

Henning Sunde og Bent A. Brandtzæg:

Å BYGGE EN NY KOMMUNE!

Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger

Asplan Viak +++
- | ++



Telemarkforskning-Bø Mars 2006

Å BYGGE EN NY KOMMUNE!

ERFARINGER FRA GJENNOMFØRING AV FIRE KOMMUNESAMMENSLUTNINGER

Institusjon:	Asplan Viak, i samarbeid med Tele- marksforskning-Bø
Forfattere:	Henning Sunde og Bent A. Brandtzæg
Oppdragsgiver:	KS
Forsidekart	Torstein Reistadbakk
Prosjektnr	2004/106091
Rapportnavn	Sluttrapport komplett endelig 270306.doc
Sist lagret dato:	28.03.2006 13:26:00
Sist skrevet ut:	28.03.2006 19:10:00
Pris	kr. 300,- + porto/eksp.

Kort resymé:

Prosjektet har fulgt gjennomføringsprosessen i fire kommunesammenslutninger. I rapporten beskrives funn fra Bodø/Skjerstad (sammenslått 1.1.2005), Ølen/Vindafjord (1.1.2006), Aure/Tustna (1.1.2006) og Kristiansund/Frei (går sammen pr 1.1.2008). Hovedkonklusjonen er at kommunene klarer gjennomføringen innen oppsatt tidsplan, men også at flere oppgaver og utfordringer i mange tilfelle skyves over på den nye kommunen. Gjennomføring av en kommunesammenslutning er en særdeles kompleks og krevende prosess som krever betydelig kompetanse og handlekraft for å kunne gjennomføres på en god måte både politisk og administrativt. På bakgrunn av rapportens konklusjoner gis en rekke konkrete og praktiske råd til kommuner som vurderer sammenslutning, samt også noen tips til staten.

Asplan Viak AS
Rådhusstorget 5
Postboks 24
1300 SANDVIKA

Tlf: +47 67525200
Faks: +47 67525299
E-post: sandvika@asplanviak.no
Web: www.asplanviak.no

FORORD

Dette er sluttrapporten fra prosjektet ”Gjennomføring av kommunesammenslutninger – suksesskriterier og snublesteiner” som Asplan Analyse har gjennomført for KS i samarbeid med Telemarksforsking-Bø (Tf-Bø). Prosjektet har inngått i KS-prosjektet ”Fremtidens kommunestruktur”, og har hatt som målsetting å samle og evaluere aktuelle kommuners erfaringer med sammenslutningsprosesser i Norge.

En første delrapport basert på tre case ble avgitt i mars 2005. Denne ble supplert i august 2005 med innledende beskrivelser fra en fjerde sammenslutning som ble tatt med i prosjektet underveis. Stoff fra delrapportene inngår i sluttrapporten, som er redigert med en konklusjonsdel først og del II med casebeskrivelser fra de fire sammenslutningene.

Kap 5 og 8 i sluttrapporten er skrevet av Henning Sunde, Asplan Analyse som har vært prosjektleder og kap 6-7 av Bent Aslak Brandtzæg, Tf-Bø. Kap 1 - 4 er skrevet av disse to i fellesskap. Øvrige medarbeidere på prosjektet har vært Lise Christoffersen og Cæcilie Riis fra Asplan Analyse samt Kjetil Lie fra Tf-Bø. Deler av materialet disse har skrevet fra de innledende undersøkelsene inngår i casebeskrivelsene. Karl Gunnar Sanda fra Tf-Bø har vært kvalitetssikrer. Kontaktperson og fagansvarlig i KS har vært Brit Olsson. Arbeidet er gjennomført i perioden juni 2004 – mars 2006.

En referansegruppe oppnevnt av KS har fulgt prosjektet underveis. Denne har i prosjektperioden hatt fire møter i hhv Re, Bodø, Ølen og på Frei, og har bestått av:

- Rådmann Trond Wifstad, Re
- Ordfører Åse Hammershei, Hobøl
- Rådmann Arnt Mogstad, Karmøy
- Prosjektleder Bjørn Fauchald, KS Oppland
- Ordfører Marita B. Ohrstrand, Frei
- Personalsjef Sverre Hagen, Bodø kommune (tidligere rådmann i Skjerstad)
- Sissel Jacobsen, tidl ordfører i Skjerstad
- Tor Magne Fredriksen, KS

Vi vil takke alle i både KS, referansegruppa og ikke minst i kommunene, samt de mange andre vi har hatt kontakt med underveis i prosjektet for godt samarbeid.

For prosjektteamet Asplan Analyse / Telemarksforsking-Bø
Sandvika/Bø 24. mars 2006

Henning Sunde,
prosjektleder, Asplan Analyse

Karl Gunnar Sanda
kvalitetssikrer, Telemarksforsking-Bø

henning.sunde@asplanviak.no
tlf 67 52 52 00 / 47

INNHold

Del I: KONKLUSJONER OG FUNN (kap 1-4)	5
Del II: CASEBESKRIVELSER (kap 5-8)	52
1 SAMMENDRAG	6
2 INNLEDNING	11
2.1 MÅL OG PROBLEMSTILLINGER I PROSJEKTET	11
2.2 KORT PRESENTASJON AV CASEOMRÅDENE	11
2.3 Knappe flertall gir ikke problemer i gjennomføringen	13
2.4 ARBEIDSOPPLEGG OG -METODER	13
2.5 RAPPORTENS OPPBYGGING	14
3 21 GODE RÅD TIL KOMMUNENE (– OG NOEN TIPS TIL STATEN)	15
4 HOVEDKONKLUSJONER FRA PROSJEKTET	20
4.1 GENERELLE HOVEDFUNN	20
4.2 DEN FORMELLE FUSJONSPROESSEN	28
4.3 STØTTE TIL ENGANGSKOSTNADER OG INFRASTRUKTUR FRA KR.D.....	31
4.4 PROSJEKTORGANISERING.....	36
4.5 DEN POLITISKE FUSJONEN.....	41
4.6 DEN ADMINISTRATIVE FUSJONEN.....	43
4.7 INFORMASJON OG DIALOG MED INNBYGGERE OG ANSATTE.....	50
5 BODØ-SKJERSTAD	53
5.1 HOVEDINTRYKK FRA SAMMENSLUTNINGEN	53
5.2 KJENNETEGN VED DE TO KOMMUNENE	54
5.3 INNTRYKK OG FUNN FRA DE INNLEDENDE UNDERSØKELSENE.....	55
5.4 GJENNOMFØRING AV SAMMENSLUTNINGSPROESSEN	62
5.5 HOVEDKONKLUSJONER.....	70
5.6 EXIT SKJERSTAD KOMMUNE – LEVE SKJERSTAD!	72
5.7 NOEN INNTRYKK AV SAMMENSLUTNINGEN ETT ÅR ETTER	73
5.8 ER ALT TILSYNELATENDE SOM FØR – OG HVA VIL SKJE FRAMOVER?	78
5.9 GRUNNLAGSMATERIALE OG INFORMANTER	79
6 ØLEN – VINDAFJORD	81
6.1 HOVEDINTRYKK FRA SAMMENSLUTNINGEN	81
6.2 KJENNETEGN VED KOMMUNENE	82
6.3 HVA HAR VI GJORT.....	84
6.4 FRA VEDTAK OM UTREDNING TIL VEDTAK OM SAMMENSLUTNING.....	84
6.5 PROSJEKTORGANISERING.....	91
6.6 FINANSIERING AV SAMMENSLUTNINGSPROESSEN	95
6.7 INFORMASJONSSTRATEGI.....	96
6.8 VALG AV KOMMUNEVÅPEN	97
6.9 VALG AV MODELL FOR ADMINISTRATIV ORGANISERING	97
6.10 VALG AV MODELL FOR POLITISK ORGANISERING	100
6.11 IMPLEMENTERING AV NY ADMINISTRATIV ORGANISASJON	101

6.12	IMPLEMENTERING AV NY POLITISK STYRINGSMODELL	103
6.13	SPESIELLE POLITISKE UTFORDRINGER	104
6.14	SAMMENFATTENDE OPPSUMMERING	106
6.15	MARKERING AV DEN NYE KOMMUNEN	107
7	AURE – TUSTNA.....	109
7.1	HOVEDINNTRYKK FRA SAMMENSLUTNINGEN.....	109
7.2	KJENNETEGN VED KOMMUNENE.....	110
7.3	HVA HAR VI GJORT	112
7.4	FRA VEDTAK OM UTREDNING TIL VEDTAK OM SAMMENSLUTNING	113
7.5	PROSJEKTORGANISERING	122
7.6	KOSTNADER KNYTTET TIL SAMMENSLUTNINGSPROSESSEN.....	129
7.7	VALG AV KOMMUNEVÅPEN.....	131
7.8	VALG AV OVERORDNEDE MODELLER FOR POLITISK OG ADMINISTRATIV STYRING	132
7.9	DETALJERT ADMINISTRATIV OG POLITISK ORGANISERING.....	134
7.10	IMPLEMENTERING AV NY ADMINISTRATIV ORGANISASJON.....	135
7.11	IMPLEMENTERING AV NY POLITISK ORGANISASJON.....	139
7.12	VIDERE UTFORDRINGER	140
7.13	OPPSUMMERENDE VURDERING.....	142
7.14	MARKERING AV SAMMENSLUTNINGEN.....	143
8	KRISTIANSUND - FREI.....	144
8.1	HOVEDINNTRYKK FRA SAMMENSLUTNINGEN.....	144
8.2	KJENNETEGN VED KOMMUNENE.....	145
8.3	INNTRYKK OG FUNN FRA DE INNLEDENDE UNDERSØKELSENE	146
8.4	DEN FORMELLE SAMMENSLUTNINGSPROSESSEN	150
8.5	STATUS PR FEBRUAR 2006	156
8.6	PROSJEKTORGANISERING OG ADMINISTRATIV FUSJON	157
8.7	DEN POLITISKE FUSJONEN	165
8.8	INNBYGGERDIALOGEN	170
8.9	ANDRE FORHOLD	176
8.10	UTFORDRINGER VIDERE	177
8.11	HOVEDKONKLUSJONER	178
8.12	GRUNNLAGSMATERIALE OG INFORMANTER	180
9	REFERANSER.....	183

DEL I: KONKLUSJONER OG FUNN

1 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)¹
- *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 tilfeldighetenes 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 kommunens også blitt valgt for den nye kommunen. Der

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

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 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 passe 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 ansettelse 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 folkeavstemming. 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 KRD

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 infrastrukturiltak 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 etter KRD/KS' kommunestrukturprosjekt meldte til KRD at de ønsket å utrede sammenslutning, fikk lovnad fra den forrige regjeringen om midler til infrastrukturiltak. 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 sammensetning 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. Prosjektor-organiseringen har i tillegg til fellesnemnd bestått av arbeidsutvalg, parts sammensatt 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 prosjektororganiseringen 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 eksisterende 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 avgrensninger 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 sammenslutning. 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.

2 INNLEDNING

2.1 Mål og problemstillinger i prosjektet

Prosjektet ”Gjennomføring av kommunesammenslutninger – snublesteiner og suksesskriterier” er gjennomført i samarbeid mellom Asplan Analyse og Telemarksforskning-Bø og har hatt som hovedmål å *framskaffe, analysere og evaluere erfaringer fra de prosessene som nå er i gang for på den måten å kunne gi kvalifisert bistand til andre kommuner i tiden framover.*²

Vi har i dette prosjektet fulgt gjennomføring av fire kommunesammenslutninger – tre av dem til ende, den fjerde halvveis i prosessen:

- *Bodø/Skjerstad* (sammenslutning gjennomført pr 1.1.05)
- *Ølen/Vindafjord* (sammenslutning gjennomført pr 1.1.06)
- *Aure/Tustna* (sammenslutning gjennomført pr 1.1.06)³
- *Kristiansund/Frei* (sammenslutning skal være gjennomført pr 1.1.08)

Basert på andre evalueringer har vi også trukket inn viktige erfaringer fra da Re kommune ble dannet gjennom sammenslutning av Våle og Ramnes kommuner i 2002.

Sentrale problemstillinger i prosjektet har vært å se på forløpet av både 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) både før og etter vedtak om sammenslutning. I rapporten drøftes også tidsbruk i ulike faser av sammenslutningsprosessene, betydningen av størrelsesforholdet mellom kommunene, målsettinger for sammenslutningene, støtte til engangskostnader og infrastruktur fra KRD, prosjektorganisering m v.

2.2 Kort presentasjon av caseområdene

2.2.1 Bodø og Skjerstad

Sommeren 2003 ble det fattet vedtak i begge kommunestyrene om å slå sammen den raskt voksende fylkeshovedstaden Bodø med over 40.000 innbyggere og dens fraflyttingspregede distriktsnabo Skjerstad med 1.000 innbyggere, 70 km unna. Kommunene ble formelt sammenslått pr 1.1.05. Langvarig svekket kommuneøkonomi med fare for nedbygging av tjenestetilbudet i Skjerstad var bakteppet for beslutningen, som har hatt som hovedmålsetting å sikre det kommunale tjenestetilbudet i Skjerstad. Forut for kommunestyrevedtaket sa befolkningen i Skjerstad i mai 2003 ja med to stemmers overvekt, mens Bodø nøyde seg med kommunestyrebehandling. Hele løpet fra vedtak om utredning til fullført sammenslutning var unnagjort på under tre år. Bodø er fortsatt både kommunesenter og den nye kommunens navn, kommunen har samme rådmann og stort sett også samme organisasjon som før.

² Sitat fra tilbudsgrunnlag for prosjektet, KS mai 2004.

³ Aure/Tustna var ikke med i prosjektet fra starten av, men kom med vinteren 2005.

Gjennomføringsprosessen tok altså snaut 1,5 år, gikk i følge Bodøs årsmelding for 2004 ”greit”, og har gitt betydelig materiell uttelling i Skjerstad.

2.2.2 Ølen og Vindafjord

Ølen og Vindafjord kommuner ligger helt nord i Rogaland. Ølen lå tidligere i Hordaland, men valgte fra 2002 etter eget ønske å skifte fylke fra Hordaland til Rogaland. Begge kommunene hører til den store gruppen av kommuner i Norge som har mindre enn 5000 innbyggere. Det er ca. 3 400 innbyggere i Ølen og ca. 4 700 innbyggere i Vindafjord. Ølen har hatt en økning i folketallet de senere årene, mens Vindafjord har hatt nedgang. Vindafjord er en betydelig landbrukskommune mens Ølen i større grad er en industrikommune. Tettstedet Ølen er et kommunikasjonsknutepunkt og handelssenter for indre deler av Haugalandet. Avstanden fra Ølen til Haugesund, som er nærmeste by, er ca. 5 mil. Det har vært relativt stor pendling mellom Ølen og Vindafjord, noe som viser at kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarked. Kommune holdt folkeavstemming om kommunesammenslutning i februar 2003. Det ble klart flertall for sammenslutning i Ølen, mens det kun var noe få stemmers overvekt på ja-siden i Vindafjord. Kommune vedtok deretter å slå seg sammen fra 01.01.06, og har altså gjennomført sammenslutningen på noe under tre år. Navnet på den nye kommunen er Vindafjord, mens kommunesenteret ligger i Ølen. Det viktigste målsetningen med sammenslutningen er å sikre en livskraftig kommune på Indre Haugalandet.

2.2.3 Aure og Tustna

Aure og Tustna kommuner ligger på Nord-Møre. Både Aure og Tustna er små kommuner. Tustna er den 25. minste kommunen i landet med sine 1015 innbyggere, mens Aure er en del større med 2261 innbyggere. Kommunene har vært preget av befolkningsnedgang over lenger tid. Det var en del forskjeller i næringsstrukturen i de kommunene. Aure hadde en betydelig andel arbeidsplasser knyttet til industriproduksjon, mens Tustna hadde svært liten industrisysseletting. På Tustna er det jordbruk og fiskerelaterte næringer som har vært de viktigste. Dette har også vært viktige næringer i Aure, men Aure har hatt større andel sysselsetting knyttet til transport, bygg og anlegg, varehandel og andre tjenesteytende næringer, dvs. typiske tettstedsnæringer. Det eneste tettstedet i de to kommunene ligger i Aure. Det har tradisjonelt vært liten pendling mellom kommunene. Aure har vært orientert nordover mot Hemne i Sør-Trøndelag, mens Tustna har vært orientert sørover mot Kristiansund. Det viktigste årsaken til dette har vært vanskelige kommunikasjonsforhold over Imarsundet. Kommunene sa således ja til kommunesammenslutning 15. september 2003 under forutsetning at det ble bygget bru over Imarsundet. Imarsundprosjektet ble vedtatt av Stortinget sommeren 2004, og kommunene fattet da vedtak om sammenslutning. Nye Aure kommune var en realitet 1.1.2006 etter en kort og hektisk gjennomføringsfase på ca 1,5 år.

2.2.4 Kristiansund og Frei

Sammenslutningen mellom Kristiansund med ca 17.000 innbyggere og Frei med drøyt 5.000 er her fulgt kun halvveis, siden sammenslutning først skal skje i 2008. De to nabokommunene på Nord-Møre inngår i samme byområde, med kun 10 km mellom rådhusene. I mai 2004 vedtok de – etter mange års sonderinger – å slå seg sammen. Kristiansund har et variert næringsliv, bysentrum og regionale funksjoner som flyplass og sykehus, men mangler arealer til boligetablering. Dette har gjennom en årrekke medført en gradvis forstadsutvikling i den

tidligere jordbruksnaboen Frei, som dermed har fått en ung befolkning, og der over halvparten jobber ”i byen”. Denne utviklingen danner et viktig bakteppe for at sammenslutningen ble vedtatt. Når den er fullført pr 1.1.2008 vil hele sammenslutningsprosessen ha strukket seg over nærmere sju år, herav nesten fire år bare til gjennomføringen etter vedtaket. Prosessen har så langt gått forholdsvis rolig for seg. Framdriften med gradvis innfusjonering av tjenester har ikke blitt slik man opprinnelig hadde tenkt seg det og det har også vært en del innkjøringsproblemer knyttet til ulike forhold ved prosjektorganiseringen. Pr mars 2006 starter kommunene en prosess hvor man griper fatt i flere av disse problemstillingene. Det er allikevel på ingen måte gitt at man i 2008 vil ha fusjonen bedre på plass her enn i de tilfellene der prosessen har vært kjørt i et langt høyere tempo.

2.3 Knappe flertall gir ikke problemer i gjennomføringen

Fra 1999 er det vedtatt fem frivillige kommunesammenslutninger i Norge (inkl Våle og Ramnes i Vestfold som dannet Re kommune i 2002). I alle disse har det vært svært knappe flertall for sammenslutning i lokale folkeavstemninger. Tabellen nedenfor viser ja-flertallet ved folkeavstemning i den av kommunene i hvert av områdene der dette var minst. Tallene gir et tydelig inntrykk av hvor små marginer disse sammenslutningene har blitt vedtatt med.

	<i>Skjerstad</i>	<i>Vindafjord</i>	<i>Tustna</i>	<i>Frei</i>	<i>Våle</i>
År	2 003	2003	2003	2 004	1999
Ja-flertall	50,2 %	50,1 %	52,7 %	51,5 %	50,4 %

I Skjerstad var det kun to stemmers overvekt og i Vindafjord fire. I Re var ja-flertallet i Våle kommune på 14 stemmer, mens det i Frei med 78 stemmer var noe klarere. I Frei var det til gjengjeld mer tilfeldig at prosessen i det hele tatt startet opp: Med 13 mot 12 stemmer bestemte kommunestyret seg våren 2001 for å utrede kommunesammenslutning med Kristiansund, godt hjulpet av en møtende vararepresentant med motsatt syn på saken i forhold til sin fraværende kollega.

Men kommunalminister i Bondevik II-regjeringen, Erna Solberg, spilte også en viktig rolle for å få til disse flertallene. I flere av områdene stilte hun selv på folkemøter i innspurten før folkeavstemningene, lovet økonomisk uttelling hvis det ble sammenslutning og bidro slik – i følge våre informanter – tungt til de knappe ja-flertallene.

Vi kan derfor trygt slå fast at tilfeldighetenes spill har gjort sitt til at flere av disse sammenslutningene i det hele tatt har blitt noe av. Knappe flertall i folkeavstemningene viser seg imidlertid ikke å ha noen betydning for gjennomføringen av sammenslutningene.

2.4 Arbeidsopplegg og -metoder

Prosjektet bygger på en systematisk innhenting av informasjon gjennom informantintervjuer og dokumentstudier fra de fire caseområdene. I løpet av prosjektperioden har vi besøkt alle de fire områdene i to omganger á 1-3 dager hver. I de innledende intervjuene la vi vekt på sammenslutningens forhistorie og forløpet av de innledende deler av sammenslutningen. I oppfølgingsintervjuene lå hovedvekten på siste del av gjennomføringsfasen, tilpasset den enkelte situasjon pga ulik framdrift i casene. I hele prosjektperioden har vi hatt løpende kontakt og fortløpende fått tilsendt aktuelle vedtak og dokumenter fra kommunene. Følgende har vært intervjuet i alle kommuneparene:

- Politisk ledelse
- Administrativ ledelse
- Prosjektledelse for sammenslutningen
- Menige politikere
- Utvalgte sektorledere/fagpersonell
- Tillitsvalgte
- Representanter for lokale media

Intervjuene i kommunene har i hovedsak vært gruppesamtaler, i noen grad også enkeltsamtaler. Kommunene som slår seg sammen, er som hovedregel håndtert hver for seg.

Ved behov har vi også hatt samtaler, direkte eller pr telefon, med andre aktører utenfor kommunene, som departement, fylkesmann, ulike lokale samfunnsaktører med videre.

Rapporten bygger også på gjennomgang av et omfattende skriftlig materiale fra hvert enkelt caseområde, så som:

- Grunnlagsutredning av konsekvenser av sammenslutning
- Kommunale plandokumenter, saksframstillinger og vedtak
- Prosessplaner for sammenslutningen, møtereferater fra ulike fora m v
- Informasjonsaviser, brosjyrer og nettsider
- Avisoppslag

En nærmere oversikt er gitt i hver av de fire casebeskrivelsene.

2.5 Rapportens oppbygging

Rapporten er bygd opp slik:

- **Del I** med sammendrag, innledning, gode råd til andre kommuner som skal i gang med sammenslutning, og hovedkonklusjoner for øvrig (kap 1-4)
- **Del II** med komplette beskrivelser av våre fire case (kap 5-8).⁴

Gjennom casebeskrivelsene kommer sammenhengen i utviklingsforløpene klarere fram, og disse gir derfor ytterligere innsikt i den praktiske gjennomføringsprosessen. Første avsnitt i hver av casebeskrivelsene gir et kort sammendrag av sentrale funn i caset.

I rapporten brukes følgende begrep om de ulike fasene i en kommunesammenslutning:

Fase	Fra - til:
Sonderingsfase	Før utredning - f eks gjennom sonderende prosesser som i "Framtidens kommunestruktur".
Utredningsfase	Fra utredning igangsettes til denne legges fram offentlig.
Debatfase	Fra utredning avgis via evt folkeavstemning og til vedtak i kommunestyrene
Gjennomføringsfase	Fra kommunestyrevedtak via kgl. res. til dato for formelt gjennomført sammenslutning; kan igjen deles i en innledende <i>planleggingsfase</i> og en påfølgende <i>implementeringsfase</i> .
Driftsfase	Ordinær drift etter formelt gjennomført sammenslutning. I denne kan inngå en rekke uløste oppgaver man ikke ble ferdige med i gjennomføringsfasen. De første årene vil derfor kunne betegnes som en <i>innkjøringsfase</i> for den nye kommunen.

⁴ Casebeskrivelsene er gjennomlest og kommentert for faktafeil m v av kontaktpersoner i hvert av områdene.

3 21 GODE RÅD TIL KOMMUNENE (– OG NOEN TIPS TIL STATEN)

I dette kapittelet har vi formulert noen praktiske, gode råd som kan ligge til grunn for planlegging og gjennomføring av en kommunesammenslutningsprosess. Rådene har utgangspunkt i erfaringer fra de fire sammenslutningsprosessene vi var fulgt i denne evalueringen og fra sammenlutningsprosessen i forbindelse med etableringen av Re kommune i 2002. Rådene er gitt i kronologisk rekkefølge slik det vanligvis vil være bruk for dem i en ordinær gjennomføringsprosess. Lista er imidlertid ikke nødvendigvis utfyllende for alle råd man kan ha nytte av i arbeidet. Avslutningsvis gis også noen velmente råd til staten.

1. Lag tidligst mulig en grovmasket framdriftsplan for hele sammenslutningsprosessen

Allerede i sonderings- eller utredningsfasen av prosessen bør man tidligst mulig lage en hovedframdriftsplan for en eventuell gjennomføring av hele sammenslutningsprosessen, fra A til Å. Denne må gjerne være grovmasket, enkel og oversiktlig. Poenget er verken å binde opp partenes valg eller at en slik plan nødvendigvis skal følges fullt ut, men at man får etablert et styringsinstrument som vil være et svært viktig hjelpemiddel underveis i arbeidet. Denne framdriftsplanen bør også brukes til å kommunisere sammenhengene mellom de mange ulike elementene i sammenslutningsprosessen overfor andre aktører ved aktuelle anledninger. Man bør også ta høyde for hvor i prosessen kommunestyrevalg vil komme inn og hva slags mulige konsekvenser dette kan få. Hvis sammenslutningen etter hvert skal gjennomføres, vil denne grove framdriftsplanen også danne grunnlag for utarbeidelse av mer detaljerte prosjektplaner for de ulike faser av sammenslutningsarbeidet. Den enkle framdriftsplanen Aure/Tustna lagde da de startet sin utredningsprosess er et eksempel på en slik plan, se kap 7.

2. Lag en intensjonsavtale for sammenslutningen før folkeavstemning/innbyggerhøring

Intensjonsavtalen bør inneholde flere elementer, f.eks. målsettinger og tidspunkt for sammenslutningen, nytt kommunesenter og gjerne også -navn, bruk av eksisterende kommunehus samt håndtering av evt overtallige ansatte m v. Intensjonsavtalen utarbeidet før folkeavstemningen i Ølen/Vindafjord er et eksempel på en slik, se kap 6.

3. Sørg for en god innbyggerdialog forut for en eventuell folkeavstemning

Dersom man velger å høre befolkningens syn på sammenslutningsspørsmålet gjennom en folkeavstemning, er det viktig å få til en god innbyggerdialog for å skape engasjement rundt sammenslutningsspørsmålet. En innbyggerdialog innebærer at innbyggerne aktivt engasjeres og trekkes med i prosessen, og ikke bare er passive mottakere av informasjon. Rådgivende folkeavstemninger blir i praksis ofte avgjørende når lokalpolitikerne skal avgjøre saken. Derfor må også innbyggerne gis anledning til å stille spørsmål og få tilgang til nødvendig informasjonen for å kunne danne seg en mening. Det viktigste argumentet for å stemme nei er gjerne at man ikke vet hva en sammenslutning vil innbære – man vet hva man har, men ikke hva man får. Engasjement rundt spørsmålet kan skapes

gjennom utgivelse av informasjonsavis og brosjyrer, internettsider, stands, debattmøter, spesielle kampanjer rettet mot f.eks. ungdom og på en rekke andre måter.

4. Trekk innbyggerne med underveis i prosessen

Det er viktig at innbyggerne får være med og påvirke utformingen av den nye kommunen. Medvirkning er viktig for å skape eierskap og oppslutning om den nye kommunen. Innbyggerne kan medvirke gjennom spørreundersøkelser, folkemøter og andre fora for informasjonsutveksling. Eksempel på tiltak som kan bidra til å skape positivt engasjement, er invitasjon til deltakelse i visjonsprosesser, utforming av kommunevåpen og kommunenavn. Det siste er også av spesiell betydning for folks identitet og tilhørighet til den nye kommunen. En annen måte å involvere befolkningen er å igangsette en bred felles kommuneplanprosess for den nye kommunen mens sammenslutningen gjennomføres, og legge kommuneplanforslaget ut på høring i valgkampen til valget av det første nye felles kommunestyret. Dersom innbyggerne inviteres med i slike prosesser, er det imidlertid også svært viktig at de følges opp på en skikkelig måte.

5. Den største kommunen bør vise raushet overfor den minste i sammenslutningsprosessen

”Tyngdekraften” kan føre til at den største eller sterkeste kommunen vil få ”mest av sitt” med gjennom i en sammenslutning. Men det er viktig at også den minste parten føler at den vinner noe; gjerne håndfaste ting – eller også symbolske seire. For å få dette til, må den største parten være innstilt på å være raus og ikke overkjøre den minste i alle aktuelle sammenhenger. For øvrig er det viktig å være bevisst på at begge/alle kommunene i prosessen har noe positivt å bidra med inn i den nye kommunen.

6. Fellesnemnda må gis tydelige og vide fullmakter

Fellesnemnda har ansvar for å styre og følge opp sammenslutningsprosessen. Sørg for en klar rollefordeling mellom fellesnemnda/kommunestyrene og mellom fellesnemnda, arbeidsutvalg og prosjektleder. Vedtaksmyndighet i spørsmål som ikke er av overordnet prinsipiell karakter, bør delegeres til arbeidsutvalg og prosjektleder.

7. Gjennomføringsfasen bør være lang nok, men heller ikke lenger enn nødvendig

Gjennomføringsfasen må planlegges nøye, og bør ikke trekkes ut lenger enn høyst nødvendig. Anslagsvis to år fra kommunestyrevedtak til formell sammenslutningsdato ser i vanlige tilfeller ut til å gi en fornuftig avveining mellom behovet for god planlegging, nødvendige prosesser/involvering og en effektiv gjennomføring med høyt trykk underveis. Dersom man bevisst overlater oppgaver til den nye kommunen underveis i prosessen, kan man også ha en gjennomføringsfase på under to år. Enkle sammenslutninger (f.eks. der en svært liten kommune innfusjoneres i en stor) kan skje enda raskere, mens spesielt kompliserte (f.eks. der mer enn to kommuner inngår) kan trenge lengre tid.

8. Lag en prosjektorganisasjon med tilstrekkelig bemanning, og sørg for en klar oppgave- og ansvarsfordeling

Prosjektorganisasjonen som har ansvar for gjennomføring av sammenslutningen må ha tilstrekkelig kompetanse, kapasitet, ressurser og myndighet til å hankses med de prob-

lemstillingene som måtte dukke opp underveis. Prosjektleder bør helst ha både rådmannskompetanse og bred erfaring fra kommunal sektor og større omstillingsprosesser. Det viser seg at startfasen av en sammenslutningsprosess 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.

9. Sørg for å ha et system for å håndtere og tilgjengeliggjøre informasjon på plass så tidlig som mulig

Gjennom hele prosessen er det stort behov for informasjon og ryddige systemer for informasjonshåndtering. Dette er punkt som det er lett å undervurdere betydningen av. Dårlig informasjonshåndtering kan gå ut over hele sammenslutningsprosessen. I en startfase hvor mye er usikkert og ukjent er det spesielt stort behov for informasjon, særlig blant de ansatte som i størst grad blir berørt av prosessen.

10. Søk et á-kontobeløp til dekning av engangskostnader fra KRD tidlig i prosessen

Et á-kontobeløp kan være viktig for få ressurser til å komme raskt i gang med arbeidet. Man bør imidlertid også få et endelig prosjektbudsjett på plass så tidlig som mulig, da dette vil være avgjørende for framdrift og aktivitetsnivå i prosessen. Man bør i første omgang ikke legge mye ressurser i å lage svært detaljerte budsjett for engangskostnader.

11. Rådmannsprosessen bør gjennomtenkes og planlegges særlig nøye

Hva slags rolle eksisterende rådmenn skal ha i prosessen og i forhold til den nye kommunen, må avklares tidlig. Dette er også viktig for å kunne få en prosjektleder raskt på plass. Dersom dette ikke er avklart, kan man risikere at det tar lang tid før prosessen kommer i gang. Dersom det ligger til rette for det, bør den som ansettes som prosjektleder også ansettes som ny rådmann. Så sant mulig, bør påtroppende rådmann gis fulle rådmannsfullmakter i både den nye og de eksisterende kommuner det siste året, og minst det siste halvåret, før gjennomført sammenslutning.

12. De tillitsvalgte må tidlig trekkes inn i prosessen

De tillitsvalgte bør være representert i de fora det er naturlig at de deltar i. God deltakelse fra de tillitsvalgte er en forutsetning for oppslutning og tillit til prosessen blant de ansatte. De tillitsvalgte spiller også en viktig rolle som informasjonskanal mellom prosjektledelsen og de ansatte. De tillitsvalgte må frikjøpes for at skal kunne ivareta sine oppgaver i sammenslutningsprosessen. Dette er engangskostnader som inngår i midler man kan søke om dekning av fra KRD.

13. Den administrative hovedstrukturen må tidlig på plass

Den administrative hovedstrukturen danner grunnlag for videre utredning av mer detaljerte organisering, og bør derfor vedtas tidlig. Vedtak om detaljert organisering må være fattet før ansettelse og implementering av ny organisasjon kan starte, og bør også ligge til grunn for en evt gradvis fusjonering av de ulike tjenester.

14. Bruk arbeidsgrupper med tydelige mandat og bred deltakelse i forbindelse med utredning av detaljert administrativ organisering

Alle arbeidsgrupper som nedsettes, bør ha tydelige mandat og tidsfrister for sitt arbeid med å utarbeide forslag til ny administrativ organisering. Arbeidsgrupper har også en viktig funksjon i forhold til å mobilisere de ansatte og bygge en felles kultur på tvers av kommunegrensene.

15. Ny administrativ ledergruppe bør tidlig på plass

Dersom det lar seg gjøre bør ledergruppa være felles og dermed ha ansvar for både den nye og de gamle kommunene det siste året før sammenslutningen.

16. Nye enhetsledere bør være på plass innen ¾ år før sammenslutningen skal være gjennomført

Enhetsledere bør være på plass så tidlig at de har tid til å organisere egen virksomhet, utarbeidet bemanningsplaner og definere ansvars- og oppgavefordeling før tilsettings- og innbemanningsprosessene starter. Hvem som kan være søkere til lederstillinger i den nye kommunen bør være gjenstand for prekvalifisering.

17. Ha et bevisst forhold til håndtering av overtallighet blant ansatte

Klare retningslinjer og forutsigbarhet i forhold til håndtering av ansettelsesprosesser og overtallighet blant ansatte er viktig for unngå usikkerhet og uro i organisasjonen. Eksempler på tiltak som er benyttet for å håndtere denne utfordringen i tillegg til naturlig avgang, er overgang til nye oppgaver i ny organisasjon, bruk av midlertidige stillinger i sammenslutningsperioden og stillingsbank. Erfaringene tilsier at utskiftningene i organisasjonene er av et slikt omfang at man i stor grad klarer å tilpasse bemanningsbehovet underveis i prosessen gjennom naturlig avgang.

18. Kommunene bør ha felles økonomiplan/budsjett og økonomisystem det siste året før sammenslutningen

Samordning av kommunale budsjetter kan være en krevende oppgave. Det er også lett for eksisterende kommuner å skyve nødvendige omstillingstiltak over på den nye kommunen. Å starte felles budsjettprosesser det siste året før sammenslutningen kan derfor være en fordel.

19. Hold fylkesmannen informert om hvordan gjennomføringsprosessen forløper

Det vil være hensiktsmessig med jevnlig kontakt med Fylkesmannen. Fylkesmannen kan være en nyttig samtalepartner og støttespiller under veis i prosessen.

20. Lær av andre!

Hvis det pågår andre sammenslutningsprosesser parallelt, vil det være klare gevinster å hente ved å opprette kontakt og lære av hverandre underveis. Det kan også være nyttig å kontakte kommuner som nettopp har vært igjennom en tilsvarende prosess.

21. Lag noen begivenheter underveis, og en skikkelig folkefest når den nye kommunen er endelig sjøsatt!

En kommunesammenslutning innebærer gjerne også at ulike kulturer og tradisjoner skal smeltes sammen. At man klare å bygge kultur og felleskap på tvers av gamle grenser er en viktig forutsetning for å hente ut potensielle gevinster ved en sammenslutning. For å lykkes med dette kan sosiale tilstelinger og arrangementer på tvers av kommunegrensene underveis i prosessen spille en viktig rolle. Eksempel på slik tiltak kan være fellesturer for ansatte, felles julebord og andre sosiale og kulturelle tilstelninger underveis i prosessen. Når den nye kommunen er formelt etablert, bør man avholde én eller flere større offentlige arrangementer hvor man gjennom en skikkelig ”folkefest” inviterer innbyggerne til å markere og feire den nye kommunen.

Avslutningsvis gis også noen råd til staten som premissleverandør for de sammenlutningsprosesser som pågår i kommunene:

- Kommunenes hovedhensikt ved å slå seg sammen er å lage bedre, sterkere og mer velfungerende kommuner. Dersom staten ønsker en fortsatt videreutvikling av en god offentlig sektor, bør man derfor også støtte aktivt opp om slike prosesser
- Statlige organer bør planlegge sin egen medvirkning/saksbehandling i kommunesammenslutningssaker nøye i samarbeid med kommunene, så eventuelle forsinkelser ikke får uheldige og utilsiktede følger for de lokale prosessene
- Inndelingslovens § 26 bør endres slik at den bedre fanger opp kommunenes ønsker om sammensetning av fellesnemnda. Det bør her også gjøres tydeligere at fellesnemnda skal ha ansvar for organisering av den nye kommunen, ikke bare av selve sammenslutningsprosessen.
- Som en hjelp til kommuner i sammenslutningsprosesser, bør det utarbeides standardmaler som kan brukes som utgangspunkt for lokal planlegging av gjennomføringen. Slike kan f.eks. være intensjonsavtaler og reglement for fellesnemnda.
- Ulikt tildelingsnivå tilsier også behov for en nærmere klargjøring av hva slags engangskostnader som kan påregnes dekket og i hvilken grad. Spesielt bør kriterier for støtte til administrasjonsbygg, som ofte vil være en direkte konsekvens av sammenslutningen og hvor det er store forskjeller i behovene avhengig av hvor jevnstore kommunene som går sammen er, vurderes nærmere.
- Dersom den nye kommunen skulle få uforutsette utslag på tildelingen gjennom inntektssystemet etter sammenslutningen, kan dette bøtes på via skjønnsmidler.

4 HOVEDKONKLUSJONER FRA PROSJEKTET

4.1 Generelle hovedfunn

4.1.1 De får det til!

- *Gjennomføring av en kommunesammenslutning er en særdeles krevende oppgave.*
- *De tre sammenslutningene som er gjennomført, har alle kommet i mål til fastsatt tid, og også i den fjerde er man optimister og mener man skal klare det.*
- *Knappe flertall i folkeavstemningene skaper ikke problemer i gjennomføringen – vi ser ingen tendenser til omkamp om selve sammenslutningsspørsmålet.*
- *Alle utfordringer løses imidlertid ikke før sammenslutningen skjer. I flere tilfelle er både oppgaver og økonomiske utfordringer skjøvet over til den nye kommunen.*

I vår delrapport 1 av mars 2005 var hovedkonklusjonen at de tre sammenslutningene vi da hadde gjort innledende studier av stort sett så ut til å ”gå på skinner”. Vi konstaterte også at gjennomføring av en kommunesammenslutning er en særdeles stor og krevende oppgave. Den siste tida fram mot den formelle sammenslutningsdatoen viste seg da også å bli svært hektisk i de tre kommuneparene som nå er sammenslått. Men selv om ikke har gått helt som planlagt, er vår hovedkonklusjon allikevel: *De får det til!*

Alle de fire sammenslutningene som inngår i dette prosjektet, har nemlig kommet, eller mener selv at de vil komme, i mål til oppsatt tid. Dette er i seg selv imponerende. Alle funksjoner og prosesser er imidlertid på langt nær på plass ved fusjonstidspunktet. Presset på å fatte beslutninger øker sterkt etter hvert som datoen nærmer seg, og oppgaver og økonomiske utfordringer skyves dermed i noen tilfelle over til den nye kommunen. Spesielt synes dette å ha skjedd i Aure/Tustna, som gjennomførte en svært rask sammenslutning hvor mye gjensto også etter 1.1.06. Det gikk også fort i Bodø/Skjerstad, hvor Skjerstads virksomhet allikevel ble greit innfusjonert i Bodøs organisasjon. Ved siden av Re kommune i 2002 ser Ølen/Vindafjord ut til å være den av sammenslutningene som kom best på plass til sluttdatoen 1.1.2006. Den prosessen som kommer minst heldig ut, er første fase av sammenslutningen Kristiansund/Frei. Tross mye godt arbeid er politisk og administrativt nivå her enda ikke godt nok samkjørt, og man har fått få konkrete beslutninger utav første halvdel av en nesten fire år lang gjennomføringsperiode. Men når denne rapporten går i trykken ser vi også at disse kommunene er i ferd med å gire opp arbeidet med gjennomføringen.

Vegen til målet har altså sine humper og svinger. Kommunene får noen riper i lakken her og der, men ikke verre enn at man ”står han av”. Politikere og ansatte trekker stort sett i samme retning, det er lite obstruksjoner underveis og vi har ikke sett forsøk på omkamper på selve beslutningen om sammenslutning. Det er masse å lære av alle disse fire sammenslutningene.

Disse overordnede konklusjonene skal i det følgende underbygges og nyanseres atskillig. Forhåpentligvis klarer vi gjennom våre analyser og beskrivelser å gi et inntrykk av bredden, dybden og kompleksiteten i det disse fire kommuneparene har stått oppi de siste årene, *samtidig med* at de altså har skjøttet sin ordinære drift.

4.1.2 Målsettingene ved sammenslutningene

- *Hovedmålsettingen har vært å utvikle livskraftige og mer handlekraftige kommuner*
- *Delmålsettinger har vært å styrke og videreutvikle de kommunale tjenestene gjennom større fagmiljøer og mer kostnadseffektive løsninger*
- *I flere områder er målsetningene konkretisert gjennom å peke på konkrete tiltak som vil komme innbyggerne til gode som følge av en sammenslutning. Dette synes å være viktig for å få tilslutning til kommunesammenslutningen*

I de fire sammenslutningsprosessene som vi har fulgt, er det hensynet til framtidige utviklingsmuligheter som står sentralt, og hovedmålsettingen 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 kommunesammenslutningen. 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 det bl.a. press fra næringslivet og behov for en mer helhetlig og langsiktig planlegging innenfor et felles bo- og arbeidsmarked som var viktig.

For å få oppslutning en sammenslutningsprosess, er det viktig å kunne synliggjøre konkrete gevinster som også kommer kommunene som ikke får kommunesenteret til gode.⁵ I Bodø/Skjerstad ble slike gevinster synliggjort, bl.a. ved at man gjennom en sammenslutning ville få ny skole og økt satsing på næringsutvikling, noe som er en forutsetning for framtidig utvikling og bosetting. Sammenslutningen mellom Aure/Tustna vil bidra til at Tustna blir landfast som følge av ny bru, og man ser mange positive ringvirkninger for næringsliv og bosetting som følge av dette. Ellers har kommunene fått støtte til infrastrukturtiltak, utbygging av bredbånd, rådhus og servicesenter.

Dersom man ikke kan synliggjøre *konkrete* gevinster, og det i tillegg er usikkerhet om resultatene, kan det være vanskeligere å få tilslutning til en sammenslutning.⁵ I utgangspunktet er det motstand mot endring – man vet hva man har, men ikke hva man får – og det er lett å peke på mulige negative konsekvenser, f.eks. som følge av eventuell sentralisering av kommunal administrasjon og kommunale tjenester.

4.1.3 Betydningen av kommunenes størrelse for kommunenavn, -senter og andre forhold

- *Som kommunesenter for de nye kommunene har man i alle områdene valgt største eller antatt mest vekstkraftige by/tettsted.*
- *I tre av våre fire sammenslutninger er den største kommunen minst dobbelt så stor (målt i folketall) som den minste. I alle disse er den største kommunens sentrum og navn også blitt valgt for den nye felles kommunen. Der hvor folketallet er mer likt,*

⁵ 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.

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 slutt velges.
- En sammenslutning der en liten kommune innfusjoneres i en mye større, har potensial til å være enklere og rimeligere å gjennomføre enn der partene er mer jevnstore. I praksis er imidlertid både lederskap og andre forhold viktige for hvilket faktisk konfliktnivå man får. Konfliktnivået i gjennomføringsfasen har generelt vært lavt.

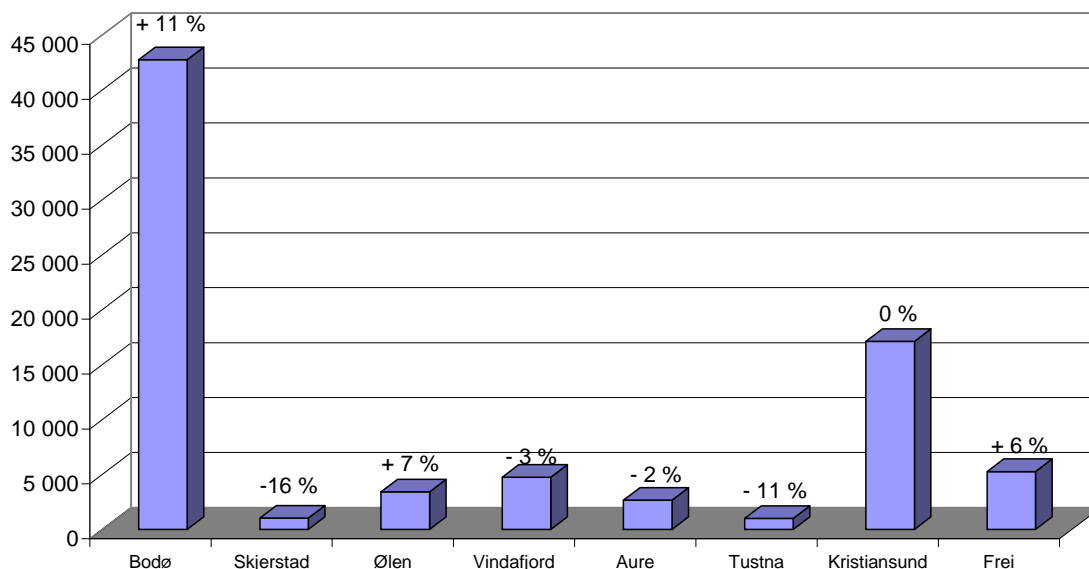
De fire sammenslutningene vi har fulgt i dette prosjektet, er av svært ulik størrelse. I tillegg er størrelsesforholdet mellom hvert av de to kommuneparene også ganske ulikt. Dette framgår av tabellen og figurene nedenfor. Her er også Re kommune lagt inn.

Tabell 1 Noen nøkkeldata for de fire sammenslutningene + Re.

Største kommune	Minste kommune	Sum innb. (2004)	Størrelsesforhold	Kommunesenter	Kommunevåpen	Kommunenavn	Merknad
Bodø	Skjerstad	43775	41,5	Bodø	Bodø	Bodø	Ingen diskusjon.
Kr.sund	Frei	22379	3,2	Kr.sund	Kr.sund *	Kr.sund	Frei ønsket nytt navn
Aure	Tustna	3676	2,6	Aure	Nytt	Aure	Aure eneste tettsted. Tustna ønsket annet navn, avgjort av KRD
Vindafjord	Ølen	8182	1,4	Ølen	Nytt	Vindafjord	Ølen eneste tettsted
Våle	Ramnes	8194	1,1	Revetal	Nytt	Re	Nytt felles sentrum etablert i Revetal

* forslag til fellesnemda mars 2006

Sammenslutningskommunene, med folketall 2004 og -utvikling siste 10 år



Figur 1 Innbyggertall 1.1.2004 i kommunene og prosentvis utvikling siste 10 år.

Inkludert Re har vi her med to by- og tre distriktskommunesammenslutninger å gjøre. I tilfellet Bodø/Skjerstad har region- og fylkessenteret Bodø tatt i mot en av landets minste distriktskommuner, nemlig Skjerstad som har et folketall på under 2,5 % av Bodøs. Også fusjonen mellom den tidligere landkommunen Frei og den over tre ganger mer folkerike bykommunen Kristiansund har et tydelig skille mellom størst og minst. Begge disse sammenslutningene har også – selv om Frei foreslo at den nye kommunen skulle kalles ”Atlanten” – tatt både navn og kommunesenter etter bykommunen.

Aure kommune på Nord-Møre hadde i utgangspunktet drøyt 2,5 ganger flere innbyggere enn naboen Tustna, som attpåtil ikke hadde noe klart senter. Også her har derfor Aure blitt både navn og sentrum for den nye kommunen. Her var det ingen diskusjon om plassering av kommunesenteret, mens navnespørsmålet til slutt måtte avgjøres av KRD.

Den mest jevnbyrdige sammenslutningen blant våre case i forhold til folketall er Ølen/Vindafjord i Rogaland. Nye Vindafjord kommune har drøyt 8.000 innbyggere, og her var Vindafjord i utgangspunktet ikke veldig mye større enn Ølen. Ølen var et naturlig kommunesenter i den sammenslåtte kommunen, som så ble hetende Vindafjord. Sammenslutningen fra Ramnes (3700 innb) og Våle (4100 innb) til Re i 2002 skjedde også mellom kommuner med svært like folketall. Her ble resultatet som kjent både nytt kommunenavn (Re) og kommunesenter (Revetal).

Utfallet av disse spørsmålene følger altså et éntydig mønster med utgangspunkt i størrelsesforholdet mellom kommunene. Det ser ut til at kommunesenter velges med utgangspunkt i det største eller antatt mest vekstkraftige eksisterende by/tettsted som finnes i kommunen, og at dette skjer uten konflikt. Men jo mer jevnbyrdige kommunene så er i folketall, jo mer konflikt vil det bli om spørsmål om den store kommunens navn også skal videreføres. For de to mest jevnbyrdige sammenslutningene i tabellen ser vi at man i stedet har valgt andre løsninger som ivaretar balansen mellom kommunene.

Det finnes selvsagt også andre måter å ivareta denne balansen på. F eks kan man gi den minste kommunen overrepresentasjon i fellesnemnda (som man gjorde i Kristiansund/Frei, se nedenfor), eller man kan gi den nye kommunen et nytt kommunevåpen slik det har skjedd i alle de tre mest jevnstore sammenslutningene. Interessant nok er de nye kommunevåpnene for både nye Aure og nye Vindafjord kommuner bygd på en sammensmelting av elementer fra hvert av de gamle kommunevåpnene, og i nye Vindafjord hadde men en bred prosess på dette overfor befolkningen. Da Re kommune ble dannet, involverte man også befolkningen i brede prosesser omkring både nytt kommunenavn og kommunevåpen.

Jo større kommunene (dvs egentlig kommuneorganisasjonene) er i folketall, jo større omfang og kompleksitet har naturlig nok også gjennomføringen av en kommunesammenslutning. Men dette bildet nyanseres av flere forhold. *Størrelsesforholdet* ser ut til å være av vesentlig betydning også her. Jo større den største av kommunene er i forhold til den minste, jo mer snakker vi om en *innfusjonering* av den minste på den store kommunens naturlige premisser enn en egentlig sammenslutning, og jo lettere går dermed også prosessen. Av våre case har Bodø/Skjerstad samlet sett langt flere innbyggere enn noen av de andre kommuneparene, f eks dobbelt så mange som i Kristiansund/Frei, men med Bodø over 40 ganger større enn Skjerstad, ser dette også ut til å ha vært den klart enkleste sammenslutningen å gjennomføre.

Som beskrevet seinere i rapporten, er det få spor å se av en nylig gjennomført kommunesammenslutning i måten Bodø kommune er organisert på i dag.⁶

Men når det så er uomtvistelig klart hvem som er hhv ”storebror” og ”lillebror” i en kommunesammenslutning, er det samtidig viktig at den største parten i sammenslutningen viser en raus og romslig holdning overfor den mindre. I våre studier av de prosesser som har ledet fram til vedtatt sammenslutning, har vi sett at dette er særlig viktig i debattfasen, perioden fram til lokal innbyggerhøring/folkeavstemning. I både Bodø, Aure og Kristiansund har ordførerne fått ros for å ha vist en åpen og inkluderende holdning i prosessen. Hadde disse vist mer av ”imperialistiske tendenser”, kunne de knappe ja-flertallene i folkeavstemningene i de små kommunene raskt blitt snudd til nei. Men også i selve gjennomføringsfasen ser vi at raushet fra den store kommunen er viktig for å få en god prosess og et godt resultat.

I utgangspunktet ville vi tro det var størst potensial for konflikt på enkeltspørsmål i gjennomføringsfasen der kommunene er noenlunde jevnstore, utfra at det her ikke vil være noen klar ”kjøttvekt” som slår inn hvis partene ikke kommer til enighet. Mer jevnbyrdige sammenslutninger vil også ha betydelig større utfordringer med hensyn på lokalisering, bruk av lokaler m v. Fra våre case har vi observasjoner som i noen grad støtter dette, men ikke entydig: At fusjonen Bodø/Skjerstad gikk såpass greit unna, stemmer godt med et slikt syn, mens man da skulle vente mer konflikter i f eks Ølen/Vindafjord og ikke minst mellom de jevnstore kommunene som dannet Re. Ølen/Vindafjord har da også hatt noen utfordringer knyttet til f eks det noen mente var skjevhet i lederutvelgelse (favorisering av Ølen) og fullmakter til påtroppende rådmann (der Vindafjord sa nei etter anbefaling fra sin egen rådmann). Evalueringene fra Re tyder derimot på et svært lavt konfliktnivå i gjennomføringen der. En sannsynlig forklaring er at hvilken grad av konflikter man faktisk får, handler vel så mye om hvordan lederskapet håndterer potensialet underveis. I kommuner med jevnbyrdige sammenslutninger vil ledelsen ofte være oppmerksom på slike forhold, og vil derfor kunne være godt forberedt på å kunne takle konflikter. Også en rekke andre forhold enn det interne størrelsesforholdet vil derfor være bestemmende for hvordan gjennomføringsfasen faktisk forløper.

4.1.4 Tidsbruk i sammenslutningsprosessene

- *Målt fra igangsetting av utredningsarbeidet har våre fire kommunesammenslutningsprosesser strukket seg over en periode fra tre til nesten sju år. Det kan se ut til at en samlet varighet på 4-5 år kan være et passe utgangspunkt for planlegging.*
- *Ønsket tidspunkt for iverksetting vil gjerne være ved årsskiftet etter et kommunell 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.*
- *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 fylle den tida som settes av til det, nær sagt uansett hvor*

⁶ En annen måte å illustrere dette er at denne sammenslutningen tilførte Bodø i underkant av 1000 innbyggere, noe som tilsvarer ca 1,5 - 2 års normal befolkningsvekst.

lang denne gjøres. Det bør avsettes nok tid til gjennomføringen til å få gjort nødvendig arbeid, men heller ikke mer.

- Erfaringene fra kommunene tilsier at en gjennomføringsfase ned mot 1,5 år kan medføre stort tidspress, mens varighet på tre år eller mer kan bli langdrygt med tendenser til "seigpining" og fare for utmattelse. En lang gjennomføringsfase gir rom for grundigere arbeid, men også for at det virvles opp unødig støv og dermed også mindre målrettethet og økt ressursforbruk i arbeidet. En gjennomføring 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 formelt sammenslutningstidspunkt.

I Tabell 2 er fasene i en kommunesammenslutning vist med antydning av tidsbruk.

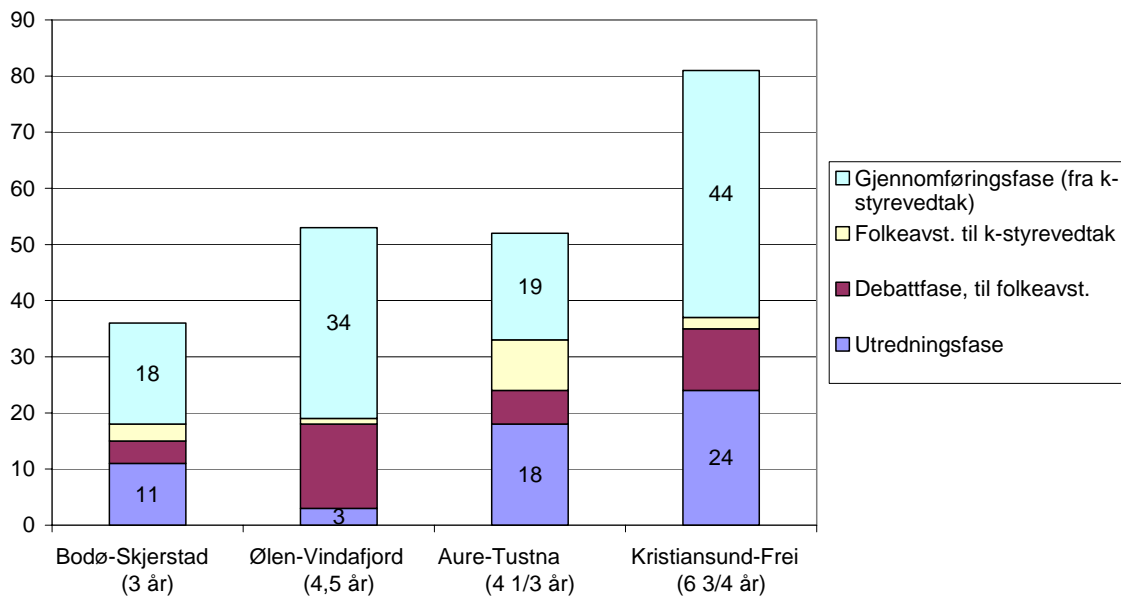
Tabell 2 Faser i en kommunesammenslutning.

Fase	Fra - til:	Tidsforbruk
Sonderingsfase	Før utredning - f eks gjennom sonderende prosesser som i "Framtidens kommunestruktur"	0-2 år eller lengre
Utredningsfase	Fra utredning igangsettes til den er ferdig	ca 3 mnd - 1 år
Debatfase	Fra utredning avgis via evt folkeavstemning og til vedtak i kommunestyrene	ca 3 mnd - 1 år
Gjennomføringsfase	Fra kommunestyrevedtak via kgl. res. til iverksettelsesdato for sammenslutningen	1,5 - 3,5 år
Driftsfase	Ordinær drift etter formelt gjennomført sammenslutning	-

Vi har her skilt mellom hhv en innledende "sonderingsfase" og selve utredningsfasen. Det kan foregå utredningsarbeid også i sonderingsfasen, men da gjerne av en annen karakter enn i utredningsfasen. Utredningene i KS/KRD-prosjektet "Framtidens kommunestruktur", som gjerne skjedde fylkesvis og hadde til hensikt å klarlegge hvilke kommuner som kunne være aktuelle å utrede sammenslutning for, er eksempler på dette. I Kristiansund/Frei ble det eksempelvis i regi av fylkesmannen gjennomført en utredning på forprosjektnivå hele fire år før det egentlige utredningsarbeidet som førte fram til sammenslutningen startet opp. Slike "innledende forpostfektninger" er ikke innregnet i oversikten over tidsbruken som er gitt her.

Som vist i tabellen, har vi valgt å definere gjennomføringsfasen som å starte ved kommunestyrenes vedtak om sammenslutning. I og med at tidsbruken fram til den formelle kongelige resolusjonen om sammenslutning har passert statsråd i enkelte tilfelle har vært betydelig (se nedenfor), er dette ikke helt uproblematisk. Erfaringsmessig starter imidlertid kommunene det praktiske arbeidet med å forberede sammenslutningen når kommunestyrene har fattet sine vedtak, selv om den statlige beslutningen formelt sett ennå ikke er fattet. Vi har heller ikke sett noen forøk på å videreføre motstand mot sammenslutningene etter at kommunestyrene har fattet sine vedtak.

Tidsforbruk på gjennomføring av sammenslutningsprosessen (mnd)



Figur 2 Tidsbruk i ulike faser i hver av de fire kommunesammenslutningsprosessene (antall måneder).

Figur 2 viser hvordan tidsbruken har vært i sammenslutningenes ulike faser i våre fire case. Vi ser at samlet tidsbruk varierer fra 3 år for Bodø/Skjerstad til nærmere 7 år for Kristiansund/Frei, altså godt over det dobbelte. Hele sammenslutningsprosessen Bodø/Skjerstad gikk svært hurtig i alle fasene, slik at hele prosessen var unnagjort innenfor én og samme kommunestyreperiode. Raskere enn dette er det neppe praktisk mulig å kjøre en slik prosess. Det høye tempoet her har imidlertid bl a også sammenheng med at ”innfusjonering” av en svært liten kommune i en stor faktisk kan skje ganske raskt og smertefritt. I tilfellet Kristiansund/Frei strekker prosessen seg derimot gjennom nesten to fulle kommunestyreperioder. Til sammenlikning plasserer Re kommune seg midt i dette bildet med 4-5 år totalt tidsbruk.⁷

Figuren viser også betydelig variasjon i tidsbruken i de ulike fasene. For å synliggjøre dette har vi i figuren delt debattfasen i to, hhv fram til folkeavstemning og fra denne til vedtak i kommunestyrene. At sistnevnte tok hele ni måneder i Aure/Tustna har sammenheng med at kommunestyrene ikke ville vedta sammenslutning før Stortinget hadde endelig godkjent bygging av Imarsundforbindelsen, som var en forutsetning for sammenslutningen ved den lokale folkeavstemningen.

Selve *gjennomføringsfasen* har strukket seg fra ca 1 ½ år i Bodø/Skjerstad og Aure/Tustna til hele 3 – 3 ¾ år i de to andre sammenslutningene. Til sammenlikning brukte Re kommune ca 2 ½ år på dette. Ønsket tidspunkt for iverksetting, som ofte vil være ved årsskiftet etter et kommune- eller Storingsvalg, ser i praksis ut til å være styrende for dette. Bodø/Skjerstad valgte allikevel en annen modell for iverksettelsestidspunkt, som var mulig i dette spesielle tilfellet hvor nyvalg av kommunestyre ikke var påkrevd.

⁷ Se Agenda (2006): Re-effekter: Etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Ramnes og Våle.

Ulik tidsbruk og tempo preger også vårt generelle inntrykk av gjennomføringsfasen i de fire casene. Både i Bodø/Skjerstad og spesielt i Aure/Tustna har vi et klart inntrykk av at det gikk svært fort unna, spesielt i sluttspurten fram mot sammenslutningsdatoen. I Ølen/Vindafjord og Kristiansund/Frei har derimot flere informanter vært av den oppfatning at prosessene med fordel kunne vært avviklet over et kortere tidsrom. Ved vurdering av dette står hensyn som involvering, dialog og muligheter for å gå i dybden mot ønsker om høyt tempo og trøkk på gjennomføringen og det å unngå langvarig og kanskje endatil utmattende ”seigpining”.

Vi vil derfor her antyde at om lag to år under ”normale omstendigheter” ser ut til å kunne være en fornuftig lengde for gjennomføringsfasen. Vi har imidlertid ikke noe case i prosjektet med to kommuner som er *både* store og jevnstore, og må ta derfor forbehold i forhold til dette. En sammenslutning mellom mer enn to kommuner, f.eks. slik utredet for fire kommuner i Valdres, kan også by på utfordringer utover rammene av erfaringene fra våre case.

Hvis sammenslutningen skal gjennomføres ved et årsskifte uavhengig av de faste valgene, må den nye kommunen i så fall selv avholde sitt eget kommunevalg utenom de faste nasjonale tidspunktene, med de økonomiske og praktiske sidene dette har. Det nye kommunestyret vil da få en funksjonsperiode på enten tre eller bare ett år. De praktiske argumenter mot slike ordninger er derfor klart til stede.

4.1.5 Uløste oppgaver ved sammenslutningstidspunktet?

- *En rask 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 skal forskyves.*
- *I Aure/Tusta var ansettelser og innbemannning i ny organisasjon gjennomført ved oppstart, men mange oppgaver ble likevel overlatt til den nye kommunen å slutføre eller starte opp. Spesielt hadde det vært ønskelig å ha klart bygninger og kontorer, nye IT-løsninger og mer detaljert arbeids- og oppgavefordeling innen og mellom ulike sektorer. Midlertidige løsninger kan bidra til at oppstartfasen av den nye kommunen ikke blir så smidig og effektiv som ønskelig.*

Hva skjer så hvis gjennomføringsfasen blir i korteste laget? Som beskrevet var det særlig i Aure og Tustna dette viste seg å bli tilfelle. Prosjektleder har her laget en oversikt over både påbegynte oppgaver som ikke er slutført, og oppgaver som var planlagt gjennomført, men som ikke ble startet opp. Blant tiltak som ikke ble ferdig til innen den formelle sammenslutningsdatoen 1.1.06 var disse:

- bredbåndsutbygging og en del andre infrastrukturtiltak knyttet til IT-løsninger
- bygningsmessige tiltak (bl a utvidelsen av Rådhuset i Aure)
- definerings av oppgavefordeling, arbeidsformer og rutiner mellom enkelte enheter
- utarbeidelse av lederavtaler og gjennomføring av lederutviklingsprogram
- inngåelse av nye særavtaler
- utarbeidelse av økonomiplan

Lista gir et klart inntrykk av relativt tunge aktiviteter som gjenstod. Å starte den nye kommunens virksomhet uten kontorløsninger på plass og uten økonomiplan er eksempelvis neppe noen ønsket tilstand.

Blant viktige oppgaver som først ble påbegynt *etter* at kommunene var formelt sammenslått pr 1.1.06 er disse:

- omstillingstiltak med utgangspunkt i økonomiplanen
- samordning av planverket
- harmonisering av lønnsnivå
- avklaring av utbygging av IKT-støttefunksjoner ved skolene
- tiltaksprogram for utnyttelse av overtallighet
- arbeidsdeling mellom politiske organer og arbeidsdeling mellom politiske organer og administrasjon
- opplæring av folkevalgte
- avklaring av arbeidsformer og arbeidsfordeling i nye enheter, nettverkssamlinger for ansatte
- opplærings- og kompetanseplan
- handlings- og tiltaksplan for arbeidsmiljøet
- avklaring av målform i grunnskolene⁸
- ombygging av Tustna servicekontor

Så lenge den nye organisasjonen er på plass og bemannet, er dette oppgaver som kan håndteres av den nye kommunen. Likevel er det klart at jo flere slike oppgaver som må løses i regi av den nye kommunen, desto større utfordringer får denne i oppstarten. Det finnes ikke noe klart fasitsvar på hva som er det riktige løsningen, men det vil være viktig å ha et bevisst forhold til hvilke oppgaver som bør være på plass, og hvilke som eventuelt kan overføres. I Aure og Tustna blir det uttrykt at det hadde vært ønskelig at man hadde kommet lenger på en del områder. Dette gjelder spesielt påbegynte tiltak som ikke var sluttført, f.eks. klargjøring av bygninger og kontorlokaler, etablering og harmonisering av IT-løsninger og avklaring av arbeidsfordeling i og mellom ulike enheter. Med et halvt år lengre tid på gjennomføringen mener man selv at det meste av dette ville vært på plass.

4.2 Den formelle fusjonsprosessen

4.2.1 Vedtak om sammenslutning og første felles kommunestyremøte

- *I Bodø/Skjerstad var det kun Skjerstad som hadde folkeavstemming. De andre stedene har man hatt folkeavstemming i begge kommunene. Før avstemningen anbefalte et enstemmig kommunestyre i Skjerstad befolkningen å stemme ja til sammenslutning.*
- *Kommunestyrenes vedtak om sammenslutning har stort sett vært enstemmige, og har med unntak av Aure/Tustna blitt fattet kort tid etter folkeavstemningen.*
- *Første felles kommunestyremøte har, med unntak av Kristiansund/Frei, blitt holdt omtrent samtidig med at vedtak om kommunesammenslutning ble fattet*

I tre av de fire sammenslutningscasene har vedtak om sammenslutning og første felles kommunestyremøte blitt holdt relativt kort tid etter folkeavstemningen. I Ølen og Vindafjord skjedde dette til og med samme dag. På første kommunestyremøte, som blir ledet av

⁸ Aure har hatt nynorsk som målform, mens Tustna har hatt bokmål.

