gjøre det mer krevende å hente ut raske gevinster av en sammenslåing. Eksempler på hva slags styringsdokumenter som trengs for å sikre en god gjennomføring i ulike faser, kan derfor ha stor overføringsverdi for kommunene som skal i gang med slike prosesser.

Spørsmål som det vil være naturlig å stille seg når man skal i gang med kommunesammenslåinger er:

- Hvilke styrings- og omstillingsdokumenter har vi behov for?
- Hvordan skal disse utarbeides, og hvem skal gjøre det?
- Hva skal planene fokusere på, og hva er det viktig å få på plass i ulike faser av en sammenslåingsprosess?
- I hvilken grad skal man kunne justere planer underveis?
- Hva er viktig å få på plass før sammenslåingstidspunktet, og hva kan håndteres i ettertid?

3.2.2 Erfaringer og eksempler fra de gjennomførte sammenslåingene

Sentrale planer for gjennomføringen av sammenslåingsprosjektene har vært:

- Intensjonsplaner
- Framdriftsplaner
- Omstillingsplaner/planer for overføring av personell
- Økonomiplaner
- Informasjonsplaner
- Planer for kulturbygning og sosiale aktiviteter

Intensjonsavtalene har blitt utarbeidet i forkant av vedtak om sammenslåing, men intensjonsavtalene viser seg likevel å være et av de viktigste styringsdokumentene for sammenslåingene. Kvaliteten på disse har således også betydning for hvor godt sammenslåingsprosessen forløper. Ting man har blitt enig om der når det gjelder mål for sammenslåingen, hvordan kommunen skal organiseres, og hvor ulike oppgaver, funksjoner og tjenester skal lokaliseres, har vært førende for fellesnemndas arbeid.

Det varierer hvor detaljerte intensjonsavtalene har vært. Intensjonsavtalene har i første rekke vært opptatt av å avklare sentrale spørsmål som kommunene og innbyggerne har hatt behov for å avklare som grunnlag for å ta stilling til en eventuell kommunesammenslåing. Nærmere organisering og innretning av den nye kommunen, både politisk og administrativt, har gjerne blitt avklart som en del av den sammenslåingsprosessen.

Så tidlig som mulig i oppstarten av en sammenslåingsprosess er det avgjørende at man får på plass en framdriftsplan for hele sammenslåingsløpet, slik at man kan tilpasse tidsbruken i de ulike faser underveis på en fornuftig måte. En slik framdriftsplan vil også være viktig for å skape forståelse for sammenhengene mellom de mange ulike elementene som inngår i en slik prosess.

Figur 11 gir eksempel på en framdriftsplan for sammenslåingen av Inderøy og Mosvik kommuner. Planen inneholder oversikt over både aktiviteter, frister og tidsbruk på ulike aktiviteter. Planen ble vedtatt av fylkesnemnda 22.9.2010. I den forbindelse er det viktig å være oppmerksom på at vedtak om sammenslåing ble fattet i juni samme år, og at prosjektleder og prosjektmedarbeider var på plass fra 1. august. Man kom således tidlig i gang med planlegging og organisering, og man klarte å holde stor framdrift. Planen ble i stor grad fulgt, og man klarte å gjennomføre mange viktige oppgaver i løpet av første halvår.

Normalt starter sammenslåingsprosessen etter at sammenslåingen er vedtatt i kongelig resolusjon. Fellesnemnda har, dersom kommunene ønsker det, mulighet til å starte arbeidet allerede etter felles kommunestyremøte. Fellesnemnda kan imidlertid ikke gjøre vedtak som binder den nye kommunen før sammenslåingen er vedtatt ved kongelig resolusjon. Inderøy og Mosvik startet arbeidet umiddelbart etter at kommunestyret hadde fattet vedtak i felles kommunestyremøte. Fellesnemnda hadde da funksjon som et slags interimsstyre fram til kongelig resolusjon forelå. Dette var viktig for å komme raskt i gang med prosessen. Generelt kan man si at det er viktig å bruke nok tid på sammenslåingsprosessen, men heller ikke mer tid enn nødvendig. Det kan være slitsomt for de involverte dersom prosessene trekker ut i langdrag. Samtidig blir det også en viss «stillstand» i de gamle kommunene så lenge prosessene pågår, og det er også viktig at ikke denne varer for lenge. Det virker som 1,5 år er minimum av tid som trengs for å bygge en ny kommune gjennom likeverdig sammenslåingsprosess, og at det da er viktig at man får gjort viktige avklaringer angående organisering av den nye kommunen i løpet av første halvår.

Framdriftplan kommunesammenslåing																			
Vedtatt av fellesnemnda 22.09.10																			
Aktivitet - milepeler	2 0 1 0					2 0 1 1													
	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	
Administrativ organisering er etablert	★																		
Søknad a-kontobeløp er sendt KRD		★																	
Utarbeide prosjektbudsjett og sende søknad KRD																			
Informasjonsplan er vedtatt		★																	
Plan for kulturbygging er vedtatt			★																
Vedtak om politisk og administrativ hovedstruktur			★																
Arbeidsgrupper er etablert		★																	
Arbeidsgrupper - fase 1 - status- utfordringer - muligheter																			
Arbeidsgrupper - fase 2 - planlegging																			
Delprosjekter - gjennomføring																			
Identifisere stillinger som blir berørt																			
Administrativ toppledelse i ny kommune er tilsatt						★													
Alle ledere i ny kommune er tilsatt							★												
Ansettelse og innplasseringer foretatt								★											
Løpende samkjøring av enheter og virksomheter																			
Identifisere behov for bygningmessige og tekniske investeringer																			
Gjennomføring av bygningmessige og tekniske tiltak																			
Planleggings- og budsjettprosesser for ny kommune																			
Planlegging av seremoni for kommunesammenslåingen																			
Valg til nytt kommunestyre															★				
Nytt kommunestyre avløser fellesnemnd																★			
Kommunene er formelt sammensluttet																			★

Figur 11 Eksempel på framdriftsplan for sammenslåingen av Mosvik og Inderøy kommuner.

I forbindelse med framdrift og aktivitetsplaner, må man også utarbeide et budsjett for sammenslåingsprosessen. Figur 12 viser sammendrag av prosjektbudsjett for etablering av nye Inderøy kommune. Fellesnemnda vedtok i møte 20.10.2010 et foreløpig prosjektbudsjett. Budsjettet ble justert flere ganger gjennom prosessen, og det som er vist nedenfor er det siste reviderte budsjettet. Kommunal- og regionaldepartementet bevilget kr. 14 557 mill. kr. til sammenslåingen.

	Kr avrundet
Prosjektorganisasjon	3 074 000
Innleie av ressurser	3 262 000
Godtgjørelse folkevalgte og tillitsvalgte	460 000
Kontormatriell	100 000
Bevertning kurs, møter	178 000
Velferdstiltak ansatte (intern kulturbygging)	180 000
Annonse, reklame, informasjon	80 000
Avgifter, gebyrer, lisenser	270 000
Opplæring, reise, diett	290 000
Innkjøp alle prosjektgrupper	2 750 000
Kjøp av konsulenttenester	2 480 000
Kjøp av tjenester fra andre kommuner	270 000
Kirkelig fellesråd	994 000
Revisjon	110 000
Ekstern kulturbygging	1 100 000
Bredbånd Utøy skole - Mosvik skole	1 850 000
Tilpasning av administrasjonsbygg/legekontor	1 750 000
Tilpasning av servicetorg Inderøy	500 000
SUM KOSTNADER	19 698 000

Figur 12 Sammendrag av prosjektbudsjett for sammenslåingen av Mosvik og Inderøy.

Figur 13 viser prosjektbudsjett for sammenslåingen av Ølen og Vindafjord. Dette var en sammenslåingsprosess som hadde lengre varighet sammenlignet med sammenslåingen av Mosvik og Inderøy, og det er også i dette budsjettet lagt inn større investeringer til en del infrastrukturtiltak knyttet til IKT og bygging av servicesentra. Prosjektbudsjettet for sammenslåingen av Ølen og Vindafjord var dermed noe større sammenlignet med sammenslåingen av Mosvik og Inderøy.

Tiltak	Budsjetterte kostnader 2003-2006 (kr)
Fast lønn på prosjektet	4 626 000
Bruk av egne tilsatte	1 320 000
Møtegodtgjørelse folkevalgte	315 000
Reise og diettgodtgjørelse	320 000
Forsikring	20 000
Konsulenttjenester	865 000
Inventar og utstyr (henrunder IKT)	8 000 000
Kontormateriell	80 000
Informasjon	800 000
Post og banktjenester	30 000
Opplæring	1 700 000
Møte og konferanser	550 000
Etablering av servicesentra	10 000 000
Andre driftsutgifter	2 074 000
Lønns- og prisstigning	1 500 000
Sum	32 200 000

Figur 13 Prosjektbudsjett for sammenslåingen av Ølen og Vindafjord.

Som tidligere nevnt var arbeidet med å lede en gjennomføring noe undervurdert i enkelte av de første sammenslåingene, og man hadde for lite ressurser til prosjektledelse, koordinering og oppfølging, spesielt i startfasen. Dette bidro til at man ikke kom like langt som man hadde tenkt.

Sammenslåing av Aure og Tustna er et eksempel på en sammenslåing hvor man hadde kort tid på seg til å gjennomføre prosessen, og hvor det gjenstod en god del oppgaver ved sammenslåingstidspunktet. På grunn av den knappe tiden ble det ikke foretatt tilsetninger og innplasseringer i nye stillinger før høsten 2005. Erfaringene fra Aure og Tusta er at det siste halve året var en svært hektisk periode med innfasing av nye politiske og administrative organer og utfasing av gamle. Det skulle blant annet utarbeides budsjett for den nye kommunen, og en rekke praktiske tiltak knyttet til bygninger, IKT og annen infrastruktur burde vært på plass. Tidspress medførte at mange oppgaver måtte overlates til den nye kommunen å gjennomføre. For at man skulle fått bedre tid til å tilrettelegge for en mest mulig smidig overgang til den nye kommunen, burde alle enhetsledere vært ansatt i god tid før sommeren 2005. Da ville disse også hatt bedre tid til å utrede, organisere og dimensjonere egne enheter samt forberede budsjettarbeidet.

I Inderøy og Mosvik, som i større grad kunne dra nytte av erfaringer fra tidligere prosesser, hadde man toppledelsen for den nye kommunen på plass ett år før sammenslåingstidspunktet, og enhetsledere var på plass i god tid, ca. 9 måneder før sammenslåingen fant sted. Dette førte til at man fikk rimelig med tid til å planlegge og samkjøre enheter og virksomheter fram mot sammenslåingstidspunktet.

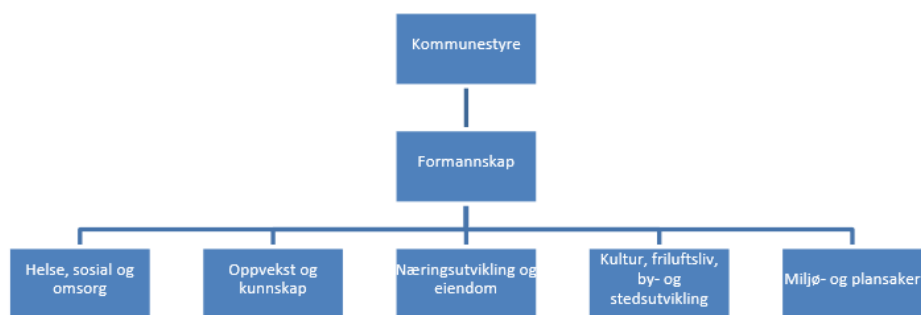
Omstillingsplaner for overføring av personell er også viktig å ha på plass tidlig for å sikre at dette foregår på en forskriftsmessig måte, og for å gi forutsigbarhet for de ansatte med tanke på hvordan disse prosessene skal foregå. Det er også viktig å ha på plass informasjonsplaner og planer for bygging av felles kultur på et tidlig tidspunkt. Konkrete eksempler på slike planer og tiltak kommer vi nærmere tilbake til i kap. 3.7 og 3.8.

3.2.3 Erfaringer fra den pågående SAS-prosessen

Det overordna styringsdokumentet som ligger til grunn for sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke, er forhandlingsutvalgets utredning som ble lagt fram før vedtak om sammenslåing ble gjort. Forhandlingsutvalgets utredning framstår som en kombinert utredning og intensjonsavtale. Man gjennomførte utredninger etter hvert som man hadde behov for informasjon som grunnlag for forhandlingene. Andre steder har man gjort utredninger og satt ned forhandlingsutvalg for aktuelle sammenslåingalternativer i ettertid. Forhandlingsutvalgene i SAS-kommunene besto av tre politikere (ordfører, varaordfører og leder for opposisjonen) fra hver av de tre kommunene. Utviklingen av styringsdokumentet var slik sett en veldig politisk prosess.

Dokumentet legger føringer på flere områder i den nye kommunene, og omhandler følger punkter:

- Kommunenavn og symboler. Allerede her ble det vedtatt at kommunens navn skal være Sandefjord. Det skulle etableres en egen prosess for å utarbeide nytt kommunevåpen, nytt ordførerkjeder, varaordførerkjede og øvrige symboler. Som vi har sett ovenfor, er det satt ned en egen politisk temakomite for dette arbeidet.
- Prinsipper for sammenslåingsprosessen. Her slås det fast at det skal etableres en ny kommune, og at de sterke sidene fra hver enkelt kommune skal videreføres. Det står også at eventuelle grensejusteringer håndteres i samsvar med vedtak i Stokke og Andebu. Siden har Kommunal- og moderniseringsdepartementet bestemt at området Vear i Stokke skal overflyttes til Tønsberg, slik at dette blir en ekstra prosess i arbeidet.
- Mål for den nye kommunen. Her listes det opp en rekke mål for den nye kommunen med basis i målene i kommunereformen.
- Lokaldemokrati. Her ble det blant annet sagt noe om størrelsen og mandatet til fellesnemnda og partssammensatt utvalg, samt hvordan den politiske organiseringen skal være fra 1.1.2017, og deretter etter kommunevalget i 2019. Det ble også lagt opp til en prosess for fastsetting av modell og funksjonsområde for utvikling av nærdemokratiutvalg, og en har valgt å organisere dette i en egen temakomite. Reglement for folkevalgte har også fått sin egen temakomite.



Figur 14 Politisk organisering i den nye kommunen etter 2019. Kilde: Forhandlingsutvalgets utredning.

- Tjenestetilbudet. Her sies det noe om lokalisering, og at tjenestene skal være nær innbyggerne, og at Stokke rådhus og Andebu herredshus benyttes til egnet virksomhet hvor antall nåværende arbeidsplasser søkes opprettholdt. Ellers legger avtalen noen konkrete føringer som at skolestrukturen skal opprettholdes, andelen offentlige barnehager i forhold til private skal forsøkes opprettholdt i Andebu og Stokke, og det legges noen føringer på lokalisering av tjenester innenfor helse og omsorg. Videre ønsker en at det skal være bemanna bibliotekfilialer i alle de tre nåværende kommunene, det samme gjelder NAV-tjenester.
- Kompetanse og tjenesteproduksjon. Her fokuseres det på at sammenslåing kan gi større fagmiljøer og tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggere.
- Kommunikasjon, samfunns- og næringsutvikling. Her er fokuset på ulike områder, blant annet står det at den nye kommunen en gang i valgperioden skal behandle eierskapsmelding, og spesielt er eierskapet i Sandefjord Lufthavn AS nevnt.
- Økonomiforvaltning. Her legges det til grunn en del prinsipper for økonomiforvaltning i den nye kommunen.
- Framtidige investeringsprosjekter. Her er det listet opp noen konkrete prosjekter som bør prioriteres i den nye kommunen.
- Effektivisering. Her legges det noen prinsipper for effektiviseringsarbeid, og at oppnådde effekter skal benyttes til å styrke tjenestetilbudet. I tillegg står det at frem til den nye kommunen er etablert, skal kommunene informere hverandre før tilsetting i lederstillinger og spesialiseringer og vurdere samarbeid der det er mulig.
- Kommunen som arbeidsgiver. Her legges det blant annet premisser for at omorganiseringen skal gjennomføres ved en god prosess i nært samarbeid med de tillitsvalgte og medarbeiderne, samt at fellesnemnda skal etablere en plan for medbestemmelse.
- Informasjon. Det legges opp til å gi god informasjon både til innbyggere og ansatte om prosessen.

