Erfaringer fra bruk av inndelingsloven og kommune- og fylkessammenslåinger

2020

KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

AGENDA KAUPANG

OPPDRAGSGIVER:	**Kommunal- og moderniseringsdepartementet**
RAPPORT NR:	**R1021221**
RAPPORTENS TITTEL:	**Erfaringer fra bruk av inndelingsloven og kommune- og fylkessammenslåinger**
ANSVARLIG KONSULENT:	**Kjell E. Værnor**
KVALITETSSIKRET AV:	**Marit Brochmann**
DATO:	**4.12.2020**

Forord

Agenda Kaupang har fått i oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) å kartlegge erfaringer fra bruk av inndelingsloven og kommune- og fylkessammenslåinger. Erfaringskartleggingen har pågått i perioden juni til november 2020.

Oppdraget har vært utført av Kjell E. Værnor, Marit Brochmann, Cecilie Aagestad, Rune Holbæk og Øystein Lorvik Nilsen.

Våre kontaktpersoner i KMD har vært Ina Kathrine Ruud og Tonje Areng Skaara. Vi vil gjerne takke dem for samarbeidet, og vi vil rette en spesiell takk til alle casekommunene og -fylkene for tilrettelegging av intervjuer og, ikke minst, de nesten 200 informantene som har deltatt i intervjuer og på erfaringskonferansene.

Oslo, 4. desember 2020

Innhold

1 Sammendrag 6

2 Innledning 12

2.1 Bakgrunn 12

2.1.1 Målgruppe for kartleggingen 12

2.1.2 Grensejusteringer 13

2.2 Temaer for erfaringsinnhentingen 13

2.2.1 Erfaringer med inndelingsloven 13

2.2.2 Erfaringer med veiledning og økonomiske virkemidler i kommune- og regionreformen 15

3 Metode og datainnsamling 16

3.1 Kartleggingsdesign 16

3.2 Utdypende om datainnsamlingsmetodene 17

3.2.1 Utvelgelse av casekommuner/fylkeskommuner 17

3.2.2 Kvalitative intervjuer 17

3.2.3 Erfaringskonferanser – erfaringer fra kommune- og fylkessammenslåinger og bruk av inndelingsloven 18

3.3 Spørreundersøkelser 20

4 Tidligere gjennomførte kartlegginger 21

5 Erfaringer og læring fra sammenslåingsprosessene lokalt 23

5.1 Initiering og politisk organisering 23

5.1.1 Intensjonsavtaler 23

5.1.2 Fellesnemnd 26

5.1.3 Øvrige politiske utvalg 31

5.2 Gjennomføringsfasen 33

5.2.1 Administrativ prosjektorganisering 33

5.2.2 Ledelse og styring 34

5.2.3 Medvirkning og kommunikasjon 35

5.2.4 Harmonisering 35

5.2.5 Digitalisering 41

5.2.6 Innplassering av ledere og medarbeidere 41

5.2.7 Interkommunalt samarbeid og interkommunale selskaper 43

5.2.8 Overordnede planer 44

5.2.9 Anskaffelser 44

5.2.10 Tid fra vedtak til sammenslåing 44

5.2.11 Lokalvalget 45

5.2.12 Grensejusteringer 46

5.2.13 Overgangsperioden 46

5.3 Oppsummering 49

6 Erfaringer med veiledning og økonomiske virkemidler 50

6.1 Bruk og erfaring med veiledningsmateriell 50

6.2 Opplevelse av departementets rolle 52
6.2.1 Erfaringssamlinger 52
6.3 Fylkesmannens rolle og virkemidler 53
6.3.1 Fylkesmannens rolle i prosessen 53
6.3.2 Fylkesmannens virkemidler 55
6.4 Økonomiske virkemidler 56
7 Kommunenes og fylkeskommunenes erfaringer med bruk av bestemmelsene i inndelingsloven 58
7.1 Innledning 58
7.1.1 Initiativrett, saksutredning og hvem som har beslutningsmyndighet 58
7.1.2 Prosess etter nasjonalt vedtak om sammenslåing eller deling 59
7.1.3 Gjennomføring av grenseendringen og etablering av ny kommune ved sammenslåing 62
7.1.4 Overgang mellom eksisterende og ny, sammenslått kommune 65
7.1.5 Regler om økonomisk oppgjør ved grensejusteringer og deling 66
7.1.6 Samlet vurdering av inndelingsloven 66
8 Avsluttende oppsummering 68
8.1 Hovedfunn i gjennomgangen 68
8.1.1 Det har gått bra 68
8.1.2 Intensjonsavtaler 69
8.1.3 Fellesnemnden 69
8.1.4 Harmonisering 70
8.1.5 Forholdet mellom gammel og ny kommune/fylkeskommune 71
8.1.6 Statens virkemidler 72
8.2 Råd til kommuner og fylkeskommuner som skal gjennomføre sammenslåingsprosesser 73
9 Vedlegg 74
9.1 Vedlegg 1. Oversikt over tidligere gjennomførte kartlegginger 74
9.1.1 Gevinstrealisering ved kommunesammenslåing 74
9.1.2 De viktigste rådene til en kommunesammenslåing 74
9.1.3 Nye Trøndelag 75
9.1.4 Sandefjord, Andebu og Stokke 76
9.1.5 Erfaring fra 14 kommunesammenslåingsprosesser i perioden 2000–2013 79
9.1.6 Hvordan gjennomføre kommunesammenslåingsprosesser? 80
9.2 Vedlegg 2. Spørsmål som inngår i spørreundersøkelsen 81

1 Sammendrag

I perioden 2016–2019 har 119 kommuner slått seg sammen til 47 nye kommuner, og vi har fått en reduksjon fra 19 til 11 fylker. Arbeidet med endringer av kommune- og fylkesgrenser har vært omfattende prosjekter med mange temaer og problemstillinger. I denne rapporten oppsummeres erfaringer kommuner og fylkeskommuner har gjort seg gjennom sammenslåingsprosessen, og de erfaringene de har med bruk av inndelingsloven. Erfaringene er samlet inn gjennom følgende kilder:

- intervjuer i syv casekommuner/-fylkeskommuner hvor totalt 130 informanter ble intervjuet
- intervjuer med syv representanter fra fylkesmannsembetene
- to digitale erfaringskonferanser hvor 44 representanter fra kommuner, fylkeskommuner og fylkesmannsembetene diskuterte konkrete problemstillinger knyttet til inndelingsloven og sammenslåingsprosessene
- spørreundersøkelser som ble sendt ut til alle de nye kommunene og fylkene

Nesten 90 prosent av de sammenslåtte kommunene/fylkeskommunene har utarbeidet intensjonsavtaler. De forholdene som i stor grad ble regulert av disse avtalene, var overordnede mål for den nye kommunen/fylkeskommunen, lokalisering av tjenester og arbeidsplasser, samfunns- og næringsutvikling, avklaringer rundt tjenestetilbud og kommunen/fylkeskommunen som arbeidsgiver. Blant kommuner/fylkeskommuner med tvangsvedtak foreligger det i mindre grad slike avtaler. I spørreundersøkelsen svarer 57 prosent av disse at de ikke hadde en slik avtale/-måldokument.