Fylkesmannen, blir det fattet viktige vedtak om bl.a. sammenslutningstidspunkt, navn, kommunesenter, medlemmer i kommunestyret, valg tidspunkt, prosjektorganisering, sammensetning av fellesnemnd og delegasjonsreglement. Kristiansund og Frei kommuner skiller seg ut fra de andre ved at første felles kommunestyremøte ble holdt først et halvt år etter vedtak om sammenslutning. Erfaringene tilsier at dette møtet bør holdes så raskt som mulig etter folkeavstemming og vedtak om sammenslutning. Dette er viktig for å få formelle strukturer på plass tidlig, for å komme raskt i gang og for å sikre god politisk styring med prosessen.

4.2.2 Den kongelige resolusjonen og annen statlig saksbehandling

- *Tidsbruken fra kommunestyrevedtak til kongelig resolusjon varierer fra under 2 mnd (Bodø/Skjerstad) til et helt år (Kristiansund/Frei).*
- *Forsinkelsene i Kristiansund/Frei, som bl a skyldes sein saksbehandling hos fylkesmannen og i KRD, bidro til at den politiske delen av fusjonsprosessen kom altfor seint i gang i forhold til den administrative. I Aure/Tustna måtte Vegdirektoratet gjøre nye tekniske/økonomiske vurderinger av vegprosjektet Imarsundforbindelsen, som var en forutsetning for sammenslutning, etter at folkeavstemningen var avholdt. Kommunestyrene kunne ikke vedta sammenslutning før dette var gjort, og disse forsinkelsene bidro til at man fikk svært dårlig tid i gjennomføringsfasen.*
- *Statlige instansers tidsbruk på saksbehandlingen knyttet til ulike sider ved en sammenslutning kan dermed gi uheldige konsekvenser for lokale politiske og administrative prosesser. Også slike prosesser bør derfor planlegges nøye i nært samarbeid mellom partene, og settes inn i den overordnede framdriftsplanen.*

Selv om kommunestyrevedtakene i praksis ansees som bestemmende, avgjøres en kommunesammenslutning formelt først av Kongen i statsråd gjennom en Kongelig resolusjon. På veg til departement og Regjering skal saken formelt inntre innom fylkesmannen. Også disse fasene i saksbehandlingen tar sin tid – og også her framtrer noen interessante variasjoner i vårt materiale.

Tidsbruken i denne innledende del av gjennomføringsfasen består av:

- Første felles kommunestyremøte
- Søknad om sammenslutning sendes fylkesmannen
- Fylkesmannen sender saken videre til KRD
- KRD fremmer kongelig resolusjon

Ytterpunktene i varighet representeres her av Bodø/Skjerstad med under 2 mnd, og Kristiansund/Frei hvor denne prosessen strakk seg over et helt år.

At dette gikk så fort i Bodø/Skjerstad, har sammenheng med at sammenslutningen ble vedtatt i kommunestyrene i juli 2003, ca 2 mnd før kommunevalget samme høst. I lys av det svært knappe flertallet i folkeavstemningen og at det ble dannet en egen bygdeliste mot sammenslutningen til kommunevalget, var det naturligvis viktig for både kommuneledelsene i Bodø og Skjerstad – og antakelig også KRDs daværende politiske ledelse – å unngå muligheten for omkamp i Skjerstads nye kommunestyre. Dette ble effektivt forhindret da den kongelige resolusjonen passerte statsråd den 29.8.05 – bare 2 uker før valget.

Medvirkende til at prosessen i Kristiansund/Frei trakk såpass ut i tid, var bl a at det gikk hele 6 mnd fra kommunestyrene vedtok sammenslutning til fylket fikk avholdt det første felles kommunestyremøtet. Deretter gikk det altså ytterligere et halvt år fra søknad om sammenslutning ble sendt departementet og til den kongelige resolusjonen passerte statsråd. Kommuneledelsene var av den oppfatning at de ikke kunne oppnevne og igangsette arbeidet i fellesnemnda før den kongelige resolusjonen om sammenslutningen var godkjent. Dette medførte at mens administrasjonen hadde igangsatt arbeid med å forberede sammenslutningen allerede sommeren 2004, gikk det et helt år før fellesnemnda ble oppnevnt i juni 2005 – noe som igjen førte til at mange politikere følte at de kom ”på hæla” i prosessen i forhold til administrasjonen. Som beskrevet senere i denne rapporten, sliter man ennå med dette. Hadde man her imidlertid gjort som i Aure/Tustna og etablert en ”uformell fellesnemnd” i første omgang som en politisk styringsgruppe mens man ventet på nødvendige formelle avklaringer, hadde disse problemene neppe oppstått i samme grad som nå.

Lærdommen av dette er dermed at også disse prosessene bør planlegges nøye, slik at politisk og administrativt nivå arbeider parallelt og i takt. Kommunen må her ha fortløpende og nær kontakt med fylkesmann og departement, som på sin side må gi saken nødvendig prioritet slik at det ikke oppstår uønskede problemer i de lokale prosessene.

4.2.3 Fylkesmannens rolle i sammenslutningsprosessen

- *Fylkesmannen har en formell rolle i gjennomføringsprosessen med å avholde det første felles kommunestyremøtet*
- *Utover dette varierer fylkesmannens rolle i gjennomføring av sammenslutningene*

I hht inndelingsloven har fylkesmannen en formell rolle i sammenslutningsprosessen med å kalle inn til det første felles kommunestyremøtet. Etter at dette er avholdt og nytt kommunenavn m v er bestemt, skal fylkesmannen videresende søknaden om sammenslutning til departementet. I tidligere faser av sammenslutningene kan fylkesmannen ha en rolle i både utrednings- og debattfasen.

Vi så i Kristiansund/Frei at det tok svært lang tid før fylket kalte inn til det første felles kommunestyremøtet. I Bodø/Skjerstad var fylkesmannen på et tidspunkt aktiv i en meglerrolle i lokalpolitiske prosesser i Skjerstad. I Ølen/Vindafjord har fylkesmannen vært en interessert observatør og samtalepartner i gjennomføringsprosessen, og har også deltatt på enkelte møter i fellesnemnda. I Aure/Tustna har fylkesmannen tildelt skjønnsmidler til harmonisering av lønnsnivået i forbindelse med sammenslutningen.

Utover dette ser fylkesmannsembetene ikke ut til å spille noen spesielt aktiv rolle i gjennomføringen av sammenslutningene. Dersom noe skulle skjære seg mellom kommunene underveis i gjennomføringsprosessen, er det allikevel nærliggende at fylkesmannen kan være den rette instans til å gripe fatt i dette. Eksempelvis har to av sammenslutningene vi har fulgt i dette prosjektet pågått samtidig i samme fylke, men uten at de ser ut til å hatt særlig kontakt med hverandre underveis. Man kan her tenke seg at fylkesmannen kunne spilt en mer aktiv rolle ved å overbringe erfaringer mellom de to sammenslutningsprosessene. Dette kunne bidratt til at Kristiansund/Frei tidligere hadde fått innsikt i hvordan Aure/Tustna har håndtert bl a reglement for fellesnemnda og poenget med uformell igangsetting av den politiske del av fusjonsprosessen i påvente av den kongelige resolusjonen fra KRD.

4.3 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 ble innvilget var klart høyere for de to sammenslutningene som fikk bevilgning først (Bodø/Skjerstad og Ølen/Vindafjord), i forhold til de to som fikk sist (Aure/Tustna og Kristiansund/Frei). Det er meget stor variasjon i beløp pr innbygger. Vi ser ingen klar sammenheng mellom kommunestørrelse og engangskostnader.*
- *Etter regjeringsskiftet høsten 2005 er støtteordningene til infrastruktur ved kommunesammenslutning, f eks bredbånd eller vegprosjekter, strammet inn. De 33 kommunene som meldte til KR D innen 1. juli 2005 at de ønsket å utrede sammenslutning i kjølvannet av KR D/KS' kommunestrukturprosjekt fikk lovnad fra den forrige regjeringen om midler til infrastrukturtiltak. Nye kommuner som ønsker å vurdere sammenslutning utover disse får ikke slike midler. For disse er dermed en viktig stimulan til slike sammenslutninger tatt bort.*
- *Retningslinjene for engangsstøtte bør tydeliggjøres. Dette gjelder særlig støtte til utbygging av administrasjonsbygg, som er en direkte konsekvens av sammenslutningene, og hvor behovene varierer svært mye med hvor jevnstore kommunene er.*

4.3.1 Støtten til de fire sammenslutningene

I rundskriv fra KR D av 18.1.2005 beskrives kort de økonomiske rammebetingelser knyttet til kommunesammenslutninger. I avsnitt 1.1.2 "Kompensasjon for engangskostnader" heter det:

"Det er i inndelingslova lovfestet at kommuner som slutter seg sammen skal få delvis statlig kompensasjon for engangskostnader som er direkte knyttet til sammenslutningsprosessen.

Ved de siste kommunesammenslutningene har praksis vært at kommunene, basert på en skjønnsmessig vurdering, har fått kompensert 40-60 % av nødvendige engangskostnader som følger av sammenslutningsprosessen.

Eksempler på engangskostnader som er blitt kompensert ved kommunesammenslutninger er lønn og kostnader knyttet til prosjektleder, møteutgifter til fellesnemnd, frikjøp av tillitsvalgte, prosessamlinger, informasjonskostnader og utgifter til IKT.

Graden av kostnadsdekningen fra staten har variert med hvor mange kommuner som har vært involvert, innbyggertall og inntektsnivå."

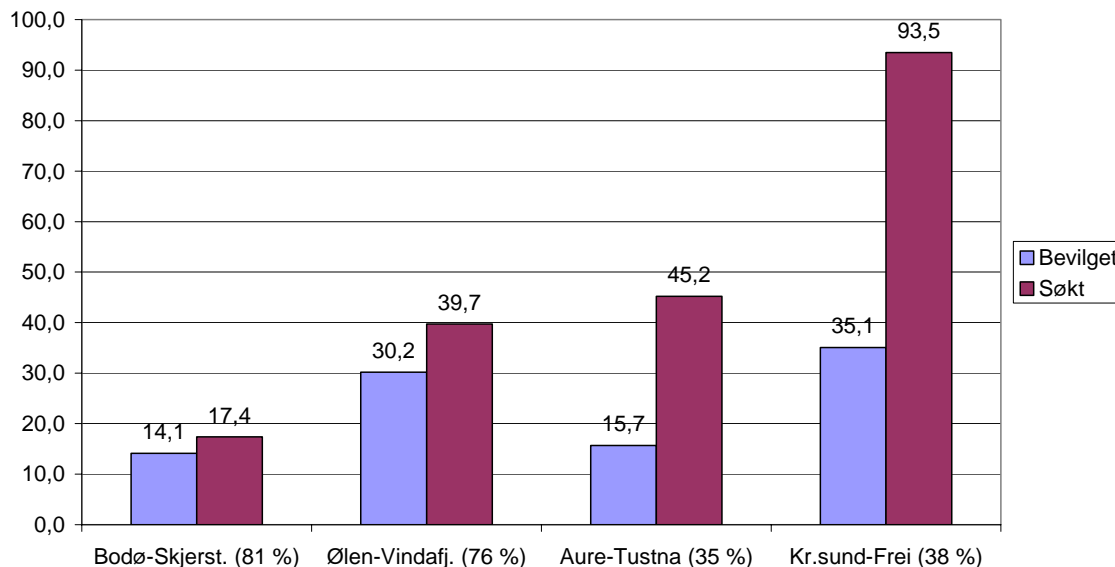
Notatet beskriver i egne avsnitt også andre økonomiske virkemidler for å stimulere til sammenslutning, som støtte til bredbånd, samferdselsprosjekter og øvrig infrastruktur.⁹

På denne bakgrunn har vi sammenstilt data omkring hva våre casekommuner har søkt midler til i forbindelse med sammenslutningene, hva de fikk tildelt fra KR D og ulike sider ved

⁹ Ordningen med støtte til infrastruktur og bredbånd ble innført av KR D i 2003.

prosessene omkring disse tildelingene. I figurene nedenfor er kommunene satt opp etter rekkefølgen på tidspunktet midlene ble bevilget fra KR.D.

**Søknad til og gitt støtte fra KR.D til gjennomføringen, mill kr
(ekskl spesielle tiltak/prosjekt)**



Figur 3 Søkt og innvilget støtte til gjennomføring av sammenslutningene fra KR.D, mill kr og andel innvilget for hvert case. Ekskl. spesielle tiltak/prosjekt.

Figur 3 viser sum omsøkte midler til "ordinære" engangstiltak og infrastruktur og hva kommunene fikk. I tillegg til dette kommer to tiltak som vi i denne sammenstillingen har valgt å skille ut som ekstraordinære, og som er vist særskilt i Figur 4:

- **Bodø/Skjerstad:** Tilskott for å unngå nedbygging av tjenestetilbudet i Skjerstad i 2004, det siste året fram til gjennomført sammenslutning (3 mill kr)
- **Aure/Tustna:** Tilskott til bygging av Imarsundforbindelsen (15 mill kr.)¹⁰

Tabell 3 gir en samlet oversikt over de tildelte beløpene.

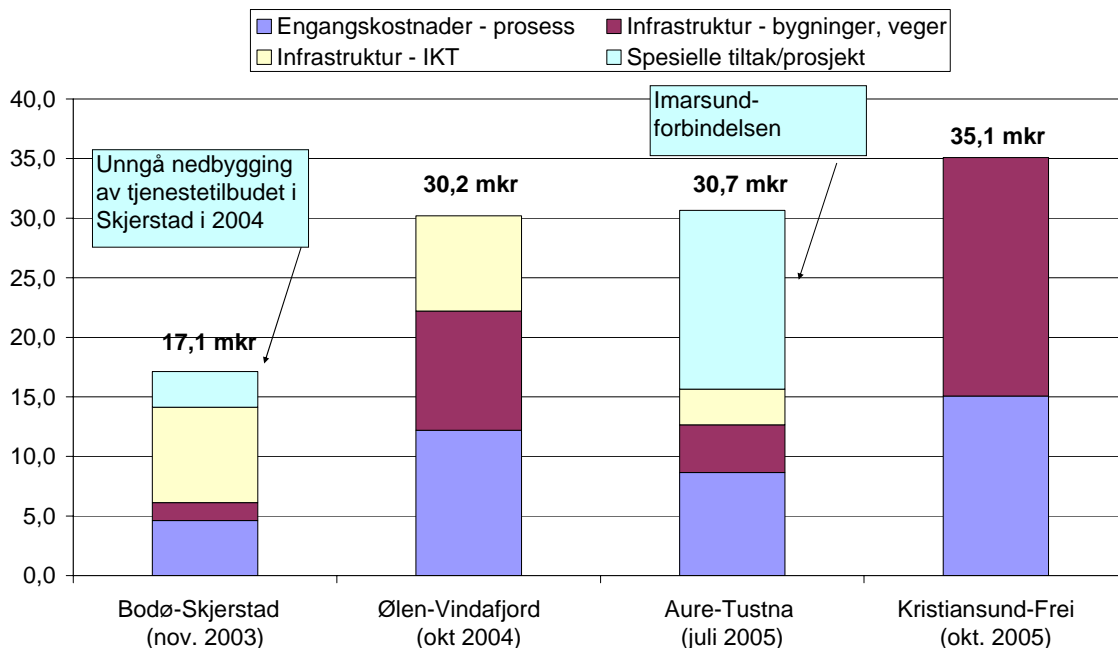
Tabell 3 Oversikt over tildelte midler etter formål, inkl spesielle tiltak/prosjekt.

	Bodø-Skjerstad (nov. 2003)	Ølen-Vindafjord (okt 2004)	Aure-Tustna (juli 2005)	Kristiansund-Frei (okt. 2005)	SUM	Andel
Engangskostnader - prosess	4,6	12,2	8,7	15,1	40,6	36 %
Infrastruktur - bygninger, veger	1,5	10,0	4,0	20,0	35,5	31 %
Infrastruktur - IKT	8,0	8,0	3,0		19,0	17 %
Spesielle tiltak/prosjekt	3,0		15,0		18,0	16 %
Sum inkl spesielle tiltak/prosjekt	17,1	30,2	30,7	35,1	113,1	100 %

Til sammenlikning fikk Re kommune bevilget 7,96 mill. kr i engangsstøtte og 4 mill. kr til nytt administrasjonsbygg til gjennomføring av sin sammenslutning.

¹⁰ Imarsundforbindelsen blir en offentlig riksvegforbindelse som vil komme til å betjene et langt større geografisk område enn bare Aure/Tustna. Det er derfor diskutabelt om det her er riktig å "kreditere" hele dette beløpet til denne kommunesammenslutningen. Vi går imidlertid ikke nærmere inn på dette her.

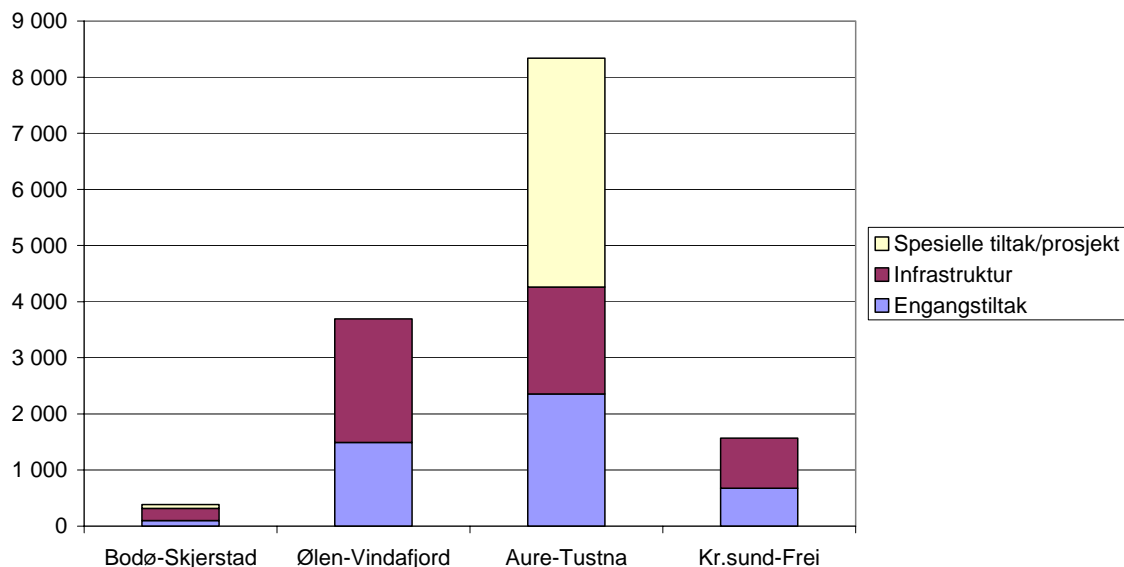
Samlet støtte gitt til sammenslutningene fra KRD



Figur 4 Innvilget støtte etter formål, inkl spesielle tiltak/prosjekt.

I Figur 5 vises tilskottene i forhold til samlet innbyggertall i hvert av de fire kommuneparene (2004), med ekstraordinære tiltak/prosjekt inkludert. Samlet sett har KRD bevilget 113 mill kr til disse fire kommunesammenslutningene, inkl ekstraordinære tiltak/prosjekt.

Bevilget pr innbygger i kommunene (inkl spesielle tiltak/prosjekt)



Figur 5 Støtte til sammenslutningene sett i forhold til innbyggertall i hvert case.

Figurene viser flere interessante trekk, både om utvikling av søknadene og graden av innvilgning over tid:

- Omsøkt beløp har økt fra sammenslutning til sammenslutning, uavhengig av størrelsen på kommunene som har vært involvert.
- Andelen av omsøkt beløp som ble innvilget fra KRD falt til under det halve fra de to første til de to siste sammenslutningene. Både Aure/Tustna og Kristiansund/Frei fikk opprinnelig innvilget enda lavere beløp enn vist her, men fikk økte bevilgninger etter klage til departementet.
- Vi ser meget stor variasjon i beløp pr innbygger, både til engangstiltak, infrastruktur og spesielle tiltak/prosjekt. Samlet sett varierer KRDs støtte til sammenslutningene fra kr 390,- pr innbygger i Bodø/Skjerstad til så mye som kr. 8.339,- pr innbygger i Aure/Tustna, altså nesten 22 ganger så mye pr innbygger som den første.

Mulige forklaringsfaktorer på dette bildet kan være:

- At etterfølgende kommuner har ”lært” av erfaringene fra de første, og i større grad tatt med kostnader som de første hadde oversett eller utelatt av andre årsaker.
- At de to første sammenslutningene av politiske årsaker, som stimulans til at flere kommuner skulle slå seg sammen, fikk relativt sett bedre uttelling på sine søknader enn de to siste. Departementet kan etter den andre tildelingen også rett og slett ha sett at dette var i ferd med å ”ta av” utover det man opprinnelig hadde tenkt seg.
- At en del kostnader som påløper i gjennomføringen vil være noenlunde faste, altså uavhengig av kommunestørrelse osv (f eks lønn til prosjektleder).
- At kostnadene knyttet til gjennomføring av sammenslutning av jevnstore kommuner er langt større enn når det er stor forskjell på kommunestørrelsen. Spesielt gjelder dette behovet for utbygging av administrasjonsbygg, som blir spesielt store når kommunene som går sammen i utgangspunktet er ganske jevnstore.

I forhold til det som er regnet som ”rene” engangskostnader har støttenivået allikevel ligget i overkant av de 40-60 % dekning som KRD selv har signalisert. Som vist i tabellen nedenfor er søknadene her blitt innvilget med fra ca 60 % (Bodø/Skjerstad) til over 80 % (Ølen/Vindafjord) av omsøkt beløp. Dersom beløp søkt til utbygging av administrasjonsbygg som her er ført under infrastruktur inkluderes som en engangskostnad, faller imidlertid ”innvilgningsprosenten” vesentlig. Som beskrevet over er det gode grunner for å anse slike utgifter som engangskostnader, særlig der kommunene er jevnstore.

Engangskostnader:	Bodø-Skjerstad	Ølen-Vindafjord	Aure-Tustna	Kr.sund-Frei	SUM
Søkt	7,870	14,200	11,178	19,500	52,748
Bevilget	4,625	12,200	8,654	15,075	40,554
Andel bevilget	59 %	86 %	77 %	77 %	77 %

Figur 6 Dekning av engangskostnader, søkte og bevilgede beløp (mill kr).

Fra kommunenes side har det vært argumentert sterkt med at det er viktig med noe armslag til å ”smøre” prosessene med noen klare forbedringer i tjenestetilbud eller andre tiltak, og slik bidra til å gi den nye kommunen en god start. Hvis det ikke ble rom for slikt har kommunene fryktet å måtte dra med seg oppsamlet underskudd fra selve sammenslutningsprosessene inn i den nye kommunens første driftsår, noe som ville gi dem en svært dårlig start overfor egen befolkning. I hvilken grad bevilgningene har vært romslige nok til at man har lykkes med dette, er imidlertid enda for tidlig å si. Et inntrykk fra våre undersøkelser er at bevilgningene til Bodø/Skjerstad og Ølen/Vindafjord – hvor man til og med fikk kompen-

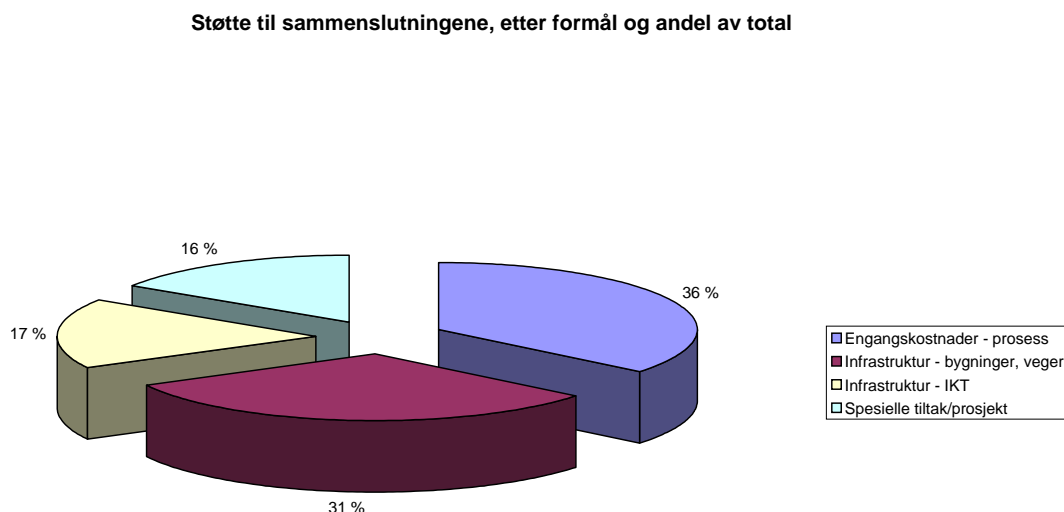
sert forventet prisstigning i sammenslutningsperioden - i større grad har gitt rom for slike tiltak enn i Aure/Tustna og Kristiansund/Frei. I begge disse områdene ser det ut som man har måttet fjerne tiltak som kunne være med og ”løfte tjenestetilbudet” i den nye kommunen i salderingsprosessen.

Departementets svar på kommunenes søknader er svært kortfattede og konsekvent uten begrunnelser. Det er derfor vanskelig å trekke noen konklusjoner om hva slags vurderinger som ligger bak departementets tildeling av midler. Spesielt synes håndteringen av bevilgning til bygningsmessige tiltak å være uklar. Her fikk Re kommune tidlig tildelt 4 mill kr til nytt administrasjonsbygg, tross at retningslinjene på den tid ikke ga rom for tilskott til infrastrukturtiltak. Bodø/Skjerstad fikk midler til etablering av servicekontor i Misvær. Ølen/Vindafjord fikk midler til ombygging av et sykehjem i Ølen til nytt administrasjonsbygg, mens Kristiansund/Frei ikke fikk tildelt midler til et tilsvarende prosjekt.

I en del tilfeller har departementets behandling av søknadene tatt lang tid, slik at arbeidet med gjennomføringen har måttet starte uten noe prosjektbudsjett. Både i Ølen/Vindafjord og Aure/Tustna løste man dette på en elegant måte ved å søke om og få tilsagn om et å kontobeløp å jobbe for mens man fikk fram den endelige søknaden. Denne var til gjengjeld langt mer detaljert enn den hadde trengt å være utfra hva kommunene til slutt fikk tildelt. En lærdom kan derfor være at man ikke legger mye arbeid i detaljert bearbeiding av disse søknadene, men heller søker basert på grove anslag over forventede kostnader, og så at man i samråd med departementet bearbeider og detaljerer de poster departementet har nærmere behov for i sin saksbehandling.

Fra Ølen/Vindafjord har vi fått påpekt at harmonisering av lønnsnivå kan bli en stor utgift for den nye kommunen som det ikke er tatt høyde for i verken søknad eller budsjetter.

4.3.2 Støtte til framtidige sammenslutninger



Figur 7 Sum støtte til fire kommunesammenslutninger 2003-5, etter formål. I hht notat av 8.2.2006 gir KRD ikke lenger støtte til infrastrukturtiltak ved kommunesammenslutninger til kommuner som ikke meldte interesse for sammenslutning innen 1.7.2005..

Etter regjeringsskiftet høsten 2005 har KRD ved flere anledninger signalisert redusert støtte til framtidige kommunesammenslutninger. I en revidert utgave av notatet som beskriver økonomiske rammebetingelser for kommunesammenslutninger, er de tidligere avsnittene om støtte til bredbånd, samferdselsprosjekter og øvrig infrastruktur nå tatt helt bort¹¹. Som vist i Figur 7 står slike tiltak for nærmere halvparten av det som hittil har vært bevilget.

De 33 kommunene som meldte til KRD innen 1. juli 2005 at de ønsket å utrede sammenslutning i kjølvannet av KRD/KS' kommunestrukturprosjekt fikk imidlertid lovnad fra den forrige Bondevik II-regjeringen om midler til infrastrukturtiltak. Disse vil derfor fortsatt behandles etter tidligere regler. Pr mars 2006 er eksempelvis den planlagte, men enda ikke vedtatte, sammenslutningen mellom kommunene Tysvær og Bokn i Rogaland gitt tilsagn om 19,8 mill kr til infrastruktur, samt ca 5 mill i engangskostnader.

KRD oppgir i nevnte notat at de fortsatt vil dekke samme andel av engangskostnadene ved sammenslutningene som tidligere. Den betydelige drahjelpen som så langt har vært gitt til å binde sammenslåtte kommuner sammen med ny infrastruktur, faller imidlertid helt bort. Dette bidrar til at det nå blir mindre attraktivt for nye kommuner utover de nevnte 33 å gå inn i slike prosesser enn det har vært de siste årene. Grunnlaget for tildeling skulle allikevel være det samme som Re i sin tid fikk tildelt støtte på.

Det er også behov for tydeliggjøring av visse sider ved retningslinjene for engangsstøtte. Dette gjelder særlig støtte til utbygging av administrasjonsbygg, som er en direkte konsekvens av sammenslutningene, og hvor behovene som vist ovenfor varierer mye med hvor jevnstore kommunene er.

4.4 Prosjektorganisering

4.4.1 Fellesnemnda

- *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 klar politisk styring og en mest mulig effektiv og rasjonell sammenslutningsprosess.*
- *I tre av de fire sammenslutningene er det søkt departementet om unntak fra Inndelingsloven i forhold til sammensetning av fellesnemnda. Dette ble gjort i forbindelse med utarbeidelse av den kgl resolusjonen. Kommunene har sett seg tjent med en mer likeverdig representasjon i fellesnemnda enn en det som ville vært tilfelle ved en fordeling etter innbyggertall. 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 Inndelingsloven. Loven kan med fordel også gjøres tydeligere m h på fellesnemndas ansvar for å fatte vedtak om utforming av den nye kommunen.*

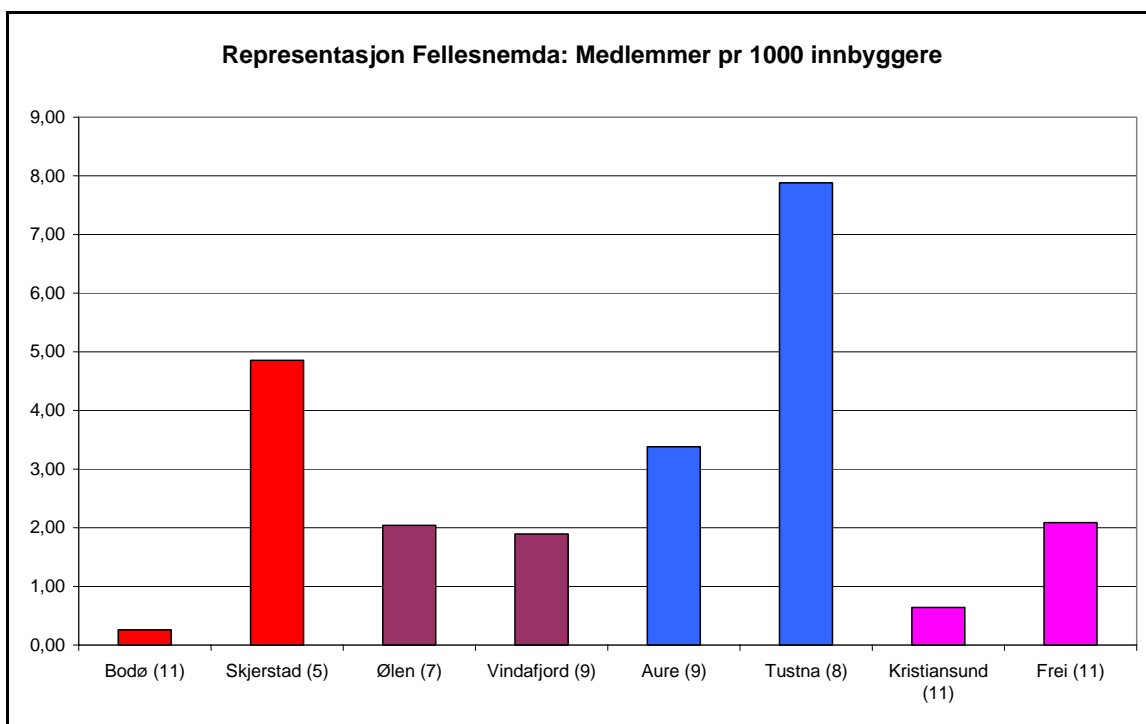
Ved sammenslutning av kommuner skal det i henhold til inndelingsloven opprettes en fellesnemnd som får delegert myndighet fra kommunene til å samordne og ta seg av

¹¹ Datert 8.2.2006, utlagt på <http://odin.dep.no/krd/komsam/bn.html>

forberedelsene av sammenslutningen. Fellesnemnda skal bl.a. i sin virkeperiode gi uttalelse til departementet om årsbudsjettene for de kommunene saken gjelder, og ta hånd om det forberedende arbeidet med budsjettet for det første driftsåret etter at sammenslutningen er sett i verk. Andre arbeidsoppgaver og fullmakter for nemnda fastsettes i et reglement som må vedtas i alle kommunestyrene. Fellesnemnda kan gi et arbeidsutvalg myndighet til å gjøre vedtak i enkeltsaker eller i saker som ikke er av prinsipiell art. Kommunene oppretter et partsammensatt utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom den nye enheten som arbeidsgiver og de tilsette.

Sammensetningen av fellesnemnda varierer fra område til område. I Ølen/Vindafjord utgjør fellesnemnda formannskapene i de to kommunene. Dette er en løsning som automatisk gir fellesnemnda stor politisk tyngde, og som synes hensiktsmessig dersom forholdene ligger til rette for en slik løsning. At fellesnemnda skal gjenspeile innbyggertallet i kommunene, kan være vanskelig dersom det er store forskjeller i innbyggertallet mellom kommunene, f.eks. mellom Bodø og Skjerstad. Dersom fellesnemnda skulle vært en nøyaktig gjenspeiling av innbyggertallet, ville fellesnemnda hatt 210 medlemmer, hvorav 205 fra Bodø og 5 fra Skjerstad. For å unngå slike skjevheter er små kommuner overrepresentert i fellesnemnda. Dette går tydelig fram av Figur 8, som viser antall medlemmer i fellesnemnda pr 1000 innbyggere for kommune. Her har både Skjerstad, Frei og Tustna en betydelig større representasjon i forhold i forhold til innbyggertallet enn sammenslutningspartnerne.

Med unntak av Kristiansund og Frei, har den største kommunen i de ulike sammenslutningskonstellasjonene flertall i fellesnemnda. Her har man ønsket en lik representasjon i fellesnemnda for å fremme en likeverdig sammenslutningsprosess. I Aure og Tustna og i Ølen og Vindafjord har man også lagt stor vekt på få til en likeverdig sammenslutningsprosess selv om man den største kommunene også hadde flest medlemmer i fellesnemnda.



Figur 8 Medlemmer i fellesnemnda pr 1000 innbyggere pr kommune.

I tre av de fire sammenslutningene har kommunene søkt departementet om unntak fra Inndelingsloven for å få en mer likeverdig sammenslutning av fellesnemnda enn det som ville vært naturlig ut fra innbyggertallet i kommunene. Samtidig har erfaringene vært at tilnærmet likeverdig representasjon og ”raushet fra storebror” har vært viktig for å få til en god prosess. Dette indikerer behov for endringer i inndelingsloven slik at det blir lettere å få til en sammensetning i fellesnemnda som kommunene ser seg tjent med.

Erfaringene tilsier at det er meget viktig at fellesnemnda får vide fullmakter til å fatte vedtak i spørsmål som angår utforming av den nye kommunen, og at det er en klar rollefordeling mellom fellesnemnda og kommunestyrene. Fellesnemnda bør delegeres fullmakt til å fatte vedtak i alle spørsmål som omhandler organisering av den nye kommunen. Dette er en forutsetning for å sikre en rasjonell og effektiv beslutningsprosess. I Kristiansund og Frei har fellesnemnda foreløpig begrensede fullmakter, noe som innebærer at kommunestyrene må fatte likelydende vedtak for å ta viktig avgjørelser. Dette bidrar til en tungrodd prosess samtidig som det også kan være en fare for at man ender opp med mindre optimale løsninger.

4.4.2 Andre viktige organer i prosjektorganisasjonen

- *Ølen/Vindafjord og Aure/Tustna har hatt en ryddig prosjektorganisering som har fungert bra, og som kan være et godt eksempel for andre kommuner.*
- *Prosjektorganisasjonen har i tillegg til fellesnemnd bestått av arbeidsutvalg, partsammensatt utvalg, ansettelsesutvalg, rådgivningsgrupper og arbeidsgrupper.*
- *Arbeidsgruppene har vært viktig for å detaljutrede organisering av ulike tjenesteområder. Bred deltakelse i gruppene har også vært viktig for å involvere ansatte og bli kjent på tvers av kommunegrensene.*
- *Kristiansund og Frei startet en administrativt ledet sammenslutningsprosess før fellesnemnda ble etablert. Manglende politisk forankring og styring har vært uheldig for den første fasen av prosessen.*

Av de fire casene vi har sett på, er det er Ølen/Vindafjord, Aure/Tustna og Kristiansund/Frei som er best egnet til å se på erfaringer med prosjektorganiseringen. Bodø/Skjerstad var i en spesiell situasjon i og med Skjerstad mer eller mindre ble ”innlemmet i Bodø”. I Ølen/Vindafjord og Aure/Tustna har prosjektorganisering vært relativt lik, og ser ut til å ha fungert bra. Fellesnemnda har hatt vide fullmakter i disse casene. Videre er det etablert arbeidsutvalg bestående av ordførere og varaordførere som har fått delegert fullmakter av fellesnemnda til å følge opp sammenslutningsprosessen, fatte vedtak på områder fastsatt av fellesnemnda og innstille saker til fellesnemnda sammen med prosjektleder. Partsammensatt utvalg har fått delegert myndighet til å fatte vedtak om personalpolitikk. Det har vært nedsatt en egen rådgivningsgruppe eller arbeidsgruppe for å følge opp håndteringen av ansatte i sammenslutningsprosessen. Et tilsetningsutvalg har hatt ansvar for ansettelser etter hvert som organisering en har kommet på plass. Gjennom prosjektgrupper/arbeidsgrupper har de ansatte deltatt i utredningen av innhold, organisering og struktur i ulike tjenesteområder. Prosjektgruppene har vært viktige for få oversikt over tjenesteområdene i den enkelte kommune, og for å kunne utvikle og komme fram til løsninger for den nye kommunen. De har også spilt en viktig rolle med tanke på å involvere ansatte på tvers av kommunegrensene og for å forankre prosessen i organisasjonene. Oppslutning og tillit til prosessen fra de ansatte er en forutsetning for å lykkes. Bred deltakelse er også et virkemiddel for å bygge en felles kultur på tvers av de gamle kommunegrensene. Konklusjonen er altså at det er viktig

med bred deltakelse fra de ansatte. Samtidig er det også viktige at rammene og premissene for deltakelse er klare.

Prosjektorganiseringen i Kristiansund/Frei er ulik den vi finner i Ølen/Vindafjord og Aure/Tustna. Erfaringene fra Kristiansund/Frei bidrar til å understreke viktigheten av å få fellesnemnda på plass tidlig, og at fellesnemnda gis vide fullmakter til å styre sammenslutningsprosessen. Dette er en forutsetning for en ryddig og handlekraftig prosjektorganisering.

4.4.3 Medvirkning fra tillitsvalgte

- *Tillitsvalgte har vært 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 viktig for å skape tillit til prosessen blant de ansatte. De har også hatt en viktig funksjon som informasjonskanal mellom prosjektledelsen og de ansatte.*

I de prosessene vi har fulgt, har de tillitsvalgte vært representert i de fora det har vært naturlig i delta i. At tillitsvalgte blir involvert i en tidlig fase, og at de blir hørt, er viktig for å skape tilslutning til prosessen blant de ansatte. I Ølen og Vindafjord og Aure og Tustna fikk de tillitsvalgte tidlig en omstillingsavtale på banen, hvor man bl.a. var enig om at ingen ansatte skulle sies opp i forbindelse kommunesammenslutningen. Tillitsvalgte har vært representert i partsammensatte utvalg, ansettelsesutvalg, rådgivningsgrupper, arbeidsgrupper o.l. for å påse at ansattes rettigheter har blitt ivaretatt. Det er også viktig å etablere en god dialog med tillitsvalgte fordi de også utgjør en informasjonskanal i forhold til de ansatte. Informasjonsbehovet er stort i en sammenslutningsprosess, og de tillitsvalgte kan her spille en viktig rolle. Frikjøp av tillitsvalgte er nødvendig for å de skal kunne engasjere seg på en tilfredsstillende måte i prosessen. Frikjøp av tillitsvalgte er således å betrakte som en engangskostnad i forbindelse med sammenslutningsprosessen.

4.4.4 Ansatte i prosjektorganisasjonen

- *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 hvor mye er uklart og det er mange brikker som skal på plass med en gang.*
- *Det er viktig at prosjektleder har klare fullmakter fra fellesnemnda for å kunne jobbe effektivt. Det anbefales også at prosjektleder bør ha rådmannskompetanse.*

Prosjektleder har hatt i oppgave å planlegge, administrere og drive fram sammenslutningsprosessene. Det har vært få ansatte i prosjektorganisasjonene. I tillegg til prosjektleder har det vært en til to medarbeidere i prosjektorganisasjonen. Erfaringene er at behovet for bemanning i prosjektet har vært undervurdert. Det vil være spesielt viktig å ha nok bemanning i startfasen, hvor mye er uklart, og det er viktig å planlegge, koordinere og få prosessen i gang. Enkelte har pekt på at sterkere bemanning i prosjekt kunne bidratt til en lettere og raskere gjennomføring.

Erfaringene er også at prosjektleder bør ha klare og vide fullmakter og at fellesnemnda konsentrerer seg om overordnede prinsipielle spørsmål. I alle sammenslutningene, unntatt

Kristiansund/Frei, har prosjektleder hatt både rådmannserfaring og -fullmakter i forhold til den nye kommunen. I Kristiansund/Frei har prosjektleder derimot vært underlagt rådmennene i de to kommunene, noe som bidrar til uklare ansvarslinjer og en lite handlekraftig organisasjon.

4.4.5 Valg av prosjektleder og ny rådmann – forholdet til eksisterende rådmenn

- *Ansettelse av prosjektleder og ny rådmann og forholdet til eksisterende rådmenn synes å være preget av pragmatikk og lokale forhold.*
- *Dersom det skal ansettes ny rådmann i den nye kommunen, vil det være gunstig at rekruttering til disse funksjonene kobles sammen slik at den nye rådmannen først er prosjektleder i sammenslutningen.*
- *Det er viktig at man på tidlig tidspunkt har avklart arbeids- og ansettelsesforholdet til eksisterende rådmenn ved en eventuell sammenslutning. Det er også viktig på et tidlig tidspunkt å avklare ansvars- og myndighetsfordeling mellom prosjektleder og eksisterende rådmenn.*
- *I Re kommune hadde man en felles rådmann og en felles ledergruppe det siste året, noe som bidro til en fleksibel overgang til den nye kommunen.*

Ansettelse av prosjektleder og framtidig rådmann, er en sak som har blitt håndtert forskjellig i de ulike prosessene. I Ølen og Vindafjord ble prosjektleder ansatt som framtidig rådmann i den nye kommunen. I Aure/Tustna og Kristiansund/Frei har man kun ansatt prosjektleder og valgt å utsette ansettelsen av rådmann for den nye kommunen mot sluttet av prosessen. I Bodø, hvor de ansatte i Skjerstad ble innlemmet i Bodø kommune sin organisasjon, fortsatte rådmannen i Bodø som rådmann også etter sammenslutningen. Rådmannen i Skjerstad var da prosjektleder for sammenslutningsprosessen.

I likeverdige sammenslutninger synes imidlertid den beste løsningen å være at man ansetter en prosjektleder med den hensikt at denne skal gå inn som rådmann for den nye kommunen. Fordelen med dette er at framtidig rådmann da får anledning til å utforme og tilpasse organisasjonen som han senere skal lede. I forbindelse med etableringen av Re kommune hadde man også positive erfaringer med en slik løsning. En alternativ løsning kan være å ha en tidsavgrenset prosjektleder for sammenslutningen, men der framtidig rådmann først ansettes som medlem i prosjektorganisasjonen i god tid før sammenslutningstidspunktet, f.eks. på den måten man har valgt å gjøre det Aure og Tustna. Begrunnelsen for å sikre en rådmannskontinuitet fra prosjekt til ordinær drift, er at en sammenslutning aldri vil være ferdig ved sammenslutningstidspunktet. Det vil alltid være prosesser som må videreføres i den nye kommunen. Dette forutsetter at den nye rådmannen har vært med og har god kjennskap til kommunene og de prosessene som har foregått.

Et viktig spørsmål i forbindelse med ansettelse av prosjektleder og ny rådmann, er hvordan forholdet til eksisterende rådmenn skal håndteres. I utgangspunktet kan rådmennene ha krav på stillingen som rådmann i den nye kommunen i henhold til Arbeidsmiljøloven. Bortsett fra i Bodø og Skjerstad, hvor Skjerstad ble innlemmet i Bodø sin organisasjon, har det blitt vedtatt å utlyse stillingen som rådmann i den nye kommunen. Dette har vært relativt uproblematisk i Kristiansund og Frei og i Aure og Tustna. I Kristiansund og Frei går rådmennene av med pensjon rundt sammenslutningstidspunktet. I Tustna var rådmannen

konstituert og rådmannen i Aure signaliserte at han ikke var interessert i stillingen som rådmann i den nye kommunen. I Aure og Tustna var det politisk et ønske om å foreta en ekstern utlysning av stillingen som prosjektleder og rådmann for den nye kommunen, hvor også eksisterende rådmenn hadde anledning til å søke. Hvordan rådmennenes ansettelsesforhold skulle håndteres, var imidlertid ikke klarlagt. Fra kommunestyrevedtak om sammenslutning gikk det 3-4 måneder før man fikk avklart rådmennenes situasjon. Det ble da inngått en frikjøpsavtale med rådmennene som innebar at de ikke skulle gjøre krav på stillingen i medhold av Arbeidsmiljøloven. Erfaringene tilsier at dette er en problemstilling som det er viktig å ha et bevisst og ryddig forhold til i en tidlig fase av en sammenslutningsprosess.

I prosessen fram mot etablering av Re kommunene, gikk prosjektleder/framtidig rådmann også inn som felles rådmann for Våle og Ramnes ett år før sammenslutningstidspunktet. Fordelen med dette er at man får en enklere og mer fleksibel overgang mot den nye kommunen. I Ølen og Vindafjord var det flere som pekte på at det kunne vært en fordel om man hadde hatt en slik løsning. På tross av at også Fylkesmannen anbefalte dette, sa Vindafjord kommune nei til denne løsningen. Hver kommune hadde således hver sin rådmann fram til sammenslutningstidspunktet, 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 det kunne blitt enklere å overføre og involvere ansatte i sammenslutningsprosessen. Dette var en problemstilling som ikke har vært til stede til stede på samme måte i Aure og Tustna, hvor prosessen har gått over et kortere tidsrom.

4.5 Den politiske fusjonen

4.5.1 Sammenslutning av partier – politikerrollen i sammenslutningsperioden

- *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 sammenslutningsperioden, noe som også taler for at sammenslutningsprosessen ikke gjøres lenger enn nødvendig.*

I de fire sammenslutningsprosessene vi har fulgt, har de landsdekkende politiske partiene¹² slått seg sammen i en relativt tidlig fase etter vedtak om sammenslutningen. Dette er naturlig siden det vil være den nye kommunen som vil være enhet for neste valg, og partiene har behov for tid til å samordne seg og forberede og gjennomføre nominasjonsprosesser. Ved å samordne seg på et tidlig tidspunkt kan partiene også ha muligheter for å diskutere saker og samordne seg i forhold til saker som skal behandles i fellesnemnda. Dersom partiene går sammen på tvers av kommunegrensene, og diskuterer seg fram til omforente synspunkter på spørsmål som angår den nye kommunen, vil man ha større muligheter for holde uenigheter langs politiske skillelinjer i stedet for at disse går langs kommunegrensene. Det siste vil være uheldig med tanke på å få til en god sammenslutningsprosess og framtidsrettede løsninger for den nye kommunen.

¹² Ikke bygdelister

For øvrig har enkelte politikere som ikke sitter i fellesnemnda, gitt tilbakemeldinger på at rollen som ordinær kommunestyrepolitiker er mindre interessant i sammenslutningsperioden. Dette har sammenheng med at spørsmål som har med utvikling å gjøre i stor grad er lagt til fellesnemnda, og at arbeidet i den enkelte kommune har fokus på drift og avvikling. Dette er et moment som også tilsier at sammenslutningsprosessen ikke bør strekkes over for lang tid.

4.5.2 Valg av modell for politisk organisering

- *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.*

Det er så langt bare i Ølen/Vindafjord og Aure/Tustna at politisk organisering har vært et større tema. Kommunestyret i Skjerstad ble integrert i Bodøs modell for lokalutvalg, mens Kristiansund/Frei behandler saken våren 2006. Valg av modell for politisk organisering har foregått i to faser. I første fase har man tatt stilling til politisk hovedstruktur. I andre fase har man tatt stilling til detaljer i den politisk organiseringen. I og med at valg av hovedmodell har vært styrende for det videre arbeidet, er dette et valg som er foretatt relativt tidlig prosessen. Når det gjelder valg av politisk hovedmodell, har man i begge områdene valgt modeller som kommunene hadde erfaring med fra tidligere. Vedtak om detaljering av politisk modell er noe som har kommet relativt sent i prosessen. Her trenger ikke detaljene være på plass før det nye kommunestyret er på plass. Detaljeringen av den politiske organisasjonen omfatter organisering av kommunale styrer, råd, nemnder, råd og utvalg samt utarbeidelse av reglement for folkevalgte organ, partsammensatte utvalg og delegeringer. Når det gjelder reglementer og delegeringer, er erfaringene at man har tatt utgangspunkt reglementer og delegeringer som den ene kommunen har benyttet, og så har man tilpasset disse. Ellers er det verdt å merke seg at det ble lagt en del føringer i forhold til politisk fusjon i forbindelse med første felles kommunestyremøte etter vedtak om sammenslutning. Her ble det blant annet fattet vedtak om tidspunkt for valg, antall medlemmer i kommunestyret. I Ølen/Vindafjord ble det også fattet vedtak om at man skulle ha direkte valg på ordfører.

4.5.3 Implementering av politisk organisasjon

- *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*

Både Ølen/Vindafjord og Aure/Tustna ble slått sammen fra 01.01.06. Arbeidet med å implementere ny politisk organisasjon startet med å utarbeide listeforslag til kommunestyrevalg og valg til direkte ordfører. Dette var et arbeid som måtte være slutført innen utgangen av mars året før. Listene ble godkjent i mai 2005. Etter valget høsten 2005 ble det holdt konstituerende kommunestyremøte hvor det ble foretatt valg av formannskap, ordfører (kun

nye Aure kommune), varaordfører og hovedutvalg. På de første ordinære kommunestyremøtene som ble holdt i desember, ble det også foretatt valg til andre nemnder, råd og utvalg.

Erfaringene med selve den politiske fusjonen er at denne har gått bra, og at det ikke er her de største utfordringene i en kommunesammenslutning ligger. Det er langt større utfordringer i det å få det administrative, tekniske og bygningsmessige på plass. En sak med relevans for den politiske fusjonen knytter seg til økonomistyringen i kommunene. Her er det flere som peker på at det ville vært en fordel at man hadde startet felles budsjettprosesser året før sammenslutningen for å kunne "samle trådene" på et tidligere tidspunkt. Videre ville man også hatt større muligheter for å unngå at utfordringer og nødvendige omstillingstiltak blir skjøvet over på den nye kommunen.

4.6 Den administrative fusjonen

4.6.1 Valg av modell for administrativ organisering

- *Valg av administrativ hovedmodell har blitt vedtatt av fellenemnda på et tidlig tidspunkt i prosessen. Dette har så dannet grunnlag for detaljerte utredninger*
- *I Kristiansund/Frei startet administrasjonen utredning av enkelte tjenesteområder før administrativ hovedmodell var utredet og behandlet i fellesnemnda. Dette er en løsning som ikke er å anbefale.*
- *Kommunene har gått inn for hel eller delvis tonivåmodell for den administrative organiseringen*

Valg av administrativ hovedmodell legger grunnleggende føringer for det videre arbeidet med den administrative fusjonsprosessen. En kommunesammenslutning representerer også en mulighet til å foreta mer dyptgripende endringer av kommunenes organisasjon, endringer man kanskje tidligere har kvidd seg for å gå inn på. I Bodø/Skjerstad har ikke dette vært noe tema. Årsaken til dette er at dette mer var en "innlemming" enn en sammenslutning. Ansatte i Skjerstad kommune ble således innplassert i Bodø kommunes organisasjon.

For nye Vindafjord og nye Aure ble vedtak om administrativ hovedmodell fattet hhv 1 ½ og 1 år før sammenslutningen. Forskjellen i tidspunkt for vedtak om administrativ hovedmodell har sammenhengen med at Ølen/Vindafjord hadde lenger tid til rådighet for gjennomføring av prosessen i forhold til det som var tilfellet for Aure/Tustna. I Ølen/Vindafjord har man valgt en tonivåmodell / flat struktur. Ølen hadde en lignende organisering fra tidligere, mens Vindafjord hadde en blandingsmodell. I Aure/Tustna har man valgt en "lett sektormodell" med en flatere struktur enn sektormodellen kommunene hadde tidligere. Man har altså i begge områdene valgt å gå mot en flatere administrativ struktur, hvor formålet er større ansvarliggjøring i forhold til styring og kontroll i den enkelte enhet.

I Kristiansund/Frei vedtok fellesnemnda administrativ hovedmodell i februar 2006. Her har man også gått inn for en tonivåmodell, som er en videreføring av den organiseringen som kommunene har hatt fra tidligere. Som beskrevet foran, mangler fellesnemnda i Kristiansund/Frei ennå myndighet til å fatte endelig vedtak i slike saker. Her startet man også med å utrede sammenslutning av del tjenesteområder før hovedmodell for administrativ organisering ble vedtatt. Dette har sammenheng med at fellesnemnda først ble etablert lenge etter at

administrativ styringsgruppe startet sammenslutningsprosessen, noe som har resultert i en uryddig prosess med mangelfull politisk styring og kontroll.

Det er en klar anbefaling at valg av administrativ hovedmodell må tas før detaljert organisering og ansvars- og oppgavefordeling kan utredes. Valg av administrativ hovedmodell må derfor skje tidlig i prosessen, og fellesnemnda må ha myndighet til å fatte vedtak om dette.

I Ølen/Vindafjord og Aure/Tustna ble det, etter at administrativ hovedmodell var vedtatt av fellesnemnda, nedsatt arbeidsgrupper for å utrede detaljert organisering. Dette var et arbeid som ble gjennomført høsten 2004 i Ølen/Vindafjord og fra januar-mars 2005 i Aure/Tustna. Vedtak om detaljert administrativ struktur for nye Vindafjord ble fattet av prosjektleder i februar 2005. I Aure/Tustna ble vedtak om administrativ organisering fattet av fellesnemnda i juni 2005. Myndighet til å fatte vedtak om administrativ organisering var altså delegert til prosjektleder i Ølen/Vindafjord, mens det i Aure/Tustna ble fattet av fellesnemnda selv. Dette har sammenheng med at prosjektleder i Ølen/Vindafjord også var ansatt som framtidig rådmann med delegert vedtaksmyndighet, noe som ga en mer smidig prosess.

Tatt i betraktning av både Aure/Tustna og Ølen/Vindafjord ble slått sammen fra 01.01.06, har det i ettertid vist seg å være fordel for Ølen/Vindafjord at organiseringen var på plass på et tidligere tidspunkt. Det er en fordel at ansettelse av enhetsledere skjer i god tid før sommeren, slik at de får tid til å detaljere organisering og bemanningsbehov innen egen virksomhet. Det siste halve året vil uansett være en hektisk periode i forhold til ut- og innfasing av gamle og nye organisasjoner.

4.6.2 Implementering - lederutvalgelse, ansettelser og innbemanning

- *Det er viktig å få sentrale lederstillinger på plass tidlig. Enhetsledere bør være tilsatt tidlig på året det siste året før sammenslutningen finner sted for å få tid til å forberede overgangen til ny kommune.*
- *Ølen/Vindafjord har foretatt en mer spesifisert avgrensning av søknadsberettigede til lederstillinger enn Aure/Tustna. Den første løsningen synes å ha vært mest ryddig i forhold til de ansatte.*
- *Både i Aure/Tustna og Ølen/Vindafjord har man hatt stillingsgaranti, men man har valgt ulike strategier for å håndtere overtallige på bakgrunn av dette.*
- *Bortsett fra utvalgte enkeltfunksjoner og utvalgte lederfunksjoner har det skjedd lite gradvise sammenslutning av ulike tjenesteområder og funksjoner underveis i prosessene. Gjennomføringen har vært såpass komprimert at dette stort sett har vært gjort i ett ved formell sammenslutning.*

Av de fire sammenslutningsprosessene som inngår i evalueringen, er det bare Aure/Tustna og Ølen/Vindafjord som har fullført sammenlignbare fusjonsprosesser. Implementering startet når den administrative organisering av var vedtatt. Som nevnt skjedde dette i februar 2005 for nye Vindafjord og juni 2005 for nye Aure.

Hovedtrekkene i implementeringsprosessene har vært at man først har ansatt sentrale medarbeidere som økonomisjef, personalsjef, IKT-sjef og kommunalsjefer. Dette var medarbeidere som ble ansatt før den administrative organiseringen var endelig vedtatt. Etter

at administrativ organisering var vedtatt, ble det relativt raskt lyst ut ledige stillinger som enhetsledere. I Ølen/Vindafjord ble søknadsberettigede plukket ut, og det gjaldt i første rekke de som hadde tilsvarende stilling i egen kommune. I Aure/Tustna var det en åpen intern utlysning hvor alle faste ansatte hadde anledning til å søke.

Etter at enhetsledere var ansatt, ble det foretatt innplassering av øvrige ansatte. I Ølen/Vindafjord fikk enhetslederne i oppgave å utforme egen organisasjon og foreta intervjuer og innbemanning i samarbeid med rådgivningsgruppe, prosjektleder, personalkonsulent tillitsvalgte og tilsettingsutvalg. Innbemanning ble foretatt avdeling for avdeling.

I Aure/Tustna ble det foretatt en samlet innbemanning hvor ansatte på forhånd hadde fått anledning til å fremme sine preferanser gjennom spørreskjema og intervju. På grunn av tidspress kom man ikke så langt som man hadde ønsket i forbindelse i forhold til å utrede organisering og innhold knyttet til ulike enheter. Ansatte ble innplassert i nye stillinger uten at man hadde en plan for optimal bemanning for den nye organisasjonen, og uten at arbeidsrutiner og arbeidsoppgaver for den enkelte var klart spesifisert. Etter sammenslutningen var det derfor en del som var plassert i ”nye stillinger” som var usikre på hva de skulle gjøre. Dette kan medføre en del ulemper ved oppstart av den nye kommunen.

Når det gjelder spørsmålet om overtallige medarbeidere, har både Aure/Tustna og Ølen/Vindafjord hatt en stillingsgaranti som innebærer at ingen ansatte skulle sies opp som følge av sammenslutningen, og at behov for nedbemanning skulle håndteres gjennom naturlig avgang. Det har til tider vært diskusjon og usikkerhet rundt varigheten av stillingsgarantiene. I virksomhetsoverdragelse gjelder de bare fram til sammenslutningsdatoen, men oppfatningen blant de ansatte har vært at de har lenger varighet. Det er derfor viktig at kommunene er tydelige på dette. I Aure/Tustna har det også vært enighet om at eventuelle overtallige medarbeidere som følge av sammenslutningen heller ikke skal sies opp etter at sammenslutningen har funnet sted. Som følge av stillingsgarantien har man i sammenslutningsperioden imidlertid valgt å øke bruken av midlertidige stillinger for å sikre seg mot betydelig overtallighet som følge av sammenslutningen. I Ølen/Vindafjord har man innført stillingsbank som et virkemiddel for håndtering av overtallige. Man kan stå ett år i stillingsbank, og ansatte som eventuelt blir oppsagt, vil ha fortrinnsrett på nye stillinger ett år etter oppsigelsestid. Ingen kunne bli overført til stillingsbank før årsskiftet, og pr. januar 2006 var det foreløpig ikke foretatt plasseringer i stillingsbank. Man har således ikke erfaringer med bruk av stillingsbank som virkemiddel for håndtering overtallige. De tillitsvalgte var skeptiske til bruk av stillingsbank, og gikk med på dette under tvil.

Dersom vi sammenligner implementeringsprosessene mellom Aure/Tustna og Ølen/Vindafjord, er det klart at Ølen/Vindafjord har hatt bedre tid til sammenslutningsprosessen. Dette har også resultert i at man her har hatt tid til en grundigere implementeringsprosess, og som stort sett har fungert bra, selv om man også her ikke kom helt i mål på alle områder. At man i Ølen/Vindafjord i større grad enn i Aure/Tustna har avgrenset hvem som har vært søknadsberettiget på lederstillinger, synes å ha bidratt til en bedre og mer ryddig ansettelsesprosess. I forhold til den prosessen som ble kjørt i Ølen/Vindafjord, ble det også pekt på at det hadde vært en fordel om enhetsledere hadde blitt ansatt tidligere. Dersom man skal slå sammen en kommune fra første januar, bør altså enhetsledere være på plass relativt tidlig på året for å kunne forberede sammenslutningen på en god måte. Det er en fordel at arbeidsoppgaver og –rutiner i og mellom ulike enheter er klare før sammenslutningstidspunktet.

4.6.3 Lokalisering av administrasjonen– bruk av rådhus/administrasjonsbygg

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

Ved sammenslutningen i Re i 2002 voldte spørsmålet om nytt administrasjonsbygg atskillig hodebry for den nye kommunen. Det ble vedtatt å samle administrasjonen i et nytt bygg i det nye kommunesenteret på Revetal, men bygging av dette trakk ut i tid og var først fullført i februar 2005, over tre år etter at kommunen var sammenslått.

I våre to sammenslutninger der kommunene har vært noenlunde jevnstore, Ølen/Vindafjord og Aure/Tustna, har også etablering av plass for den nye felles administrasjonen vært en stor utfordring. Gjennom ombygging av et tidligere sykehjem har nye Vindafjord kommune bygd nytt rådhus i Ølen sentrum. Det gamle kommunehuset i Vindafjord skal allikevel huse både servicesenter og deler av den nye felles kommuneadministrasjonen.

Også Aure bygger om og gjør betydelige utvidelser i sitt administrasjonsbygg i Aure sentrum. Foruten servicekontor skal det tidligere kommunehuset i Tustna også huse kulturetaten i den nye kommunen.

Der kommunene er mindre jevnstore er disse spørsmålene langt lettere å håndtere. I Bodø/Skjerstad ble det gamle kommunehuset i Skjerstad bygd om til servicekontor. I tillegg skal Bodøs landbruksforvaltning lokaliseres hit fra 2010. Utvidelse av administrasjonsbygg for øvrig var ikke tema, da det kun var en liten håndfull administrative stillinger som ble flyttet over til Bodø. Også i Kristiansund/Frei har man som utgangspunkt at det skal være ”attraktive funksjoner” i dagens kommunehus på Frei også i framtida. Hva slags konkrete løsninger man lander på her, er imidlertid enda ikke klarlagt.

De tjenesteytende delene av kommunen (skoler, barnehager, sykehjem osv) flyttes vanligvis ikke som følge av sammenslutningene, og berøres derfor heller ikke av disse vurderingene.

4.6.4 Systemsamordning – IT, saksbehandlingssystemer m v

- *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 samarbeider om valg av felles systemer de siste årene før sammenslutningen, kan store ressurser til innkjøp og opplæring spares inn.*

Når to organisasjoner slår seg sammen – det være seg kommuner eller andre – er samordning av de mange ulike data- og økonomi-/saksbehandlingssystemer et tema mange hevder er både kostbart, tidkrevende og underdimensjonert.

Inntrykkene fra casene bekrefter dette. Vi har ingen samlet oversikt av dette temaet i rapporten, men velger allikevel å framheve dette som en konklusjon. Eksemplene er mange: Økonomisystemer, fakturering, saksbehandlingssystemer, ulike fagsystemer osv osv. I noen tilfeller har kommunene helt ulike programvare; i andre har de samme program men de er allikevel installert eller brukt på ulike måter.

Kostnadene og ressursbruken på dette området knytter seg både til datamaskiner, programvarelisenser og –tilrettelegging, og ikke minst til utvikling av felles arbeidsrutiner og opplæring av medarbeidere som skal bruke systemene.

Samtidig synes det klart at man på dette området har mulighet til å unngå betydelige utgifter hvis man planlegger godt og i tide. Hvis kommuner som kan være aktuelle sammenslutningskandidater, på forhånd kan inngå interkommunalt samarbeid, eller i det minste begynne å harmonisere sine programvarebruk og –innkjøp så raskt som mulig når kommunesammenslutningsspørsmålet kommer på dagsorden, kan man slik legge et godt grunnlag for at en eventuell framtidig kommunesammenslutning blir både rimeligere og enklere å gjennomføre.

4.6.5 Harmonisering av tjenestenivå, betalingssatser, ytelser, eiendomsskatt og planverk.

- *Ønsker om å gi best mulig tjenester gjør at man ved en kommunesammenslutning kan få økning av standarder, ytelser osv til den "beste" kommunens nivå. Dette kan da redusere innsparingspotensialet knyttet til sammenslutningen.*
- *Lønnsharmonisering kan bli en betydelig utgift ved en sammenslutning.*
- *Harmonisering av eiendomsskatt som del av en kommunesammenslutning er krevende og bør derfor utredes nøye tidlig i sammenslutningsprosessen.*
- *Med unntak av Kristiansund/Frei har kommunene i liten grad startet harmonisering av planverk før sammenslutningen er gjennomført. Kommunene bør ha felles økonomiplan/budsjett og økonomisystemer siste året før sammenslutningen fullføres.*

Vår følgeevaluering omfatter ingen resultatevaluering av utviklingen av tjenestenivået i de nye kommunene i forhold til de gamle; dette må bli tema i en eventuell seinere effektevaluering. Vi har imidlertid inntrykk av at problemstillinger rundt harmonisering av ulike former for standarder og ytelser m v byr på betydelige utfordringer for kommunene, og derfor tar mye tid og energi i arbeidsgrupper og på andre arenaer.

Slike vurderinger vil jo måtte gjøres for en rekke tjenesteytelser over hele spekteret av kommunal virksomhet: F eks helse, hjemmebasert omsorg og sosialhjelp, betaling/tilbud på SFO, regulativer/egenandeler for kart, byggesak, plan m v. I tillegg må det også gjøres en rekke andre harmoniseringer av lønnsnivå, pensjon, forsikringer, andre former for arbeidsavtaler osv

Selv om dette ikke har vært en del av vårt oppdrag i dette evalueringsprosjektet, har vi gjennom våre intervjuer dannet oss et visst inntrykk av mulige utviklingstrekk. For Bodø/Skjerstad har vi et klart inntrykk av at det var Bodøs standarder på de ulike tjenestene som ble lagt til grunn, siden Bodø pga sin størrelse naturlig la premissene for standarden på ytelsene i den nye kommunen. Inntrykket er også at Bodø på mange sektorer hadde noe høyere standard på ytelsene. Det er vanskelig å se for seg at en innfusjonering av Skjerstad skulle medføre at Bodø med 98 % av folketallet i den nye kommunen skulle redusere sin

tjenestestandard pga at Skjerstad kom inn i kommunen. Å øke ytelsene til kommunens nye innbyggere opp til Bodøs nivå vil heller ikke gi særlige utslag på Bodøs samlede utgiftsnivå.