Generelt er tilbakemeldingen at forhandlingsutvalgets utredning fungerer som et godt styringsdokument, og at det overordnet er lagt en del føringer og avklaring for den nye kommunen. Men etterhvert som arbeidet med den nye kommunen skrider fram, så ser en også at det er behov for å konkretisere på noen av områdene. For eksempel har vi sett at helse, sosial og omsorg har lagt opp til en prosess for å konkretisere effektmål på sitt fagområde for å operasjonalisere målene som er lagt til grunn for den nye kommunen i forhandlingsutvalgets utredning. Tilsvarende arbeid vil bli foretatt på de øvrige fagområdene.

Det er også noen tjenesteområder som ikke var innplassert i den administrative strukturen i styringsdokumentet. Dette er:

- Parker, plasser, idrettsanlegg og friområder
- Kirkegårder og gravferd
- Barneverntjenesten
- Stabsfunksjoner (inkludert IKT)

Disse var ikke endelig avklart når lederne ble rekruttert, men det ble vurdert som viktigere for framdriften å sørge for at ledergruppen er på plass. Det er dermed startet egne prosesser for å avklare innplassering av dette etter at prosjektlederen var på plass. I februar 2016 ble det avklart at barnevern legges til helse, sosial og omsorg.

Arbeidet med omstillingsdokumentet er heller ikke sluttført når denne rapporten skrives, det er forventet et vedtak på dette innen februar 2016.

Det er utarbeidet en dynamisk framdriftsplan, noe som innebærer at den vil bli tilpasset noe og bli mer detaljert på de ulike fagområdene etter hvert. Det er fastsatt noen milepeler for sammenslåingsprosessen:

- **April–september 2015**
 - o Rekruttering og ansettelse av prosjektleder/rådmann
- **Oktober–november 2015**
 - o Prosjektleder på plass. Første arbeidsdag 19. oktober 2015.
- **Desember 2015**
 - o Rekruttering av ny ledergruppe
 - o Omstillingsplan
 - o Skyggebudsjett for 2016
- **Våren 2016**
 - o Reglement m.m. for folkevalgte ferdig
- **Juni 2016**
 - o Nærdemokratimodellen må være avklart
- **Oktober 2016**
 - o Nytt kommunestyre konstitueres
 - o Arbeidsavtaler for alle ansatte i ny kommune på plass
- **November 2016**
 - o Beredskapsplan for ny kommune
- **Desember 2016**
 - o Budsjett for ny kommune vedtas
 - o Kommunevåpen klar til profilering
- **Januar 2017**
 - o (Nye) Sandefjord kommune ser dagens lys!

I forhandlingene om ny kommune, så var det delte meninger om hvor raskt en skulle kjøre sammenslåingsprosessen. Mens Sandefjord og Stokke ville at den nye kommunen skulle være etablert 1.1.2017, så ville Andebu at den skulle være på plass fra 1.1.2018. Etter forhandlinger ble en enig om 1.1.2017, men med forutsetning om at lokalvalget i 2015 skulle danne grunnlaget for det nye kommunestyret som blir konstituert høsten 2016.

Det er både fordeler og ulemper med å kjøre en så rask prosess. Flere vi har intervjuet, mener at en sammenslåingsprosess uansett vil tære mye på kommuneorganisasjonen, siden flere personer (ledere, tillitsvalgte) vil ha doble funksjoner med både å bygge en ny kommune og drifte den gamle. Ny kommune og omstilling skaper også usikkerhet. Slik sett kan det være en fordel å kjøre en rask prosess slik at langvarig slitasje blir mindre og en minimerer tiden med usikkerhet. Der- som perioden fra vedtak til sammenslåing blir for lang, mente også mange i intervjuene at en kunne miste verdifull kompetanse fordi folk velger å slutte når usikkerhetsperioden er lang. På den annen side kan en veldig rask gjennomføring legge veldig høyt arbeidspress på enkeltpersoner i doble roller. Erfaringene fra de sammenslåingsprosessene som er gjennomført tidligere, tilsier heller ikke at prosessene bør være for lange, men at ny organisasjon bør være bemannet minst et halvt år før sammenslåingen trer i kraft.

Samtidig kan en for rask prosess gjøre at en ikke har alt som er nødvendig på plass til oppstarts-dagen. Spesielt samkjøring av IKT, saksbehandlingsprogram, lønnskjøring, arkiv også videre kan være tunge prosesser og som en ser i SAS-prosessen at man vil få dårlig tid til å gjennomføre. Flere peker på at selv om en startet med kartlegging av eksempelvis IKT tidlig, så kunne en også startet selve integreringen og anbudsprosessen på i hvert fall noen systemer tidligere uavhengig av ansettelse av prosjektleder.

I arbeidet med etablering av nye Sandefjord kommune, så har en hatt en diskusjon på hvilke oppgaver som må være ferdig til 1.1.2017, og hvilke som kan håndteres i ettertid. Av oppgaver som må være på plass er:

- Ny organisasjonsmodell
- IKT: Felles lønssystem
- Beredskapsplan
- Intern kommunikasjon
- Felles personalpolitikk – kontrakter for alle de ansatte
- Arkiv
- Matrikkelen og veinavn

Kommunalsjef for næring og eiendomsutvikling får mindre tid til å bygge opp en organisasjon, siden denne stillingen skal utlyses eksternt. Men omstillingen vil også fortsette etter at den nye kommunen er etablert. Et viktig budskap fra flere vi har intervjuet, er at en må ha evne til å prioritere det som er viktigst.

3.3 Arbeidsgiveransvar i omstillingsprosesser

3.3.1 Sentrale spørsmål

En sentral del av en kommunesammenslåingsprosess vil være håndtering av arbeidsgiverpolitiske spørsmål. Arbeidsgiverpolitikken vil være en del av en felles plattform som utvikles for den nye kommunen. Arbeidsgiverpolitikk og -strategier kan bl.a. omfatte ledelse, lønns- og arbeidsvilkår, sykefravær/nærværestiltak, arbeidstid/heltid, identitet og omdømme (Deloitte 2014). I en sammenslåingsprosess vil det være noen ansatte som blir direkte berørt, mens andre ikke blir det. Overtalighet i organisasjonen kan håndteres på ulike måter. Arbeidsgiveransvaret kan nedfelles i omstillingsavtaler for sammenslåingen, og ambisjoner om kommunens rolle som arbeidsgiver er også gjerne nedfelt i kommunenes intensjonsavtaler for sammenslåingen.

I en sammenslåingsprosess må man ta stilling til følgende spørsmål:

- Hvordan skal arbeidet med håndteringen av arbeidsgiveransvaret organiseres?
- Hvem skal involveres i arbeidet med arbeidsgiverpolitikken?
- Hvilke lover og regler gjelder på området?
- Hva skal være sentrale mål- og strategier for arbeidsgiverpolitikken?

- Hvordan skal ansatte informeres og håndteres i prosessen med tanke på eventuell overtallighet (både overfor de som blir direkte berørt og de som ikke blir det)?
- Hvordan skal frikjøp praktiseres i arbeidet med kommunesammenslåingen?
- Hvordan skal lønns- og arbeidsvilkår samordnes, hva er eventuelle utfordringer og hvilke løsninger skal velges?

3.3.2 Erfaringer og eksempler fra de gjennomførte sammenslåingene

Sammenslåing av kommuner omfattes av arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse (kapittel 16). Dette innebærer bl.a. at tillitsvalgte skal inkluderes i hele sammenslåingsprosessen.

Det kan være svært nyttig å utarbeide en omstillingsavtale tidlig som regulerer arbeidsgiverpolitiske forhold i prosessen. Dersom det er etablert et partssammensatt utvalg, bør dette ha en sentral rolle i utarbeidelsen av en omstillingsavtale. I avtalen kan en omtale medvirkning og medbestemmelse for ansatte, hvordan og når ansatte skal informeres, identifisering av særlig berørte ansatte, organisasjons- og bemanningsplan i den nye kommunen, innplassering i den nye kommunen, omstillingstiltak mv.

Omstillingsavtalen kan vedtas av fellesnemnda og slik gi overordnede føringer for hvordan de folkevalgte og rådmennene skal håndtere sitt arbeidsgiveransvar i omstillingsprosessen. Tydelig rollefordeling og stor grad av åpenhet og involvering er viktige forutsetninger for en vellykket prosess.

Sentrale arbeidsgiverpolitiske spørsmål er også ofte omtalt i intensjonsavtalene som har vært lagt til grunn for vedtak om sammenslåing. Her er det gjerne spesifisert at ingen skal miste jobben som følge av en sammenslåing, at overtallighet skal håndteres gjennom naturlig avgang, og at man ønsker å utvikle trygge, attraktive og utviklende arbeidsplasser for de ansatte.

Tabell 9 gir oversikt over prosedyrer som ble vedtatt av fellesnemnda for overføring av personell i forbindelse med sammenslåing av Mosvik og Inderøy kommune. Det er verdt å merke seg at denne prosedyren ble vedtatt 17.11.2010, og tilbakemeldingen er at disse prosedyrene er viktige for å skape forutsigbarhet og trygghet blant de ansatte. Her var det også i forbindelse med intensjonsplanen tidligere gitt garantier om at ingen skulle sies opp som følge av sammenslåingen. Dette ble også opplevd som viktig for tidlig å skape trygghet og ro i organisasjonen. Tilbakemeldingene er at disse prosessene foregikk på en ryddig måte uten at det oppstod spesielle konflikter.

Tabell 9 Prosedyre for overføring av personell i forbindelse med sammenslåingen av Mosvik og Inderøy.

Prosedyre for overføring av personell

Vedtatt i fellesnemnda 17.11.10

1. Kommunesammenslåingen innebærer at arbeidsmiljølovens bestemmelser om virksomhetsoverdragelse i kap. 16 får anvendelse. Reglene legges derfor til grunn ved overføring av alt personell til nye Inderøy kommune.
2. Prinsipper for administrativ hovedstruktur skal være godkjent av fellesnemnda før overføring av personell starter.
3. Fellesnemnda har ansvar for prosess med tilsetting av rådmann i ny kommune. Partssammensatt utvalg skal gi uttalelse i saken.
4. Rådmann i ny kommune (eller den han bemyndiger) har ansvar for prosess og innplasserer/tilsetter alle ledere og ansatte i ny kommune, i samarbeid med tillitsvalgte i henhold til Hovedavtalens bestemmelser. Rådmannen vil på bakgrunn av administrativ hovedstruktur, utforme stillingskrav til lederstillinger/administrasjon, og etter behov i forhold til andre stillinger (hovedoppgaver, krav til utdanning, erfaringer, personlige egenskaper). Rådmannen avklarer i hvilke stillinger det er «duplikater» (kan også være flere enn to). Rådmannens utkast til stillingskrav og oversikt over duplikater mv. forelegges berørte tillitsvalgte for drøfting før endelig beslutning om innhold fastsettes. Rådmannen gjennomfører samtaler med alle aktuelle kandidater til stillingen (eget skjema kan benyttes). Den med best samlet kvalifikasjoner (teoretisk og praktisk utdanning samt skikkethet) i forhold til stillingsspesifikasjonen innplasseres/tilsettes. Når to eller flere personer for øvrig står kvalifikasjonsmessig likt, innplasseres/tilsettes den som har lengst tjeneste i egen kommune.

Det er imidlertid litt ulike erfaringer fra de frivillige sammenslåingene når det gjelder overføring av personell til ny kommune. I sammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord, som var to relativt jevnstore kommuner, var det en oppfatning blant informantene at ansettelsesprosessen var ryddig og oversiktlig, men at det var ting som kunne vært håndtert på en annen måte.

Av ting som kunne vært gjort annerledes, ble det pekt på at en sentral ledergruppe og enhetsledere kunne blitt ansatt på et tidligere tidspunkt slik at de hadde fått bedre tid til å planlegge og be-
manne egen virksomhet. Det ble også pekt på at det hadde vært en fordel om hele bemanningskartet var klart på en gang. Slik prosessen forløp, ble det foretatt innbemanningsi i avdeling for avdeling. Dette bidro til at det tok lang tid for enkelte å få avklart sin stilling i den nye kommunen. Dette gjaldt bl.a. merkantilt ansatte. Enkelte fikk ikke tilsettingsbrev før like før sammenslåingen fant sted.

Enkelte var misfornøyde med nytt jobbtillbud, men det ble også gitt uttrykk for at dette ikke omfattet flere enn det man måtte kunne forvente. I en slik prosess er det umulig at alle kan få oppfylt sine ønsker. Av den grunn ble det også understreket at det er viktig å gjennomføre en prosess som oppleves forutsigbar, åpen og ryddig.

I forbindelse med denne sammenslåingen ble det også reist noen spørsmål om forholdet mellom prosjektleder/rådmann for nye Vindafjord og eksisterende rådmenn i Ølen og Vindafjord. Det var

en ansvarsfordeling som gikk på at eksisterende rådmenn ikke skulle engasjere seg i spørsmål som hadde med den nye kommunen å gjøre, men konsentrere seg om drift av egen kommune. Fra enkelte, spesielt i administrasjonen, ble det hevdet at til tross for klar ansvarsfordeling kan det være problematisk å forholde seg til «tre rådmenn», og at det kan oppstå lojalitetsproblemer. Det kan også redusere mulighetene for å samle og forene ulike organisasjonskulturer. Ved én felles rådmann kunne man i større grad hatt felles ledersamlinger, større grad av kontakt på tvers av organisasjonene, og større muligheter for å samkjøre og integrere kommunene. I forbindelse med sammenslåingen av Våle og Ramnes til Re kommune, hadde man en felles rådmann og en felles ledergruppe det siste året før sammenslåingen. Dette er en løsning som også ble anbefalt av Fylkesmannen i Rogaland, men som Vindafjord kommune sa nei til. Hver kommune hadde således hver sin rådmann fram til sammenslåingstidspunktet, og ingen av rådmennene skulle være med over i den nye kommunen. Dersom man hadde hatt én rådmann, hadde de ansatte hatt én sjef å forholde seg til, og man kunne etablert enklere og mer fleksible løsninger for å overføre og involvere ansatte i sammenslåingsprosessen. I Inderøy og Mosvik hadde man også felles ledelse det siste året, og dette synes å være en god løsning for å sikre god samkjøring av kommunene i den siste fasen av sammenslåingen.

I Harstad og Bjarkøy brukte man i underkant av et år på sammenslåingsprosessen, noe som er svært kort tid. I større sammenslåinger, og i sammenslåinger der man i større grad bygger en helt ny kommune, må man påregne behov for å bruke mer tid. Også her hadde man tidlig fokus på å få på plass en omstillingsavtale som ivaretok personalpolitiske retningslinjer for etablering av nye Harstad. Ansvarer ble lagt til faggruppen for HRM, og avtalen ble vedtatt av fellesnemnda i mai 2012. Vedlegg til omstillingsavtalen, som blant annet omfattet tilrettelegging av kontorsted, reisetid osv. for ansatte som ikke hadde fast bosted i Harstad, ble vedtatt av fellesnemnda i oktober. Erfaringene var at informasjonsbehovet i forbindelse med omstillingen var stort. Ansatte føler usikkerhet rundt egen arbeidssituasjon, og det er derfor behov for rask klargjøring av hvem som blir berørt av sammenslåingen, arbeidssted, pendling, arbeidsoppgaver, overtallighet og hvem som skal være framtidige ledere. Her er også erfaringen at rask avklaring av dette bidrar til å skape trygghet og ro i organisasjonen.

De siste frivillige sammenslåingene som vi har hentet erfaringer fra, omfatter sammenslåingen av to og to kommuner, og flere av disse sammenslåingene omfatter ikke store kommuner. Det er klart at omstilling og overføring av personell kan bli mer komplekst i større sammenslåinger som omfatter flere kommuner. Som støtte for dette arbeidet har KS også nylig utarbeidet en egen veileder om arbeidsrettslige spørsmål som oppstår ved kommunesammenslåinger. Dette kan også være et nyttig hjelpemiddel for gjennomføring av slike prosesser.⁴

Harmonisering av lønnsnivå er en problemstilling som vil dukke opp i alle sammenslåinger. Vårt inntrykk er at dette er en oppgave som man har sett nærmere på etter at sammenslåingen har funnet sted. Fra Ølen/Vindafjord ble det ved sammenslåingstidspunktet påpekt at harmonisering av lønnsnivå kunne bli en stor utgift for den nye kommunen som det ikke var tatt høyde for i verken søknad om dekking av utgifter til sammenslåingen eller i budsjetter for den nye kommunen. I Aure/Tustna fikk man tildelt skjønnsmidler fra fylkesmannen til harmonisering av lønnsnivået i forbindelse med sammenslåingen. Enkelte har foretatt en rask harmonisering av lønnsnivået etter

⁴ KS Advokatene og KS Forhandling 2015. Arbeidsrettslige spørsmål som oppstår ved kommunesammenslåinger - Et juridisk verktøy for de kommuner som omfattes av en sammenslåing. – KS FoU.

sammenslåingen, mens andre har tatt dette over flere år. Det siste gjelder bl.a. Mosvik og Inderøy. Her bør man altså vurdere om man skal innregne kostnader til harmonisering av lønnsnivå som en kostnad knyttet til selve samlingsprosessen, og at en del av engangsstøtten som kommunene får, settes av til dette. Det bør i alle fall tas hensyn til harmonisering av lønnsnivå i forbindelse med utarbeidelse av budsjettet for den nye kommunen.

