



Henning Sunde og Bent A. Brandtzæg:

## Å BYGGE EN NY KOMMUNE!

Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger

Asplan Viak +++  
- | ++



Telemarksforskning-Bø Mars 2006

## SAMMENDRAG

Prosjektet har hatt som hovedmål å framskaffe, analysere og evaluere erfaringer fra frivillige kommunesammenslutningsprosesser som er gjennomført de siste årene. Vi har fulgt gjennomføring av fire kommunesammenslutninger – tre av dem til ende, den fjerde halvveis:

- *Bodø/Skjerstad* (sammenslutning gjennomført pr 1.1.05)
- *Ølen/Vindafjord* (sammenslutning gjennomført pr 1.1.06)
- *Aure/Tustna* (sammenslutning gjennomført pr 1.1.06) <sup>1</sup>
- *Kristiansund/Frei* (sammenslutning skal være gjennomført pr 1.1.08)

Vi har også trukket inn erfaringer fra dannelsen av Re kommune gjennom sammenslutningen av Våle og Ramnes kommuner i 2002. I alle disse sammenslutningene har flertallet ved folkeavstemning i én av kommunene vært svært knapt, og tilfældighetenes spill har gjort sitt til at flere av dem i det hele tatt har blitt noe av. Evalueringen viser imidlertid også at dette ikke har noen betydning for gjennomføringen av sammenslutningene når de først er vedtatt.

Sentrale problemstillinger i prosjektet har vært å se på forløpet av den politiske fusjonen (mellom politiske organ i hver av de berørte kommunene), den administrative fusjonen (mellom kommuneadministrasjonene) og innbyggerdialogen (informasjon/dialog mot kommunen(e)s befolkning). I et eget kapittel er det formulert 21 konkrete og praktisk rettede råd til kommuner som er involvert i kommunesammenslutningsprosesser.

### Generelle hovedfunn

Gjennomføring av en kommunesammenslutning er en svært krevende oppgave. De tre sammenslutningene som er gjennomført har alle kommet i mål til fastsatt tid. Imidlertid er på langt nær alle oppgaver løst på det tidspunkt sammenslutningen skjer. I flere tilfelle er både oppgaver og økonomiske utfordringer skjøvet over til den nye kommunen.

I de fire sammenslutningsprosessene som vi har fulgt, er det hensynet til framtidige utviklingsmuligheter som står sentralt. Hovedmålsetningen har vært å skape livskraftige og handlekraftige kommuner. De underliggende motivene har likevel vært forskjellige. I Ølen/Vindafjord var det en målsetning å skape en livskraftig kommune på Indre Haugalandet for å stå sterkere i forhold til nærliggende byområder. I Aure/Tustna var målsettingen å styrke grunnlaget for vekst og utvikling gjennom bygging av Imarsundforbindelsen, som også var en forutsetning for sammenslutningen. I Bodø/Skjerstad hadde Skjerstad store utfordringer i forhold til økonomi og opprettholdelse av tjenestetilbud, og ønsket derfor å slå seg sammen med Bodø for å være bedre i stand til møte framtidige utfordringer. I Kristiansund/Frei var bl.a. press fra næringslivet og behov for en mer helhetlig og langsiktig planlegging innenfor et felles bo- og arbeidsmarked viktig.

Som kommunesenter for de nye kommunene har man i alle områdene valgt største eller mest vekstkraftige by/tettsted i kommunen. I tre av våre fire sammenslutninger er den største kommunen minst dobbelt så stor (målt i folketall) som den minste. I alle disse er både sentrum og navn fra den største kommunen også blitt valgt for den nye kommunen. Der hvor folketallet er mer likt, velges andre løsninger som ivaretar den interne balansen mellom de gamle kommunene. Den nye kommunen kan f.eks ta navn etter den kommunen som ikke får kommunesenteret, få nytt kommunenavn og/eller nytt kommunevåpen.