Intensjonsavtalen/måldokumentet synes å ha gitt klare mål og føringer for gjennomføringsprosessen. I spørreundersøkelsen svarer 73 prosent at avtalen/måldokumentet gjorde det i stor grad. Ikke bare har avtalene gitt føringer for sammenslåingen, men det viser seg også at de i praksis i stor grad har styrt de lokale prosessene, og de har hatt konsekvenser for selve utformingen av ny kommune, både som et resultat av konkrete avtaler, men også som en effekt av det fremtidsbildet som ble skapt i avtalene. Det nevnes eksempler hvor intensjonsavtalen ligger til grunn for samfunnsdelen i den nye kommuneplanen i flere av kommunene.

Når det gjelder fellesnemnder, har vi sett at kommuner og fylkeskommuner har valgt ulike modeller for sammensettingen av dem. Til tross for at inndelingsloven legger opp til en representasjon i fellesnemndene i tråd med kommunenes/fylkenes relative størrelse, er det kun 19 prosent som oppgir at de har tatt utgangspunkt i dette kriteriet. 39 prosent har valgt lik representasjon fra alle parter, likt antall, uavhengig av størrelse. 25 prosent har valgt andre løsninger, som eksempelvis at de minste partene i sammenslåingen til sammen skulle ha flertall, at hele kommunestyret/-fylkestinget var representert i fellesnemnden, eller at formannskapene/fylkesrådene utgjorde fellesnemnden, men at de ble utvidet med representanter fra de partiene som ikke satt i formannskapene/fylkesrådene. I spørreundersøkelsen fremkommer det at det er flere som mener sammensetningen av fellesnemnden har satt sitt preg på gjennomføringsprosessen, enn dem som mener at dette ikke har vært tilfellet. Selv om de aller fleste oppfatter at fellesnemndene hadde et klart mandat, er det et mindretall som mener at rollefordelingen mellom fellesnemnden og øvrige politiske utvalg var utydelig. Dette kan henge sammen med at inndelingsloven ikke spesifiserer fellesnemndens myndighet i særlig grad.

Kommunene og fylkeskommunene har hatt ulik praksis med hensyn til sammensetningen av partssammensatt utvalg. Variasjonen handler om hvor bred representasjon man la seg på, altså hvilke sammenslutninger som ble representert i partssammensatt utvalg og i hvilken grad hovedverneombudene har vært fullverdige medlemmer.

Den administrative prosjektorganiseringen av sammenslåingsprosessen er i mindre grad regulert i inndelingsloven. Den fremstår som svært omfattende, og de fleste steder har det vært rigget til omfattende prosjektorganisasjoner med en rekke arbeidsgrupper.

I intervjuene og på erfaringskonferansene ble forhold knyttet til rådmenn og prosjektrådmann tematisert, spesielt med hensyn til hvorvidt det er hensiktsmessig å ansette en ny prosjektrådmann som ikke var rådmann i en av de tidligere kommunene, og hvordan samarbeidet mellom prosjekt-rådmann og øvrige rådmenn har vært. Kommunene og fylkeskommunene i undersøkelsen har valgt noe ulik praksis og har ulike oppfatninger om hva som er en god løsning.

De sammenslåtte kommunene/fylkeskommunene synes å ha samarbeidet rimelig godt på administrativt nivå i prosessen. 59 prosent svarer at samarbeidet i stor eller svært stor grad har vært bra.

Innbyggerne i de nye kommunene og fylkene skal ha likeverdige tjenester, og dermed har harmonisering av tjenester vært en stor oppgave i sammenslåingen. Det er ikke kun tjenester som skal harmoniseres, det gjelder også rutiner, reglementer, systemer og lønn.

64 prosent av kommunene/fylkeskommunene oppgir at det var vesentlige forskjeller i kostnadsnivå på tjenestene mellom partene i sammenslåingen. 50 prosent oppgir at det var vesentlige kvalitetsforskjeller, og 42 prosent oppgir at det var vesentlige lønnsforskjeller.

Ambisjonsnivået for hva som skulle være etablert og i drift i de nye kommunene/fylkeskommunene innen 1.1.2020, har variert. Noen steder har kommunene/fylkeskommunene hatt mål om «nøkkelferdig» ny organisasjon hvor alt er på plass innen 1.1.2020, mens andre har prioritert å ta det viktigste først.

Over halvparten av kommunene/fylkeskommunene sier at de i liten eller svært liten grad kom i mål med harmonisering av tjenestene før den nye kommunen/ fylkeskommunen var etablert. En fjerdedel svarer verken eller, mens en femtedel melder at de i stor grad har gjennomført harmonisering av tjenester.

Årsakene til at de ikke kom i mål, oppgis å være tidsnød, kapasitetsutfordringer, store kultur-forskjeller mellom partene og politiske uklarheter og omkamper.

På den annen side gjennomførte 86 prosent av kommunene/fylkeskommunene sammenslåing av enkelttjenester før 2020. Det må presiseres at sammenslåing og harmonisering ikke er det samme.

Når det gjelder harmonisering av reglement, rutiner og retningslinjer, er bildet noe annerledes. Her svarer 56 prosent at de i stor eller svært stor grad har kommet i mål, mens 31 prosent svarer at de i liten grad er i mål. Det som gjenstår, ser tilsynelatende ut til å handle om mer komplekse forhold, som arbeidsgiverpolitikk, personalreglement og lønnspolitikk.

Det siste kan også påvirke kommunenes/fylkeskommunenes mulighet til å ferdigstille harmonisering av lønn. Basert på intervjuene er det mange som har valgt å foreta denne harmoniseringen over tid. Kostnadene forbundet med dette rapporteres også fra enkelte å være høye.

De sammenslåtte kommunene og fylkene har stått overfor omfattende og kostbare utfordringer knyttet til IKT og digitalisering. Det rapporteres om inntil 400 systemer som måtte samkjøres, og merkostnader på over 100 millioner kroner.

Innplassering av ledere og medarbeidere i ny kommune/fylkeskommune har også vært en omfattende jobb. Her har alle kommet i mål. På spørsmål om i hvilken grad dette har vært utfordrende, svarer 38 prosent i stor grad, mens 45 prosent i svært liten eller liten grad erfarte utfordringer knyttet til dette.

Kommunesammenslåinger kan ha konsekvenser for interkommunale selskap, særlig dersom det er kommuner som er med i selskapet, men som ikke er med i sammenslåingen. 45 prosent svarer at de ikke opplevde særlig utfordringer knyttet til dette, 28 prosent gjorde det i stor eller svært stor grad, mens det samme antallet svarer verken eller. Utfordringene synes å være knyttet til restrukturering og avvikling samt skatte- og avgiftsmessige forhold knyttet til aksjeselskaper.

