

Nye Trøndelag

Erfaringer og lærdom fra en fylkessammenslåingsprosess

Bent Aslak Brandtzæg, Anja Hjelseth, Evy Tynes Johnsen og Hilde Løseth Modell

Telemarksforsking og Deloitte

TF-rapport nr. 438

2018

Sammendrag

Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner slo seg sammen 1.1.2018, og fylkene blir omtalt som «frontløpere» i regionreformen. På oppdrag fra KS har Telemarksforsking og Deloitte gjennomført et FoU-prosjekt for å trekke ut erfaringer og lærdom fra denne sammenslåingsprosessen, som kan ha overføringsverdi for andre som nå skal i gang med tilsvarende prosesser. Et overordnet formål har vært å klarlegge hva som har fungert bra i prosessen, og hva fylkeskommunene ville gjort annerledes dersom de skulle startet prosessen på nytt.

Metodisk har kartleggingsarbeidet i stor grad basert seg på dokumentstudier og intervjuer. Nye Trøndelag har hatt en egen internettside hvor informasjon om sammenslåingsprosessen er sammenstilt og formidlet. Referater, saksdokumenter og vedtak fra møter i fellesnemd, arbeidsutvalg og andre organ har vært tilgjengelig fra fylkeskommunens hjemmesider. I tillegg har vi fått tilgang på utredningsrapporter som oppsummerer arbeidsgruppene arbeid på ulike områder.

Det er gjennomført intervjuer med ulike politiske og administrative aktører i fylkeskommunene, samt viktige eksterne samarbeidspartnere. Det er gjennomført to-tre intervjurunder med de mest sentrale aktørene i fylkeskommunen for å fange opp erfaringer med sammenslåingsprosessen og erfaringer med oppstartsfasen. I november 2017 ble det laget et eget notat med en foreløpig status etter at den første intervjurunden og de første dokumentstudiene var gjennomført. Disse erfaringene er inkludert i denne rapporten.

Innledningsvis i rapporten har vi i kapittel 2 og 3 en gjennomgang av bakgrunnen for sammenslåingen, prosessen fram til vedtak om sammenslåing og sentrale milepeler i sammenslåingsprosessen. Kapittel 4 har fokus på organisering av selve sammenslåingsprosessen, deltakelse og gjennomføring av denne. I kapittel 5 ser vi nærmere på valg av modeller for organisering av den nye fylkeskommunen, både politisk og administrativt. Kapittel 6 omhandler erfaringer på noen utvalgte områder som antas å ha spesiell interesse i forbindelse med en sammenslåingsprosess. Erfaringer med oppstart av ny fylkeskommune er sammenstilt i kapittel 7.

Vårt hovedinntrykk er at sammenslåingen av Nord- og Sør-Trøndelag har gått bra, og at det har vært en vellykket sammenslåingsprosess. Det har ikke vært større konflikter eller kritiske hendelser underveis. Samtidig er erfaringen her, som ved tidligere kommunesammenslåinger, at sammenslåingsarbeidet ikke er over ved sammenslåingstidspunktet. Det er, og vil alltid være, en del sammenslåingsrelaterte oppgaver som må håndteres av det nye fylket, og som det er viktig å ta høyde for.

Med utgangspunkt i det som har gått bra i sammenslåingsprosessen, og det som man i ettertid ser kunne vært håndtert på en annen måte, er det mange erfaringer som har stor overføringsverdi for andre fylkeskommuner som nå skal i gang med tilsvarende prosesser. Avslutningsvis har vi derfor i kapittel 8 foretatt en egen sammenstilling av sentrale erfaringer og råd fra sammenslåingen. Dette kapitlet er skrevet slik at det kan leses uavhengig av resten av rapporten. Følgende råd blir trukket fram som de viktigste for fylkeskommunene med tanke på å gjennomføre en best mulig sammenslåingsprosess:

1. Få raskt på plass overordna føringer for sammenslåingsprosessen (intensjonsavtale, omstillingsavtale for de ansatte og prinsippdokument for overordna administrativ organisering). Vern mot oppsigelse av ansatte som følge av sammenslåingen er viktig for å skape ro og trygghet i organisasjonen.
2. Vurder nøye valg av politisk styringsmodell. Vurder hvilken modell som er best egnet for å ivareta fylkeskommunens samfunnsutviklerolle og hensynet til helhetlig regional utvikling. Det kan være ekstra krevende, både politisk og administrativt, å gå over til en styringsmodell man ikke har erfaring med fra før.
3. Ikke vent med å starte sammenslåingsprosessen. Start med midlertidig prosjektledelse inntil permanent prosjektledelse er på plass.
4. Sørg for bred og likeverdig deltakelse i prosessen gjennom arbeidsgrupper. For fylker med kort tid på prosessen bør statuskartlegging gå direkte over i forslag til nye organisasjonsmodeller.
5. Arranger møter på forskjellige steder for å bli kjent i det nye fylket.
6. Sørg for nødvendig frikjøp av tillitsvalgte og hovedverneombud, og sørg for at disse får være med i fora hvor det er naturlig. Ta hovedverneombud med på drøftingsmøter for å sikre at ansattes rettigheter i henhold til arbeidsmiljøloven blir ivaretatt.
7. Gjennomfør en risikovurdering av arbeidsmiljøet i startfasen og følg opp med medarbeiderundersøkelser underveis.
8. Gjennomfør risikovurderinger knyttet til kapasitet og kompetanse i overgangsfasen på et tidlig tidspunkt. Dette inkluderer også sårbarhet med tanke på eventuelt tap av nøkkelpersonell.
9. Arranger samlinger med fokus på lederrollen og betydning av endringsledelse i omstillingsprosesser.
10. Prioriter hva som må være på plass til sammenslåingstidspunktet, og hva som kan overlates til den nye fylkeskommunen å håndtere.
11. Sørg for tilstrekkelige ressurser på IKT-området. IKT-systemene er avgjørende for å utvikle velfungerende løsninger på de fleste områder. IKT-avdelingen skal både drifte løsninger i eksisterende fylker, serve sammenslåingsprosjektet med digitale verktøy og skaffe og implementere systemer for den nye fylkeskommunen. Ta høyde for at det meste av en-gangsstøtten til sammenslåingen fra departementet vil gå til IKT.
12. For å sikre tilstrekkelig kapasitet på IKT i sammenslåingsprosjektet kan det være en fordel å frikjøpe nøkkelpersonell fra driftsoppgaver i egen organisasjonen. Ta også