Raushet fra den største kommunen overfor den minste er viktig i gjennomføringsfasen, slik det også var i debattfasen. Størrelsesforholdet mellom kommunene vil allikevel bety mye for hvilke løsninger som til

<sup>1</sup> Aure/Tustna var ikke med i prosjektet fra starten av, men kom med vinteren 2005.

slutt velges. En sammenslutning der en liten kommune innfusjoneres i en mye større, vil ofte være enklere og rimeligere å gjennomføre enn der partene er mer jevnstore. I praksis er imidlertid både lederskap og andre forhold viktige for om gjennomføringen blir konfliktfylt. Konfliktnivået har generelt vært lavt i alle sammenslutningene – og vi ser ingen omkamp om selve sammenslutningsspørsmålet. I flere av kommunene er det gjort investerings- og driftstiltak som viser innbyggerne at sammenslutningen gir synlige resultater. Dette synes å ha vært viktig for å få tilslutning til kommunesammenslutningen.

Målt fra igangsetting av utredningsarbeidet vil våre fire kommunesammenslutningsprosesser strekke seg over en periode fra tre til nesten sju år. Etter vår vurdering er en samlet varighet på 4-5 år et passende utgangspunkt for planlegging av en kommunesammenslutningsprosess. Ønsket tidspunkt for iverksetting vil gjerne være ved årsskiftet etter et kommune- eller stortingsvalg. Dette blir dermed også styrende for gjennomføringsfasens lengde. Det er to år mellom hver gang det er slike valg. Det er derfor svært viktig at kommunene allerede tidlig i prosessen skisserer en framdriftsplan for hele sammenslutningsløpet, slik at man kan tilpasse tidsbruken i de ulike faser underveis på en fornuftig måte. Aure/Tustna gjorde dette svært tidlig i sin sammenslutningsprosess, og dette viste seg å være avgjørende nyttig når man her måtte gjennomføre sammenslutningen på et minimum av tid.

Lengden på gjennomføringsfasen i våre case varierer betydelig, fra under 1 ½ til så mye som 3 ¾ år. En så stor og kompleks prosess som gjennomføring av en kommunesammenslutning ser ut til å kunne fylle den tida som settes av til det, nær sagt uansett hvor lang denne gjøres. Som en rettesnor bør det avsettes nok tid til gjennomføringen til å få gjort nødvendig arbeid, men heller ikke mer. Dødtid bør unngås. Erfaringene fra våre case tilsier at en gjennomføringsfase ned mot 1,5 år kan medføre for stort tidspress, mens varighet på tre år eller mer kan bli langdrygt med tendenser til ”seigpining” og fare for utmattelse. En gjennomføringsfase på om lag to år, som tilsvarer det man brukte i Re, kan derfor se ut til å være fornuftig. Nødvendig varighet vil selvsagt kunne variere med hvor kompleks sammenslutningen er, men også med hvor godt gjennomføringen er forberedt på forhånd og med graden av oppgaver som skyves ut til etter den formelle sammenslutningsdatoen.

En rask og konsentrert sammenslutningsprosess forutsetter god prosjektbemanning, detaljerte planer for tiltak og framdrift og klar ansvarsfordeling mellom ulike aktører og instanser. Det er viktig å ha et bevisst forhold til hvilke oppgaver som må være på plass og hvilke som kan forskyves. I Aure/Tusta var ansettelser og innbemanning i ny organisasjon gjennomført ved oppstart, men en rekke andre viktige oppgaver måtte allikevel overlates til den nye kommunen å slutføre. Midlertidige løsninger kan bidra til at oppstartfasen av den nye kommunen ikke blir så smidig og effektiv som man skulle ha ønsket.

### **Den formelle fusjonsprosessen**

I Bodø/ Skjerstad hadde kun Skjerstad folkeavstemning. Før avstemningen anbefalte et enstemmig kommunestyre i Skjerstad befolkningen om å stemme ja til sammenslutning. Alle de andre kommunene har hatt folkeavstemning. Kommunestyrenes vedtak om sammenslutning har stort sett vært enstemmige, og vanligvis blitt fattet kort tid etter folkeavstemningen.