Selv om dette har vært omfattende prosesser, er det kun 11 prosent av respondentene som oppgir at de hadde for lite tid i prosessen. 64 prosent svarer at de hadde passe med tid, mens 25 prosent svarer at de hadde for god tid. Samtlige av de tvangssammenslåtte kommunene/fylkene som deltok i undersøkelsen, svarer også at de hadde passe med tid, til tross for at de faktisk hadde kortere tid enn de øvrige på å gjennomføre sammenslåingsprosessen.

Den siste fasen i gjennomføringsprosessen er overgangsfasen. Med overgangsperioden menes i denne sammenheng tiden fra det nye kommunestyret/fylkestinget ble konstituert i oktober 2019, til det gamle kommunestyret/fylkestinget gikk av 31.12.2019.

I denne perioden hadde de sammenslåtte kommunene/fylkene både gamle og nye kommunestyrer/fylkesting. I en sammenslått kommune bestående av fem tidligere kommuner forholdt man seg i denne perioden til seks ulike kommunestyrer.

Å balansere mellom gamle og nye kommunestyrer/fylkesting har medført utfordringer. På spørsmål om det var tydelig avklart i praksis hvilke saker som skulle behandles av nytt kommunestyre/ fylkesting, og hvilke saker som skulle behandles av de gamle, svarer 39 prosent at de opplevde at dette i stor grad var klart, 33 prosent svarer at det i liten eller svært liten grad var klart, mens 28 prosent svarer verken eller.

De største utfordringene kommunene og fylkeskommunene melder om i tilknytning til overgangs-fasen, er i hvilken grad det ble gjennomført investeringer eller andre vesentlige økonomiske disponeringer i én eller flere av de sammenslåtte kommunene/fylkene, som ikke var inkludert i økonomiplanen som var gjeldende på tidspunktet for vedtak om sammenslåing. Til tross for at 69 prosent av fellesnemndene la føringer for kommunenes/fylkenes praksis for investeringer i overgangsperioden, svarer 61 prosent av kommunene at det ble foretatt økonomiske disposisjoner som har konsekvenser for ny kommune / nytt fylke, og som ikke var innbakt i økonomiplan da vedtak om sammenslåing ble fattet.

Typiske forhold som knytter seg til investeringer, gjelder skoler, kulturhus, sykehjem, idrettsanlegg osv. Det som synes å være utfordrende med disse investeringene, er ikke bare den manglende innarbeidelsen i økonomiplanen, men mange hevder at de eksisterende fylkene/kommunene som fattet slike vedtak, ikke hadde hatt økonomisk bæreevne til å finansiere og drifte disse investeringene, ei heller å drifte tiltakene innen egne økonomiske rammer. Slike disposisjoner har påført mange nye kommuner og fylkeskommuner et for høyt gjeldsnivå og fremtidige drifts-forpliktelser av en størrelse som medfører et betydelig økonomisk omstillingsbehov allerede fra inneværende år. I sum kan dette ha tilført kommunene og fylkeskommunene et ikke ubetydelig konfliktpotensial.

I spørreundersøkelsen kartla vi respondentenes vurdering av tilgangen på veiledningsmateriell fra nasjonale myndigheter. 33 prosent svarer at tilgangen var god, 14 prosent oppgir at den var mangelfull, mens resten, 53 prosent, svarer at den var verken mangelfull eller god.

Når det gjelder bruk av det tilgjengelige materiellet, oppgir 56 prosent at de i stor eller svært stor grad har benyttet seg av det tilgjengelige materiellet. Kun 8 prosent sier at de i liten grad har benyttet seg av dette. 36 prosent oppgir at de i verken stor eller liten grad har benyttet seg av det tilgjengelige materiellet.

Det som etterlyses, er veiledning rundt eierskap og selskaper og bedre veiledning med hensyn til grenseoppgangen mellom fellesnemnd og de eksisterende kommunestyrenes/fylkestingenes virkeområder.

I intervjuene spurte vi om oppfatninger av departementets rolle i prosessen. Det fremkommer at mange informanter opplevde departementet som tydelige, at det var klarhet rundt målene med prosessen, og at de var flinke til å følge opp kommunene med veiledning. Andre uttrykker ønske om bedre tilgjengelighet og mer veiledning fra departementet og etterlyser at KMD burde hatt et rådgivningskontor som kunne bistå kommuner og fylkeskommuner i prosessen.

Fylkesmannens rolle i sammenslåingsprosessene opptar informantene i denne gjennomgangen, men opplevelsen av i hvor stor grad Fylkesmannen har vært involvert, varierer. På spørsmål om i hvilken grad Fylkesmannen var involvert i de lokale prosessene etter gjennomføringen av felles kommunestyremøte, svarer 20 prosent at Fylkesmannen i stor eller svært stor grad var involvert, mens 44 prosent svarer i svært liten eller liten grad. 36 prosent svarer verken eller.

Dette tegner et bilde av at blant de nye kommunene har hver femte kommune i stor grad hatt kontakt med Fylkesmannen gjennom hele prosessen, mens nesten halvparten av de nye kommunene opplever at Fylkesmannen i liten grad har vært til stede etter felles avvikling av kommunestyremøtet som er startpunktet for sammenslåingsprosessen. Blant de tvangs-sammenslåtte kommunene svarer 57 prosent i svært liten eller liten grad, mens 43 prosent svarer verken i stor eller liten grad på det samme spørsmålet.

Svarene rimer i og for seg godt med den rollen som er definert for Fylkesmannen. Representanter fra embetene understreker at Fylkesmannens rolle i prosessene var å være pådriver frem til stortingsvedtaket. Etter stortingsvedtaket handlet rollen om å veilede aktuelle kommuner.

Når det gjelder Fylkesmannens virkemidler, ble det i spørreundersøkelsen kartlagt i hvilken grad kommunene oppfatter at Fylkesmannen burde hatt muligheter til å påvirke prosessen i gjennomføringsfasen. På dette svarer 39 prosent av de spurte ja, mens 61 prosent svarer nei. Svarene fra tvangssammenslåtte kommuner er også her avvikende med 71 prosent ja og 29 prosent nei.

Basert på funn i intervjuer og tilbakemeldinger på erfaringskonferansene, brukes kommunal selvråderett som en begrunnelse hos respondentene som har svart nei. Det pekes på at det kommunale selvstyret står sterkt, og at det bør fortsette å være slik. Fylkesmannen må gjerne være tydelig, men bør bare kunne komme med råd og anbefalinger.

Respondentene som svarte ja, begrunner dette med at Fylkesmannen burde hatt virkemidler til tross for det kommunale selvstyret.

Det området hvor man etterlyser sterkere virkemidler, handler om å kunne intervenere mot «overinvesteringer» og suboptimalisering fra enkeltkommuner i en sammenslåingsprosess. Svært mange av de som ønsker kraftigere virkemidler, peker på at Fylkesmannen burde hatt en aktiv rolle i oppfølgingen av budsjett og økonomiplan.