høyde for at det kan bli mangel på kapasitet og kompetanse på IKT-området når mange fylker og kommuner skal slå seg sammen på en gang.

13. Sørg for god kommunikasjon mellom IKT og andre delprosjekter for å unngå misforståelser i implementeringsfasen, og ikke undervurder behov for tid og ressurser til opplæring på nye systemer.
14. Sørg for at alle organisasjons- og bemanningsprosesser er avsluttet senest et halvt år før sammenslåingstidspunktet. Mange administrative implementeringsprosesser er avhengig av at dette er på plass, og det kan lett oppstå uforutsette problemer i siste fase fram mot sammenslåingstidspunktet.
15. Lag en plan for informasjonsarbeid, og engasjer en egen informasjonsansvarlig som har ansvar for å følge opp arbeidet. Vær bevisst på at det kan være vanskelig å nå ut med informasjon til alle selv om det informeres gjennom tilgjengelige kanaler.
16. Gå så tidlig som mulig inn i detaljer på økonomi. Siste halvår vil være preget av arbeid med budsjett og økonomiplan. Det er behov for detaljert oversikt over budsjettfordeling på ulike områder i de gamle fylkeskommunene som grunnlag for å klargjøre hvordan denne fordelingen sammenfaller med organisasjonsstrukturen i den nye fylkeskommunen.
17. Ha tidlig fokus på eierskap, behov for justering av selskapsavtaler og utøvelse av eierskap i ny fylkeskommune. Tidlig involvering av aktuelle selskaper kan forebygge usikkerhet og uro rundt den framtidige fylkeskommunens eierrolle.
18. Start regionale planprosesser i sammenslåingsperioden for å ta grep om samfunnsutviklerrollen og det regionale utviklingsarbeidet. Slike prosesser bidrar til å knytte ledergruppen sterkere sammen og til å skape nyttige møtepunkter mellom kommunene og samarbeidsaktører på regionalt nivå i forbindelse med sammenslåingsprosessen.
19. Vær klar over at sammenslåingsprosessen ikke er ferdig ved oppstartstidspunktet. I Trøndelag er frikjøp av tillitsvalgte og hovedverneombud forlenget til august 2019 pga. gjestående arbeid med sammenslåingen.
20. Ha fokus på felles kulturbygging gjennom hele sammenslåingsprosessen og over i ny fylkeskommune. Vær oppmerksom på at det i forbindelse med oppstarten av den nye fylkeskommunen vil være ekstra behov for fokus på bygging av felles organisasjonskultur, noe som vil være en stor ledelsesutfordring.

Dersom vi avslutningsvis skal peke på de aller viktigste rådene, er det klart at bred medvirkning i arbeidsgrupper, god informasjon og tilstrekkelig frikjøp av tillitsvalgte og hovedverneombud er sentralt for å sikre en god prosess. Å få raskt på plass prosjektplaner og omstillingsavtaler vil være nødvendig for å legge til rette for en mest mulig oversiktlig og forutsigbar prosess. At man klarer å etablere velfungerende IKT-løsninger er avgjørende for både å sikre en god sammenslåingsprosess og en god overgang til den nye fylkeskommunen. Det må derfor settes av tilstrekkelig med tid og ressurser til dette arbeidet. Organisasjons- og bemanningsprosessene bør være avsluttet senest et halvt år før sammenslåingstidspunktet for å få nødvendig tid til etterfølgende administrative implementeringsprosesser. Samtidig er det viktig å være klar over at sammenslåingsprosessen ikke er ferdig ved sammenslåingstidspunktet, og det er derfor hensiktsmessig med en tydelig prioritering av hva som må være på plass til sammenslåingstidspunktet og hva som kan vente til etterpå. For å kunne ta et helhetlig grep om samfunnsutvikler-

rollen, og involvere eksterne aktører, vil det være en klar fordel å starte på regionale planprosesser i sammenslåingsperioden.

Med hensyn til råd og anbefalinger er det viktig å være oppmerksom på at utgangspunktet for en fylkessammenslåing vil være forskjellig for fylker hvor sammenslåingen er basert på frivillighet, og sammenslåinger hvor dette ikke er tilfellet. I Trøndelag, hvor sammenslåingen er basert på frivillighet, var det også sterke diskusjoner og ulike syn på sammenslåingen i forkant av at vedtak ble fattet. Når vedtak ble fattet, er tilbakemeldingene at motstandere og tilhengere samlet seg og gikk inn i prosessen med felles mål om å utvikle en best mulig fylkeskommune. Uansett om sammenslåingen er basert på frivillighet eller ikke, vil det være nødvendig å gå igjennom stort sett de samme prosessene som man har gjort i Trøndelag. I og med at vedtak om sammenslåing allerede er fattet, kan man starte hele prosessen med å etablere en prosjektorganisasjon, og det innledende arbeidet med kartlegging og utredning av aktuelle organisasjonsmodeller kan i større grad sees i sammenheng, og dermed foregå over en mer konsentrert periode.