3.3.3 Erfaringer fra den pågående SAS-prosessen

Personal/HR var et av de områdene der det ble satt ned en arbeidsgruppe for å kartlegge tidlig i prosessen. Denne kartleggingen viser at det er forskjeller mellom de tre kommunene. På tidspunktet denne rapporten ble utarbeidet, var det nært forestående å vedta en omstillingsplan. Denne skal opp til behandling i fellesnemnda og partssammensatt utvalg. Når det gjelder arbeid med arbeidsgiverstrategi er dette noe som en ønsker å bruke mer tid og involvering på, og noe som vil ferdigstilles etter at den nye kommunen er etablert.

Fram til nye Sandefjord kommune er etablert 1.1.17, skal Stokke, Andebu og Sandefjord kommuner informere hverandre før de tilsetter nye personer i leder- og stabstillinger, og de skal vurdere samarbeid der dette er mulig. Dette gjelder stillinger som for eksempel rådmann, kommunalsjef, økonomisjef, personal- og organisasjonssjef, seksjonssjef, fagsjef og rådgiver, saksbehandler, konsulent i stabsfunksjoner og etatsfunksjoner.

Alle ansatte er ansatt i den «gamle» kommunen fram til 1.1.17. Alle vil få ny arbeidsavtale, og arbeidsgiveransvaret overføres til den nye kommunen fra oppstarten. Det er kommunisert ut til de ansatte at ingen skal miste jobben som følge av prosessen, men det kan være arbeidstakere som får nye oppgaver og/eller nytt arbeidssted.

I Andebu har kommunen et godt etablert trepartssamarbeid mellom administrasjon, politikere og ansatte/tillitsvalgte. Gjennom dette har det blant annet blitt arrangert seminar med fokus på omstilling. Andebu bruker også medbestemmelsesmøter med tillitsvalgte og hovedverneombud til å orientere jevnlig om sammenslåingsprosessen.

3.4 Samkjøring av IKT-systemer

3.4.1 Sentrale spørsmål

Felles IKT-plattformer og systemer er en forutsetning for samkjøring av ulike oppgaver og funksjoner i kommunene, og for å kunne hente ut raske gevinster ved en sammenslåing. Utfordringene og behovene vil her variere fra konstellasjon til konstellasjon. Noen har i dag ulike plattformer og løsninger, mens andre allerede har felles systemer for å legge bedre til rette for interkommunalt samarbeid på ulike områder og forbedre mulighetene for felles kompetanseutvikling. For kommuner med ulike plattformer kan samkjøring av IKT-systemer være både tids- og ressurskrevende, og forutsetter bred involvering. Samtidig kan det være utfordringer knyttet til å skaffe oversikt over status og utfordringer, behovsanalyser og valg av nye løsninger, tilpassing av eksisterende kontrakter og håndtering av nye innkjøpsbehov.

Som grunnlag for samkjøring av IKT-systemer kan det være en fordel å klarlegge følgende spørsmål:

- Hva er status når det gjelder IKT-systemer i kommunene i dag?
- Hvilke behovsanalyser vil det være behov for?
- Hvilke kriterier skal legges til grunn for de løsninger som velges?
- Hva er kritiske faktorer for å sikre gode prosesser og gode løsninger?
- Hvordan skal arbeidet med samkjøring av IKT-systemer ledes og organiseres, og hva kreves når det gjelder kompetanse, bemanning, opplæring og kostnader i slike prosesser?
- Hvordan skal eksisterende IKT-kontrakter og nye innkjøpsbehov håndteres, og hvilke utfordringer kan man få i forbindelse med dette?

I og med at behovene og utfordringene vil variere fra kommune til kommune, vil også ulike eksempler og erfaringer ha overføringsverdi til ulike sammenslåingskonstellasjoner.

3.4.2 Erfaringer og eksempler fra de gjennomførte sammenslåingene

I og med at fungerende IKT-systemer er avgjørende for at kommunene skal kunne løse sine oppgaver på en tilfredsstillende måte, er det avgjørende at man på et tidlig tidspunkt lager en strategi for samkjøring av sine ulike IKT-systemer ved en sammenslåing. Det er viktig å skaffe seg en oversikt over dagens status, hvilke løsninger man skal velge, og hva det vil innebære av anskaffelser, kontrakter og opplæring.

I de frivillige sammenslåingene har aktuelle IKT-løsninger blitt utredet i ulike faggrupper, men dette kan være både tids- og arbeidskrevende, og ikke alle har vært helt i mål med dette arbeidet på sammenslåingssystemet. Det vil si at harmonisering og samkjøring av IKT-systemer er noe som også har pågått etter at den nye kommunen er etablert. Dersom denne infrastrukturen ikke er på plass, kan det føre til at oppstarten av den nye kommunen blir ekstra krevende.

I noen av sammenslåingene har man vært påpasselig med å få på plass felles IKT-sjef på et tidlig tidspunkt, sammen med blant annet personalsjef, økonomisjef og kommunalsjefer. Ølen og Vindafjord hadde etablert felles IKT-sjef forut for vedtak om sammenslåingen, noe som også var en fordel ved samkjøring av systemer. Her ble det satt ned 10 faggrupper som hadde i oppgave å utrede hva slags fagprogram (IKT) som skulle benyttes innen sine respektive sektorer. Det ble nedsett faggrupper for følgende områder: skole, sak/merkantil, informasjon, telefon/alarm/overvåking, teknisk/landbruk, lege/helse, sosial/barnevern, pleie/omsorg, barnehage og PPT.

Sammenslåingen av Bodø og Skjerstad bar preg av at en liten kommune ble innlemmet i en stor, dvs. at Skjerstad ble innlemmet i Bodø sine systemer. Bredbåndsutbygging til Skjerstad var imidlertid en del av IKT-satsingen i forbindelse med kommunesammenslåingen. I sammenslåingen mellom Bjarkøy og Harstad ble også Bjarkøy i stor grad innlemmet i Harstad sine løsninger.

Mosvik og Inderøy var tilknyttet hver sine IKT-samarbeid før sammenslåingen. Tilbakemeldingene i ettertid er at IKT-løsningene var noe av det som man hadde mest utfordringer med. I og med at begge kommunene var med i ulike interkommunale samarbeid, var det ingen av kommunene som selv hadde spesiell IKT-kompetanse lokalt. Kompetansen satt i andre kommuner som var

vertskommuner for samarbeidene, noe som gjorde det litt vanskeligere å få oversikt over utfordringene. Det var slik sett noe man trodde ville gå greit, men som likevel viste seg å være problematisk. Begge samarbeidene hadde like systemer knyttet til regnskap, økonomi og saksbehandling, noe som var en fordel, men man hadde i forbindelse med overgangen en utfordring med tilgang på historiske data for Mosvik når det gjaldt økonomi og saksbehandling.

Mosvik var en del av IKT-samarbeidet på Fosen, mens Inderøy var en del av Invest-samarbeidet⁵. Ved sammenslåingen ble derfor Mosvik en del av de løsningene som var etablert i dette samarbeidet. Mosvik sa opp sine samarbeidsavtaler med Fosen-samarbeidet ett år før sammenslåingstidspunktet. Det ble etablert en avtale med den tidligere vertskommunen hvor man betalte et beløp for få bistand til å avslutte og arkivere saksbehandling og regnskap, samt en del bistand i ettertid. Det siste dreide seg bl.a. om hjelp for å få tilgang til historiske data.

Harstad og Bjarkøy hadde samme plattform for IKT-systemer i bunnen, noe som var en fordel med tanke på å slå sammen IKT-systemene. Man valgte å bruke den største kommunen sine systemer. Harstad hadde blant kommet lengre i bruk av selvstyrende applikasjoner og moduler. Det ble investert i nytt og bedre utstyr for å tilrettelegge for de som skulle ha kontorplass på Bjarkøy deler av tiden. Samtidig benyttet man anledningen til å oppgradere og investere i nye systemer og funksjoner som høyst sannsynlig ville tvunget seg frem om noen år uansett. I sammenslåinger med en stor og en liten kommune er det i de aller fleste tilfeller billigere om den lille kommunen innlemmes i den store kommunens IKT-system enn omvendt. Erfaringen er likevel at det er viktig med en kartlegging av kompetansen til de ansatte og deretter tilrettelegge for kursing og opplæring i god tid før sammenslåingstidspunktet. Adskilte systemer skapte visse utfordringer når det gjaldt tilgang på data og saksbehandling i tiden før sammenslåingen. Erfaringene herfra er også at det er viktig at ulike systemer er oppdaterte og klare til bruk, og at man har oversikt over hvor man åpner saker den enkelte kommunen har med seg inn i den nye kommunen innenfor de ulike tjenestemånadene, slik at man får planlagt bruk av tid og ressurser fra første dag som ny kommune.

Det er klart at en kommunesammenslåing åpner for flere problemstillinger kommunene ikke nødvendigvis er vant til å håndtere. God kjennskap til regelverket og de rammene som ligger til grunn for offentlige anskaffelser er nødvendig, både for å sørge for best mulig innkjøp i sammenslåingsperioden og for å redusere risikoen for brudd på regelverket. På oppdrag fra KMD har Inventura utarbeidet en veileder til reglene om offentlige anskaffelser i forbindelse med kommunereformen.⁶

Denne veilederen gir innspill til hvordan kommunene kan håndtere innkjøp i forbindelse med kommunereformen. Veilederen gir råd om:

- Mulighetsrommet som følger av kommunesammenslåingene
- Behovsanalyser og innkjøpsstrategi
- Adgangen til å endre eller tilpasse eksisterende kontrakter

⁵ Inderøy, Verran og Steinkjer

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-til-reglene-om-offentlige-anskaffelser-i-forbindelse-med-kommunereformen/id2467041/>

- Håndtering av nye innkjøpsbehov som oppstår i overgangsfasen

I og med at kommunesammenslåinger ikke er noe man driver med til daglig, vil det være nyttig å sette seg inn i denne veilederen så tidlig som mulig. Denne veilederen peker på utfordringer kommunene vil kunne møte i tilknytning til innkjøp, og gir råd om hvilke tiltak som kan gjøres i løpet av kommunereformen. Formålet er å vise handlingsrommet som ligger i regelverket, og gi eksempler på hvordan dette kan benyttes.

3.4.3 Erfaringer fra den pågående SAS-prosessen

I den pågående sammenslåing av Sandefjord, Andebu og Stokke var noe av det første som ble gjort etter at kommunesammenslåingen var godkjent, å opprette fire kartleggingsgrupper som skal vurdere områder som er viktig for nye Sandefjord kommune. En av disse var IKT. IKT-kartleggingen var ferdig høsten 2015, og etter at prosjektlederen for sammenslåingen var på plass, fikk IKT-gruppa i ansvar å starte integrasjonsarbeidet mellom kommunen.

Fem personer inngikk i kartleggingsgruppen, og disse utgjør hovedprosjektgruppen for IKT. Lederen er ansatt som prosjektleder for digitalisering og nye løsninger i den nye kommunen. I tillegg til hovedprosjektgruppa er det etablert flere delprosjektgrupper innenfor de store fagområdene helse og sosial, skole og barnehage og teknisk.

Det er nå etablert to tidsfrister. Innen 1. mars skal hver av delprosjektgruppene lage en innstilling om hvilke fagsystemer de ønsker, og om det er rom for å videreføre eksisterende kontrakter, eller om det skal anskaffes nye. Innen 1. juni skal det foreligge en plan for implementering, og en opplæringsplan.

I tillegg til hovedprosjektgruppen, og delprosjektgruppene på ulike fagområder, så er det en egen gruppe som jobber med nettverk og etableringen av felles nettverk. Det er et eget delprosjekt som besørger slutføringen av kontraktsvurderingene knyttet til regnskaps- og økonomisystemene, og lønn- og personalsystemene. Det er også arbeidsgrupper som jobber med andre aktuelle tema som Microsoft-lisenser, Ad, harmonisering av exchangeservere også videre.

Tidsmessig er det ikke mulig for den nye kommunen å gå ut med full anbudsrunde på hele IKT-systemet. Men dette er et av områdene der den nye kommunen ser en mulighet for å hente inn effektiviseringsgevinster senere. Både rent økonomisk siden en blir en større kjøper, men også fordi en i større grad ønsker å bruke digitale løsninger for å jobbe annerledes og enklere.

3.5 Arkiv

3.5.1 Sentrale spørsmål

Kommunene har i henhold til arkivloven et selvstendig ansvar for å ordne og innrette sine arkiver slik at dokumentene er sikret som informasjonskilder for samtid og ettertid. De kommunale arkivene er viktige fordi de rommer dokumentasjon som er av vital betydning for samfunnet, den enkelte kommune og innbyggerne. Dette har sammenheng med at kommunene har ansvar for en rekke grunnleggende tjenester, blant annet barnehage, skole, sosialomsorg, barnevern, legevakt og

hjemmesykepleie. Kommunene forvalter dermed mye rettighetsdokumentasjon som det er et stort behov for å bevare. For kommunalforvaltningen er arkivene viktige fordi de dokumenterer forvaltningens virksomhet og vedtak. Riksrevisjonen (2010) avdekket at kommunene har betydelige utfordringer knyttet til forvaltning av både elektronisk og fysisk arkivmateriale. Arkivverket gir veiledning om hvordan kommunene kan ivareta dette ansvaret. Veiledningen omhandler blant annet håndtering av eksisterende papirarkiv og digitale arkiv, og etablering av arkiv i den nye kommunen.

Sammenslåing av kommuner får konsekvenser for kommunens dokumentasjon, enten den er på papir eller digital. Arkiv fra de nåværende kommunene skal avsluttes og avleveres til depot, og arkiv i de nye kommunene skal etableres. Det er viktig å sette i gang tiltak tidlig i gjennomføringsfasen for å unngå informasjonstap og legge til rette for effektiv forvaltning i den nye kommunen. Kommunene er selv ansvarlig for at arkiv og dokumentasjon (inkludert innholdet i fagsystemer) blir håndtert på rett måte.

I sammenslåingsprosessen vil det være naturlig å klarlegge følgende spørsmål:

- Hvilke arkivløsninger har kommunene i dag, og hvordan håndteres disse?
- Hvilke arkivrutiner og systemer skal den nye kommunen ha?
- Hvordan skal gamle arkiv avsluttes og oppbevares?
- Hva innebærer dette av oppgaver og ressurser, og hvordan skal arbeidet organiseres og gjennomføres?

3.5.2 Erfaringer og eksempler fra de gjennomførte sammenslåingene

I de frivillige sammenslåingene som er gjennomført, har ansvaret for å se nærmere på arkiv vært lagt til en av arbeidsgruppene, gjerne i kombinasjon med IKT. Arbeidet med å avslutte og etablere nye arkiv kan være både ressurs- og tidkrevende, og i de fleste sammenslåingene som er gjennomført, har arbeidet med dette blitt videreført etter at sammenslåingen har funnet sted.

Generelt er erfaringene at mange kommuner ikke har prioritert arkiv godt nok i utgangspunktet. I realiteten kan man risikere at man slår sammen to «problemer» og får mange utfordringer. Samtidig som det gamle arkivet skal avsluttes og avleveres til depot, skal man opprette arkiv og arkivfunksjon i den nye kommunen. I tillegg til at det er en krevende prosess, kreves det også stor plass å skulle slå sammen to eller flere fysiske arkiv. Dette arbeidet bør startes i god tid før sammenslåingstidspunktet for å sikre bevaring og nedleggelse i henhold til lover og regler. Det kan også bli økt etterspørsel etter gamle dokumenter i forbindelse med en sammenslåing, og dette krever mye fra arkivfunksjonen. Det er viktig med dedikerte medarbeidere til dette arbeidet. Når man bygger ny arkivfunksjon må man også tegne opp ny struktur for organisasjonen, med arbeidsflyt, roller og ansvar, slik at tilgang og linje blir plassert riktig. Det er en ryddejobb, men en god investering for kommunen. Dette var noe som ble gjort i sammenslåingen av Harstad og Bjarkøy med stort hell.