Første felles kommunestyremøte har, med unntak av Kristiansund/Frei, blitt holdt umiddelbart etter at vedtak om kommunesammenslutning ble fattet. Tidsbruken fra kommunestyrevedtak til kongelig resolusjon varierer fra under 2 mnd (Bodø/Skjerstad) til 12 mnd (Kristiansund/Frei). For at dette skal gå raskt er man her avhengig av tett samarbeid med statlige instanser som fylkesmann og departement. Erfaringene fra Kristiansund/Frei viser at hvis saksbehandlingen her trekker ut kan dette gi uheldige konsekvenser for lokale politiske og administrative prosesser. Også disse bør derfor planlegges i nært samarbeid mellom partene, og sees i nær sammenheng med den overordnede framdriftsplanen.

Fylkesmannens formelle rolle i gjennomføring av sammenslutningene er å avholde det første felles kommunestyremøtet. Utover dette varierer Fylkesmannens rolle i gjennomføringen.

## Støtte til engangskostnader og infrastruktur fra KR D

KRD har i alt bevilget 113 mill kr til de fire sammenslutningene. Av dette har nærmere 41 mill (36 %) gått til engangskostnader, 54 mill (48 %) til infrastrukturtiltak og 18 mill (16 %) til spesielle tiltak/prosjekt. Søknadsbeløpene har gradvis økt etter som tiden har gått, uavhengig av størrelse på kommunene som har vært involvert. Andelen av søknadsbeløpet som faktisk ble *innvilget*, var klart høyere for de to sammenslutningene som fikk midler først (Bodø/Skjerstad og Ølen/Vindafjord), i forhold til de to som fikk sist (Aure/Tustna og Kristiansund/Frei). Det er meget store variasjoner i bevilget beløp pr innbygger. Vi ser ingen klar sammenheng mellom kommunestørrelse og innvilget dekning til engangskostnader.

Etter regjeringsskiftet høsten 2005 er støtteordningene til infrastruktur ved kommunesammenslutning, f eks bredbånd og vegprosjekter, strammet inn. De 33 kommunene som etter KR D/KS' kommunestrukturprosjekt meldte til KR D at de ønsket å utrede sammenslutning, fikk lovnad fra den forrige regjeringen om midler til infrastrukturtiltak. Nye kommuner som kommer etter disse vil ikke få slike midler. For disse er dermed en viktig stimulans til sammenslutning tatt bort. Retningslinjene for engangsstøtte bør for øvrig tydeliggjøres. Dette gjelder særlig støtte til utbygging av administrasjonsbygg, som er en direkte konsekvens av sammenslutningene, og hvor behovene varierer mye med hvor jevnstore kommunene er.

## Prosjektorganisering

Med unntak av i Kristiansund/Frei, har fellesnemnda fått vide fullmakter av kommunestyrene til å fatte vedtak om utformingen av den nye kommunen. Vide og klare fullmakter er viktig for å sikre politisk styring og en mest mulig effektiv sammenslutningsprosess.

I tre av de fire sammenslutningene er det søkt om unntak fra Inndelingsloven i forhold til sammensetting av fellesnemnda. Kommunene har sett seg tjent med en mer likeverdig representasjon i fellesnemnda enn en fordeling etter innbyggertall gir. Der hvor det ligger til rette for det, vil det være en god løsning at fellesnemnda dannes av formannskapene i de eksisterende kommunene. Tydelig behov for mer likeverdig deltakelse i fellesnemnda synliggjør behov for tilpasninger av Inndelingslovens § 26. Denne bør også gjøres tydeligere m h på fellesnemndas ansvar for å fatte vedtak om organisering av den nye kommunen.