Under intervjuene og på erfaringskonferansene kartla vi informantenes oppfatning av i hvilken grad tilskuddet fra staten var tilstrekkelig for å dekke merkostnadene forbundet med sammenslåings-prosessen. Svarene tyder på at tilskuddene i stor grad dekket de direkte kostnadene kommunene hadde, men at de ikke dekket de indirekte kostnadene, som i hovedsak handler om kommunenes og fylkenes lønnsutgifter knyttet til omdisponering av egne ansatte fra ordinære driftsoppgaver til prosjektoppgaver.

I tillegg trekker de aller fleste frem at det påløp svært høye kostnader til IKT og digitalisering som på ingen måte har blitt dekket.

Det fremkommer av gjennomgangen at informantene og respondentene har mange innspill til klargjøringer, presiseringer, justeringer, suppleringer og endringer i inndelingsloven. Det er imidlertid ikke noe som tyder på at det er behov for en prinsipiell endring i måten prosessen er lagt opp på for de nye kommunene hvor partene var enige.

Når det gjelder tvangsvedtak, er det mange som peker på at loven skulle ha tegnet opp et annet prosessløp for disse kommunene/fylkene. Inndelingsloven skiller ikke mellom kommuner og fylker som slår seg sammen frivillig, og dem som blir tvangssammenslått.

Intensjonsavtale/måldokument er ikke regulert i inndelingsloven. I spørreundersøkelsen fremkommer det at over halvparten (53 prosent) mener at det burde ha vært regulert.

Når det gjelder bestemmelsen om at sammensetning av fellesnemnd bør speile størrelsen til de deltagende kommunene/fylkeskommunene, svarer 36 prosent at de opplever at denne bestemmelsen er hensiktsmessig, mot 22 prosent som mener den er lite hensiktsmessig. Den største svarkategorien er imidlertid dem som mener bestemmelsen verken i stor eller liten grad er hensiktsmessig (42 prosent).

71 prosent mener det er forhold rundt fellesnemnden som burde ha vært regulert, men som ikke er det i dag. De viktigste forholdene synes å være at fellesnemnden i større grad bør kunne påvirke de fremtidige kommunene. Et annet forhold er at de eksisterende kommunestyrenes mulighet til å fatte vedtak som har økonomiske bindinger og konsekvenser for ny kommune bør, etter at vedtak om sammenslåing er gjort, begrenses.

Når det gjelder gjennomføringen av kommune- og fylkessammenslåingsprosessen, mener 83 prosent at det er forhold inndelingsloven burde ha regulert som den ikke regulerer i dag. Det forholdet de fleste peker på, er en sterkere regulering av fullmakter knyttet til den nye kommunen/-fylket representert ved fellesnemnden og nytt kommunestyre/fylkesting versus de «gamle» kommunestyrene/fylkestingene.

Da vi spurte respondentene i hvilken grad de mener at inndelingsloven er tydelig nok med hensyn til den politiske organiseringen av sammenslåingsprosessen, svarte 22 prosent at den gjør det i stor grad, 30 prosent at den gjør det i svært liten eller liten grad, og 47 prosent svarte i verken stor eller liten grad.

Kun 14 prosent av respondentene mener inndelingsloven i stor grad er tydelig nok med hensyn til den administrative organiseringen. 39 prosent mener at inndelingsloven i liten eller svært liten grad er tydelig nok, mens 47 prosent svarer i verken stor eller liten grad.

Det er mange oppfatninger om at overgangsperioden fra konstituering av nytt kommunestyre/-fylkesting i oktober til de gamle kommunestyrene/fylkestingene gikk av ved årsskiftet, burde ha vært tydeligere regulert i loven. På bakgrunn av de funnene vi har gjort, synes det som om overgangsperioden oppleves som problematisk og uklar for mange kommuner og fylkeskommuner.

Representanter fra fylkesmannsembetene opplyser også at paragraf 27 i inndelingsloven, som omhandler myndighet mellom gammelt og nytt kommunestyre, har vært utfordrende å tolke og å veilede kommunene på.

De eksemplene som trekkes frem med hensyn til overgangsperioden, handler om utfordringer knyttet til den friheten gamle kommunestyrer har med hensyn til å fatte vedtak som binder ny kommune, og de begrensningene det nye kommunestyret har med tanke på å binde opp de gamle kommunestyrene.

Når det gjelder økonomisk oppgjør ved grensejusteringer og deling hvor det i dag er stor lokal handlefrihet, synes oppfatningene til informantene å være at nasjonale regler om fordeling av rettigheter og plikter vil kunne forenkle oppgjøret lokalt.

Avslutningsvis i rapporten trekker vi frem de områdene som kommunene og fylkene på bakgrunn av sine erfaringer i denne runden peker på at det kan være hensiktsmessig å regulere eller tilrettelegge bedre for i fremtiden. Dette gjelder i hovedsak forhold knyttet til

- intensjonsavtaler
- fellesnemndens oppgaver og ansvar
- harmonisering av tjenenester, reglementer og lønn
- forholdet mellom gammel og ny kommune/nytt fylke
- statens virkemidler

2 Innledning

I perioden 2016–2019 har 119 kommuner slått seg sammen til 47 nye kommuner, og antall fylkeskommuner har blitt redusert fra 19 til 11 fylker.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har gitt Agenda Kaupang i oppdrag å kartlegge og dokumentere erfaringene som nå er gjort i kommuner og fylker i sammenslåings-prosessene, blant annet for å bruke disse til å evaluere og eventuelt revidere inndelingsloven og veiledningsmateriell.

2.1 Bakgrunn

Å slå sammen en kommune i 2020 er annerledes enn tidligere, blant annet fordi oppgavemengden og dermed kompleksiteten har økt, men ikke minst fordi forvaltningen og tjenesteområdene nå i mye større grad er digitalisert. I denne kommunereformen er det også gjennomført endringer av kommunegrenser som ikke har vært lokalt bestemt, og det er gjennomført sammenslåinger av flere enn to kommuner. Det er også gjennomført sammenslåinger av fylkeskommuner, noe som knapt har skjedd tidligere. Tidsrammen har i hovedsak vært lik for alle, men kommunene og fylkes-kommunene har løst prosjektene ulikt.

Inndelingsloven regulerer prosess eller fremgangsmåte for både sammenslåing og deling av kommuner og fylkeskommuner. Videre anvendes loven ved justering av kommune- og fylkes-grenser og fastsetting av uklare, omstridte eller tidligere ikke-fastsatte grenser. Loven har nå blitt anvendt i stort omfang under kommune- og regionreformen, og som ledd i departementets lovforvaltning, ikke bare sammenslåingsvedtak, men også vedtak om deling, grensefastsetting og -justering. Det er viktig å dokumentere erfaringer med bruken av lovverket. Erfaringene vil også danne grunnlag for vurderinger rundt lovendringer.