I sammenslåingen mellom Inderøy og Mosvik var opplegget for arkivering og tilgjengeligheten til gamle saksbehandlersystem mangelfull en god stund etter sammenslåingen. En utfordring knyttet

til dette var at Mosvik og Inderøy før sammenslåing hadde interkommunalt samarbeid om IKT på hver sin kant. Mosvik var en del av Fosen-samarbeidet og IT-kompetansen satt i Rissa, men Inderøy var en del av Invest-samarbeidet og hadde IT-kompetansen i Steinkjer. Det var derfor begrenset IT-kompetanse i egen organisasjon, og man var avhengig av tredjeparter. Det var således problemer med at tilgjengeligheten til arkiv og gamle saksbehandlingssystem var mangelfull en god stund etter sammenslåingen. For Mosvik var det vanskeligheter med å koble det historiske arkivet opp mot saksbehandlersystemet.

En erfaring fra sammenslåingen mellom Mosvik og Inderøy var at det hadde vært en fordel om man hadde hatt en arkivplan med klare oversikter over fagsystemer og tydelige rutinebeskrivelser av hvordan saker skal behandles og arkiveres. Det er viktig å ha nye arkivsystemer på plass, men det kan samtidig være krevende å avslutte gamle og samtidig sikre tilgang til disse. Dersom det er mye interkommunalt samarbeid, kan dette lett bli uoversiktlig. I Inderøy har man nylig avsluttet og levert de gamle papirarkivene til depot, men det digitale arkivet er foreløpig ikke avlevert.

Det er nå utarbeidet en særskilt veileder i håndtering av arkiv og dokumentasjonsforvaltning for arkivledere i kommuner som planlegger en kommunesammenslåing.⁷ Veilederen er utarbeidet av SAMDOK, et samarbeidsprosjekt i regi av Riksarkivaren for å sikre samfunnsdokumentasjon fra kommunal, statlig og privat sektor.

Denne veilederen omfatter tre faser:

- Del I omhandler fasen frem til vedtak er fattet. Denne delen tar for seg planleggingen av prosessen på et overordnet nivå og informerer om konkrete tiltak som kan igangsettes før vedtak fattes.
- Del II omhandler fasen fra vedtak er fattet til sammenslåing er gjennomført, og gir konkrete råd om håndtering av eksisterende arkiver og planlegging av dokumentasjonsforvaltning i ny kommune.
- Del III omhandler etableringen av ny kommune. Den tar for seg etablering av arkivfunksjon og dokumentasjonsforvaltning i ny kommune. Denne delen gir også råd om langsiktig arbeid med arkiv og dokumentasjonsforvaltning i ny kommune.

Det er viktig å være oppmerksom på at i den grad det vil være aktuelt med en kommunesammenslåing, bør man ikke vente med å sette i gang arbeidet til etter at vedtak om sammenslåing er fattet. I veilederen blir det også slått fast at sammenslåingsprosessen blir hektisk, og at det er mye arkivleder i kommunen kan gjøre før vedtak om sammenslåing fattes. Det viktigste som det pekes på i den forbindelse er å sørge for at man har all informasjonen som er nødvendig for å planlegge prosessen frem mot sammenslåing. I tillegg blir det sagt at det kan være lurt å starte arbeidet med å skaffe ressurser og forankring for arbeidet som må gjøres i sammenslåingsfasen. Det er også laget en oversikt over konkrete tiltak som kan gjennomføres eller startes opp før vedtak foreligger:

- Oppdater (eller utarbeid) arkivplan
- Utarbeid bevarings- og kassasjonsplan
- Vurder hva som kan overføres til arkivdepot
- Ordne avsluttede papirarkiver
- Planlegg uttrekk av avsluttede systemer

⁷ <http://www.kommunereformarkiv.no/>

- Foreta kvalitetssikring av sakarkivsystemene

Dette er oppgaver som det er en fordel å få gjort uansett om det blir en sammenslåing eller ikke. For kommuner som skal i gang med sammenslåingsprosjekter, er det således viktig å gjøre seg kjent med denne veilederen så raskt som mulig.

3.5.3 Erfaringer fra den pågående SAS-prosessen

I den pågående sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke, var noe av det første som ble gjort etter at kommunesammenslåingen var godkjent, å opprette fire kartleggingsgrupper som skulle vurdere områder som er viktig for nye Sandefjord kommune. En av disse var arkiv. Denne kartleggingen ble lagt fram for fellesnemnda i september 2015. Der ble det bestemt at de tre kommunene kan starte opp anskaffelsesprosessen for et nytt felles sak- og arkivsystem. Målet er at dette skal kunne tas i bruk til det konstituerende møtet i nye Sandefjord kommune i oktober 2016. Alle de tre kommunene må avslutte sine arkiver per 31.12.2016, og disse arkivene skal oppbevares i henhold til arkivlovens bestemmelser. Arkivene skal også gjøre tilgjengelige og søkbare som historiske databaser både for innbyggere og ansatte.

En problemstilling som har dukket opp i arbeidet, er hvordan en arkiverer det som er arkivverdig i den nye kommunen før den er etablert. I begynnelsen ble dette lagret i Sandefjord sitt system, men når denne rapporten skrives, er en i ferd med å utvikle et eget system for dette for å sikre at alt arkivverdig blir ivaretatt.

3.6 Plan for gevinstrealisering av sammenslåingen

3.6.1 Sentrale spørsmål

I de fleste kommunesammenslåinger er det gjennomført utredninger som sier noe om hvilke effekter en sammenslåing kan gi. Utredningene sier gjerne noe om hvilke økonomiske rammebetingelser en ny sammenslått kommune vil få, og hvilke potensielle effektiviseringsgevinster som kan hentes ut. De sier også noe om hvilke utfordringer som kommunene står overfor i dag og framtida når det gjelder tjenester, samfunnsutvikling og demokrati, og hvilke potensielle muligheter og ulemper som kan ligge i etablering av en ny kommune. Hvordan man ønsker å realisere potensielle gevinster og eventuelt avdempe potensielle ulemper, er et spørsmål som er av politisk karakter, og som kommunene må ta stilling til. Dette kan konkretiseres nærmere gjennom planer for gevinstrealisering.

Disse planene kan være av både overordnet og mer detaljert karakter både knyttet til administrasjon, styring og ulike tjenestoområder. Intensjonsavtalene sier gjerne noe om dette på et mer overordnet nivå, og peker på områder som man ønsker å styrke og prioritere gjennom en kommunesammenslåing. Gevinstene kan realiseres på ulike måter – f.eks. i form av mer kostnadseffektiv drift, større fagmiljøer og bedre kvalitet på tjenestene. Gjennom en sammenslåing er det gjerne et mål å styrke innsatsen på områder som den enkelte kommune har utfordringer med på egen hånd,

og det vil være viktig å synliggjøre hvordan, og på hvilken måte, man ønsker å realisere disse gevinstene. Sentrale mål kan f.eks. knytte seg til kommunens rolle som samfunnsutvikler og tjenesteprodusent. At man har planer for hvordan man ønsker å realisere mulige gevinster, vil være viktig for å tydeliggjøre hvorfor man ønsker å slå seg sammen, men også for å kunne vurdere om sammenslåingen har bidratt til å nå ønskede mål i ettertid.

Som grunnlag for utforming av slike planer kan det være aktuelt å stille seg følgende spørsmål

- Hva er de viktigste utfordringene som kommunene står overfor i dag?
- Hva er sentrale mål med sammenslåingen?
- Hvordan ser man for seg at målene skal realiseres?
- I hvilken grad og på hvilken måte kan gevinstrealisering nedfelles i planer/avtaler for sammenslåingen, og hvem skal være ansvarlig for dette arbeidet?

3.6.2 Erfaringer og eksempler fra de gjennomførte sammenslåingene

I de frivillige sammenslåingene som er gjennomført, synes det i mindre grad å være utarbeidet spesifikke planer for gevinstrealisering. I forbindelse med utredningsarbeidet er det imidlertid foretatt beregninger av hva som vil være økonomiske rammevilkår for den nye kommunen, og hva som kan finnes av innsparingspotensial på lang sikt. Man har likevel hatt mer eller mindre tydelige mål om besparelser som følge av mer effektiv drift og fjerning av dublerende stillinger, f.eks. innen administrasjon. Man har også lagt konkrete planer for hvordan dette skal gjennomføres. Ellers har det vært forventninger om at gevinster skal tas ut gjennom større og mer effektive fagmiljø og høyere nivå på tjenestene. Inntrykket fra de frivillige sammenslåingene som er gjennomført, både i Re og i de etter følgende sammenslåingene, er at gevinstene ser ut til å være tatt ut gjennom forbedring av tjenestene på en mer kostnadseffektiv måte enn det den enkelte kommune kunne gjort på egen hånd.

I sammenslåingen mellom Harstad og Bjarkøy var øyforbindelsen den store gevinsten som motiverte til sammenslåingen. Halvparten av inndelingstilskuddet skulle brukes på egenfinansiering av fastlandsforbindelsen. Utover dette var det ikke så mange klare planer for gevinstrealisering. Det var noen utredninger i forprosjektet fra 2002, men dette var noe utdatert ti år senere. Det var likevel et mål om å redusere antall ansatte i administrasjonen tilbake til det nivået det var på i gamle Harstad gjennom naturlig avgang. I Harstad ble også noen stillinger holdt åpne til ansatte i Bjarkøy i tiden før sammenslåingen, istedenfor å ansette nye medarbeidere. Nye Harstad var nede i ønsket antall ansatte i administrasjonen et par år etter sammenslåingen. Utover dette har man erfart gevinster gjennom å få et større fagmiljø. Medarbeidere fra Bjarkøy kom inn med nye perspektiver og generalistkompetanse, mens ansatte i Harstad hadde mer spesialistkompetanse. Sammen har dette gitt muligheter for bedre kvalitet i tjenestene. Med en større kommune har man også unngått habilitetsutfordringer som man hadde tidligere, spesielt i Bjarkøy. Når øyforbindelsen er på plass skal kommunen se på muligheter for å effektivisere driften av tjenestene som følge av kortere og mer sammenhengende reisetid.

De økonomiske effektene av en sammenslåing vil som oftest innebære at den nye kommunen vil få noe høyere inntekter sammenlignet med summen av de inntekter kommunene hadde før sammenslåingen. Dette vil da gjelde de 15 årene kommunene mottar fullt inndelingstilskudd. Etter at dette

er trappet ned fra 15–20 år, må den nye kommunen tilpasse seg et inntektsnivå som er noe lavere. Inndelingstilskuddet bidrar slik sett til å kompensere for bortfall av inntekter og gjøre overgangen til ny kommune lettere. Man får også tid på seg til å hente ut effektiviseringsgevinster.

I Mosvik og Inderøy ble intensjonsplanen lagt til grunn for hvordan man skulle utarbeide budsjett og økonomiplan for den nye kommunen. Det var forventninger om at man skulle hente ut effektiviseringsgevinster, og budsjett og økonomiplan har slik sett også fungert som en plan for å realisere disse. Administrasjon og tjenester ble samlokalisert i Inderøy, med unntak av barneskole, barnehage og sykehjem med kjøkkendrift som man ønsket å videreføre i Mosvik. Kommunen hadde felles ungdomsskole fra før sammenslåing. Samorganiseringen bidro til både kvalitets- og effektiviseringsgevinster. Man forsøkte å planlegge for en drift som var tilpasset kommunens langsiktige utgiftsnivå, og det ble lagt vekt på å skaffe den nye kommunen et økonomisk handlingsrom. Samtidig forsøkte man å signalisere at forventningene til raske effektiviseringsgevinster ikke måtte være store. Kommunen fikk et inndelingstilskudd, og det ble laget en plan for hvordan man skulle bruke dette slik at overgangen ikke ble for stor. Man hentet relativt raskt ut en del innsparinger på administrasjon.

Ved en sammenslåing kan det som følge av stillingsgarantier være en viss overtallighet i bemanning i en overgangsperiode. Når det ble klart at Mosvik og Inderøy skulle slå seg sammen, var man bevisst på å ikke foreta nyansettelser dersom ansettelsesbehovet kunne løses gjennom kommunesammenslåingen, noe som bidro til å redusere utfordringene med overtallighet. Likevel hadde man også noe overskuddskapasitet i en overgangsperiode, og man brukte litt tid på hvordan man skulle utnytte denne i et utviklingsperspektiv. Man kjørte inn ressurser på utviklings- og omstillingsprosjekter som man ønsket å gjennomføre, f.eks. samfunnsutviklingsprosjektet Inderøy 2020, samt oppgaver knyttet til planrevisjon, kompetanse, forbedring av kvalitetssystemer og hjemmesider. Det ble også bygd ny barneskole i Mosvik, noe som hadde vært mer krevende for kommunen å gjennomføre uten en sammenslåing. Dette betegnes som motiverende og spennende oppgaver å jobbe med, samtidig som dette er innsatsområder som ikke binder kostnader til varig drift.

Vi ser også fra noen av de andre sammenslåingene at økonomiske ressurser som har blitt frigitt i forbindelse med sammenslåingene, har blitt brukt til utviklingsprosjekter og utbyggings- og infrastrukturtiltak som det har vært ønskelig å realisere.

3.6.3 Erfaringer fra den pågående SAS-prosessen

I forhandlingsutvalgets utredning er det satt flere mål ved sammenslåingen. Gjennom intervjuene har det kommet fram at en ønsker at nye Sandefjord skal være ledende på skole, næring og helse. Det blir også nevnt av flere at en ønsker å ta ut effektiviseringsgevinster på IKT.

På tidspunktet denne rapporten skrives, er det ikke laget noen konkret plan for gevinstrealisering. Men i forbindelse med budsjettbehandlingen i hver av de tre kommunene før årsskifte 2015 ble det også parallelt utarbeidet et skyggebudsjett for de tre kommunene samlet. Det var en nyttig øvelse for å bevisstgjøre fellesnemnda på hvordan de ulike kommunene styres i dag og hvordan prioriteringene er. Videre skal det legges fram en felles rammesak i juni 2016 som skal danne grunnlaget for budsjettarbeidet i den nye kommunen.

3.7 Informasjon til innbyggere

3.7.1 Sentrale spørsmål

Innbyggerne har behov for fortløpende informasjon om hva som skjer i prosessen, og hvordan den nye kommunen blir innrettet. Informasjon er også viktig for å skape felles interesse og engasjement for den nye kommunen. I den forbindelse er det ikke bare énveis informasjon som er viktig, men også at det gis muligheter for dialog og deltakelse i prosessen. Informasjon til innbyggerne kan gis via ulike kanaler, f.eks. gjennom egne nyhetsbrev (til alle eller tilpasset ulike målgrupper), lokalaviser, egne nettsider, sosiale medier og på ulike dialogmøter og folkemøter.

Som grunnlag for informasjonsarbeidet kan man ta utgangspunkt i følgende spørsmål:

- Hva slags informasjon vil det være behov for i ulike faser av prosessen?
- Hvordan kan det informeres på en best mulig måte, og hvilke informasjonstiltak vil det være behov for?
- Hva ønsker man å oppnå med ulike informasjonstiltak, og hvem er målgruppene?
- Hvordan skal informasjonsarbeidet organiseres, og hvem skal ha ansvar for ulike informasjonstiltak?
- Hvor mye ressurser trengs til dette arbeidet?

3.7.2 Erfaringer og eksempler fra de gjennomførte sammenslåingene

I forbindelse med de gjennomførte sammenslåingsprosessene har det blitt benyttet ulike informasjonstiltak, men tiltakene varierer både i type og omfang. Med unntak av Bodø/Skjerstad har det blitt etablert egne internettsider hvor aktuell informasjon om prosessen har blitt lagt ut. I alle områdene har man formidlet informasjon gjennom lokalaviser eller spesielle nyhetsblad. Her har vi også sett eksempler på spesielle tiltak rettet mot barn og unge.

I flere av sammenslåingsprosessene er det utarbeidet ulike former for informasjonsplaner. I Ølen og Vindafjord vedtok man 24.03.2004 en informasjonsstrategi for å orientere både politikere, ansatte og innbyggere om sammenslåingsprosessen. Denne strategien omfattet bl.a. formidling via nyhetsbrev til ansatte, etablering og formidling via egen internettside, kjøp av annonseplass i lokale og regionale aviser, folkemøter, pressekonferanser og deltakelse på konferanser/seminar.