Ølen/Vindafjord og Aure/Tustna har hatt en ryddig prosjektorganisering som har fungert bra, og som kan være et godt eksempel for andre kommuner. Her hadde man også utarbeidet en intensjonsavtale for sammenslutningen som grunnlag for lokal folkeavstemning. Prosjektorganisasjonen har i tillegg til fellesnemnd bestått av arbeidsutvalg, partsammensatt utvalg, ansettelsesutvalg, rådgivningsgrupper og arbeidsgrupper. Arbeidsgruppene har vært viktig for å detaljtrrede organisering av ulike tjenesteområder. Bred deltakelse har også vært viktig for å involvere ansatte og bli kjent med fremtidige kolleger på tvers av kommunegrensene.

Tillitsvalgte har i alle tilfellene vært trukket med i arbeidet fra en tidlig fase og spilt en viktig rolle i prosessene. Tillitsvalgte har vært frikjøpt for å delta i prosessen, og deres deltakelse har vært særlig viktig for å skape tillit til prosessen blant de ansatte. De har også hatt en viktig funksjon som informasjonskanal mellom prosjektledelsen og de ansatte.

Arbeidsmengden for de ansatte i prosjektorganisasjonen har vært undervurdert, og det har derfor vært behov for å øke bemanningen underveis i arbeidet. Det er spesielt viktig å ha tilstrekkelig bemanning i startfasen. For å kunne jobbe effektivt må prosjektleder ha klare fullmakter fra fellesnemnda. Det anbefales generelt at prosjektleder har rådmannskompetanse. Dersom den nye kommunen skal ha ny rådmann, vil det være gunstig at rekruttering til disse funksjonene kobles slik at den nye rådmannen først tiltrer i funksjonen som prosjektleder i sammenslutningen. Arbeids- og ansettelsesforholdet til eksiste-

rende rådmenn ved en eventuell sammenslutning må derfor avklares på et tidlig tidspunkt. Man bør også tidlig klarlegge ansvars- og myndighetsfordeling mellom prosjektleder og eksisterende rådmenn.

I Re kommune hadde ny og gamle kommuner felles rådmann og felles ledergruppe det siste året før sammenslutningen. Felles ledelse av den nye og de gamle kommunene den siste tida før formell sammenslutning gir en klarere og mer fleksibel situasjon i overgangsperioden.

### **Den politiske fusjonen**

De lokale politiske partiene slår seg sammen i takt med kommunesammenslutningene, og dette ser ut til å gå uten større problemer. Rollen som ordinært kommunestyremedlem oppleves av enkelte som mindre interessant i gjennomføringsperioden, noe som også taler for at sammenslutningsprosessen ikke gjøres lenger enn nødvendig.

Det er kun i Aure/Tustna og Ølen/Vindafjord at det så langt har vært aktuelt å ta stilling til modell for ny politisk organisering. Kommunene har generelt valgt politiske modeller som de har erfaring med fra tidligere. I Bodø er kommunestyret utvidet med to nye medlemmer fra Skjerstad, mens det tidligere kommunestyret i Skjerstad har blitt lokalutvalg i nye Bodø kommune. Implementering av ny politisk organisering skjer i etterkant av valg til nytt kommunestyre. Den politiske fusjonen synes å gå bra, og er langt mindre komplisert og arbeidskrevende enn den administrative prosessen.

### **Den administrative fusjonen**

Valg av administrativ hovedmodell har blitt vedtatt av fellenemnda på et tidlig tidspunkt i tre av casene. Dette har så dannet grunnlag for detaljerte utredninger. I Kristiansund/Frei startet administrasjonen utredning av enkelte tjenesteområder lenge før administrativ hovedmodell var utredet og behandlet i fellesnemnda. Dette bidro til ubalanse i prosessen mellom det politiske og administrative nivået, og er derfor ikke å anbefale. Kommunene har gått inn for hel eller delvis to-nivåmodell for den administrative organiseringen.