Flere aktører har utviklet og tilgjengeliggjort veiledningsmateriell i reformperioden. Departementet utarbeidet også egne veiledere. Dette materialet baserte seg på tidligere evalueringer av sammen-slåinger lengre tilbake i tid, men det ble også gjort en utredning av sammenslåingen av Sandefjord, Andebu og Stokke, da de var tidligst ute i denne reformperioden. KMD og KS gikk i tillegg sammen om å gjennomføre en utredning av sammenslåingsprosessen mellom Nord- og Sør-Trøndelag, som var tidlig ute blant fylkeskommunene. Kartverket hadde på oppdrag fra KMD en koordinerings-rolle i reformen. De utarbeidet blant annet en sjekkliste som mange kommuner var fornøyd med. Det ble også arrangert en rekke samlinger for kommuner og fylkeskommuner som gikk imot en sammenslåing, i samarbeid mellom KS, KMD og hovedsammenslutningene. Oppdraget skal ikke evaluere veiledningen, men gjennom å belyse kommuners og fylkeskommuners erfaringer med reformen skal oppdraget gi grunnlag for eventuell revidering, oppdatering, sammenstilling og/eller utvikling av veiledningsmateriell.

2.1.1 Målgruppe for kartleggingen

Det er mange aktører som har vært involvert i kommune- og regionreformen og sammenslåings-prosessene. I dette oppdraget har vi først og fremst vært interessert i erfaringene kommunene og fylkeskommunene som organisasjoner har gjort seg gjennom hele sammenslåingsprosessen, eller i prosess med andre grenseendringer. I tillegg til administrasjonen har også folkevalgte og tillits-valgte inngått i erfaringsinnhentingen.

Under kommunereformen har Fylkesmennene hatt i oppgave å være tilrettelegger og koordinator i de prosessene som er gjennomført lokalt, i tillegg til at Fylkesmennene på selvstendig grunnlag gjorde en vurdering av kommunestrukturen i sitt område og vurderte behov for endringer. Disse oppgavene er vurdert som del av andre utredningsoppdrag.

Fylkesmennene har oppgaver etter inndelingsloven (bl.a. innkaller de til felles kommunestyremøte etter vedtak om sammenslåing) og har kompetanse til å fatte enkelte vedtak etter loven. I saker der departement, Kongen eller Stortinget fatter vedtak, gir Fylkesmannen ofte en vurdering eller innstilling av saken. Videre har Fylkesmennene i oppgave å veilede kommuner, folkevalgte og private i spørsmål etter inndelingsloven og prosessene ved grenseendring (sammenslåing, deling, grensejustering) og grensefastsettelse. Innhenting av erfaringer med inndelingsloven har derfor også inkludert Fylkesmennenes erfaringer med loven.

2.1.2 Grensejusteringer

Kommune- og regionreformen har i hovedsak dreid seg om sammenslåing av kommuner og fylkeskommuner. I en del sammenslåingsprosesser er det gjennomført grensejusteringer, jf. inndelingsloven § 6, samtidig med kommune- eller fylkessammenslåingen.

Erfaringsinnhentingen har omfattet erfaringer med inndelingslovens regler om grensejustering, der grensejustering har skjedd samtidig med en sammenslåing.

2.2 Temaer for erfaringsinnhentingen

2.2.1 Erfaringer med inndelingsloven

Inndelingsloven er en prosesslov, og har regler for de ulike delene av prosessen ved endring av kommune- og fylkesgrenser. Loven har regler for sammenslåing, deling og grensejustering, og disse går under fellesbetegnelsen «grenseendring». I tillegg gir loven føringer for grensefastsetting, som er vedtak om uklare, omstridte eller tidligere ikke fastsatte grenser mellom kommuner eller fylkeskommuner.

Hovedtemaer som inndelingsloven regulerer, er

- hvem som har initiativrett
- hvem som har vedtakskompetanse for de ulike typene vedtak
- virkning av grenseendringer
- særlige regler for gjennomføringsfasen
- økonomisk oppgjør etter grenseendringer
- økonomisk kompensasjon og økonomisk tilsyn

Forhold som er undersøkt i kartleggingen

Kartleggingen har innhentet erfaringer med bruk av bestemmelsene i de ulike delene av loven og synliggjør informanter og respondenters vurdering av hvor godt bestemmelsene fungerer. Områdene som spesifikt har blitt undersøkt, er følgende:

- ***Prosessen etter nasjonalt vedtak om sammenslåing eller deling***

Etter vedtak om sammenslåing av kommuner og fylker (ev. i kombinasjon med deling) skal det avholdes et felles kommunestyremøte/fylkesting og velges en fellesnemnd, som har til oppgave å samordne og ta seg av forberedelsene til sammenslåingen. De samme reglene gjelder uavhengig av hvor mange kommuner som slås sammen, eller om kommunene har ønsket sammenslåing eller ikke. Kartleggingen har vurdert hvordan lov og regelverk har fungert i ulike typer sammenslåinger.

► ***Gjennomføring av grenseendringen og etablering av ny kommune ved sammenslåing***

Loven har bl.a. regler om videreføring av lokale vedtekter og forskrifter, fritak fra statlige avgiftskrav og om interkommunalt samarbeid. Videre kan Kongen gi nærmere regler for å sikre gjennomføring av vedtak om grenseendring, og i tillegg gjøre unntak fra gjeldende regler i lov eller forskrift «når det blir rekna som nødvendig for å gjennomføre vedtak om grenseendring etter denne lova». Innenfor dette området har kartleggingen undersøkt om det det er forhold inndelingsloven burde regulere som den ikke regulerer i dag, og om § 17 gir tilstrekkelig hjemmel til å gi nødvendige regler for sammenslåingen / gi unntak fra regler.

► ***Overgang mellom eksisterende og ny sammenslått kommune***

Under reformperioden ble de aller fleste kommunene og fylkene slått sammen fra 1.1.2020. De nye kommunestyrene og fylkestingene ble konstituert i løpet av oktober 2019, mens funksjonstiden for sittende kommunestyrer og fylkesting varte ut 2019, jf. inndelingsloven § 27. På dette området har kartleggingen undersøkt informanter og respondenters oppfatning om hvorvidt reglene gir tilstrekkelig veiledning om fordelingen av ansvar og fullmakter mellom eksisterende kommunestyrer og det nyvalgte kommunestyret.

► ***Regler om økonomisk oppgjør ved grensejusteringer og deling***

Ved grensejustering og deling av kommuner og fylkeskommuner skal det gjennomføres et økonomisk oppgjør, med mindre partene finner det unødvendig. Partene har full avtalefrihet i oppgjøret, men dersom de ikke blir enige, skal oppgjøret gjennomføres av en skjønnsnemnd, som i sin tur skal følge reglene om oppgjør i inndelingsloven.

Mandatet til kartleggingen beskrev at formålsbestemmelsen i loven skulle vurderes: «Formålet med denne lova er å leggje til rette for ei kommune- og fylkesinndeling som innafor ramma av det nasjonale fellesskap kan sikre eit funksjonsdyktig lokalt folkestyre og ei effektiv lokalforvaltning. Endringar i kommune- eller fylkesinndelinga bør medverke til å skape formålstenlege einingar som kan gi innbyggjarane og næringslivet tilfredsstillande tenester og forvaltning. Verksemda etter denne lova skal byggje på prinsippet om lokal medverknad og initiativrett til grenseendringar.»