I forbindelse med følgeevalueringen som ble gjennomført av sammenslåingen, var inntrykket at man informerte bra, men at oppfølgingen på enkelte områder kunne vært bedre. Bruk av nyhetsbrev til ansatte ble i varierende grad fulgt opp, og det kunne også blitt lagt vekt på mer løpende og mer detaljert informasjon via egen internettside og lokale media. I Vindafjord var det, spesielt i starten av prosessen, en del av de ansatte som følte behov for mer informasjon og at prosjektleder var mer synlig i kommunen. Prosjektleder var lokalisert i Ølen, som også er kommunesenteret i nye Vindafjord. Det var således naturlig at det var et større informasjonsbehov i Vindafjord i og med at den fysiske avstanden til prosjektleder var større. Fra de ansatte er det pekt på at det også

er behov for å informere om at «det ikke er noe å informere om» for å unngå utrygghet og spekulasjoner. Det er naturlig at informasjonsbehovet er størst i de kommunene som ikke får kommunesenteret, og som har størst avstand til prosjektledelsen. Dette er også erfaringen fra andre sammenslåinger, den siste mellom Harstad og Bjarkøy.

I Aure og Tustna var det nedsatt en egen gruppe for informasjon og sosialisering. Denne gruppen hadde ansvar for å planlegge og gjennomføre ulike informasjons- og sosialiseringstiltak. For 2005 lagde denne gruppen en plan for gjennomføring av tiltak som vist i Figur 15. Det ble etablert egne nettsider hvor det jevnlig ble lagt ut informasjon om sammenslåingsprosessen. Sidene var informative og gav god oversikt over hva som ble gjort og planer for videre arbeid. Egne nyhetsbrev gav en fin sammenstilling av status og framdrift i prosessen. Det ble også utarbeidet egne nyhetsbrev som ble spesielt tilpasset barn og unge. På nettsidene var det videre muligheter for å stille spørsmål direkte til prosjektledelsen. Nettsidene ble imidlertid ikke åpnet før 4. mars 2005, dvs. i overkant av 7 måneder etter at sammenslåingsprosessen startet opp.

Informasjonshåndteringen og tilgangen på informasjon i den første fasen av prosessen var derfor mangelfull og ble således gjenstand for kritikk fra ulike hold, både fra ansatte og andre som ønsket tilgang til informasjon, f.eks. lokale media.

Tiltak	Mars	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sept	Okt	Nov	Des
Nyhetsbrev ansatte/folkevalgte	x	x		x		x		x		x
Nyhetsbrev barn og unge	x		x				x		x	
Annonser lokalaviser	x		x			x			x	
Informasjon nettsiden	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Folkemøter		x						x		
Ansattmøter -kan bli flere i høst - etter behov			x					x		
Sosiale samlinger ansatte				x						x
Samling for nytt kommunestyre									x	

Figur 15 Planlagte informasjons- og sosialiseringstiltak for 2005. Sammenslåingsprosessen mellom Aure og Tustna.

I noen av de første frivillige sammenslåingsprosessene er det klart at informasjonsbehovet i utgangspunktet var undervurdert, og at dette også er noe som det er sentralt å ha fokus på i oppstarten av en sammenslåingsprosess.

I Mosvik og Inderøy vedtok fellesnemda en informasjonsplan i en tidlig fase av prosessen (22.9.2010) (jf. Figur 16). Her ble hovedansvaret for informasjonen tillagt fellesnemda, og prosjektleder hadde ansvar for at informasjonsarbeidet ble utøvd i henhold til planen. Informasjonsplanen gir en grovmasket oversikt over målgrupper, hvordan informasjonen skal formidles, hvem som er ansvarlig, og tidspunkt for når informasjonen skal gis. En egen hjemmeside ble etablert for å legge ut fortløpende informasjon rettet mot alle målgrupper. Det ble også gjennomført mer uformelle møter i ulike fora, og man la vekt på å være tilgjengelig for publikum. I Mosvik hadde man også et eget nyhetsblad som het Mosvik-orientering hvor det ble gitt jevnlig informasjon.

Ellers er det enkelte som i ettertid peker på at dersom den samme prosessen skulle vært gjennomført i dag, ville det vært mer fokus på bruk av sosiale media.

Målgruppe	Hvordan	Ansv.	Aug	Sep	Okt	Nov	Des	Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Des
Innbyggerne	Informasjon i Inderøyningen og MO	PL			x		x		x		x		x			x		x	x
Politikere	Møter Fellenemnda, kommunestyrene	PL/Ordf	x	x	x	x			x	x	x	x	x			x	x	x	x
Ledergruppen	Felles ledersamlinger	PM	x			x			x			x			x				
Ansatte	Allmannamøter	PM					x										x		
Tillitsvalgte	Informasjon i Forum HTV	PM		x		x			x			x			x				
Samarb. parter	Møter med partene	LF/PL			x	x	x	x	x	x									
Presse	Personlig kontakt event. pressem.	LF			x						x						x	x	x

PL: Prosjektleder PM: Prosjektmedarbeider Ordf.: Ordførerne i Mosvik og Inderøy LF: Leder Fellesnemnda

Figur 16 Informasjonsplan i forbindelse med gjennomføring av sammenslåingsprosessen mellom Mosvik og Inderøy.

Når det gjelder innbyggerne, er det viktig å være bevisst på at informasjon ikke nødvendigvis kun omfatter enveis informasjon, men også at det legges til rette for dialog. Det har i den forbindelse blitt arrangert folkemøter hvor innbyggerne har fått anledning til å stille spørsmål og komme med ønsker til den nye kommunen.

I Ølen/Vindafjord ble det f.eks. arrangert to runder med folkemøter i alle bygder i forbindelse med sammenslåingsprosessen. I forkant av det første møtet ble det også gjennomført en spørreundersøkelse blant innbyggerne for å kartlegge hva som ble opplevd som bra, og hva som kunne vært bedre. Formålet var å trekke med og komme i dialog med innbyggerne i forbindelse med arbeidet med utformingen av kommunen. I Kristiansund og Frei ble også et godt og systematisk informasjonsarbeid, både internt i kommunen og til innbyggerne, trukket fram som en viktig suksessfaktor for en vellykket sammenslåingsprosess. Her ble også innbyggerne trukket med i visjonsprosess som omtales nærmere i kap. 3.8.

Fra sammenslåingen mellom Harstad og Bjarkøy er det en erfaring at når en liten og en stor kommune slår seg sammen, kan det være en stor ubalanse i interesse og informasjonsbehov, både fra ansatte og innbyggere. Selve sammenslåingsprosessen i Harstad og Bjarkøy skjedde på under ett år, og man hadde ingen tydelig informasjonsplan. Det ble arrangert folkemøter i Bjarkøy, men det var mange som følte at de fikk for lite informasjon. Man hadde f.eks. ingen felles informasjonsportal med løpende oppdateringer, noe som ville vært en klar fordel.

Erfaringene understreker at det er viktig å ikke undervurdere informasjonsbehovet i en kommunesammenslåingsprosess. Det er et stort antall aktører som etterspør ulike typer informasjon, og uten at man har en informasjonsplan og opplegg for informasjonshåndtering tidlig på plass, er det noe som gjør at hele sammenslåingsprosessen kan bli skadelidende. Misnøye og uro som følge av manglende informasjon kan også påvirke mulighetene for å realisere gevinster som følge av en sammenslåing.

3.7.3 Erfaringer fra den pågående SAS-prosessen

Her var det mest informasjon ut mot innbyggerne i fasen fra forhandlingsutvalget var ferdig, og fram til vedtak om sammenslåing. Da ble det sendt ut en brosjyre til alle husstander, gjennomført

folkemøter og til slutt innbyggerhøringer i alle de tre kommunene. Fram til der sammenslåingsprosessen er nå, så har hovedfokuset vært på informasjon til de ansatte.

Det er utarbeidet en egen informasjonsstrategi som ble vedtatt i fellesnemnda høsten 2015. Informasjonsarbeidet er organisert med en egen informasjonsgruppe bestående av 5 personer. Lederen er frikjøpt i 50 prosent stilling fra Sandefjord kommune, og jobber tett med prosjektlederen i SAS-prosessen. Leder for informasjon deltar også på prosjektledermøtene, slik at en sikrer at informasjon kommer ut.

Kommunikasjonsstrategien fokuserer på 4 hovedbudskap:

1. Den nye kommunen skal sikre **alle** innbyggere gode **tjenester der de bor**
2. De beste tjenestene får vi ved å hente og **utnytte det beste** fra hver kommune
3. Sammen blir Stokke, Andebu og Sandefjord en **ressurssterk og godt rustet** kommune
4. 1. januar 2017 etableres Sandefjord kommune. Et velkjent navn – men en helt **ny kommune**

I informasjonsstrategien er det valgt følgende virkemidler for å sette strategien ut i livet:

- Felles nettportal. På nettsidene til nye Sandefjord kommune kan man blant annet lese alle sakspapirer til møtene i fellesnemnda og partssammensatt utvalg.
- Bruk av sosiale medier. Det er blant annet opprette en facebookgruppe for «ansatte i nye Sandefjord» hvor det jevnlig oppdateres med informasjon om prosessen. Det er også etablert en gruppe «Bli kjent i nye Sandefjord», hvor innbyggerne blant annet oppfordres til å legge ut bilder fra ulike deler av kommunen.
- Utsendelser. Det utarbeides jevnlig et nyhetsbrev til de ansatte. Dette sendes ut på e-post, men henges også opp på oppslagstavler, på pauserom, spiserom også videre.
- Betalt markedsføring
- Arrangementer

3.8 Bygging av felles kultur og identitet

En viktig del av en kommunesammenslåing vil være å bygge felles kultur og identitet på tvers av kommunegrensene. For å realisere gevinster av en sammenslåing er det viktig å føle at man er en del av et fellesskap som man ønsker å utvikle sammen. Det vil være behov for kulturbygging på ulike områder og nivåer, både i den kommunale organisasjonen og blant innbyggerne.

Bygging av felles kultur og identitet har slik sett sammenheng med hvordan sammenslåingsprosessen generelt sett er lagt opp, for eksempel når det gjelder organisering, medvirkning og informasjon.

Som grunnlag for å bygge felles kultur og identitet, kan det være aktuelt å ta utgangspunkt i følgende spørsmål:

- Hva er de viktigste forskjellene og likhetene når gjelder kultur og identitet mellom kommunene i dag?

- Hvordan kan kultur- og identitetsforskjeller påvirke sammenslåingsprosessen?
- Hvordan kan man bygge fellesskap mellom kommunene, og hvilke tiltak og planer vil det være behov for?
- Hvordan kan man legge opp sammenslåingsprosessen som helhet slik at man ivaretar behovet for å styrke felles kultur og identitet?

3.8.1 Erfaringer og eksempler fra de gjennomførte sammenslåingene

Bygging av felles kultur og identitet er et sentralt tema i forbindelse med en sammenslåingsprosess og henger ofte sammen med ulike sider av hvordan prosessen er lagt opp og organisert. Flere av informasjons- og dialogtiltakene som er omtalt under informasjonstiltakene, er også viktig for å styrke og bygge felles kultur og identitet. I noen av prosessene er også informasjon, kulturbygging og sosiale tiltak knyttet til en og samme arbeidsgruppe.

En kommunesammenslåing innebærer at ulike kulturer og tradisjoner skal smeltes sammen. At man klarer å bygge kultur og fellesskap på tvers av gamle grenser, er en viktig forutsetning for å hente ut potensielle gevinster ved en sammenslåing. For å lykkes med dette har vi sett at sosiale tilstøtninger og arrangementer på tvers av kommunegrensene kan spille en viktig rolle. Eksempel på slike tiltak kan være fellesturer for ansatte, felles julebord og andre sosiale og kulturelle tilstøtninger underveis i prosessen både for ansatte og innbyggere. Vi ser at noen prosesser har hatt større fokus på dette enn andre, noe som også til en viss grad har sammenheng med hva slags tid og ressurser man har hatt til rådighet.

I en analyse av fusjonsprosessen mellom Våle og Ramnes ble det pekt på ulike styringsidealer som kan være viktige for slike sammenslåingsprosesser (Henningsen 2002). Disse er:

- Effektivitetsidealet
- Idealet om demokratisk deltakelse
- Idealet om fellesskapsdannelse

Effektivitetsidealet er et mål om å gjennomføre planleggings- og organiseringsoppgavene innenfor angitte rammer både i forhold til tid og økonomi. Dette er noe som stiller krav til planmessighet i gjennomføringen av prosessen, velfungerende beslutningsprosedyrer og økonomisk kontroll.

Idealet om *demokratisk deltakelse* stiller krav til at aktørgruppene i organisasjonene innlemmes i beslutningsprosesser, til at interessekonflikter mellom de ulike aktørene anerkjennes, og til at aktørene gis informasjon som gjør det mulig for dem å opptre på et uavhengig grunnlag.

Idealet *fellesskapsdannelse* er et ideal som stiller krav til at man utvikler samhandlingsformer, aktiviteter og symboler som virker sosialt og kulturelt sammenføyende på tvers av aktørgrupper og de gamle organisasjonsgrensene, og som dermed kan bidra til å skape entusiasme og «lagånd» i forbindelse med selve sammenslåingsprosessen og for den nye kommunen.

Henningsen (2002) viser videre til at balansegangen mellom de ulike styringsalternativene kan imidlertid være krevende. Ved riktig vektlegging av de ulike alternativene kan de gjensidig støtte opp under hverandre, men skjev vektlegging kan også bidra til at idealene undergraver hverandre.

Dette kan skje ved at sterk vektlegging av effektivitet går på bekostning av demokratisk deltakelse, fellesskapsfølelse og identifikasjon med prosessen. Vektlegging av det motsatte kan videre bidra til langvarige og tungroddede beslutningsprosesser, noe går ut over effektiviteten og framdriften i arbeidet.

Prosessene i Bodø og Skjerstad, Aure og Tustna og Harstad og Bjarkøy gikk relativt raskt unna, og aspektene knyttet til demokratisk deltakelse og fellesskapsdannelse synes å ha blitt noe nedprioritert av den grunn. I Våle og Ramnes, Ølen og Vindafjord og Kristiansund og Frei hadde man hatt bedre tid i gjennomføringen og hadde større fokus på felleskap og medvirkning. Harstad og Bjarkøy markerte sammenslåingen med den utsolgte festforestillingen «Det byr vi på» i kulturhuset i Harstad 5. januar 2013. Arrangementet hadde aktører både fra Harstad og Bjarkøy. Det var satt opp egen båt til Bjarkøy for å sikre at bjarkøyværingene også kunne delta.



Figur 17 Illustrasjon fra festforestillingen "Det byr vi på" som markerte sammenslåingen mellom Harstad og Bjarkøy. Kilde: Hjemmesiden til Harstad kommune.

I Kristiansund/Frei ble det tidlig i prosessen arbeidet med å utarbeide en visjon for den nye kommunen. Med utgangspunkt i forutgående prosesser ble grunnverdiene og visjonene vedtatt i to store folkemøter ledet av Ingebrigt Steen Jensen. Grunnverdiene man ble enige om, var Samhandling, Nyskaping, Optimisme, Raushet (SNOR-verdiene). Visjonen ble: «Kristiansund. I medvind uansett vær». Disse grunnverdiene og visjonene er videre utdypet og innarbeidet i kommuneplaner og virksomhetsplaner, og brukes aktivt i forbindelse med profilering og formidling. Årsmeldingene har f.eks. fokus på hvordan visjonene og grunnverdiene følges opp. I disse kommunene ble det pekt på at grundige og brede prosesser bidro til å skape trygghet, eierskap og positive holdninger til sammenslåingen.

I Våle og Ramnes ble det gjennom hele prosessen satset bevisst på sosiale trivselstiltak og kultur - først og fremst for de ansatte, men delvis også for innbyggerne. Som ledd i dette ble det som nevnt bl.a. arrangert kulturuker med «kulturslepp», rebusløp, ansattrevy som også var åpen for innbyggerne, og flere personalfester. Dette var et bevisst "grep" - eller en strategi - for å legge til rette for at flere ansatte skulle bli kjent med hverandre og at flere innbyggere skulle bli bedre kjent med den nye kommunen. Dessuten bidro trivselstiltakene til at det til en viss grad ble lettere å takle sammenslåingsprosjektets store arbeidspress. Lignende opplegg ble lagt til grunn i sammenslåingen mellom Mosvik og Inderøy. Her ble det også vist til at mye av arbeidet i arbeidsgrupper forgikk etter ordinær arbeidstid. Disse møtene ble alltid startet med en felles middag, og erfaringen var at dette var en nyttig investering for skape en positiv holdning og engasjement til å gjennomføre et krevende arbeid.