Det er viktig å få sentrale lederstillinger tidlig på plass. For å få tid til å forberede overgangen til ny kommune, bør enhetsledere være tilsatt tidlig det siste året før sammenslutningen finner sted. I Ølen/Vindafjord foretok man en mer spesifisert avgrensning av søknadsberettigede til lederstillinger enn i Aure/Tustna, noe som synes å ha vært mest ryddig i forhold til de ansatte. Snevre avgrensinger av søknadsberettigede kan imidlertid være problematisk hvis de organisatoriske endringene er store. Både i Aure/Tustna og Ølen/Vindafjord har man hatt stillingsgaranti, men man valgte allikevel ulike strategier for å håndtere overtallige.

Bortsett fra utvalgte enkelt- og lederfunksjoner har det vært lite gradvis sammenslutning av tjenesteområder og funksjoner underveis i prosessene. Dette har stort sett skjedd samtidig med den formelle sammenslutningen. Administrativ hovedstruktur må svært tidlig på plass for at gradvis innfasing av tjenester skal kunne skje.

Flere av kommunene har valgt delte løsninger for lokalisering av den nye kommuneadministrasjonen. Jo mer jevnstore kommunene som går sammen er, desto større er behovet for bygging av nytt administrasjonsbygg/rådhus når administrasjonen i den sammenslåtte kommunen skal samles. Eksisterende rådhus/kommunehus i det "fraflyttede" kommunesenteret brukes fortsatt i de nye kommunene, f.eks. ved ombygging til lokale servicekontor. De tjenesteytende delene av kommunen (skoler, barnehager, sykehjem osv) flyttes vanligvis ikke som følge av sammenslutningene.

Samordning av de ulike systemer og arbeidsrutiner innen økonomi, IT, saksbehandling osv er både krevende og kostbart å gjennomføre og krever betydelig kompetanse. Hvis kommunene er bevisste på å samarbeide om valg av felles systemer de siste årene før sammenslutningen, kan man spare store ressurser til innkjøp og opplæring. Lønnsharmonisering kan innebære en betydelig merutgift ved en sammen-

slutning. Harmonisering av eiendomsskatt som del av en kommunesammenslutning omfatter ofte kompliserte spørsmål, og bør derfor utredes tidlig i sammenslutningsprosessen.

Kommunene har i liten grad startet harmonisering av planverk før sammenslutningen er gjennomført. I Kristiansund/Frei har man imidlertid startet en prosess med å lage felles verdier og visjon for den nye kommunen. Denne skal etter planen fortsette over i utarbeidelse av en felles kommuneplan, som skal foreligge til sammenslutningen er formelt gjennomført.

I sine gjennomføringsprosesser synes kommunene å tilstrebe en god balanse der hensyn til både effektivitet, demokratisk deltakelse og fellesskapsdannelse ivaretas på en rimelig måte. Dårlig tid i gjennomføringsfasen spesielt i Aure/Tustna har imidlertid gått noe utover tid til fellesskapsdannelse. Der man har en lang gjennomføringsfase, synes dette særlig å gå ut over hensynet til effektivitet, uten at dette dermed betyr at de andre hensynene ivaretas bedre.

### **Informasjon og dialog med innbyggere og ansatte**

Informasjonsbehovet i en sammenslutningsprosess er stort. Formidling, dialog og informasjonshåndtering underveis har til dels vært undervurdert i alle casene. Mangelfull informasjon kan føre til negativt fokus, noe som er uheldig for prosessen. Det er viktig å få på plass et system for informasjonsutveksling og informasjonshåndtering så tidlig som mulig, og at det settes av tilstrekkelig med tid og ressurser til å følge dette opp.

De fleste kommunene har brukt informasjonsavis til innbyggerne, internettsider m v til å informere aktivt om sammenslutningsprosessen. Alle kommunene som er sammenslått har også laget ulike markeringer av begivenheten for sine innbyggere, herunder en skikkelig folkefest for å markere sjøsettingen av den nye kommunen.