På bakgrunn av innhenting av de involvertes oppfatninger om hvor godt bestemmelsene i loven fungerer, har vi synliggjort innspill til hvorvidt loven bør revideres, helt eller delvis.

► ***Erfaringer og læring fra sammenslåingsprosessen lokalt i kommune- og regionreformen – alle faser***

Kartleggingen har samlet inn data og systematisert disse for å gi oppsummert kunnskap om sammenslåingsprosessene lokalt; hvordan prosessene har vært organisert, vesentlige forskjeller i dette og hva de ulike erfaringene har vært.

Områder som har vært undersøkt i kartleggingen, er følgende:

- Hvordan har prosessen og prosjektet vært organisert (fellesnemnd, PSU, prosjektleder/-organisering osv.)?
  - Var det tilstrekkelig med tid fra vedtak til sammenslåing?
  - Hvordan var økonomien i prosjektet (budsjett for sammenslåingen, inkl. bruk av engangskostnader)?
  - Hvordan ble det jobbet med medvirkning og kommunikasjon?
- Hvordan er det jobbet med å harmonisere tjenestene? Var det store forskjeller, og hvordan ble dette kartlagt og håndtert?
- Utvikling av og harmonisering av arbeidsgiverpolitikk.
- Hvordan ble det jobbet med endringer i interkommunale samarbeid og selskap, og har samarbeidsformer og relasjoner blitt endret?
- Hvordan har den digitale sammenslåingen vært, og hva har vært utfordringene?

- Hvordan har det vært jobbet med lokalisering av tjenestene, og hva er resultatet?
- Var det lagt rammer i forkant av vedtak gjennom avtaler i forhandlingene om sammenslåingene? Hvordan ble dette håndtert?
- Hva var utfordringene i overgangsperioden mellom konstituering av nytt kommunestyre og avvikling av det gamle? Hvordan ble dette håndtert? Ble det lagt opp til at den nye kommunen skulle fungere fullt ut fra dag én, eller ble det arbeidet mot at (kun) det mest nødvendige måtte være på plass?
- Hvordan var fordelingen av fullmakter til administrasjonen i den nye kommunen («prosjektorganisasjonen» e.l.) og administrasjonen i de eksisterende kommunene?
- Var det utfordringer med gjennomføring av valget, i så fall, hvilke?
- Hvordan ble det jobbet med budsjett, økonomiplan og investeringer?
- Gevinstrealisering, hvordan er gevinster dokumentert, og hvilke typer gevinster kan dokumenteres?
- Spørsmål knyttet til innkjøp, hvordan ble dette håndtert opp mot anskaffelsesreglement?

2.2.2 Erfaringer med veiledning og økonomiske virkemidler i kommune- og regionreformen

Endelig har også kartleggingen gjennomgått og oppsummert kommunenes og fylkeskommunenes erfaringer med økonomiske og pedagogiske virkemidler som har blitt utarbeidet fra nasjonalt hold.

Helt spesifikt har kartleggingen undersøkt følgende:

- Hvordan har veiledningsmateriell og tilbud fungert og blitt brukt?
- Hvordan har kommunene opplevd Fylkesmannens rolle og virkemidler i eget arbeid (etter vedtak om sammenslåing)?
- Hvordan har de økonomiske virkemidlene i reformen fungert?

3 Metode og datainnsamling

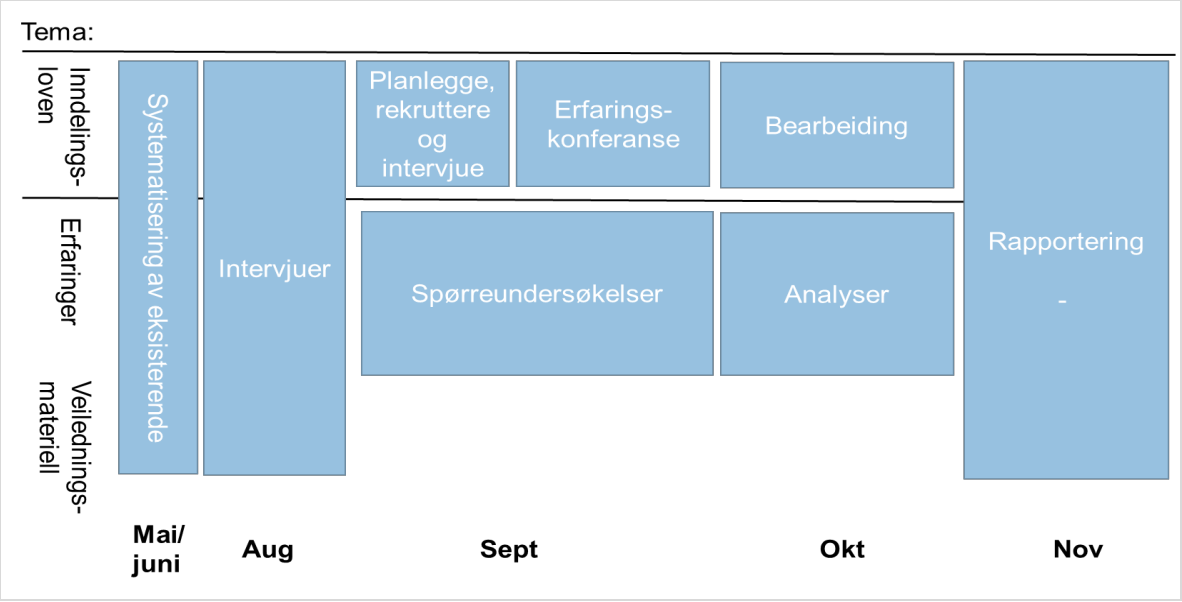
3.1 Kartleggingsdesign

KMD har etterspurt erfaringene som kommunene og fylkeskommunene som organisasjoner har gjort seg, og da gjennom hele sammenslåingsprosessen og eventuell samtidig prosess med grensejustering[1]. Oppdragsgiver ønsket at det ble lagt vekt på kvalitativ innhenting av erfaringer, i tillegg til eventuell kvantitativ datainnhenting.

For å kunne etablere en god oversikt over de viktigste utfordringene/forbedringsområdene med tanke på videreutvikling av inndelingsloven, og for å kunne gi en systematisk oversikt over kommunene og fylkeskommunenes erfaringer med sammenslåingsprosessene som vil kunne gi konkrete innspill til forbedring og utvikling av veiledningsmaterialet og de økonomiske virkemidler, har Agenda Kaupang valgt et kartleggingsdesign som under. Dette består av en kombinasjon av kvantitative og kvalitative datainnhentingsmetoder.