Sammenslåingen mellom Movik og Inderøy var dessuten også en prosess som ble foretatt relativt raskt, men hvor tiltak knyttet til bygging av felles kultur og identitet samtidig trekkes fram som en suksessfaktor knyttet til prosessen. En plan for kulturbygning ble vedtatt av fellesnemnda 17.11.2010. Denne er vist nedenfor.

Tabell 10 Plan for ekstern kulturbygging – bygging av samhold og identitet. Mosvik og Inderøy.

Plan for ekstern kulturbygging – bygging av samhold og identitet

Vedtatt i fellesnemnda 17.11.10

Bakgrunn og avgrensning

Bygging av felles identitet og samhold når to kommuner slår seg sammen, er en utfordrende oppgave. Dette gjelder både eksternt mot innbyggerne og internt i forhold til ansatte. Denne planen skal ivareta kulturbygging eksternt. Prosjektleder/rådmannen i ny kommune har ansvaret for den interne kulturbyggingen.

Målsettinger

Nye Inderøy kommune skal være en kulturkommune. Gjennom ulike typer virkemidler ønsker vi å bidra til at varierte kulturtilbud og arrangement kan aktivisere mennesker i alle aldre og med ulike forutsetninger. Dette for å gi innbyggerne en opplevelse av det gode fellesskap og samhold, som innbyggerne i de to kommunene alltid har stått for. Gjennom ulike aktiviteter på kulturområdet ønsker vi å bidra til ny skaperglede og mellommenneskelig kontakt slik at nykommunens befolkning opplever Nye Inderøy som en god kommune å bo og leve i.

Målgrupper

Planen skal søke å nå følgende målgrupper:

- Kommunale enheter (skoler og barnehager, kulturskolen, ungdomsråd, eldreråd, rådet for funksjonshemmede, etc.)
- Folkevalgte
- Frivillige lag og organisasjoner – etablerte kulturinstitusjoner - kirken
- Næringslivet
- Innbyggerne

Tiltak - markedsføring

Kommunale enheter:

- Oppfordre til å bruke sammenslåingen i undervisning i skolen, markeringer/besøk i barnehager, underholdningsbidrag fra kulturskolen, felles møter og arrangement i ulike råd og utvalg.

Folkevalgte:

- Bli kjent i begge kommuner både geografisk og gjennom besøk på kommunale enheter og besøk hos næringslivet.
- Oppfordre folkevalgte om å bruke valgkampen til positiv informasjon og markedsføring av ny kommune.
- Frivillige lag og organisasjoner/etablerte kulturinstitusjoner/kirken:
- Oppfordre til felles arrangement (utvikle eksisterende og etablere nye). Stimulering med økonomisk støtte til markedsføring og gjennomføring.

Næringslivet:

- Oppfordre til å markedsføre den nye kommunen - stimulering med økonomisk støtte.

Innbyggerne:

- Bli kjent i nye Inderøy (guidet bussturer med kjentmann/kjent person, quiz med nye Inderøy som tema, historielaget)
- Nye Inderøy: ny sang - ny kommuneblomst
- Markedsføring: bruk av hjemmeside – «tidsur» på brua – bruk av media
- Markeringer: nytt adm.bygg - folkefest/markedsfakkeltog/fyrverkeri 31.12.2011- lyssetting av Skarnsundbrua - nyttårskonsert

Organisering og ansvar:

- Overordnet politisk styring: Fellesnemnda
- Praktisk gjennomføring: Prosjektgruppe kulturbygging
- Medlemmer i prosjektgruppe: Kulturansatte/ressurspersoner fra begge kommuner. Prosjektleder sammenslåing oppnevner medlemmer/leder av prosjektgruppen.

Mandat prosjektgruppe:

- Drive markedsføring og påvirkning i forhold til målgrupper
- Gjennomføre tiltak for sikre at målsettinger i prosjektet nås
- Være ansvarlig for gjennomføring av markeringer i forbindelse med sammenslåingen

Rammebudsjett

- Økonomisk støtte til lag- og foreninger og næringsliv: kr. 300.000

- Tiltak/markeringer: kr. 600.000
- Administrativ ressurs: ca. 30% stilling kr. 200.000

Rammebudsjettet ble justert flere ganger og var pr. 03.10.11 på kr. 1.530.000.

«Plan for ekstern kulturbygging – bygging av samhold og identitet» ble utarbeidet av en politisk arbeidsgruppe. Planen var rettet mot innbyggere, lag og organisasjoner og næringslivet i begge kommuner, med ønske om å gjennomføre felles arrangement for å styrke samholdet i den nye kommunen. Videre planlegging og gjennomføring av tiltak og markeringer ble utført av en egen administrativ prosjektgruppe. Som en del av oppfølgingen av planen ble frivillige lag og organisasjoner oppfordret til felles arrangement (utvikle eksisterende og etablere nye). Det ble utviklet egne retningslinjer og søknadskjema til å søke om støtte til slike arrangement. De som ble definert som aktuelle mottakere av støtte, var næringsvirksomheter, lag, organisasjoner, institusjoner, grupper og enkeltpersoner som arbeider helt eller delvis innenfor nye Inderøy.

Det skulle gis tilskudd til tiltak som bidrar til et variert kulturtilbud og arrangement som aktiviserer mennesker i alle aldre og med ulike forutsetninger. Dette skulle gi innbyggerne en opplevelse av godt fellesskap og samhold. Øvrige vilkår for å få støtte var som følger:

«Tiltakene skal bidra til aktiviteter på kultur og næringsområde som bidrar til ny skaperglede og mellommenneskelig kontakt slik at befolkningen opplever Nye Inderøy som en god kommune å bo og leve i.

Tilskudd kan også gis til å markedsføre den nye kommunen. Tiltakene skal stimulere eksisterende og nye tiltak og bør fortrinnsvis gjennomføres i 2011. Fellessøknad med samarbeidspartnere i begge kommuner blir prioritert.»

Det ble satt av en god del penger til dette som ble gitt til mange ulike lag og organisasjoner. Et viktig kriterium var at det skulle være fellesarrangement med deltakere på tvers av kommunegrensene. Oppslutningen til dette tiltaket var så stor, at det ble bevilget mer penger enn det som opprinnelig var satt av. I utgangspunktet var det satt av 350 000 kr, men beløpet ble økt til 5-600 000 kr. Det var 33 søknader som ble innvilget støtte. Mange fellestiltak og arrangement ble gjennomført, og erfaringen var at dette var nyttig for å bli kjent med hverandre og øke samhandlingen mellom innbyggerne på tvers av kommunegrensene og mange fellestiltak og arrangement ble gjennomført. I forbindelse med selve sammenslåingen ble det lagt opp til en bryllupsfeiring med seks fellesarrangementer i perioden 19. desember 2011 til 7. januar 2012. Invitasjonen til denne brølløpsfeiringen er vist i Tabell 11.

Erfaringene tilsier klart at bruk av tid og ressurser til å bygge kultur og felleskap på tvers av gamle grenser kan være vel anvendte ressurser. Uten felleskap og engasjement vil det være vanskeligere å bygge en ny kommune, og dermed også mer krevende å hente ut potensielle gevinster.

Tabell 11 Invitasjon og program for «brølløpsfeiring» mellom Mosvik og Inderøy.

Invitasjon til Brølløpsfeiring

Mandag 19. desember kl 1800:

«Frieriet» – fakkellop og lysdans

Brølløpet – fakkellop – fra Kjerringvika til Vangshylla.
Vangshylla kl 1900: Åpning av Lysprosjektet som markerer
kommunesammenslåingen, iscenesatt av kunstneren Viel Bjerkeset
Andersen – en forsmak på kunstprosjektet "Arena Skamsundbrua"

Nyttårsaften 31. desember kl 2330:

Brølløp på Vangshylla

Seremoni med 3 ordførere og overrekkelse av ordførerkjede –
Mosvik trekspillklubb spiller – Fyrverkeri fra Skamsundbrua –
Kopp med Inderøysodd til alle på kaikanten.

Nyttårsdag 1. januar kl 1100:

Brølløpsgudstjeneste på Bruplassen

ved vestsida av Skamsundbrua – Messingorkester og kor –
Deltakelse fra alle sokn i den nye kommunen.

Nyttårsdag 1. januar kl 1630:

Brølløpsforestilling i Sakshaug kirke

Forestilling med musikk, dans og opplesning med kjente aktører
under ledelse av skuespiller Ingunn Beate Øyen.
Inngang: Kr 100,- (kontant). Billettsalg fra 3. desember på
Shell Inderøy Billetsenter og ved inngangen.
Fakkeltog til Straumen. Fakler deles ut ved kirka.

Nyttårsdag 1. januar kl 1837:

Fyrverkeri fra Straumbua

Stort fyrverkeri fra Straumbua lyser opp Innherred.

Lørdag 7. januar:

Brølløpsfest i Inderøy Kulturhus

Aktiviteter – underholdning – utstilling – mat – dans

1300: Idretts- og kulturaktiviteter for barna, til kl 1500.

1930: Forestilling med taler og kulturinnslag fra alle grendene i
kommunen – Utdeling av kulturminneprisen –
En presentasjon av Lydprosjektet for kunstprosjektet
"Arena Skamsundbrua" ved Øyvind Brandtsegg.

2130: Enkel matservering. Salg av øl og vin.

2200: Musikk og dans til «MegaByte» og «Vegas» til kl 0100.

GRATIS adgangskort (maks 4 pr stk) til forestilling og mat hentes i
Inderøy Kulturhus fra mandag 5. desember.



Inderøy kommune
– best i lag

3.8.2 Erfaringer fra den pågående SAS-prosessen.

I SAS-prosessen er det så langt gjennomført bli-kjent-møter på tvers av kommunegrensene mellom kommunal/etatsledere, seksjonsledere og tillitsvalgte. Målet har vært å lære og høre om hverandres virksomheter. Det er også gjennomført felles studieturer hvor deltakerne har fått høre om organisering, budsjett, årsverk og aktiviteter. Det har også vært fokus på spesielle utfordringer den enkelte kommune har, og hvilke kvaliteter fra egen virksomhet man spesielt kan tenke seg å bringe inn i den nye kommunen. I de gjennomførte sammenslåingene har vi også sett at slike aktiviteter har vært viktige for å bygge felles kultur på tvers av kommunegrensene, og for å føle at man er med på å bygge og utvikle noe nytt og bedre sammen.

For å bygge felleskap blant innbyggerne har Sandefjord, Andebu og Stokke invitert skoler, foreninger og innbyggere generelt til å tegne eller fortelle hvordan de synes det nye kommunevåpenet skal se ut. Kommunene er opptatt av at det nye kommunevåpenet skal representere noe som er felles for de tre gamle kommunene, og kommunevåpenkomiteen presiserer at en kommune er ingenting uten innbyggerne, og ønsker derfor at innbyggerne kan være med og bestemme hvilket symbol som skal representerer dem. Det har kommet inn nesten 400 forslag som grunnlag for komiteens arbeid, noe som vitner om relativt stort engasjement. I sammenslåingen mellom Våle og Ramnes ble en tilsvarende prosess gjennomført som grunnlag for valg av kommunevåpen. Også her ble dette karakterisert som et tiltak som skapte interesse og engasjement.

Temakomiteen som jobber med å bli kjent på tvers av Sandefjord har satt i gang og planlegger flere tiltak for å bygge felles kultur og identitet. Komiteen har blant annet opprettet en facebook-side hvor innbyggerne legger ut bilder fra ulike steder i kommunen. I tillegg er det planlagt arrangement som felles skirenn, kunstutstilling og samarbeid om utstilling fra historielagene. Temakomiteen planlegger også blant annet nyttårsarrangement for å markere at den nye kommunen blir etablert, nyttårskonsert og et større arrangement våren 2017 hvor kulturliv, frivillige organisasjoner, handelsstand osv. deltar.

4. Sammenfattende vurderinger og anbefalinger

4.1 Bakgrunn og formål med sammenslåingene

I denne rapporten har vi forsøkt å summere opp erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger samt én pågående sammenslåingsprosess. Disse omfatter:

- Våle og Ramnes (Re 2002)
- Bodø og Skjerstad (Bodø 2005)
- Ølen og Vindafjord (Vindafjord 2006)
- Aure og Tustna (Aure 2006)
- Kristiansund og Frei (Kristiansund 2008)
- Mosvik og Inderøy (Inderøy 2012)
- Harstad og Bjarkøy (Harstad 2013)
- Sandefjord, Andebu og Stokke (Sandefjord 2017)

Utfordringene og motivene har vært noe forskjellig for de ulike kommunene som har blitt sammenslått. Sammenslåingen av Våle og Ramnes til Re kommune 1.1.2002 var gjenstand for spesiell interesse fordi den var den første frivillige sammenslåingen som ble gjennomført etter at frivillighetslinja ble innført i 1995. Våle og Ramnes var begge uten større befolkningssentra, hadde relativt lik næringsstruktur og var nokså jevnbyrdige med hensyn til areal og innbyggertall. Sammenslåingen hadde bakgrunn i et ønske om å stå sterkere i konkurransen mot byområdene og styrke kommunenes forutsetninger for å sikre innbyggerne gode tjenester og driver god samfunnsutvikling. Viktige målsettinger som ble lagt til grunn for sammenslåingen, dreide seg om å frigjøre ressurser for å sikre et bedre tjenestetilbud, legge til rette for en mer samordnet og miljøvennlig areal- og transportplanlegging, styrke næringslivet og sikre utvikling av kommunene som en trygg og attraktiv arbeidsplass. De to kommunene hadde hatt en lang tradisjon for interkommunalt samarbeid på flere områder. Økende samarbeidsbehov var også en viktig motivasjon for kommunesammenslåing.

Når det gjelder sammenslåingen mellom Bodø og Skjerstad, ble den gjennomført etter initiativ fra Skjerstad kommune. Skjerstad var en liten kommune med litt over 1000 innbyggere. Med utgangspunkt i negativ befolkningsutvikling og en stadig vanskeligere kommuneøkonomi, var den viktigste målsettingen for initiativet å sikre det kommunale tjenestetilbudet for befolkningen i Skjerstad. Videre lå det også målsettinger om å få til en mer aktiv bygde- og næringsutvikling enn det Skjerstad kunne klare på egen hånd. Gjennom å bli en del av en større kommune, var det håp om at dette kunne gi tilgang til en sterkere «slagkraft» og større økonomisk forutsigbarhet. Det var i den forbindelse også bevissthet om at dette ville være avhengig av Bodø kommunes vilje til å ivareta Skjerstadsamfunnets interesser i årene etter en eventuell sammenslåing.

Ølen og Vindafjord var to kommuner som var omtrent like store med samlet antall innbyggere på litt over 8000. Kommunene hadde stor interaksjon på tvers av kommunegrensene. Her var det

viktigste målet med kommunesammenslåingen å bli en større og mer livskraftig kommune på indre Haugalandet. Man ønsket også å sikre og utvikle de kommunale tjenestene, og skape et grunnlag for bedre koordinering og samordning på ulike områder.

For Aure og Tustna var bygging av Imarsundforbindelsen viktig som grunnlag for å snu negative utviklingstendenser over lengre tid og skape et bedre grunnlag for næringsliv og bosetting, og sammenslåingen ble nærmest brukt som et virkemiddel for å få finansiert brua. Gjennom å bli en større kommune var det også en målsetting å bidra til å sikre det kommunale tjenestetilbudet og samordne og styrke innsatsen på ulike kommunale ansvarsområder.

Sammenslåingen mellom Kristiansund og Frei var spesielt motivert ut fra at kommunene fungerte som et felles bo- og arbeidsmarked som ble delt av en kommunegrense. For Kristiansund var det et stort problem at man manglet ledige arealer for utvidelse av nærings- og boligområdene. En stor andel av befolkningen på Frei jobbet i Kristiansund. Målsettingen for sammenslåingen var således å kunne ta mer helhetlige og langsiktige grep i forhold til framtidig utvikling av Kristiansund som regionsenter.

Det var Mosvik kommune som tok initiativ til samarbeid og mulig kommunesammenslåing med Inderøy høsten 2009. Viktige årsaker bak dette initiativet finner vi i negativ befolkningsutvikling, svak kommuneøkonomi og små og sårbare fagmiljøer. Mosvik hadde også et omfattende interkommunalt samarbeid som de følte at de hadde liten innvirkning på. Viktige målsettinger med sammenslåingen var å etablere en livskraftig og attraktiv kommune, styrke fagmiljøene, bli mindre sårbare, unngå inhabilitet og sikre og videreutvikle kvalitet i tjenestene til innbyggerne.