Uansett størrelsesforhold vil noen generelle mekanismer slå inn her. Motivasjonen for å slå sammen kommuner ligger jo gjerne i å lage noe bedre snarere enn å redusere tilbudet. I de ulike arbeidsgruppene er det derfor naturlig at deltakerne vil se etter hva man kan hente ut av gode grep fra hver av kommunene snarere enn om man kan redusere ytelsene til det laveste nivå i hver av de to kommunene. Det vil også være motstand mot at kommunen med høyest nivå skulle redusere tjenestenivået i fusjonen. Derfor vil det i disse prosessene lett kunne oppstå et visst "naturlig press" i retning av å legge seg på – eller i alle fall opp mot – den høyeste standarden i det enkelte tilfelle. Dette vil gjelde både på faglig og politisk nivå i den nye kommuneorganisasjonen. I visse tilfelle vil imidlertid den nye kommunen neppe ha økonomiske muligheter til å oppfylle slike ønsker. Eksempelvis gir Frei i dag gode ytelser til sine relativt få eldre innbyggere. Skulle Kristiansunds langt flere eldre heves til dette nivået, ville det i hht overslagsberegninger kommunen har gjort heve utgiftsnivået for den nye kommunen med flere 10-talls mill kr.!

Men allikevel er det naturlig at en del av det mer teoretisk beregnede økonomiske innsparingspotensialet ved sammenslutningene, kfr f eks beregninger gjort av SSB og i en del grunnlagsutredninger før sammenslutningene, vil komme til å forsvinne underveis gjennom mekanismer som her beskrevet i gjennomføringsprosessen. Man vil allikevel stå tilbake med besparelser pga mer effektiv drift generelt og fjerning av dublerende stillinger, f eks innen administrasjon. Men mye av gevinsten vil nok ellers bli tatt ut i form av bedret tjenestestandard. Dette støttes av erfaringene fra Re, der gevinsten ved sammenslutningen av de ulike tjenestene i større grad ser ut til å være tatt ut i økt kvalitet enn i økonomiske innsparinger.¹³ Og dette er vel også i tråd med målsettingene om å lage bedre kommuner!

I alle kommunene har eiendomsskatt vært tema i sammenslutningene, noe utredningene i liten grad har klart å fange opp. I Bodø/Skjerstad gikk prosessen greit, mens man i de øvrige kommunene har hatt betydelige utfordringer m h på harmonisering av skatteøre og -takster, bunnfradrag, praktisering m v. Slik harmonisering er krevende i en kommunesammenslutningsprosess, og temaet bør derfor utredes tidlig – helst som del av grunnlagsutredningen.

På forhånd har noen av kommunene hatt enkelte felles planer gjennom interkommunalt plansamarbeid. Etter vedtatt sammenslutning har Kristiansund/Frei startet en del felles planprosesser, og vurderer nå igangsetting av felles kommuneplanprosess i forlengelsen av pågående arbeid med visjon og verdier for den nye kommunen. I de andre sammenslutnings-tilfellene har vi sett lite av dette.

I forhold til økonomiplanlegging så har flere informanter påpekt at kommuner som slår seg sammen bør ha mest mulig felles økonomiplan/budsjett og økonomisystem allerede det siste året før sammenslutningen. Dette vil gi et langt bedre grunnlag for gjennomføring av nødvendige omstillingstiltak ved igangsetting av den nye kommunen. Ingen av våre casekommuner har så langt gjort dette, men vi tror et slikt tiltak ville kunne bidratt til en mer smidig innkjøring av og mindre skyving av økonomiske problemer til den nye kommunen.

¹³ Agenda (2006), kap 7.5.

4.6.6 Effektivitet, demokratisk deltakelse og fellesskapsdannelse?

- *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*

I Telemarksforskning-Bø sin analyse av fusjonsprosessen mellom Våle og Ramnes til Re kommune i 2000-01 ble det pekt på ulike styringsidealer som kan være viktige for slike sammenslutningsprosesser (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 interessemotsetninger 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 i forhold til den nye kommunen.

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.

Både prosessene i Bodø/Skjerstad og Aure/Tustna har gått raskt og effektivt unna, og i sistnevnte synes aspektene knyttet til demokratisk deltakelse og fellesskapsdannelse å ha måttet nedprioriteres noe av den grunn. I de to andre casene har man hatt bedre tid i gjennomføringen. I praksis vil mange tiltak for å oppnå slike hensyn også kunne gjøres etter at selve fusjonen er kommet på plass. Som beskrevet foran er det derfor andre hensyn enn disse som i praksis vil bestemme gjennomføringsperiodens varighet.

4.7 Informasjon og dialog med innbyggere og ansatte

- *Informasjonsbehovet i en sammenslutningsprosess er stort. Formidling, dialog og informasjonshåndtering underveis har til dels vært undervurdert.*
- *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 i prosessen, 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 egne markeringer av begivenheten for sine innbyggere.*

I forbindelse med sammenslutningsprosessene har det blitt benyttet ulike informasjonstiltak. 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.

Når det gjelder innbyggerne, har det også blitt arrangert folkemøter hvor innbyggerne har fått anledning til å stille spørsmål og komme med ønsker i forhold til den nye kommunen. I Ølen/Vindafjord ble det f.eks. arrangert to runder med folkemøter i alle bygder forbindelse med sammenslutningsprosessen. 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. Det var imidlertid få deltakere på møtene. Oppslutningen var størst i bygder hvor man fryktet at tjenestetilbudet kunne bli redusert, f.eks. ved at skole ble nedlagt. I Kristiansund/Frei ble det tidlig i prosessen holdt et stort folkemøte for å trekke innbyggerne med i arbeidet med å utarbeide en visjon for den nye kommunen. Dette møtet ble ledet av Ingebrigt Steen Jensen og hadde stort framme.

Når det gjelder innbyggerne, er for øvrig behovet for informasjon og dialog spesielt stort forut for folkeavstemmingen. Så lenge man overlater til innbyggerne å avgjøre spørsmålet om sammenslutning, krever dette også at innbyggerne får anledning til å stille spørsmål og at de får tilgang til den informasjonen de har behov for som grunnlag for å ta en beslutning. I enkelte områder var det lite debatt og engasjement før sammenslutningen, og en spørreundersøkelse i forkant av folkeavstemmingen i Ølen/Vindafjord viste at det var stor usikkerhet i forhold til hva folk skulle stemme. Det viktigste argumentet for å stemme nei ved en folkeavstemming er gjerne at man ikke vet hva en sammenslutning vil innebære – man vet hva man har, men ikke hva man får. For å kunne ta et valg kreves god innsikt i argumenter både for og i mot en sammenslutning. For styrke innbyggernes beslutningsgrunnlag kreves det at man legger til rette for en innbyggerdialog som innebærer at innbyggerne aktivt engasjeres og trekkes med i prosessen, og ikke bare er passive mottakere av informasjon.

Evalueringen viser videre at det er særlig stort behov for informasjon blant de ansatte underveis i sammenslutningsprosessen. Dette er naturlig siden det er de ansatte som i størst grad vil bli berørt av en sammenslutning. Mangel på informasjon kan lett skape usikkerhet og frustrasjoner blant de ansatte. Både i Ølen/Vindafjord og i Aure/Tustna har det vært

tilbakemeldinger på at informasjon i var mangelfull i starten av prosjektet. I Aure/Tustna gikk det lang tid før man fikk en internettside og et system for informasjonshåndtering på plass. Samtidig blir det også blant ansatte pekt på at det ikke bare er nok å motta informasjon. Det er også behov for faste møteplasser, både horisontalt og vertikalt i organisasjonen, hvor informasjon og konsekvenser av ulike vegvalg kan diskuteres.

Følgeevalueringen viser at et godt informasjonsarbeid er krevende, og at behovet for formidling, dialog og informasjonshåndtering til dels har vært undervurdert i sammenslutningsprosessene. Dette har bl.a. sammenheng med at hovedansvaret for informasjonsvirkosomheten har ligget til de ansatte i prosjektet, som også har vært tungt belastet med mange andre presserende oppgaver. Svak informasjonshåndtering kan gå ut over hele sammenslutningsprosessen. Det er derfor viktig å ha et godt opplegg for håndtere og tilgjengeliggjøre informasjon fra dag 1, og at det settes av tilstrekkelig med ressurser til dette arbeidet.

DEL II: CASEBESKRIVELSER

5 BODØ-SKJERSTAD

5.1 Hovedinntrykk fra sammenslutningen

1. januar 2005 ble distriktskommunen Skjerstad i Nordland med kun 1000 innbyggere en del av den mer enn 40 ganger større og raskt voksende bykommunen Bodø, 70 km unna. Det var da 100 år siden Fauske brøt ut av Skjerstad og ble egen kommune i 1905. Dette er på ingen måte historien om den typiske kommunesammenslutning. Det skal godt gjøres å finne kandidater for en sammenslutning der de to partene i utgangspunktet er mer ulike enn her.

Etter innledende sonderinger på slutten av 90-tallet gikk prosessen i ekspressfart da den først kom i gang. Hele løpet fra vedtak om utredning til kommunene var sammenslått ble unnagjort på under tre år. Befolkningen i Skjerstad sa ja i folkeavstemning med to stemmers overvekt i mai 2003, mens Bodø nøyde seg med kommunestyrebehandling. KRD under daværende statsråd Erna Solberg stod klar med ekspress saksbehandling og loset saken trygt gjennom statsråd to uker før kommunevalget, hvor en nydannet lokal motstandsliste ble største parti i Skjerstad. Denne fikk imidlertid liten innflytelse på prosessen videre.

Selve gjennomføringen tok altså snaut halvannet år, og gikk i følge Bodøs årsmelding for 2004 "greit". Bodøs rådmann er enda rådmann, det var få problemer med innplassering av en håndfull ledere og administrativt personell, og i all hovedsak er Bodøs politiske og administrative organisering fremdeles som den var før fusjonen. Dette er da heller ikke uventet når befolkningsøkningen som følge av sammenslutningen ikke tilsvarer mer enn 1,5 – 2 års ordinær vekst i Bodø. De mest synlige endringene er at:

- Bodø kommunestyre er utvidet med to representanter fra Skjerstad til 41 medlemmer
- det gamle kommunestyret i Skjerstad har gått inn som nytt lokalutvalg, på linje med ordningen Bodø lenge har hatt for bygdene Kjerringøy og Saltstraumen
- landbrukskontoret for den nye kommunen skal være flyttet til Skjerstad innen 2010

Proessen gikk imidlertid raskt unna og tok hardt på nøkkelpersonell i Skjerstads administrasjon. I praksis opphørte derfor mye av den administrative virksomheten her på veien inn i Bodø. Ordningen med at Skjerstads rådmann også var prosjektleder for sammenslutningen blir i ettertid oppsummert som underdimensjonert og sårbar og derfor ikke å anbefale.

Men materielt sett har Bodø vært raus med sin nye kommunedel. Sammenslutningen har gitt klare gevinster for Skjerstad, som rent økonomisk var nede for telling da sonderingene om sammenslutning startet og neppe ville klart seg lenge på egen hånd. Det bygges ny skole i Misvær, bygda har fått brannstasjon, nye veglys og ny asfalt på vegene. Kommunehuset i det gamle kommunesenteret Misvær er blitt servicesenter, skolene har fått bedre budsjetter, skolestrukturen er ikke lenger truet og bygdene har fått bredbåndsforbindelse gjennom infrastrukturmidler fra KRD. Gjennom et eget utviklingsprogram er det også satt inn ressurser og kompetanse på nærings- og bygdeutvikling i Skjerstad, og flere nyetableringer er på gang. Prosessen synes også å ha gitt økt kunnskap om Skjerstad blant folk i Bodø, noe som på sikt kanskje kan gi Skjerstad en økt rolle som fritidsområde med hyttebygging m v. Om dette vil bidra til å snu folketallsutviklingen i bygdene er imidlertid for tidlig å si.

5.2 Kjennetegn ved de to kommunene



Figur 9 "Nye" Bodø kommune – kart hvor tidligere Skjerstad kommune inngår.

Tabell 4 gir et utvalg bakgrunnsdata for de to kommunene. Som tallene viser var dette to kommuner med svært ulike kjennetegn. Bodø som fylkeshovedstad i Nordland og regionalt senter i Salten hadde 42745 innbyggere i 2004, mot Skjerstads 1030. Av disse var 10 % over 67 år i Bodø, mot Skjerstads 23 %. Den siste tiårsperioden vokste folketallet i Bodø med 11 %, mens Skjerstads befolkning falt med 16 %.

26 % av befolkningen i Bodø hadde høyere utdanning, mot 14 % i Skjerstad, og inntektsnivået var tilsvarende – med snitt på 250.000 kr pr år i Bodø mot 183.000 pr år i Skjerstad. Kommuneøkonomien har ulike grunnlag; Av Bodø kommunes inntekter ble 17 % hentet fra rammeoverføringene, mens i Skjerstad utgjorde rammetilskuddet hele 57 % av inntektene. Lånegjelden i Bodø lå på 48000 kr. pr. innbygger, mot hele 87000 kr. pr. innbygger i Skjerstad. Kun 47 % av bodøværingene stemte ved kommunevalget i 2003, mot 66 % i Skjerstad.

Når det gjelder tall som beskriver interaksjonen mellom de to kommunene, ser vi at 23 % av de sysselsatte i Skjerstad kommune har arbeidsplassen sin i Bodø, mens det er svært få (< 0,5 %) i Bodø som arbeider i Skjerstad. Offentlig sysselsetting var dominerende i Skjerstad, og bakgrunnstall viser at kommunale arbeidsplasser utgjorde over halvparten av all sysselsetting der. Avisa Nordland har som vi ser svært høy dekningsgrad i hele området.

Tabell 4 Nøkkeldata for Bodø og Skjerstad. Kilde: SSB, PANDA m.fl.

Tema:	Indikator:	Bodø	Skjerstad	År
Befolkning:	Innbyggere	42 745	1 030	2004
	Endring siste 10 år	11 %	-16 %	94-04
	Andel av bef over 67 år	10 %	23 %	2004
	Andel innvandrere	3,3 %	1,6 %	2003
Geografi:	Areal (km ²)	920	465	2004
	Avstand til nytt k-senter	-	ca 70 km	2004
	Andel bosatte i tettsteder	91 %	24 %	2004
Sysselsetting:	Sysselsatte i % av bef.	74 %	67 %	2002
	Arbeidsledighet	3,0 %	4,4 %	2002
	Andel offentlig sysselsetting	39 %	56 %	2001
	Andel med arb.pl. i egen kommune	99 %	72 %	2003
	Andel med arb.pl. i den andre kom.	0 %	23 %	2003
	Andel med høyere utdanning	26 %	14	2003
	Inntektsnivå bto	250 000	183 000	2001
	Årsverk utført i kommunen	2433	101	2003
Kommuneøkonomi:	Frie inntekter pr innb	21 300	46 000	2002
	Andel av innt som rammeoverf.	17 %	57 %	2002
	Lånegjeld pr innb	48 000	87 000	2002
Lokalmedia	Avisa Nordland - dekningsgrad	74 %	75 %	2003
Politisk	Valgdeltakelse k-valg	47 %	66 %	2003
	Antall k-styrerepr.	39	13	2003
	Innb pr k-styrerepr.	1 096	79	2004
	Medl Fellesnemda	11	5	

5.3 Inntrykk og funn fra de innledende undersøkelsene

Sammenslutningsprosessen Bodø/Skjerstad har fulgt framdrift som vist i tabellen nedenfor. Som vi ser var hele prosessen fra vedtak om utredning til formelt fullført sammenslutning unnagjort på under tre år.

Tabell 5 Viktige milepæler i sammenslutningsprosessen Bodø-Skjerstad 2002 - 05.

<u>Bodø - Skjerstad</u>	<u>Tidspunkt</u>
Vedtak om utredning	Feb 2002
Utredning ferdig	jan 2003
Lokal folkeavstemning Skjerstad	Mai 2003
Kommunestyrevedtak om sammenslutning	Juli 2003
Første felles kommunestyremøte	Juli 2003
Kgl res om sammenslutning	August 2003
Sammenslutning gjennomført	1.1.2005

5.3.1 Forhistorien

Det første formelle initiativet til sammenslutningen kom fra Skjerstad kommune i 1999. Svekket kommuneøkonomi over år oppgis som utløsende årsak til at sammenslutning med nabokommunen Bodø var eneste langsiktige, bærekraftige løsning for Skjerstad.

Et tidlig initiativ til denne sammenslutningen kom da daværende rådmann i Skjerstad i juni 1999 foreslo å avholde rådgivende folkeavstemning knyttet til lokalvalget samme høst om man skulle søke midler til utredning av "fordeler og ulemper med å slå Skjerstad sammen med en annen kommune". Utgangspunktet for dette forslaget ble i saken oppgitt å være de økonomiske rammebetingelsene for småkommuner generelt og økonomiske beregninger for Skjerstad spesielt. Rådmannen mente situasjonen var vanskelig, og brukte sågar et sitat av Mao Tse tung i sin beskrivelse:

"Når det blåser en forandringens vind, kan man enten bygge leskur eller vindmøller".

Kommunestyret gikk imidlertid inn for å søke slike midler uten folkeavstemning (vedtak 1.7.99). Kommunesammenslåing skulle da vurderes opp mot de fordeler og ulemper interkommunalt samarbeid kunne gi kommunen. KRD av slo imidlertid støtte til en utredning som ikke var konkret rettet i forhold til en bestemt kommune. I en seinere sak i februar 2001 ble vedtaket følgelig presisert til at man skulle ha en utredning om "fordeler og ulemper med sammenslåing med Bodø kommune".

Initiativet til sammenslutningen kom altså entydig fra Skjerstads side. Grunnlagsrapporten har således kun Skjerstad kommune som formell oppdragsgiver. Ordførerne og rådmennene fra både Skjerstad og Bodø kommuner utgjorde allikevel referansegruppe for utredningen.

Et viktig bakteppe for dette initiativet var blant annet en svært negativ folketallsutvikling i kommunen over mange tiår. Antallet innbyggere var halvert i perioden 1950 til 2004, fra over 2000 til kun 1030 innbyggere pr 1.1.04.¹⁴ Bare siden 1994 er folketallet redusert med nærmere 200, eller over 16 %. Befolkningsnedgangen på 90-tallet skyldes særlig vedvarende fødselsunderskudd, kombinert med flyttetap de fleste årene. Fra 1990 har det kun blitt født rundt 10 barn i kommunen årlig, mens antallet døde er dobbelt så høyt. Ser man bort fra folketallstilvekst som følge av grensejusteringer/sammenslutninger med Bodin (hhv 1959 og 1968) og Sørfold (1982), har folketallet i Bodø til sammenlikning doblet seg i samme periode. Økning på mer enn 20 000 innbyggere tilsvarer 20 ganger Skjerstads befolkning.

Utgangspunktet var med andre ord en kommune på ca. 1000 innbyggere som tok kontakt med sin i folketall mer enn 40 ganger større nabo. Og hva var så Bodøs holdning til en slik sammenslutning? Politisk og administrativt var holdningen så godt som entydig i Bodø: Skjerstad er velkommen til å gå sammen med oss hvis de selv ønsker det. Denne holdningen var rådende gjennom hele prosessen.¹⁵

5.3.2 Viktige målsettinger med sammenslutningen

Med vanskelig kommuneøkonomi som bakteppe har den politiske hovedmålsettingen med sammenslutningen vært å *sikre det kommunale tjenestetilbudet for befolkningen i Skjerstad*. Men målsettinger om å få til en mer aktiv bygdeutvikling enn Skjerstad kunne klare på egen hånd har også vært tungt framme i debatten. Med "bygdeutvikling" menes her særlig næringsutvikling, men også planlegging og andre former for tilrettelegging av utviklingen i bygdene som Skjerstad verken hadde kapasitet eller kompetanse på selv.

5.3.3 Hva sa utredningen?

Utredningen "Fra naboskap til ekteskap? Sammenslåing av Skjerstad og Bodø kommuner" (NF-rapport nr.4/2003), som kom i januar 2003, hadde følgende hovedelementer:

¹⁴ I og med at kommunen pr. 1.1.05 har opphørt å eksistere som administrativ enhet, publiseres ikke lenger folketall for Skjerstad kommune som sådan. Beregnet folketallsutvikling i Skjerstad i 2004 var i følge SSB minus 40 innbyggere. Dette tilsier at sammenslutningen ble gjennomført omtrent samtidig med at folketallet i området falt til under 1000.

¹⁵ Med unntak av RVs motstand i kommunestyret, se nedenfor. Slik vi forstår det var imidlertid denne motstanden prinsipielt politisk begrunnet og ikke et uttrykk for motstand mot å få Skjerstad inn i Bodø som sådan.

- Demografisk og økonomisk analyse
- Brukerundersøkelse blant innbyggerne i Skjerstad kommune
- Utredning av alternative organisasjonsmodeller

Demografisk og økonomisk analyse

I forhold til kommuneøkonomi ble to alternativer utredet, med utgangspunkt i følgende demografiske forutsetninger:

- Folketallet pr.010102 forblir uendret. Dette alternativet viser at det de første ti årene er lite å tjene, mens det etter ti år anslås et tap på 9 mill.kr. pr. år etter dagens regler.
- SSBs middelalternativ for framskrevet befolkningsutvikling for området, som gir en viss folketallsnedgang. Dette gir omtrent samme økonomiske resultat som ved uendret folketall.¹⁶

Utredningen konkluderte med at det var overraskende lite å hente ved en sammenslutning mellom Bodø og Skjerstad i form av økte inntekter. Det framheves imidlertid at Skjerstad vil få tilgang til en sterkere ”slagkraft” og større økonomisk forutsigbarhet i en stor kommune.

Motstand mot sammenslutning

Undersøkelsen blant innbyggerne i Skjerstad gjennomført i forbindelse med utredningen viste at det var betydelig motstand mot sammenslutning – 52 % var imot på generelt grunnlag, og 62 % var spesielt imot sammenslutning med Bodø kommune. Bekymringer knyttet til kommunens framtid (eks. kommunens økonomi og sysselsetting) varierte med oppfatninger om sammenslutning, de som var imot var langt mindre bekymret enn de som var for. Mange var opptatt av å delta i og påvirke lokalsamfunnets videre utvikling, og de fryktet at sammenslutning ville skape større avstand til beslutningsprosessene.

Alternative organisasjonsmodeller

Organisasjonsmodellene som ble utredet er omtalt som ”den distriktsorganiserte storkommunen” og ”den politisk desentraliserte storkommunen”. I den distriktsorganiserte storkommunen beholdes hovedtrekkene i det tidligere tjenestetilbudet, mens politisk og administrativ ledelse opphører i den minste og sentraliseres til ett sted (den største kommunen).

I den politisk desentraliserte storkommunen beholdes de fleste politiske og administrative funksjoner, med kommunedelsutvalg og kommunedelsadministrasjon de ulike distriktene i tillegg til felles kommunestyre. Utredningen påpeker at å velge en modell i retning av en politisk desentralisert storkommune, vil kreve en betydelig omstrukturering av det politiske nivået slik det framstår i Bodø.

5.3.4 Folkeavstemningen i Skjerstad

Rådgivende lokal folkeavstemning ble gjennomført blant innbyggerne i Skjerstad kommune i mai 2003. 79 % av de stemmeberettigede deltok, og resultatet ble JA med 2 stemmers overvekt. Det ble ikke gjennomført noen slik folkeavstemning i Bodø, ut fra antakelsen om at Bodøs innbyggere ikke ville være opptatt av dette spørsmålet. Støtte for sammenslutningen i det politiske miljøet ble vurdert som tilstrekkelig. Dette kom til uttrykk gjennom vedtak i bystyret den 3. juli 2003. 39 repr. stemte for sammenslutning – 2 stemte mot (RV).

¹⁶ Faktisk befolkningsnedgang i Skjerstad siden 2002 har vært betydelig sterkere enn hva dette alternativet bygde på.

5.3.5 Hva hadde særlig betydning for resultatet?

Proessen ble startet opp og ble avsluttet med folkeavstemning i samme valgperiode

Proessen startet opp i det politiske miljøet raskt etter valget i 1999, med det for øye å gjennomføre debattene og folkeavstemningen i løpet av samme periode. Folkeavstemningen ble gjennomført kun få måneder før neste kommunevalg i 2003.

Skjerstad kommunes ledelse og kommunestyret anbefalte sammenslutning

Både politisk og administrativ ledelse i Skjerstad var klare i sine anbefalinger til innbyggerne. De viste til den økonomiske utviklingen som var svært negativ for kommunen, og argumenterte for at de ikke ville klare utfordringene videre som egen kommune. Dette ble også uttrykt i et enstemmig kommunestyrevedtak før folkeavstemningen, se ramme.

Utredningen fra Nordlandsforskning ble benyttet i svært liten grad i dialogen med innbyggerne. Som en av informantene sa: *"Ingen bryr seg om tekniske beregninger om noe som kan skje ti år fram i tid!"*

Også Avisa Nordland og Fylkesmannen i Nordland framhever et tydelig og dyktig lederskap i Skjerstad, herunder spesielt ordførerens rolle, som avgjørende for at denne sammenslutningen fikk støtte fra et (knappt) flertall av kommunens innbyggere.

"

Den 11.4.03 behandlet kommunestyret som sak 19/03 "Folkeavstemning om framtidig tilknytning til Bodø".

Det enstemmige vedtaket ble som følger:

"Det avholdes rådgivende folkeavstemning for å søke befolkningens mening om Skjerstad kommune skal være egen kommune eller slås sammen med Bodø kommune.

Skjerstad kommunestyre oppfordrer innbyggerne om å gi sin tilslutning til sammenslåing

Skjerstad kommunestyre fastsetter folkeavstemningsdagen til mandag den 26. mai 2003. Forhåndsstemning skal foregå på kommunehuset lørdag den 24. mai 2003.

Det avvikles folkemøter i Breivik 28. april, Kvikstad 29. april og Vestvatn 30. april 2003, hvor bare representanter for Skjerstad kommune deltar.

Det avvikles folkemøter i Misvær 5. mai og på Skjerstad 6. mai 2003, hvor representanter fra Bodø kommune og fylkesmannen deltar sammen med KPMG.

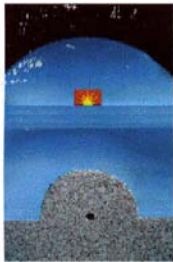
Det utarbeides pressemelding samt informasjonsbrosjyre".

Folkeavstemningen foregikk mandag den 26.6.03. Som det tør være kjent for de fleste ble resultatet at:

325 stemte Ja til sammenslåing med Bodø
323 stemte Nei til sammenslåing med Bodø

"

Klipp fra møteprotokollen - kommunestyremøtet i Skjerstad 11.april 2003 (vår utheving).



VANSKELIG ALENE – STERKERE SAMMEN

Hva kan en kommunesammenslåing mellom Skjerstad og Bodø bety for framtida i Skjerstad samfunnet? Ca 600 av innbyggerne i Skjerstad har bidratt til å belyse dette spørsmålet gjennom engasjert debatt på de 5 folkemøtene som nylig er gjennomført.

Stort oppmøte på folkemøtene

Skjerstad har mange og gode kvaliteter, men disse kvalitetene gir ikke inntekter nok til å drive en kommune. Nedgang i folketallet, sviktende inntekter og økte oppgaver er bakgrunnen for at Skjerstad kommunestyre besluttet å utrede mulighetene ved en kommunesammenslåing med Bodø. Konklusjonene fra utredningene er blitt presentert på 5 folkemøter i Skjerstad kommune de siste par ukene, hvor til sammen ca 600 av kommunens innbyggere har møtt opp. Det store oppmøtet har bidratt til viktig diskusjon og at nødvendig informasjon er blitt tilgjengelig for flest mulig i forkant av folkeavstemmingen.

På folkemøtene kom det også frem hvilke ulemper innbyggerne må forvente ved en kommunesammenslåing, samt spørsmål som man ønsket særskilt svar på. Med dette informasjonsbrevet vil vi oppsummere noen av de påpekningene og svarene som er gitt underveis i møtene.

Fordeler og ulemper

Det er ikke tvil om at en kommunesammenslåing med Bodø byr på en rekke stor-driftsfordeler, som bl.a. gjør at det lokale tjenestetilbudet kan opprettholdes i Skjerstad.

Dette innebærer at den fysiske avstanden mellom kommuneledelsen og innbyggerne i Skjerstad-samfunnet blir lengre. Ordfører og rådmann blir ikke tilgjengelig på samme måte som før. Vi innlemmes også i et vesentlig større innbyggertall, og derfor er det rimelig å forvente at behandlingen av enkelte saker kan ta noe mer tid enn vi har vært vant til.

Det må også forventes at satser og avgifter kan øke på noen områder. Kulturskole, SFO, og barnehage i Bodø har en litt annen inndeling av satsene, men de ligger imidlertid på noenlunde samme nivå som våre satser.

Skjerstads historie

Identitet og lokal historie er tema som opptar mange. Som del av en ny storkommune må Skjerstads historie ivaretas på andre måter enn gjennom et eget kommunevåpen. Historien skal bl.a. bidra til at vi kjenner vår bakgrunn og forstår de samfunnsendringene som skjer. Dette blir en særlig viktig oppgave for våre opplæringsinstitusjoner. I det daglige er det kanskje likevel tilhørigheten til det lokale stedet og bygda man bor i som står sterkest i folks bevissthet, og i en ny storkommune vil vi fortsatt være Breivikværing, Misværing, Vestvatninger m.v.

Skolesammenslutninger i Bodø

Flere har stilt spørsmål ved at det slås sammen skoler i Bodø kommune. Kommunaldirektøren opplyser at dette omfatter skoler som praktisk talt ligger vegg i vegg. Kommunen har for øvrig ikke planer om alvorlige endringer i politikken overfor utkantskolene.

Nybygg Misvær skole

Både Fylkesmannen i Nordland og Bodø kommune har signalisert at dersom det blir kommunesammenslåing, kan detaljplanlegging og anbud innhentes for byggestart våren 2004 i tråd med Skjerstad kommunestyres vedtak. Blir det ikke sammenslåing må kommunestyret vurdere å legge prosjektet på is.

Elevinntaket i videregående skole

Hvis Skjerstad blir en del av Bodø kommune skal elevene søke videregående skoler i Bodø. Det kan gjøres unntak fra denne ordningen slik det er gjort flere steder i fylkeskommunen. Vedtak om slike unntak gjøres av Fylkesrådet.

Legevakt

Utgangspunktet er dagens legevaktordning i Skjerstad. Det skal drøftes særskilt hvordan denne vaktordningen kan integreres med det som er i Bodø kommune. Denne drøftingen vil gis særlig prioritet i tilpasningsåret.

Avgifter

Avgiftsnivået for vann og kloakk for eienommer som er knyttet til offentlig ledningsnett er for samme grunnlag litt høyere i Bodø. Derimot har Bodø lavere nivå på minste volum. Verken Skjerstad eller Bodø har delt kommunene inn i avgiftsområder, men har like avgifter i hele kommunen.

For feiing ligger nivået lavere i Bodø, mens renovasjonsavgiften er omtrent lik. Slamavgiften ligger rundt 50 % høyere i Bodø.

Gebyrer for plan-, bygge-, delings- og oppmåling ligger noe høyere i Bodø. Tilknytningsavgifter til offentlig ledningsnett for vann er noe høyere i Bodø, men er derimot lavere for kloakk

Pleie og omsorg

Det som i dag er hjemmebaserte tjenester og sykehjemsdrift i Skjerstad vil bli en sone (et virksomhetsområde) i storkommunens organisering. Sonen vil ha lokalt budsjett- og personalansvar, og nærheten til tjenestene vil bli som tidligere. Det er små forskjeller på egenandeler i hjemmebaserte tjenester i Bodø og Skjerstad.

Kraftlaget

Skjerstad kraftlag A/L er et selvstendig rettsobjekt som ikke omfattes av en kommunesammenslåing. Kommunen har søkt rådgivning hos advokatfirmaet Hjort for hvordan kommunens verdier best kan forvaltes ved en kommunesammenslåing.

Forholdet til de ansatte

En kommunesammenslåing er virksomhetsoverdragelse, og dermed blir de ansatte overtatt av den nye kommunen. Ingen blir oppsagt ved en slik sammenslåing. Bodø har i dag rundt 2300 ansatte, og det skjer en løpende rullering med behov for personell. Dersom det ikke blir sammenslåing, vil Skjerstad måtte iverksette oppsigelser slik som varslet.

Spørsmål om garantier

Flere har reist spørsmål om garantier for at tilbudene vil opprettholdes fra Bodøs side i tiden etter en kommunesammenslåing. Selv om ingen kan gi garantier for fremtiden, understreker Fylkesmannen i Nordland at embetet vil føre tilsyn med at lovpålagte oppgaver og rettigheter blir gitt til befolkningen.

Hva skjer videre?

Et enstemmig kommunestyre oppfordrer innbyggerne om å gi sin tilslutning til kommunesammenslåing ved folkeavstemming. Etter at folket har sagt sitt vil kommunestyret fatte endelig vedtak. Dersom resultatet blir positivt innkaller fylkesmannen til felles kommunestyremøte for Skjerstad og Bodø, der det bl.a. skal opprettes ei fellesnemnd. Fellesnemnda skal lede arbeidet for tilpasning av felles løsninger det første driftsåret. Det tas sikte på full sammenslåing fra 1.januar 2005. Lokaldemokratiet vil bli ivaretatt ved at kommunestyret fungerer som lokalutvalg inntil nytt kommunevalg.

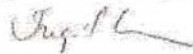
Folkeavstemming

Valgdagen for den rådgivende folkeavstemmingen er fastsatt til mandag 26.mai i de vanlige valglokalene fra kl 14:00-20:00. Forhåndsstemmer mottas på kommunehuset i hele uke 21 – altså f.o.m. mandag 19.mai t.o.m. fredag 23.mai i tidsrommet kl 09:00-16:00, samt lørdag 24.mai kl 10:00-14:00. Dersom noen har problemer med å få avgitt stemme i denne perioden, ber vi dere kontakte kommunehuset og vi vil være behjelpelig med å finne en annen løsning.

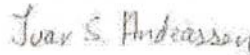
Vel møtt til valg!
Kommunestyret i Skjerstad v.



Sven - Åke Hagen
Senterpartiet/ Ordfører



Ingrid Lien
Senterpartiet



Ivar Andreassen
Arbeiderpartiet



Liv Nome Sivertsen
Kristelig Folkeparti



Sissel Jakobsen
Sosialistisk Venstreparti

Figur 10 Innbyggerinformasjon: Denne informasjonen underskrevet av representanter for samtlige lokale politiske partier i Skjerstad ble sendt alle husstandene i kommunen som oppsummering av folkemøtene, i forkant av folkeavstemningen.

Folkemøter ble gjennomført og budskapet ble framført

Skjerstad kommune arrangerte folkemøter der anbefalingene ble framført – til sammen 6 møter i de ulike grendene. I møtene fikk innbyggerne anledning til å stille spørsmål og komme fram med sine argumenter og motargumenter. Det ble også laget skriftlig informasjon i form av to løpesedler. Den ene ble sendt i posten til alle husstander før folkemøtene, og den andre – med et litt annet innhold – ble sendt like etter møtene (se faksimilie neste sider). På begge løpesedlene ble det lagt vekt på hva gevinsten ved sammenslutning ville bli, eksempelvis ny skole og fortsatt servicekontor for alle kommunale tjenester i Misvær.

Økonomisk gevinst ved å svare ja

Dersom de to kommunene ble slått sammen, ville statlige bevilgninger dekke opp underskudd i Skjerstad kommunes budsjett for 2004. Uten sammenslutningsvedtak ville kommunen ha måttet redusere med anslagsvis 4-5 mill.kr. på det ordinære driftsbudsjettet. I en kommune med kun 100 årsverk er dette svært mye. I mars 2003 var det faktisk sendt ut oppsigelser til flere ansatte på kommunehuset i Skjerstad, men disse ble så trukket tilbake igjen under henvisning til at det ville være behov for dem i Bodø kommunes organisasjon.

Skjerstad kommune hadde dessuten satt opp en liste over uløste oppgaver – så som ny skole i Misvær, veglys, ny brannstasjon osv. Bodø kommune ga positive signaler for å imøtekomme slike behov tidlig i prosessen, noe som også ble fulgt opp i form av vedtak – eks. ny skole i Misvær til 30 mill kroner.

Rask formell oppfølging av folkeavstemningen

Sammenslutningsprosessen fortsatte i høyt tempo også etter folkeavstemningen i mai. Den 3. juli fattet kommunestyret i Skjerstad det formelle vedtaket om sammenslutning med Bodø, og allerede i august fattet Regjeringen det formelle vedtaket i en Kgl resolusjon om sammenslutning. I lys av at motstanderne mobiliserte videre mot det kommende kommunevalget, se nedenfor, var det høye tempoet neppe tilfeldig. At den formelle vedtaksprosessen var fullført før kommunevalget *kan* effektivt ha forhindre et mulig forsøk på omkamp.

Bygdeliste ble opprettet og mobiliserte motstanden

Før kommunevalget i september 2003 ble det dannet en lokal liste mot sammenslutningen. Lista fikk 30 % av stemmene og ble dermed største parti. Valgdeltakelsen sank fra 75 - 80 % ved tidligere valg til 66 %. Ap og Sp fikk halvert sin oppslutning mens SVs ble doblet. Ordfører Sven-Åke Hagen fra Sp, som hadde frontet sammenslutningen politisk så langt, gikk av.

Tabell 6 Representasjon etter kommunevalgene 1999 og 2003, Skjerstad (kilde: SSB).

Parti	1999	2003
Det norske Arbeiderparti	6	2
Fremskrittspartiet	0	0
Høyre	0	0
Kristelig Folkeparti	2	1
Senterpartiet	7	3
Sosialistisk Venstreparti	2	3
Venstre	0	0
Lokale lister	0	4
Sum	17	13

4 av 13 representanter i Skjerstads siste valgte kommunestyre kom dermed fra bygdelista. Som reaksjon inngikk de etablerte partiene et samarbeid og ”skviset” bygdelista fra maktposisjoner i det nye kommunestyret. SV fikk ordføreren, og stilte seg dermed i spissen for gjennomføring av kommunesammenslutningen. Kommunestyret hadde funksjonstid ut 2004.

Men kommunevalget ga også andre klare signaler fra innbyggerne: Redusert interesse for å delta i valget (”vi er jo ikke egen kommune mer enn et drøyt år til”) – samtidig som valget synliggjorde motstanden fra beslutningsprosessen som fortsatt hadde god oppslutning blant innbyggerne. Forsatt hadde imidlertid de etablerte partiene flertall i kommunestyret.

5.3.6 Bred og lite omstridt dekning i lokale media

Avisa Nordland har høy dekning i begge kommunene ¹⁷. Avisen mener selv de ga sammenlutningsprosessen fyldig dekning, og at Skjerstad på denne måten fikk en langt bredere dekning i avisen enn tidligere. Sett fra avisens side var denne første kommunesammenslutningsprosessen i området siden 1972 en meget spesiell sak som man mente var av interesse langt utover det rent lokale, og derfor forsvarte en slik bred dekning. Avisen har også selv satt lokaldemokrati på dagsorden, bl a gjennom en artikkelserie der man gjennom terningkast ”ga karakter” til kvaliteten på kommunestyredebuttene innen sitt dekningsområde. Små kommuner som Skjerstad kom dårlig ut i denne rangeringen – ikke fordi buttene ”ikke var koselige nok” i og for seg, men fordi sakslisten og buttene i så stor grad manglet reelt innhold. Litt spissformulert kan dette uttrykkes som at ”bygdeslarv, nabokrangler og 20 % stillinger” etter avisas mening har lite med politisk utvikling av et lokalsamfunn å gjøre. ¹⁸

Avisen sier allikevel den ikke har hatt noen egen agenda i sin redaksjonelle dekning av saken, og at JA-sida heller ikke så avisen som noe redskap i prosessen. Dette inntrykket bekreftes også av andre aktører vi har snakket med. Noen offentlig debatt om avisens linje i saken er ikke registrert. Avisen tok formelt stilling for sammenslutningen på lederplass.

I følge avisen fikk man relativt få leserbrev om saken, og opplevde selv at den måtte arbeide aktivt med å ”lete opp” motstandere av den planlagte sammenslutningen. Disse var verken synlige i media eller på folkemøter, og kom først på banen like før selve avstemningen. Da mobiliserte de imidlertid med såpass styrke at de altså nesten forhindret det JA som ”alle” på forhånd syntes sikre på.

5.4 Gjennomføring av sammenslutningsprosessen

Da prosessen først kom i gang gikk den svært fort, kfr tabellen foran. Nordlandsforskning avga sin rapport i januar 2003, folkemøter ble arrangert og folkeavstemning ble avholdt i mai samme år. Kommunestyrevedtaket i juli og regjeringens vedtak i august avsluttet beslutningsprosessen, som da var unnagjort på bare drøye halvåret.

5.4.1 Den politiske sammenslutningsprosessen

Fellesnemnda

Fellesnemnda ble etablert høsten 2003 med 11 repr fra Bodø og 5 fra Skjerstad. Den minste kommunen fikk 5 medlemmer – ihht minimumsbestemmelsene i inndelingsloven. Uten

¹⁷ Avisa er selv resultat av en sammenslutning, mellom Nordlandsposten og Nordlands Framtid i 2002. www.an.no .

¹⁸ Journalisten fikk for øvrig tildelt en journalistpris for denne artikkelserien.

unntak fra inndelingsloven tilsier Bodøs folketall at de da skulle hatt 210 medlemmer i nemnda (!). Hovedinntrykket fra arbeidet i nemnda var at det var godt samarbeid mellom kommunene, og at de uenighetene som var snarere fulgte partipolitiske enn geografiske skillelinjer. Vi har f eks ikke registrert noen diskusjon om hva som skal være den nye kommunens navn, -senter e l.

Utvidelse av kommunestyret i Bodø

Etter politiske vedtak i 1995 gikk Bodø kommune over til den såkalte komitémodellen. Det innebar bl.a. at bystyrets 39 representanter ble fordelt på tre komitéer à 10 medlemmer: 1). Plan, næring og miljø 2) Helse og sosial, 3) Oppvekst og kultur. Formannskapet har 9 representanter inklusive ordfører og varaordfører.

Fra 01.01.05 – da sammenslutningen formelt var trådt i kraft - ble Bodø bystyre etter godkjenning fra KRD utvidet fra 39 til 41 representanter. Økningen på 2 nye medlemmer skulle komme fra Skjerstad. På denne måten slapp man å avholde ekstraordinært kommunestyrevalg. I hht avtale mellom Skjerstad og Bodø ble disse valgt ut fra to hensyn:

- De skulle avspeile det lokalpolitiske styrkeforholdet i Skjerstads kommunestyre
- De skulle samtidig ikke endre den eksisterende politiske balansen i Bodø bystyre

De to Skjerstad-representantene komme fra hhv Ap og Sp. Skjerstads ordfører etter 2003-valget, Sissel Jakobsen (SV), gikk etter eget ønske ikke inn i Bodø kommunestyre.

Kommunestyret i Skjerstad ble nytt lokalutvalg

Bodø har lenge hatt en ordning med lokalutvalg for sine distriktsområder (for Saltstraumen, Kjerringøy osv.). Det valgte kommunestyret i Skjerstad gikk fra 01.01.05 over til å bli nytt lokalutvalg for dette distriktet. Arbeids- og ansvarsområdene for utvalget skal utvikles etter hvert, med utgangspunkt i en evaluering som gjennomføres av Bodøs eksisterende lokalutvalgsmodell. Mer om dette lenger bak i casebeskrivelsen.

5.4.2 Økonomisk støtte fra KRD

Økonomisk støtte fra KRD i forbindelse med sammenslutningen

I forbindelse med sammenslutningsprosessen har KRD innvilget følgende støtte:

- Ekstra skjønnsmidler til ordfører på heltid og hovedtillitsvalgt samt tilskudd for å unngå nedbygging av tjenestetilbudet i Skjerstad i 2003-4	kr. 3 655 000,-
- Ekstra skjønnsmidler til delvis dekking av engangskostnader	kr. 3 670 000,-
- Ekstra skjønnsmidler til utbygging av bredbånd Bodø-Skjerstad	kr. 5 000 000,-
- Økt bevilgning bredbånd pga høyere kostnader (gitt des. 2005)	kr. 3.000.000,-
- Engangskostnader til sammenslåing av de kirkelige fellelrådene (”)	kr. 300.000,-
- Ekstra skjønnsmidler til etablering av eget servicekontor i Misvær	kr. 1 500 000,-
Totalt	kr. 17 125 000,-

I brev fra Bodø kommune til KRD av 15.10.2003 ble det søkt om i alt 20 mill kr til gjennomføring av sammenslutningen. Dette fordelte seg på 8,4 mill kr i engangskostnader, 8 mill til bredbåndutbygging samt 3,6 mill til andre kostnader. Konkret gjaldt dette ordfører på heltid og opprettholdelse av tjenestetilbudet i Skjerstad det siste året fram til sammenslutningstidspunktet.

KRD's svar på søknadene ble gitt i form av to brev datert 5.12.2003 og 8.1.2004, og er gjengitt i rammen over. Sammenslutningen Bodø/Skjerstad fikk med dette god uttelling på sin søknad.

Vårt hovedinntrykk er også at midlene i stor grad har gitt rom for til det de var ment å skulle dekke, og at man i Bodø er godt fornøyd med dette. I brev om økt støtte til bredbånd henviser kommunen allikevel til at bl a etablering av servicetorget i Misvær og fornying av datatekniske løsninger har medført kostnader utover det bevilgede. Regnskap for de faktiske kostnadene ved gjennomføring av sammenslutningen vil etter det vi erfarer komme i Bodø kommunes årsmelding for 2005.

5.4.3 Den administrative sammenslutningsprosessen

Som beskrevet over ble ekstra statlige midler innvilget for både å kunne opprettholde Skjerstad kommunes driftsnivå i 2004, samt at ekstraavgifter i forbindelse med sammenslutningen ble dekket.

Den administrative gjennomføringsprosessen ble ledet av en styringsgruppe med rådmenn, kommunaldirektører, etatssjefer og tillitsvalgte samt andre fagpersoner. Denne startet sitt arbeid i januar 2004, altså kun 1 år før sammenslutningen skulle være gjennomført. Det ble nedsatt arbeidsgrupper på en rekke fagområder som fikk i oppgave å planlegge og legge til rette for den administrative sammenslutningen. Dette arbeidet kom i tillegg til at kommunene skulle drives som vanlig. Følgende grupper ble nedsatt:

- Opplæring og kultur
- Helse og sosial
- Teknisk drift og ressurs
- Administrasjon og økonomi
- Servicekontor
- Kommunikasjon/IT

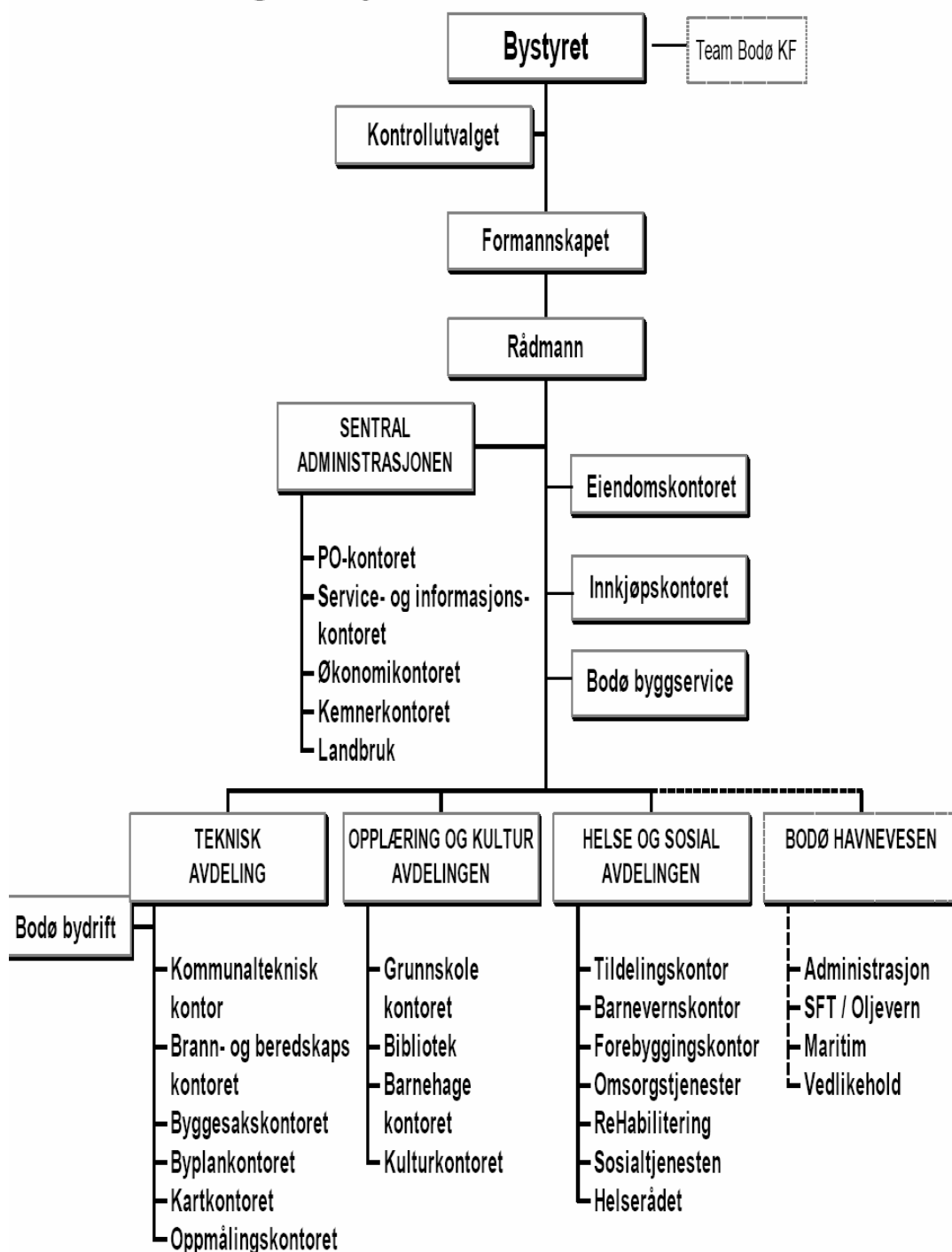
Seinere ble det også nedsatt en arbeidsgruppe for å se på landbruksforvaltningen i den nye kommunen. Spørsmålet om å danne lokalutvalg i Skjerstad ble videre koblet mot en evaluering av eksisterende ordning med lokalutvalg i Bodø kommunes distriktsområder.

Rådmannen i Skjerstad fungerte også som prosjektleder for sammenslutningen. I praksis ble arbeidet ledet i nært samarbeid mellom de to rådmennene i Bodø og Skjerstad.

Tillitsvalgte tatt tidlig med i prosessen

De tillitsvalgte i Skjerstad ble tatt tidlig med i prosessen. Det var et konstruktivt samarbeid mellom administrasjon og de tillitsvalgte gjennom hele prosessen. I følge innbyggerinformasjonen sendt ut før folkeavstemningen (gjengitt foran), var det gitt garanti for at ingen skulle miste jobben som følge av sammenslutningen.

Organisasjonskart Bodø kommune



Figur 11 Organisasjonsplan for Bodø kommune pr 2004 (kilde: Kommunens nettside).

Overbelastning i administrasjonen

Ettersom de administrative ressursene i Skjerstad i utgangspunktet var svært små, ble resultatet overbelastning på nøkkelpersonene. Dette preget prosessen i store deler av 2004. Den administrative kapasiteten i Skjerstad ble svært liten, og Skjerstads rolle i det administrative arbeidet falt i perioder nesten bort. Dette førte til at Bodø styrte og gjennomførte mye av prosessen for å få arbeidet i havn.

Bodøs organisasjonsmodell uendret

Bodø kommunes administrative oppbygging (se Figur 11) ble lagt til grunn, og ble ikke endret som følge av sammenslutningen. Avdelinger eller driftsenheter i Skjerstad kommune ble til "virksomhetsområder" i Bodø kommune med nokså uendret organisering. Bodø kommune er organisert etter bestiller-utfører-prinsipper som nå også gjelder for hele den nye kommunen.

Administrasjonen samles i Bodø – men neppe økt pendling

Ettersom de fleste av kommunens tjenestemråder drives videre som tidligere (sykehjem, skole, helse, teknisk driftsoppfølging osv.), fikk kun to av kommunens ansatte som tidligere arbeidet i Misvær sin arbeidsplass flyttet til Bodø. Dette også fordi det er opprettet et servicekontor i Misvær, der fem av de ansatte i Skjerstads administrasjon fortsatt arbeider. Dette skal være førstelinjetjeneste for innbyggerne i Skjerstad-distriktet, hvor de kan få informasjon og hjelp til hvordan de skal søke eller komme i kontakt med de ulike virksomhetene i kommunen.

Fra to ledere til én?

Når to kommuner slås sammen, vil det ofte føre til en rekke endringer på ledernivå. Man skal over fra å ha to rådmenn, to økonomisjefer osv. til en av hver. Denne prosessen har båret preg av at Bodø kommunes personale utgjør hovedstammen også i den "nye" kommunen, mens man har søkt å innplassere personale som mistet sin funksjon ved sammenslutningen der det har vært naturlig. F. eks. kunne Skjerstad-rådmannen innplasseres i stilling som personalsjef i Bodø kommune. Sammenslutningen medførte kun behov for innplassering av 4-5 slike personer som hadde leder- og administrative stillinger i Bodøs organisasjon. Dette ble løst gjennom samtaler på en pragmatisk måte. Med normal "turn-over" i stillingene i Bodø blir det årlig langt flere ledige stillinger her enn det totale antall ansatte var i Skjerstad kommune; kfr tallene for årsverk i kommunene i Tabell 4. Antallet stillinger ble i utgangspunktet ikke redusert som en følge av sammenslutningen. På sikt vil imidlertid innplasseringen av Skjerstad-ansatte i eksisterende stillinger i Bodø kunne føre til innsparing av noen årsverk.

Sammenslutning av plan- og økonomifunksjoner

Økonomiplan for Bodø 2005-8/budsjett 2005 ble utarbeidet primært av Bodø kommune – med innspill fra Skjerstads administrasjon. Begrenset administrativ kapasitet i Skjerstad siste året før sammenslutningen innebar imidlertid at dette arbeidet primært ble utført av den største kommunen.

5.4.4 Satsing på lokalsamfunnsutvikling i Skjerstad

Næringsutvikling i Skjerstad – Team Bodø

Bodø kommune har fra 2003 organisert sitt næringsarbeid i et eget kommunalt foretak kalt Team Bodø KF. Styret består av 5 personer - tre folkevalgte og to representanter fra Bodøs næringsliv, med ordfører Odd-Tore Fygle som styreleder.¹⁹ Gjennom Team Bodø har Bodø kommune fått utarbeidet "Utviklingsprogram for Skjerstad 2004-7", som er et nærings- og stedsutviklingsprogram for Skjerstad.

¹⁹ Se egen internettside: <http://www.teambodo.no/> der også utviklingsprogram for Skjerstad 2004-7 er utlagt. En av Team Bodøs medarbeidere på prosjektet har for øvrig vært rådmann i Skjerstad kommune på 90-tallet.

Dette programmet ble utarbeidet vinteren 2004 og vedtatt i Fellesnemnda allerede i april samme år. Målsettingen er å styrke næringsgrunnlaget og sysselsettingen, formulert slik:

- Styrke grunnlaget for bosetting og sysselsetting i Skjerstad
- Legge til rette for og skape nye arbeidsplasser. Målet er 30 nye arbeidsplasser i kommunen (10% økning) innen utgangen av 2007.
- Videreutvikle Misvær sentrum

Det er lagt opp til en trinnvis utvikling av en rekke prioriterte tiltak. Blant disse er:

- Etablering av Misvær Ysteri
- Misværmarka idrettspark²⁰
- Utvikling av Misvær sentrum
- Dolomitt-uttak Ljøsenhammeren²¹
- Kulturbasert næringsutvikling

Prosjektlista går som man ser utover ”tradisjonell næringsutvikling”. Gjennom utviklingsprogrammet for Skjerstad er imidlertid Team Bodø gitt en strategisk rolle i utvikling av Skjerstad-samfunnet. Med Team Bodø inne er det dermed satt av minst et årsverk (av teamets totalt ca åtte, altså en betydelig ”overkapasitet” sett i forhold til Skjerstads andel av folketallet i den nye kommunen) med høy kompetanse og erfaring på samfunns- og næringsutvikling i Skjerstad. Flere av prosjektene synes å kunne føre til konkrete resultater i form av nyetableringer og utvidelser ved eksisterende virksomheter, i tråd med målet for programmet. Dette kunne neppe latt seg gjøre om Skjerstad skulle fortsatt som egen kommune.

Team Bodø samarbeider også med leder for NIKITA-kjeden, Inger Ellen Nikolaisen, om ulike typer utviklingstiltak i Skjerstad, se egen tekstboks.

Landbruk

Lokalisering av landbruksfunksjonene har vært et område med spesielt fokus i sammenslutningen. En arbeidsgruppe bestående av fagpersoner fra de to kommunene fikk i oppgave å utrede alternativ organisering og lokalisering av landbruksfunksjonen i den nye kommunen. Dette har ført til mye uenighet både på politisk og administrativt nivå. Den politiske behandlingen førte til slutt til en løsning med delt lokalisering mellom Misvær og Bodø de første årene, som skal gjennomføres med full samling i Misvær på sikt (fra 2010).

Bredbånd

Bredbåndsutbygging til Skjerstad, som skulle gjennomføres med støtte fra KR D, viste seg å bli en noe problematisk sak å få gjennomføre - noe kommunalminister Solberg også ytret seg kritisk til offentlig. Kommunen synes her å ha snublet noe i det kompliserte reglementet for offentlige anskaffelser som er gjennomført de siste årene gjennom EØS-avtalen, noe som har forsinket gjennomføringen gjennom behov for ny anbudsrunde. Prosjektet kom imidlertid omsider på plass høsten 2005.

²⁰ Dette tiltaket er seinere overført til oppfølging internt i kommuneadm.

²¹ SMA Nordland AS som eies av Statsskog SF og Svenska Mineral AB, ønsker å starte utvinning av dolomitt på Ljøsenhammeren. Dolomittforekomsten er av særlig god kvalitet, og er av både regional og nasjonal betydning. Dolomitten er planlagt transportert fra uttaket på Ljøsenhammeren til Rognan for utskipping. Dolomittforekomsten har en driftsperiode på 25 - 30 år og den kan sysselsette ca 20 årsverk i driftsfasen.



«Jeg liker ikke ledere som finner på unnskyldninger.»

Inger Ellen Nicolaisen

SPARKEN!

Mandag 7. februar sparkes nå jobbintervju i gang, da er det Kandidaten på TV-Norge. Niki Nicolaisen skal til slutt ansette konsernet sitt. Kandidaten er tice med Donald Trump i hovedrolle i USA i én sesong, andre sesong.

Første rad: Alexandra Width, Inger Ellen Nicolaisen, Liv Inge Andre rad: Imtias Khattak, Eberg, Hanne Sküllerud, Eirik Nordvik. Tredje rad: Benedic Heiberg, Christian Sønstebe,

Reality-TV som lokal næringsutvikling?

Gründer av frisørkjeden NIKITA, Inger Ellen Nicolaisen, er fra og bor fremdeles i Skjerstad. Hun leder kjeden herfra, og er i ferd med å legge ulike funksjoner til bygda. Bl a er det etablert 1,5 stilling i Misvær til å drive registreringsarbeid for kjeden. Møter og besøk tilknyttet virksomhetens kurs- og opplæringscenter i bygda bidrar til grunnlaget for et lokalt overnattingstilbud, og hun har også overtatt bygdas bensinstasjon. Vinteren 2005 deltok Inger Ellen Nicolaisen i det amerikanskinspirerte reality-TV-programmet "Kandidaten" på TV-Norge. Team-Bodø støttet tiltaket med kr. 50.000,- mot å få rettigheter til bruk av filmopptakene i promoteringsøyemed for Skjerstad (faksimilie: Ukeavisen "Ledelse" nr 5/2005).

5.4.5 Innbyggerdialogen

Sammenslutningen var en viktig sak i Skjerstad, men ikke i Bodø. Befolkningsmedvirkning har derfor vært en lite aktuell problemstilling i Bodø - men desto viktigere i Skjerstad.

Fra 2002 har Skjerstad kommune hatt sin egen "lokalavis", "Skjerstad rundt". Denne har vært utgitt som en gratisavis til alle Skjerstad kommunes husstander - en gang annenhver måned. Avisa har i utgangspunktet vært en informasjonsavis for Skjerstad kommune, men har også fungert som menighetsblad for kirken, annonseavis for næringsliv, lag og foreninger - samt kulturavis for kulturlivet i Skjerstad. Utenbygdsboende med tilknytning til kommunen abonnerer på avisa for å holde seg orientert om det som foregår i kommunen – som et supplement til det daglige nyhetsstoffet i regionavisene. Kommunen har brukt dette organet jevnlig til å informere innbyggerne om utviklingen i kommunesammenslutningen.

Etter at det ble klart at Skjerstad kommune skulle sammenslås med Bodø, foreslo daværende ordfører Sven-Åke Hagen å bruke en gratisutgave av "Skjerstad rundt" til å fortelle Bodøs befolkning om Skjerstad. I desember 2004 kom avisa derfor i en utvidet og litt annerledes utgave, som ble distribuert til alle Bodøs og Skjerstads husstander. Her var det en rekke artikler om Skjerstads historie, om de ulike bygdene og de muligheter Bodøs innbyggere kunne finne i sin nye "bydel".

I tillegg til dette har Bodøs ordfører vært aktiv deltaker i flere møter og kulturbegivenheter i Skjerstad i tida fram mot datoen for kommunesammenslutningen. Det ble imidlertid ikke arrangert egne folkemøter der sammenslutningen var et hovedtema.

I stedet skrev Skjerstads ordfører Sissel Jakobsen brev til alle innbyggerne der hun orienterte om status og planer - totalt tre brev i perioden fra beslutning om sammenslåing var fattet fram til den var en realitet 01.01.05.



De to ordførerne setter kartet for Bodø og Skjerstad sammen (fra "Skjerstad – en ny bydel i Bodø")

5.4.6 Andre forhold: Eiendomsskatt

Bodø hadde eiendomsskatt før sammenslutningen. Skjerstad hadde også eiendomsskatt, men kun på "verker og bruk". Skjerstad har ingen tettsteder hvor det kunne være aktuelt med eiendomsskatt på boliger. Harmonisering av eiendomsskatten har derfor ikke skapt spesielle problemer i sammenslutningsprosessen.

5.5 Hovedkonklusjoner

Enighet om hovedgrepet i sammenslutningen

Det har hersket stor enighet om hovedtrekkene i sammenslutningsprosessen. Vi antar det ulike styrkeforholdet mellom de to kommunene og at prosessen derfor primært ble styrt fra den største kommunen har medvirket til dette. I følge våre informanter fra Skjerstad viste Bodø en raus holdning i hele prosessen.

Utredningen hadde ikke en avgjørende betydning for sammenslutningen

Utredningen "Fra naboskap til ekteskap?" (Nf-rapport 4/2003) har ikke spilt noen stor rolle for resultatet av sammenslutningsprosessen. Skjerstad kommunes ledelse valgte å argumentere med at kommunen ville få styrket sin økonomi totalt sett – selv om dette ikke kunne hente sin støtte i utredningen. Dette var basert på egne vurderinger av hva som kom til å skje med kommunen tatt i betraktning inntektssystemets utvikling for små kommuner. Dessuten la man vekt på Bodø kommunes positive signaler som kom på et tidlig tidspunkt – om å løse de økonomiske utfordringene som Skjerstad selv hadde identifisert.

Enkelte motstandere av sammenslutning mente at innholdet i Nordlandsforsknings utredning ikke ble tatt på alvor. Tilhengerne mente at utredningen ikke var matnyttig nok, og viste til to andre utredningene som ble foretatt (RO-senteret og KPMG), hvor KPMGs gjennomgang av innsparingspotensialet i form av redusert behov for antall stillinger i en sammenslått kommune, ble vurdert som den absolutt mest matnyttige.

Sammenslutningsprosessen skapte stor slitasje i den lille kommunen

Vi har registrert svært stor slitasje i den lille kommunens administrasjon i forbindelse med sammenslutningsprosessen. Denne kom til uttrykk gjennom lengre sykmeldinger blant nøkkelpersonell i periodene med stort arbeidspress – da de både skulle drive kommunen på ordinær måte og gjennomføre utviklingsprosjektene i forbindelse med sammenslutningsprosessen. Tross dette gikk sammenslutningen i store trekk etter planen. Pr januar 2005 ble det allikevel fortsatt meldt om en del forhold som ikke var ordentlig på plass, noe man må regne med ved en slik omlegging.

Bodø kommune styres i hovedsak som før

Politisk og administrative styringsmodeller i Bodø kommune er kun i svært liten grad påvirket gjennom sammenslutningen. Unntak: Landbruksforvaltningen som på sikt skal lokaliseres i sin helhet til Skjerstad, samt ordningen med lokalutvalg. For øvrig ble det registrert lite konfliktsaker i Fellesnemnda.

Pragmatisk tilnærming til innplassering av personell

Det har vært små problemer med praktisk innpassning av virksomheter og personell fra Skjerstad i Bodøs eksisterende administrative strukturer.

Styrket lokal sysselsetting og økt tjenestenivå – beskjeden økonomisk innsparing

Som beskrevet over, ser det gjennomgående ut til at tjenestestandarden i Skjerstad heves til Bodøs nivå, noe som f.eks. medfører styrket bemanning i skole og pleie/omsorg. I tillegg bygges det ny skole i det tidligere kommunesenteret Misvær, noe Skjerstad etter all sannsyn-

lighet ikke ville klart på egen hånd. Bodø har også satt inn betydelig administrative ressurser på nærings- og samfunnsutvikling i området. Vår foreløpige konklusjon er derfor at denne sammenslutningen ser ut til å bidra til å sikre både tjenestenivå og arbeidsplasser i Skjerstad. Samtidig bidrar dette til at effekten i form av mulige utgiftsreduksjoner som følge av sammenslutningen reduseres.

Fylkesmannens rolle

Gjennom håndteringen av de økonomiske problemene i Skjerstad de siste årene før sammenslutningen, spilte Fylkesmannen i Nordland en aktiv rolle i å bidra til grunnlaget for at prosessen kom i gang. Fylkesmannen tok også et initiativ inn i den politiske prosessen i gjennomføringsfasen i en periode da det var en del lokalpolitisk uro i Skjerstad.

Høyt tempo – en fordel eller ulempe?

Høyt tempo på prosessen fram til vedtak og den videre gjennomføringen synes i noen grad å ha gått utover den administrative driften av Skjerstad kommune. Konsekvensene av dette har allikevel neppe gått utover det man må kunne akseptere i en slik spesiell situasjon. Dette har bl a sammenheng med at forberedende arbeider hadde pågått over lengre tid i den lille kommunen, og at det i så stor grad har vært en stor kommune som har tatt imot en liten.

Hva kunne vært gjort annerledes i fusjonsprosessen?