Kort oppsummert har vi gjennomført følgende:

- en systematisk gjennomgang av eksisterende rapporter og evalueringer
- kvalitative intervjuer
- to digitale erfaringskonferanser om inndelingsloven
- en spørreundersøkelse rettet mot kommuner/fylker som har slått seg sammen (og/eller gjennomført grensejusteringer)



Figur 3.1 Oversikt over kartleggingsdesign

[1] *Erfaringsinnhentingen skal omfatte erfaringer med inndelingslovens regler om grensejustering, der dette har skjedd samtidig med en sammenslåing.*

3.2 Utdypende om datainnsamlingsmetodene

3.2.1 Utvelgelse av casekommuner/fylkeskommuner

Kartleggingsdesignet innebærer kvalitative dybdeintervjuer i et utvalg kommuner/fylker. Utvalg av casekommuner ble gjort i samarbeid med KMD på bakgrunn av en rekke kriterier utviklet for å fange opp mangfoldet i de ulike typene av sammenslåinger. Enkelte store kommuner har slått seg sammen med små kommuner, mens andre kommuner har vært mer «likeverdige» i størrelse. Enkelte sammenslåtte kommuner har hatt ulike økonomiske forutsetninger. Enkelte har slått seg sammen gjennom lokale vedtak, mens andre er slått sammen gjennom vedtak i Stortinget. Noen kommuner er vekstkommuner, mens andre opplever befolkningsnedgang.

Det endelige utvalget av casekommuner/-fylker ble gjort etter følgende kriterier:

- antall kommuner som var med i sammenslåingen av den nye kommunen
- type vedtak om sammenslåing (vedtak i kommunestyret/fylkesting eller Stortinget)
- grensejustering eller ikke
- størrelse på den nye kommunen og på kommunene før de slo seg sammen
- geografisk spredning
- bykommune versus landkommune
- økonomiske forutsetninger, som for eksempel netto driftsresultat, frie inntekter

På bakgrunn av innledende avklaringer ble følgende kommuner/fylker valgt ut og lot seg verve som casekommuner/-fylker:

Tabell 3.1 Oversikt over casekommuner/-fylker

Kommune/fylke	Vedtak	Antall i sammenslåingen	Grensejustering
Asker kommune	kommunestyrene	3 kommuner	Nei
Kristiansand kommune	Stortinget	3 kommuner	Nei
Voss herad	kommunestyrene	2 kommuner	Ja
Åfjord kommune	Stortinget	2 kommuner	Nei
Senja	Stortinget	4 kommuner	Nei
Vestland fylke	fylkestingene	2 fylkeskommuner	Ja
Viken fylkeskommune	Stortinget	2 fylkeskommuner	Ja

3.2.2 Kvalitative intervjuer

Da utvalget av casekommuner/fylker var gjort, ble det rekruttert informanter til kvalitative intervjuer. Hensikten med de kvalitative intervjuene var å innhente best mulig informasjon om kommunenes erfaringer med rammene i inndelingsloven, deres egen sammenslåingsprosess samt erfaringene med de pedagogiske og økonomiske virkemidlene de benyttet. Innsikten fra caseintervjuene ble også benyttet som grunnlag for utforming av spørreundersøkelsen og til planleggingen av de digitale erfaringskonferansene om sammenslåingsprosessene og inndelingsloven.

Utvalg og rekruttering av informanter i casekommuner/fylkeskommuner

Det ble gjennomført 72 intervjuer fordelt på 53 individuelle intervjuer og 19 fokusgruppeintervjuer i casekommunene/-fylkene. Det ble etterstrebet å få tilstrekkelig bredde blant intervjuobjektene til å belyse alle relevante tema for kartleggingen fra flere perspektiv.

Tabell 3.2 Oversikt over informanter

Type informant	Antall
politikere: ordførere, ledere av fellesnemnd og ledere av politiske arbeidsutvalg	41
rådmenn/kommunedirektører og medlemmer av rådmannens ledergruppe	48
prosjektmedarbeidere	6
tillitsvalgte	28
hovedverneombud	7
representanter for fylkesmannsembeter	7
sum	*137*

Intervjuguider

Det ble utviklet to intervjuguider, én til kommuner og fylkeskommuner og én til Fylkesmannen.

Intervjuguiden for kommuner og fylkeskommuner hadde 15 temaer med til sammen 40 oppfølgingsspørsmål. Temaene var:

- lokalt fremforhandlede rammer for sammenslåingen
- organisering
- fordeling av fullmakter
- harmonisering av tjenester
- lokalisering
- interkommunale samarbeid
- økonomi og anskaffelser
- grensejusteringer
- lokalvalget
- overgangsperioden
- evaluering og gevinstrealisering
- erfaringer med bruk av inndelingsloven
- bruk og erfaring med veiledningsmateriell og tilbud
- Fylkesmannens rolle og virkemidler
- økonomiske virkemidler

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Det innebærer at intervjuguidene har funksjon som en overordnet tematisk guide til samtalene, men at spørsmålene er på et relativt overordnet nivå, og intervjuene er strukturert slik at intervjuobjektets erfaring, kunnskap og perspektiv i stor grad påvirker hvilke temaer som belyses i størst grad i det enkelte intervju.

Intervjuene med representanter for fylkesmannsembetene handlet i stor grad om deres involvering i sammenslåingene i initieringsfasen og oppfølging og veiledning av kommunene i gjennomførings- og overgangsfasen. Temaene i intervjuguiden var:

- felles kommunestyremøte
- lokalt fremforhandlede rammer for sammenslåingen
- gjennomføringsfasen
- overgangsperioden
- inndelingsloven og veiledning til denne
- bruk og erfaring med veiledningsmateriell
- økonomiske virkemidler

3.2.3 Erfaringskonferanser – erfaringer fra kommune- og fylkessammenslåinger og bruk av inndelingsloven

For å øke bredden i datainnhentingen, ble det arrangert to digitale erfaringskonferanser den 18. og 21. september med til sammen 44 deltagere.

Hensikten med samlingene var å løfte frem ulike aktørers erfaringer med sammenslåings-prosessene og bruk av inndelingsloven, samt å legge til rette for diskusjon om erfaringene og hva som kan forbedres.

Temaene som ble diskutert på konferansene, var forhold nyttet til den politiske og administrative delen av prosessen.

Tabell 3.3 Den politiske delen av prosessen – oversikt over temaer

Tema	Utdyping
Vedtak	Hvordan har frivillige vedtak versus tvangsvedtak påvirket prosessen?
Størrelse	Innbyrdes forskjeller mellom de sammenslåtte kommunene i størrelse og økonomi. Hvordan har dette blitt håndtert, og hvilke utfordringer har det medført?
Intensjonsavtale	Var det et visjonært dokument eller et politisk kompromiss? Hvordan har dette blitt brukt, og i hvilken grad er det blitt realisert?
Fellesnemnden	Forholdsmessig representasjon eller likt antall? Hvem utgjorde flertallet? Hvordan har det påvirket prosessen? Hvilken rolle og myndighet fikk fellesnemnden? Hvordan var samspillet med eksisterende politiske strukturer?
Overgangsfasen	Hvem skal fatte hvilke vedtak?
Lojalitet og samhold i prosessen	For å oppnå dette – hvilke forhold er mest avgjørende, og hvilke handlinger er mest alvorlige?
Inndelingsloven og statens rolle	Hva kunne vært tydeligere regulert i loven? Kunne statlige myndigheter ha støttet og påvirket prosessen i større grad?