Bjarkøy var en liten kommune hvor man med etablering av bru- og tunellforbindelse (Bjarkøyforbindelsen) hadde målsettinger om å løse utfordringer knyttet til at Bjarkøy hadde en krevende situasjon med sviktende inntektsgrunnlag, fraflytting og kompetanse-, rekrutterings- og habiliteitsutfordringer. Man hadde også mål om å kunne utnytte Bjarkøys naturressurser på en bedre måte. På samme måte som for Aure og Tustna ble det sagt ja til sammenslåing under forutsetninger om etablering av bruforbindelse. Når det gjelder størrelsesforholdet mellom kommunene, kan dette sammenlignes med sammenslåingen av Bodø og Skjerstad.

Sammenslåing av Sandefjord, Andebu og Stokke til nye Sandefjord kommune er den eneste av sammenslåingene i denne rapporten som er midt i prosessen, og den første sammenslåingen etter at arbeidet med den pågående kommunereformen startet. Den er også den eneste som omfatter flere enn to kommuner. Per 01.01.2015 hadde Sandefjord 45 281 innbyggere, Stokke 11 506 innbyggere og i Andebu bodde det 5 860 innbyggere. De tre kommunene hadde litt ulike motiver for gå inn i sammenslåingen. Sandefjord er en kommune i vekst og vil få utfordringer framover dersom en skal beholde grøntstrukturen og ta hensyn til jordvern. Stokke og Sandefjord eier også områdene rundt Torp flyplass, noe som er et av områdene en ny kommune vil utvikle ytterligere. For Andebu var det viktig å sikre godt tjenestetilbud til innbyggerne også i framtiden, blant annet ved å bygge større fagmiljøer på spesialiserte tjenester. For både Stokke og Andebu var det også viktig i forhandlingsprosessen å sikre at tjenester skal ligge der innbyggerne bor. Også for Stokke opplevdes det som en hadde smådriftsulempen på enkelte områder selv om kommunen er relativt stor. For eksempel næringsutvikling og personalarbeid. Det er mange mål for sammenslåingen, men det mest sentrale er at kommunen skal bli et av landets ledende på blant annet næringsutvikling, oppvekst og helse.

Samlet sett ser vi at motivene for kommunesammenslåing er en blanding av motiver knyttet til å styrke kommunenes rolle som tjenesteprodusent og samfunnsutvikler. De minste kommunene ønsker sterkere utviklingskraft og bedre tilgang på kapasitet og kompetanse, mens de største kommunene i større grad har fokus på å få en kommune der kommunegrensene ikke er til hinder for en miljøvennlig og funksjonell utvikling som regionsenter. I noen sammenslåinger er kunsten da å kombinere ulike mål og behov som grunnlag for å fremme en helhetlig utvikling, noe som Sandefjord, Andebu og Stokke kan være et eksempel på. Ellers vil det være slik at der en liten kommune slår seg sammen med en stor regionsenterkommune, så er det klart at regionsenterkommunen har et spesielt ansvar for å tenke helhetlig utvikling av den nye kommunen. Sammenslåingen mellom Bodø og Skjerstad kan tjene som eksempel på det. Selv om arealknapphet ikke var noe argument for å slå seg samme med Skjerstad, var likevel Bodø tydelig på at dersom Bodø skal utvikle seg som et regionsenter, så er kommunen avhengig av et levende og aktivt omland.

4.2 Erfaringer med sammenslåingsprosessene

Siden sammenslåingen av Våle og Ramnes til Re kommune 1.1.2002, var den første frivillige sammenslåingen, er den relativt godt evaluert og dokumentert. Prosessen blir samlet sett karakterisert som god. Det som framheves som suksessfaktorer, er at prosessen var frivillig, og at prosessen var ledet, planlagt og gjennomført lokalt. Det var bred medvirkning fra politikere, ansatte og tillitsvalgte. Videre blir det framhevet at man la vekt på å få til åpne og reelle prosesser og likeverdig deltakelse fra kommunene. Andre faktorer som blir trukket fram, er at man hadde klare planer og tidsfrister, men med rom for å justere underveis. Man hadde jobbgaranti og en klar og tydelig personalpolitikk og fokus på korrekt og rask informasjon til innbyggere og ansatte. Gjennom hele prosessen ble det satset bevisst på sosiale trivselstiltak og kultur – spesielt for de ansatte, men også for innbyggerne. Mange av suksessfaktorene som er trukket fram i Re, blir også framhevet i forbindelse med flere av de senere sammenslåingene.

Det mest krevende med prosessen var at kombinasjonen mellom drift og utviklingsarbeid og at belastningen på de ansatte var økende utover i prosjektperioden. En tredjedel av de ansatte var aktive deltaker i prosjektet. De som ikke var med, fikk større avstand til prosjektet, men arbeidsbelastningen økte for begge grupper. Dette skapte en viss uro og slitasje i organisasjonen.

I sammenslåingen mellom Bodø og Skjerstad gikk prosessen raskt. Erfaringene synes imidlertid å være at prosessen gikk bra, selv om det var hektisk og slitsomt for de involverte aktørene. I og med at denne sammenslåingsprosessen var mer å betrakte som en utvidelse av Bodø kommune, og at man ikke skulle organisere og bygge en helt «ny» kommune, tillot dette en relativt rask gjennomføring. Faktorer som i ettertid blir trukket fram som viktige for en vellykket sammenslåingsprosess, er at Bodø kommune utviste raushet og imøtekommenhet overfor «lillebror». God medvirkning fra de tillitsvalgte og garantier om at ingen skulle miste jobben som følge av sammenslåingen, var også viktig. Når det gjelder ting som kunne vært gjort på en bedre måte, er det flere som mener at det burde vært ansatt en egen prosjektleder. Det praktiske gjennomføringsarbeidet ble ledet av rådmennene, og det er krevende å lede en slik prosess i tillegg til daglig drift. Dette var noe man spesielt merket i Skjerstad kommune. Videre ble det pekt på at informasjonen til de ansatte kunne vært bedre i sammenslåingsprosessen. Blant de ansatte i Skjerstad førte mangel på informasjon til økt usikkerhet om framtidig arbeidssituasjon. Dersom man hadde hatt en egen prosjektleder, kunne man også hatt bedre kapasitet til å utvikle et bedre informasjonsopplegg.

Når det gjelder sammenslåingsprosessen mellom Ølen og Vindafjord, er hovedinntrykket at sammenslåingsprosessen gikk bra. At man utarbeidet en intensjonsplan, delegerte vide fullmakter til fellesnemnda, og la opp til bred deltakelse blant ansatte og tillitsvalgte, ble sett som positivt. Flere mener at det hadde vært hensiktsmessig å bruke kortere tid på prosessen. Det tok bl.a. lang tid før man kom i gang, noe som bl.a. skyldtes at det tok trekvart år før prosjektleder var på plass. Lange prosesser kan føre til at det blir vanskelig å holde entusiasmen oppe, og det oppstår lett usikkerhet og misnøye blant de ansatte. Det ble også etterlyst bedre informasjon i prosessen. Det var utarbeidet en egen informasjonsstrategi, men man hadde kapasitetsproblemer med tanke på å følge opp denne. Mangel på informasjon skaper lett uro blant de ansatte, og erfaringsmessig er det også viktig å informere om at «det ikke er noe å informere om», enn å ikke informere i det hele tatt. To andre erfaringspunkter er at sentrale ledere burde tiltrådt i sine stillinger på et tidligere tidspunkt, og at man burde kommet tidligere i gang med samordning av kommunenes budsjetter.

I Aure og Tustna hadde man 1,5 år til rådighet for gjennomføring av sammenslåingsprosessen. Her var arbeidsmengden knyttet til sammenslåingsprosessen noe undervurdert, noe som bl.a. medførte stor arbeidsbelastning på de ansatte. Informasjonsarbeidet ble også skadelidende, spesielt i den første fasen av prosjektet. Det skjedde mye, og mangel på informasjon skapte en del unødig uro og frustrasjon i organisasjonene. Informasjons-/prosjektmedarbeider ble ansatt et stykke ut i prosessen, og burde vært på plass på et tidligere tidspunkt.

På grunn av at man fikk mangel på tid, ble det ikke foretatt tilsetninger og innplasseringer i nye stillinger før høsten 2005, og det var mange uløste oppgaver som man gjerne skulle sett hadde vært på plass. Dette gjelder spesielt klargjøring av bygninger, kontorlokaler, IT- løsninger og nærmere spesifisering av arbeidsfordeling og arbeidsrutiner i og mellom ulike enheter. Den raske sammenslåingsprosessen resulterte i en krevende start for den nye kommunen, og i ettertid blir det gitt uttrykk for at man minst skulle hatt et halvt år til på prosessen.

Når det gjelder sammenslåingen mellom Kristiansund og Frei, brukte man relativ lang tid på prosessen, men flere peker på at dette var vel anvendt tid, spesielt med tanke på at befolkningen i Frei var delt i synet på sammenslåing med nabokommunen. Grundige og brede prosesser bidro til å skape trygghet, eierskap og positive holdninger til sammenslåingen. Det ble mindre organisatoriske endringer sammenlignet med sammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna og Våle og Ramnes. Man vurderte det slik at en større omorganisering ville bli for krevende å gjennomføre samtidig med kommunesammenslåingen. Fokuset ble lagt på å få til en best mulig sammenslåingsprosess uten at alt for mange baller ble satt i spill på en gang. I og med at begge kommunene i utgangspunktet hadde noenlunde lik organisering etter tonivåmodellen, ble utfordringen å fusjonere Frei sin organisasjon inn i strukturen man hadde i Kristiansund. I denne prosessen ble det lagt til grunn at ingen skulle miste jobben, og det ble lagt opp til en bred organisering med arbeidsgrupper og sterk involvering av de tillitsvalgte gjennom hele løpet. Det ble sett på som viktig at mange var med for å sikre et bredt eierskap til prosessen. Det var fokus på at man skulle bruke det beste fra hver av kommunene, og innbyggerne ble trukket inn i en prosess for å utvikle grunnverdier og visjoner for den nye kommunen.

I sammenslåingen mellom Mosvik og Inderøy er inntrykket at prosessen gikk svært bra. Fordi man hadde satt seg godt inn i erfaringene med forutgående sammenslåinger, unngikk man de fleste av de problemene som disse hadde hatt. Man sørget for å komme raskt i gang med sammenslåingsprosessen etter at vedtak om sammenslåing ble fattet, og det har åpenbart vært en fordel. Etter at vedtak om sammenslåing ble fattet i siste halvdel av juni, var prosjektleder og prosjekt-

medarbeider på plass fra 1. august. Dette førte til rask planlegging, og man fikk tatt mange sentrale avklaringer første halvår. Det er også trukket fram som en fordel for prosessen at det var den minste kommunen som tok initiativ til prosessen, og at begge var løsnings- og utviklingsorienterte. Viktige spørsmål for framtidig utvikling av den nye kommune ble avklart gjennom intensjonsavtalen, og man slapp derfor å gå mange runder på spørsmål som skulle avklares i selve sammenslåingsprosessen. I denne prosessen ble det imidlertid lagt vekt på bred medvirkning gjennom arbeidsgrupper, god informasjon og tiltak for felles kulturbygning. Dette beskrives som viktige tiltak som har hatt stor betydning for å tilfredsstille informasjonsbehov og for å skape felles tilhørighet og felles engasjement for utviklingen av den nye kommunen.

Sammenslåingen mellom Harstad og Bjarkøy ble, på samme måte som sammenslåingen mellom Bodø og Skjerstad, gjennomført på kort tid. Arbeidet med sammenslåingen startet ikke ordentlig før prosjektleder tiltrådte i februar, ca. 10 måneder før sammenslåingstidspunktet. Man fikk sammenslåingen i havn på en grei måte, men på grunn av dårlig tid hadde man for eksempel ikke en tydelig informasjonsplan og informasjonen som ble gitt opplevdes som mangelfull, spesielt i den minste kommunen. Harstad var ca. 20 ganger større i folketall en Bjarkøy, og i slike sammenhenger er det naturlig at endringene og behovet for informasjon vil være størst i den minste. Verken de ansatte eller innbyggerne i Harstad var spesielt opptatt av sammenslåingen og de merket liten forskjell før og etter sammenslåingstidspunktet. Dette er noe man må ta spesielt hensyn til i slike prosesser, og den store kommunen må vise raushet overfor den lille. Til tross for at de ansatte i Bjarkøy følte stor usikkerhet rundt egen situasjon underveis i prosessen har integreringen av ansatte i nye Harstad kommune gått raskere og bedre enn alle forventet.

Denne sammenslåingen viser også at betingelser i form av nye veier, tunneller eller bruer kan være en kompliserende faktor i sammenslåinger. Det tok over 10 år fra de første utredningene og vedtak om sammenslåing til Harstad og Bjarkøy faktisk slo seg sammen, siden det tok tid å få på plass finansieringen. Til og med etter nye vedtak om sammenslåing i 2011 var det flere som håpte å reversere sammenslåingsvedtaket da forbindelsen stod i fare for å ikke bli realisert.

I den pågående sammenslåingen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke er man omtrent midt i prosessen. Som i noen av de tidligere sammenslåingene opplevde man her også et vakuum i oppstartsfasen i påvente av at prosjektleder var på plass, men man ser nå at en del oppgaver likevel kunne vært påbegynt tidligere. Ellers er det fokus på å gjennomføre en rask prosess for å minske usikkerhet og minimere tiden hvor ansatte har doble roller med både å bygge opp den nye kommunen og drifte de gamle. Ledergruppe er ansatt, men det gjenstår en del på organisasjonsutvikling, og de ansatte skal innplasseres i den nye organisasjonen. Inntrykket er derimot at det jobbes godt, men først 1.1.2017 vil det være mulig å si noe om man kommer i mål med det man hadde planlagt å gjøre fram til sammenslåingen. Det er gjort vurderinger av hva som må være del av sammenslåingen og ting som kan håndteres etterpå.

4.3 Gode grep

4.3.1 Prosjektorganisering

Organisering av de ulike sammenslåingsprosessene er relativt like. I alle sammenslåinger må det opprettes en fellesnemnd som bør delegeres fullmakter til å fatte beslutninger i de fleste spørsmål som omfatter utformingen av den nye kommunen. I de fleste tilfeller har fellesnemnda delegert oppgaver og myndighet til arbeidsutvalg, partssammensatt utvalg, prosjektleder, administrativ styringsgruppe/rådgivningsgrupper og ulike temagrunder/arbeidsgrupper/prosjektgrupper. Det som er avgjørende, er at det er et tydelig delegasjonsreglement for å sikre tydelige rolle- og ansvarsavklaring.

At fellesnemnda skal gjenspeile innbyggertallet i kommunene, kan være vanskelig dersom det er store forskjeller i innbyggertallet mellom kommunene. I flere sammenslåinger har man sett seg tjent med en mer likeverdig representasjon i fellesnemnda enn en fordeling etter innbyggertall har gitt.

Prosjektleder bør ha bred erfaring fra kommunal sektor og større omstillingsprosesser. I noen prosesser har man lagt vekt på å rekruttere prosjektleder utenfra, mens andre har brukt kompetanse i egen organisasjon. Hva som er den beste løsningen, kan variere fra område til område, men det er viktig å finne en løsning som kommunene har størst mulig tillit til. Man bør raskt ta stilling til om prosjektleder skal være framtidig rådmann i den nye kommunen.

Dersom prosjektleder skal rekrutteres eksternt er det en fordel å komme raskt i gang, og det kan være en fordel om arbeidet med ansettelsen kommer i gang rett etter vedtak om sammenslåing. Eventuell innhenting av ekstern bistand må ta forbehold om endelig nasjonal godkjenning av sammenslåingen.

En kommunesammenslåing innebærer at mange aktører er involvert, noe som innebærer at informasjonsbehovet blir stort. I en tidlig fase må man derfor prioritere å få på plass et system for å håndtere og tilgjengeliggjøre informasjon. I de tilfeller hvor man ikke har hatt dette på plass, har det vært uheldig for prosessen.

4.3.2 Utarbeidelse av styringsdokumenter

Viktige styringsdokumenter i sammenslåingen har vært intensjonsplaner, framdriftsplaner, omstillingsplaner/planer for overføring av personell, budsjett og økonomiplaner, informasjonsplaner og planer for kulturbygning og sosiale aktiviteter.

Intensjonsavtalene har blitt utarbeidet i forkant av vedtak om sammenslåing, men intensjonsavtalene viser seg likevel å være et av de viktigste styringsdokumentene for sammenslåingene.