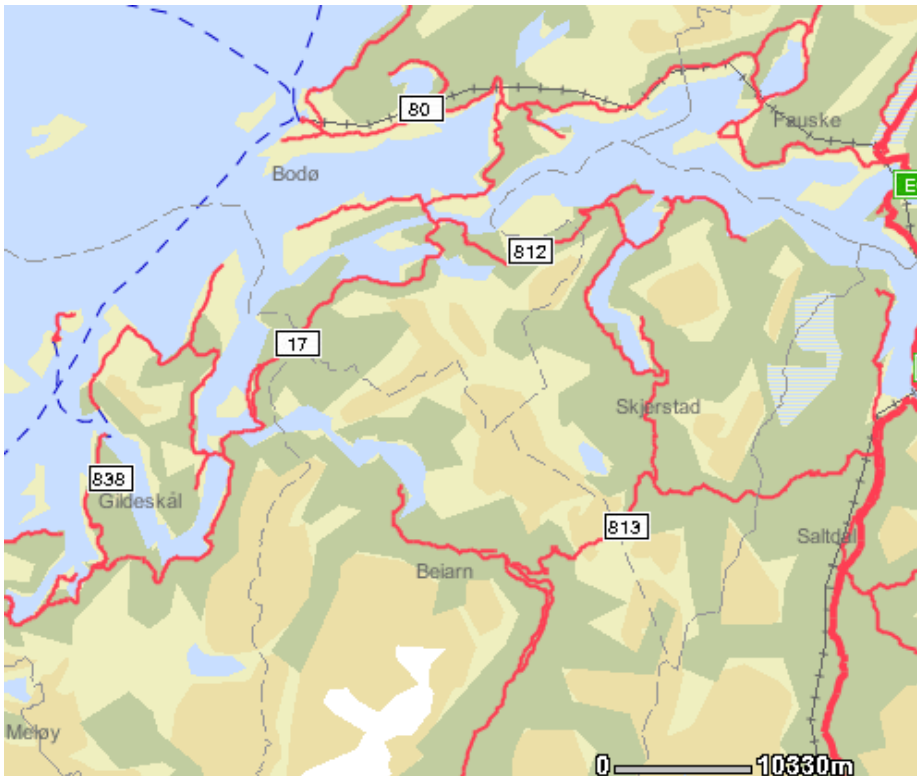
Skjerstads tidligere rådmann, som altså også var prosjektleder for arbeidet med å føre Skjerstad inn som en del av Bodø kommune, oppsummerer selv prosessen slik:

- I all hovedsak en vellykket fusjonsprosess. Særlig viktig grep at man fikk på plass personkabalene raskt. Likeledes at de tillitsvalgte ble trukket inn svært tidlig.
- Man burde hatt en egen prosjektleder til å planlegge og gjennomføre sammenslutningsprosessen. Selv med god hjelp fra Bodø var det for tøft å skulle håndtere dette samtidig med å fortsatt være rådmann i Skjerstad, de balanserte på en knivsegg hele tida. Hvis det hadde oppstått noen større ”smeller” underveis hadde man ikke hatt noen marginer å gå på til å håndtere slike.
- Man burde også ha klarlagt på forhånd hvem som skulle ha innstillingsrett overfor fellesnemnda.

Konsekvenser for interkommunalt samarbeid med Beiarn

Inntil fusjonen med Bodø har Skjerstad hatt mye interkommunalt samarbeid med nabokommunen i sør, Beiarn, som har snaut 1200 innb. Etter en spesialavtale vil ordningen med felles legevakt med Beiarn fortsette. På landbrukssida opphører imidlertid kjøp av tjenester fra Beiarn, i og med den valgte løsningen med felles landbrukskontor med Bodø. Dette får selvsagt følger for Beiarn.

I og med at Skjerstad nå har gått inn i Bodø ligger for øvrig Beiarn tilbake med relativt få og vanskelige alternativer hvis man der en gang skulle ønske seg en evt sammenslutning. Eneste kjøreveg ut av Beiarn går gjennom Skjerstad – altså nå Bodø - men avstanden til Bodø by er stor. En sammenslutning mellom Beiarn og Gildeskål kommune ute på kysten forutsetter i praksis en ny vegforbindelse med tunneler m v som vil bli meget kostbar.



Figur 12 Regionalt kart.

5.6 Exit Skjerstad kommune – leve Skjerstad!

På selve nyttårsaften 2004 var det markeringer av sammenslutningen både i Rensåsparken i Bodø sentrum og på torget i Misvær. I anledning dagen hadde de to ordførerne byttet plass, slik at Sissel Jakobsen talte i Bodø mens Odd-Tore Fygle holdt sin nyttårstale i Misvær. Den årlig nyttårskonserteren i Bodø kulturhus ble holdt den 6. januar 2005, og ble brukt både til å markere starten på hundreårsjubiléet for unionsoppløsningen med Sverige og starten på Bodøs "union" med Skjerstad. Flere kor fra Skjerstad deltok også i konserten. I følge rapporter var hele 10 % av Skjerstads kommunes tidligere befolkning med på scenen...

Blant andre måter sammenslutningen ble markert på var at alle grunnskoleelever og barnehagebarn i Skjerstad fikk en gratis dag i badeland i Bodø. Alle grunnskoleelevene i Bodø fikk på sin side en gratis dag i Vestvatn alpinbakke i Skjerstad.

Lørdag 15. januar 2005 markerte så Bodø-ordfører Odd-Tore Fygle og tidligere Skjerstad-ordfører Sissel Jakobsen sammenslutningen ved en seremoni på RV 812 ved fjellovergangen på Kvikstadheia, der kommunegrensen formelt var blitt utvisket 2 uker tidligere. Både kommunalminister Erna Solberg, fylkesmannen, en rekke lokalpolitikere og mange av Skjerstads innbyggere deltok på denne offisielle markeringen av sammenslutningen.

Før de to ordførerne sammen kunne løfte ned skiltet som hadde markert Skjerstad, måtte man imidlertid ha statlig akuttbistand. Statens Vegvesen måtte nemlig bidra med hjelp til å erstatte det utgåtte kommuneskiltet, som allerede var blitt stjålet. Vegvesenet hentet da rett og slett skiltet fra den andre siden av kommunen, der ingen enda hadde skrudd det ned.

Været var godt under seremonien. Dagen etter var vegen stengt i snøkavet som raste. Da måtte Skjerstad igjen – men midlertidig denne gangen – klare seg uten Bodø.

5.7 Noen inntrykk av sammenslutningen ett år etter

Denne rapporten er en prosessevaluering av gjennomføring av kommunesammenslutninger, og stopper som sådan når sammenslutningen er gjennomført. I dette avsluttende avsnittet oppsummeres allikevel kort noen hovedtrekk ved sammenslutningen Bodø/Skjerstad pr februar 2006, etter drøyt ett års sameksistens.

Faksimiliene i teksten nedenfor er hentet fra Bodø kommunes årsmelding 2004, kommunens internettsider og "Skjerstad Rundt" nr 1/2005.



Kommunesammenslåingen gikk greit. (Tegning: Matti Jäntti)

Oppsummering: Sammenslåingsprosessen gikk greit

I Bodø kommunes årsmelding for 2004 oppsummeres fusjonen med Skjerstad i følgende korte avsnitt i rådmannens forord:

"Sammenslutningsprosessen med Skjerstad har stått sentralt i hele 2004. Arbeidet som har involvert store deler av kommunens organisasjon har stort sett gått etter planen, og får i en evalueringsrapport fra Asplan Viak bra omtale. Men det har ikke vært enkelt å få fram en bredbåndsløsning som tilfredsstillende alle innenfor akseptable økonomiske rammer."

Fra avsnittet om administrasjon m v saksnes følgende:

"Sammenslåingsprosessen med Skjerstad kommune har stått sentralt i hele 2004. Tjenesteavdelingene i Bodø kommune har tidlig inkludert enhetene/tjenestene i Skjerstad i sin planlegging, utvikling og oppfølging. Allerede fra årsskiftet 2003/04 tok kommunen over regnskapsføringen for Skjerstad pga problemer med tidligere økonomisystem. Etableringen av nytt og tidsriktig servicetorg er det synlige resultatet av prosessen, et sted hvor Skjerstads innbyggere nå kan henvende seg for å få informasjon/bistand fra kommunen. Tilrettelegging

for bredbånd, IT-systemer og kommunikasjon samt overføring av de ansatte har vært prioritert høsten 2004.”

Årsmeldingen trekker ikke fram særskilte økonomiske aspekter ved sammenslutningen for Bodø kommune.

Skjerstad kommunes årsmelding for 2004 – kommunens aller siste - illustrerer hvordan kommunen gradvis ble avviklet. I følge denne fikk merarbeid med sammenslutningsprosessen konsekvenser for bl a budsjettstyringen. Det ble derfor gjort få budsjettreguleringer gjennom året, og hovedfokus ble å holde seg innenfor totalrammen på det enkelte rammeområdet. Kommunens målsetting dette siste driftsåret beskrives her som å ”drive tjenesteyting til kommunens innbyggere på en best mulig måte innenfor de gitte rammer, samt å overlevere et ’ryddig bo’ ved overgangen til Bodø kommune i 2005”.

Lokalutvalget – lokalpolitikernes oppfatninger



Fra venstre : Liv Nome Sivertsen, Tone G. Opli, Egil Rasmussen, Unn Inger Hagane, Christine S. Berg, Randolv Gryt, Ivar Andreassen, Ingrid Lien, Kari M. Blanchard, Fredrik Støvset, Sissel Jakobsen, Per Hartviksen, Inger N. Øien.

Sissel Jakobsen (siste ordfører i tidligere Skjerstad kommune) er lokalutvalgets leder.

Etter godkjenning fra KRD gikk det tidligere kommunestyret på 13 medlemmer fra 2005 over til å fungere som lokalutvalg for Bodøs nye kommunedel Skjerstad, på linje med Bodøs allerede eksisterende lokalutvalg for Kjerringøy og Saltstraumen.

I hht Kommunelovens § 12 fastsetter kommunestyret selv kommunedelutvalgenes oppgaver. I hht vedtak i Bodø bystyre den 10.2.2005 er dette følgende:

- Uttalelse i plansaker som spesielt berører lokalutvalgets område
- Snøscootersaker: Avgjørelsesmyndighet delegert til bystyret i hht § 6 i nasjonal forskrift for bruk av motorkjøretøy i utmark, innenfor tidligere Skjerstad kommune ²²
- Uttalelse i prinsipielle saker til viltneemnda

²² Denne fullmakten har for øvrig ikke kommunens to andre lokalutvalg i Kjerringøy og Saltstraumen.

- Jordskifteutvalg
- Avgjørelser knyttet til prosjektet "Kulturarv i Skjerstad" innenfor økonomiske rammer satt for prosjektet av bystyret
- Div valg av representanter til andelslag, beboerråd til sykehjem i Skjerstad m v

Utvalget hadde 10 møter i løpet av 2005. Utvalget hadde i 2005 kr. 260.000,- til disposisjon i midler til fri disposisjon for ulike tiltak i Skjerstad. Blant tiltakene som har fått støtte er en videreføring av Skjerstad kommunes informasjonsavis "Skjerstad Rundt"; men nå altså under Bodøs logo.

To av medlemmene i lokalutvalget sitter også som innvalgte representanter i Bodø kommunestyre, som ble utvidet fra 39 til 41 representanter. Lokalutvalget legger gjerne sine møter i forkant av kommunestyremøtene, slik at det kan fungere som "lokal referansegruppe" for de to kommunestyrerepresentantene. Disse to inngår ellers i komitéer, saksbehandling m v av saker for hele Bodø på linje med øvrige kommunestyrerepresentanter på ordinær måte.

I følge lokalutvalget leder, Skjerstads tidligere ordfører Sissel Jakobsen (SV), er 13 medlemmer mange i et utvalg som i hovedsak har rådgivende funksjoner. Hun antar derfor at utvalget vil foreslå antallet redusert til f eks sju fra neste kommunestyreperiode.

Så langt hun kjenner til det har samtlige lokale politiske partier i Skjerstad nå fusjonert med og blitt en del av de lokale partilagene i Bodø.

11 mnd som del av Bodø kommune - lokalpolitikere i Skjerstad sitt syn:

I Skjerstad Rundts utgave fra desember 2005 ble fire av politikerne i lokalutvalget i Skjerstad bedt om bl a å rangere sammenlutningen på en skala fra 1 til 10, og å trekke fram de tingene de var hhv mest og minst fornøyd med. Av disse fire hadde tre vært tilhengere og én motstander av sammenslutningen. Svarene gir en interessant pekepinn på mulige effekter av sammenslutningen over tid:

Samlet "karakter": Varierer fra 6 (motstanderen) til 7, 8 og 9 (tilhengerne).

Mest fornøyd med:

Fravær av inhabilitet i behandlingen av politiske saker

Å slippe å måtte skjære i servicetilbudet til befolkningen

At Misvær skole blir bygget

At tidligere ansatte i Skjerstad kommune fortsatt har arbeid

Minst fornøyd med:

Større treghet og byråkrati i Bodø kommunes store organisasjon

Forsinkelsene på bredbåndsprosjektet

Anvendelsen av kommunehuset og at man har mistet en kontordag fra trygdekontoret

At en del rutiner i den nye kommunen generelt enda ikke er på plass

Serviceorg



SERVICETORGET

Tidligere Skjerstad kommunehus i Misvær er omgjort til servicetorg der man kan få utført kommunale tjenester. Her blir du møtt av, fra v. : Inger Anne Olsen, Linda Høgset, Margoth Rasmussen, Kirsti Venberg og Line Støvset.

I tillegg til at du kan få utført offentlige tjenester er her minibank og bank, trygdekontor og turistinformasjon. Bydel Skjerstad har eget lokalutvalg med sekretariat tilknyttet servicetorget i Misvær. Lokalutvalget er rådgivende organ for Bodø bystyre.

Etter det vi erfarer er lokalbefolkningen svært godt fornøyd med servicesenteret i Misvær.

Ny skole i Misvær



Ny og moderne skole. Ville dette vært mulig dersom det hadde blitt flertall for fortsatt å være egen kommune?

Misvær skole

Nå er nyskole i Misvær kommet under tak og innarbeidet kan begynne.

En regntung høst har gitt arbeiderne en nokså sur tilværelse - nå unner vi dem å komme inn. Lærere og elever ser fram til å få ta den nye skola i bruk høsten 2006. Etter å ha fristet en omflakkende tilværelse har en-

delig folkebiblioteket fått en permanent og sentral plassering - midt i det nye bygget. Her skal biblioteket være folke- og skolebibliotek, mediatek og samlingsplass for skolesamfunnet samt fungere som møteplass for lag og foreninger i lokalsamfunnet. Vi gleder oss også.

Næringssettingsingen

Satsingen på næringsutvikling i Skjerstad gjennom Team Bodø har fortsatt. I forslag til strategisk næringsplan for Bodø 2010 omtales utviklingsprogrammet slik: ²³

²³ Høringsutkast av 20.1.2006.

Prosjektområde 3.6:**Utviklingsprogram Skjerstad (2004-07)**

Målet med utviklingsprogrammet Skjerstad er å styrke bosetting og bidra til å skape nye arbeidsplasser. I 2006 og 2007 skal det bl.a. fokuseres på:

- Prosjektoppfølgning av ”grønn tilflytting”, bl.a. ”klyngetun” og økt salg av småbruk.
- Stedsutvikling Misvær sentrum.
- Nyetableringer i Skjerstad.
- Skjerstad-fjorden, fortsatt oppdrettsvirksomhet.
- Aktiv bistand og tilrettelegging for bedriftsetableringer.

Formålet med prosjektet ”Grønn tilflytting til Skjerstad” er å foreta en registrering av fraflyttete gårdsbruk, samt å kontakte grunneiere som ikke benytter sine gårdsbruk til fast bosetting om de kan tenke seg å selge til noen som ønsker å bosette seg på gården. Dette er en strategi for å få omsatt ubebodde småbruk og boliger til folk som ønsker å bosette seg på bygda.

Bodø kommune har utlyst 17 gratis boligtomter i Skjerstad, og det er inngått avtaler for fire av disse. Ny utlysning gjøres våren 2006.

Blant andre tiltak under utvikling kan nevnes inspirasjonssenter (bygd høsten 2005, se faksimilie) og ”call-senter” for NIKITA-kjeden samt skrive-/ komponiststue for den landskjente jazzpianisten Jan Gunnar Hoff fra Bodø.

Inger Ellens I- senter



I- senteret ligger høyt og fritt med utsikt over Misværffjorden.

700m², kostnadsregnet til 15 millioner, planlagt ferdig 1. desember 2005.

Inspirasjonssenteret blir en viktig brikke i Nikitagruppens virksomhet. Her kan Nikitas medarbeidere hente inspirasjon i landlige omgivelser. Senteret vil også bli brukt til kurs- og konferansesenter. Driften av senteret vil hovedsakelig bli foretatt ved hjelp av innleide funksjoner/personer fra bygda.

Landbrukskontoret

Det felles landbrukskontoret for Skjerstad og Bodø har fått sine to første stillinger på plass i Misvær. I hht gjeldende vedtak i kommunen skal utlokaliseringen av hele kontoret med i alt fem stillinger være fullført innen 2010.

Bredbånd

Framføring av bredbånd til Skjerstad var blant tiltakene KRD ga økonomisk støtte til i forbindelse med kommunesammenslutningen. Men diverse problemer omkring anbudsrunderne har medført at fullføringen har trukket vesentlig ut i tid. Om lag ett år forsinket kom imidlertid bredbåndet til slutt på plass seinhøstes 2005. Store deler av befolkningen i Skjerstad har nå fått mulighet for TV, internett- og telefonilgang gjennom bredbåndet. Det kan være aktuelt med dugnadsinnsats for å framføre bredbåndet også til de stedene i Skjerstad som ligger lengst vekk fra det ”stamnettet” som nå er lagt gjennom de største tettstedene.

5.8 Er alt tilsynelatende som før – og hva vil skje framover?

I januar 2006 var både Kommunal Rapport og Avisa Nordland på "ett år etter" - besøk i Skjerstad. Avisa Nordland stiller i sin reportasje spørsmål om kommunesammenslutningen så langt har medført noen særlige endringer i tilværelsen i tidligere Skjerstad kommune. Eller som det heter i artikkelen: "Det er ikke blitt så veldig mye bedre. Men heller ikke verre.":

- Pensjonen kommer, akkurat som før
- På en forblåst tirsdag i januar er veien gjennom Misvær akkurat så folketom som den bestandig har vært

I reportasjene beskrives visse innkjøringsproblemer for Skjerstad ASVO med å ha blitt en del av ansvaret til rådmannen i Bodø. Men her framheves også viktige ting på plussida:

- Det er blitt flere veglys i bygda, og ny asfalt på flere av vegene
- Skolene har fått bedre budsjetter, og skolestrukturen er ikke lenger truet
- Ny fløy ved alders- og sykehjemmet er tatt i bruk
- Ny brannstasjon
- Biblioteket er blitt filial av Bodø, men har dermed også tilgang til alle bøkene derfra



Figur 13 "Alt - og ingen ting - er som før." Faksimile fra Avisa Nordland, reportasje i lørdagsbilaget "Endelig helg" - 28.01.06.

Vil Skjerstad nå utvikle seg til et fritidssted for byboerne i Bodø? Vil flere arbeidsplasser bli etablert? Vil bygdene igjen få flere innbyggere – eller vil fraflytting og forgubbing fortsatt dominere bildet? Vil det kommunale tjenestetilbudet opprettholdes og styrkes – eller vil synkende innbyggertall medføre at tilbudene på sikt igjen må bygges ned? Slike spørsmål inngår ikke i denne følgeevalueringen, og må derfor utestå til en evt seinere studie.

Et annet interessant spørsmål er om det kan bli flere endringer i kommunestrukturen i denne delen av Nordland. I følge en utredning gjort av Nordlandsforskning skisseres tre alternativer til dagens kommunestruktur med åtte kommuner i Saltenområdet:²⁴

1. *Regionkommunemodell* med fire sammenslåtte kommuner: Beiarn/Bodø, Sørfold/Fauske/Saltdal, Steigen/Hammarøy, Meløy/Gildeskål.
2. *Saltenfjordkommunemodell* – fem kommuner: Bodø/Sørfold/Fauske/Saltdal og Beiarn/Gildeskål går sammen. Steigen, Hammarøy og Meløy er fortsatt egne kommuner.
3. *Saltenmodell*: Alle kommunene blir til én med Bodø som sentrum.

Endringene som skisseres her er som vi ser langt mer vidtgående enn den som skjedde da Skjerstad gikk inn i Bodø. Ventelig vil såpass store endringer i så fall komme til å skje over et lengre tidsperspektiv.

5.9 Grunnlagsmateriale og informanter

Beskrivelsen av sammenslutningen Bodø/Skjerstad bygger på gjennomgang av dokumenter fra og intervjuer med sentrale aktører i de to kommunene og Fylkesmannen, samt representant for største lokalavis (Avisa Nordland).

Innsamling og gjennomgang av bakgrunnsmateriale

Vi har gått gjennom dokumenter som ble lagt til grunn ved planlegging og gjennomføring av sammenslutningen. I den innledende fase høsten 2004/vinteren 2005 ble følgende dokumenter studert:

- RO-senteret: "Gjennomgang av tjenesteyting, administrativ forvaltning, investering og drift." (Ressurscenteret for omstilling i kommunene - desember 2002).
- Nordlandsforskning: "Fra naboskap til ekteskap? Sammenslåing av Skjerstad og Bodø kommuner" (NF-rapport nr.4/2003).
- KPMG: "Kommunesammenslåing – Skjerstad og Bodø kommuner. Rapport fra begrenset forprosjekt. Samordning og lokalisering av tjenester, økonomiske konsekvenser, mal for informasjonsgrunnlag til innbyggerne."
- Bakgrunnsdata fra SSB, PANDA.
- "Vanskelig alene – sterkere sammen". Brosjyre til innbyggerne i Skjerstad før folkeavstemning mai 2003.
- Saksframlegg og vedtak fra kommunestyrene
- Brev, tilsagn, pressemeldinger fra KR D
- Referater fra møtene i Fellesnemnda
- Avisoppslag "Avisa Nordland" hentet fra www.an.no
- "Utviklingsprogram Skjerstad" 2004-7 fra Team Bodø
- "Framtidig organisering av kommunenes landbruksfunksjoner" Arbeidsgruppe bestående av fagpersoner innenfor landbruk (jordbrukssjef, skogbrukssjef og drifts- og ressursjef) fra Bodø, Skjerstad og Beiarn kommuner. (November 2004)
- Økonomiplan 2005-2008/Årsbudsjett 2005 for "nye" Bodø kommune.

²⁴ Gjengitt etter artikkel i Kommunal Rapport av 9. mars 2006.

- Oppslag på Bodø kommunes nettsider
- ”Skjerstad, den nye bydelen i Bodø” – innbyggeravis (desember 2004)
- Evaluering av eksisterende ordning med lokalutvalg i Bodø.

Observasjon på møter og intervjuer med nøkkelpersoner

- Deltakelse i møte i fellesnemnda Bodø-Skjerstad 17.11.04
- Intervjuer med nøkkelpersoner i de to kommunene 19.- 20. januar 2005
 - Ordfører og rådmann i Bodø kommune
 - Tidligere ordfører og rådmann i Skjerstad kommune
 - Forrige ordfører i Skjerstad, perioden 1999-2003 (telefonintervju)
 - Kommunestyrerepresentanter fra Skjerstad og Bodø
 - Kommunaldirektører (teknisk og helse) i Bodø kommune
 - Økonomisjef og landbrukssjef i Bodø kommune
 - Helse- og sosialsjef samt drifts- og ressursjef i Skjerstad kommune
 - Tillitsvalgt i Skjerstad kommune
 - ”Team Bodø” – kommunalt foretak som driver nærings- og stedsutvikling i Bodø-regionen
 - Journalist i ”Avisa Nordland”, gruppeleder politisk redaksjon.

Oppfølgende undersøkelser, januar/februar 2006:

- Oppfølgende telefonintervjuer med tidl ordfører og rådmann i Skjerstad
- Bodø kommunes årsmelding for 2004
- Skjerstad kommunes årsmelding for 2004
- Årbok for Skjerstad 2005
- Skjerstad Rundt nr 1/2005
- ”Grønn tilflytting til Skjerstad”. Forstudie sommer/høst 2005, Utviklingskompetanse as (utarbeidet for Team Bodø)
- Utviklingsprogram Skjerstad 2004-7, statusrapport des 2005 (Team Bodø).
- Strategisk næringsplan for Bodø 2010, utkast jan 2006 (Team Bodø).
- Kommunal Rapport, reportasje 12.1.2006.
- Avisa Nordland, lørdagsreportasje 28.1.06 + div oppslag i nettavisen www.an.no
- Bodø kommunens nettsider www.bodo.kommune.no
- Team Bodøs nettsider www.teambodo.no

6 ØLEN – VINDAFJORD

6.1 Hovedinntrykk fra sammenslutningen

Sammenslutningen av Ølen og Vindafjord er et eksempel på en sammenslutning der kommunene er omtrent like store. Innbyggerne i Ølen og i Vindafjord sa ja til kommunesammenslutning gjennom folkeavstemming 27. februar 2003, og kommunene ble sammensluttet 01.01.2006. Navnet på den nye kommunen er Vindafjord, mens kommunesenteret ligger i Ølen. Den viktigste målsetningen med sammenslutningen har vært å sikre en livskraftig distriktskommune på Indre Haugalandet.

Hovedinntrykket er at dette er en prosess som stort sett har gått bra, men at det også er ting som kunne vært gjort annerledes for å lette gjennomføringen av sammenslutningen. I den forbindelse blir det pekt på at prosessen tok for lang tid, at det var for lite informasjon underveis i prosessen, 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.

Det tok nærmere tre år fra folkeavstemmingen fant sted til sammenslutningen var et faktum. At prosessen ble opplevd som langtrukken blant mange av de involverte, har også sammenheng med at det tok tid å få avklart den framtidige arbeidssituasjonen til eksisterende rådmenn, og at prosjektleder ikke tiltrådte i sin stilling før i desember 2003. Det tok således lang tid før selve gjennomføringsprosessen kom i gang. Lange perioder uten framdrift kan virke uheldig i forhold til å holde engasjementet og entusiasmen oppe.

Behovet for informasjon er stort i forbindelse med en kommunesammenslutningsprosess, og det har blant ansatte blitt etterlyst hyppigere og fyldigere informasjon under veis i prosessen. God informasjon er viktig for å unngå unødvendig uro og frustrasjon blant de ansatte, og en vesentlig erfaring er at det er et stort behov for å sette av nok ressurser til dette arbeidet. En kommunesammenslutning er en krevende oppgave, og informasjonsarbeidet kan lett bli skadelidende.

For øvrig blir det sett på som positivt for prosessen at man på et tidlig tidspunkt utarbeidet en intensjonsplan for sammenslutningen, hvor man bl.a. var enig om målsetninger for sammenslutningen, navn på kommunen og lokalisering av kommunesenter. Bred deltakelse av ansatte i arbeidsgrupper har vært viktig for å utrede administrativ organisering, men også for at ansatte skulle bli kjent på tvers av de gamle kommunegrensene. Vide og klare fullmakter til fellesnemnda har vært viktig for få til en effektiv sammenslutningsprosess. God deltakelse av tillitsvalgte har bidratt til å sikre tillit til prosessen blant ansatte, og har også medvirket til ryddige og forutsigbare ansettelsesprosesser.

Prosjektleder ble også ansatt som framtidig rådmann for nye Vindafjord kommune. En fordel med dette er at framtidig rådmann får anledning til å være med å utforme den kommunen han senere skal lede. Videre vil det i forbindelse en kommunesammenslutning alltid være oppgaver og tiltak som må videreføres og håndteres av den nye kommunen. Sånn sett vil det også være en fordel at ny rådmann har inngående kjennskap til de prosesser som har foregått, og de utfordringer som den nye kommunen står overfor.

Tabell 7 Nøkkeldata for Ølen og Vindafjord. Kilde SSB.

Tema:	Indikator:	Ølen	Vindafjord	År
Befolkning:	Innbyggere	3 426	4 756	2004
	Endring siste 10 år	7,3 %	-2,9 %	94-04
	Andel av bef over 67 år	14,7 %	15,7 %	2004
	Andel innvandrere (vestlig/ikke vestlig)	4,1 %	1,9 %	2004
Geografi:	Areal (km2)	185	444	2004
	Avstand mellom dagens kommunesentra	-	9 km	
	Andel bosatte i tettsteder	36,0 %	33,3 %	2004
Sysselsetting:	Sysselsatte i % av bef.	50,1 %	52,9 %	2003
	Arbeidsledighet	2,4 %	1,8 %	2004
	Andel offentlig sysselsetting	24,3 %	26,4 %	2003
	Andel med arb.pl. i egen kommune	64,7 %	62,0 %	2003
	Andel med arb.pl. i den andre kom.	15,0 %	7,8 %	2003
	Andel med høyere utdanning	15,9 %	13,0 %	2003
	Inntektsnivå bto	235800	253900	2002
	Årsverk utført i kommunen	201	274	2003
Tjenestenivå:	Barnehagedekning 1-5 år	54,5 %	66,4 %	2003
	Andel 80+ i institusjon	17,9 %	18,3 %	2003
Kommuneøk.:	Frie inntekter pr innb	28324	26696	2003
	Andel av innt som rammeoverf.	35,3 %	26,9 %	2002
	Lånegjeld pr innb	57145	20189	2003
Lokalmedia	Grannar - husstandsdekning	80 %	80 %	2003
Politisk:	Valgdeltakelse k-valg	60,8 %	54,8 %	2003
	Antall k-styrerepr.	21	19	2003-05
	Innb pr k-styrerepr.	163	250	2004
	Medl fellesnemda	7	9	

Tabell 7 viser også at det var betydelig pendling mellom kommunene. Ser vi nærmere på pendlingsmønsteret, viser det seg at Ølen var viktigste utpendlingskommune for Vindafjord og at Vindafjord var viktigste utpendlingskommune for Ølen. 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. For Ølen var for øvrig de viktigste inn- og utpendlingskommunene Etne og Haugesund. For Vindafjord var det Tysvær og Haugesund som var de viktigste i tillegg til Ølen. Relativt stor pendling mellom Ølen og Vindafjord viser at kommunene utgjorde i et godt integrert bo- og arbeidsmarked.

I gamle Ølen kommune er det fire bygder/tettsteder. Det sentrale tettstedet er Ølen. Videre følger Ølensvåg, Vikebygd og Bjoa. Kommuneadministrasjon og hovedtyngden av det kommunale tjenestetilbudet har vært lokalisert i Ølen, som også har fylkeskommunale og statlige lokaliseringer. Ølen er dessuten et kommunikasjonsknutepunkt og handelssenter for indre deler av Haugalandet.

Gamle Vindafjord kommune omfatter bygdene Sandeid, Skjold, Vikedal, Vats og Imsland. Kommuneadministrasjonen har vært lokalisert i Sandeid. Disse bygdene var egne kommuner før Vindafjord ble egen kommune 1.1.1965. I forbindelse med kommunesammenslutningen i 1965, var det mye diskusjon om man skulle samle de kommunale enhetene ett sentralt sted i den nye kommunen, eller bygge på den fordelingen man hadde. I følge Laudal & Steineke (2001) gikk den såkalte "Samordningsnemnda" som utredet dette, inn for en spredt plassering av de nye enhetene, noe som har gjenspeilet fordelingen av tjenestetilbudet i kommunen fram til i dag.

6.3 Hva har vi gjort

Arbeidet med følgeevalueringen av Ølen og Vindafjord har omfattet innsamling, systematisering og gjennomgang av rapporter, referater og andre dokumenter som beskriver og dokumenterer prosessen. Vi har også gjennomgått avisartikler fra Haugesunds avis og lokalavisa Grannar.²⁵ Videre er det gjennomført intervjuer i kommunene i forbindelse med et to-dagers besøk fra 12.-13. januar 2005, og fra 18.-19. januar 2005. Personer som er intervjuet er prosjektleder for sammenslutningen, ordførere, varaordførere, rådmenn, tillitsvalgte, personalledere, økonomiansvarlige og virksomhetsledere innen sentrale kommunale tjenestoområder. Vi har også gjennomført intervju med politiske gruppeledere for ulike politiske partier og representanter fra media.

Informasjonen som er samlet inn, dekker perioden både før og etter folkeavstemmingen og vedtak om sammenslutning. Å ha kjennskap til forhistorien for sammenslutningen er ikke bare av interesse i seg selv, men er også interessant som grunnlag for å forurdere og forstå hvordan fusjonsprosessene forløper. Før vi går nærmere inn på selve sammenslutningsprosessen, vil vi derfor først gå igjennom og peke på erfaringer med prosessen fram mot vedtak om sammenslutning.

6.4 Fra vedtak om utredning til vedtak om sammenslutning

6.4.1 Vedtak om å utrede sammenslutning

Arbeidet med å utrede mulig sammenslutning av Ølen og Vindafjord startet opp i 2001. I Tabell 8 har vi satt noen viktige milepæler i sammenslutningsprosessen.

Tabell 8 Viktige milepæler i sammenslutningsprosessen.

Ølen - Vindafjord	Tidspunkt
Vedtak om utredning	August 2001
Utredning ferdig	Desember 2001
Lokal folkeavstemning	Februar 2003
Kommunestyrevedtak om sammenslutning	Mars 2003
Første felles kommunestyremøte	Mars 2003
Kgl res om sammenslutning	23.01.2004
Ekstraordinært kommunestyrevalg	Oktober 2005
Sammenslutning gjennomført	01.01.2006

I august 2001 gjorde Etne, Ølen og Vindafjord kommuner vedtak om å arbeide for økt interkommunalt samarbeid. Ølen og Vindafjord gjorde i tillegg vedtak om å vurdere hva en frivillig sammenslutning av de to kommunene ville medføre av fordeler og ulemper. Etne, som i motsetning til Ølen altså fortsatt ønsket å tilhøre Hordaland fylke, ønsket ikke å utrede sammenslutning, men heller å legge økt vekt på det interkommunale

²⁵ Lokalavisa Grannar dekker Etne, Ølen og Vindafjord, og har kontor i førstnevnte kommune.

samarbeidet. Det ble etablert et prosjekt som skulle arbeide med disse spørsmålene. Formannskapene i de tre kommunene ble styringsgruppe for prosjektet, og prosjektgruppen omfattet ordførere, varaordførere og rådmennene i de tre kommunene. Prosjektet engasjerte Rogalandsforskning til å gjennomføre utredningsarbeidet i samarbeid med prosjektgruppen. Rapporten fra Rogalandsforskning forelå i desember 2001.²⁶

6.4.2 Hva sa utredningen?

Rapporten konkluderte med at en sammenslutning av Ølen og Vindafjord ville gi dobbelt så store økonomiske gevinster i forhold til samarbeidsalternativet. Gevinstene blir i rapporten anslått til 6,7 millioner kroner. Av dette utgjør 1 million besparelser i utgifter til de politiske nivå. Det blir likevel pekt på at dette utgjør en liten andel av de samlede driftsutgiftene i de to kommunene – i overkant av 2 prosent. I tillegg blir det trukket fram en rekke gevinster ut over de økonomiske, f.eks. bedre muligheter for spesialisering, kompetanseheving, lettere rekruttering av fagpersonell, mindre personavhengige fagområder (reduert sårbarhet), bedre ressursutnyttelse og bedre tjenester. Det blir også pekt på at felles profilering utad kan bidra til at kommunene står sterkere overfor omverden. I rapporten ble det ikke konkludert med hvorvidt kommunene burde satse på økt interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslutning. Her ble det opp til kommunene selv å foreta en avveining mellom fordeler og ulemper som kom fram gjennom utredningsarbeidet.

6.4.3 Vedtak om folkeavstemming

Den 08.02.02 arrangerte formannskapene i Vindafjord og Ølen et felles møte der også en representant for KRD, ordføreren i Re, Rogalandsforskning og ass. fylkesmann deltok. Konklusjonen på dette møte var at rådmennene skulle forberede en sak for behandling i kommunestyrene i Ølen 09.04.02 og Vindafjord 30.04.02. Spørsmål som skulle avklares i disse møtene, var om Vindafjord og Ølen ønsket å gå videre i prosessen for en eventuell kommunesammenslutning, og hvordan man skulle gå fram dersom det var ønskelig å videreføre prosessen. Et sentralt spørsmål i den forbindelse var avklaring om gjennomføring av folkeavstemming.

På bakgrunn av resultatene fra utredningen, samt egne vurderinger av problemstillinger og utfordringer knyttet til en kommunesammenslutning, vedtok kommunene i løpet av våren 2002 at det skulle holdes folkeavstemming 17. februar 2003.

I forhold til formålet med en sammenslutning gav f.eks. ordføreren i Ølen, i et intervju i Haugesunds avis 09.02.03, uttrykk for at det over tid har vært en utvikling både politisk og i opinionen i retning av sammenslutning. Her trekkes det bl.a. fram føringer fra sentralt hold, erkjennelser av at man sammen står sterkere overfor omverden, behov for effektivisering og innsparing for å opprettholde tjenestetilbudet og behov for større og mer robuste fagmiljø. Ut fra flere artikler i Haugesunds avis går det fram at det er Ølen kommune som har vært den ivrigste pådriveren for en sammenslutning, men ordførerne i både Ølen og Vindafjord har

²⁶ Laudal, T. 2002. Reduserte kostnader og bedre tjenester gjennom samarbeid/sammenslåing. – Rogalandsforskning 2001/288.

vært positive. Fra Vindafjord ble det fra enkelte hold pekt på at bygdene Imsland og Skjold ikke ville føle tilhørighet med Ølen, og de heller ville komme til å søke mot henholdsvis Suldal og Tysvær. Ordføreren i Vindafjord gav også uttrykk for at sammenslutnings-spørsmålet kunne bli en turbulent sak i hjemkommunen.

6.4.4 Prosessen fram til folkeavstemmingen

Forut for folkeavstemmingen ble det utarbeidet en intensjonsplan for sammenslutning og avholdt fire folkemøter. Kommunestyret i Ølen og Vindafjord behandlet intensjonsplanen for sammenslutningen henholdsvis 10. og 17. september 2002. I intensjonsplanen ble innbyggerne invitert til å ta standpunkt til om kommunene skulle slås sammen eller ikke. Kommunestyrene forpliktet seg videre til å søke om kommunesammenslutning fra 01.01.06 ved et flertall for dette i begge kommunene.

I intensjonsplanen ble det også pekt på viktige målsetninger for en kommunesammenslutning. 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. I forhold til valg av Ølen som kommunesenter, la man til grunn at Ølen er det 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 overtallige medarbeidere som følge av en kommunesammenslutning, ble det lagt til grunn at dette skulle håndteres gjennom omplasseringer og naturlig avgang. Intensjonsplanen sier 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 foretas er til det beste for innbyggerne i den nye kommunen.

Det første av fire folkemøter ble holdt i Ølen samfunnshus 18.11.03, og temaet var fusjon sett ut fra næringslivets ståsted. I avisintervju med noen deltakere i etterkant av møtet, var det noen som pekte på at det gikk for lang tid før det ble åpnet for debatt. Først to timer etter møtestart slapp de første til. Det var derfor et ønske om endre på formen på de framtidige møtene.

INTENSJONSPLAN - KOMMUNESAMANSLÅING MELLOM VINDAFJORD OG ØLEN KOMMUNAR

Innleiing:

Dei to kommunestyra inviterer innbyggjarane til å ta standpunkt til om dei to kommunane skal slåast saman til ein kommune. Dersom det er fleirtal for dette i begge kommunane vil kommunestyra følgje veljarane sitt råd og søkje om å få slå kommunane saman frå 01.01.06.

I ein ny kommune vil sjølvstøtt eit nytt kommunestyre bestemme. Avgjersler om organisering av den nye kommunen frå første dagen vil bli gjort av dei kommunestyra som blir valde hausten 2003. Dei to kommunestyra som inviterer til folkerøysting, har likevel vorte samde om følgjande intensjonar for ein ny kommune.

1. Mål for kommunesamanslåinga:

Hovudmål:

- Sikre ein livskraftig distriktskommune på Indre Haugalandet.

Delmål:

- Styrke grunnlaget for samordna næringsutvikling og kulturliv i distriktet.
- Sikre og vidareutvikle kvalitet i tenestene til innbyggjarane gjennom eit breitt fagleg miljø i tenesteytande einingar.
- Skape grunnlag for kostnadseffektive tenester ut frå tilgjengelege økonomiske ressursar.
- Tale utad med større styrke og ei felles røyst.
- Vere ein utviklande og attraktiv arbeidsplass for dei tilsette.

2. Kommunesenter:

Kommunestyra går inn for at kommunesenteret vert Ølen. Kommunestyra legg til grunn at dette på sikt vil tene alle deler av den nye kommunen. Av distriktpolitiske omsyn er det viktig å velje eit kommunesenter som kan ha utviklingspotensiale i konkurranse med andre sentra i regionen.

3. Kommunenamn:

Kommunestyra går inn for at kommunenamnet vert Vindafjord. Dette vert lagt fram for departementet til godkjenning.

4. Kva skal kommunesenteret innehalde:

Kommunesenteret skal innehalde kontor til ordførar, og rådmann med stab. Kommunestyra legg vidare til grunn at eksisterande kommunal bygningsmasse i Vindafjord og Ølen skal nyttast så langt det er praktisk og økonomisk mogeleg. Ut over dette ønskjer ikkje kommunestyra på dette tidspunktet å gå i detaljar kring fordeling av funksjonar og arbeidsplassar.

5. Prinsipp for organisering av den nye kommunen:

Både for den politiske - og den administrative strukturen er målet å lage ein enkel og kostnadseffektiv organisasjon. Strukturane kan bli annleis enn slik dei er i dei to kommunane i dag. Det vert på dette tidspunkt ikkje lagt ytterlegare føringar på utforming av strukturane. Kommunestyra som vert valde hausten 2003 tek endeleg avgjerd kring desse.

6. Tilsette:

Ei av målsetjingane med kommunesamanslåinga er å redusere kostnadene. Medarbeidarar som evt. måtte bli overtalige vil kommunestyra freiste å løyse gjennom omplassering og naturleg avgang.

7. Bruk av disponibel formue frå dei to kommunane:

Disponibel formue frå dei to kommunane skal disponerast av det nye kommunestyret til beste for innbyggjarane i den nye kommunen. Hovudprinsippet er at aksjeposten i Haugaland Kraft ikkje skal realiserast.

I åra fram til ei samanslåing skal dei to kommunane orientere kvarandre gjennom styringsgruppa om aktuelle investeringsprosjekt som kommunane arbeider med. Dette gjeld prosjekt med ei kostnadsramme over kr. 1 mill., og før prosjekta evt. er vedtatt av kommunestyret. Første gong gjeld dette for budsjettåret 2004.

8. Rådgevande folkerøysting:

Kommunestyra vil følgje dei råd som blir gitt med simpelt fleirtal i dei to kommunane i folkerøystinga.

Figur 15 Intensjonsplan for kommunesammenslutningen mellom Ølen og Vindafjord.

Kilde: Internettssidene til gamle Ølen kommune.

Inntrykket er at det ikke var noen stor debatt før folkeavstemmingen. Dette bekreftes også ut fra samtale med lokale media, og er spesifikt kommentert i enkelte avisartikler. Ca. tre uker før folkeavstemmingen gikk Arbeiderpartiets lokallag i både Ølen og Vindafjord ut og ba folk stemme nei til kommunesammenslutningen. De mente at dagens kommunesamarbeid måtte få utvikle seg naturlig og at spørsmålet om sammenslutning først burde avgjøres i 2007. De mente også at man visste for lite om hva en kommunesammenslutning ville bety for innbyggerne, de kommuneansatte og det kommunale tjenestetilbudet. De hevdet videre at intensjonsavtalen ikke sa noe om hva konsekvensene vil bli, f.eks. for skolestrukturen. Det ble også hevdet at debatten hadde vært liten, og man fryktet lav valgdeltakelse.

Politikere fra andre partier og næringsdrivende kom imidlertid med motsvar til Arbeiderpartiets forslag og ba folk stemme ja til sammenslutningen. De hevdet bl.a. at Arbeiderpartiet kun tenkte på det kommende kommunevalget og ikke på kommunenes beste.

I begynnelsen av februar ble det sendt ut et brev til innbyggerne fra ordførerne i Ølen og Vindafjord med nærmere informasjon om formålet med kommunesammenslutningen. Begrunnelsen for dette var at det syntes å være en rådende oppfatning blant mange at "me veit kva vilkår me har med nåverande kommunestruktur, - ikkje kva me får!". Brevet pekte på sentrale utviklingstrenger i samfunnet, utfordringer som kommunene står overfor, og hvordan en større kommune kan stå sterkere rustet til å møte framtidige utfordringer. Det ble også framhevet at kostnadene ved gjennomføringsprosessen skulle dekkes av KRD og således ikke belastes kommunale budsjett. Videre ble det også poengtert av det ved en eventuell framtidig tvungen sammenslutning ikke ville være noen garanti for uendrede rammeoverføringer i minimum 10 år.

I tidsrommet 07-11.02.03 ble det utført en meningsmåling av Markedsinfo as for Haugeunds avis. Undersøkelsen viste at det var over 30 % i begge kommunene som ikke hadde bestemt seg for hva de skulle stemme. Av dem som ble spurt var det i Ølen 33 % som skulle stemme ja og 28 % som skulle stemme nei. For Vindafjord var tilsvarende tall henholdsvis 30 og 36 %. Undersøkelsen, som hadde en beregnet feilmargin på 2-4 %, viste også noen andre interessante funn. Det var bl.a. betydelig flere kvinner (41 %) enn menn (27 %) som ikke hadde bestemt seg for hva de skulle stemme. Blant mennene var 38 % for og 33 % mot sammenslutning. Tilsvarende tall for kvinner var 25 og 31 %. Blant dem som hadde bestemt seg var det altså et klart flertall for sammenslutning blant menn, mens det blant kvinnene var et klart flertall mot. Det var også et markant trekk ved undersøkelsen at de under 40 år var mer usikre enn de som var eldre.

Det siste folkemøtet ble holdt i Vindafjordhallen på Nedre Vats 13. februar 2003. På dette møtet deltok også kommunalminister Erna Solberg og leder av kommunalkomiteen på Stortinget Magnhild Meltveit Kleppa. Ifølge Haugeunds avis (14.02.03) lovet Solberg at hun skulle sørge for at omstillingsutgiftene Ølen og Vindafjord eventuelt skulle få på veien mot en ny kommune ikke skulle gå ut over budsjettene. Hun åpnet også for at departementet kunne bidra med penger til investeringstiltak som var nødvendige for å samkjøre kommunene fram mot 01.01.06. Uten å si det direkte, truet Erna Solberg ifølge Haugeunds avis med at hvis dagens tilrettelegging for frivillig kommunesammenslutning betyr at ingen kommuner klarer å gjøre et valg, vil det måtte brukes tvang. Uten å si hva folk burde stemme, framhevet hun at framtidens kamp om kommunal arbeidskraft, behov for større fagmiljø og mer penger til tjenesteproduksjon framfor administrasjon, var argumenter folk burde ta med seg til stemmeurnene. Meltveit Kleppa poengterte under møtet at det er flere ting enn kommu-

nestørrelsen som bestemmer kvaliteten på de kommunale tjenestene i framtiden, men at hun støttet lokale initiativ til å få mer ut av kronene så lenge dette ikke ble opplevd som tvang.

6.4.5 Resultater fra folkeavstemningen

Tabell 9 og Tabell 10 viser resultatene av folkeavstemningen om kommunesammenslutning som ble avholdt 27.2.2003. Først og fremst kan man legge merke til at valgdeltakelsen er relativt lav med litt over 50 %, noe som for mange kan tyde på svakt engasjement i forhold til sammenslutningsspørsmålet. Tabellene viser at det var et klart flertall for kommunesammenslutning i Ølen kommune (63,5 %). Det er imidlertid interessant å legge merke til at det er store forskjeller mellom noen av valgkretsene. I Bjoa var det f.eks. kun 40,4 % som stemte ja, mens det var hele 81,7 % som stemte ja i Vikebygd. Bjoa var for øvrig den eneste kretsen med nei-flertall.

Tabell 9 Resultat av folkeavstemning om kommunesammenslutning for Ølen kommune. Valgdeltakelse 54,5 %.

Krets	Ja		Nei		Totalt
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	
Ølen	320	64,6	175	35,4	495
Vågen	188	68,6	86	31,4	274
Bjoa	80	40,4	118	59,6	198
Vikebygd	183	81,7	41	18,3	224
Forhåndsstemmer	85	53,8	73	46,2	158
Sum	856	63,5	493	36,5	1349

Tabell 10 Resultat av folkeavstemning om kommunesammenslutning for Vindafjord kommune. Valgdeltakelse 52,7 %.

Krets	Ja		Nei		Totalt
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	
Skjold	239	52,3	218	47,7	457
Vats	301	66,7	150	33,3	451
Sandeid	191	44,8	235	55,2	426
Vikedal	136	44,4	170	55,6	306
Imsland	42	24,4	130	75,6	172
Forhåndsstemmer	46	48,9	48	51,1	94
Sum	955	50,1	951	49,9	1906

I Vindafjord var det ja-flertall med knappst mulig margin, dvs. med bare 4 stemmers overvekt. Det var et relativt klart nei-flertall i 3 av 5 valgkretser. I Imsland, som er den minste valgkretsen, var det kun 24,4 % som stemte ja. Det var imidlertid ja-flertall i de to største valgkretsene. Det største ja-flertallet finner vi Vats, hvor 66,7 % stemte ja til kommunesammenslutning. Årsakene til variasjonene synes å ha å gjøre med forskjeller i kultur, identitet, tilhørighet, frykt for sentralisering o.l. Mange av argumentene mot folkeavstemning gikk også på at man visste for lite om konsekvensene av en sammenslutning, f.eks. i forhold til framtidig skolestruktur. I enkelte bygder, f.eks. i Vindafjord, var det også enkelte

som ønsket andre sammenslutningsalternativer. Meningsmålingen like før folkeavstemmingen viste også at mange var usikre på hva de skulle stemme.

Det var stor oppslutning på det siste folkemøtet i Vindafjordhallen, hvor Erna Solberg og Magnhild Meltveit Kleppa også deltok. Flere peker på at dette var viktig for at det ble flertall i folkeavstemmingen, spesielt i Vindafjord. Garantien fra KRD om dekking av kostnader knyttet til sammenslutningen, synes også å ha spilt en viktig rolle.

Erfaringene fra Ølen og Vindafjord viser at en kommunesammenslutning innebærer mange komplekse spørsmål og utfordringer som det kan være vanskelig å forstå og se konsekvensene av. Betydningen av en grundig og bred dialog med innbyggerne må således ikke undervurderes. Det synes spesielt viktig å få belyst hvilke utfordringer kommunene står overfor i tiden som kommer, og ut fra dette diskutere i hvilken grad en større kommune vil være bedre i stand til å møte disse utfordringene i forhold til dagens kommuneinndeling. I en innbyggerdialog vil det også være viktig å kartlegge hvilke spørsmål innbyggerne er opptatt av og hva slags informasjon som etterspørres. Dette vil være viktig for å skape engasjement, tilfredsstillende folks informasjonsbehov og gjøre det lettere for folk flest å gjøre seg opp en kvalifisert mening i forhold til om kommunen vil være tjent med sammenslutning eller ikke. Det kan også være et poeng at innbyggerne får være med på å bestemme premissene for denne dialogen, dvs. hvordan dialogen skal tilrettelegges og hvilke spørsmål som skal diskuteres. Slik medvirkning kan bidra til å sikre større engasjement, bedre forankring og legitimitet til prosessen som har til hensikt å klargjøre hvorvidt kommunene skal slås sammen eller ikke.

6.4.6 Vedtak om sammenslutning

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. Først vedtok kommunestyrene hver for seg å slå kommunene sammen fra 01.01.06. Deretter møttes kommunestyrene til drøftelser i plenum ledet av Fylkesmann Tora Aasland. I følge Haugesund avis pekte Fylkesmannen bl.a. på at det var viktig å ha en åpen og ryddig prosess videre, at det er viktig å ha en fellesnemnd med vide fullmakter, og at det var viktig å få den nye rådmannen på plass. I Vindafjord kommune (tilsvarende for Ølen) ble det på møtet fattet følgende vedtak:

1. *"Vindafjord kommunestyre vedtek å slå Vindafjord og Ølen kommunar saman f.o.m. 01.01.06.*
2. *Den nye kommunen får namnet Vindafjord kommune. Kommunesenteret vert Ølen.*
3. *Kommunestyret i den nye kommune får 33 medlemmer.*
4. *Val av nytt kommunestyre vert halde samstundes med Stortingsvalet hausten 2005.*
5. *Den nye kommunen skal ha direkte val av ordførar.*
6. *Vindafjord kommunestyre vedtek prosjektorganisasjonen slik den er skissert i vedlagde dokument, datert 20.02.03.*
7. *Fellesnemnda vert samansett av formannskapa i dei to kommunane.*
8. *Haugaland kommunerevisjon vert revisor for verksemda i fellesnemnda.*

9. *Kommunestyret gjev fellesnemnda fullmakt slik det går fram av saksutgreiinga under overskrifta Fullmakt til fellesnemnda (FN).*
10. *Kommunestyret opprettar eit partssamansett utval med fire representantar frå arbeidsgjevarsida og tre representantar frå arbeidstakarorganisasjonane. Arbeidsgjevarrepresentantane er dei to ordførarane og dei to varaordførarane."*

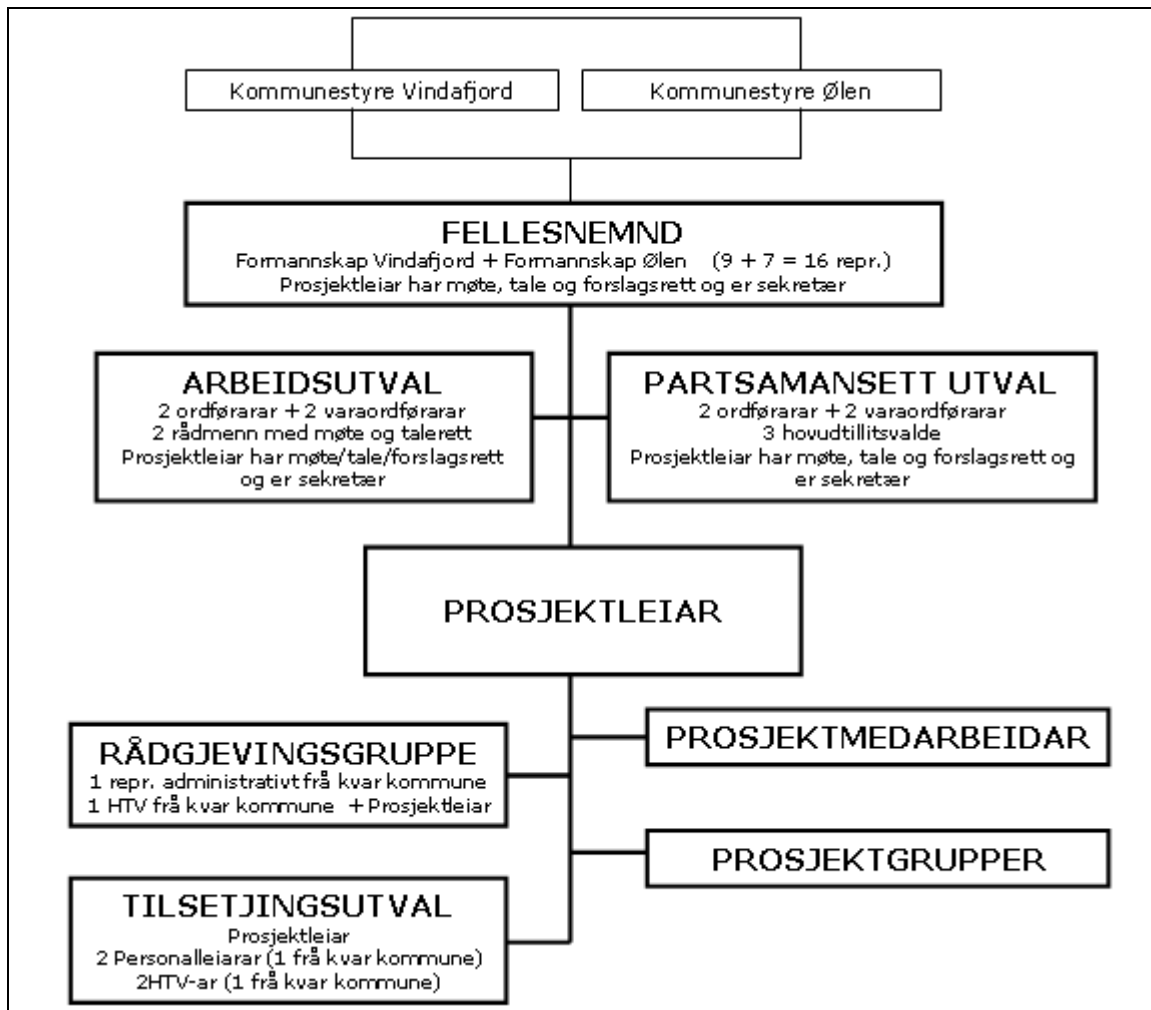
6.5 Prosjektorganisering

6.5.1 Fordeling av oppgaver og myndighet på ulike organer

Figur 16 viser hvordan sammenslutningsprosjektet har vært organisert. Kommunestyrene i Ølen og Vindafjord hadde henholdsvis 21 og 19 medlemmer. Kommunestyrene utgjorde øverste myndighet i forbindelse med sammenslutningen. Begge kommunestyrene hadde imidlertid delegert vide fullmakter til fellesnemnda som hadde i oppgave å forberede kommunesammenslutningen. Fellesnemnda var identisk med formannskapene i de to kommunene. Det var til sammen 16 representanter i fellesnemnda, hvorav 7 kom fra Ølen og 9 fra Vindafjord. Ut over de oppgaver som fellesnemnda ble tildelt i henhold til Inndelingsloven, vedtok kommunestyrene i Vindafjord og Ølen å delegere følgende fullmakter til fellesnemnda (18.3.2003):

- *"Fellesnemnda tek avgjerd i spørsmål vedkomande den politiske organiseringa i den nye kommunen.*
- *Fellesnemnda tek avgjerd i val av hovudmodell vedkomande organisering av den nye kommuneorganisasjonen. På same måte tek FN avgjerd i spørsmål vedkomande hovudprinsipp vedkomande lokalisering av ulike administrative- og tenesteproduserande kontor i den nye kommunen.*
- *Fellesnemnda godkjenner framdriftsplan og budsjett for samanslåingsprosessen innan rammene av statlege løyvingar. I dette ligg også at FN straks søker KRD om eit a-konto beløp for å kunne starte samanslåingsprosessen.*
- *Fellesnemnda kan føreta mindre justeringar i prosjektorganisasjonen.*
- *Fellesnemnda har tilrådingsrett til begge kommunestyra i saker som vedkjem samanslåingsprosessen. Dette gjeld dersom det er nødvendig at saker skal handsamast i begge kommunestyra.*
- *Fellesnemnda vedtek retningslinjer for den direkte valde ordføraren.*
- *Fellesnemnda kan inngå avtalar på vegne av den nye kommunen.*
- *Fellesnemnda får fullmakt til å tilsetje personale i den nye eininga. Dette gjeld også rådmann og val av revisor. Fellesnemnda får fullmakt til å vurdere tilsetjing av rådmann på åremål i minst 6 år.*
- *Fellesnemnda opprettar sjølv arbeidsutval og andre organ som det finn føremåls-tenleg å etablere i gjennomføringsfasa. Dette i samsvar med avgjerdene i lovverket.*
- *Fellesnemnda kan gje arbeidsutvalet, partsamansett utval og prosjektleiaren fullmakt til å gjere vedtak i einskildsaker eller i saker som ikkje er av prinsipiell art.*
- *Fellesnemnda tek også avgjerd i andre spørsmål knytt til samanslåingsprosessen og forhold knytt til den nye kommunen."*

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 sammenlutingsprosessen 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.



Figur 16 Prosjektorganisasjon for gjennomføring av sammenslutningsprosessen.

Partsammensatt utvalg ble opprettet av kommunestyrene i Ølen og Vindafjord i forbindelse med at vedtak om sammenslutning ble fattet. Partsammensatt utvalg har bestått av 7 medlemmer. Disse var ordførerne og varaordførerne i de to kommunene og 3 representanter fra de hovedtillitsvalgte. Prosjektlederen hadde møte-, tale- og forslagsrett. Prosjektlederen var også sekretær for Partsammensatt utvalg. Fellesnemnda delegerte myndighet til Partsammensatt utvalg til å fatte vedtak i spørsmål knyttet til personalpolitikk for Nye Vindafjord kommune. Videre omfattet delegeringen myndighet til å fatte vedtak i saker som gjaldt forholdet mellom Nye Vindafjord kommune som arbeidsgiver og de ansatte innenfor rammer fastsatt av fellesnemnda.

Egen prosjektleder for sammenslutningsprosessen ble ansatt høsten 2003. Prosjektlederen, som ble eksternt rekruttert, tiltrådte i stillingen 15.12.2003. Prosjektlederen ble også ansatt på vilkår som innebar at han skulle tiltre som ny rådmann i nye Vindafjord kommune. Med virkning fra 1.6.2004 ble det også ansatt en prosjektmedarbeider. I juni 2004 ble det ansatt økonomisjef, IKT-sjef og personalsjef for nye Vindafjord kommune. Ølen og Vindafjord hadde hatt felles IT-avdeling fra 1.1.2003. Økonomisjefen og personalsjefen som ble tilsatt i juni tiltrådte ikke før i januar 2005, og da i 20 % stilling i første omgang. Fra 1.4.2005 fungerte de i 80 % stilling rettet mot arbeid i for nye Vindafjord. Både IKT-sjef, personalsjef og økonomisjef kom fra tilsvarende stillinger i Ølen kommune.

Det ble nedsatt en rådgivningsgruppe som bl.a. hadde som oppgave å sikre god kommunikasjon i sammenslutningsprosessen mellom prosjektet og de to kommunene. I forbindelse med f.eks. oppsigelser og avgang ved oppnådd aldersgrense, har rådgivningsgruppen hatt ansvar for å vurdere hva som har vært fornuftig å gjøre inntil de to kommunene ble sammensluttet. Dette er spørsmål om også er vurdert ut fra et lengre perspektiv enn gjenværende levetid for de to kommunene. Rådgivningsgruppen har ellers fungert som rådgivende organ for prosjektleder. Gruppen har hatt to medlemmer fra hver kommune, og medlemmene har representert personalledelsen og fagorganisasjonene i kommunene.

Det ble opprett to ulike typer prosjektgrupper – 10 faggrupper og 16 strategigrupper. Faggruppene hadde i oppgave å utrede hva slags fagprogram (IKT) som skulle benyttes innen sine respektive sektorer. Det ble nedsatt faggrupper for følgende områder: skole, sak/merkantil, informasjon, telefon/alarm/overvåking, teknisk/landbruk, lege/helse, sosial/barnevern, pleie/omsorg, barnehage og PPT.

Strategigruppene skulle utrede den faglige tjenesten innen den enkelte gruppes ansvarsområde. Det ble nedsatt strategigrupper for følgende områder: administrativ ledelse (overordnet nivå), økonomi, kompetanse, informasjon, pleie- og omsorgstjenester, skole, PPT, barnehage, kommunale boliger, tekniske tjenester, kultur, kirke, helsetjeneste, sosialtjeneste, brann, og arkiv.

Det ble nedsatt et tilsettingsutvalg som har hatt som oppgave å foreta tilsetting av personell i nye Vindafjord kommune etter hvert som organisasjonen har kommet plass. Tilsettingsutvalget har bestått av personalansvarlige i Ølen og Vindafjord samt en representant fra fagorganisasjonene i hver kommune. Prosjektleder har vært leder for tilsettingsutvalget.

6.5.2 Erfaringer med prosjektorganiseringen

Når det gjelder erfaringer med prosjektorganiseringen, er hovedinntrykket at denne har fungert bra. Det blir spesielt pekt på at det har vært viktig at fellesnemnda har hatt vide fullmakter til å styre og fatte beslutninger i forhold til etablering av den nye kommunen. At fellesnemnda har bestått av formannskapene i de to kommunene har blitt oppfattet som hensiktsmessig i den forbindelse. Spørsmål som det har vært uenighet om i fellesnemnda har stort sett fulgt partipolitiske skillelinjer og ikke kommunegrensene.

Det har imidlertid blitt reist spørsmål om det har vært en fordel eller ulempe at prosessen har blitt gjennomført over to valgperioder. Etter kommunevalget høsten 2003 fikk Vindafjord kommune ny politisk ledelse, og sammensetningen av fellenemnda ble endret. Noen mener at det kan være uheldig for samarbeidsklimaet og kontinuiteten med slike endringer. Andre

mener at det er en styrke for demokratiet at flere blir involvert i prosessen. Ved et skifte av politiske ledelse under veis i prosessen vil det imidlertid være utfordringer knyttet til å involvere og gi nye politikere et eierforhold til prosessen. Det blir også pekt på at det kan være uheldig at en folkeavstemming sammenfaller med et kommunevalg, da folkeavstemningen også vil ha stor betydning for utfallet av kommunevalget. Det er således viktig å ha et bevisst forhold til hvordan en sammenslutningsprosess skal forløpe i forhold til valgperioder.

Rådgivningsgruppen, som har bestått av prosjektleder, personalsjefer og hovedtillitsvalgte har blitt oppfattet som en sentral og viktig gruppe i omstillingsarbeidet. Rådgivningsgruppen har hatt stor tillit fra administrasjonene i de to kommunene. Saker til parts sammensatt utvalg har også blitt drøftet i rådgivningsgruppen.

Det var mange prosjektgrupper som arbeidet med å utrede innhold, organisering og struktur i ulike tjenesteområder. I forbindelse med intervjuer som ble foretatt i januar 2005, rett etter at mesteparten av arbeidet i gruppene var avsluttet, var det flere som pekte på at det kunne vært en fordel med en annen sammensetning av gruppene enn den som ble benyttet. Det ble lagt vekt på lik representasjon i gruppene fra begge kommunene, men deltakerne omfattet i hovedsak ansatte innenfor de aktuelle tjenesteområdene, og gruppene har vært ledet av leder for tjenesteområdet i en av kommunene. I større grupper var det også politisk deltakelse med representanter fra fellesnemnda. Enkelte pekte også på at det kunne vært en fordel om lederen for prosjektgruppen kom utenfra eller fra et annet tjenesteområde, og at dette kunne vært positivt med tanke på nytenkning/kreativitet og for å få til en friere diskusjon. I Re kommune hadde man positive erfaringer med en slik organisering. I Ølen og Vindafjord var det enkelte grupper som ble preget av diskusjon av hvilke kommuner som hadde det beste løsningen, og det var i enkelte grupper vanskelig å bli enig om et felles forslag til organisering.

I arbeidsgruppen som utredet pleie- og omsorg klarte man ikke å komme fram til et omforent forslag. Vindafjord hadde rett før folkeavstemningen om kommunesammenslutning avsluttet et stor omorganiseringsprosess innen pleie- og omsorgssektoren, og kommet fram til en løsning man var tilfreds med. Det var således lite motiverende å skulle gå i gang med en ny omorganiseringsprosess. Pleie og omsorg er en stor sektor, med mange enheter og mange ansatte. Det var utfordringer knyttet til hvordan man skulle tilpasse seg en flat struktur, og hvor avdelinger skulle lokaliseres. Vindafjord hadde en spredt lokalisering av sine institusjoner mens Ølen hadde sine i sentrum. Det var motstand mot omlokalisering av avdelinger med tanke på mest mulig effektiv utnyttelse av bygningsmassen. Det var f.eks. underskriftkampanje mot flytting av demente fra Ølen til Vats (Vindafjordtunet).

I forhold til arbeidet som er utført i arbeidsgruppene var det også enkelte som påpekte at det kunne vært klarere mandat for utredningen, spesielt i forhold til hvilke økonomiske rammer man hadde å forholde seg til. Enkelte fryktet også at løsninger som ble foreslått, ikke kunne realiseres pga. behov for økonomiske innsparinger.

Selv om arbeidet i noen av faggruppene kunne fungert bedre, var gruppene også viktige for å trekke ansatte med i prosessen og skape relasjoner på tvers av kommunegrensene. Ansatte i de to kommunene kjente ikke hverandre så godt fra tidligere. I og med Ølen tidligere tilhørte Hordaland, har fylkesgrensa vært et hinder for utvikling av interkommunalt samarbeid. Kommunene hadde fra tidligere felles helsesjef og feller IKT-leder. Prosjektledelsen deltok ikke i prosjektgruppene. Begrunnelsen for dette var at deltakerne skulle kunne diskutere fritt

og bli kjent. I ettertid har det blitt kommentert at prosjektleder burde vært mer involvert i dette arbeidet, bl.a. for å informere og klargjøre en del spørsmål i en innledende fase.

En kommunesammenslutning er en arbeidskrevende prosess. Prosjektleder har hatt i oppgave å planlegge, administrere og drive fram sammenslutningsprosessene. Det har vært få ansatte i prosjektorganisasjonen. Som tidligere nevnt ble det ansatt prosjektmedarbeider fra 1.6.04. 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 å planlegge, koordinere og få prosessen i gang. Enkelte har pekt på at sterkere bemanning i prosjekt kunne bidratt til en lettere og raskere gjennomføring. I den forbindelse blir det også pekt på at det tok for lang tid før prosjektleder var på plass. Prosjektleder tiltrådte ikke før i desember 2003, dvs. ca. 9 måneder etter vedtak om sammenslutning. At prosessen blir unødvendig lang kan bidra til at det er vanskelig å holde motivasjonen og engasjementet oppe. En kommunesammenslutning innebærer usikkerhet for de ansatte, og det kan lett oppstå frustrasjoner dersom prosessen blir for lang.

At det tok lang tid før prosjektleder kom på plass, hadde også sammenheng med usikkerhet i forhold til rådmennenes rolle i en sammenslutningsprosess. I Ølen og Vindafjord var det politisk et ønske om å foreta en ekstern utlysning av stillingen som prosjektleder og rådmann for den nye kommunen, hvor også eksisterende rådmenn hadde anledning til å søke. Hvordan rådmennenes ansettelsesforhold skulle håndteres var imidlertid ikke klarlagt. Fra kommune-styrevedtak om sammenslutning gikk det 3-4 måneder før man fikk avklart rådmennenes situasjon. Det ble da inngått en frikjøpsavtale med rådmennene som innebar at de ikke skulle gjøre krav på stillingen i medhold av Arbeidsmiljøloven. Erfaringene tilsier at dette er en problemstilling som det er viktig å ha et bevisst og ryddig forhold til i en tidlig fase av en sammenslutningsprosess.

6.6 Finansiering av sammenslutningsprosessen

Tabell 11 viser samlet prosjektbudsjett for perioden 2003-2006. Endelig budsjett ble vedtatt av fellesnemnda 24.08.04, og hadde en total ramme på 32,2 millioner kroner. Kommunene søkte KRD om støtte til dekning av diverse engangskostnader som f.eks. lønn til prosjektleder, frikjøp av ansatte og tillitsvalgte for aktiv deltakelse i omstillingsprosessen, opplæring, informasjonstiltak, o.l. I tillegg har kommunen også søkt og fått midler til å finansiere IT-løsninger for den nye kommunen, samt til etablering av servicesentra i bygdene og til sentrale ombyggingstiltak i Ølen.

KRD har samlet sett gitt et tilskudd på 30,2 millioner kroner til sammenslutningsprosessen, noe som utgjør 93,7 % av den totale budsjetttrammen. Kommunene søkte opprinnelige om 39,7 millioner, og fikk tildelt 28,7 millioner. Kommunene påpekte at det ikke var tatt hensyn til lønns- og prisvekst gjennom prosjektperioden, og fikk således innvilget 1,5 millioner ekstra. De eneste kostnadene i budsjettet som ikke har blitt dekt av KRD, er kostnader knyttet til avgangsavtaler for rådmennene. Disse avtalene har til sammen et omfang på 2 millioner kroner.

Tabell 11 Prosjektbudsjett for sammenslutningen av Ølen og Vindafjord.

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

6.7 Informasjonsstrategi

I forbindelse med en kommunesammenslutning er det et stort informasjonsbehov både overfor innbyggere, politikere og ansatte. Den 24.3.2004 ble det vedtatt en informasjonsstrategi for å orientere både politikere, ansatte og innbyggere om sammenslutningsprosessen. Denne strategien omfatter 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.

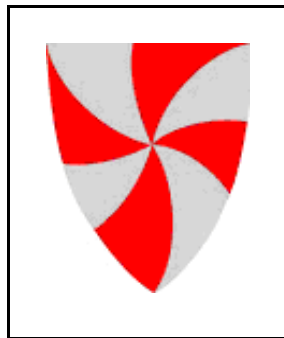
Inntrykket er at man har informert bra, men at oppfølging på enkelte områder kunne vært bedre. Bruk av nyhetsbrev til ansatte har i varierende grad blitt fulgt opp, og det kunne også blitt lagt mer vekt på mer løpende og mer detaljert informasjon via egen internettside og lokale media. Det ble ikke samarbeidet med lokale media om informasjon ut over kjøp av annonseplass. 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 har vært lokalisert i Ølen, som også er kommunesenteret i nye Vindafjord. Det er 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 også 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. De som i en tidlig fase ble ansatt som ledere for økonomi, IKT og personal i nye Vindafjord kom alle fra Ølen. Ølen kommune hadde også lederen av fellesnemnda. Dette gjorde også at ansatte i Vindafjord følte mindre nærhet og kjennskap til prosessen, noe som bidro til at informasjonsbehovet også var større her. Flere av informantene har pekt på at informasjonsarbeidet var undervurdert, og at stor arbeidsbelastning på de ansatte i prosjektet gikk ut over informasjonsarbeidet. Enkelte informanter har gitt uttrykk for på at det kunne vært behov for en egen informasjonsarbeider for å støtte opp om informasjonsarbeidet både til ansatte, innbyggere, media og andre interessenter.

Folkemøter ble gjennomført som planlagt. Oppslutningen på møtene var imidlertid variabel. Det var best oppmøte i de minste bygdene, hvor man fryktet at tjenestetilbudet skulle bli redusert, f.eks. i form av nedleggelse av skoler.

6.8 Valg av kommunevåpen

I løpet av høsten 2004 ble det også arrangert en tegnekonkurranse i forhold til utforming av nytt kommunevåpen. Frist for å sende inn forslag var 01.11.2004. Ved fristens utløp var det kommet inn 464 forslag, noe som vitner om stor interesse. Sånn sett er slike prosesser viktige for å skape engasjement i forhold til prosessen, og for å skape tilhørighet og identitet i forhold til en ny kommune.

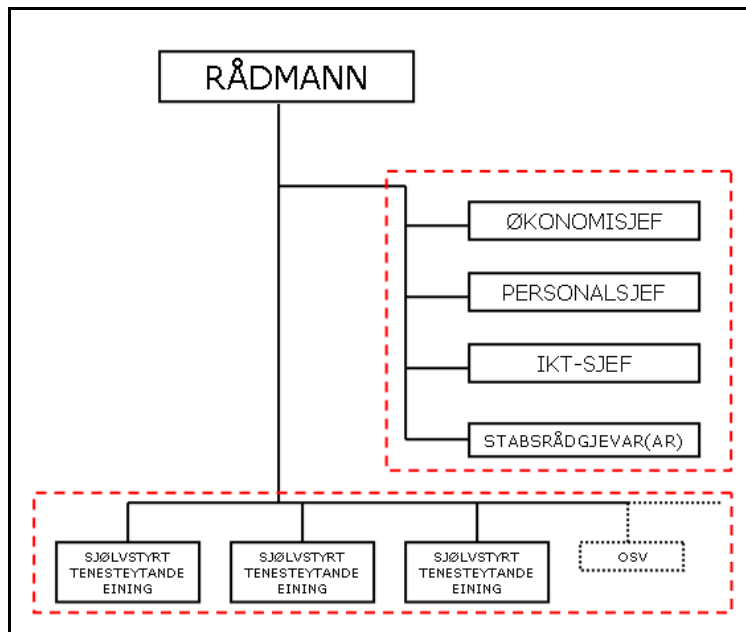
På møte i fellesnemnda 30. august vedtok fellesnemnda kommunevåpen for nye Vindafjord kommune (jf. Figur 17). Kommunevåpenet er det samme som Ølen kommunene hadde tidligere, men det har fått fargene fra Vindafjord sitt kommunevåpen. Kommunevåpenet blir beskrevet på følgende måte: *”Kommunevåpenet er et såkalt ”Kvervelsnitt”, med fargene rødt og sølv. Det ligg ulike symbol i kommunevåpenet som ”der vegane møtast”, raudfargen symboliserer varme og omsorg og sølvfargen symboliserer mellom anna ”havets sølv”. Slogord for nye Vindafjord kommune er ”Vindafjord – vital og sentral”. Vitaliteten finn ein igjen i kommunevåpenet i kvervelen, og kvervelen har sitt utspring i sentrum som her skal peike på kor sentral den nye kommunen er.”*



Figur 17 Kommunevåpen for nye Vindafjord kommune.

6.9 Valg av modell for administrativ organisering

Fellesnemnda vedtok på møte 25.5.04 overordnet modell for administrativ organisering av nye Vindafjord kommune. Som vist i Figur 18 valgte man en organisering som tilsvarer en tonivåmodell, eller såkalt flat struktur. Ølen kommune hadde en slik organisering fra tidligere, mens Vindafjord i større grad hadde en blandingsmodell. Innhold, struktur, organisering av ulike tjenestoområder ble utredet høsten 2004. Dette gjelder også antall og innretning av de selvstyrte tjenesteproduserende enhetene. Våren 2004 ble det utarbeidet personalpolitiske retningslinjer, igangsatt arbeidsmiljøundersøkelse og vedtatt kriterier for god ledelse.

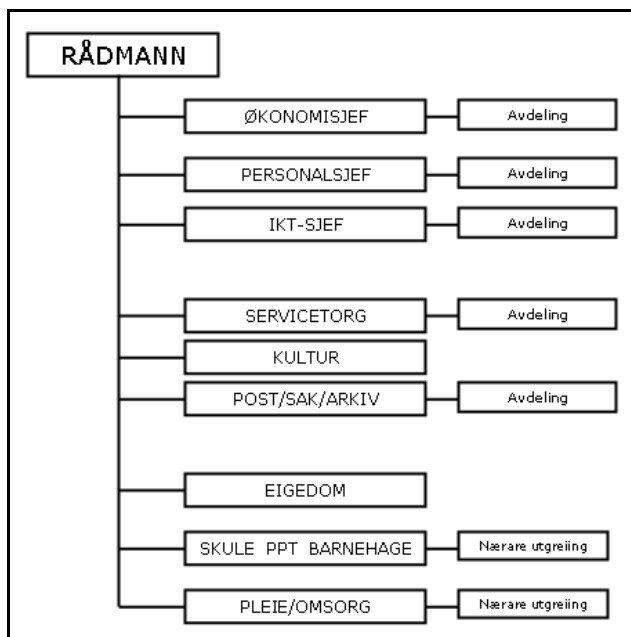


Figur 18 Prinsipiell organisering av Nye Vindafjord kommune.

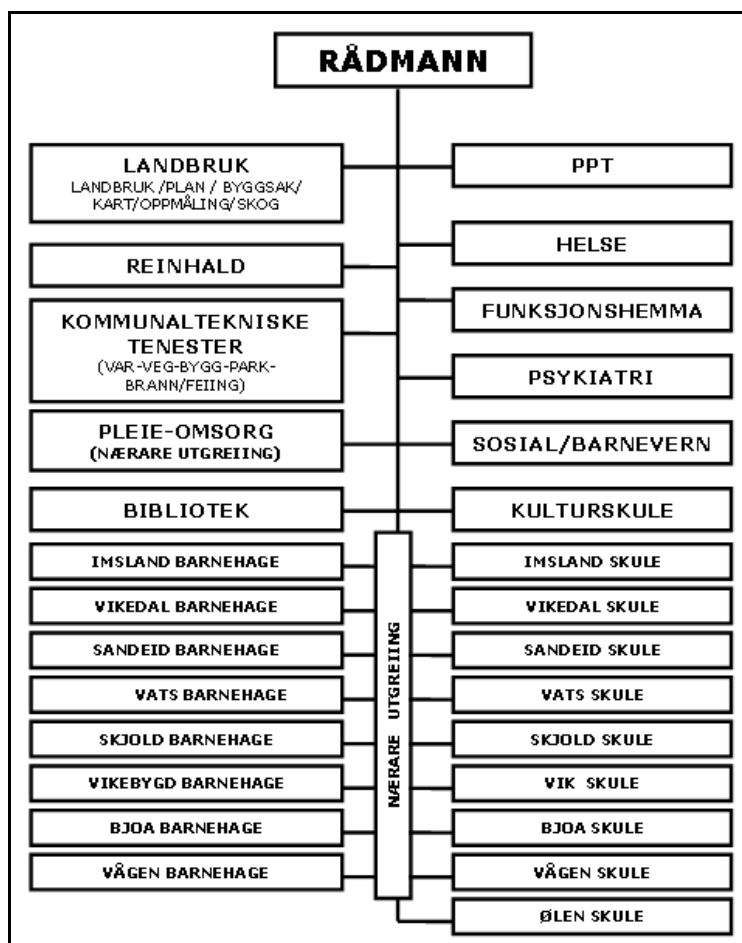
Etter at overordnet modell for administrativ organisering ble valgt, ble det høsten 2004 foretatt utredninger knyttet til organisering og valg av fagsystemer innen de ulike kommunale virksomhetene. Dette arbeidet ble utført i regi av arbeidsgruppene. Som en del av arbeidet med å utforme den nye kommunen, ble det også høsten 2004 arrangert folkemøter rundt om i de ulike bygdene i kommunene for å kartlegge synspunkter og behov knyttet til det kommunale tjenestetilbudet. Som en forberedelse til disse møtene ble det gjennomført en enkel spørreundersøkelse blant innbyggerne.

Prosjektlederen/påtroppende rådmann hadde fått delegert fullmakt til å fastsette den detaljerte administrative organiseringa av nye Vindafjord, basert på hovedmodellen som tidligere var vedtatt av fellesnemnda (to-nivå-modell). På bakgrunn av prosjektgruppens arbeid, samt høringsrunder i HTV-utvalget, orienteringer i fellesnemnda, kommunestyrene og parts sammensatt utvalg, fastsatte prosjektlederen en administrativ organisering bestående av stabsfunksjoner (jf. Figur 19) og selvstyrte tjenesteytende enheter (Figur 20).

Organiseringen ble vedtatt i februar 2005. Som vi ser av Figur 19, var det da behov for noe mer utredning på områdene pleie/omsorg og skole. Vi har tidligere nevnt at man i arbeidsgruppene ikke klarte å komme fram til en struktur på dette området. Innen skolesektoren var det også noe uklarhet i forhold til hvor mange enheter man skulle ha. Det ble derfor vedtatt at stabsrådgiverne som skulle få ansvar for disse områdene, fikk ansvar for nærmere utredning av sine respektive områder.



Figur 19 Organisering av stabsfunksjoner i nye Vindafjord.

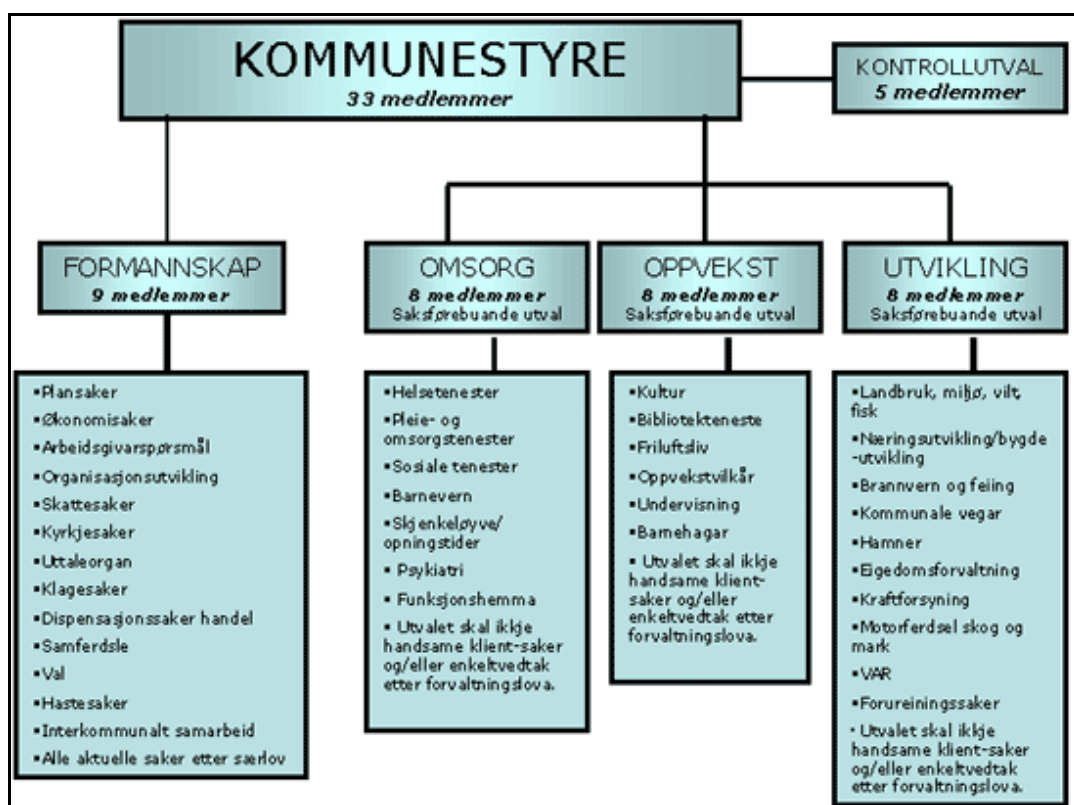


Figur 20 Organisering av selvstyrte tjenesteytende enheter i nye Vindafjord.

6.10 Valg av modell for politisk organisering

Arbeidet med å utrede den politiske styringsmodellen startet 23. sept. 2004. En egen politisk komité nedsatt av fellesnemnda fikk i oppdrag å utarbeide forslag til politisk styringsmodell for nye Vindafjord. Vindafjord hadde tidligere en utvalgmodell med utvalg for kultur og oppvekst, helse og sosial og drift og utvikling. Formannskapet var administrasjonsutvalg og planutvalg. Drift og utviklingsutvalget var også landbruksutvalg. Ølen hadde en modell uten fagutvalg/fagkomiteer. Politisk vedtaksmyndighet lå hos kommunestyre og formannskap. I tillegg var det to politiske komiteer som hadde i oppgave å ta seg av utredningsarbeid og prinsipp saker. Disse komiteene fikk tildelt oppgaver av ordføreren og hadde innstillingsrett til kommunestyret.

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. På møtet i fellesnemnda 18. mars ble det vedtatt at de tre utvalgene skulle ha ansvar for omsorg, oppvekst og utvikling (jf. Figur 21). Det ble også vedtatt at utvalgene ikke skulle ha avgjørende myndighet, men at de skulle forberede saker til politisk behandling i kommunestyret og innstille saker til kommunestyret.



Figur 21 Politisk organisering av nye Vindafjord kommune.

I det første fellesmøtet (18.3.03) etter folkeavstemmingen ble det vedtatt at kommunestyret skulle ha 33 medlemmer, at valg av nytt kommunestyre skulle holdes sammen med stor-

tingsvalget høsten 2005, og at den nye kommunen skulle ha direkte valg av ordfører (jf. kap. 6.4.6).

6.11 Implementering av ny administrativ organisasjon

6.11.1 Viktige elementer i prosessen

Fram til februar 2005 bestod sammenslutningsprosessen 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. Stillingene som økonomisjef og personalsjef ble lyst ut sommeren 2004 med etterfølgende ansettelse. Begrunnelsen for dette var at det ble ansett som viktig å få avklart på et tidlig tidspunkt hvem som skulle ha disse sentrale stillingene i organisasjonen. IKT-leder ble også ansatt i sommeren 2005. Vedkommende var fra tidligere felles IKT-leder for Ølen og Vindafjord underlagt rådmannen i Ølen. IKT-lederen tiltrådte i 100 % stilling i nye Vindafjord i mars 2005. Personalsjef og Økonomisjef tiltrådte i 80 % stillinger på samme tidspunkt, og hadde fortsatt en 20 % stilling i sine gamle kommuner.

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. For enkelte lederstillinger ble det foretatt ansettelse etter påske. Ansettelse av ledere innen skole/barnehage og pleie og omsorg ble utsatt i påvente av ferdigstilling av nærmere utredningsarbeid.

Prosjektleder/påtroppende rådmann hadde ansvar for ansettelse av enhetsledere. Her ble det i rådgivningsutvalget plukket hvem som var berettiget til å søke på lederstillingene. Dette var de som fortrinnsvis hadde respektive stillinger i egen kommune, dvs. at det var 2-3 søknadsberettigede på de ulike lederstillingene. Tilsetningsutvalget hadde ansvar for å foreta tilsettingene.

Enhetsledere som ble ansatt fikk ansvar for å utarbeide forslag til organisering og bemanningsplan for sitt område. Planene ble drøftet med tillitsvalgte og godkjent av prosjektleder. Rådgivningsgruppen kontrollerte at de som var søknadsberettiget ble tatt hensyn til. I forbindelse med innbemanningsplan på de ulike enhetene, satt enhetslederne i tilsetningsutvalget i stedet for prosjektleder, som hadde delegert myndighet til enhetslederne. På forhånd ble de stillingsberettigede intervjuet. På bakgrunn av disse intervjuene kunne ansatte stort sett innbemannes i henhold til egne ønsker. I tilfeller hvor det var sammenfallende ønsker, ble aktuelle personer invitert til å søke stillingen.

I Ølen og Vindafjord er det også innført stillingsbank med tanke på håndtering av overtallige medarbeidere. Alle som er i stillingsbank vil bli tilbudt noe å jobbe med, dvs. at man ønsker å utnytte overtallige til å få utført oppgaver som man ellers ikke ville ha hatt anledning til. Dersom man ikke vil ta de oppgaver man får, kan man bli oppsagt. Man kan stå ett år i stillingsbank. Eventuell vikartid blir regnet som fratrukket av tid i stillingsbank. Dersom man blir oppsagt, vil man ha fortrinnsrett på nye stillinger i ett år etter oppsigelsestid.

6.11.2 Erfaringer med implementeringsprosessen

Det er en oppfatning blant informantene at ansettelsesprosessen har vært ryddig og oversiktlig. Enkelte har vært misfornøyde med resultatet, men ikke flere enn det man må forvente. I en slik prosess er det umulig at alle kan få oppfylt sine ønsker. Av den grunn blir det også understreket at det viktig å gjennomføre en prosess som oppleves forutsigbar, åpen og ryddig. Av ting som kunne vært gjort annerledes, blir det pekt på at sentral ledergruppe og enhetslederne kunne blitt ansatt på et tidligere tidspunkt slik at de hadde fått bedre tid til å planlegge og bemanne egen virksomhet. Innen pleie/omsorg og skole ble det kun ansatt enhetsledere forut for sammenslutningen. Det ble ikke foretatt innbemannning. Det blir også pekt på at det hadde vært en fordel om hele bemanningskartet var klart på en gang. Slik prosessen forløp, ble det foretatt innbemanning 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 tilsetningsbrev før like før sammenslutningen fant sted.

Lønnsnivået er foreløpig ikke harmonisert. Dette er noen man tar sikte på i forbindelse med lønnsoppgjøret våren 2006. Enkelte informanter mener at lønn burde vært harmonisert fra dag en, og at forskjeller i lønn blant likeverdige ansatte lett kan skape gnisninger.

Tillitsvalgte gikk med på opprettelse av stillingsbank under tvil, og viser til at det ikke står noe om stillingsbank i verken avtaleverk eller lovverk. Det ble enighet om at stillingsbank ikke kunne etableres før etter at kommunene var slått sammen. Pr. januar 2006 var det foreløpig ingen ansatte som var overført til stillingsbank, men det ble sett på som sannsynlig at noen ville havne der. På grunn av stort underskudd i budsjettet var det enkelte informanter som mente dette ville medføre behov for innsparinger og økt bruk av stillingsbanken. Alle enheter skal nå ha en gjennomgang av tjenestenivå og kvalitet og vurdere muligheter for innsparinger. Ved overtallighet vil det være de med kortest ansiennitet som i første rekke vil bli berørt.

I forbindelse med sammenslutningsprosessen er det også reist spørsmål om forholdet mellom prosjektleder/rådmann for nye Vindafjord og eksisterende rådmenn i Ølen og Vindafjord. Det har vært en ansvarsfordeling som går på at eksisterende rådmenn ikke skal engasjere seg i spørsmål som har med den nye kommunen å gjøre, men konsentrere seg om drift av egen kommune. Fra enkelte, spesielt i administrasjonen, blir 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 en 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 sammenslutningen av Våle og Ramnes til Re kommune, hadde man en felles rådmann og en felles ledergruppe det siste året før sammenslutningen. Dette er en løsning som ble anbefalt av Fylkesmannen i Rogaland, men som Vindafjord kommune sa nei til. Hver kommune hadde således hver sin rådmann fram til sammenslutningstidspunktet, 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 sammenslutningsprosessen.

Tillitsvalgte har vært involvert i prosessen fra en tidlig fase, noe som også har vært viktig for oppslutning og tillit til prosessen fra de ansattes side. De ansattes organisasjoner hadde forslag til omstillingsavtale klar når prosjektleder tiltrådte i sin stilling. De tillitsvalgte har

vært representert i de fora det har vært naturlig at de har vært representert i, dvs. i partsammensatt uvalg, rådgivningsgrupper og ansettelsesutvalg. De har også deltatt i arbeidsgrupper. Det ble også etablert et eget kontaktforum for informasjonsutveksling mellom prosjektleder og hovedtillitsvalgte. Tett dialog med de tillitsvalgte er også viktig som en informasjonskanal i forhold til de ansatte.

Felles økonomisjef og personalsjef ble ansatt i juni 2004, men tiltrådte ikke før ved årsskiftet i 20 % stilling. Fra april ble stillingsprosenten utvidet til 80 %. Det er fremkommet synspunkter på at disse burde tiltrådt tidligere for å få bedre tid til å utforme og integrere avdelingene i de to kommunene. Dersom de hadde tiltrådt tidligere kunne de også i større grad blitt en del av et felles lederteam i den siste fasen av sammenslutningen.

6.12 Implementering av ny politisk styringsmodell

Det ble holdt ekstraordinært kommunestyrevalg 11. og 12. september 2005 i forbindelse med stortingsvalget. Fellesnemnda oppnevnte 23.01.04 et valgstyre bestående av 7 medlemmer. Vindafjord og Ølen kommuner har videre delegert valgstyret myndighet på vegne av kommunene å gjøre nødvendige vedtak på vegne av kommunene i forbindelse valget. Valgstyret valgte selv leder og nestleder.

Det ble godkjent følgende lister til kommunestyrevalget:

- Vindafjord Høyre
- Vindafjord Fremskrittsparti
- Vikebygd bygdeliste
- Vindafjord Senterparti
- Tverrpolitisk liste for Skjold og Vats
- Vindafjord Kristeleg Folkeparti
- Vindafjord Arbeiderparti
- Krinsliste for Utbjoa, Innbjoa og Haugsgjerdet

Det ble godkjent følgende lister til valg på ordfører:

- Vindafjord Høyre
- Vindafjord Fremskrittsparti
- Vindafjord Senterparti
- Vindafjord Kristeleg Folkeparti
- Vindafjord Arbeiderparti

I tillegg til de ordnære partiene var det tre bygdelister som stilte til valg. Bygdelistene stilte ikke ordførerkandidat. Valgdeltakelsen var på 68,1 prosent. Det var Senterpartiet og Arbeiderpartiet som fikk flest stemmer med henholdsvis 25,4 og 20,4 %. I forbindelse med det direkte ordførervalget var det også Senterpartiet og Arbeiderpartiets kandidater som fikk flest stemmer, henholdsvis 38,5 og 30,7 %. I og med at det var krav om minst 50 % av stemmene for å bli valgt som ordfører, ble det holdt en andre valgomgang der de to kandida-

tene som fikk flest stemmer deltok. Andre valgongang ble holdt 18. og 19. september. Senterpartiets kandidat ble da valg til ordfører med 64,8 % av stemmene. Valgdeltakelsen i andre valgongang var imidlertid lav. Kun 49,6 % av de stemmeberettigede deltok i valget.

I etterkant av valget har det vært diskusjon om resultatet har blitt "skeivdemokrati". Dette har sammenheng med at representanter fra bygder i gamle Vindafjord kommune har blitt betydelig overrepresentert i kommunestyret i forhold til folketallet. Enkelte har hevdet dette var en resultat av bevisst aksjon for å kumulere representanter fra enkelte bygder i Vindafjord. Dette blir tilbakevist fra andre, som hevder at det fra tidligere har vært forskjellig velgerkultur i de to kommunene. I Vindafjord har det vært større tradisjon for å kumulere representanter fra egen bygd.

Konstituerende møte i det nye kommunestyret ble holdt 18. oktober 2005. Det ble da også holdt valg av formannskap, varaordfører, og medlemmer til utvalgene for omsorg, oppvekst og utvikling. Siste møtet i fellesnemnda ble også holdt 18. oktober. Arbeidet med budsjettet for første driftsår for den nye kommunen var det viktigste saken på dette møtet. Fellenemnda fattet på bakgrunn de orienteringer som ble gitt følgende vedtak: *"Fellesnemnda tar førebels orienteringar om budsjettarbeidet og premissane for dette til etterretning, og ber rådmannen leggje fram budsjettforslag for det nye Kommunestyret v/Formannskapet til møte 15. november 2005."*

Neste kommunestyremøtet ble holdt 20. desember. Det ble da foretatt valg til nemnder, styrer, råd og utvalg for perioden 2006-2007. Det ble fastsatt reglement for kommunestyre, formannskap og utvalg. Det ble også vedtatt reglement for godtgjørelse av folkevalgte og det ble vedtatt taksthefte for kommunale varer og tjenester. Andre saker som var oppe til behandling, var eiendomsskatt, vedtekter for skolefritidsordningen, retningslinjer for betaling, opphold og opptak i barnehager.

Som grunnlag for utarbeidelse av reglement for kommunestyre, formannskap og utvalg, ble det tatt utgangspunkt i de reglement som forelå for gamle Vindafjord kommune. Forslag ble utarbeidet og lagt fram av prosjektleder/rådmann. Forslag til reglement for godtgjørelse av folkevalgte ble utarbeidet av en egen nemnd. Når det gjaldt takster for kommunale tjenester, ble det tatt utgangspunkt 2005-priser for Ølen og Vindafjord. Disse ble også forsøkt samordnet på en del områder i 2005. For innbyggerne innebærer dette en økning på enkelte områder, mens det har blitt en reduksjon på andre. Det er ikke lagt inn prisvekst samlet sett.

6.13 Spesielle politiske utfordringer

En viktig oppgave for fellesnemnda er å gi uttalelse til departementet om årsbudsjettene for de kommunene saken gjelder, og ta hånd om det forberedende arbeidet med budsjettet for det første driftsåret etter at sammenslutningen er satt i verk.

Nye Vindafjord står overfor en del økonomiske utfordringer i tiden som kommer. Budsjettet for 2006 viser et underskudd på nærmere 14 millioner, og det legges opp til tilpasninger av driftsnivået slik at man har et budsjett i balanse innen utgangen av 2007.

I den forbindelse er det flere som peker på at man burde ha samkjørt budsjettene på et tidligere tidspunkt, f.eks. at man startet en felles budsjettprosess i 2003. Dette hadde gitt større muligheter for å "samle trådene" på et tidligere tidspunkt. Det blir pekt på at de gamle

kommunene ikke hadde fokus på omstilling og tilpasning til en ny kommune, og at en del utfordringer har blitt skjøvet over på den nye kommunen.

Nye Vindafjord har også kommet uheldig ut når det gjelder effekten på rammetilskuddet som følge av kommunesammenslutningen. Kommunen får et lavere tilskudd fra staten enn hva Ølen og Vindafjord ville fått til sammen som enkeltkommuner, også inkludert inndelingstilskuddet. Dette er et nokså uvanlig resultat ved kommunesammenslutninger. Det normale er at rammetilskuddet er større etter sammenslutningen som følge av inndelingstilskuddet. Når inndelingstilskuddet trappes ned fra 10-15 år, ender man som oftest opp med et rammetilskudd som ligger noe under det som kommunene ville fått hver for seg.

I nye Vindafjord ligger imidlertid rammetilskuddet 0,7 millioner *lavere* fra første dag sett i forhold til summen av hva kommunene ville fått hver for seg. Når inndelingstilskuddet trappes ned fra 10-15 år, vil det årlige rammetilskuddet være 7,2 millioner lavere enn nivået før sammenslutningen. Årsaken til den unormalt store reduksjonen av rammetilskuddet har sammenheng med reduserte verdier for reisetidskriteriene og lavere inntekstutjevne tilskudd, noe som for øvrig ikke var klarlagt at kom til å skje gjennom grunnlagsutredningen. Reduksjonen oppleves urettferdig og enkelte peker på at det er urimelig at staten skal ta ut gevinster fra dag en, mens kommunen skal sitte med kostnadene. Det vil ta tid før den nye kommunen vil være i stand til å hente ut eventuelle stordriftsfordeler.

Hvordan eiendomskatten i nye Vindafjord skal håndteres, er foreløpig ikke avklart. Ølen og Vindafjord innførte eiendomskatt i henholdsvis 1994 og 2002. I forbindelse med behandling av føringer for budsjettarbeidet vedtok fellesnemnda 21.06.05 at eiendomsskatten skulle harmoniseres. For Ølens vedkommende ble det innført eiendomsskatt både på verker og bruk (hele kommunen) og bolighus/næringseiendommer (her ble bare Ølen vurdert som bymessig strøk), mens det i Vindafjord bare ble utskrevet eiendomsskatt på verker og bruk. I begge kommunene har man oppnådd maksimal sats for utskrivning av skatten – 7 promille av takstgrunnlaget. I begge kommunene har man fritatt landbrukseiendommer fra eiendomsskatt. For Ølens vedkommende ble det i 2005 innbetalt kr. 700 000 i eiendomsskatt fordelt på kr. 277 000 (verker og bruk), kr. 135 000 (næringseiendommer) og kr. 288 000 (bolighus). I Vindafjord ble det i 2005 innbetalt kr. 1 490 000 (verker og bruk). I forbindelse med kommunesammenslutningen, samt behovet for omtaksering i Ølen, er det behov for nye vedtekter samt koordinering av lik takseringsmetodikk og administrative rutiner i den nye kommunen. Spørsmålet om eiendomsskatt var oppe til behandling i formannskapet 05.12.05 og i kommunestyret 20.12.05. Her ble det fattet vedtak om nærmere utredning av hvilke områder som skal ilegges eiendomsskatt. Videre ønsket man også en nærmere vurdering av inntekspotensialet, størrelse på bunnfradraget på bolighus, fritak av landbrukseiendommer og praksis i nabokommuner. Inntil videre ble det vedtatt at det skulle kreves eiendomsskatt som for de gamle kommunene. Dette innebærer at eiendomsskatten foreløpig ikke er harmonisert, og oppleves således som urettferdig for en del av de innbyggerne i den nye kommunen som føler at de må betale ekstra skatt. Dette går fram av flere avisinnlegg både i lokalavisa Grannar og i regionavisa Haugesunds avis. Erfaringene tilsier at harmonisering av eiendomsskatt kan være et komplisert spørsmål som det er viktig å utrede i god tid før sammenslutningen.

Ulike eierforhold knyttet til lokale kraftlag har også skapt en del politisk uenighet. Gamle Vindafjord kommune har vært medeier i Haugaland kraft AS, og hvor utbyttet har gått inn i kommunekassen. Dette er penger som nå kommer nye Vindafjord til gode. I Ølen

har man Skånevik Ølen Kraftlag som er privat andelslag, der utbyttet kun kommer abonnenter og lokalsamfunn i gamle Ølen til gode. Dette er penger som altså ikke kommer fellesskapet i nye Vindafjord til gode, og har således skapt irritasjon blant en del innbyggere i gamle Vindafjord.

6.14 Sammenfattende oppsummering

Hovedinntrykket er at sammenslutningsprosessen har gått bra, men oppfatningene blant mange er at man brukte for lang tid på prosessen. Det tok bort i mot tre år fra vedtak om sammenslutning til den nye kommunen var en realitet. Det skjedde lite det første året, blant annet som følge av det tok lang tid å avklare eksisterende rådmenn sin situasjon i forhold til den nye kommunen, og fordi at det tok lang tid å få prosjektleder/framtidig rådmann for den nye kommunen på plass. Lange perioder med vakuum og stillstand er uheldig for prosessen og de ansatte. Lange perioder med venting gjør at det blir vanskelig å holde engasjementet og entusiasmen oppe, og det oppstår lett usikkerhet, frustrasjoner og misnøye. Så lenge prosessen pågår, skjer det også lite nytenking og utviklingsarbeid i eksisterende kommuner. I ettertid kan man si at det hadde vært hensiktsmessig å avklare hvordan rådmennenes ansettelsesforhold skulle håndteres før folkeavstemmingen fant sted. Man kunne også ha forberedt en prosess med tanke på rekruttering av prosjektleder som kunne blitt iverksatt rett etter at folkeavstemmingen fant sted. På den måten ville man ha hatt muligheter for å komme raskere i gang, og fått bedre tid til organisere, bemanne, implementere og fase inn ny organisasjon mot slutten av prosessen. På den annen side hadde dette vært bortkastet arbeid hvis folkeavstemmingen hadde gitt negativt resultat.

At man forut for folkeavstemmingen utarbeidet en intensjonsplan for sammenslutningen, har i ettertid blitt sett på som viktig for den videre prosessen. Intensjonsplanen klargjorde bl.a. sentrale målsetninger for sammenslutningen, lokalisering av administrasjonssenter og navn på den nye kommunen. Dette er grunnleggende spørsmål som har betydning for folks tilhørighet og identitet til den nye kommunen. At den ene kommunen fikk administrasjonssenteret og den andre navnet, synes å ha vært en god løsning.

Fellesnemnda har bestått av formannskapene i de to kommunene, og har fått delegert vide fullmakter fra kommunene. Fellesnemnda har hatt fokus på den nye kommunen, mens kommunestyrene har hatt fokus på drift og avvikling av de "gamle" kommunene. I de tilfelle hvor det ligger til rette for at fellesnemnda kan bestå av formannskapene i kommunene, synes dette å være en fornuftig løsning.

Det har vært praktisert bred deltakelse utformingen av den nye kommunen. Innbyggerne har vært involvert gjennom spørreundersøkelser og to runder med folkemøter i bygdene. Det ble etablert mange arbeidsgrupper der ansatte deltok og hvor forslag til organisering av ulike tjenesteområder ble utredet. Noen grupper fungerte bedre enn andre, og enkelte grupper kunne kanskje hatt et bredere sammensetning for i større grad å stimulere til nytenkning. Erfaringene er også at det kan være uheldig dersom tjenesteområder blir gjenstand for en større omorganiserings- og omstillingsprosess tett opp til sammenslutning. Flere omstillingsprosesser på rad kan være slitsomt og virke demotiverende på de ansatte. Videre er erfaringene at det er viktig at arbeidsgruppene har et klart mandat for det arbeidet de skal gjøre.

Prosjektleder ble også ansatt som framtidig rådmann for den nye kommunen. Dette synes å være en god løsning med tanke på at kommende rådmann da får anledning til å være med å

utforme og bygge opp organisasjonen som han er satt til å lede. Ved en kommunesammenslutning vil det også som oftest være en del sammenslutningsprosesser som må videreføres og håndteres av den nye kommunen. Dersom rådmannen for den nye kommunen har vært prosjektleder for sammenslutningsprosessen, vil det også være lettere å videreføre og følge opp prosesser og tiltak i den nye kommunen. I forbindelse med sammenslutningsprosessen mellom Våle og Ramnes kommune til Re kommune, hadde man også positive erfaringer med en slik løsning.

En kritikk til prosessen har vært at det har vært for liten informasjon om hva som skjer under veis i prosessen. Det er klart at det kunne blitt gitt hyppigere, fylldigere og mer målrettet informasjon under veis. Dersom man skulle drevet et mer omfattende informasjonsarbeid, ville det imidlertid vært behov for å styrke prosjektorganisasjonen. Arbeidet med sammenslutningsprosessen har vært omfattende og arbeidskrevende. Når arbeidsoppgavene står i kø, kan dette lett gå ut over informasjonsarbeidet. Enkelte har pekt på at det kunne vært en god løsning å hatt en egen medarbeider i prosjektet med hovedfokus på informasjonsarbeid. Informasjon er noe som er viktig i alle faser av prosjektet.

Når det gjelder innbyggere, så har disse et spesielt stort informasjonsbehov forut for folkeavstemmingen. Like før folkeavstemmingen ble det gjennomført en meningsmåling som viste at det var stor usikkerhet i befolkningen i forhold til hva de skulle stemme. Det var heller ikke noen stor debatt før tiden like før folkeavstemmingen. Stor usikkerhet blant innbyggerne understreker viktigheten av aktiv dialog med innbyggerne i denne fasen. Så lenge det overlates til innbyggerne å avgjøre om kommunene skal sammenslutes eller ikke, forutsetter dette også at innbyggerne trekkes aktivt med i en tidlig fase. Innbyggerne må på et tidlig tidspunkt få anledning til å uttrykke hva de er opptatt av i forbindelse med en kommunesammenslutning og hvilke spørsmål de ønsker å få belyst som grunnlag for å ta en beslutning. Aktiv medvirkning fra en tidlig fase kan bidra til økt engasjement, større debatt og bedre legitimitet til prosessen.

I nye Vindafjord ble personer tilsatt i sentrale lederstillinger sommeren 2004, men de tiltrådte ikke i større stillingsprosenter før i april 2005. Trolig hadde det vært en fordel om disse hatt blitt involvert i større grad på et tidligere tidspunkt for å forberede sammenslutningen, for å få en tettere ledergruppe og for å få en bedre forankring i organisasjonen. I forhold til å få en mer fleksibel og rasjonell overgang til den nye kommunen, kunne det vært en fordel om man det siste året hadde hatt en rådmann og en ledergruppe. Dette var en løsning som ble praktisert forut for etablering av Re kommune, og som var en løsning som fungerte godt. Fylkesmannen i Rogaland foreslo også å overføre større myndighet og ansvar til påtroppende rådmann det siste året, noe som ble avvist av Vindafjord kommune.

De tillitsvalget har vært godt representert i hele prosessen, de har vært aktive deltakere og de har blitt lyttet til. Deres deltakelse har vært viktig for å skape tillit og oppslutning til prosessen blant de ansatte. Man fikk tidlig på plass en omstillingsavtale, og ansettelses- og innbemanningsprosessene ble opplevd som strukturerte, ryddige og forutsigbare. Ansettelsesprosessen skapte således lite misnøye, noe som er viktig som grunnlag for å skape et godt samarbeidsklima i den nye kommunen.

6.15 Markering av den nye kommunen

Første helga i januar 2006 var satt av til feiring av den nye kommunen. Det ble blant annet arrangert festmiddag hvor spesielt inviterte gjester deltok. Det ble også holdt et stort

arrangement i Ølen Idrettshall for innbyggerne i den nye kommunen. Ca. 2000 personer møtte fram, og oppslutningen var over all forventning. Det var lagt opp til at den nye kommunen skulle vise fram sin kulturelle bredde innen musikk, dans og teater. Den nye kommunen ble også markert med et stort fyrverkeri. I følge lokalavisa Grannar var de frammøtte imponert over programmet var satt sammen. En av de frammøtte uttrykte det på følgende måte: ” *Eg trur det betyr litt for vidare framdrift når me får vera med på ein slik kveld*”. Sånn sett kan et slikt arrangement være viktig på flere måter. For det første er det en markering av at to kommuner er blitt til en, for det andre er det en markering som bidrar til samle og binde sammen folk på tvers av bygder og gamle kommunegrenser og for det tredje kan det være en vitamininnsprøytning i forhold til møte de utfordringene som den nye kommunen utvilsomt står overfor. Sammenslutningsprosessen er ikke ferdig 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. At man lykkes med dette vil være en viktig for å nå målsetningene knyttet til å sikre en livskraftig kommune på Indre Haugalandet.

7 AURE – TUSTNA

7.1 Hovedinntrykk fra sammenslutningen

Aure og Tustna er to små kommuner på Nord-Møre som sa ja til kommunesammenslutning under forutsetning av det ble bygget bru over Imarsundet. Folkeavstemmingen ble holdt 15.9.2003, men kommunestyrevedtak om sammenslutning ble ikke fattet før 24.6.2004. Dette hadde sammenheng med at vedtak om utbygging av Imarsundforbindelsen ikke ble fattet før 15. juni 2004. Prosjektleder tiltrådte i stillingen 1.8.2004, noe som innebar at man hadde knappe ett og et halvt år på gjennomføring av sammenslutningsprosessen. Sammenslutningen er således et eksempel på en sammenslutningsprosess som er gjennomført i løpet av en relativt kort tidsperiode.

For å få gjennomført nødvendige forberedelser fram mot sammenslutningsdatoen 01.01.06, har det vært kjørt et stramt løp fra første dag. Arbeidsmengden var undervurdert i utgangspunktet og arbeidsbelastningen på de ansatte i prosjektet har vært stor. En kritikk som ble rettet mot prosjektet i den første fasen, var at man ikke hadde noe opplegg for informasjons-håndtering og formidling. Det skjedde mye, og ansatte og andre interessenter hadde problemer med å holde seg orientert om hva som foregikk. Dette skapte en del uro og frustrasjoner, og erfaringene tilsier at det er viktig å sette av tid og ressurser til å utvikle et godt informasjonsopplegg så raskt som mulig.

At det var bred representasjon av ansatte i ulike arbeidsgrupper, har blitt oppfattet som positivt. Uten dette hadde det vært vanskelig å få en administrativ organisering på plass. Arbeidsgruppene var også viktige for å samle ansatte og bli kjent på tvers av kommunegrensene før sammenslutningen var et faktum. Bred deltakelse fra de tillitsvalgte hadde betydning for å sikre oppslutning og tillit til prosessen blant de ansatte. Tillitsvalgte hadde også en viktig funksjon i forhold til å informere og kommunisere med de ansatte om ulike problemstillinger knyttet til sammenslutningsprosessen.

På grunn av den knappe tiden, ble det ikke foretatt tilsetninger og innplasseringer i nye stillinger før høsten 2005. Høsten ble veldig hektisk med svært mange ting som skulle skje på en gang. Her blir det pekt på at det hadde vært en fordel om enhetsledere hadde vært ansatt i god tid før sommeren for å få nødvendig tid til å forbedre fusjonen den virksomhet de senere skulle lede.

Selv om man kom i mål med sammenslutningen til fastsatt tidspunkt, hadde det imidlertid vært ønskelig at det var flere tiltak og oppgaver som var slutført på sammenslutningstidspunktet. Dette gjelder spesielt klargjøring av bygninger, kontorlokaler, IT-løsninger og nærmere spesifisering av arbeidsfordeling og arbeidsrutiner i og mellom ulike enheter. To år blir antydnet som et ideelt tidsperspektiv på selve gjennomføringsprosessen. I tillegg gjør problemer med grunnforholdene at Imarsundbrua ikke kan åpnes før på nyåret 2007.

En viktig forutsetning for at man klarte å komme så langt som man gjorde i løpet av tiden man hadde til rådighet, var at kommunene delegerte vide fullmakter til fellesnemnda som igjen delegerte videre til arbeidsutvalg og prosjektleder. Det ble også utarbeidet en detaljert og meget stram framdriftsplan.

7.2 Kjennetegn ved kommunene

Tidligere Aure og Tustna kommuner ligger i den nordlige delen av Møre og Romsdal. Kommunene grenser mot to kommuner i Sør-Trøndelag – Hemne i øst og Hitra i nord. Videre grenser kommunene mot Halsa og Tingvoll i sør, Kristiansund og Frei i vest og Smøla i nord. Kommunene valgte å slå seg sammen under forutsetning av at det ble bygd bru over Imarsundet, som har dannet kommunegrense mellom de kommunene. Kommunene ble sammensluttet fra 1.1.2006, og navnet på den nye kommunen er Aure.



Figur 22 Oversiktskart over Aure og Tustna med nabokommuner.

Både Aure og Tustna var små kommuner. Tustna var den 25. minste kommunen i landet med sine 1015 innbyggere (1.1.2004). Aure, med sine 2661 innbyggere, var over 2,5 ganger større enn Tustna, men var likevel en liten kommune sammenlignet med resten av landets kommuner. Etter sammenslutningen har nye Aure kommune fått et innbyggertal på 3276, og vil fortsatt tilhøre den relativt store gruppen av små kommuner i Norge med mindre enn 5000 innbyggere.

Kommunene har hatt negativ befolkningsutvikling over flere år (jf. Tabell 12). I følge Engesæter et al (2003), har begge kommunene hatt negativ befolkningsutvikling siden tidlig på 50-tallet, men nedgangen har avtatt noe de senere år. Til sammenligning hadde Aure 3300 innbyggere i 1965 mens Tustna hadde 1269.²⁷

²⁷ 01.01 1965. ble Stemshaug, Aure, Valsøyfjord og en del av Tustna slått sammen til Aure kommune. Ved grenseregulering i 1976 ble 158 personer over ført fra Aure til Halså.

Tabell 12 Nøkkeldata for Aure og Tustna. Kilde SSB.

Tema:	Indikator:	Aure	Tustna	År
Befolkning:	Innbyggere	2 661	1 015	2004
	Endring siste 10 år	-2,3 %	-10,6 %	94-04
	Andel av bef over 67 år	16,1 %	17,7 %	2004
	Andel innvandrere	1,9 %	0,9 %	2004
Geografi:	Areal (km2)	503	140	2004
	Avstand mellom dagens kommunesentra	-	27 km	
	Andel bosatte i tettsteder	23,1 %	0,0 %	2004
Sysselsetting:	Sysselsatte i % av bef.	69,3 %	62,5 %	2003
	Arbeidsledighet	2,9 %	4,3 %	2004
	Andel offentlig sysselsetting	31,1 %	35,6 %	2004
	Andel med arb.pl. i egen kommune	81,1 %	76,0 %	2004
	Andel med arb.pl. i den andre kom.	1,6 %	3,1 %	2004
	Andel med høyere utdanning	13,5 %	11,5 %	2003
	Inntektsnivå bto	215400	202800	2002
	Årsverk utført i kommunen	200	80	2003
Tjenestenivå:	Barnehagedekning 1-5 år	85,9 %	67,5 %	2004
	Andel 80+ i institusjon	16,0 %	20,3 %	2004
Kommuneøk.:	Frie inntekter pr innb	31357	37547	2004
	Andel av innt som rammeoverf.			2002
	Lånegjeld pr innb	78017	93199	2004
Lokalmedia	Avis Nordvest-Nytt - husstandsdekning	65	65	2003
Politisk:	Valgdeltakelse k-valg	63,7 %	71,7 %	2003
	Antall k-styrerepr.	21	17	2003-07
	Innb pr k-styrerepr.	126,7	59,7	2004
	Medl fellesnemnda	9	8	

Befolkningsnedgangen skyldes i første rekke fødselsunderskudd, men og også netto utflytting. Dette har også bidratt til en relativt høy andel personer over 67 år. Aure hadde netto tilflytting fra 1993 – 1997 i forbindelse med utbygging av Tjeldbergodden. Kommunene har også hatt en liten andel av befolkningen bosatt i tettbygde strøk. Tustna hadde ingen tettsteder etter Statistisk Sentralbyrås definisjon.²⁸

Aure har vært kommunesenteret i Aure kommune, og var også det eneste tettstedet i kommunen. Her er det også ulike butikker og servicebedrifter, postkontor, spisesteder og overnattingstilbud. Det er 5 skoler i gamle Aure kommune. Den største av disse er Aure barne- og ungdomsskole med ca. 250 elever. De andre skolene er Lesund, Nordlandet, Stemhaug og Straumsvik. Disse skolene har fra 12 til 27 elever. I Gamle Aure kommune er det lagt ut flere næringsområder, bl.a. Tennhaugen næringsområde i tilknytning til anleggene på Tjelbergodden, Kjelkelia næringsområde ved Aure sentrum og Mjosundet næringspark i Mjosundet. Utbyggingen på Tjeldbergodden har vært viktig for utviklingen i gamle Aure kommune. Den gassbaserte industrien på Tjeldbergodden står i dag for over 90 % av alt forbruk av naturgass i fastlands-Norge.

²⁸ SSBs tettstedsdefinisjon: En hussamling der det bor minst 200 mennesker. Avstanden mellom husene skal normalt ikke overstige 50 meter.

I gamle Tustna kommune lå kommuneadministrasjonen på Gullstein. Her var det også offentlige funksjoner som helse og sosialsenter, kommunelege, fiskerirettleder, eldreboliger, bibliotek, sykehjem, bank og trygdekontor. Det er to skoler i gamle Tustna kommune. Leira skole har litt over 40 elever fordelt på 1. – 4 klasse. Sør-Tustna skole har mellom 90 og 100 elever, og omfatter 5. – 10. klasse. På Leira er det, i tillegg til skole, også barnehage, omsorgsboliger og post i butikk. Gamle Tustna har eksisterende og planlagte næringsområder både på Gullstein, Leira, Tømmervågen og Nordheim.

Når det gjelder sysselsetting, ser vi ut fra Tabell 12 at Aure hadde en noe større andel sysselsatte enn Tustna. Aure hadde også noe mindre arbeidsledighet og en noe lavere andel sysselsatte i offentlig virksomhet. Videre lå utdanningsnivået og gjennomsnittlig lønnsnivå noe høyere enn i Tustna. Kommunen var største arbeidsgiver i begge kommunene, men den var noe viktigere i Tustna enn i Aure. Det var en del forskjeller i næringsstrukturen i de kommunene. Aure hadde en betydelig andel arbeidsplasser knyttet til industriproduksjon, mens Tustna hadde svært liten industrisysselsetting. På Tustna er det jordbruk og fiskerelaterte næringer som har vært de viktigste. Dette har også vært viktige næringer i Aure, men Aure har hatt større andel sysselsetting knyttet til transport, bygg og anlegg, varehandel og andre tjenesteytende næringer, dvs. typiske tettstedsnæringer.

Vi ser også at Aure har hatt størst egendeckning av arbeidsplasser. I overkant av 81 % av de sysselsatte i kommunen hadde sitt arbeidssted i egen kommune. Tilsvarende andel for Tustna var 76 %. Det er av spesiell interesse å legge merke til at pendlingen mellom Aure og Tustna har vært svært liten. Det var bare 3,1 % av de som var sysselsatt i Tustna kommune som hadde sitt arbeidssted i Aure, mens tilsvarende tall for Aure kun var 1,6 %. Årsaken til dette er at det har vært vanskelige kommunikasjonsforhold mellom kommunene. Med ferge over Imarsundet ligger reisetiden mellom de gamle kommunesentrene på ca. 1 time. Avstanden mellom sentrene er imidlertid relativt kort (27 km). Når Imarsundforbindelsen blir realisert, blir reisetiden kortet ned til ca. 25 minutter, noe som gir rom for langt tettere integrasjon. Aure har tidligere hatt tradisjoner for å orientere seg nordover mot Hemne, mens Tustna i større grad har rettet oppmerksomheten sørover mot Kristiansund.

Tabell 12 viser videre at Aure hadde en noe større andel frie inntekter enn Aure, mens lånegjelden per innbygger var noe større i Tustna. Viktigste lokalavis er Nord-Vestnytt med en husstandsdekning på ca. 65 % i begge kommunene. Nordvest-Nytt dekker også Smøla kommune, som også har redaksjonskontoret. En annen lokalavis i området er Søvsten, som dekker gamle Aure og Hemne kommune. Avisa er lokalisert i sistnevnte kommune. Viktigste regionavis er Tidens Krav som gis ut i Kristiansund.

Ved siste kommunevalg var valgdeltakelsen en del høyere i Tustna enn i Aure. Tustna hadde fire færre representanter i kommunestyret enn Aure. På grunn av forskjeller innbyggertall mellom kommunene, hadde Tustna likevel en betydelig større andel kommunestyre-representanter pr. innbygger enn det som var tilfellet i Aure.

7.3 Hva har vi gjort

I forbindelse med evalueringsarbeidet har vi benyttet ulike datakilder. Det er gjennomført intervjuer i begge kommunene i forbindelse med et 3-dagers besøk fra 22. – 24. juni 2005 og 2-dagers besøk fra 23.-24. januar 2006. Det er gjennomført intervjuer med prosjektleder, prosjektmedarbeider, ordførere, rådmenn, ny rådmann, representanter fra fellesnemnda,

tillitsvalgte, personalkonsulenter, etatsledere/virksomhetsledere og representanter fra media (Nordvest-Nytt og Tidens Krav). Vi deltok også på et møte i fellesnemnda 23. juni, hvor det bl.a. ble fattet vedtak om administrativ organisering. Videre har vi samlet inn offentlige dokumenter og annen informasjon som dokumenterer og beskriver prosessen. Dette dreier seg blant annet om utredninger, planer, møtereferater, avtaler, informasjonsaviser o.l. samt en del avisartikler.

7.4 Fra vedtak om utredning til vedtak om sammenslutning

7.4.1 Viktige milepæler

I Tabell 13 satt opp noen viktige milepæler i sammenslutningsprosessen. Det formelle arbeidet med kommunesammenslutningen startet opp i 2001, da kommunene fattet vedtak om at det var ønskelig å utrede en sammenslutning. Det er verdt å merke seg at folkeavstemmingen ble holdt 15. september 2003, men at kommunene ikke fattet vedtak om å slå seg sammen før 24. juni 2004. Dette har sammenheng med at kommunene stemte ja under forutsetning av at Imarsundforbindelsen ble realisert. Stortinget godkjente ikke disse byggeplanene før 15. juni 2004. Den formelle sammenslutningsprosessen startet dermed ikke opp før 1. august 2004, dvs. at man da hadde omtrent ett og et halvt år til gjennomføring av prosessen.

Tabell 13 Viktige milepæler i sammenslutningsprosessen.

Vedtak om utredning	September 2001
Utredning ferdig	Mars 2003
Folkeavstemming	15. september 2003
Vedtak om Imarsundforbindelsen i Stortinget	15. juni 2004
Kommunestyrevedtak om sammenslutning	24. juni 2004
Prosjektleder tiltrer i stillingen	1. august 2004
Første felles kommunestyremøte	26. august 2004
Kgl res om sammenslutning	26. november 2004
Ekstraordinært kommunestyrevalg	Oktober 2005
Sammenslutning	1. januar 2006

7.4.2 Bakgrunn for sammenslutningen

Muligheten for sammenslåing av kommunene Aure og Tustna hadde tidligere vært diskutert uformelt i ulike sammenhenger. Et viktig motiv for sammenslutningsarbeidet har vært mulighetene for realisering av Imarsundprosjektet. På den annen side er også bruforbindelsen en nødvendig forutsetning for kommunesammenslutningen.

Imarsundprosjektet omfatter 3,4 kilometer ny vei på riksvei 680, med en 580 meter lang bro over Imarsundet og en 300 meter lang bro over Litjsundet (jf Figur 23). Utbyggingen vil gi fergefri forbindelse mellom Aure og Tustna.



Figur 23 Oversiktskart over Imarsundprosjektet. Kartet er hentet fra informasjonsbrosjyre utgitt av Imarfinans AS (2003).

Utbyggingen bidrar til at fergeforbindelsen mellom Aukan (Tustna) – Vinsternes (Aure) kan nedlegges samtidig som også fergeforbindelsen Aukan – Edøya (Smøla) – Forsnes (Hitra) blir endret. Ferga til Forsnes blir lagt ned, og fergestrekningen til Smøla blir kortet ned ved bygging av 1,3 kilometer ny veg på riksveg 669 til Sandvika og bygging av en ny fergekai i Sandvika i Tustna kommune. Den nye fergekaia i Sandvika vil erstatte dagens fergekai på Aukan og korte ned reisetiden på fergesambandet mellom Tustna og Edøya i Smøla kommune med om lag 5 minutter.

Bruprojektet, slik det ble vedtatt i juni 2004, hadde en total kostnad på 380 mill. Det ble lagt til grunn at kostnadene skulle finansieres på følgende måte²⁹:

- 99,5 millioner kroner blir dekt ved hjelp av bompenger: Innkreving av forskuddsbompenger vil skje på forbindelsene Aukan – Vinsternes, Seivika – Tømmervåg og Aukan – Edøya i to år. Etter fullføring av Imarsundprosjektet er det lagt til grunn innkreving av etterskuddsbompenger på fergestrekningene Seivika – Tømmervåg og Sandvika – Edøya og ved en bomstasjon på den nye riksvei 680 i Aure, ca. 700 meter øst for den nye brua over Litjsundet.
- 15 millioner kroner er et tilskudd fra Kommunal- og regionaldepartementet, under forutsetning av at det bl.a. blir sammenslutning mellom Aure og Tustna.

²⁹ Jf. pressemelding nr. 69/04 fra Samferdselsdepartementet.

- 18,5 millioner kroner er et samlet tilskudd fra Aure og Tustna kommuner, fordelt over fem år fra og med 2007. Etter vedtak i de to kommunene er tilskuddet gjort avhengig av at det blir kommunesammenslutning, slik at deler av innsparte utgifter som følge av en sammenslutning kan benyttes som tilskott til Imarsundprosjektet.
- 180 millioner blir finansiert ved at bompengeselskapet forskutterer innsparte statlige tilskott til drift av fergeforbindelsene i området, korrigert for økt drifts- og vedlikeholdsutgifter på veinettet. Det er lagt opp til at staten skal tilbakebetale forskotteringa gjennom årlige utbetalinger over 15 år.
- 67 millioner kroner blir finansiert ved at bompengeselskapet forskutterer innsparte tilskott til dekning av kapitalkostnader for en ferge. Staten vil betale tilbake forskotteringa gjennom årlige utbetalinger over 15 år.

Kommunene vil altså selv bidra med en betydelig finansieringsandel gjennom direkte tilskudd og bompenger.

I tillegg til at bruforbindelsen var et viktig argument for å stemme ja ved folkeavstemmingen, var viktige motiver også 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 i forhold til nye næringsetableringer. Begge kommunene, og spesielt Tustna, hadde betydelige utfordringer knyttet til befolkningsutvikling, kommunal økonomi og opprettholdelse av det kommunale tjenestetilbudet.

7.4.3 Hva sa utredningen

Utredningen, som ble foretatt av Østlandsforskning³⁰, tok utgangspunkt i Kommunal- og regionaldepartementets analyseveileder. Etter styringsgruppens ønsker ble imidlertid følgende temaer tillagt spesiell vekt:

- Kommunikasjonsutvikling og områdeorganisering
- Kompetanse, personalressurser og spesialisering
- Inntekts- og utgiftsstrukturen
- Det kommunale tjenestetilbudet

Utredningen ble gjennomført med forutsetning om at bru over Imarsundet ble en realitet.

I forhold til kommunal tjenesteproduksjon pekte utredningen på at man ved en sammenslutning ville kunne spare 5 – 6 mill. kroner på administrasjon, styring og fellesutgifter. I utredningen forutsatte man da at de fleste oppgavene ble sentralisert til en nytt kommunesenter. Siden oppgavene stort sett omfatter internadministrasjon, antok man også at en slik sentralisering ville berøre innbyggerne i mindre grad.

I forhold til tjenestetilbudet ble det videre pekt på at det ville være mulig å spare inn ca 2,5 mill. kroner ved å flytte alle ungdomsskoleelevene i Tustna til Aure³¹. Utredningen foreslo ikke endringer eller innsparinger når det gjelder tilbudet innen pleie og omsorg.

³⁰ Engesæter, P., Ericsson, B. & Grefsrud, R. 2003. Fordeler og ulemper ved å slå sammen kommunene Aure og Tustna. – Østlandsforskning. ØF-rapport nr. 07/2003.

³¹ Kommunene har ikke gått inn for å flytte ungdomsskoleelever fra Tustna til Aure. Aure har imidlertid vedtatt sammenslåing av barneskoler i Aure som ikke inngår Østlandsforskning sine beregninger.

Helsetjenesten ble i hovedsak foreslått lokalisert til nytt kommunesenter, men av hensyn til brukerne av disse tjenestene ble det tatt til orde for å vurdere en ordning med lokalt tilbud til innbyggerne i Tustna. Dette gjaldt spesielt for innbyggerne lengst vest i kommunen. De av tustningene som bor vest for Gullstein har fått lenger veg enn før til kommunesenteret. Alle som bor vest for Imarsundbrua vil dessuten bli belastet med bompenger når de skal besøke det nye kommunesenteret. Sosialkontor og barneverntjenesten har omfattet få stillinger, og av hensyn til bl.a. fagmiljø blir det i utredningen sett som mest aktuelt med samlokalisering av disse tjenestene til kommunesenteret. Det ble regnet med noen mindre innsparinger på områdene sosial og helse, som følge av at noe ”dobbelarbeid” i forbindelse med administrasjon m.m vil kunne falle bort.

Det ble ikke forutsatt endringer i oppgaver knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold på det tekniske området. Når det gjelder oppgaver som planlegging, næringsutvikling, saksbehandling m.v. ble det lagt til grunn en mindre innsparing ved å samle disse oppgavene til kommunesenteret.

I forhold til personalressurser tok utredningen utgangspunkt i at Aure hadde i overkant av 300 stillinger fordelt på i overkant av 200 årsverk, mens at Tustna hadde nærmere 130 stillinger fordelt på i overkant av 80 årsverk. Ved en kommunesammenslutning ble det beregnet et innsparingspotensiale på ca. 19 årsverk, dvs. 6,6 % av årsverkene i de to kommunene. Det ble sagt at en slik innsparing ville medføre en sterk reduksjon i lederstillinger, og også en relativt sterk reduksjon i merkantile stillinger og saksbehandlerstillinger. Som følge av forutsetningen om å slå sammen ungdomstrinnet i Aure og Tustna, ble det også beregnet en mindre reduksjon i antall lærere. Det ble ikke regnet med innsparinger for tjenesteytende personell i pleie- og omsorgstjenesten.

I forholdt til kommunal økonomi ble det beregnet at en kommunesammenslutning samlet sett kunne bidra til å redusere dagens kostnadsnivå med ca. 10 mill. kroner. I disse beregningene ble ikke engangskostnader som følge av sammenslutningen tatt med, og heller ikke regnet på eventuelle økte kostnader som følge av større avstander i en sammenslått kommune.

I forhold til statlige rammeoverføringer ble det beregnet at en sammenslått kommune vil få et inndelingstilskudd på ca 13,3 mill. Dette erstatter da bortfall av to regionaltilskudd og et basistilskudd. I tillegg viste beregningene at kommunene ville få ca 2,5 mill. kroner i økt rammetilskudd som en kompensasjon for større avstander.

De samlede gevinstene for en sammenslått kommune avhenger av om den nye kommunen velger å gjennomføre de tiltakene som er nødvendig for å realisere innsparingene og hvor raskt kommunen gjennomfører omstillingene. Dersom man forutsetter realisering av innsparingspotensialet fra dag 1, vil gevinsten over en 15-årsperiode bli ca. 160 millioner kroner. Av disse midlene skal 18 millioner benyttes i finansieringen av Imarsundforbindelsen.

Utredningen konkluderte med at en sammenslutning kan virke positivt i forhold til kommunenes økonomiske handlefrihet, forutsatt at kommunene foretar de grep som er nødvendige. Dette gir muligheter for å styrke tjenestetilbudet, men det ble også pekt på at dette forutsetter en sentralisering, og at en del vil få lengre reiseavstander, spesielt innbyggerne lengst vest på Tustna. Det ble også antydnet at en sammenslutning ville kunne bidra til litt større grad av spesialisering og litt større fagmiljø.