I oppstarten av en sammenslåingsprosess er det avgjørende at man får på plass en framdriftsplan for hele sammenslåingsløpet, slik at man kan tilpasse tidsbruken i de ulike faser underveis på en fornuftig måte. I første omgang vil det viktigste være å få sentrale aktiviteter og milepeler på plass. En slik framdriftsplan vil også være viktig for å skape forståelse for sammenhengene mellom de

mange ulike elementene som inngår i en sammenslåingsprosess, og for å kunne lage et prosjektbudsjett med tidsbruk på ulike aktiviteter.

Å få på plass en informasjonsplan må ha like stor prioritet som arbeidet med framdriftsplanen. Som nevnt vil det være et behov for håndtering og formidling av informasjon fra første dag av sammenslåingsprosessen. Denne oppgaven blir fort nedprioritert om man ikke får den på plass fra første stund og innbyggerne og de ansatte blir skadelidende.

I sammenslåingene som har vært gjennomført, har bygging av felles kultur og identitet vært viktige innsatsområder, og det har vist seg å ha stor betydning for å få til en god prosess. Et eget opplegg for dette må også planlegges tidlig.

Det samme gjelder omstillingsplaner for overføring av personell. Dette er nødvendig for å sikre at ansatte blir behandlet på en forskriftsmessig måte, og for å skape ro og gi å gi forutsigbarhet og trygghet med tanke på hvordan disse prosessene skal foregå.

Med utgangspunkt i den tiden man har til rådighet, er det ikke sikkert at man klarer å komme i mål med alle ønskelige tiltak. Erfaringene tilsier at sammenslåingsprosessene ikke nødvendigvis er ferdige ved sammenslåingstidspunktet. I den forbindelse vil det være lurt å lage en oversikt over hva som må være på plass fram til sammenslåingstidspunktet, og hva som kan vente til etterpå. I sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke har man foretatt en slik vurdering, og tilsvarende vurderinger vil høyst sannsynlig være aktuelle å gjennomføre for andre som skal i gang med tilsvarende prosesser.

I mange av sammenslåingene har det tatt lang tid fra vedtak om sammenslåingen er fattet til selve sammenslåingsprosessen kom i gang, og det har gjerne tatt lang tid før prosjektleder har vært på plass. Dette har ført til at verdifull tid har gått tapt. I noen prosesser har man samtidig undervurdert arbeidsmengden og behovet for ressurser til prosjektledelse. En god prosess er avhengig av å komme raskt i gang. I den første fasen er det et bredt spekter av oppgaver som skal planlegges, iverksettes, gjennomføres og koordineres – helst på samme tid. Dette forutsetter at det må avsettes tilstrekkelig med tid og ressurser for å få til en god start, noe som er viktig for hele prosessen. Går det lang tid uten at noe skjer, oppstår det lett frustrasjon og uro i organisasjonen. Mosvik og Indreøy klarte å gjennomføre en god sammenslåingsprosess på 1,5 år. Med erfaringer fra tidligere sammenslåinger var man her var bevisst på å sikre god bemanning i prosjektledelsen for å komme raskt i gang med planlegging rett etter at vedtak om sammenslåing var fattet. Her ble mange viktige beslutninger fattet i løpet av første halvår.

4.3.3 Arbeidsgiveransvar i omstillingsprosesser

Klare retningslinjer og forutsigbarhet i håndteringen av ansettelsesprosesser og overtallighet blant ansatte, er viktig for unngå usikkerhet og uro i organisasjonen.

Sammenslåing av kommuner omfattes av arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse (kapittel 16). Dette innebærer bl.a. at tillitsvalgte skal inkluderes i hele sammenslåingsprosessen. Erfaringene tilsier at det er bedre at tillitsvalgte er med på «for mye» enn for lite. God deltakelse øker forståelsen for prosessen samtidig som de tillitsvalgte også er viktig informasjonskanal til de

ansatte. Som nevnt over bør utarbeidelse av en omstillingsavtale prioriteres i en tidlig fase. Dersom det er etablert et partssammensatt utvalg, bør dette ha en sentral rolle i utarbeidelsen av en omstillingsavtale. I avtalen kan en omtale medvirkning og medbestemmelse for ansatte, hvordan og når ansatte skal informeres, identifisering av særlig berørte ansatte, organisasjons- og bemanningsplan i den nye kommunen, innplassering i den nye kommunen, omstillingstiltak mv.

Dersom det lar seg gjøre, vil det være en fordel for sammenslåingen om toppledelsen for den nye kommunen er på plass ett år før sammenslåingen. Enhetsledere bør være på plass så tidlig at de har tid til å organisere egen virksomhet, utarbeide bemanningsplaner og definere ansvars- og oppgavefordeling før tilsettings- og innbemanningsprosessene starter, om lag innen trekvarts år før sammenslåingstidspunktet.

Harmonisering av lønnsnivå er en problemstilling som vil dukke opp i alle sammenslåinger. Erfaringen er at dette er noe man har sett på i etterkant av sammenslåingen, og som man kanskje ikke har viet så mye oppmerksomhet til før sammenslåingstidspunktet. Her bør man altså vurdere om man skal innregne kostander til harmonisering av lønnsnivå som en kostnad knyttet til selve sammenslåingsprosessen, og at en del av engangsstøtten som kommunene får, settes av til dette. Det bør i alle fall tas hensyn til harmonisering av lønnsnivå i forbindelse med utarbeidelse av budsjettet for den nye kommunen.

4.3.4 Samkjøring av IKT-systemer

Fungerende IKT-systemer er avgjørende for at kommunene skal kunne løse sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Det er derfor viktig at man på et tidlig tidspunkt lager en strategi for samkjøring av sine ulike IKT-systemer ved en sammenslåing. Det er viktig å skaffe seg en oversikt over dagens status, hvilke løsninger man skal velge, og hva det vil innebære av anskaffelser, kontrakter og opplæring.

Det varierer hvor godt man har kommet i havn med ulike IKT-systemer i forbindelse med sammenslåingene, og det har i noen tilfeller vært problemer med samkjøring og tilgang til saker og nødvendig informasjon etter sammenslåingen. For noen kommuner kan dette også være et krevende område pga. manglende IKT-kompetanse og kapasitet i egen organisasjon.

For å få god styring med disse prosessene kan det være en fordel å få på plass en felles IKT-sjef så tidlig i prosessen som mulig. Noen ser også på kommunesammenslåing som en utviklingsmulighet med tanke på oppgradering av IKT-systemene til mer framtidsrettede løsninger. I den forbindelse er det viktig å være seg bevisst mulighetsrommet som følger av en kommunesammenslåing, hvilke behovsanalyser som skal gjennomføres, og hvilke innkjøpsstrategier som skal velges. Det er også nødvendig med kunnskap om adgangen til å endre eller tilpasse eksisterende kontrakter, og hvordan nye innkjøpsbehov som oppstår i overgangsfasen skal håndteres.

På oppdrag fra KMD har Inventura utarbeidet en veileder til reglene om offentlige anskaffelser i forbindelse med kommunereformen som omhandler slike spørsmål. Alle som skal arbeide med samkjøring av IKT-systemer i forbindelse med kommunesammenslåinger, bør gjøre seg kjent med denne veilederen.

4.3.5 Arkiv

Arkiv fra de nåværende kommunene skal avsluttes og avleveres til depot, og arkiv i de nye kommunene skal etableres. Det er viktig å sette i gang tiltak tidlig i gjennomføringsfasen for å unngå informasjonstap og legge til rette for effektiv forvaltning i den nye kommunen.

I de frivillige sammenslåingene som er gjennomført, har ansvaret for å se nærmere på arkiv vært lagt til en av arbeidsgruppene, gjerne i kombinasjon med IKT. Arbeidet med å avslutte og etablere nye arkiv kan være både ressurs- og tidkrevende, og i de fleste sammenslåingene som er gjennomført, har arbeidet med dette blitt videreført etter at sammenslåingen har funnet sted. Det har også vært problemer med tilgang til opplysninger fra kommunenes gamle arkiv, som man fremdeles har behov for.

Arkivarbeidet bør startes i god tid før sammenslåingstidspunktet for å sikre bevaring og nedleggelse i henhold til lover og regler. Det kan også bli økt etterspørsel etter gamle dokumenter i forbindelse med en sammenslåing, og dette krever mye fra arkivfunksjonen. Det er viktig med dedikerte medarbeidere til dette arbeidet. Når man bygger ny arkivfunksjon, må man også tegne opp ny struktur for organisasjonen, med arbeidsflyt, roller og ansvar, slik at tilgang og linje blir plassert riktig. Det er en ryddejobb, men en god investering for kommunen.

Det er nå utarbeidet en særskilt veileder i håndtering av arkiv og dokumentasjonsforvaltning for arkivledere i kommuner som planlegger en kommunesammenslåing. Veilederen inndeler arbeidet i tre faser, og peker også på flere tiltak som det vil være en fordel å gjennomføre allerede før vedtak om sammenslåing fattes. Alle kommuner som vurderer kommunesammenslåing, bør derfor gjøre seg kjent med denne veilederen, og vurdere behov for å iverksette tiltak så snart som mulig.

4.3.6 Plan for gevinstrealisering

Gevinstene kan realiseres på ulike måter – f.eks. i form av bedre samfunnsutviklingsarbeid, mer kostnadseffektiv drift, større fagmiljøer og bedre kvalitet på tjenestene. Erfaringen er at det i liten grad er laget spesifikke planer for gevinstrealisering. Flere trekker fram at utredninger og intensjonsavtaler gir føringer for hvilke effekter man ønsker å realisere, og at føringene i intensjonsavtalene slik sett har vært retningsgivende for planlegging og tilrettelegging av den nye kommunen.

I praksis har de overordnede føringene blitt lagt til grunn for budsjett og økonomiplan for den nye kommunen. I sammenslåingen mellom Mosvik og Inderøy hadde man fokus på å legge til rette for drift av den nye kommunen tilpasset langsiktig inntektsnivå og at overskuddskapasitet skulle brukes på spesielle utviklingsprosjekter. I Harstad og Bjarkøy var det et mål om å redusere antall ansatte i administrasjonen tilbake til det nivået det var på i gamle Harstad gjennom naturlig avgang. Nye Harstad var nede i ønsket antall ansatte i administrasjonen et par år etter sammenslåingen. I denne, og i flere av de andre sammenslåingsprosessene, har man vært restriktive med nyansettelser før sammenslåingen for å sikre best mulig utnyttelse av kapasiteten og kompetansen som kommunene samlet sett har. I SAS-prosessen har man laget et «skyggebudsjett» for de tre kommunene for å få mer kunnskap om hvordan disse kan samkjøres på en mer effektiv måte.

Selv om det er overordnede mål og føringer på hva man skal oppnå med en kommunesammenslåing, kan det likevel være en fordel med mer konkrete planer for hvordan disse gevinstene skal realiseres. Det vil alltid være konkrete forventninger til synliggjøring av gevinster, og da kan det være en fordel å ha konkrete planer å vise til. Slike planer vil også være nyttige som grunnlag for å vurdere om sammenslåingen har bidratt til å nå ønskede mål i ettertid.

4.3.7 Informasjon til innbyggerne

Innbyggerne har behov for fortløpende informasjon om hva som skjer i prosessen, og hvordan den nye kommunen blir innrettet. Informasjon er også viktig for å skape felles interesse og engasjement for den nye kommunen. I den forbindelse er det ikke bare enveis informasjon som er viktig, men også at det gis muligheter for dialog og deltakelse i prosessen. Vi ser at informasjon har blitt gitt gjennom ulike kanaler, f.eks. gjennom egne nyhetsbrev (til alle eller tilpasset ulike målgrupper), lokalaviser, egne nettsider, ulike dialogmøter og folkemøter. I de siste sammenslåingene er også sosiale medier blitt en aktuell kanal.

I flere av de gjennomførte sammenslåingene har det tatt lang tid å få et informasjonsopplegg på plass, og det har gjerne ikke vært avsatt nok ressurser til oppfølging.

Det bør derfor utarbeides en informasjonsplan som gir oversikt over målgrupper, hvordan informasjonen skal formidles, hvem som er ansvarlig, og tidspunkt for når informasjonen skal gis. Videre må det avsettes ressurser til oppfølging av planen.

4.3.8 Bygging av felles kultur og identitet

En kommunesammenslåing innebærer også en sammenslåing av ulike tradisjoner og kulturer. Erfaringene tilsier klart at bruk av tid og ressurser til å bygge kultur og felleskap på tvers av gamle grenser kan være vel anvendte ressurser. Uten felleskap, entusiasme og lagånd vil det være vanskeligere å bygge en ny kommune, og dermed også mer krevende å hente ut potensielle gevinster. Det har vært en klar bevissthet om dette i flere av sammenslåingene, og det er eksempler på mange gode tiltak i den forbindelse. Dette omfatter tilstelninger og arrangementer på tvers av kommunegrensene, fellesturer for ansatte, felles julebord og andre sosiale og kulturelle tilstelninger underveis i prosessen. Her må man ha bevisste strategier for å bygge fellesskap på tvers av kommuneorganisasjonene, men også blant innbyggerne. I Mosvik og Inderøy utlyste man midler til lag og foreninger til fellestiltak på tvers av kommunegrensene, noe som var et tiltak som fikk stor oppslutning. Andre har trukket innbyggerne med i visjonsprosesser, utforming av kommunevåpen og kommunenavn. Det siste er også av spesiell betydning for folks identitet og tilhørighet til den nye kommunen. Skal man lykkes med dette, må man her også ha tydelig planer med klar ansvarfordeling på plass relativt tidlig i prosessen.

Ved sammenslåingstidspunktet kan man gjerne markere sammenslåingen med skikkelig «bryllupsfeiring». Et slikt arrangement kan være viktig på flere måter. For det første er det en markering av man har blitt én kommune, for det andre er det en markering som bidrar til å samle og binde sammen folk på tvers av bygder og gamle kommunegrenser, og for det tredje kan det være en vitamininnsprøytning med tanke på å møte de utfordringene som den nye kommunen utvilsomt står overfor. Sammenslåingsprosessen er ikke over selv om man formelt sett har blitt en kommune. Det vil

fortsatt være utfordringer knyttet til omstillinger, tilpasninger og bygging av kultur og fellesskap på tvers av gamle grenser i tiden som kommer.

Referanser

- Agenda (2006): Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Ramnes og Våle. Prosjektrapport R 5171, februar 2006.
- Brandtzæg, 2009. Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. Telemarksforskning. TF-rapport nr. 258 2009.
- Brandtzæg, B.A, Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2010. Mosvik og Inderøy. Utredning av kommunesammenslåing. – Telemarksforskning. Rapport nr. 264.
- Brandtzæg, B.A. 2001. Folks syn på kommunepolitikk og forvaltning før sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 10/2001.
- Deloitte 2014. Arbeidsgiverpolitikk i kommunesammenslåinger. Kunnskapsbaserte innspill til gode prosesser. – Deloitte.
- Engesæter, Pelle m fl (2003): Fordeler og ulemper ved å slå sammen kommunene Aure og Tustna. Østlandsforskning, mars 2003. Rapport nr 7/2003. Engesæter 2003
- Gjertsen, Arild, Ole-Marin Elvehøi og Gisle Solvoll (2003): Fra naboskap til ekteskap? Sammenslåing av Skjerstad og Bodø kommuner. Nordlandsforskning rapport 4/2003, januar 2003.
- Henningsen, E. 2002. Organiseringen av sammenslåingsprosessen i Våle og Ramnes kommuner. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 3/2002.
- Kaupang as (2003): Ekteskap – eller bare gode venner? Frei og Kristiansund – en eller to kommuner – en vurdering av fordeler og ulemper ved en kommunesammenslåing. April 2003.
- KPMG (2003): ”Kommunesammenslåing – Skjerstad og Bodø kommuner. Rapport fra begrenset forprosjekt. Samordning og lokalisering av tjenester, økonomiske konsekvenser, mal for informasjonsgrunnlag til innbyggerne.”
- Lie, K. 1998. Våle og Ramnes – to eller en? Utredning av et beslutningsgrunnlag for status quo, utvidet samarbeid eller sammenslåing. Telemarksforskning-Bø. Rap. 144.
- Riksrevisjonen (2010) Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet med å sikre og tilgjengeliggjøre arkivene i kommunal sektor. Dokument 3:13 (2009–2010).
- Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. 2006. Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslåinger. Asplan Viak/Telemarksforskning-Bø. Rapport.
- Bolkesjø T. & Brandtzæg B.A. (2005): Den vanskelig dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004. – Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 224 2005