I forhold til regional utvikling konkluderte utredningen med at det i første rekke er realiseringen av Imarsundbrua som vil bety noe i forhold til bosetting og arbeidsplasser. Realisering av bruforbindelsen vil 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 vil være såpass liten at det er tvilsomt om en sammenslutning fører til større tyngde utad.

Det synes å være en oppfatning i kommunene at utredningen var nyttig. Utdrag av utredningen ble sendt ut til innbyggerne, og det ble informert om den på folkemøter.

7.4.4 Prosessen fram til folkeavstemmingen

Sammenslutningsprosessen startet med et felles formannskapsmøte høsten 2001, og to enstemmige kommunestyre vedtok 20. september i 2001 å få utredet en mulig sammenslåing. På dette møte ble det også vedtatt at nødvendig reduksjon i bemanningen, som følge av en eventuell sammenslutning, 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. Det er verdt å merke seg at det har vært to enstemmige kommunestyre som hele veien har vedtatt premissene i saken, også da kommunestyrene vedtok å holde folkeavstemming 15. september 2003.

Kommunene nedsatte innledningsvis en styringsgruppe for å lede utredningsarbeidet. Styringsgruppen var sammensatt av :

- Ordførerne i kommunene
- Varaordføreren i Aure og en opposisjonspolitiker i Tustna.
- Rådmennene i kommunene
- En representant for de ansatte i hver av kommunene
- En representant for fylkesmannen i Møre og Romsdal

Kommunene søkte og fikk tildelt midler fra KRD til å utrede sammenslutningsspørsmålet. Det ble lagt opp til en framdriftsplan som vist i Tabell 14. Denne planen er fulgt, men pga. av at det tok lenger tid enn forventet å få avklart finansieringen av Imarsundforbindelsen, startet selve sammenslutningsprosessen opp et halvt år senere enn forventet. Man holdt likevel holdt fast ved 1.1.2006 som dato for sammenslutning.

I forhold til informasjon og dialog overfor til innbyggerne, er inntrykket at det er lagt vekt på å kjøre en åpen prosess. Underveis i prosessen fikk alle husstander i begge kommunene tilsendt statusrapporter for arbeidet og framdriften, den første i desember 2002, den andre i mars 2003 og den tredje i juli 2003. I mars 2003 ble Østlandsforsknings utredning ferdig, og ble gjort tilgjengelig for alle som ønsket det. Etter hvert møte i styringsgruppa ble det stort sett sendt ut pressemeldinger om status og framdrift. Underveis i prosessen ble det også arrangert møte med ansatte og holdt to folkemøter i hver av kommunene med bra deltakelse. På bakgrunn av informasjon som kom fram på folkemøtene, ble det sendt ut et nytt informasjonsdokument til innbyggerne. Dette notatet tok for seg fordeler og ulemper ved en kommunesammenslutning, og tok også for seg viktige spørsmål som folk var opptatt av - bl.a. spørsmål om rådgivende eller bindende folkeavstemming, koblingen til Imarsundprosjektet og tidsfaktoren fram mot folkeavstemmingen. Like før folkeavstemmingen ble det holdt flere folkemøter i begge kommunene. Videre var det en del debatt i avisene.

Tabell 14 Framdriftsplan for sammenslutningsprosessen.

	Høst 2001	Vår 2002	Høst 2002	Vår 2003	Høst 2003	2004	2005	2006
Kommunene vedtar utredning	---							
Forberedelser i styringsgruppa	-----							
Utredning		-----						
Politisk behandling i kommunene				----				
Folkeavstemming					---			
Politisk behandling i kommunene					----			
Eventuell sammenslutningsprosess						-----		
Eventuell sammenslutning								-

Av kritiske synspunkter som ble fremmet, var det enkelte som hevdet at prosessen hadde gått for fort, og at det var behov for videre utredning. Videre var det en del som mente at det var feil å koble Imarsundprosjektet opp mot kommunesammenslutningen, at Imarsundforbindelsen burde bli bygd med offentlige midler og at kostnadsoverslagene ble usikre. Det er som kjent lagt opp til at kommunene skal gi et betydelig bidrag til bruforbindelsen, og enkelte mente at disse pengene heller burde gå til å styrke det kommunale tjenestetilbudet. Det er videre lagt opp til at en betydelig andel skal finansieres ved bompenger, noe som medfører at befolkningen på Tustna må betale bompenger for å komme til kommunesenteret. Det var også usikkerhet i forhold til hvem som skulle betale eventuelle ekstrakostnader. Videre var det en del som fryktet hva som ville skje med tjenestetilbudet som følge av sentralisering og behov for reduksjon i antall stillinger. Skepsisen til kommunesammenslutningen var størst på Tustna, og en del fryktet at "kjøttvekta" kun ville tippe i en retning som følge av en sammenslutning. Begge ordfører kandidatene på Tustna gikk imidlertid inn for kommunesammenslutning.

I forbindelse med utredning av fordeler og ulemper ved en kommunesammenslutning, ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant i de ansatte. Formålet var å få vite mer om hvordan de ansatte så på en eventuell sammenslutning og hvilke konsekvenser de trodde at en sammenslutning ville ha for dem personlig. Deres vurdering av konsekvensene for egen arbeidssituasjon kan sammenfattes slik: ³⁰

- De ansatte i Tustna trodde at en sammenslåing vil berøre dem personlig i mye større grad enn de ansatte i Aure (70 % - 30 %.)
- De ansatte i Tustna trodde i langt større grad enn ansatte i Aure at de måtte skifte arbeidssted, og de fryktet større grad at arbeidsplasser ville forsvinne
- De ansatte i Aure nevnte i noe større grad positive konsekvenser enn ansatte i Tustna
- Det var relativt sett få som trodde at de må skifte arbeidsområde. Over 40 % hadde en positiv holdning til å skifte arbeidsområde. Det var litt mer positive holdninger i Aure enn i Tustna

- De fleste var negative til å skifte arbeidssted. Dette har særlig sammenheng med reiseveg og antakeligvis høyere reisekostnader

Undersøkelsen viste altså at de ansatte i Tustna i større grad enn Aure fryktet negative konsekvenser av en sammenslutning. Dette er ikke unaturlig siden det nye kommunesenteret ville bli lagt til Aure. Et aspekt ved dette som det kan være viktig å være oppmerksom på, er at for Tustna og andre mindre kommer, er "kommunen" som oftest kommunens viktigste arbeidsplass. Tap av kommunale arbeidsplasser kan således også oppleves som et stort tap for lokalsamfunnene.

Det viktigste argumentet som ble fremmet for sammenslutningen, var byggingen av Imarsundforbindelsen. I en avisartikkel i Tidens Krav 04.09.03 uttaler ordførerne i de to kommunene følgende. *"Den langsiktige verdien av den landfaste forbindelsen mellom Aure og Tustna, fergeinnkortingene til Smøla og kabelferge til Solskjelsøya, er etter vår oppfatning i seg selv et utrolig godt argument for kommunesammenslåingen, og ikke minst, et viktig element for ny næringsutvikling og for å sikre, helst øke bosetting i regionen"*. Videre ble det argumentert med at dersom bru over Imarsundet skulle fullfinansieres med offentlige midler, måttet man vente i 20 – 30 år for å nå fram i køen. Det ble stilt spørsmål om hvor mange som hadde tid til å vente på det. Det ble også poengtert at en landfast Tustna kommune ville være et stort framskritt, samtidig som Aure kommune ville få betydelig kortere reisetid til Kristiansund. Videre ble det hevdet at økt trafikk ville føre til større næringslivs- og økonomisk aktivitet i den nye kommunen, og kortere nedbetalingstid på bompengelånet.

I forhold til kommunen som organisasjon ble det pekt på at kommunen ville spare 10 mill. kr årlig, og at publikum i liten grad ville merke endringer i tjenestetilbudet. Det ble lagt vekt på at innsparinger i første rekke ville skje på administrasjon og styring, mens den viktigste tjenesteproduksjonen ville bli som før. Det ble også lagt vekt på at kommuner som slår seg sammen kan få økonomisk støtte til dekking av engangskostnader knyttet til sammenslutningen samt støtte til utbygging av bredbånd. Det ble pekt på at flere bedrifter i Aure og Tustna hadde et akutt behov for bredbånd, og at en slik infrastruktur var svært viktig for å trekke til seg nye virksomheter. Det ble også sagt at et stort antall arbeidsgrupper, med lik representasjon fra begge kommuner, ville få i oppgave å utrede hver sine fagområder/tema for på en best mulig måte å kunne «smelte sammen» dagens to organisasjoner til en ny og handlekraftig organisasjon. Dette ble fremhevet som et spennende og utfordrende arbeid, der en betydelig del av de ansatte ville bli invitert til å delta.

Kort oppsummert kan man si at man hadde en relativt bred debatt om sammenslutningen. Inntrykk og synspunkter fra folkemøtene ble summert opp, drøftet og sendt ut til innbyggerne.

7.4.5 Resultatet fra folkeavstemmingen

Folkeavstemmingen ble gjennomført som planlagt 15. september 2003. Folkeavstemmingen ble holdt samtidig med kommunestyrevalget. Det ble flertall for sammenslutning i begge kommunene. I Aure stemte 64,8 prosent ja, mens 52,7 prosent stemte ja i Tustna. Som premiss for folkeavstemmingen ble det lagt til grunn at et endelig ja-vedtak i begge kommunestyre forutsatte realisering av Imarsundforbindelsen. Etter det vi har fått opplyst, var det ingen klare partipolitiske skillelinjer i forhold til ja eller nei. Meninger gikk på kryss og tvers. Før folkeavstemmingen var det klart at Aure ville bli sentrum, og at reduksjoner i bemanning skulle skje ved naturlig avgang.

Det er interessant å legge merke til at det ble ja til sammenslutning til tross for svak interkommunal identitet (jf. Frisvoll og Almås 2004³²). Vi har tidligere vært inne på at tustningene har orientert seg mot Kristiansund og Aurgjeldingene mot Hemne. Det har også vært lite interkommunalt samarbeid og pendling på tvers av kommunegrensene. Det er ikke dermed sagt at interkommunal identitet ikke er en viktig forutsetning for vellykkede kommunesammenslutninger, men det er også viktig at man gjennom en kommunesammenslutning klare å generere og synliggjøre konkrete og håndgripelige positive effekter av en sammenslutning for de kommunene som er involvert. Valdres er en region med sterk interkommunal identitet. Her ble det massivt nei-flertall til sammenslutning i flere av de involverte kommunene. En viktig årsak til dette var stor usikkerhet i forhold til hva en sammenslutning ville innebære³³.

På den annen side er det også interessant å merke seg at det i Tustna var kun 52,7 % som stemte ja, til tross for at en kommunesammenslutning ville gi Tustna landfast veiforbindelse. En viktig årsak til dette kan være at innbyggerne på Tustna fryktet sentralisering samtidig som de må bidra med en relativt stor andel av kostnadene ved at de må betale bompenger for å komme til kommunesenteret. Kommunen har vært den viktigste arbeidsplassen for innbyggerne på Tustna.

7.4.6 Vedtak om sammenslutning

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 sammenslutningsprosessen fra januar 2004. Imarsundprosjektet ble imidlertid utsatt pga. behov for flere grunnundersøkelser. Videre måtte prosjektet til ny behandling i Stortinget siden tilbudsprisene ble høyere enn forutsatt. Prosjektet ble ca. 30 mill dyrere enn forutsatt, og man måtte bruke ekstra tid på få finansieringen på plass. Imarsundprosjektet ble vedtatt i Stortinget natt til 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 1.1.2006.

Samtidig med vedtaket om å slå sammen de to kommunene, ble det vedtatt en intensjonsplan for sammenslåingen. Denne inneholdt følgende hovedmål og delmål:

Hovedmål:

- **Sikre en livskraftig distriktskommune**

Delmål:

- 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 samordna næringsutvikling og kulturliv i distriktet

³² Frisvoll, Svein og Reidar Almås (2004). Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål omkommunesammenslutning. - KS og Norsk Senter for bygdeforskning.

³³ Bolkesjø, T. & Brandtzæg, B. 2005. Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004. - Telemarksforskning-Bø. Rapport 244/2005.

- 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

Den formelle sammenslutningsprosessen startet 1. august 2004. Man hadde imidlertid startet mer uformelle forberedelse alt i februar. På et møte 17.03.04 ble det etablert en felles arbeidsgruppe (uformell fellesnemnd) med ordføreren i Tustna som leder og ordføreren i Aure som nestleder. Videre ble det valgt et arbeidsutvalg og et partssammensatt utvalg. I tillegg ble det besluttet:

- å lyse ut stilling som prosjektleder. Dette ble gjort og prosjektleder ble ansatt på vilkår av at forutsetningene for sammenslåingen var på plass.
- at stillingen som rådmann i nykommunen lyses ut høsten 2004.
- å oppnevne navnekomite. Navnekomiteens innstilling forelå før det ble fattet vedtak om kommunesammenslutning i kommunestyrene.
- å vedta intensjonsplan for kommunesammenslåingen
- å søke om a-kontobeløp fra Kommunal- og regionaldepartementet som foreløpig tilskudd til arbeidet. Dette ble gjort, og man innhentet bekreftelse på at søknaden ville kunne avgjøres så snart de to kommunestyrene hadde gjort formelle vedtak om sammenslåing. Man søkte om 5 mill. kr og fikk innvilget 3 mill.

Det første felles kommunestyremøte i regi av Fylkesmannen ble holdt på Bergtun i Follfjorden 26.08.2004, og ble ledet av fylkesdirektør Ottar Brage Guttelvik. På dette møtet ble følgende saker behandlet:

- Navn på den nye kommunen
- Tidspunkt for sammenslutning
- Antall medlemmer i nytt kommunestyre
- Ekstraordinært kommunestyrevalg
- Revisjonsenhet for fellesnemndas virksomhet
- Sammensetning og reglement for fellesnemnda
- Eiendomsskatt – harmonisering
- Opprettelse av fellesorgan (arbeidsutvalg, partsammensatt utvalg, prosjektleder og kommunevåpenkomite)

Det ble ikke enighet på dette møtet om kommunenavn. Tustna ønsket at den nye kommunen skulle hete Solskjel, men Aure mente den skulle hete Aure. Navnespørsmålet måtte derfor avgjøres av regjeringen.

Det ble vedtatt at kommunestyret skulle ha 23 medlemmer, og at nytt kommunestyre skulle velges ved ekstraordinært kommunestyrevalg den 12. september 2005. Revisjonsenhet for fellesnemndas virksomhet ble Ytre Nordmøre revisjonsdistrikt. Det ble også bestemt at den nye kommunen skulle ha eiendomsskatt. Aure hadde eiendomsskatt fra tidligere, mens Tustna ikke hadde det. Det ble fattet vedtak om at den nye kommunen innførte eiendomsskatt for verker og bruk med 2 promille fra 1.1.2006 i nåværende Tustna kommune. Den nye kommunen skulle så øke denne eiendomsskatten i tidligere Tustna kommune med 2 promille hvert år inntil en nådde den maksimale grensen på 7 promille. Sammensetning og reglement for fellesnemnda og andre fellesorgan vil vi komme inn på i følgende avsnitt, hvor vi ser nærmere på prosjektorganiseringen.

7.5 Prosjektorganisering

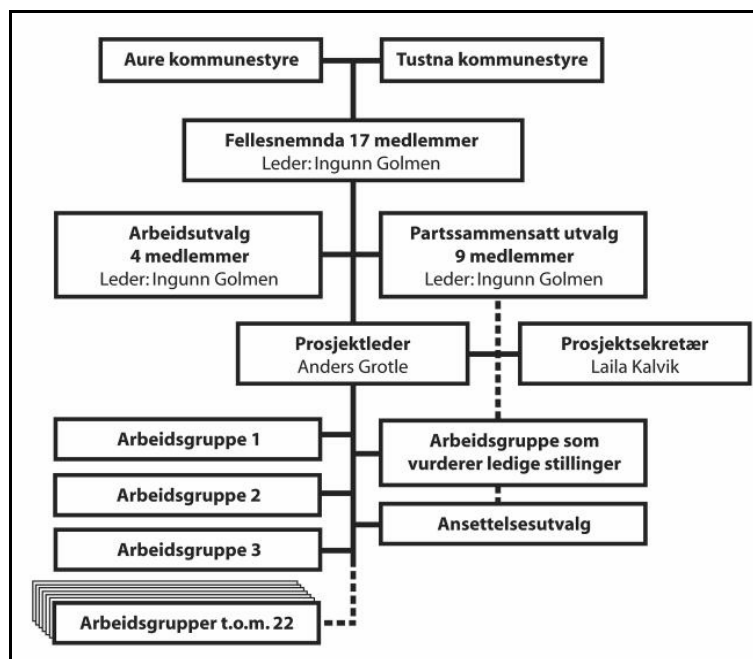
7.5.1 Fordeling av oppgaver og myndighet på ulike organer

Figur 24 viser hvordan sammenslutningsprosjektet har vært organisert. Fellesnemnda har vært øverste fellesorgan for sammenslutningsprosessen. Kommunene vedtok at fellesnemnda skulle ha 17 medlemmer, dvs. 9 fra Aure kommunene og 8 fra Tustna. Ordføreren i Tustna ble leder av fellesnemnda. Kommunene ønsket mest mulig lik fordeling i fellesnemnda, og det ble søkt om unntak fra Inndelingsloven for å oppnå dette.³⁴ Fellesnemnda ble tildelt vide fullmakter for å kunne ta beslutninger på vegne av de to kommunene i løpet av prosessen. For fellesnemnda ble det vedtatt følgende reglement:

1. Fellesnemnda skal planlegge, samordne og forberede iverksetting av sammenslåingen fram til konstitueringen av nytt kommunestyre i den nye kommunen.
2. Fellesnemnda har ansvaret for det forberedende arbeidet med budsjettet for det første driftsåret etter at sammenslåinga er satt i verk.
3. Fellesnemnda skal gi uttalelser til departementet (fylkesdirektøren) om årsbudsjetta (og økonomiplanene) for de to kommunene. FN utarbeider retningslinjer som kommunene bør følge i utarbeidelsen av årsbudsjettene for 2005.
4. Fellesnemnda tar avgjørelse i valg av hovedmodell for den politiske og administrative organiseringen i kommunen.
5. Fellesnemnda tar avgjørelser i spørsmål vedrørende den politiske organiseringen i den nye kommunen, inklusive reglementer for de politiske organene og arbeidsvilkårene for kommunens politikere.
6. Fellesnemnda tar avgjørelser i spørsmål som gjelder hovedprinsipper for dimensjonering av bemanning i og lokaliseringen av ulike administrative- og tjenesteproduserende enheter i den nye kommunen.
7. Fellesnemnda godkjenner framdriftsplan og budsjett for sammenslåingsprosessen innen rammen av statlige bevilgninger. Aure og Tustna kommunestyre vedtar budsjettet for sammenslåingsprosessen.
8. Fellesnemnda kan foreta mindre justeringer i prosjektorganisasjonen.
9. Fellesnemnda har tilrådsrett til begge kommunestyrene i saker som vedkommer sammenslåingsprosessen. Dette gjelder dersom det er nødvendig at saker skal behandles i begge kommunestyrene.
10. Fellesnemnda kan inngå avtaler på vegne av den nye kommunen når det gjelder omstillingsavtaler og andre rettigheter og plikter knyttet til ansatte, etablering av nye elektroniske arbeids- og kommunikasjonssystemer inkl. kjøp av utstyr, kjøp av annet driftsutstyr, kjøp og leie av lokaler, inngåelse av investerings- og driftsavtaler i samarbeid med andre kommuner, andre offentlige og halvoffentlige virksomheter samt andre avtaler som er påkrevet å inngå før konstituering av nytt kommunestyre.
11. Fellesnemnda får fullmakt til å tilsette personale i den nye kommunen. Dette gjelder også rådmann og valg av revisor. FN får fullmakt til å vurdere og eventuelt foreta tilsetting av rådmann på åremål i minst 6 år.

³⁴ I henhold til § 26 i Inndelingsloven skal fellesnemnda sammensettes slik at den gjenspeiler innbyggertallet i den enkelte kommune eller fylkeskommune. Det skal likevel være minimum fem medlemmer fra kommune eller fylkeskommune. Nemnda velger selv leder og nestleder.

12. Fellesnemnda oppretter selv arbeidsutvalg, partssammensatt utvalg og andre fellesorgan som den finner formålstjenlig å opprette for gjennomføringsfasen. FN kan gi arbeidsutvalg, partssammensatt utvalg og prosjektlederen fullmakt til å gjøre vedtak i enkeltsaker eller i saker som ikke er av prinsipiell karakter.
13. Fellesnemnda tar også avgjørelser i andre spørsmål knyttet til sammenslåingsprosessen.
14. Arbeidsutvalget innstiller i saker til fellesnemnda etter forslag fra prosjektlederen.
15. Prosjektleder og rådmennene har møte og talerett i nemnda.
16. Fellesnemndas funksjonsperiode varer inntil det nye kommunestyret er konstituert.



Figur 24 Prosjektorganisering for gjennomføring av sammenslutningsprosessen.

Fellesnemnda hadde konstituerende møte 26.8.2004, rett etter det første felles kommunestyremøtet som ble holdt i regi av Fylkesmannen. Med etablering av fellesnemnda ble "felles arbeidsgruppe" som var nedsatt fem måneder tidligere, avsluttet. På dette møtet ble det også vedtatt fullmakter til arbeidsutvalget, partssammensatt utvalg, prosjektleder og kommunevåpenkomite.

Arbeidsutvalget har bestått av 4 valgte politikere, to fra hver kommune. Arbeidsutvalget har hatt i oppgave å følge opp prosessen på vegne av fellesnemnda. Arbeidsutvalget har gitt innstilling i saker som skulle behandles i fellesnemnda, og har tatt avgjørelser i saker som er delegert fra fellesnemnda. Rådmennene i begge kommuner har hatt møte- og talerett i Arbeidsutvalget.

Partssammensatt utvalg har bestått av 9 representanter, hvorav fem arbeidsgiverrepresentanter (3 fra Aure og 2 fra Tustna) og fire arbeidstakerrepresentanter (2 fra Aure og 2 fra Tustna). Utvalget har hatt ansvar for å behandle saker vedrørende forholdet mellom den nye kommunen som arbeidsgiver, og de ansatte. Utvalget har blant annet tatt stilling til saker som angår ansettelser, personalpolitikk o.l. for den nye kommunen. Rådmennene i begge kommuner har hatt møte- og talerett i Partssammensatt utvalg.

Det ble ansatt prosjektleder fra 1. august 2004. Prosjektlederen hatt følgende oppgaver og fullmakter:

1. *”Prosjektlederen har administrativt ansvar og myndighet for gjennomføring av sammenslåingsprosessen fram til 01.01.2006 i samsvar med intensjonen for sammenslåingen og vedtak i fellesnemnda. I dette ligger også en åpen dialog med rådmennene i de to kommunene og å sikre at overgangen blir så fleksibel som mulig.*
2. *Prosjektlederen avgjør spørsmål i forbindelse med den nye kommuneorganisasjonen med rådmannsfullmakt fram til rådmannen for nykommunen er på plass.*
3. *Prosjektlederen har ansvaret for at økonomien i prosjektet blir behandlet på forsvarlig måte og har anvisningsmyndighet for utbetaling på prosjektets kontoer.*
4. *Prosjektlederen har møte-, tale- og forslagsrett i de organer som oppnevnes i forbindelse med sammenslåingsprosessen med unntak av fellesnemnda hvor arbeidsutvalget har innstillingsretten Vedkommende har sekreteriatsansvar for fellesnemnda, arbeidsutvalget og partssammensatt utvalg.*
5. *Prosjektlederen er underlagt fellesnemnda og arbeidsutvalget og har fellesnemnda som arbeidsgiver.*
6. *Spørsmål om endring av fullmakt til prosjektlederen blir tatt opp som egen sak når det måtte være ønskelig.”*

Prosjektleder ble ikke ansatt som kommende rådmann i den nye kommunen, slik man valgte å gjøre det i Re og i Vindafjord. En viktig begrunnelse for at prosjektleder ikke ble ansatt som framtidig rådmann, var at man hadde behov for å komme raskt i gang, og at man så for seg at en prosess med rådmannsansettelse vil trekke ut i tid. Prosjektleder ønsket heller ikke å gå inn i stillingen som framtidig rådmann. Vedkommende som ble ny rådmann for nye Aure kommune ble ansatt som prosjektmedarbeider fra 1. august 2005, og tiltrådte som rådmann fra 1.1.2006, dvs. når den nye kommunen var et faktum. Prosjektleder og påtroppende rådmann samarbeidet således om den siste fasen knyttet til implementering og iverksetting av nye organisasjon.

I starten av prosessen, ble det etablert en 50 % stilling som prosjektsekretær til støtte for prosjektlederens arbeid. Denne stillingen ble senere utvidet til 80 %. Dette skyldtes stort arbeidspress på de ansatte i prosjektet.

Det ble nedsatt et stort antall arbeidsgrupper med relativt bred representasjon. Dette var et bevisst valg ut fra et ønske om å skape en felles organisasjonskultur under veis i prosessen, samtidig som det var ønskelig å trekke å trekke best mulig veksler på de ansattes kompetanse. Følgende grupper ble etablert:

- 01-Kommunevåpenkomite
- 02-Ledige stillinger
- 03-IKT-infrastruktur
- 04-Lønns- og personalsystem
- 05-Personalpolitiske retningslinjer
- 06-Ad-hoc gruppe
- 07-Kirkelig organisering
- 08-Politisk og administrativ hovedstruktur
- 09-Politisk styring
- 10-Administrativ gruppe for steds plassering
- 11-Informasjon og sosialisering

- 12-Kompetanse tiltak
- 13-Eiendommer
- 14-Økonomiforvaltning
- 15-Skole, SFO, barnehage
- 16-Kultur
- 17-Sosiale tjenester og barnevern
- 18-Helsetjenester
- 19-Pleie og omsorg
- 20-Tekniske tjenester
- 21-Servicekontor, sentrale arkiv m.m.
- 22-Verdiskaping og næringutvikling, inkl. jordbruk og skogbruk
- 23-Database sammenslåingsprosessen

Antall deltakere i arbeidsgruppene har variert fra 4-11 medlemmer. De ulike gruppene har hatt ulikt mandat, alt etter hva de skulle utrede, og med ulikt tidsperspektiv. Arbeidsgruppene har vært satt sammen av politikere, administrasjonen, ansatte fra de ulike tjenesteområdene og tillitsvalgte fra begge kommunene. I tillegg har prosjektleder og prosjektsekretær deltatt i noen av gruppene. Det har vært lagt vekt på lik representasjon fra begge kommunene. Dersom den ene kommunen har hatt lederskapet for gruppen, har den andre kommunen hatt sekretæransvaret. De fleste gruppene, spesielt gruppene tilknyttet bestemte tjenesteområder, hadde frist 1. mars 2005 med å levere sine rapporter. "Sammensyingsgruppen" (gruppe 10) hadde deretter frist til 10. mai med å legge fram et samlet forlag til organisering og bemanning av de ulike tjenesteområdene.

Arbeidsgruppa for å vurdere ledige stillinger skiller seg litt ut fra de andre (fj. Figur 24). Denne gruppa har hatt i oppgave å:

- sikre at gjeldende avtaler, lover og retningslinjer blir fulgt
- komme med *råd til de to kommunene* angående direkte innplassering og forslag til tiltak
- sikre at avtalen om felles arbeidsmarked blir fulgt
- gjøre forarbeid i forbindelse med ansettelses-/omplassingssaker

Gruppa hadde i oppgave å gjøre sine vurderinger ut fra tre forhold:

- Om stillingen bør gjøres vakant som følge av den nye kommuneorganisasjonens krav om å redusere utgifter
- Om stillingen bør være vakant inntil dens organisatoriske plassering i den nye organisasjonen er avklart
- Om stillingen ikke kan holdes vakant av hensyn til tjenesteproduksjonen.

Det er også verdt å merke seg at det var nedsatt en egen gruppe for informasjon og sosialisering. Denne gruppen har hatt ansvar for å planlegge og gjennomføre ulike informasjons- og sosialiseringstiltak. Fra andre sammenslutningsprosesser vet vi at informasjon, sosialisering og utvikling av felles kultur er viktig for å sikre en god sammenslutningsprosess.³⁵ For 2005 lagde denne gruppen en plan for gjennomføring av tiltak som vist i Tabell 15.

³⁵ Henningsen, E. 2002. Organisering av sammenslåingsprosessen i Våle og Ramnes kommuner. - Telemarksforsking-Bø. Arbeidsrapport 3/2002.

Tabell 15 Planlagte informasjons- og sosialiseringstiltak for 2005.

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 internett siden	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	

Det ble etablert egne nettsider hvor det jevnlig ble lagt ut informasjon om sammenlutningsprosessen (<http://www.auretustna.kommune.no>). 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 sammenslutningsprosessen 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.

7.5.2 Erfaringer med prosjektorganiseringen

Det ble opplevd som viktig for prosessen at fellesnemnda fikk delegert vide fullmakter fra kommunestyrene. Dette har vært nødvendig for å gjennomføre prosessen på en rask og effektiv måte. Fellesnemnda skulle ta stilling til sentrale tiltak som gjaldt selve sammenslåingen av de to kommunene, men i løpet av sammenslåingsprosessen ønsket de to kommunestyrene at fellesnemnda skulle uttalte seg i flere saker på vegne av begge kommuner. Fellesnemnda hadde 4 møter og behandlet 24 saker i 2004 mens nemnda hadde 9 møter og behandlet 62 saker i 2005. Det er et inntrykk at arbeidet i fellesnemnda har fungert godt. Det har ikke vært slik at uenigheter har gått på tvers av kommunegrensene, men de har heller gått langs partipolitiske skillelinjer.

Enkelte medlemmer av fellesnemnda har imidlertid kommentert at tempoet har vært høyt, og at det har vært kort tid til gjennomgang, diskusjon og behandling av saker. Korte frister har medført lange dager, og det har blitt antydnet at det kan være en fare for at man har gått glipp av gode løsninger på grunn av tidspresset. Det er også kommentarer som går på at en del saker var diskutert ferdig og "avgjort" før de kom til fellesnemnda.

Arbeidsutvalget har hatt ansvar for den løpende oppfølgingen av sammenslutningsprosessen, og kan sånn sett sammenlignes med et formannskap. Arbeidsutvalget hadde 9 møter og behandlet 53 saker i 2004 mens det hadde 15 møter og behandlet 105 saker i 2005. Alle saker til fellesnemnda var behandlet av arbeidsutvalget på forhånd.

Prosjektleder hadde rådmannsfullmakter i forhold som gjaldt selve sammenslåingsprosessen, og forholdt seg til de politiske fellesorganene. Tydelig rollefordeling mellom prosjektledelsen og de politiske fellesorganene har vært viktig for prosessen, og prosjektleder har også påpekt at det også har vært viktig å ha et ryddig og godt forhold til kommunestyrene, rådmennene og kommuneorganisasjonene for øvrig i de to kommunene. Prosjektleder hadde kontor i både Tustna og Aure for å ivareta kontakten begge kommunene.

I forbindelse med oppstarten av prosjektet, ble det også 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 tilsier at bemanningen burde vært noe større. Erfaringene viser også at det er viktig å ha tilstrekkelig bemanning fra starten av. Det er spesielt stort arbeidspress i den første fasen, hvor det er det brede 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.

Det har vært lagt opp til bred deltakelse blant de ansatte i forbindelse med sammenslutningsprosessen. Det har som nevnt, vært etablert et stort antall arbeidsgrupper hvor mange ansatte har vært involvert. Gjennom arbeidsgruppene var det et bevisst ønske om å få inn synspunkter nedenfra i forbindelse med arbeidet med utformingen av den nye kommunen. Noen mente at man gikk for bredt ut, og at denne jobben kunne vært gjort av noen få. Enkelte mener også at bred deltakelse i sammenslutningsprosessen har gått på bekostning av den daglige driften. Det er mange som føler at arbeidspresset har vært stort, og at de har blitt "dratt" i ulike retninger. Inntrykket er imidlertid at arbeidsgruppene har gjort en god jobb. Fra ledelsen blir det uttrykt at denne jobben har vært viktig for "sammensyingsgruppens" arbeid. Arbeidsgruppene har vært et godt grunnlag for å gripe fatt i utfordringer og problemstillinger knyttet til organisering og utforming av tjenesteområdene. Dette gjelder også i forhold til bl.a. avtaleverk og datasystemer. Det blir også pekt på at det har vært en positiv bieffekt av arbeidet i gruppene at deltakerne har blitt kjent med hverandre. Bred deltakelse har også bidratt til å sikre prosessen bedre forankring og legitimitet. Både ansatte, tillitsvalgte og politikere har vært med. Gruppene hadde et vidt mandat. Dette var bevisst, men det skapte litt frustrasjon i enkelte grupper, og det er enkelte som mener det burde vært et klarere og mer presist mandat.

Å legge til rette for god kommunikasjon og informasjon er gjerne en utfordring i store sammensatte prosjekter. I en omstillingsprosess med mange berørte vil informasjonsbehovet være stort. Mangel på informasjon kan bidra til usikkerhet, spekulasjoner og frustrasjoner. I Aure og Tustna var det mange som klaget på dårlig informasjon, spesielt i den første fasen av prosjektet. Det tok som nevnt 7 måneder før man fikk informasjonshåndteringen på plass. Fra starten av var det ingen klare informasjonskanaler, det var vanskelig å få tak i informasjon, enkelte fikk informasjon via e-post fra flere kilder og man visste ikke hvor informasjonen opprinnelig kom fra. Lokale media har også gitt uttrykk for at det har vært vanskelig å få tak i informasjon. Kritikken hadde blant annet sammenheng med at prosjektet hadde et stramt program samtidig som det tok lenger tid enn forventet å få etablert en database med tilhørende opplegg for presentasjon på internett. Etter hvert som man fikk systemer og rutiner for håndtering av informasjonen, avtok kritikken. Lærdommen man kan trekke ut av dette er at det er viktig å ha på plass et system for informasjonshåndtering i en tidlig fase, helst før det praktiske arbeidet med å slå kommunene sammen starter opp. Prosjektleder gir også uttrykk for at det kunne vært en fordel om man hadde hatt en par måneder til rådighet i startfasen for å forberede og legge til rette for selve sammenslutningsprosessen. Det er viktig

at prosjektet får en god start. Negativ oppmerksomhet i starten kan lett påvirke den videre prosessen.

I forbindelse med de ansatte sin deltakelse i sammenslutningsarbeidet, er det også enkelte som peker på at det hadde vært en fordel om man hadde hatt en *prosessavtale* på plass før arbeidet startet opp. Det vil si at man i en tidlig fase kartlegger hvem som skal være med, og avklarer på hvilken måte og under hvilke forutsetninger man skal delta. I Aure og Tustna ble ikke forutsetningene for deltakelse klarlagt før etter at arbeidet var kommet i gang. Etter hvert ble det utviklet et opplegg for timeføring og kompensasjon, hvor man førte timer på prosjektet innen og utenfor ordinær arbeidstid. Det var en del av de ansatte som i utgangspunktet følte at det ble forventet at arbeidet skulle gjøres som dugnadsinnsats.

De tillitsvalgte hadde i hver kommune til sammen 80 % frikjøp for å delta i prosessen fra september 2004. Fra organisasjonene blir det imidlertid pekt på at det var vanskelig for de tillitsvalgte å komme med i starten av prosessen, og at de måtte kjempe for å komme i posisjon. Dette tilsier også at det på et tidlig tidspunkt bør være en klar strategi for hvordan ansatte og deres organisasjoner skal involveres i prosessen. Det var for øvrig en diskusjon høsten 2004 angående hvorvidt en skulle satse på en bred deltakelse eller ikke. På den ene siden var det noen som mente at deltakelse av både politikere, ansatte og tillitsvalgte burde begrenses pga. av den knappe tiden, og for å unngå at den daglige tjenesteproduksjonen ble skadelidende. På den annen side var det ønske om bred deltakelse for å utnyttet kompetansen blant de ansatte, skape eierforhold til prosessen og for å bygge felles kultur på tvers av kommunegrensene. Man valgte den siste løsningen, noe som også synes å ha vært et godt valg. Dette til tross for at arbeidsbelastningen på de ansatte har økt, og at dette til en viss grad kan ha gått ut over den daglige tjenesteproduksjonen.

Et trekk ved organiseringen som av mange trekkes fram som spesielt positivt, er at det har vært praktisert likeverdighet. Selv om Aure er en større kommune, har det vært tilnærmet lik representasjon både i politiske og administrative fora. Flere har pekt på at Aure har vært rause, noe som har bidratt til godt samarbeid og en god prosess.

Selv om det har vært lagt opp til en likeverdig prosess, er det enkelte som likevel peker på at det har vært et "storebror – lillebror" forhold mellom kommunene, og at var en del som følte det slik at Tustna skulle innlemmes i Aure. Dette førte til at det i starten av prosessen var litt mer uro og bekymring blant ansatte i Tustna enn det som var tilfelle i Aure. Tustna var således mer på "hugget" i startfasen av prosessen i forhold til å skaffe seg posisjoner. Situasjonen ble også noe mer urolig i Aure etter hver som man så at sammenslutningen også ville ha betydning for ansatte i Aure kommune.

7.5.3 Framdriftsplan

En kommunesammenslutning er en sammensatt og komplisert prosess. Det stilles således store krav til planlegging og koordinering for å gjennomføre tiltak i riktig rekkefølge og til rett tid. Dette har vært spesielt viktig i Aure og Tustna, hvor man kjørt en likeverdig sammenslutningsprosess med relativt knapp tid til rådighet. Framdriftsplanen for 2005 omfattet hele 21 strategiområder med tilhørende tiltaksområder. Strategiområdene gir et inntrykk av temaer og problemstillinger som må utredes, planlegges og realiseres før sammenslutningen blir en realitet. Strategiområdene var som følger:

1. Prosjektorganisasjon
2. Eiendomsskatt
3. Valg
4. Delprosjekt politisk styring
5. Delprosjekt administrativ organisering, dimensjonering og steds plassering
6. Diverse personalpolitiske tiltak
7. Ansettelser
8. Kompetansehevende tiltak
9. Nytt lønns- og personalsystem
10. Informasjon og sosialiseringstiltak
11. Økonomiplan
12. IKT-infrastruktur
13. Eiendommer
14. Næringspolitiske tiltak
15. Kommunevåpen
16. Planharmoniseringer
17. Harmonisering/utvikling av tjenestekvalitet
18. Kirkelig organisering
19. Interkommunale samarbeidsprosjekter
20. Relasjoner statsinstitusjoner
21. Åpningsseremoni

Til de ulike strategiområdene var det lagt inn ca. 85 tiltaksområder. Framdriftsplanen ble i stor grad fulgt fram til sommeren 2005, noe som av enkelte ble karakterisert som imponerende. Arbeidet fram til da hadde i hovedsak omfattet utredning og planlegging av ny organisasjon. Fra sommeren og utover høsten lå fokuset på ansettelser og implementering av ny organisasjon. En del planlagte tiltak knyttet til implementering og innføring av ny organisasjon ble imidlertid overlatt til den nye kommunen å håndtere. Dette er noe vi kommer tilbake til når vi går nærmere inn på prosessene i den siste fasen av sammenslutningsprosjektet.

7.6 Kostnader knyttet til sammenslutningsprosessen

På møte i fellesnemnda 17.02.05 ble det fattet vedtak om å søke Kommunal- og regionaldepartementet et statlig tilskudd på kr. 45 323 000 mill. kr. Hovedposter i budsjettet er vist i Tabell 16. Dette prosjektbudsjettet har fire hovedelementer i seg:

- 11,178 mill. kr. til prosesskostnader (engangskostnader)
- 6,988 mill. kr. Andre engangskostnader (IKT).
- 16,660 mill. kr. Infrastrukturkostnader (bredbånd/IKT)
- 10,410 mill. kr. Infrastrukturkostnader (bygninger)

I en pressemelding fra Kommunal- og regionaldepartementet datert 11.5.2005, ble det gjort kjent at Aure og Tustna skulle få 25,745 millioner til sammenslutningen. Av dette skulle 6,754 millioner kroner gå til delvis dekning av engangskostnader i forbindelse med sammenslutningen, og 4 millioner kroner til etablering av servicekontor i Aure og Tustna. De resterende 15 millionene var tilskudd til Imarsundforbindelsen som kommunene tidligere hadde fått tilsagn om.

Tabell 16 Prosjektbudsjett. Hovedposter. Grunnlag for søknad til Kommunal- og regionaldepartementet.

Fast lønn på prosjektet	Budsjett 04	Budsjett 05	Sum
Fast lønn på prosjektet	1 014 000	3 044 000	4 058 000
Bruk av egne ansatte	460 000	1 460 000	1 920 000
Møtegodtgj.m.m. Folkevalgte	76 000	290 000	366 000
Skyss- og kostgodtgjørelse	168 000	308 000	476 000
Forsikring	6 000	15 000	21 000
Konsulenttjenester	80 000	540 000	620 000
Post / Bank / Telefontjenester	7 000	30 000	37000
Kontormateriell	10 000	30 000	40000
Informasjon og sos.tiltak	314 000	700 000	1014000
Møter og konferanser	20 000	40 000	60000
Opplæring	6 000	1 230 000	1236000
IKT, inventar og utstyr	731 000	23 004 000	23735000
Bygningstiltak		10 410 000	10410000
Andre driftsutgifter	10 000	1 140 000	1150000
Kirkelig organisering	30 000	150 000	180000
TOTALSUM PROSJEKT			45323000

Kommunene hadde ikke støtte til Imarsundforbindelsen inne i sitt prosjektbudsjett. Det innebar at KRDs støtte til prosjektgjennomføring utgjorde i underkant av 24 % av det beløpet kommunene søkte om. Dette var langt dårligere uttelling enn tidligere sammenslutninger hadde fått.

På møtet i fellenemnda 23.06.05 ble det på bakgrunn av KRDs støtte til prosjektet presentert et revidert prosjektbudsjett med en ramme på 20,3 millioner kroner, der bl.a. viktige infrastrukturiltak knyttet til bredbånd var trukket ut samtidig som man hadde skjært ned på prosesskostnadene. Forlaget til prosjektbudsjett innebar et prosjektunderskudd på 9,5 mill. kr, noe som ville innebære en vanskelig oppstartssituasjon for den nye kommunen. Ved behandlingen av korrigert budsjett fattet fellenemnda følgende vedtak:

”1. Fellesnemnda anser det for helt uakseptabelt å godta det statlige tilskuddet som en så langt har fått tilsagn om fra KRD, til å dekke kostnadene med sammenslåingen av Tustna og Aure til en kommune fra 01.01.06. Hvis de to kommunene ikke mottar større tilskudd, vil det føre til at kommunene kommer økonomisk dårligere ut i 2005 og 2006 enn om de hadde fortsatt som egne kommuner. Det var slett ikke meningen sett fra de to kommunenes side. Vi tror heller ikke det kan være KRD sin mening.

2. Fellesnemnda kan ikke akseptere KRD sin argumentasjon om at tilskuddet til Imarfinans AS på 15 mill. kr. i sin helhet skal godskrives kommunesammenslåingen mellom Tustna og Aure. Imarsundprosjektet er et riksveganlegg som skal betjene en langt større region enn bare Aure og Tustna. Det var Imarfinans AS, bestående av 4 kommuner og en fylkeskommune som søkte om, og som fikk innvilget tilskuddet til samferdselsutbyggingen på Nordre Nordmøre. Tustna og Aure kommuner har til sammen bare 50 % eierandel i Imarfinans AS. Nye Aure kommune skal imidlertid ta en stor økonomisk belastning på 23 mill. kr. som må finansieres gjennom driftsbudsjettet til den nye kommunen i årene som kommer. Dette bør

KRD etter vår klare oppfatning ta hensyn til når en trekker hele dette tilskuddet inn i budsjett/økonomien i kommunesammenslåingen.

3. Fellesnemnda anser det framlagte reviderte forslag til budsjett fra prosjektlederen, redusert fra opprinnelige 45,3 mill til 20,3 mill., å være alt for stor reduksjon dersom vi skal klare å skape en ny, framtidsrettet og handlekraftig sammenslått kommune. Fellesnemnda pålegger derfor prosjektlederen om å justere budsjettet opp til 30 mill. kr. ved blant annet å ta planlagte bredbåndtiltak inn igjen i budsjettet.”

Etter Fellesnemndas vedtak ble det tatt nye kontakter med KRD om budsjettets økonomiske ramme. Kontaktene førte til at KRD i brev 4. juli 2005 økte statens bidrag med kr. 4.900.000, hvorav kr. 1.900.000,- var til prosesskostnader mens kr. 3.000.000,- var til IKT-kostnader.

Statens bidrag ble dermed følgende:

- Engangskostnader (prosesskostnader): kr. 8.654.000,-
- Infrastrukturtiltak – bygninger: kr. 4.000.000,-
- Infrastruktur – IKT kr. 3.000.000,-
- Infrastrukturtiltak – Imarsundsambandet kr. 15.000.000,-

På bakgrunn av den endelige støtten ble gitt fra KRD, la prosjektlederen fram et forslag til prosjektbudsjett med en ramme på 18,95 mill. kr, hvor KRDs andel utgjorde 15,564 mill. Det ble i dette forslaget lagt til grunn at en skulle få gjennomført sammenslåingsprosessen på en noenlunde tilfredsstillende måte, at oppstartsgrunnlaget for den nye kommunen skulle bli til å leve med og at kommunene burde unngå driftsunderskudd i 2005 som følge av kommunesammenslutningen. Om konsekvensene av budsjettforslaget uttalte prosjektleder følgende: *”Det nye korrigerte budsjettforslaget innebærer at noen nødvendige aktiviteter holdes på et minimumsnivå mens andre tiltak som ville være med å ”løfte” tjenestetilbudene i den nye kommunen blir tatt bort i sin helhet”*. Endelig prosjektbudsjettet ble vedtatt av fellesnemnda 08.09.2005, dvs. knappe fire måneder før sammenslutningen fant sted. Det tok således svært lang tid å få et prosjektbudsjett på plass.

For å unngå at prosesser ble overdimensjonert i forhold KRDs bevilgninger, ble det etterlyst mer klare og presise retningslinjer for hva som var støtteberettiget og ikke. Større forutsigbarhet ville også gjøre det lettere å klargjøre de økonomiske rammene på et tidligere tidspunkt, slik at man unngikk å utarbeide utredninger og planer som ikke lot seg realisere. Det ble regnet som uheldig for prosessen å skru opp forventninger som ikke kunne innfris. I Aure/Tustna ble det brukt mye tid på skaffe detaljert oversikt over behov for tiltak og investeringer som grunnlag for å utarbeidet et budsjett. Det er også viktig å være oppmerksom på at mange av kostnadene ved en sammenslutning vil være de samme uavhengig av om kommunene er store eller små.

7.7 Valg av kommunevåpen

Det ble nedsatt en egen komité som i første omgang fikk i oppdrag å legge fram forslag til navn på den nye kommunen. I ettertid fikk komiteen utvidet sitt mandat til også å gjelde forslag til utforming av nytt kommunevåpen og senere også ordførererkjede.

Komiteen la fram forslag om bruk av Tustna kommune sitt våpen, men med andre farger. Fellesnemnda vedtok 17.2.2005 at kommunevåpenet for nye Aure kommune skulle være en hvit klippfisk på blå bunn (jf Figur 25). Begrunnelsen for valget er som følger: *”Kleppfisk-*

tilverkninga i Norge starta alt å dømme på Tustna. Jappe Ippes i Linvågen fekk ved kongeleg privilegium frå kongen i København om å starte klippfiskproduksjon i 1691. Klippfiskproduksjon er det framleis på Tustna. I Aure var kleppfisktilverking ein stor industri til ut på 1960-talet. ...Ein soltørka kleppfisk er tilnærma kvit. ... Blå bakgrunnsfarge symboliserer kommunen ved havet, knytt m.a. til fiske som næringsveg.”



Figur 25 Kommunevåpen for nye Aure kommune.

7.8 Valg av overordnede modeller for politisk og administrativ styring

En viktig oppgave i den første fasen av prosessen var å utrede ny politisk og administrativ struktur for nye Aure kommune. Kommunestyrene i Aure og Tustna gav i fullmakt til fellesnemnda å fatte vedtak om ny organisering. Arbeidet ble blitt lagt opp i to faser:

- Fase 1 var å ta stilling til den politiske og administrative hovedstrukturen
- Fase 2 var å ta stilling til ”detaljer” i den politiske og administrative organiseringen

Partssammensatt utvalg, de to rådmennene og prosjektleder utgjorde en arbeidsgruppe som la fram et notat med to forslag til politisk hovedorganisering og tre forslag til administrativ hovedorganisering. Notatet er sendt på høring til:

- Politiske partier/politiske grupperinger
- Hovedutvalgene
- Administrasjonene
- Arbeidstakerorganisasjonene

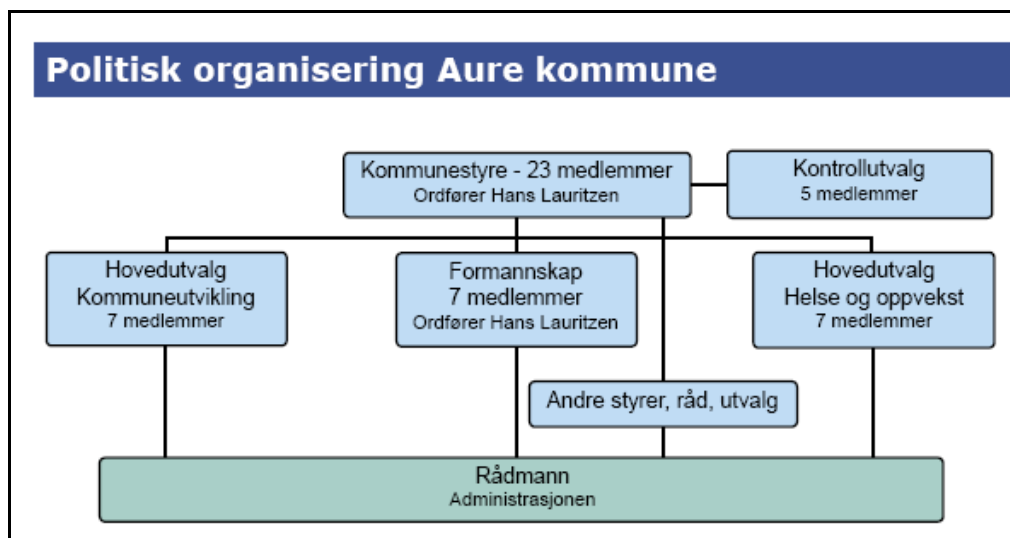
I tillegg ble de ansatte i kommunene, i gruppearbeid og i informasjonsmøter, invitert til å drøfte ulike sider av den administrative organiseringen, men ikke ta stilling til de konkrete forslagene til administrativ hovedstruktur. Høringsfristen ble satt til 1. desember 2004.

Forlagene til politisk hovedorganisering omfattet en hovedutvalgs- og en komitémodell. Disse modellene kan også benevnes som henholdsvis formålsmodell og funksjonsmodell.

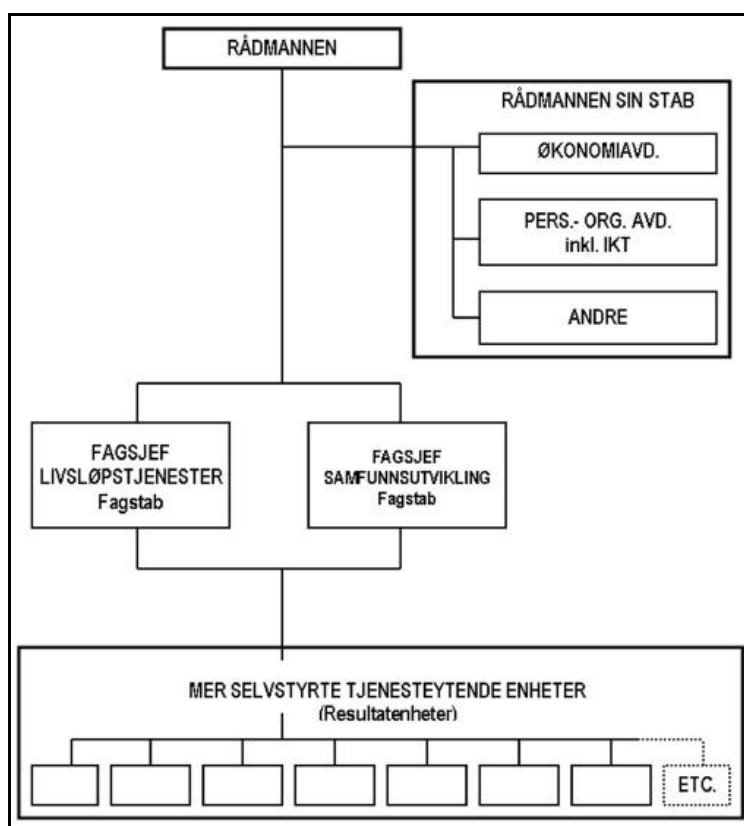
Fellesnemnda vedtok i sitt møte 16.12.04 (sak 20/04) at det skulle legges til rette for en politisk hovedstruktur tilsvarende hovedutvalgsmodellen (jf. Figur 26). Dette er i samsvar med den organiseringen begge kommunene hadde tidligere, og som kommunene hadde positive erfaringer med. Samtidig vedtok også fellesnemnda med knapt flertall at ”lett sektormodell” skulle danne grunnlag for administrativ organisering (jf. Figur 27).

Aure og Tustna hadde tidligere en administrativ organisering etter sektormodellen. Fellesnemnda ble forelagt tre alternative modeller som den tok stilling til. Disse var sektormodellen, flat modell/tonivåmodell og ”lett sektormodell”. ”Lett sektormodellen” er en mellomting

mellom de to første modellene, og formålet med denne er at den skal nærme seg flat struktur ved at en får færre mellomledere og større grad av delegasjon av ansvar og myndighet til enhetslederne. Fagsjefene kan også her defineres som assisterende rådmenn (kommunalsjefer) og overføre mer eller alt av fagansvaret til enhetslederne.



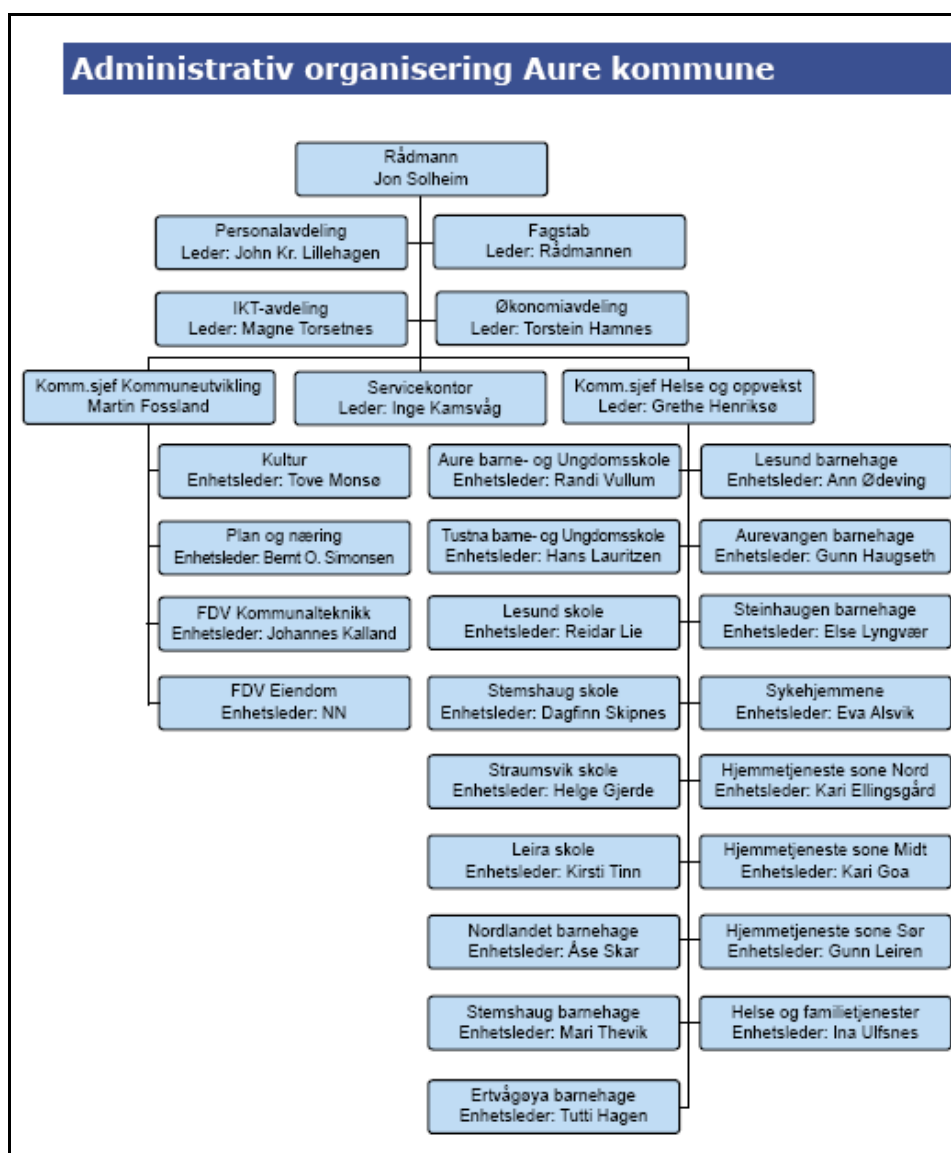
Figur 26 Politisk organisering av nye Aure kommune. Hovedutvalgsmodell.



Figur 27 Overordnet administrativ organisering av nye Aure. Lett sektormodellen.

7.9 Detaljert administrativ og politisk organisering

Den "lette sektormodellen" har dannet grunnlag for arbeidet i arbeidsgruppene og sammensyningsgruppens rapport om organisering, dimensjonering og steds plassering av administrasjon og tjenesteproduksjon. I forbindelse med arbeidet i arbeidsgruppene var det i starten en del diskusjon om hva "lett sektormodellen" var for noe, og hva den innebar. Inntrykket er likevel at arbeidet i gruppene stort sett fungerte godt, selv noen uttrykker at tiden var for knapp. Alle gruppene klarte å holde fristen. Prosjektlederen fikk også møteprotokoll fra hvert møte. Noen av gruppene var kreative i sin tenkning, andre var mer tradisjonelle. Innenfor sykehjemssektoren ble det blant annet foreslått funksjonsdeling med muligheter for spesialisering, noe som er et eksempel på en ny form for organisering i forhold til det man hadde tidligere. Ellers er inntrykket at gruppene tok utgangspunkt i det som fungerte bra og at det ble bygget videre på dette.



Figur 28 Detaljert administrativ organisering av nye Aure kommune.

Sammensyngingsgruppen fremmet to alternativer til administrativ organisering. Alternativ 1 inneholdt 25 resultatenheter inklusive servicekontor. Det andre alternativet hadde 10 resultatenheter, dvs. en mindre flat struktur i forhold til alternativ 1. Fellesnemnda vedtok i møte 23.6.2005 at nye Aure kommune skal organiseres i henhold til alternativ 1 med enkelte endringer og presiseringer (jf. Figur 28). Den administrative organisasjonsmodellen innebærer at rådmannen er den administrative toppleder med en ledergruppe bestående av rådmannen og 2 kommunalsjefer som igjen har flere enhetsledere under seg. Stabs-/støtteenhetene er direkte knyttet til rådmannen, men gir støtte/veiledning både til ledergruppen og alle enhetslederne (den utvidede ledergruppen).

Arbeidsutvalget fikk i oppgave å detaljere den politiske organisasjonsmodellen (detaljer av reglement, lønns- og arbeidsbetingelser osv). Fellesnemnda vedtok 8.9.2005 organisering av kommunale styrer, nemnder, råd og utvalg i Aure kommune. Reglement for folkevalgte organ, partsammensatte utvalg og delegeringer ble vedtatt på det siste møtet i fellesnemnda 27.10.2005. I henhold til saksframlegget var forslaget stort sett likt de tidligere reglementene som Aure og Tustna hadde. Den vesentligste endringen som ble framhevet i forhold til de tidligere reglementene gjelder delegering av myndighet fra kommunestyret til formannskap, faste utvalg og til rådmannen. Her er det nye prinsippet i forhold til tidligere at kommunestyret delegerer all myndighet videre med spesifiserte unntak som listes opp. Dette innebærer at det ikke er nødvendig å spesifisere alle delegasjoner med lovhenvising, paragrafer osv. En slik spesifisering vil aldri bli uttømmende og vil måtte revideres løpende ettersom situasjoner oppstår og lover/forskrifter endres. I henhold til nytt reglement bestemmer kommunestyret spesifikt hva det selv vil ha som saker til behandling.

Det ble videre vedtatt at øvrige reglement og retningslinjer skulle utarbeides og behandles samtidig med forslag til handlingsprogram/økonomiplan 2006-2009 eller i løpet av første kvartal 2006. Dette omfattet ansettelsesreglement, personalpolitiske retningslinjer, lønnspolitisk plan, opplæringsplaner og økonomireglement. Mange viktige oppgaver ble med andre ord overlatt til den nye kommunen å ta stilling til.

7.10 Implementering av ny administrativ organisasjon

7.10.1 Viktige elementer i prosessen

Etter at vedtak om detaljering av administrativ struktur ble fattet 23. juni 2005, ble sammensyngingsgruppen av fellesnemnda bedt om snarest mulig å legge fram en eksakt bemanningsplan med den "idealbemanningen" den nye kommunen skulle ha. Det ble gitt en orientering om bemanningsplan til fellesnemnda i det siste møtet 27.10.2005. Her ble det pekt på at å legge fram et forslag til bemanningsplan for nye Aure ville kreve tid og en grundig politisk drøfting av kvantiteten og kvaliteten i de kommunale tjenestene. Videre ble det pekt på at man i ettertid har funnet det mest hensiktsmessig at bemanningsplanen knyttes til økonomiplanarbeidet for 2006-2009. Dette var tatt opp med leder av fellesnemnda, som sluttet seg til denne behandlingsmåten. Det ble fattet vedtak om at fellesnemnda tok saken til orientering. Det har altså ikke ligget noen bemanningsplan til grunn for ansettelses i nye Aure kommune.

I og med den administrative organiseringen av nye Aure ble vedtatt av fellesnemnda 23. juni 2005, hadde man kun et halvt år til rådighet på ansettelses- og implementeringsprosessen. Fellesnemnda vedtok at en skulle bruke både "tilsettingsform" og "innplasseringsform" for å

få ansatte inn i forskjellige stillinger og enheter. Tilsetting ble brukt for alle lederstillinger i det som kan karakteriseres som "nye" organisatoriske enheter samt for noen fagstillinger.

Forut for vedtak om administrativ organisering ble fattet, var imidlertid en del sentrale stillinger besatt. Økonomisjef ble ansatt med virkning fra 1.3.05 og rådmann med virkning fra 1.1.06 (prosjektmedarbeider fra 1.8.05). Videre ble det med søknadsfrist 7.6.2005 utlyst to stillinger som kommunalsjefer, en stilling som personalleder og stilling som leder av servicekontor. Ansettelse ble foretatt av ansettelsesutvalget 30. juni. Med søknadsfrist 15. august ble det ulyst 11 stillinger som enhetsledere og to stillinger som personalmedarbeidere. Enhetsledere ble ansatt i september-oktober 2005.

Lederstillinger og enkelte fagstillinger ble lyst ledig internt i de to kommunene, og alle med fast ansettelse hadde mulighet til å søke stillingen. Det var kun rådmannstillingen som ble lyst ut eksternt. Søkerne på disse stillingene og øvrige ansatte kunne også vise sin interesse for stillinger med innplassering ved utfylling av et skjema utarbeidet av personalleder i Aure og personalkonsulent i Tustna. Disse hadde også ansvar for å organisere et opplegg med medarbeidersamtaler mellom ansatte og vedkommendes daværende leder. Denne informasjonen ble brukt av prosjektledelsen som en del av grunnlaget for innplassering i arbeidsenhet og stilling dersom det var ønsket fra den ansattes side.

Ansettelsesutvalget gjorde vedtak 18. oktober om innplassering av 56 personer i faste stillinger. Dette gjaldt noen enhetsledere og de som jobbet i administrasjonen. For 46 av personene var det på forhånd gjennomført medarbeidersamtaler og skjemautfylling for å avklare ønsker om plassering og arbeidsoppgaver. 10 rektorer og barnehagestyrere ble innplassert som enhetsledere for sine skoler og barnehager uten forutgående prosess. Ved innplassering ble det lagt til grunn at tilsatte skulle beholde minimum eksisterende lønn og arbeidsvilkår. Det har blitt antydnet at ansatte har fått oppfylt sine ønsker i omtrent 90 % av tilfellene.

Høsten 2005 var det en viktig oppgave for påtroppende rådmann å utarbeide budsjett for 2006 og forslag til økonomiplan for 2006-2009. Normalt er dette en prosess som starter på vårparten. Budsjettarbeidet høsten 2005 var en kort og intens prosess, og involverte den nye ledergruppen, stabsmedlemmer og de nye enhetslederne som gjorde en stor innsats i forhold til å gjennomgå sine nye ansvarsområder og selv legge inn budsjett tallene for sine enheter. Økonomiplanarbeidet ble utsatt til etter at sammenslutningen var formelt iverksatt.

7.10.2 Erfaringer med implementeringsprosessen

Ansettelsesprosessene gikk relativt fort, men ble av de fleste oppfattet som ryddige. Enkelte har imidlertid uttrykt misnøye og pekt på ting som kunne vært gjort på en annen måte. Det viste seg også blant annet å være noen uklarheter i forhold til søknadsprosessen. Lederstillingene som ble lyst ut var 100 % stillinger som alle faste ansatte kunne søke på. Det var imidlertid en oppfatning blant enkelte ansatte at man måtte ha 100 % fast stilling for å kunne søke. Dette resulterte muligens i at noen unnlot å søke fordi de trodde de ikke var søknadsberettiget. Det ble ikke plukket ut spesielle søknadsberettigede til bestemte stillinger ut over at de måtte ha fast stilling i kommunen. I Ølen/Vindafjord avgrenset man antallet søknadsberettigede slik at man måtte ha tilsvarende stilling i egen kommune for å kunne søke stillingen. En slik prosess kunne også ha bidratt til en mer ryddig og forutsigbar ansettelsesprosess i Aure/Tustna. På den annen side blir det pekt på at en slik løsning ville vært vanskelig pga. av store endringer i organisasjonen. For mange ville det vært vanskelig å finne igjen "tilsvaren-

de stilling” i den nye kommunen, og en avgrensning av søknadsberettigede kunne således gjøre mer skade enn nytte. Det ble foretatt innplassering av rektorer og barnehagestyrere som enhetsledere i og med at det ikke ble gjort vesentlige endringer av disse stillingene. Det har imidlertid skapt reaksjoner at disse da fikk tildelt ansvar som enhetsledere uten endringer i lønns- og arbeidsvilkår.

På grunn av tidspress kom man ikke så langt som man hadde ønsket i forhold til innfasing av ny organisasjon. Ansatte ble innplassert i nye stillinger uten at man hadde en plan for optimal bemanning for den nye organisasjonen, og uten at arbeidsrutiner og arbeidsoppgaver for den enkelte var klart spesifisert. Etter sammenslutningen var det derfor en del som begynte i ”nye stillinger” som var usikre på hva de skulle gjøre. Det er således nå en oppgave for den nye kommunen å få strukturer, oppgavefordeling og rutiner på plass. Det bygningsmessige vil ikke være på plass før til sommeren 2006, og det vil fram til da være en del som har midlertidige kontorløsninger. Det skal gjennomføres relativt store ombygginger på Aure rådhus, blant annet for å få plass til servicekontor og nye og bedre møterom. Det skal også gjennomføres ombygginger på Tustna rådhus som også skal ha servicekontor. Den nye kulturetaten skal også være lokalisert på den gamle kommunehuset i Tustna. Jevnt over er det en oppfatning at man tidsmessig burde hatt et halvt år til for å få bedre tid til drøfting og gjennomføring av en del tiltak og prosesser, også i forhold til kompetanse og nettverksbygging. Slike tiltak ble også utsatt til 2006.

Det var også en målsetning at lønnsnivået skulle harmoniseres fra sammenslutningstidspunktet. Lønnsnivået har ligget noe høyere i Aure enn i Tustna. Harmoniseringen er foreløpig ikke foretatt, men det er avsatt en post i budsjettet for 2006 som skal gå til dette formålet. Fylkesmannen har bidratt med skjønnsmidler som skal gå til lønnsharmonisering. Ingen har gått ned i lønn som følge av sammenslåingen, men flere personer har gått opp i lønn i forbindelse med stillingsendringer.

Tidligere ansatte i Tustna som har fått nytt arbeidssted i Aure, får økt reisetid og reisekostnader. Dette omfatter også bompenger ved passering av Imarsundbrua. Det ble i den forbindelse vedtatt i fellesnemnda at det skulle gis delvis kompensasjon til ansatte som på grunn av kommunesammenslåingen har fått økte reisekostnader. Etter at sammenslutningsdatoen har man kommet til enighet om at det skal gis full kompensasjon basert på regning.

Kommunene vedtok på et tidlig tidspunkt at ingen skulle sies opp som følge av prosessen. Behov for reduksjon i bemanningen skulle skje ved naturlig avgang. Fellesnemnda og arbeidstakerorganisasjonene inngikk en egen omstillingsavtale med virkning fram til sammenslutningstidspunktet. Denne skulle bidra til å skape en ryddig prosess, skape en felles plattform for organisasjonsendringer og gi trygghet for ansatte under omstillingsarbeidet. Vi har fått tilbakemeldinger på at stillingsgarantien har vært et viktig tiltak for å skape ro og oppslutning om sammenslutningen blant de ansatte. Det har imidlertid også vært usikkerhet om man kunne stole på stillingsgarantien. Dette har blant annet sammenheng med økonomiske forhold i kommunene, f.eks. det at støtten fra KRD ble langt mindre enn forventet. Det var frykt for å dette ville påføre den nye kommunen store underskudd og behov for ytterligere bemanningsreduksjon. Det var også usikkerhet knyttet til varigheten av stillingsgarantien i og med at avtalen gjaldt til sammenslutningstidspunktet.

Dårleg botn for Imarsundbrua

Fire månader forseinka

AURE: Botnen under brufundamenta skaper problem for framdrifta på Imarsundbrua. Derfor kan brua bli ferdig fire månader seinare enn planlagt.

● ANDERS S TODAL

Etter plana skulle stål-kassane, eller sjøve bru-elementa på Imarsundbrua, monterast i mars. No er arbeidet sett ut til midten av juli. Årsaken skal mellom anna vere at botnforholda skaper vanskar for stabiliteten under monteringa, og for det vidare arbeidet.

Dialog

Prosjektleiaren Per Hovdal i Statens vegvesen strekar under at problema gjeld byggetilstanden, og ikkje den ferdige brua. Han avviser å uttale seg om botnforholda i Imarsundet.

– Vi er i dialog med entreprenøren om korleis vi skal løyse dette, seier Hovdal, som opplyser at han som byggherre har fått ei ny framdriftsplan frå hovudentreprenøren, Bilfinger Berger.

Regninga

Holger Dobberstein i Bilfinger

Berger bekreftar at botnen på djupna der brufundamenta står, ikkje er slik dei hadde rekna med. Han meiner elles det er Statens vegvesen som bør uttale seg om dette.

– Vil forlenga byggetid påfølgjer Bilfinger Berger store kostnader?

– Det er klart at meirarbeid fører med seg kostnader, serleg for oss. Men spørsmålet om kven som skal betale den regninga er det ikkje svara på enno, seier Holger Dobberstein.

Arbeide inn

Både Statens vegvesen og Bilfinger Berger ser ikkje bort frå at noko av forseinkinga kan takast inn under og etter monteringen av stål-kassane på den 550 meter lange brua over Imarsundet.

Prosjektleiaren Per Hovdal møtte kommunestyret i Aure onsdag og orienterte om framdrifta ved Imarsundprosjektet. Med unntak av forseinkinga av Imarsundbrua på fire månader, skal alt vera i rute og fri for større overraskingar.



Holger Dobberstein.

Ikkje førjulsfest for Imarsundsambandet

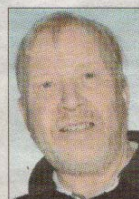
Styreformann Knut Baardset i Imarfinans ser ikkje forseinkinga på arbeidet med Imarsundbrua som særleg dramatisk. Han meiner dette er ei sak mellom Statens vegvesen og Bilfinger Berger, og som ikkje har konsekvensar for finansieringsselskapet.

– Men vi skal ikkje sjå bort frå at forseinkinga kan redusere perioden for innkreving av bompengar. Det kan jo ha ei økonomisk side. Elles er det sjølsagt litt skuffande at åpningsfesten for sambandet blir etter og ikkje før jul, seier Baardset.

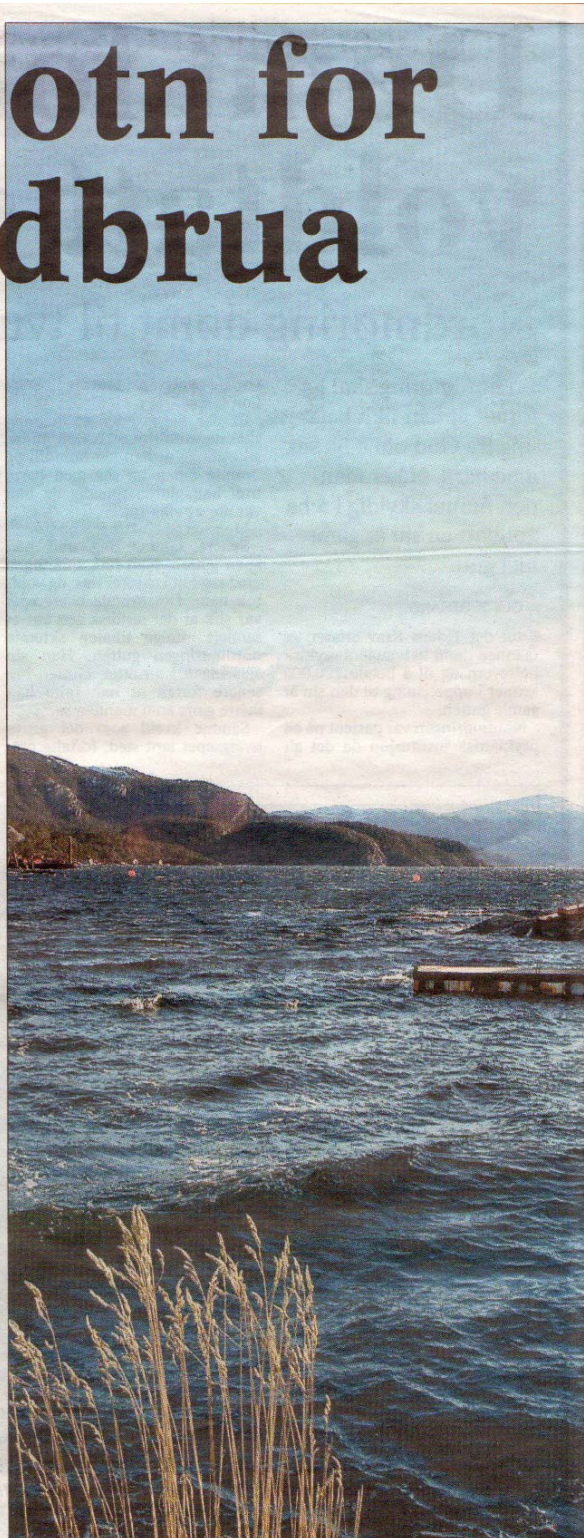
Han er ikkje overraska over at

det kunne oppstå uforutsette problemer.

– Den seine handsaminga i Stortinget gjorde at byggestarten vart hefta. Resultatet vart meir vinterarbeid, og verre arbeidsforhold med straum, vind og mørke, seier Knut Baardset.



Knut Baardset.



Brua over Imarsundet møter problemer med dårleg botn og blir ferdig seinare

Figur 29 I februar 2006 kom meldingen om at de vanskelige grunnforholdene medfører at Imarsundbrua ikke kan åpnes før på nyåret 2007 (Tidens Krav, 16.2.06).

Ingen har blitt sagt opp som følge av sammenslutningen. Ut fra utredningen til Østlandsforskning var det som følge av en sammenslutning grunnlag for å ta bort 17 årsverk tilsvarende 10 millioner kroner. Det har imidlertid blitt gjort en del tiltak i prosjektperioden

som har bidratt til å redusere bemanningen, bl.a. bruk av midlertidige ansettelser med tanke på tilpasning til ny organisasjon. Situasjonen for de som var i midlertidige stillinger ble avklart i november. Mange midlertidige stillinger ble gjort om til faste stillinger. Enkelte mener imidlertid at bruken av midlertidige stillinger ble overdrevet. Midlertidige stillinger ble også brukt på stillinger som med svært stor sannsynlighet ikke ville bli berørt av en sammenslutning, f.eks. ansatte på sykehjem. Vi har også fått tilbakemeldinger på at de midlertidige stillingene var lite attraktive, og bruken av midlertidige stillinger gjorde det vanskeligere å få tak i godt kvalifiserte medarbeidere. De var interessert i faste stillinger. Som følge av de tiltak som ble gjort, ble bemanningen redusert med 9,8 årsverk i Tustna kommune og 11,7 årsverk i Aure. Reduksjonen fram til sammenslutningstidspunktet var med altså større enn den reduksjonen som ble stipulert av Østlandsforskning. Kommunesammenslutningen har likevel ført til overtallighet innenfor enkelte tjenesteområder. Det er enighet om å redusere denne over tid ved hjelp av naturlig avgang. Nøyaktig oversikt over hvor mange årsverk som er overtallige, vil ikke være klart før man har fått detaljert bemanningsplan på plass. Det har blitt antydnet at det kan dreie seg om 8 årsverk.

Tidspress har medført korte frister og stor arbeidsbelastning på de involverte. En stram og detaljert framdriftsplan har ligget til grunn for prosessen, og det blir av enkelte pekt på at det er imponerende at man har klart å følge planen så pass bra som man har. Høsten 2005 var arbeidet med budsjett en spesielt stor utfordring for de nye enhetslederne fordi det var mye som var nytt, ukjent og usikkert. Prosessen var imidlertid viktig for å få bli kjent med egen enhet og for å få et eierskap til egne budsjetter. De hovedtillitsvalgte var også med i hele prosessen og i slutfasen har det nye formannskapet vært med i form av arbeidsmøter. Utkast til økonomiplan var ikke i realistisk balanse og ble kun lagt fram til orientering for å illustrere en del framtidige utfordringer. Det var behov for å gjøre grundigere arbeid med økonomiplanen, som da ble foreslått lagt fram til politisk behandling sommeren 2006. Rådmannen la fram et budsjett i balanse for 2006 som i hovedsak viderefører driftsnivået fra 2005, men understreket at 2006 i stor grad ville bli preget av en grundig gjennomgang av virksomheten og det tjenestenivået kommunen må tilpasse seg fra 2007. Det blir pekt på det er fra 2007 de store utfordringene melder seg. Kommunene vil da være i den situasjon at driftsbudsjettet må reduseres med i størrelsesorden 10-15 millioner kroner for å komme i balanse og ha en sunn kommuneøkonomi fremover. Dette er altså betydelig mer enn de ca 3,6 mill kr kommunen skal bidra med til Imarsundforbindelsen årlig fra 2007-11.

Selv om høsten var hektisk i forhold til ansettelser og overgang fra gamle til nye organer, er tilbakemeldingene at inn- og utfasing av administrativ og politisk ledelse har gått bra. Det blir i den forbindelse framhevet som viktig at de som var i posisjoner hadde et bevisst forhold med tanke på å starte en forsiktig utfasing, og at de skulle i posisjoner hadde et bevisst forhold til å starte en gradvis innfasing.

7.11 Implementering av ny politisk organisasjon

Det ble holdt ekstraordinært kommunestyrevalg 15 september 2005 i forbindelse stortingsvalget. Syv landsdekkende partier stilte lister ved valget. I tillegg var det to bygelister med opprinnelse i gamle Aure kommune. Valgdeltakelsen var 57,9 %, som var noe lavere enn ved forrige kommunevalg i 2003. Da lå valgdeltakelsen på 63,6 % i Aure og på 70,7 % i Tustna. De ulike partiene fikk følgende mandatfordeling etter valget:

- AP: 7 mandater

- SV: 1 mandat
- SP: 5 mandater
- KRF: 1 mandat
- V: 3 mandater
- H: 3 mandater
- FRP: 1 mandat
- Aurelista: 1 mandat
- Ungdomslist@: 1 mandat

Som tidligere nevnt består det nye kommunestyret består av 23 medlemmer. En konstellasjon av AP, V, KrF og SV fant fram til en felles plattform og fikk dermed flertall i den nye kommunestyret. Hans Lauritzen fra Arbeiderpartiet ble valgt som ny ordfører mens Erik Vullum fra Venstre ble valgt som ny varaordfører.

Av de faste representantene i kommunestyret kom 6 fra Tustna og 17 fra Aure. Av 1. varaplasser er det 6 fra Tustna og 9 fra Aure. Alt i alt ser det ut til å være en rimelig fordeling ut fra befolkningsfordelingen mellom Aure og Tustna.

Konstituerende møte for det nye kommunestyre ble holdt 20.10.2005. Det ble da foretatt valg av formannskap, ordfører og varaordfører, valgmennd og representant til KS sine fylkesmøter. Det nye kommunestyret vedtok budsjett 2006 for nye Aure i det første ordinære kommunestyremøte 15.12.05. Da ble det også foretatt valg til alle nemnder og råd.

7.12 Videre utfordringer

Vi har tidligere nevnt en del planlagte oppgaver som man ikke klarte å gjennomføre i løpet av den relativt korte sammenslutningsprosessen, og som ble overlatt til den nye kommunen. I den forbindelse har prosjektleder for sammenslutningsprosessen utarbeidet et notat som sammenstiller viktige elementer ved prosessen, og som peker på utfordringer som den nye kommunen må ta tak i. I den forbindelse blir det listet opp en del oppgaver som er påbegynt, men som ikke er sluttført, og oppgaver var planlagt gjennomført, men som ikke er startet opp. Av tiltak som det er arbeidet med, men som ikke er ferdig, kan nevnes bredbåndsutbygging og en del andre infrastrukturtiltak knyttet til IT-løsninger, bygningsmessige tiltak, definering av oppgavefordeling, arbeidsformer og rutiner mellom enkelte enheter, utarbeidelse av lederavtaler og gjennomføring av lederutviklingsprogram, inngåelse av nye særavtaler og utarbeidelse av økonomiplan.

Av tiltak som må påbegynnes i 2006 kan nevnes omstillingstiltak med utgangspunkt i økonomiplanen, samordning av planverket, harmonisering av lønnsnivået, avklaring av utbygging av IKT-støttefunksjoner ved skolene, tiltaksprogram for utnyttelse av overtallighet, arbeidsdeling mellom politiske organer og arbeidsdeling mellom politiske organer og administrasjon, opplæring av folkevalgte, avklaring av arbeidsformer og arbeidsfordeling i nye enheter, nettverkssamlinger for ansatte, opplærings- og kompetanseplan, handlings- og

tiltaksplan for arbeidsmiljøet, avklaring av målform i grunnskolene³⁶, ombygging av Tustna sørviskontor og gjennomføring av samferdselskonferanse.

I den nye rådmannens foreløpige forslag til økonomiplan for 2006-2009, ble det som tidligere nevnt pekt på at det er store økonomiske utfordringer fra 2007, og at det er behov for at driftsbudsjettet reduseres med i størrelsesorden 10-15 millioner kroner for å komme i balanse og ha en sunn kommuneøkonomi fremover. Grunnlaget for omstillingsbehovet oppsummeres av rådmannen på følgende måte:

- *”Lønnstigning og økt arbeidsgiveravgift øker utgiftene med ca 5 millioner kroner (prisstigning er beregnet til ca 2 millioner i 2006 og foreslås kuttet som et rent effektiviseringsiltak)*
- *Kommunestyrene har gitt stillingsgaranti til alle fast tilsatte i kommunen som omfattes av sammenslåingsprosjektet. Dette skaper en ”pukkelryggeffekt” i lønnskostnadene som det må brukes tid for å redusere gjennom naturlig avgang.*
- *I påvente av sammenslutningen har nok de 2 kommunene skjøvet en del problemstillinger og omstillingstiltak foran seg. Det er vel noe ”psykologisk” i slike sammenslåingsprosesser som gjør at dette lett kan skje. Noen driftstiltak har blitt kortsiktig finansiert av fonds og momskompensasjon fra investeringsprosjekter. Slik finansiering foreslås nå gradvis avvirket for å etablere en sunn fremtidsrettet økonomi. Hvor mye dette kan utgjøre totalt, er vanskelig å beregne nøyaktig på den korte tiden vi har hatt på oss nå, men netto utgifter viser en faktisk økning fra 2006 når en ikke legger inn denne typen kortsiktig finansiering.*
- *Fra 2007 skal kommunen gi årlig tilskudd til Imarfinans på 3,6 millioner kroner. Dette er et betydelig beløp for en fortsatt relativt liten kommune og som må finansieres på driften.*
- *Økte driftskonsekvenser av at det nyrehabiliterede sykehjemmet i Aure tas i bruk ved årsskiftet 2006/2007 er foreløpig ikke lagt inn (anslått til ca 3 mill kroner på årsbasis).*
- *Nye vedtatte, men ikke finansierte investeringstiltak som ABUS-utbygging³⁷ og kulturhus er foreløpig ikke lagt inn. Mange ønsker om nye tiltak er heller ikke tatt med i forslaget.*
- *For at kommunen skal ha et rimelig økonomisk handlingsrom, bør det hvert år avsettes midler til disposisjonsfond og til delfinansiering av investeringer. Kommunen har en relativt høy lånegjeld og eiendomsskatten fra Tjeldbergodden er de senere år i stor grad gått inn i driften. Rådmannen foreslår at ca 6 millioner kroner fra driftsbudsjettet avsettes til fonds/investeringer hvert år fremover.”*

Disse utfordringene viser at sammenslutningsprosessen på langt nær er ferdig selv om Aure/Tustna nå har blitt én kommune. Det hadde vært ønskelig om man hadde kommet lenger, slik at mer var klart ved sammenslutningstidspunktet. Dette gjelder spesielt påbegynte tiltak som ikke er slutført, f.eks. klargjøring av bygninger og kontorlokaler, etablering og harmonisering av IT-løsninger og avklaring av arbeidsfordeling og arbeidsrutiner i og mellom ulike enheter. I forbindelse med oppstarten av den nye kommunen er det blitt pekt på at det har vært spesielt vanskelig at datasystemene ikke har vært stabile. Det har også vært problemer forbundet med at arbeidsoppgaver og arbeidsrutiner ikke har vært klart definert. Endelig skal nevnes at problemer med grunnforholdene gjør at sammenknytningen av kommunen via Imarsundbrua ikke skjer før i 2007, se faksimilie.

³⁶ Aure har hatt nynorsk som målform, mens Tustna har hatt bokmål.

³⁷ ABUS: Aure barne- og ungdomsskole.

Selv om det blir sett på som ønskelig at man hadde kommet lenger på en del områder før sammenslutningstidspunktet, kan det også være hensiktsmessig at en del av de gjenstående oppgavene håndteres av den nye kommunen. Uavhengig av lengden på prosessen, vil det alltid være oppgaver og tiltak som må følges opp og iverksettes av den nye kommunen. Det er også en tendens til at kommunene skyver på en del omstillingsoppgaver som overlates til den nye kommunen. Sånn sett er det også en fordel at sammenslutningsprosessen ikke blir for lang, slik at nødvendige omstillingstiltak kan iverksettes så raskt som mulig.

7.13 Oppsummerende vurdering

Selv om man ikke greide å gjennomføre alle de oppgaver og tiltak man hadde ønsket i sammenslutningsprosessen, klarte man å komme i mål. At man fikk kort tid til sammenslutningsprosessen hadde sammenheng med at det tok lenger tid enn planlagt å få finansieringen av Imarsundforbindelsen på plass. To år blir antydnet som det ideelle tidsperspektivet for en slik kommunesammenslutningsprosess.

En viktig forutsetning for en rask gjennomføring av prosessen har vært delegering av vide fullmakter til fellesnemnda som igjen har delegert vide fullmakter til arbeidsutvalg og prosjektleder. Prosjektleder har hatt rådmannsfullmakt i forhold til den nye kommunen.

Behovet for bemanning i prosjektet var imidlertid undervurdert. Erfaringene tilsier at det viktig med god bemanning, spesielt i en startfase hvor det er mange brikker som skal på plass for at prosessen skal komme godt i gang.

I ettertid viser det seg at det for prosjektleder hadde vært en stor fordel med bedre tid til å planlegge og legge til rette for sammenslutningsprosessen før prosessen formelt startet opp. Dersom man på dette tidspunktet i større grad hadde hatt planer, rammer og strukturer for gjennomføring av prosjektet på plass, ville tidspresset blitt mindre og gjennomføringen blitt lettere. Dette hadde også vært en klar fordel om man hadde hatt et system for informasjonshåndtering på plass fra dag én. Prosjektleder måtte umiddelbart gå i gang med konkrete oppgaver knyttet til selve prosessen. På grunn at man ikke hadde en fellesdatabase og system for informasjonshåndtering på plass fra mars 2005, har prosjektsekretæren fått forlenget sitt engasjement til mars 2006 for å registrere og arkivere tidligere dokumenter i databasen.

Å ha et informasjonsopplegg klar tidlig er også viktig for å kunne tilfredsstille et stort behov for informasjon til ansatte, politikere, innbyggere media og andre interessenter. Det ble rettet kritikk mot prosjektet i den første fasen pga. av dårlig informasjonshåndtering og mangel på informasjonskanaler. Informasjonsarbeidet ble bra når man først fikk et system på plass.

På grunn av tidspress valgte man å ansette prosjektleder som ikke skulle gå inn i stilling som framtidig rådmann. Ny rådmann ble ansatt som prosjektmedarbeider fem måneder før han tiltrådte som rådmann i den nye kommunen. Erfaringene viser at det var meget viktig at ny rådmann fikk såpass tid til å gjøre seg kjent med prosessene og den nye kommunen før han tiltrådte. Dette var en forutsetning for at rådmannen skal kunne håndtere og videreføre tiltak og prosesser knyttet til sammenslutningen i den nye kommunen.

Bred deltakelse i prosessen har vært viktig for å utnytte ansattes kompetanse til beste for den nye kommunen. Bred deltakelse har også bidratt til å sikre prosessen bedre forankring og legitimitet.

Aure kommune var relativt sett betydelig større enn Tustna kommune. Det har likevel vært fokusert på å skape en likeverdig prosess. At Aure som ”storebror” har vist raushet i prosessen har vært viktig for å få til en god prosess. Det var også enighet om sentrale premisser for sammenslutningen, noe som er en forutsetning for et godt samarbeid.

Det er viktig å ha omstillingsavtaler og prosessavtaler på plass fra et tidlig tidspunkt for å skape ro blant de ansatte og klargjøre premissene for deltakelse i prosessen. Stillingsgarantien var også viktig for å skape tilslutning blant de ansatte. I Aure og Tusta ble ikke forutsetningene for ansattes deltakelse i prosessen avtalt før etter at arbeidet var kommet i gang. Man kan ikke forvente at ansatte sin deltakelse skal være dugnadsinnsats i tillegg til daglig drift. I den forbindelse er bred deltakelse av tillitsvalgte fra et tidlig tidspunkt viktig for å sikre oppslutning og tillit til prosessen. Tillitsvalgte har også en viktig funksjon i forhold til å informere og kommunisere med de ansatte om problemstillinger knyttet til sammenslutningsprosessen.

I Aure og Tustna var tiltakene man la inn i budsjettet for gjennomføringsprosessen overdimensjonert i forhold til bevilgningen som ble gitt fra KRD. Her har myndigheter på nasjonalt nivå også et ansvar for å bidra med klare kriterier for dekning av engangskostnader og forutsigbare prosesser. Dersom man skaper forventinger som ikke kan innfris, bidrar dette til unødvendige skuffelser og frustrasjoner. Det bør også tilstrebes å få på plass et prosjektbudsjett så tidlig som mulig. Dersom man i Aure og Tustna hadde hatt budsjettet på plass tidligere, er det også mulig at man kunne iverksatt en del tiltak på et tidligere tidspunkt.

Hovedtyngden av tilsetting og innplassering ble foretatt høsten 2005. Erfaringene fra Aure og Tusta er at det siste halve året var en svært hektisk periode i forhold til 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 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.

7.14 Markering av sammenslutningen

I løpet av første uken av januar 2006 ble den nye kommunen markert med ulike tilstelninger og arrangement. Fredag 6. januar ble det arrangert fakkelfest fra Kjørsvikbugen i Aure og fra Tømmervåg på Tustna som gikk til felles møtepunkt på Bergtun i Follfjorden. Der ble ilden fra Aure og Tustna smeltet sammen i en felles flamme, og en varde ble tent. Det var en vakker seremoni som ble avsluttet med et stort fyrverkeri som kuliminerte med at det nye kommunevåpenet lyste opp. Lørdag var det kulturelt festarrangement på Aure. Senere på dagen deltok spesielt inviterte gjester på en festmiddag i Bergtun. Her var det taler og overrekkelse av ordførerkjede. Søndag var det kulturelt arrangement på Tustna, mens markeringen ble avsluttet med festgudstjeneste i Aure kirke søndag kveld.

Det var stor deltakelse på arrangementene, noe som viser bra oppslutning og engasjement om nye Aure kommune. Sammen med Imarsundbrua, som åpner tidlig i 2007, skulle forholdene dermed ligge godt til rette for en helhetlig og samordnet utvikling av den nye kommunen.

8 KRISTIANSUND - FREI

8.1 Hovedinntrykk fra sammenslutningen

I motsetning til de tre foregående casene er vår beskrivelse av sammenslutningen mellom Kristiansund med ca 17.000 innbyggere og Frei med drøyt 5.000 en ”midtveisevaluering”. De to nabokommunene i samme byområde på Nordmøre vedtok etter mange års sonderinger å slå seg sammen i mai 2004. Pr mars 2006 er de halvveis i gjennomføringen, og skal formelt sammenslås 1.1.2008. Våre hovedinntrykk fra prosessen så langt er disse:

- Sammenslutningsprosessen har til nå gått relativt rolig. Samtidig innser mange at prosessen snart må skifte gir. Det er snart ikke mer tid igjen enn man hadde i Aure/Tustna, hvor prosessen ble svært hektisk og flere oppgaver derfor måtte skyves ut til etter sammenslutningstidspunktet. Tross opprinnelige intensjoner om det motsatte, er det så langt kun få og relativt beskjedne funksjoner som er reelt sammenslått.
- Forsinkelser med å få fram den kongelige resolusjonen bidro til at det politiske arbeidet med fusjonsprosessen først kom i gang et år etter at administrasjonene startet sitt arbeid. Dette har preget virksomheten i fellesnemnda det første halve året. Bl a har de to kommunestyrene enda ikke villet gi fellesnemnda fullmakt til å vedta politisk og administrativ organisering av den nye kommunen.
- Også på andre viktige områder har man i Kristiansund/Frei valgt andre løsninger enn i andre sammenslutninger. Tross at man har arbeidet med sammenslutningen i over 1,5 år, foreligger det etter det vi erfarer enda ingen samlet prosjektplan for gjennomføringen. For å sikre nødvendig gjennomføringsevne tror vi prosjektorganisasjonen for sammenslutningen snarest bør styrkes vesentlig m h på både organisasjon, fullmakter, kompetanse og kapasitet. Man bør også se på muligheten for tidligere ansettelse av ny rådmann. Når denne rapporten går i trykken er kommunene i ferd med å starte en prosess hvor man griper fatt i dette.
- Overraskende nok ser det ikke til å ha vært særlig kontakt mellom sammenslutningen Kristiansund/Frei og den som samtidig har skjedd i nabokommunen Aure/Tustna, et ”steinkast unna” og som ble unnagjort på halve tida. Kristiansund/Frei har dermed mistet mulighet til å trekke lærdom av en del kreative grep som tidlig ble gjort der.
- Tross utsiktene til økt tidspress er stemningen i kommuneorganisasjonene god, man er blitt bedre kjent med og trygge på hverandre, og det hersker stor grad av optimisme både i forhold til at man skal komme i mål i tide og få til et godt resultat. Prosessen hvor befolkningen bidrar til utforming av verdier og visjon for den nye kommunen og kobling av dette til utarbeidelse av ny kommuneplan er også spennende grep.

Den minste kommunen Frei opplever seg godt ivaretatt av sin større bynabo. Rausheten fra debattfasen synes fremdeles å være til stede. Men når prosessene spisser seg til, kommer kjøttvekta fram. At Kristiansund er tre ganger mer folkerik enn Frei vil nok da veie tungt.

Men kanskje ser vi her også at en sammenslutning av to kommuneorganisasjoner tar den tida som er til rådighet, nær sagt uansett hvor lang denne måtte være? I Kristiansund og Frei har

man gitt seg betydelig lengre tid på gjennomføringen enn i de andre områdene. Dette gir bedre tid til å gå i dybden og gjøre en grundig jobb, men kan også medføre mindre målrettethet i arbeidet, økt ressursbruk og forsinkelser i ulike ledd, bl a nettopp fordi man har god tid. Det er derfor på ingen måte gitt at Kristiansund/Frei i 2008 vil ha fusjonen mer på plass enn i de tilfelle der prosessen har vært kjørt i langt høyere tempo.

8.2 Kjennetegn ved kommunene



Figur 30 Kart over området. Naboen Tustna som etter sammenslutning nylig er blitt en del av Aure kommune ligger som man ser kun en kort fergetur unna.

Kristiansund er "regionhovedstaden" på Nordmøre. Nabokommunen Frei er i utgangspunktet en jordbrukskommune som over mange år i tiltakende grad også er blitt bostedskommune for Kristiansund. Tabellen nedenfor gir et utvalg bakgrunnsdata for de to kommunene.

Vi legger her merke til at Kristiansund har om lag 3 ganger så mange innbyggere som Frei, mens arealsituasjonen er den motsatte. Det er kun Frei som har hatt befolkningsvekst de siste årene, mens Kristiansund har en langt eldre befolkning. Det store flertall av innbyggerne i begge kommunene bor i tettsteder, og utdannings- og inntektsnivået i de to kommunene er tilnærmet likt. Drøyt halvparten av de yrkesaktive i Frei pendler til Kristiansund, mens kun 3 % av de yrkesaktive i Kristiansund pendler motsatt veg. Lokalavisa "Tidens Krav" har høy dekning i begge kommunene; høyest på Frei.

Kristiansund har best barnehagedekning, mens Frei har høyest institusjonsdekning blant eldre. Kommunene har altså bedre tilbud til grupper der befolkningssammensetningen gir minst etterspørselspress. Kristiansund har betydelig høyere lånegjeld pr innbygger enn Frei. Valgdeltakelsen ved siste kommunevalg var lav i begge kommunene.

Tabell 17 Nøkkeldata Kristiansund/Frei. Datakilder. SSB, PANDA m.fl.

Tema:	Indikator:	Kristiansund	Frei	År
Befolkning:	Innbyggere	17 105	5 274	2004
	Endring siste 10 år	0 %	6 %	94-04
	Andel av bef over 67 år	15 %	8 %	2004
	Andel innvandrere (vestlig/ikke vestlig)	5 %	3 %	2004
Geografi:	Areal (km ²)	22	65	2004
	Avstand mellom dagens kommunesentra		ca 10 km	
Sysselsetting:	Andel bosatte i tettsteder	99 %	66 %	2004
	Sysselsatte i % av bef.	65 %	68 %	2002
	Arbeidsledighet	5 %	4 %	2002
	Andel offentlig sysselsetting	32 %	31 %	2002
	Andel med arb.pl. i egen kommune	80 %	30 %	2001
	Andel med arb.pl. i den andre kom.	3 %	51 %	2001
	Andel med høyere utdanning	18 %	17 %	2003
	Inntektsnivå bto	223 500	231 700	2001
Tjenestenivå:	Årsverk utført i kommunen	1015	260	2003
	Barnehagedekning 1-5 år	72 %	62 %	2003
	Andel 80+ i institusjon	12 %	19 %	2003
Kommuneøkonom	Frie inntekter pr innb	24 531	24 293	2003
	Andel av innt som rammeoverf.	23 %	31 %	2002
	Lånegjeld pr innb	69 232	41 574	2003
Lokalmedia	Tidens Krav - husstandsdekning	73 %	76 %	2003
Politisk	Valgdeltakelse k-valg	55 %	55 %	2003
	Antall k-styrerepr.	45	23	2003-07
	Innb pr k-styrerepr.	380	242	2004
	Medl fellesnemda	11	11	

Den nye kommunen presenterer noen grunnlagsdata om seg selv slik på sine nettsider <http://www.kristiansund.no/nykommune/>

Areal

Frei kommune har et areal på 65 km²

Kristiansund kommune har et areal på 22 km²

Den nye, sammenslåtte kommunen får et areal på 87 km²

Folkemengde

Frei kommune har pr. januar 2005 et innbyggertall på 5301

Kristiansund kommune har pr 1. januar 2005 et innbyggertall på 17 026

Sammenlagt gir dette 22 327 innbyggere (pr. januar 2005)

Befolkningstetthet

Befolkningstettheten (år 2005) i Frei er 82 personer pr km²

Befolkningstettheten (år 2005) i Kristiansund er 773 personer pr km²

Den nye kommunen vil etter dagens befolkningstall få en tetthet på 257 personer pr. km²

Til sammenligning så har Oslo en befolkningstetthet på 1225 personer pr km². Møre og Romsdal har 17 personer pr km² og i hele landet er det 15 personer pr km².

8.3 Inntrykk og funn fra de innledende undersøkelsene

Viktige milepæler i sammenslutningsprosessen er vist i tabellen nedenfor.

Tabell 18 Milepæler i kommunesammenslutningen Kristiansund /Frei 2001 - 08.

<i>Kristiansund - Frei</i>	<i>Tidspunkt</i>
Vedtak om utredning	Vår 2001
Utredning ferdig	April 2003
Lokal folkeavstemning	Mars 2004
Kommunestyrevedtak om sammenslutning	Mai 2004
Første felles kommunestyremøte	Nov 2004
Kgl res om sammenslutning	Mai 2005
Sammenslutning gjennomført	01.01.2008

8.3.1 Veien fram til vedtak om utredning

Veien fram har vært lang. Våre ulike informantene i de innledende studier av denne sammenslutningen var samstemte i beskrivelsen av en lang modningsprosess, som skriver seg helt tilbake til tidlig sekstital. Det har vært ulike politiske standpunkter til spørsmålet i hele denne perioden. I 1964 anbefalte Scheikomiteén sammenslutning mellom de to kommunene. Men dette ble det ikke noe av den gang.

Etter det vi er blitt fortalt gjorde Ap i Kristiansund den gang noen taktiske vurderinger: Kristiansund var den røde byen på Vestlandet. På Frei var de "agrare", og Ap sto svakt. De var redde for å miste sitt rene flertall og hadde kanaler inn i Kommunaldepartementet. Høyre i Kristiansund var på sin side tilhengere av sammenslutning.

En artig kuriositet i denne historien: Nåværende ordfører i Kristiansund Dagfinn Ripnes har lang fartstid i kommunestyret. Han husker fremdeles godt da han tok opp saken om sammenslutning Kristiansund/Frei i sitt første innlegg i bystyret som ungdomsrepresentant i 1963. Ripnes planlegger å gå av ved valget i 2007.

Etter dette lå saken lenge i dødvannet uten at veldig mye skjedde. I 1995 slo Stortinget fast at frivillighetsprinsippet skulle gjelde. Året etter tok så fylkesmann (og tidligere statsråd for Ap) Fostervoll opp ballen igjen.³⁸ Han satte i gang en utredning i form av et forprosjekt som grunnlag for videre utredning og fikk partene i tale. Konklusjonen fra fylkesmannen var at en burde gjennomføre en utredning av konsekvenser av en sammenslutning. Kristiansund sa ja, mens Frei derimot sa tvert nei og trakk seg fra hele arbeidet. Fylkesmannen var naturlig nok lite begeistret for dette. I mai 1998 konkluderte Kommunal- og arbeidsdept. etter en høringsrunde med at: "Etter departementets vurdering er ikke behovet og forutsetningene til stede for å gi støtte til en mer omfattende studie av kommuneinndelingen i området".³⁹

De samfunnsmessige prosessene som integrerte de to kommunesamfunnene stadig sterkere i hverandre fortsatte imidlertid uavhengig av dette. Folk flyttet fra Kristiansund til Frei, og innbyggertallet gikk ned i Kristiansund og økte i Frei. Kristiansund fikk færre å fordele byrdene på, men måtte ha samme tilbud enten innbyggertallet var 17 000 eller 19 000. Halvparten av de yrkesaktive i Frei jobbet etter hvert i Kristiansund.

Næringslivet og andre krevde beslutningsdyktighet. Etablering og arealer ble viktige tema. Frei var fortsatt negative. Næringslivet truet med å flytte ut av regionen. Kristiansund har på grunn av arealmangelen vært nødt til å regulere boligområder til industri og friarealer til bolig. Etter hvert fikk Frei også tilflytting av personer fra andre deler av landet på grunn av oljerelatert virksomhet. Dette var personer uten tilknytning til det opprinnelig agrare Frei.

³⁸ Enda en kuriositet: Fostervoll er nå kommunestyremedlem i Kristiansund når sammenslutningen gjennomføres.

³⁹ Brev fra KRD av 20.5.98.

Endringene i befolkningssammensetningen i Frei ble framhevet som en av de viktigste enkeltfaktorene som gjorde at et knapt flertall i Frei til slutt stemte ja i folkeavstemningen.

8.3.2 Hva sa utredningen?

Etter en tid ble spørsmålet om kommunesammenslutning igjen tatt opp lokalt, bl a etter initiativ fra lokalt næringsliv, og våren 2001 ble det fattet positivt vedtak om utredning av fordeler og ulemper ved en eventuell sammenslutning i begge de to kommunestyrene. Vedtaket i Kristiansund bystyre var enstemmig, mens vedtaket i Frei kommune ble fattet med knappest mulig flertall – 13 mot 12 stemmer. At flertallet gikk i favør av utredning var egentlig en tilfeldighet, i det en av de faste representantene som tidligere hadde gitt uttrykk for motstand mot tanken om utredning, hadde forfall og en vararepresentant med motsatt syn møtte i stedet. Allerede i dette vedtaket ble det for øvrig lagt inn som forutsetning at ingen kommuneansatte i Frei skulle sies opp som følge av en mulig kommunesammenslutning.

Rapporten ble utarbeidet av rådgivningsselskapet Kaupang as (2003). Rapportens fokus var forhold som kunne tenkes å bli påvirket av en kommunesammenslutning, som økonomi, tjenestetilbud, lokaldemokrati og næringsutvikling. Deler av temaene var gjenstand for særskilte undersøkelser blant ansatte og innbyggere. Ordføreren i Frei ledet styringsgruppa for utredningen.

I rapporten ble det bl a utfra KOSTRA-data beregnet et økonomisk innsparingspotensiale ved en sammenslutning på anslagsvis 5-9 mill kr årlig. Mange av politikerne var overrasket over hvor lite det egentlig var å spare på en sammenslutning, samtidig som tallene var usikre. Rammeoverføringene fra Staten ville på lengre sikt (> 15 år) bli redusert med 6 mill kr årlig, mens innsparingspotensialet på administrative funksjoner kunne hentes ut raskt. For øvrig ble det påpekt at øvrig innsparing på tjenesteproduksjon var avhengig av politiske vedtak. Spørsmålet om eiendomsskatt var så vidt nevnt i rapporten, men ble ikke fanget opp her som et tema av relevans i forhold til sammenslutningen.⁴⁰

Rapporten påpekte at kvaliteten i tjenestetilbudet kunne økes bl a ved at en større kommune ville bli en mer attraktiv arbeidsplass for personer med viktig kompetanse. Lokaldemokratiet var mindre viktig for befolkningen enn kvaliteten på tjenestene. Men et flertall av innbyggerne trodde at også deres eget engasjement ville øke i en sammenslått kommune.

I vurderingene av mulighetene for å påvirke politikken i en sammenslått kommune var det stor forskjell i syn. Skepsisen var størst i den minste kommunen. De samme forskjellene fantes i synet på kommunens evne til å styre samfunnsutviklingen og legge til rette for en god næringsutvikling. Et flertall i Kristiansund mente at en sammenslått kommune sto sterkere. I Frei var det et mindretall som mente det samme. Rapporten viste imidlertid til at med dagens utstrakte pendling fra Frei til Kristiansund, ville næringspolitikken territoriale nedslagsfelt stemme bedre med det faktiske arbeidsmarkedet i en sammenslått kommune og dermed bedre mulighetene for politisk påvirkning. På den annen side ble det advart mot en sammenslutning på tvers av stor lokal motstand, der lokale konflikter lett kunne ødelegge mulighetene for å realisere et potensial for bedret regional forhandlingsstyrke når det gjaldt konkurransen om arbeidsplassene.

⁴⁰ Kfr Kaupang (2003); avsnitt 6.7.

8.3.3 Viktige målsettinger for sammenslutningen

Bakgrunnen for sammenslutningen Kristiansund/Frei var bl.a. press fra næringslivet og behov for en mer helhetlig og langsiktig planlegging innenfor et felles bo- og arbeidsmarked som var viktig. Sammen med ønsket om å danne en sterkere enhet utad i regionen var dette sentrale politiske målsettinger ved denne sammenslutningen.

8.3.4 Hva sa innbyggerne gjennom folkeavstemningen?

Folkeavstemning ble vedtatt gjennomført med knapt flertall i Frei. I forkant ble det kjørt en serie folkemøter i begge kommunene, bla ett 4 dager før avstemningen i regi av Frei Høyre med kommunalminister Erna Solberg som engasjert innleder og debattant. Det var også laget et eget nettsted, <http://enellerto.no/>, hvor befolkningen kunne legge inn sine egne spørsmål om sammenslutningen.

Avstemningen om sammenslutning av Frei og Kristiansund kommuner ga følgende resultat:

Tabell 19 Resultatet fra rådgivende folkeavstemning i Kristiansund/Frei 21-22. mars 2004.

	<i>Antall stemmeberet- tignede</i>	<i>Antall avgitte stemmer</i>	<i>Antall ja-stemmer</i>	<i>Andel ja-stemmer</i>	<i>Oppmøtepro- sent</i>
Frei	3.822	2.582	1.330	51,5 %	67,6 %
Kristiansund	13.653	5.393	5.152	95,5 %	39,5 %

Et flertall av innbyggerne i begge kommuner sa med andre ord ja til sammenslutning, men på litt ulik måte. Resultatet i Kristiansund ble en lav frammøteprosent, men med et svært tydelig flertall for sammenslutning. For Frei ble situasjonen motsatt. Med 78 stemmers overvekt fikk man her et knapt flertall for å slå sammen de to kommunene, men dette flertallet baserer seg på en høyere valgdeltakelse enn ved de siste kommunevalgene. Og som nevnt over: Uten tilflytting til Frei utenfra over lengre tid kunne resultatet fort blitt annerledes.

Avstemningsresultatene ga derfor grunnlag for at administrasjonen i de to kommunene innstilte på at det skulle fattes positive vedtak om sammenslutning. Disse vedtakene ble gjort i kommunestyrene i mai 2004.

Noen hadde ønsket at Averøy også hadde deltatt i denne prosessen, men det har vært liten stemning for dette i denne kommunen så langt. Spesielt var det et ønske om å få med Averøy fra Frei, der flere mente at det ville gitt bedre balanse i sammenslutningen med en stor og to små kommuner. I Kristiansund rådde i større grad et annet syn. Flere uttrykte der bekymring for at den sterke skepsisen i Averøy kunne veltet hele prosjektet. Uavhengig av synet på dette, mener mange at situasjonen i Averøy kan endre seg med bedringer i kommunikasjonene i regionen og ønsker Averøy velkommen i en senere fase.⁴¹

8.3.5 Hva sa politikere og lokalmedia?

Folkeavstemningen var rådgivende og kommunestyrene skulle derfor avgjøre om kommunene skulle søke om å bli sammenslått til én kommune. I Kristiansund var alle partier enige om

⁴¹ En indikasjon på potensialet her ligger i at Kristiansund, Frei og Averøy i 2005 utarbeidet det man selv kaller en felles "Regional strategisk næringsplan".

at utfallet av avstemningen skulle avgjøre. I Frei var det en viss usikkerhet, siden Sp lokalt høsten 2003 hadde gått til valg på at 2/3 måtte si ja til sammenslutning før de ville stemme ja i kommunestyret. Kommunesammenslutning ble imidlertid ikke noe stort tema i denne kommunevalgkampen. Resultatet ble at en også i Frei gikk inn for at folkeavstemningen skulle legges til grunn.

På spørsmål om hva som hadde vært utslagsgivende for resultatet, oppgir alle at noen viktige miljøer har hatt stor betydning for sakens utfall. Næringslivet og Rotary nevnes av flere. De la stor vekt på sammenslutning som grunnlag for næringslivets utviklingsmuligheter. De fleste nevner også et godt besøkt folkemøte i Frei med kommunalminister Erna Solberg til stede. Hun overbeviste mange og lovet økonomisk støtte fra staten. Et siste poeng som flere har vært inne på er, som nevnt, endringene i befolknings sammensetningen i Frei: Fra tradisjonelt landbrukstilknyttet, til et større innslag av yngre innflyttere fra både Kristiansund og andre mer urbane områder. Mange har også gitt uttrykk for at bedre kommunikasjoner i regionen har vært utslagsgivende for avstemningsresultatet og dessuten gitt bedre muligheter for å bli en mer slagkraftig region på sikt. I tillegg vektlegges et initiativ fra Frp på Frei som gikk i spissen for en egen ungdomsmobilisering gjennom de politiske ungdomspartiene. Denne har antakelig også bidratt til ja-flertallet i avstemningen her.

Parallelt med diskusjonene om kommunestruktur har det også pågått en debatt i området om framtidens regioninndeling. Uten unntak ga alle våre informanter her uttrykk for tilhørighet nordover framfor sørover. Våre informanter mente at det naturlige er at Møre og Romsdal i så fall deles ved Romsdalsfjorden.

Lokalavisa "Tidens Krav" tok tidlig et redaksjonelt standpunkt for kommunesammenslutning. Dette synes også å ha farget avisens vinkling på deler av dekningen av saken fram til folkeavstemningen. Fra motstanderne av sammenslutningen ble imidlertid denne "kampanjejournalistikken" oppfattet svært negativt. Alle, uavhengig av ståsted og på tvers av politikk og administrasjon, mente at avisens holdning hadde hatt betydning for utfallet av folkeavstemningen. Avisens representanter opplyste at de selv også var svært bevisste på dette da de gjorde sine redaksjonelle vurderinger.

8.4 Den formelle sammenslutningsprosessen

8.4.1 Det første felles kommunestyremøtet

Vi var til stede under det første felles kommunestyremøtet, som fant sted 2. november 2004.

Møtet åpnet med at fylkesdirektør Ottar Brage Guttelvik ga en gjennomgang av prosessen fram til det felles kommunestyremøtet og de viktigste begrunnelsene for at kommunestruktur var satt på dagsorden. Han gjennomgikk deretter de formelle fasene i den videre prosessen.

Den formelle sakslista fulgte kravene i inndelingsloven og omfattet disse sakene:

- *Navn på den nye kommunen:* Det forelå tre forslag: Kristiansund, Atlanten og Fosna. Etter prøvevotering ble Kristiansund enstemmig valgt som kommunenavn.
- *Tidspunkt for sammenslutning:* Enstemmig 1.1. 2008. Alle var enige om at det var en fordel å ha god tid til alle prosesser som skulle gjennomføres.

- *Antall medlemmer i nytt kommunestyre:* 45 representanter som et kompromiss mellom dem som ville ha 35 og dem som ville ha 53.
- *Revisjonsenhet for fellesnemnda:* Nåværende enhet ble enstemmig valgt.
- *Eiendomsskatt:* Innstillingen var gradvis innføring i Frei, etter søknad om å starte på laveste sats. Åtte stemte i prøvevotering for et forslag fra FrP om å avvikle eiendomsskatten i Kristiansund i stedet.⁴² Etter at dette falt ble innstillingen enstemmig vedtatt.
- *Sammensetning av fellesnemnda* og fastsettelse av antall medlemmer ble gjenstand for omfattende debatt. To prinsipper sto mot hverandre: Lik fordeling eller fordeling etter forholdstall. Etter flere omganger med prøvevotering, samlet man seg enstemmig om ei nemnd på 22 medlemmer, med 11 fra hver kommune.⁴³
- *Mandat for fellesnemnda:* Enstemmig i tråd med kravene i inndelingsloven. I tillegg et punkt om ansettelse av ny rådmann som vakte debatt. Debatten dreide seg om hvorvidt fellesnemnd eller nytt kommunestyre skulle tilsette ny rådmann, og om rådmannen skulle ansettes på åremål. Vedtaket ble at fellesnemnda får fullmakt og at ny rådmann tiltrer 1. juli 2007, et halvt år før ny kommune er formelt på plass.
- *Nytt kommunevåpen:* Mange forslag ble fremmet og viste at saken var følsom. Saken ble utsatt.

Debatten var lang og bar preg av et stort engasjement. De fleste innleggene og de avvikende forslagene var forankret i et felles ønske om at prosessen skulle bli ryddig, til etterfølgelse for andre kommuner og med en god balanse mellom de to kommunene. Uansett standpunkt i de spørsmålene det var uenighet om, hadde begrunnelsene dette felles utgangspunktet. For oss som var observatører, viste debatten tydelig at det var to svært forskjellige debattkulturer i de to kommunene. Kristiansundspolitikere var mer preget av en tradisjonell partipolitisk debattkultur enn det som var tilfelle for politikerne fra Frei. Sistnevnte tilhørte en politisk kultur som var mer preget av å finne løsninger på tvers av de partipolitiske skillelinjene.

8.4.2 Veggen fram til den kongelige resolusjonen

Fra kommunestyrene fattet sine vedtak om sammenslutning tok det så et helt år før vedtaket ble endelig stadfestet gjennom kongelig resolusjon fra KRD. Vi har derfor sett nærmere på hva som ligger bak dette og om det har fått noen konsekvenser for sammenslutningsprosessen. Tabellen nedenfor viser prosessen fram mot Kgl res og faktisk tidsbruk i de ulike deler av den. Resolusjonen gjengis også i sin helhet sist i avsnittet.

⁴² Frp kunne her spille på at Høyre i Kristiansund i 2003 gikk til valg på bl a å fjerne nettopp eiendomsskatten i byen. Den økonomiske utvikling siden da hadde imidlertid fått kommunens politiske ledelse til å erkjenne at dette ikke var mulig å gjennomføre nå.

⁴³ Dette vedtaket ble forøvrig påklaget av noen representanter med bakgrunn i at selv 22 representanter ikke gir god nok representasjon for de mindre partier.

Tabell 20 Tidsbruk fra kommunestyrevedtakene til kgl res, Kristiansund/Frei.

Kommunestyrevedtak om sammenslutning	Mai 2004
Søknad sendt fylkesmann / fylket ⁴⁴	1. juli 2004
Første felles kommunestyremøte	2. nov 2004
Videresendt fra fylket til KRD	25. nov 2004
KRD kgl resolusjon i statsråd	27. mai 2005

Inndelingsloven regulerer denne prosessen gjennom følgende bestemmelse:

§ 25. Felles kommunestyre- eller fylkestingsmøte

Når det er gjort vedtak om samanslåing av to eller fleire kommunar, skal Fylkesmannen snarast mogleg kalle saman til eit felles møte med dei aktuelle kommunestyra.

Det er altså fylkesmannen som har ansvar for å sammenkalle til dette møtet. Begrepet ”snarest mulig” må her kunne sies å være tolket nokså romslig, i og med at det tok nesten et halvt år før dette møtet ble avholdt. Fra fylkesmannens side forklares dette med at man – i dialog med kommunene – hadde den oppfatning at det ikke var noe spesielt tidspres her i og med at sammenslutningen først skulle skje pr 1.1.08. Dette i motsetning til sammenslutningen Aure/Tustna i samme fylke hvor disse prosessene gikk parallelt, og som var bestemt skulle gjennomføres pr 1.1.06. ⁴⁵ Tidspresset her gjorde derfor at denne ble prioritert høyest.

Saken kan ikke videresendes til Kommunal- og Regionaldepartementet før det felles kommunestyremøtet er avholdt og har vedtatt den nye kommunens navn, rammer for fellesnemndas arbeid m v Som vi ser av tabellen gikk saken derfor ikke videre til departementet før i slutten av november 2004. Deretter tok det ytterligere et halvt år å få fram den kongelige resolusjonen om saken. Fra KRD oppgis følgende årsaker til dette:

- Man hadde samtidig mye fokus på søknadene om midler til den samme sammenslutningen, som ble prioritert høyere da man anså dette som det viktigste.
- Den samme staben i departementet var i samme periode svært opptatt med prosjektet ”Framtidens kommunestruktur”, som tok svært mye av deres tidsressurser.
- Saken måtte innoft andre dept, bl a Finansdept pga forhold vedr eiendomsskatten
- Man oppfattet at det her var relativt god tid og ga derfor ikke saken høyeste prioritet

Dermed tok det et helt år før kommunene hadde den kongelige resolusjonen i hende. I denne perioden valgte kommunene å vente med igangsetting av de politiske prosessene knyttet til gjennomføring av sammenslutningen. Imidlertid hadde administrasjonene i de to kommunene straks etter kommunestyrevedtakene satt i gang forberedelsene så snart formell søknaden om sammenslutning var sendt fylket, og hadde således jobbet med sammenslutningen et helt år før politikerne i fellesnemnda kom formelt inn i prosessen i juni 2005.

⁴⁴ I Møre og Romsdal er fylkeskommune og fylkesmann sammenslått til ett gjennom forsøk med enhetsfylke.

⁴⁵ Kommunestyrene i Kristiansund/Frei vedtok sammenslutning i mai 2004 mens vedtakene i Aure/Tustna ble gjort i juni 2004. Tross dette skulle sistnevnte fullføres to år før Kristiansund/Frei.

Kongelig resolusjon av 27.5.2005:

Sammenslutning av Frei og Kristiansund kommuner

Sammenslutning av Frei og Kristiansund kommuner i Møre og Romsdal fylke. Iverksetting og unntak fra kommuneloven, valgloven og enkelte særlover.

Fastsatt ved Kongelig resolusjon 27. mai 2005 med hjemmel i Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) § 17. Fastsetting av bestemmelser for unntak fra valglov, kommunelov og enkelte særlover vedrørende iverksetting av sammenslutningen av Frei og Kristiansund kommuner.

1. Frei kommune og Kristiansund kommune skal med virkning fra 1. januar 2008 sluttet sammen til en kommune. Navnet på den nye kommunen fastsettes til Kristiansund kommune.
2. Kommunestyret i den nye kommunen skal ha 45 medlemmer.
3. Det skal avholdes valg av kommunestyre for den nye kommunen ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i september 2007. Det avholdes ikke kommunestyrevalg til kommunestyrene i nåværende Frei og Kristiansund kommuner i september 2007. Funksjonsperioden for de nåværende kommunestyrene i Frei og Kristiansund kommuner forlenges til 31. desember 2007.
4. Når det gjelder stemmerett, valgbarhet, stemmegivning, forhåndsstemming og klagerett blir kommunestyrevalget i 2007 regnet som om sammenslutningen allerede er gjennomført. Det blir ført et felles manntall for de to kommunene.
 Det blir gjort unntak fra valglovens § 4-1 som fastsetter at det i hver kommune skal være et valgstyre som skal velges av kommunestyret selv. Unntaket innebærer at fellesnemnda skal velge et valgstyre på minst fem personer blant fellesnemndas politisk valgte medlemmer. Valgstyret skal ikke ha en forholdsmessig sammensetning.
 Valgstyret blir første gang sammenkalt av leder i fellesnemnda. Leder av valgstyret velges av valgstyret selv.
 Valglov og valgforskrift gjelder ellers så langt det passer.
5. Fellesnemnda skal sammensettes av elleve medlemmer fra Frei og elleve medlemmer fra Kristiansund. Det gjøres unntak fra inndelingslovas § 26 for å ivareta dette.
6. Fellesnemnda skal utøve de funksjoner som er tillagt fellesnemnda etter § 26 i inndelingslova.
7. Vedtekter og forskrifter som er gjeldende i Frei og Kristiansund kommuner skal fortsatt gjelde for vedkommende områder i den nye Kristiansund kommune inntil nye alminnelige vedtekter er gitt av kommunestyret. Frist for fastsetting av nye vedtekter settes til 30. juni 2008.
8. Ny kommunal representant til kirkelig fellesråd for den nye kommunen velges høsten 2007 for perioden 1. januar 2008-31. desember 2009.
9. Det gjøres unntak fra domstolloven § 57 første ledd, annet punktum, som fastsetter at nytt forliksråd trer i kraft 1. mai året etter hvert kommunestyrevalg. Nytt forliksråd for den nye kommunen kan tre i kraft fra sammenslutningstidspunktet, 1. januar 2008.
10. Det gjøres unntak fra Lov av 6. juni 1975 nr. 29 om egedomsskatt til kommunane (eigedomsskattelova) § 12, bokstav e), slik at det kan vedtas ulik skattesats på verker og bruk som ligger utenfor bymessige områder i en overgangsperiode fram til og med 2010. Fellesnemnda gis fullmakt til å oppnevne takst- og overtakstnemnd.
11. Departementet gis fullmakt til å gjøre mindre endringer i bestemmelser knyttet til unntak fra lov for å sikre gjennomføringen av sammenslutningen.
12. Denne resolusjonen trer i kraft straks.

8.4.3 Økonomisk støtte fra KRD

Som beskrevet over igangsatte administrasjonen arbeid med å forberede sammenslutningsprosessen så snart vedtakene var fattet i kommunestyrene. En viktig oppgave som må gjøres tidlig i prosessen er å utarbeide budsjett og søke midler til gjennomføringen fra KRD. Utfra gjeldende retningslinjer ble dette gjort i to omganger:

1. Brev av 25.10.2004: Søknad om 33,6 mill til infrastruktur (veger m v).
2. Brev av 14.3.2005: Søknad om 60 mill til engangskostnader, herav halvparten til ombygging av administrasjonslokaler (se nedenfor)

Som svar på dette ga KRD i brev av 15.6 2005 bevilgning på 11,7 mill til engangskostnader og 15,9 mill til infrastruktur. Brevet fra KRD inneholdt ingen begrunnelse for hva som var tildelt av midler og hva man ikke ga støtte til.

Sett fra kommunenes side var dette et skuffende dårlig resultat som truet med å gi hele prosessen en elendig start. Man klaget derfor på avgjørelsene, og fulgte dette opp med møte med KRD. Dette ga også resultater: I brev av 7.10.2005 innvilget KRD ytterligere 3,375 mill til engangskostnader og 4,1 mill til infrastruktur. Totalt bevilget KRD dermed 35,1 mill.kr til denne sammenslutningen.

Som vi ser tok det også her et helt år fra den første søknaden ble sendt til saken var endelig avgjort godt utpå høsten 2005. Kommunene hadde da jobbet med sammenslutningen i nærmere 1,5 år uten å vite hva slags budsjett de hadde for gjennomføringen.

Omsøkte beløp og fordeling av de tildelte midlene på enkeltposter framgår av tabellene nedenfor. Prosjektbudsjettet på 20,4 mill kr kan grovt sett deles i tre:

- Lønn og andre godtgjørelser 6,4 mill kr
- Telefoni og IKT 6,5 mill kr.
- Div andre utgifter 7,5 mill kr

Fellesnemnda fordelt høsten 2005 de 15,9 millionene som ble gitt i støtte fra staten til infrastrukturtiltak. Midlene ble fordelt slik:

- 1,6 millioner til "den nye servicekommunen"
- 5,3 millioner til fast dekke på Vadsteinsvikveien
- 4,6 millioner til "gang og sykkelvei - fra kai til kai"
- 2,4 millioner til fest dekke på Kvalvikveien
- 2,0 millioner som startkapital til forlenget rullebane på flyplassen

Prosjektbudsjett 2006-7	SUM	Søknad om tilskudd fra staten
Lønn prosjektleder	900 000	2 050 000
Prosjektmedarbeider/e	400 000	1 000 000
Bruk av egne ansatte (Ksu og Frei)		6 300 000
Frikjøp tillitsvalgte	600 000	1 200 000
Godtgjøring ansatte/tillitsvalgte	2 000 000	3 000 000
Godtgjøring fellesnemnda	350 000	900 000
Pensjonsutgifter	585 000	
Gruppelivsforsikring	2 500	
Arbeidsgiveravgift lønn	682 088	
Sum lønnsutgifter budsjett 2005	900 000	
Sum lønnsutgifter	6 419 588	14 450 000
Kontormateriell	25 000	
Matvarer (bevertning ved møter ol)	80 000	
Annet forbruksmaterieell (Velferdstiltak/kulturbygging)	40 000	
Telefon, bank, posttjenester (inkl Kommunen vår)	100 000	
Annonsereklameinformasjon (inkl Kommunen vår)	600 000	1 200 000
Reiseutg./godtgjørelser/befaringer	80 000	1 900 000
Andre oppgavepl godtgjørelser	4 000	
Transportutgifter	40 000	
Inventar og utstyr	80 000	
MVA som kompenseres	400 000	
MVA som ikke kompenseres	100 000	
Diverse driftsutg./uforutsette utg.	800 000	1 000 000
VTA-plasser Freiprodukter	270 000	
Konsulenttjenester	200 000	1 500 000
Harmonisering av materieell ny logo osv/profilprogram	100 000	1 000 000
Visjoner grunnverdier	260 000	150 000
Folkemøter	100 000	400 000
Ledersamlinger	240 000	300 000
Etablering felles bedriftskultur/-kulturbygging	350 000	1 950 000
Ny kommune markering/festprogram	200 000	
Telefoni og IKT	6 500 000	9 250 000
Arkivoppyrdding og tilrettelegging	200 000	900 000
Vedtatt prosjektbudsjett 2005	1 916 000	
Reserve/udisponert	1 295 413	
Sum andre driftsutgifter	13 980 413	34 000 000
Brutto driftsutgifter	20 400 000	
Øremerket tilskudd fra staten	-19 200 000	
Mva som kompenseres	-1 200 000	
Sum driftsinntekter	-20 400 000	

Figur 31 Prosjektbudsjett – disponering av midlene fra KR.D.



Figur 32 Forlengelse av rullebanen på Kvernberget med ca 600 m er blant tiltakene som får infrastrukturmidler i forbindelse med sammenslutningen. Reguleringsplan med konsekvensutredning for tiltaket ble framlagt i januar 2006 (kilde: KU-rapport).

8.4.4 Fylkesmannens rolle

Som beskrevet over har fylkesmannen – i dette tilfellet altså enhetsfylket Møre og Romsdal – en formell rolle i prosessen med å videreformidle søknad om sammenslutning til departementet og å innkalle til det første felles kommunestyremøtet. Som beskrevet over medvirket fylkesdirektøren selv i dette møtet. I brevet til KRD roste fylkesdirektøren de to kommunene for prosessen så langt. Kommunene oppgir at de ikke hatt noen spesiell kontakt med fylket om saken siden sammenslutningssøknaden ble videresendt departementet seinhøstes 2004.

8.5 Status pr februar 2006

Før vi omtaler de enkelte elementene i gjennomføringsprosessen nærmere gir vi en kort samlet statusoversikt for kommunesammenslutningen pr februar 2006, hentet fra den nye kommunens nettside: <http://www.kristiansund.no/nykommune/historikk/historikk.htm>

Status i sammenslåingsarbeidet

I folkeavstemming i mars 2004 var det flertall for kommunesammenslåing av Frei og Kristiansund. Formell sammenslåing skjer fra og med 1. januar 2008. Fram til sammenslåingsdatoen er Kristiansund og Frei to separate juridiske enheter.

2004

- I juni 2004 ble det opprettet en administrativ styringsgruppe og en administrativ prosjektgruppe. Begge har månedlige møter.
- Kristiansund og Frei fikk felles barnehagefaglig og skolefaglige administrasjon fra august 2004
- I felles kommunestyremøte i november 2004 ble det bestemt at nykommunen skal hete Kristiansund. Kommunevåpen er foreløpig ikke bestemt. Kommunestyret skal ha 45 representanter.

2005

- Det ble opprettet felles sekretariat for forlikrådene fra januar 2005
- Alle interne stillinger kunngjøres i begge kommuner fra januar 2005.
- Fra januar 2005 startet felles drøftingsmøter etter hovedavtalen for ansatte i skoleverket
- Det første nummeret av informasjonsavisen "Kommunen vår" kom i januar 2005
- Det er gjort avtale om felles slukkeavtale (brann) og feiing
- Kristiansund og Frei ble med i et nasjonalt utviklingsprogram for barn og unges oppvekstmiljø.
- Prosjektleder for kommunesammenslåingen tiltrådte 1. mai 2005
- I mai 2005 startet arbeidet med utmeisling av visjoner og grunnverdier for den nye kommunen
- Kongelig resolusjon om sammenslåingen ble gitt 27. mai 2005
- Tilsagn om økonomisk støtte fra kommunaldepartementet ble gitt 15. juni med betydelig lavere beløp enn det man hadde søkt om
- Arbeidsgrupper innen tekniske tjenester, personal og økonomi la 15. juni fram milepælsplaner for sammenslåing av tjenestene.
- Det er satt igang arbeid for felles barnevernstjenester.
- Folkehelse råd giver for Frei og Kristiansund tiltrådte i juni 2005.
- En egen arbeidsgruppe arbeider i forhold til personalbehandling og pensjon
- Det er satt ned arbeidsgrupper som skal se på sammenslåing av arkiv og IKT
- Frei og Kristiansund samarbeider om kulturarrangementene i 2005
- Fellesnemnda med 22. medlemmer hadde sitt første møte 23. juni 2005
- Sommeren 2005 arrangeres for første gang felles SFO med barn fra Frei og Kristiansund
- Kristiansund opplærings senter administrerer fra august 2005 all spesialpedagogisk hjelp til barn i førskolealder i Kristiansund og Frei.
- Det er satt igang arbeid med felles kommuneplan, strategisk næringsplan, barne- og ungdomsplan, plan for idrett-friluftsliv-leik, og strategiplan for IKT i skoleverket.
- Felles barne- og ungdomsråd opprettes i september 2005.
- Barnehageområdet i Frei og Kristiansund er fullstendig sammenslått fra og med våren
- Ny rådmann skal ansettes våren 2007 og tiltre 1. juli i 2007

I avsnittene nedenfor beskrives og utdypes dette nærmere.

8.6 Prosjektorganisering og administrativ fusjon

8.6.1 Prosjektorganisering av gjennomføringsprosessen,

Administrasjonen i de to kommunene har over tid utviklet samarbeid på flere tjenesteområder, f eks innen tekniske tjenester, kultur og fritid. Kommunene hadde allerede før sammen slutningen ganske like organisasjonsstrukturer, bl a som følge av å ha brukt samme konsulent i omorganiseringsprosesser, men med ulike løsninger internt i de enkelte virksomheter.

Det ble tidlig opprettet administrative styringsorganer for sammenslutningsprosessen. De to rådmennene fastsatte i juni 2004 den administrative organiseringen, som er slik:

- *Administrativ styringsgruppe* har det administrative hovedansvaret for arbeidet med omstilling og sammenslåing av Frei og Kristiansund kommuner. Gruppen består av

rådmennene og to fra toppledergruppene i hver av kommunene, og hadde sitt første møte i august 2004. Grappa utvides ved behov med de to ordførerne (som sammen utgjør fellesnemndas arbeidsutvalg, se nedenfor) og kalles da ”utvidet administrativ styringsgruppe”. Som oftest er det denne utgaven av grappa som møtes.

- *Administrativ prosjektgruppe*, nedsatt oktober 2004, er en partssammensatt gruppe underlagt administrativ styringsgruppe. Prosjektgruppen skal utføre oppgaver etter oppdrag fra administrativ styringsgruppe og ta initiativ til at ulike deler av tjenester, virksomheter og arbeidsfelt i kommunene blir tatt inn som delprosjekt. Grappa består av én fra toppledelsen i hver av kommunene, begge økonomisjefene og personalsjefene samt to tillitsvalgte fra hver kommune.

Prosjektleder for sammenslutningen er sekretær og saksforbereder for begge gruppene. Pr feb 2006 er disse arbeidsgruppene satt ned i forbindelse med kommunesammenslutningen:

Gruppe	Oppstart
1. Sammenslåing tekniske tjenester	19.01.05
2. Arkiv	15.04.05
3. Sammenslåing økonomitjenestene	02.05.05
4. Funksjonstillegg i skolen	01.09.05
5. Politisk og adm organisering	28.09.05
6. Sammenslåing helse og sosial tjenestene	21.09.05
7. Kulturskolene	25.11.05
8. Kulturadministrasjon	23.11.05
9. Personalbehandling	Høsten 2005
10. IKT/telefoni	Høsten 2005
11. Bibliotek	Høsten 2005
12. Pensjon	Januar 2006
13. Administrasjonsbygg	Februar 2006
14. Arbeidsgruppe - menighetsråd og kirkelig fellelsråd	

Alle gruppene skal dokumentere sitt arbeid i arbeids- og milepælsrapporter.

8.6.2 Prosjektledelse

Etter intern rekruttering i de to kommunene ble prosjektleder for sammenslutningen ansatt i hel stilling vinteren 2005, og tiltrådte stillingen pr 1. mai. Begge de eksisterende rådmennene nærmer seg pensjonsalder, og planlegger å fratru sine stillinger rundt det tidspunktet sammenslutningen skal være gjennomført. Tross dette har man her, i motsetning til i f eks Ølen/Vindafjord og Re, bevisst valgt å *ikke* koble ansettelse av framtidig rådmann til prosjektlederengasjementet. I våre innledende intervjuer høsten 2004 ble dette valget fra en av rådmennene kommentert med at det er ”nok med to rådmenn” i en slik prosess. Den ansatte prosjektleder ble hentet fra en stabsstilling hos rådmannen i Kristiansund, og har opprinnelig barnehagefaglig bakgrunn.

Prosjektleder er bl a sekretær og saksforbereder for både administrativ styringsgruppe og den politiske fellesnemnda, men har ingen av de "rådmannsfullmakter" til å fatte avgjørelser underveis som prosjektlederne har vært utstyrt med i de andre sammenslutningene. Som den eneste ansatte i prosjektet bruker han mye tid på å skrive møteinnkallinger saker, og – referater for de mange ulike grupper som er i aktivitet, oppdatere nykommunens nettside, å redigere og utgi informasjonsavisen "Kommunen Vår" m v, og får mye ros for den jobben som gjøres med dette. Intervjuene i februar 2006 ga oss imidlertid også inntrykk av at prosjektleder av andre aktører dermed også oppfattes mer som en prosjektsekretær og saksbehandler i arbeidet enn som prosjektleder i ordets egentlige forstand; en oppfatning han forøvrig også selv deler. Disse funksjonene utøver han på vegne av de to rådmennene, som derfor i praksis har den egentlige prosjektledelsen. Reelt sett framtrer rådmannen i Kristiansund for oss som den som egentlig leder prosjektet, i samarbeid med rådmannen i Frei og med prosjektleder som sin daglige høyre hånd. Dette bestyrkes av at prosjektleder ansettelsesmessig er direkte underlagt rådmannen i Kristiansund i linje.

Det er nærliggende å tro at en slik måte å organisere gjennomføringen på gradvis vil kunne møte en del problemer i den videre gjennomføringsprosessen. Pr februar 2006 er om lag halvparten av den tiden som opprinnelig stod til rådighet for gjennomføringen brukt opp. Som beskrevet nedenfor har man så langt oppnådd at en rekke forberedelser er både godt og grundig gjennomført, men også at det egentlig er fattet nokså få konkrete beslutninger. Disse vil nå derfor måtte komme tettere og tettere i tida fram til 1.1.2008, og vil kreve betydelig handlekraft og evne til å skjære gjennom både administrativt og politisk. Kristiansund og Frei har ikke lenger god tid til sammenslutningen skal være gjennomført. Prosjektledelsen må da ha både tilstrekkelig myndighet og kapasitet til å kunne håndtere de mange og tunge utfordringene den nå fortløpende vil stilles overfor.

Tross at man har arbeidet med sammenslutningen i over 1,5 år, foreligger det etter det vi erfarer enda ingen samlet prosjektplan som gir samlet oversikt over når ulike beslutninger må være fattet for at fusjonen skal komme skikkelig på plass innen sammenslutningstidspunktet.

Vårt inntrykk fra intervjuer i februar 2006 er at kommuneledelsene også var i ferd med å innse at den valgte organisering av sammenslutningsprosjektet medførte fare for at viktige prosesser kunne komme til å kjøre seg fast uten å oppnå nødvendige avklaringer i tide. Pr mars 2006 er kommunene i ferd med å starte en prosess hvor man griper fatt i dette. Dette beskrives nærmere i konklusjonsavsnittet nedenfor.

8.6.3 Rådmannsansettelsen

Som beskrevet over går begge rådmennene av for aldersgrensen rundt tidspunktet for sammenslutning. Allerede i det første felles kommunestyremøtet i nov 2004 ble det således vedtatt at ny rådmann skal ansettes av fellesnemnda og være på plass fra 1.1.2007. Det ble i dette møtet hevdet at rådmannsansettelsen var en så viktig sak at den burde vente til *etter* at det nye kommunestyret var konstituert i 2008. Et slikt forslag fikk imidlertid ikke flertall.

I møter i fellesnemnda i 2005 ble det fra politisk hold bedt om en vurdering av om det kunne være hensiktsmessig med tidligere ansettelse og tiltredelse av rådmann. I forbindelse med den vurdering av prosjektorganiseringen som er beskrevet over vil man, bl a utfra erfaringene fra andre sammenslutninger, nå se nærmere på denne problematikken.

8.6.4 Arbeid med ny administrativ og politisk organisering

Arbeidet med å utrede ny administrativ struktur for den nye kommunen ble igangsatt høsten 2004, altså lenge før fellesnemnda var nedsatt, i regi av kommunalsjefene fra begge kommunene. Etter en pause ble arbeidet gjenopptatt i september 2005 og formalisert gjennom opprettelse av en egen arbeidsgruppe med politisk deltakelse fra fellesnemnda. Denne bestod først av 12 medlemmer: Fire politikere (ordfører i Frei er leder), fire fra administrativ ledelse (de to rådmannene pluss én til fra toppledergruppa i hver av kommunene) og fire tillitsvalgte. Etter diskusjon i fellesnemnda ble gruppa supplert med ytterligere fire politikere slik at den nå består av hele 16 medlemmer. Prosjektleder for sammenslutningen er gruppas sekretær.

Arbeidet har så langt resultert i en innstilling til fellesnemndas møte den 16.2.06 med følgende hovedpunkter:

- Det er viktig å få en snarlig avklaring på politisk og administrativ struktur i ”nye” Kristiansund.
- I den grad det er mulig bør arbeidet med administrativ og politisk struktur skje parallelt, men avklaring på den administrative strukturen haster mest i forhold til videre arbeid i de ulike arbeidsgruppene
- Hovedstolpene i skissen til administrativ organisering legges fram for fellesnemnda til behandling i møte den 16. februar. Arbeidsgruppen vil så arbeide videre med de ulike delene innenfor den administrative strukturen og legge dette fram for fellesnemnda 4. mai.
- Forslag til politisk struktur legges fram for fellesnemnda til behandling i møte den 4. mai.
- Leder og nestleder av den administrative styringsgruppen (rådmennene) bør gis fullmakter fra fellesnemnda, til å sette i verk sammenslåingstiltak før 1. januar 2008, i ulike deler av de to kommunene etter hvert som dette lar seg gjennomføre.

		Rådmann		
Kommunalsjef - 1	Kommunalsjef - 2	Kommunalsjef - 3	Kommunalsjef - 4	
”Enheter 1”	” Enheter 2”	” Enheter 3 + KF, AS, IKS, IKV”	”Stab, støtte, utvikling”	
<ul style="list-style-type: none"> • Et hensiktsmessig antall enheter. (enheter i samme nettverk knyttes til samme kommunalsjef)	<ul style="list-style-type: none"> • Et hensiktsmessig antall enheter 	<ul style="list-style-type: none"> • Noen færre antall enn de to andre kommunalsjefene • KF, AS, IKS, IKV 	<ul style="list-style-type: none"> • Personal- og org. • Økonomi • Utvikling (plan, næring, utvikling og forvaltning) • 	

Figur 33 Foreslått administrativ tonivåmodell i nye Kristiansund kommune.

Hovedmodell for administrativ struktur

Arbeidsgruppen går enstemmig inn for en administrativ struktur med tonivåmodell som er vist i Figur 33 over. Denne beskrives og begrunnes slik: ⁴⁶

”Videreføring av tonivåmodellen: Rådmann, fire kommunalsjefer og enheter

⁴⁶ Teksten i avsnittet er et noe nedredigert utdrag av saksframstillingen.

- Dagens organisering i Frei og Kristiansund er relativt ung og bygger på to-nivåmodellen. Arbeidsgruppen går inn for at den nye kommunen viderefører dette. Modellen fungerer rimelig tilfredsstillende og det foreligger ikke sterke argumenter for at en slik organisering ikke bør videreføres.
- Arbeidsgruppen anbefaler at den nye kommunen får fire kommunalsjefer i tillegg til rådmannen Kristiansund har i dag, i tillegg til rådmannen, to kommunalsjefer. Frei har rådmann, en driftssjef og en utviklingssjef. Til sammen har de to kommunene i dag seks personer i toppledelsen.
- Kommunalsjef 1, 2 og 3 vil blant annet få ansvar for oppfølging av enhetene i den nye kommunen. Arbeidsgruppen foreslår at enheter innen samme nettverk knyttes til samme kommunalsjef.
- Frei og Kristiansund har i dag til sammen 54 enheter/virksomheter. Hvor mange enheter den nye kommunen vil bestå av er det foreløpig ikke tatt stilling til. Arbeidsgruppen foreslår videre at alle enheter/virksomheter benevnes som ”enheter” og at leder for enheten kalles ”enhetsleder”.
- Kommunalsjef 3 vil i tillegg til oppfølging av et antall enheter også få tillagt oppfølging av kommunale foretak, kommunale aksjeselskap interkommunale selskap, m.m. Kommunene blir nå pålagt å spille en mer aktiv rolle i forhold til denne type selskap.
- Kommunalsjef 4 får ansvar for oppfølging av kommunens stab, støtte og utviklingsseksjoner. Arbeidsgruppen går inn for at dette fordeles på tre seksjoner, og at hver seksjon skal ha egen leder. I tillegg vil kommunalsjef 4 også få ansvar for oppfølging av internrevisjon, beredskap, IKT, m.m.
- Arbeidsgruppen skal arbeide videre med utfordringer knyttet til blant annet antall enheter, rekruttering av kommunalsjefer, eventuelle åremålstilsetninger, organisatorisk plassering av politisk sekretariat, m.m.”

Fellesnemnda vedtok i møte den 16.2.06 ovenstående forslag, som dermed vil legges til grunn for det videre arbeidet med detaljering av enheter m v i den nye kommunens organisasjonsplan utover i 2006/7. Pga at de to kommunestyrene så langt ikke har gitt fellesnemnda myndighet til å avgjøre saken (se utdyping av dette nedenfor), må saken imidlertid også behandles i de to kommunestyrene.

Som en kuriositet kan nevnes at en leder høyt oppe i den ene av kommuneorganisasjonene før møtet i Fellesnemnda i februar 2006 sendte ut sitt eget, private forslag til administrativ organisering av den nye kommunen til både administrativ styringsgruppe og fellesnemnda. Dette er imidlertid en atypisk hendelse – prosessen så langt har ellers vært preget av stor respekt for de vedtak som har vært fattet og de almenne spilleregler som gjelder mellom aktørene i den kommunale hverdag.

8.6.5 Lokalisering - bruk av administrasjonsbygg

Spørsmålet om administrasjonsbygg har så langt ikke stått i fokus, men vil bli jobbet med i den videre prosessen. Det er imidlertid enda lenge før mange kommuneansatte vil få svar på det for dem helt sentrale spørsmålet: Hvor skal min arbeidsplass fra 1.1.2008 ligge?

Kristiansunds rådhus ligger sentralt ved havna og ble tatt i bruk i 1952. Rådhuset gir i dag plass til sentraladministrasjonen og politiske organer. For øvrig er administrasjonen spredd på flere bygg i sentrum – brannstasjonskvartalet med brann og teknisk administrasjon, Helsehuset (leide lokaler) med helse- og sosiale tjenester. I tillegg eies og leies en del mindre lokaler til ulike formål - også administrative - i sentrum.

Det har vært en premiss for sammenslutningen at både Rådhuset i Kristiansund og kommunehuset på Frei fortsatt skal brukes til å huse ulike deler av den nye kommunens administrasjon. I søknaden om midler til KRD høsten 2004 var det i tillegg lagt inn 30 mill til oppussing av et sentralt plassert, nylig nedlagt sykehjem i Kristiansund for omgjøring til kontorlokaler. Det ble i søknaden argumentert med at kommunene etter at påbegynte investeringer i vedtatte budsjetter er gjennomført, ikke vil tåle nye større låneopptak. En rasjonell og kostnadseffektiv samlokalisering av funksjoner vil derfor ikke la seg realisere uten at ombyggingen delvis finansieres med tilskudd.

KRD ga imidlertid ingen bevilgning til dette formålet.

I fellesnemndas møte den 16.2.06 ble det nedsatt en egen arbeidsgruppe med åtte medlemmer som skal arbeide med spørsmålet om lokalisering av ulike deler av administrasjonen og bruk av kommunale bygg. Gruppen har følgende sammensetning:

- Fire politikere oppnevnt av fellesnemnda (to fra hver kommune)
- To fra rådmennenes lederteam (en fra hver kommune)
- To tillitsvalgte (en fra Kristiansund og en fra Frei)

Gruppen skal legge fram:

- en oversikt over bygg som brukes til kommunale tjenester med beskrivelse av beliggenhet, innhold, areal, eierforhold og utnyttelsekapasitet.
- en oversikt over kommunale bygg som ikke er i bruk med kort beskrivelse av beliggenhet, areal og mulige driftsmuligheter
- forslag til nytt innhold av tjenestetilbud i de byggene med tidsplan
- forslag til kommunale bygg som kan selges, utleies eller opphøre av nåværende leieforhold med tidsplan

Det er en forutsetning for arbeidet at det skal være ”attraktive tjenester på nåværende rådhus både på Frei og i Kristiansund”. Gruppen skal legge fram rapport og forslag som kan behandles av fellesnemnda før 1. oktober 2006.

8.6.6 Lederutvelgelse og personale forøvrig

Som beskrevet over er hovedtrekkene i den nye administrative organiseringen først nylig behandlet i fellesnemnda. Det er derfor enda for tidlig å beskrive hvordan prosessen med lederutvelgelse og ansettelse for øvrig vil bli håndtert.

Del-sammenslåinger før 2008

- Det har hele tiden vært enighet om at man, på de områder der det er mulig/naturlig, arbeider for delvis sammenslåing før 2008.
- Dette for å finne praktiske løsninger i overgangsperioden og for å lette overgangen til ny kommune.
- Alle arbeidsgruppene har fått dette som utfordring.
- Det forutsettes at dette videreføres i tiden fram til 2008.

www.kristiansund.no/nykommune



7

I våre innledende undersøkelser høsten 2004 fikk vi opplyst at flere tjenester lå an til langt tidligere sammenslutning enn 1.1.08. Noen funksjoner var allerede da overført fra Frei til Kristiansund, bl a felles skole- og barnehagefaglig kompetanse, og utredning om felles tekniske tjenester fra 1.1.06 var igangsatt. Det var også igangsatt ulike typer planfaglig samarbeid, bl a rundt kommuneplanens arealdel samt kompetanseplan for skoleverket ("Clemet-midlene"). Økonomiplanene for begge kommunene var gitt felles framdrift med framlegging for politisk behandling hvert år i desember. Det ble framhevet som en utfordring å gradvis integrere disse samtidig som begge kommunene formelt skal fatte sine egne økonomiske vedtak helt fram til sammenslutningen er gjennomført. Som en start var det lagt opp til at økonomiforvaltningen i begge kommunene skulle følge felles kontoplan fra 1.1.06.

Pr februar 2006 er følgende funksjoner faktisk sammenslått:

- Felles barnehage- og skolefaglig administrasjon
- Felles opptaksområde for barnehagene
- Felles forliksråd
- Felles lønnskjøring
- Felles Profil fakturering
- Felles intranett
- Felles lager for tekniske tjenester
- Fastlegeordningen (vedtatt desember 2005, foreløpig ikke gjennomført pga manglende avklaring med staten v/ Helse Midt-Norge)

Det kan derfor virke som det har gått noe tregere å få gjennomført slike gradvise samkjøringer av funksjoner i praksis enn man så for seg høsten 2004. Eksempelvis har det vist seg umulig å få til en sammenslutning av alle tekniske tjenester innen 2006 slik man da håpet. En vesentlig årsak til dette må antas å være at den administrative hovedstrukturen først kom på plass i februar 2006, og at man vanskelig kan komme særlig langt i mer detaljerte og konkrete vurderinger før et slikt overordnet rammeverk å bygge på foreligger. Alle arbeidsgruppene utfordres imidlertid løpende på å komme med forslag på hvilke funksjoner som kan slås sammen underveis og når dette bør skje. Fra prosjektledelsen meldes det at dette arbeidet fra mars 2006 vil bli intensivert.

8.6.8 De tillitsvalgtes plass i prosessen

De tillitsvalgte i begge kommunene er trukket aktivt inn i prosessen. De deltar i den administrative prosjektgruppa, i en rekke av arbeidsgruppene og i det partssammensatte utvalget. De har også søkt om å få bli representert i den administrative styringsgruppa, men dette har så langt ikke blitt imøtekommet.

I praksis deles mye av dette arbeidet på fire personer, to fra hver av kommunene. Kun én av disse er tillitsvalgt på heltid, mens de øvrige er frikjøpt med 10 – 40 % av sine stillinger.

Etter litt ”klinsj i starten” er det tillitsvalgte nå generelt godt fornøyd med sin deltakelse i sammenslutningsprosessene. Selv om man ikke får gjennomslag for alle synspunkter, føler de tillitsvalgte at deres synspunkter blir ivaretatt og er optimistiske i sin holdning til den videre prosessen. Også fra administrasjonenes side får de tillitsvalgte skussmål for å være en konstruktiv samarbeidspartner i prosessen.

I likhet med de lokale politiske partiene slår for øvrig de ulike fagforeningene i kommunene seg nå sammen parallelt med gjennomføring av kommunesammenslutningen.



De tillitsvalgte er med i sentrale utvalg i sammenslåingsprosessen. Dette bildet er fra et felles møte mellom administrativ styringsgruppe og administrativ prosjektgruppe, der man drøftet og tok stilling til en del sentrale utfordringer.

Figur 34 Det foregår en hektisk møtevirksomhet mellom administrasjon og tillitsvalgte. (Kilde: Kommunen Vår – foto: Petter Ingeberg).

8.6.9 Dialogen med de ansatte

Informasjon til de ansatte skjer gjennom følgende kanaler:

- Hovedinformasjonskanalen er gjennom ordinær linjeledelse
- Supplerende informasjon gis gjennom de tillitsvalgte ved behov

- Fra 2006 utgis et eget informasjonsblad "Miniposten" månedlig til medarbeidere og politikere i de to kommunene. I likhet med innbyggeravisen "Kommunen vår" (se nedenfor) er dette et mangeårigt Frei-tiltak som nå er utvidet til å omfatte begge kommunene.
- Den generelle informasjonen til befolkningen gjennom kommunesammenslutningens nettside, informasjonsavisa "Kommunen Vår" m v treffer selvsagt også hovedtyngden av de ansatte som innbyggere i de to kommunene

I prosjektbudsjettet er også avsatt noe midler til bygging av felles bedriftskultur. I september 2005 ble det avholdt en felles samling med faglig og sosialt program for lederne i de to kommunene. Flere slike tiltak tenkes gjennomført seinere i prosessen.

8.7 Den politiske fusjonen

Politiske enighet om (før fellesnemnda)

- Skal driftsmessig være 2 kommuner til 01.01.08 (2 juridiske enheter)
- To likeverdige kommuner i sammenslåingsprosessen (dispensasjon fra inndelingsloven)
- Tillitsvalgte skal være med i hele prosessen
- Felles skole- og barnehagefaglig administrasjon fra august 2004
- Ingen ansatte skal sies opp som følge av sammenslåingen
- Tiltredelse av rådmann i "nye" Kristiansund fra 1. juli i 2007

www.kristiansund.no/nykommune



6

8.7.1 Fellesnemndas mandat

I det felles kommunestyremøtet 2.11.2004 ble det vedtatt et mandat for fellesnemnda som vist på neste side. Etter at fellesnemnda ble igangsatt har man imidlertid erfart at dette mandatet ikke f eks dekker å vedta politisk og administrativ organisering av den nye kommunen. Ytterligere fullmakter er heller ikke gitt siden. Vedtak i slike saker må dermed sendes videre for sluttbehandling og endelig godkjenning i de to kommunestyrene for. Dette er eneste case i vår studie som har hatt slike problemer. Se nærmere omtale nedenfor.

Etter det vi får opplyst var mandatet utarbeidet utfra erfaringer fra andre kommuner. I mandatene for fellesnemndene i både Ølen/Vindafjord og Aure/Tustna, som begge ble laget tidligere enn dette, var imidlertid de nødvendige fullmakter innarbeidet. Dette viser behovet for å utarbeide en standardtekst som utgangspunkt for å utarbeide slike reglement.

MANDAT FOR FELLESNEMNDA

1. Fellesnemnda skal i åpne møter planlegge sammenslåingsprosjektet, samordne og forberede iverksetting av sammenslåingen fram til iverksettelsestidspunktet. Herunder ligger ikke styringen av forhold i de to kommunene fram til sammenslåingstidspunktet. Disposisjoner på vegne av den nye kommunen treffes av de gamle kommunene etter avtale imellom eller av begge kommunene før det nye kommunestyret er konstituert.
2. Kommunestyrene kan til enhver tid i likelydende vedtak delegerer myndighet til fellesnemnda innenfor områder/forhold knyttet til den nye kommunen.
3. Fellesnemnda kan gi politisk arbeidsutvalg og/ eller administrasjonen fullmakt til å gjøre vedtak i enkeltsaker eller i saker som ikke er av prinsipiell karakter.
4. 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.
5. Fellesnemnda har tilrådsrett til begge kommunestyrene i saker som vedkommer sammenslåingsprosessen, herunder budsjettet for prosjektet. Dette gjelder dersom det er nødvendig at saker skal behandles i begge kommunestyrene.
6. Fellesnemnda legger fram forslag til valg av modell for den nye politiske og administrative organiseringen i kommunen. Herunder ligger også reglement for de nye politiske organene og reglement for arbeidsvilkårene for kommunens politikere. Nytt kommunestyre gjør endelig vedtak.
7. Fellesnemnda skal gi uttalelser til departementet (fylkesdirektøren) om årsbudsjett (og økonomiplanene) for de to kommunene.
8. Fellesnemnda har ansvaret for det forberedende arbeidet med budsjettet for det første driftsåret etter at sammenslåinga er satt i verk.
9. Politisk arbeidsutvalg innstiller i saker til fellesnemnda. Administrativ styringsgruppe forbereder saker til politisk arbeidsutvalg.
10. Rådmennene og prosjektleder og har møte og talerett i nemnda. Prosjektleder er sekretær for fellesnemnda.
11. Fellesnemnda får fullmakt til å tilsette ny rådmann i den nye kommunen. Tilsetting av ny rådmann skal skje i løpet av 1. kvartal 2007, med tiltredelsesdato 1. juni 2007.
12. Fellesnemndas funksjonsperiode varer fram til konstituering av nytt kommunestyre.
13. Lederen i fellesnemnda kaller sammen det nyvalgte kommunestyret til konstituerende møte innen utløpet av oktober måned. Lederen i fellesnemnda leder møtet fram til ny ordfører er valgt.

8.7.2 Arbeidet i fellesnemnda

I det felles kommunestyremøtet 2.11.2004 ble det som beskrevet foran vedtatt at fellesnemnda skulle ha 11 medlemmer fra hver av kommunene. Etter tidsplanen pr høsten 2004 skulle medlemmene i fellesnemnda velges i løpet av første halvår 2005. Pga forsinkelsene med å få fram den kongelige resolusjonen skjedde dette ikke før seint på våren. Fellesnemnda hadde således sitt konstituerende møte først den 23. juni 2005. Det er opprettet et arbeidsutvalg bestående av de to ordførerne, som innstiller i sakene som fremmes for nemnda. Sakene skrives vanligvis av prosjektleder for sammenslutningen.

Tabell 21 Den partipolitiske sammensetning av fellesnemnda Kristiansund/Frei.

	Frei	Kr.sund	Sum
H	1	4	5
KrF	1		1
Sp	2		2
FrP	3	2	5
Ap	2	4	6
SV	1	1	2
Oppvekstp.	1		1
SUM	11	11	22

Den partipolitiske sammensetningen er vist i Tabell 21. Medlemmene fra Frei er i hovedsak formannskapsmedlemmer, mens politikerne fra Kristiansund i større grad er menige kommunestyremedlemmer. Nemnda ledes av ordfører Dagfinn Ripnes (H) fra Kristiansund. Partikonstellasjonen H/KrF/FrP har som vi ser til sammen 11 av de 22 representantene, og kan også mobilisere lederens dobbeltstemme.

Da fellesnemnda omsider kom i gang lå administrasjonene, sett fra politikernes side, ”et helt år foran dem i arbeidet”. Slik ubalanse mellom partene skaper lett utrygghet, og har derfor medført et stort informasjonsbehov og skapt en del problemer med tilliten mellom politikere og administrasjon.

Fellesnemnda har pr februar 2006 hatt fem møter. Inntrykket av arbeidet i nemnda så langt er at det fremdeles i noen grad preges av at det tok så lang tid før politikerne kom i gang med sitt arbeid. I denne perioden var egentlig kun politisk ledelse i de to kommunene (ordfører + vara) direkte med i arbeidet, mens de menige formannskaps- og kommunestyremedlemmene var henvist til orienteringer som ble gitt i møter de var til stede i. Etter det vi er blitt fortalt er dette gjort ganske aktivt i Frei, men ikke like mye i Kristiansund. Noen konsekvenser man ser av dette er:

- Stort behov for informasjon i fellesnemndas møter – svært mange spørsmål, mye om detaljer m v
- At politikerne har gått svært tungt inn i enkelte av arbeidsgruppene som er nedsatt, med flere medlemmer enn opprinnelig foreslått (kfr beskrivelser over)
- Problemer med å få gitt administrasjonen nødvendige fullmakter

Det største problemet er knyttet til at det mandat som ble vedtatt for fellesnemnda i det felles kommunestyret i november 2004 ikke inneholdt nødvendige fullmakter for at fellesnemnda kan vedta politisk og administrativ organisering av den nye kommunen. Som beskrevet ble forslag til administrativ organisering godkjent i fellesnemnda i møte i februar 2006. Både denne og politisk struktur i den nye kommunen må imidlertid så videre til endelig godkjenning i de to kommunestyrene. Hva man gjør hvis det skulle bli fattet ulike vedtak i disse vet vel egentlig ingen.

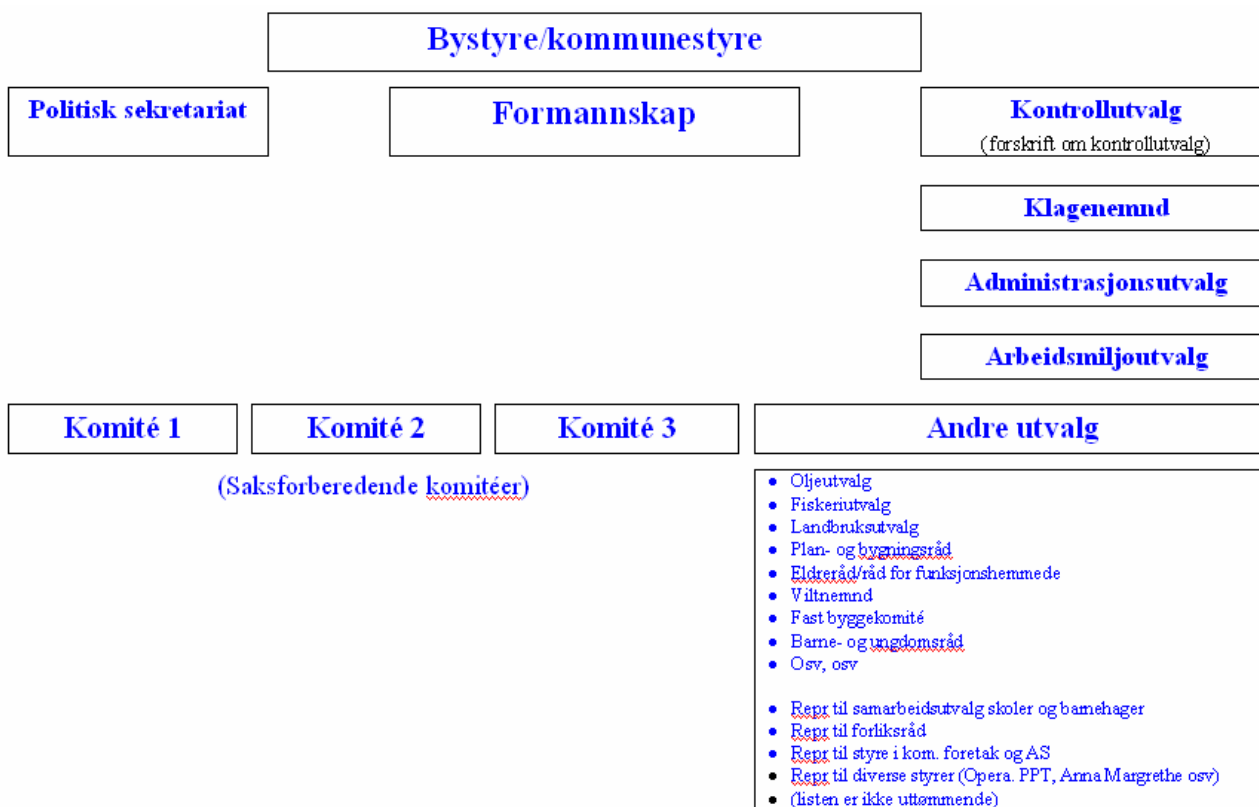
Det hører med til historien at administrasjonene innså det problematiske i denne situasjonen, og derfor i samtidig møte den 6. desember 2005 i begge kommunestyrene inviterte dem til å endre fellesnemndas mandat til også å omfatte vedtak av politisk og administrativ hovedstruktur for den nye kommunen. Dette ble ved flertallsvedtak *avslått* i begge kommunestyrene.

Forhåpentligvis er dette innkjøringsproblemer som vil forsvinne når arbeidet går seg bedre til. Det kan imidlertid synes som man så langt har undervurdert effekten av administrasjonens ettårige ”forsprang” på politikerne i arbeidet med sammenslutningen og den utrygghet og det medfølgende informasjonsbehov dette nå medfører overfor politikerne.

Det er også opprettet et partssammensatt utvalg underlagt fellesnemnda der de tillitsvalgte er representert. Dette skal fungere som fellesnemndas administrasjonsutvalg, og håndtere saker om personalpolitikk m v på vegne av den nye kommunen.

Et annen moment som trekkes fram er lokalavisa Tidens Krav nesten ikke har vist noen interesse for nemndas arbeid. Avisa får tilsendt sakspapirene, men har pr februar 2006 enda ikke vært på et eneste møte. Den refererer etter det vi får opplyst kun enkelte vedtak i små notiser basert på møtereferatene.

8.7.3 Politisk hovedstruktur



Figur 35 Arbeidsgruppaas forslag til politisk hovedstruktur i den nye Kristiansund kommune.

I sak til fellesnemndas møte 30. mars 2006 fremmes forslag fra arbeidsgruppa om politisk struktur for den nye kommunen. Hovedelementer i forslaget er:

- Kommunestyre med 45 medlemmer (vedtatt tidligere)
- Formannskapsmodell (som i Frei i dag, mens Kristiansund har delt denne funksjonen i hhv et drifts- og et utviklingsutvalg)

- Tre saksforberedende komitéer som skal behandle oppgaver etter nærmere retningslinjer fastsatt av kommunestyret. Saksforberedende komitéer gir tidlig politisk forankring, større engasjement og mer politisk delaktighet. Kommunene har gode erfaringer med tidlig politisk deltakelse i div planarbeid de siste årene.
- Minst en representant fra formannskapet skal være representert i hver komité.
- Komitéene skal etter oppdrag fra kommunestyret og formannskapet utrede aktuelle problemstillinger i samarbeid med administrasjonen.
- Komitéens møter er som hovedregel åpne med mindre sakens innhold er slik at møtene må holdes for lukkede dører.
- Komitéinnstillingene legges direkte fram for overordnet politisk organ. (formannskap/bystyre).
- Den enkelte komité knyttes til rådmannen via en kommunalsjef. Det må vurderes om komitéen skal ha en fast kommunalsjef eller om dette skal variere fra sak til sak. Det må være ryddige grenseoppganger mellom politikk og administrasjon.

I forhold til dagens organisering kan denne modellen, hvis den blir vedtatt, sies å representere en videreutvikling av modeller kommunene fra før er kjent med. På bakgrunn av den politiske behandling av forslaget skal arbeidsgruppa jobbe videre med detaljene i modellen.

8.7.4 De politiske lokalpartiene

I intervjuene høsten 2004 fikk vi klarlagt at de politiske partiene, i likhet med kommunene sine, må gjennom en sammenslutningsprosess før nominasjonen til et felles kommunestyre starter i 2006/2007. Alle partier oppga god kontakt med "sine" over kommunegrensene. Flere partier var allerede i gang med sosiale og politiske møteplasser med tanke på sammenslutning. Alle la vekt på at listene ved neste kommunevalg måtte ha med representanter fra begge deler av den nye kommunen. Ingen trodde at noen ville prøve seg med omkamp i forhold til kommunesammenslutningen. Alle politikerne var opptatt av de mulighetene sammenslutningen ga for et godt tjenestetilbud til befolkningen, men var samtidig oppmerksom på at en harmonisering av nivået på tjenestene ville by på utfordringer.

Bildet av prosessene i de lokale politiske partiene pr februar 2006 er da også éntydig. Disse har allerede slått seg sammen parallelt med sammenslutningsprosessen, eller er i ferd med å gjøre det. Unntaket er naturlig nok der det ikke finnes noen organisert part å slå seg sammen med på den andre siden av grensa, som f eks for Frei Senterparti. Vi vil allikevel anta at også Frei Sp før valget høsten 2007 vil framstå i utvidet utgave, med medlemmer også i Kristiansund. Hvorvidt partiet da også tar den nye kommunens navn skal ikke forskotteres her.

8.7.5 Nytt kommunevåpen?



Figur 36 Freis kommunevåpen fra 1987 (t v) og Kristiansunds fra 1742.

I det første felles kommunestyremøtet i november 2004 var det i egen sak foreslått at den nye kommunen skulle bruke Kristiansunds kommunevåpen. Etter at møtet hadde bestemt at Kristiansund både skulle være kommunesenter og den nye kommunens navn, ble saken

utsatt. Kristiansunds kommunevåpen er fra 1742, og har således en lang historie og tradisjon. Freis kommunevåpen er derimot ikke eldre enn fra 1987. Sett fra Kristiansunds side er det betydelig stolthet og følelser knyttet til kommunevåpenet. Sett fra Freis side er det antakelig følelser knyttet til om den nye kommunen ikke skal bære videre noen av deres "kjennetegn".

Etter en tids pause tas saken nå opp igjen. Fellesnemnda skal vurdere følgende alternativer:

1. Kristiansunds kommunevåpen
2. Freis kommunevåpen
3. Nytt kommunevåpen

Sistnevnte alternativ vil imidlertid bety betydelig merarbeid, tidsbruk og kostnader.

Saken skal opp i fellesnemndas møte 30.3.06. I saksframlegget heter det bl.a.:

Tidens Krav har de siste par ukene kjørt en web-basert spørreundersøkelse der de har bedt om lesernes meninger om dette. Når denne saken skrives (9. mars) er det 864 stykker som har stemt og svarene fordeler seg slik det går fram av denne faksimilen.

Freis kommunevåpen	12 %
Kristiansunds byvåpen	50 %
Lag nytt kommunevåpen	38 %



Administrasjonene i både i Frei og i Kristiansund anbefaler i saksframlegget at fellesnemnda vedtar å bruke Kristiansunds eksisterende byvåpen som kommunevåpen for nye Kristiansund. Det er imidlertid de to ordførerne som innstiller i saker til fellesnemnda. Disse er tydeligvis ikke blitt enige, da saken er lagt fram uten innstilling. Ved fortsatt uenighet vil ordføreren i Kristiansund som leder av nemnda kunne avgjøre saken med sin dobbeltstemme.

8.8 Innbyggerdialogen

8.8.1 Internettside

Høsten 2005 opprettet kommunesammenslutningsprosjektet en internettside for sammenslutningsprosessen og den nye kommunen. Sida er lagt med link fra forsida på Kristiansund kommunes nettsider, og har følgende adresse: <http://www.kristiansund.no/nykommune/>

Sida har følgende stikkord:

- Slik blir nykommunen
- Status
- Historikk
- Styringsgruppe
- Prosjektgruppe
- Fellesnemnda
- Visjoner og grunnverdier
- Arbeidsgrupper
- Søknad tilskudd
- Kongelig resolusjon
- "Kommunen vår" - Avisa
- Linker, kontaktinfo



Figur 37 Nye Kristiansund kommunes internettside, åpningsbildet 3. mars 2006.



Under stikkordene fellesnemnda, styringsgruppe og prosjektgruppe legges her fortløpende ut referater fra alle møter i disse. Alle utgavene av informasjonsavisa "Kommunen vår" kan også lastes ned fra denne sida. Vi har imidlertid ikke sett mulighet for å legge inn spørsmål til prosjektet, slik Aure/Tustna hadde på sin nettside mens sammenslutningen pågikk.

8.8.2 Visjonsprosessen

Våren 2005 ble Ingebrigt Steen Jensen engasjert til å bistå i en prosess med å finne fram til visjon og verdier for den nye kommunen. Som ledd i dette ble det avholdt et stort folkemøte i Kristiansund den 24.5.05 hvor så mye 225 personer møtte opp. På forhånd hadde man via den nye kommunens nettsider hentet inn innspill fra befolkningen.

Etter et innledende foredrag om visjoner og grunnverdier, ble publikum i salen utfordret til å gi sitt syn på hvilke egenskaper det var viktig å ta med seg inn i den nye kommunen. Publikum fikk velge mellom de mest fremtredende egenskapene som var kommet fram gjennom spørreundersøkelsen. Publikum i salen ga følgende entydig svar:

Samarbeidende/samhandling
 Nyskapende/ Framtidsrettet
 Optimistisk/glad blid/gjestfri
 Raus/generøs

	<h2>Bli med i jakten på de gode løftene</h2>	
<p>I folkemøte tirsdag 24. mai startet arbeidet med å lage grunnverdier og visjoner for den nye kommunen vår. Folkemøtet kom fram til fire grunnverdier, bygd på innsendte forslag og konklusjonene i møtet. Resultatet fra møtet ble samme dag bearbejdet av en arbeidsgruppe, som ut fra grunnverdiene arbeidet videre med forslag til hvilke "løfter/ambisjoner" vi alle i den nye kommunen kan samles om. Referatet fra dette arbeidet finner du på www.kristiansund.no. Vi har også trykket opp noen referat som fås ved henvendelse til servicekontorene og bibliotekene i begge kommuner.</p> <p>Vi inviterer nå innbyggerne i Frei og Kristiansund, lag, organisasjoner, næringsliv og nabokommuner til å gi synspunkter/innsspill til de løfter og ambisjoner vi så langt har kommet fram til. Dette gjør du ved å fylle ut skjemaet under. Svarene samles i en rapport som blir med i det videre arbeidet med visjoner og grunnverdier.</p>		
Grunnverdi: Samhandling		
Ambisjon: "Vi skal alltid stå sammen"	Er dette en viktig "ambisjon/løfte?"	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nei
• Vi er lyttende og inkluderende	Er dette et underpunkt vi bør ha med	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nei
• Sammen utvikler vi Nordmøre	Er dette et underpunkt vi bør ha med	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nei
• Samhandling skal være vår rettesnor	Er dette et underpunkt vi bør ha med	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nei
• Vi erause både mot nye ideer og mennesker	Er dette et underpunkt vi bør ha med	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nei
Andre forslag til ambisjon og/eller underpunkter:		
Grunnverdi: Nyskaping		
Ambisjon: "Hos oss er alt mulig"	Er dette en viktig "ambisjon/løfte?"	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nei
• Vi skal være Norges mest kreative og nyskapeende kommune	Er dette et underpunkt vi bør ha med	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nei
• Vi skal gi dristige ideer en sjanse	Er dette et underpunkt vi bør ha med	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nei
• Du skal ha en god grunn for å si nei	Er dette et underpunkt vi bør ha med	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nei
• Ja-kommune – nei, har bevisbyrden	Er dette et underpunkt vi bør ha med	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nei
Andre forslag til ambisjon og/eller underpunkter:		
Grunnverdi: Optimisme		
Ambisjon: "Vi har glimt på alle øyer"	Er dette en viktig "ambisjon/løfte?"	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nei
• I Norges polykrome by er det glede optimisme og positivitet som driver utviklingens framover	Er dette et underpunkt vi bør ha med	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nei
• Vi skal bli berømte for vår gjestfrihet og vårt gode humør	Er dette et underpunkt vi bør ha med	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nei
Andre forslag til ambisjon og/eller underpunkter:		
Grunnverdi: Raushet		
Ambisjon: "Vi har bruk for alle"	Er dette en viktig "ambisjon/løfte?"	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nei
• Vi skal bli best i landet på positivt mangfold vi er avhengige av for å lykkes	Er dette et underpunkt vi bør ha med	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nei
• I møte med mennesker er vi romslige å villige til å gi av oss selv	Er dette et underpunkt vi bør ha med	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nei
• Vi unner alle suksess	Er dette et underpunkt vi bør ha med	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nei
• Det som er godt for naboen er godt for oss	Er dette et underpunkt vi bør ha med	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nei
Andre forslag til ambisjon og/eller underpunkter:		
Andre synspunkter/innsspill		
<p>Svar sender du innen 17. juni til Kristiansund kommune v/Petter Ingeberg, Postboks 178, 6501 Kristiansund. Skjemaet kan også leveres på servicekontoret/biblioteket. Elektronisk skjema finner du på www.kristiansund.no eller www.frei.no</p>		

Figur 38 Oppfølging av visjonsprosessen overfor befolkningen ble gjort gjennom dette spørreskjemaet.



Folkemøtet samlet ca 225 personer, og er rimelig bra, spesielt siden dette ble arrangert kl 10 på formiddagen

Figur 39 Fra folkemøtet om visjoner og verdier for nye Kristiansund kommune med Ingebrigt Steen Jensen i Festiviteten, 24.mai 2005. Publikum i salen var svært samstemte om hvilke egenskaper som bør prege den nye kommunen. Foto: Petter Ingeberg.

Forkortet – og lett å huske: **SNOR**.

I følge referatet fra møtet skulle arbeidet med visjoner startes opp etter at man har bearbeidet og finpusset formuleringene til grunnverdier.

I pressekonferanse fredag 27. mai gikk ordførerne ut med informasjon om statusen i arbeidet og inviterte innbyggerne, lag og organisasjoner m.m. til å komme med tilbakemeldinger på det man så langt hadde kommet fram til i dette arbeidet. Dette skjedde gjennom skjemaet gjengitt over.

Frist for disse innspillene var satt til 17. juni. Gjennom intervjuer vet vi at flere av kommunens politikere mobiliserte mange i befolkningen til å gi slike innspill. Mange av innspillene var positive til spørsmålene i skjemaet foran. Siden da har imidlertid denne prosessen ikke blitt prioritert videreført og har derfor stoppet opp. Dette kan være svært uheldig, da man risikerer at det blir langt tyngre å mobilisere befolkningen til en ny runde på dette hvis man opplevde det som at den første runden ”løp ut i sanden” uten å ha ført til noe konkret.

Visjonsprosessen planlegges nå gjenopptatt våren 2006, og man tenker seg nå at denne skal lede videre over i en felles kommuneplanprosess for den nye kommunen.



Kommunal informasjonsavis for kommunene Frei og Kristiansund

Kommunen vår

Nr. 3 - September - 2005 - 2. årgang www.frei.no www.kristiansund.no




«Barnehagene i Frei og Kristiansund fylte kinohallen»
Les mer om felles opptaksområde i 2006 og om full barnehagedekning.

Og så kommer Storkaia...

Les mer om prosjektet som nærmer seg innspurten!

Lørdag 1. oktober kl. 13 åpnes

Omsundet Kunstgressbane på Frei

Storstilt åpningsprogram fra kl. 13.00. Ta turen til Omsundet og se den flott og nye banen som ligger ved Frei ungdomsskole i Omsundet.

Banen er blitt en realitet i løpet av rekordtid.

Frei kommune har bevilget 3 millioner til prosjektet og banen har fått spillemidler.

Les mer på side 7.



ÅPNINGSTIDER FRA 1. SEPTEMBER 2005

Kristiansund kommune (www.kristiansund.no)

Servicekontoret, kl. 09.00 – 16.00, øvrige kommunale kontorer, kl. 08.00 – 16.00

Frei kommune (www.frei.no)

Servicekontoret, kl. 08.00 – 16.00, øvrige kommunale kontorer kl. 08.00 – 16.00



Figur 40 "Kommunen vår" – forsida på septemberutgaven 2005. I følge tilbakemeldinger til kommunene tas denne godt i mot og får mye ros fra publikum.

8.8.3 "Kommunen vår"

Innbyggerdialogen ivaretas også gjennom den felles informasjonsavisa "Kommunen vår". Opprinnelig ble denne kun laget for innbyggerne i Frei kommune, men har gjennom sammenslutningen blitt utviklet til et fellestiltak for begge kommunene. Avisa kom med sitt første fellesnummer til begge kommunene i des 2004, og sendes alle husstander i kommunene ca hver 2. mnd.

8.8.4 Barn og unges råd



Første møte ble holdt i bystyresalen i Kristiansund (Foto Bjørn A. Hansen Tidens Krav)

Figur 41 Barn og unges råd ved konstitueringen.

I juni 2005 vedtok fellesnemnda for kommunesammenslåingen å opprette et felles råd for barn og unges medvirkning. Det nye rådet fikk navnet "Barn og unges råd i Kristiansund og Frei" og består av 41 faste representanter som fordeler seg slik:

- 2 fra hver barneskole
- 4 fra hver ungdomsskole
- 11 fra videregående skole

Barn og unges råd i Kristiansund og Frei skal ivareta barn og unges interesser og tale de unges sak, spesielt i saker som angår barn og unges oppvekstmiljø. Det skal medvirke til opplæring i demokratiske holdninger og handlemåter, og bidra til større engasjement og interesse for lokaldemokratiet. Første møte i barn og unges råd ble holdt 20. oktober 2005 i bystyresalen i Kristiansund.

Som en del av evalueringen møtte vi rådets arbeidsutvalg, som i forbindelse med kommunesammenslutningen særlig pekte på følgende forhold:

- Det skjer allerede svært mange aktiviteter på tvers av kommunegrensa
- Videregående skole har lenge vært felles for de to kommunene
- Idrettsrådet er nå blitt sammenslått, mens idrettslagene har mer lokale nedslagsfelt og derfor nok kommer til å fortsette hver for seg
- Det er mye billigere å bo på Frei enn i byen. Ungdom som kommer tilflyttende fra distriktene omkring leier seg derfor gjerne hybel her, og tar bussen til byen. Bedre og gjerne også billigere kollektivtransport er derfor en viktig sak for ungdom.
- Kristiansund har bytilbud, mens Frei har mer aktiviteter som ridesport, fjellturer m v
- Russestyret i Kristiansund har lenge arrangert festene sine på Frei (!)

Ungdommene pekte på at sammenslutningen kanskje ikke ville bety så mye i det daglige, men at den ville kunne bidra til å gjøre kommunen sterkere slik at man kan: Holde på sykehuset, få utvidet flyplassen, samt - ikke minst - få egen ungdomsavdeling på Hennes & Mauritz (!).⁴⁷

8.8.5 Næringsliv

Kommunesammenslutningen skjer i en periode der næringslivet i området ”går så det griner”. Mye av dette skyldes stor aktivitet i petroleumssektoren offshore utenfor Kristiansund.

Gjennom etableringen av selskapet *Kom vekst as* ble næringslivets innsats for næring og kultur i de to kommunene samlet i en enhet allerede i 2004. *Kom vekst* skal bringe det beste videre fra Frei Næringslag, Midt-Norsk Baseservice og Næring Nordvest, som igjen var en sammenslutning mellom Nordmøre Industriforening og Kristiansund Handelstands Forening. I en artikkel i ”Kommunen Vår” i desember 2005 uttaler daglige leder seg positivt til både sammenslutningsprosessen og arbeidet med ny felles næringsplan som Kristiansund og Frei har gjort sammen med Averøy kommune.

8.9 Andre forhold

8.9.1 Eiendomsskatten

Som beskrevet foran er en ”utilsiktet virkning” av sammenslutningen at det nå innføres eiendomsskatt også i Frei kommune. Et forslag om å avvikle eiendomsskatten helt i den nye kommunen falt i det konstituerende felles kommunestyremøtet i november 2004. Skatten vil bli innført gradvis gjennom en overgangsordning, og det er nylig foretatt taksering av boliger og næringsseiendommer. Det råder imidlertid enda uklarhet omkring hvorvidt skatten vil bli innført på hele Frei eller kun i de tettbygde deler av kommunen. I den økonomiske situasjonen den nye kommunen vil være i vil disse inntektene være viktige for driften.

⁴⁷ Forklaringen på dette er: I følge ungdommenes opplysninger bestemmer H & M-kjeden sentralt hva slags avdelinger de ulike butikkene skal ha utfra folketall i byene der de er etablert. Når Freis folketall nå snart inngår i Kristiansund sitt har man håp om å komme over den grensen som trenges for å få opprettet en slik avdeling!

8.9.2 Kan nye Kristiansund i framtida bli enda større?

Bygging av vegtunnelprosjektet Atlanterhavstunnelen, som skal gi nabokommunen Averøy landfast forbindelse til Kristiansund, ble vedtatt i Stortinget høsten 2005. Enkelte informanter melder at det har vært uformell kontakt med lokalpolitiske representanter fra Averøy, som sier de følger sammenslutningsprosessen mellom Kristiansund og Frei nøye. Spesielt er de opptatt av hvordan Frei kommer ut av sammenslutningsprosessen. Hvorvidt dette så vil medføre at nye Kristiansund om noen år kan legge ytterligere på seg, er imidlertid altfor tidlig å si. Et mulig scenarie kan imidlertid være at hvis den nye kommunen utvikler seg til å bli en vellykket og sterkere samfunnsaktør som også evner å sette sitt preg på den regionalpolitiske utviklingen i området, kan dette gjøre det attraktivt for andre nabokommuner å gå inn i en storkommune for å gjøre den enda sterkere og selv få ta del i og påvirke den utvikling som skjer. Hvorvidt en slik "lokal snøballeffekt" virkelig kan komme til å inntreffe, bør bli en viktig problemstilling i en evt seinere evaluering av denne kommunesammenslutningen.



Figur 42 Kan Kristiansund om en del år bli sentrum for en enda større kommune? (foto: Petter Ingeberg, hentet fra "Kommunen vår", sept. 2005).

8.10 utfordringer videre

I Fellesnemndas møte 16.2.06 presenterte prosjektleder de utfordringer man står foran i resten av sammenslutningsprosessen i følgende punkter:

- "Kommunesammenslåing er en særdeles stor og krevende oppgave" (ref Asplan Viak evaluering, delrapport 1). Det er mye som skal sammenkobles. Mange prosesser.
- Vide og tydelige fullmakter til fellesnemnda fra kommunestyrene. (I tiden fram til 2008 vil fellesnemnda i økende grad få en sentral rolle.)
- Vide og tydelige fullmakter til rådmennene fra fellesnemnda
- Drifte eksisterende kommuner samtidig som man bygger opp nye Kristiansund – mye arbeid - TTT (Ting Tar Tid) – de samme folkene
- Økende behov for fellesmøter mellom administrasjonene
- Rasjonelle og hensiktsmessige rutiner i administrasjon og i prosjektet.
- Presise bestillinger og framdriftsplaner til arbeidsgruppene.
- Ryddige fullmakter i en periode med 3 rådmenn
- Informasjon, informasjon, informasjon
- Samhandling, Nyskapning, Optimisme, Raushet (SNOR)
- Administrativ struktur
- Politisk struktur

- Gjennomføring av tiltakene i milepælsplanene – delsammenslåinger før 2008 – prosesser – medbestemmelse
- Kommunevåpen/byvåpen nye Kristiansund
- Bemanning av den nye kommunen - ansettelser og overføringer (rådmann, kommunalsjefer, seksjonsledere, enhetsledere, øvrige ansatte)
- IKT/telefoni
- Arkiv – rydde gamle arkiv opprette nytt arkiv for ny kommune
- Overføring av eierskap, eierdeler, materiell og verdier
- Harmonisere/nye: vedtekter, forskrifter, reglement og håndbøker
- Blanketter og skjema
- Visjonsbygging
- Kulturbygging (ansatte, innbyggerne)
- Inkluderende holdninger, medvirkning
- Markedsføring/profilprogram/informasjonsmateriell
- Skilting (veiskilt og informasjonsskilt)
- Forberedelser og gjennomføring av kommunevalget i 2007
- Festarrangement knyttet til sammenslåingen og diverse markeringer det første året
- Detaljert framdriftsplan fram til 2008
- Prosjektavslutning/prosjektrapportering

Dette er som man ser en svært omfattende liste. Vår enkle spådom er derfor at det, tross en romslig gjennomføringsfase, neppe blir mindre hektisk i Kristiansund og Frei framover enn det har vært i de andre sammenslutningene. Men vi tror samtidig at man også her allikevel vil komme ned på beina til slutt. I hvilken grad man rekker å gjennomføre prosessene fullt ut og ta et fjellstøtt nedslag, eller lander noe ustøtt og må skyve mange oppgaver over til den nye kommunen gjenstår enda å se.

Et annet moment er at Kristiansund de siste årene har investert om lag 500 mill kr i en rekke prosjekter man mener vil få stor betydning for byens videre utvikling. Dette gjelder f eks nye sykehjem, badeland (i stedet for en gamle svømmehall), ungdomsskole og nytt kaianlegg i selve bykjernen. Dette medfører at byens lånegjeld er i kraftig vekst, og i følge avisoppslag vil nå 916 mill kr i 2009, noe som gjør den svært sårbar overfor eksterne forhold som f eks renteøkninger.⁴⁸ Når sagt uansett hvordan sammenslutningen forløper videre vil derfor den nye kommunen ha betydelige økonomiske utfordringer fra dag 1.

8.11 Hovedkonklusjoner

I Fellesnemndas møte 16.2.06 avsluttet prosjektleder for sammenslutningen sin presentasjon av status for arbeidet med plansjen som er gjengitt i Figur 43. Denne oppsummerer slik vi ser det noen vesentlige sider ved denne sammenslutningsprosessen så langt:

- Sammenslutningsprosessen har til nå gått relativt rolig. Samtidig innser mange at prosessen snart må skifte gir. Det er snart ikke mer tid igjen enn man hadde i Aure/Tustna, hvor prosessen ble svært hektisk og flere oppgaver derfor måtte skyves

⁴⁸ Adresseavisen 15.11.2005.

ut til etter sammenslutningstidspunktet. Tross opprinnelige intensjoner om det motsatte, er det så langt kun få og relativt beskjedne funksjoner som er reelt sammenslått.

- Forsinkelser med å få fram den kongelige resolusjonen bidro til at den politiske delen av fusjonsprosessen først kom i gang et år etter at administrasjonene startet sitt arbeid. Dette har preget virksomheten i fellesnemnda det første halve året. Bl a har de to kommunestyrene enda ikke villet gi fellesnemnda fullmakt til å vedta politisk og administrativ organisering av den nye kommunen.
- Også på andre viktige områder har man i Kristiansund/Frei valgt andre løsninger enn i andre sammenslutninger. Tross at man har arbeidet med sammenslutningen i over 1,5 år, foreligger det etter det vi erfarer enda ingen samlet prosjektplan over når ulike beslutninger må være fattet for at fusjonen skal komme skikkelig på plass innen sammenslutningstidspunktet. For å sikre nødvendig gjennomføringsevne tror vi prosjektorganisasjonen for sammenslutningen snarest bør styrkes vesentlig m h på både organisasjon, fullmakter, kompetanse og kapasitet. Man bør også se på muligheten for tidligere ansettelse av ny rådmann.
- Tross utsiktene til økt tidspress er stemningen i kommuneorganisasjonene god, man er blitt bedre kjent med og trygge på hverandre, og det hersker stor grad av optimisme både i forhold til at man skal komme i mål i tide og få til et godt resultat.

Slik går no dagen...

- Det er ca 1 år og 10 måneder igjen
- Det er svært mye som skal skje – vi har ikke så god tid lengre.....
- Det blir travelt - oppgaver må prioriteres og delegeres
- Vi snubler litt, men det meste går bra
- Vi må beholde humøret – trivsel og glede er viktig
- Forutsigbarhet for de ansatte i organisasjonen – hva skjer med meg?
- Det er godt samarbeidsklima mellom kommunene
- Det er godt samarbeidsklima i arbeidsgruppene
- Det blir en flott kommune både for innbyggerne, ansatte og regionen

www.kristiansund.no/nykommune



15

Figur 43 Avslutningsplansje fra prosjektleders presentasjon i Fellesnemnda 16.2.06.

Den minste kommunen Frei opplever seg godt ivaretatt av sin større bynabo. Rausheten fra debattfasen synes fremdeles å være til stede. Men der prosessene strammer seg til, må også kjøttvekta forventes å komme fram. At Kristiansund er tre ganger mer folkerik enn Frei vil nok da veie tungt.

Men kanskje ser vi her også at en sammenslutning av to kommuneorganisasjoner tar den tida som er til rådighet, nær sagt uansett hvor lang denne måtte være? I Kristiansund og Frei har man gitt seg betydelig lengre tid på gjennomføringen enn i de andre områdene. Dette gir bedre tid til å gå i dybden og gjøre en grundig jobb, men kan også medføre mindre målrettethet i arbeidet, økt ressursbruk og forsinkelser i ulike ledd, bl a nettopp fordi man har god tid.

Det er derfor på ingen måte gitt at Kristiansund/Frei i 2008 vil ha fusjonen mer på plass enn i de tilfelle der prosessen har vært kjørt i langt høyere tempo.

Synspunktene fra de vi har snakket med på om gjennomføringsfasen strekker seg over for lang tid spriker da også betydelig, fra synspunkter som at ”vi trenger såpass tid for å få gjort en skikkelig jobb” til de som hevder at:

- I og med at vi har (hatt) så god tid virvler vi opp mye støv og får omkamper på forhold som egentlig ikke har med sammenslutningen å gjøre
- Dette begynner å bli langdrygt og slitsomt. Det kunne vært artig snart å få jobbe med noe annet enn sammenslutningen igjen.....

Vi har også sett at oppfatningen av at man her har god tid påpekes som en viktig årsak til at saksbehandlingen trakk ut hos statlige aktører, med uheldige konsekvenser for den videre gjennomføringsprosess i kommunene. Det å ha (for) god tid i en slik prosess synes derfor å være et tveegget sverd.

Overraskende nok ser det ikke til å ha vært særlig kontakt mellom sammenslutningen Kristiansund/Frei og den som samtidig ble unnagjort på halve tida i nabokommunen Aure/Tustna, et ”steinkast unna”. Kristiansund/Frei har dermed mistet mulighet til å trekke lærdom av en del kreative grep som ble gjort der tidlig i gjennomføringsfasen.

Pr mars 2006 har sammenslutningen Kristiansund/Frei startet en prosess hvor man griper fatt i flere av problemstillingene ovenfor. Kort tid etter at denne rapporten trykkes kalles det inn til et fellesmøte den 30. mars 2006 for begge kommunestyrene med eksterne innledere – herunder lederen av fellesnemnda for sammenslutningen Aure/Tustna - og her vil både fellesnemndas og prosjektleders fullmakter, rådmannsansettelsen og styring av prosjektorganisasjonen bli satt på dagsorden. Deretter skal de to kommunestyrene samtidig behandle forslag om å gi fellesnemndas nødvendige fullmakter på nytt hver for seg. Så møtes til slutt de 22 medlemmene i fellesnemnda med bl a følgende saker på dagsorden:

- Oppfølging av innspill fra evalueringsprosessen
- Ansettelsesprosessen for ny rådmann
- Oppfølging av visjonsprosessen
- Hovedmodell politisk organisering

I førstnevnte sak ligger bl a forslag om tydeliggjøring av fellesnemndas rolle, styrking av fullmakter, utarbeidelse av en styrket prosjektplan med milepæler, styrking av bemanningen i sammenslutningsprosjektet og politikersamling for fellesnemndas medlemmer. Gjennomføring av disse tiltakene vil ganske sikkert være viktige for den videre sammenslutningsprosessen i Kristiansund/Frei.

8.12 Grunnlagsmateriale og informanter

Våre beskrivelser av bakgrunnen for og første del av sammenslutningsprosessen mellom Kristiansund og Frei, fram til februar 2006, bygger på følgende kilder:

- Gjennomgang av et betydelig antall utredninger og dokumenter fra de to kommunene

- Intervjuer med de mest sentrale aktørene internt i begge kommunene og andre deler av forvaltningen, og med representanter for lokale media og andre lokale samfunnsaktører

Fase 1, høsten 2004:

Et sentralt dokument i saken er den grunnlagsutredningen som ble gjennomført i regi av de to kommunene i 2001, og som førte fram til folkeavstemningen 21. og 22. mars 2004 og påfølgende vedtak i de to kommunestyrene 25. mai 2004, der det ble vedtatt å utforme søknad om sammenslutning. Deretter er det utarbeidet felles saksdokumenter til det historiske, første felles kommunestyremøte 2. november 2004, der nødvendige felles, formelle vedtak ble gjort, før de to kommunestyrene stadfestet vedtakene i separate kommunestyremøter samme kveld og det formelle grunnlaget for søknad om sammenslutning var i orden. I tillegg var informasjonsavisen "Kommunen vår" i november 2004 kommet ut med sitt første nummer.

Vi intervjuet politisk og administrativ ledelse, politiske ledere for alle partier som er representert i de to kommunestyrene, virksomhetsledere og tillitsvalgte i begge kommuner samt to journalister i Tidens Krav. Intervjuene ble gjennomført som gruppesamtaler. Vi var også til stede som observatører på det første felles kommunestyremøtet den 2.11.2004.

Fase 2, januar - februar 2006:

Skriftlig materiale:

Referater fra møter i fellesnemnda, styringsgrupper, prosjektgruppe, arbeidsgrupper

Prosjektplaner og andre dokumenter produsert i prosessen

Korrespondanse med fylket og KRD

Kommunen Vår

Miniposten

Materiale fra visjonsprosessen

Årsmelding 2004 for Kristiansund kommune

Reguleringsplan og konsekvensutredning for utvidelse av Kvernberget lufthavn. Kristiansund kommune / Asplan Viak, jan. 2006.

Nettsider:

Nye Kristiansund kommune: <http://www.kristiansund.no/nykommune/>

KRD: www.odin.dep.no/krd

Lokalavisa "Tidens Krav": www.tk.no

Samtaler med:

Politisk ledelse begge kommuner

Adm ledelse begge kommuner

"Menige" medlemmer av fellesnemnda utenom politisk ledelse

Prosjektledelsen

Tillitsvalgte fra begge kommuner

Barn og unges råd i Kristiansund og Frei v/ arbeidsutvalget

Arbeidsgruppe kommuneplan

Saksbehandler på sammenslutningen i Kommunal- og Regionaldept. (telefonintervju)

Saksbehandler på sammenslutningen i Møre og Romsdal fylke (telefonintervju)

Tilstedeværelse på møter:

Vårt prosjektteam var også til stede på Fellesnemndas møte i Frei den 16.02.2006. På forespørsel holdt prosjektleder for evalueringen et kort forberedt innlegg, hvor aktuelle problemstillinger i sammenslutningsprosessen Kristiansund/Frei ble belyst med utgangspunkt i viktige funn fra øvrige case i prosjektet.

Bruk av faksimiler:

Med mindre annet er angitt er bilder klippet inn i teksten som faksimiler hentet fra ”Kommunen vår”. Foto: Petter Ingeberg.

9 REFERANSER

Agenda (2006): *Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Ramnes og Våle.* Prosjektrapport R 5171, februar 2006.

Asplan Analyse / Telemarksforskning-Bø (2005): *Gjennomføring av kommunesammenslutninger – suksessfaktorer og snublesteiner.* Av Henning Sunde, Bent A. Brandtzæg m fl. Delrapport 1, mars 2005.

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

Engesaeter, Pelle m fl (2003): *Fordeler og ulemper ved å slå sammen kommunene Aure og Tustna.* Østlandsforskning, mars 2003. Rapport nr 7/2003.

Frisvoll, Svein og Reidar Almås (2004): *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning.* Norsk senter for Bygdeforskning, des. 2004.

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, Erik (2002): *Organiseringen av sammenslåingsprosessen i Våle og Ramnes kommuner.* Telemarksforskning, arbeidsrapport 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.

Kommunal- og regionaldept (2004): *Analyseveileder kommuneinndeling.* Notat.

Kommunal- og regionaldept (2005): *Økonomiske rammebetingelser knyttet til kommunesammenslutninger.* Notat 18.1.2005 (revidert 8.2.2006).

KPMG (2003): *”Kommunesammenslåing – Skjerstad og Bodø kommuner. Rapport fra begrenset forprosjekt. Samordning og lokalisering av tjenester, økonomiske konsekvenser, mal for informasjonsgrunnlag til innbyggerne.”*

Laudal, T. (2001): *Reduserte kostnader og bedre tjenester gjennom samarbeid/sammenslåing.* Rogalandsforskning, rapport nr. 2001/288.

Mandag Morgen (2004): *”Kommunesammenslutninger: Lang vei fra vedtak til virkelighet”.* I nr 31, 11.10.04.

Telemarksforskning-Bø (2005): *Erfaringer fra sammenslutningsprosessen mellom Aure og Tustna.* Av Bent A. Brandtzæg og Kjetil Lie. Arbeidsnotat, august 2005 (upubl.).