Tabell 3.4 Den administrative delen av prosessen – oversikt over temaer

Tema	Utdyping
Intensjoner, mål og hensikt	Var målene for prosessen tydelige og rammene klare? Hvordan påvirket dette gjennomføringsprosessen? Fantes det innebygde målkonflikter? Hvordan ble de i så fall håndtert?
Rådmenn og prosjektrådmann	Konsekvenser av å ha en «ny» rådmann versus en prosjektrådmann fra en av de eksisterende kommunene/fylkeskommunene. Hvordan kan dette påvirke samspill og styring mellom gammel og ny kommune/fylke?
Ambisjoner	Nøkkelferdig kommune per 1.1.2020, eller det viktigste først?
Kommunale og fylkeskommunale planer	Hvilken verdi har det å rullere kommuneplaner og fylkes(del)planer som en del av prosessen?
Felles kultur i ny organisasjon	Når bør det starte, og hva er viktig å lykkes med?
Innplassering av ledere og ansatte	Hva er avgjørende for å lykkes med den prosessen?
Harmonisering av tjenester, gebyrer og reglementer	Hvor utfordrende var det, og hvor lenge kan man vente med å ha alt på plass?
Tid	Var det for kort tid, for lang tid eller passe tid fra vedtak til iverksettelse (1.1.2020)?
Inndelingsloven og statens rolle	Hva kunne vært tydeligere regulert i loven? Kunne statlige myndigheter ha støttet og påvirket prosessen i større grad?

Agenda Kaupang hadde ansvar for å gjennomføre samlingene. Representanter fra KMD deltok på konferansene og dokumenterte gruppediskusjonene.

3.3 Spørreundersøkelser

I tillegg til den kvalitative datainnsamlingen gjennom intervjuer og erfaringskonferansene, har vi også gjennomført en spørreundersøkelse blant de sammenslåtte kommunene og fylkes-kommunene.

Spørreundersøkelsen dekker de samme temaområdene som intervjuguiden vi omtalte i avsnitt 3.2.2, og ble sendt ut til prosjektrådmenn/prosjektledere i de 55 sammenslåtte kommunene og fylkene, én respondent per kommune/fylkeskommune. Vi mottok 36 svar. Det gir en svarprosent på 65 prosent, som må anses som tilfredsstillende.

Tema og spørsmål som inngikk i spørreundersøkelsen, fremgår av vedlegg 2.

4 Tidligere gjennomførte kartlegginger

Det har de siste 20 årene vært publisert et trettitalls rapporter som har relevans for ulike sider av kommune- og fylkessammenslåingsprosesser. I tillegg kommer veiledningsmateriellet som blir nevnt i kapittel 6.

Vi har i forbindelse med kartleggingen gjennomgått syv rapporter. Oppsummeringer med anbefalinger fra disse rapportene fremgår i vedlegg 1 til rapporten.

Rapportene legger frem en lang rekke råd til kommuner og fylker som skal slå seg sammen. Disse rådene gjelder ulike temaer og på ulike nivåer, men de følgende sentrale forholdene går igjen i alle rapportene:

- Rapportene vektlegger alle grundighet i den tidlige planleggingsfasen av sammenslåingen. Noen forhold vektlegges spesielt og gjennomgående
    - overordnede føringer må på plass (intensjonsavtale m.m.)
    - tidlig avklaring av hva som skal være på plass ved sammenslåing, og hva som kan jobbes med etter sammenslåing
    - gjennomføre nullpunktsmåling – og senere evaluere
    - gjennomføre ROS-analyser (på flere områder og overordnet)
    - utarbeide gevinstrealiseringsplaner
    - starte sentrale planprosesser i kommunen
- Rapportene fremhever videre viktigheten av å sikre god forankring av prosessen tidlig, både politisk, administrativt og i befolkningen. Avklaring av representasjon i ulike utvalg, både politisk og administrativt, samt å sikre tilstrekkelig involvering av tillitsvalgte og verneombud fremheves også her. Det inkluderer tidlige og tydelige føringer for graden frikjøp av disse funksjonene
- Rapportene presiserer at prosjektorganisasjonen er helt sentral. Det anbefales å etablere en robust organisasjon tidlig. Avklare roller og ansvar.
- I arbeidet med selve sammenslåingsprosessen fremheves viktigheten av tydelige prosesser, og informasjon og involvering involvering/medvirkning internt i organisasjonen og ut mot befolkningen. Mange råd handler om dette området, og vekten på informasjon og medvirkning er tydelig. I tillegg fremheves også gjennomgående noen andre sentrale forhold, spesielt følgende:
    - Økonomi og IT fremheves særlig som forhold som bør samkjøres mellom de tidligere kommunene/fylkeskommunene så tidlig som mulig.
    - Eierskap og behov for justering av eierskapsavtaler vektlegges også.
    - Tidlig innplassering av sentrale ledere er et råd som også går igjen, og følgelig sikre tydelige lederavtaler og ansvar, samt at politisk delegeringsreglement fastsettes i god tid før sammenslåing.
- Rapportene gir også råd om å sette av tilstrekkelig tid, sikre at man er ferdig med det som var planlagt i god tid før sammenslåingen, mv.

Hvordan håndterer kommuner trusler om avvikling?

I tillegg til å henvise til tidligere erfaringsinnhentinger vil vi også kort referere til en studie av Askim, Blom-Hansen, Houlberg og Serritzlew som ble publisert tidligere i høst.[2]

I studien har de sett på hvordan kommuner som var en del av en sammenslåingsprosess, reagerer på trussel om avvikling, forstått som det å gå inn i en ny konstellasjon. I artikkelen fremkommer det at kommunene har en tendens til å overinvestere og å gjøre økonomiske disposisjoner i forkant av en sammenslåingsprosess. I artikkelen beskrives studien slik:

«In a study of the on-going Norwegian local government amalgamation reform, we demonstrate that this type of government agency reacts by hoarding (i.e., a last-minute flurry of spending) when faced with a termination threat. This finding shows that agencies facing termination threats are active players in the termination game. We discuss implications for research on agency termination and design implications for reformers of the public sector.»

Forfatterne konkluderer artikkelen på følgende måte:

«The substantive size of the overspending and the time horizon are, of course, important for the net cost benefit evaluation. It can be that (very) long-term positive effects of termination, whether of the merger type or of a different type, outweigh short-term costs. It might also matter what overspending is used for, since some projects might make more sense than others to the newly merged municipality. This case has offered an illustration: The Norwegian government expected increased spending and planned to restrict it through regulation but chose not to when faced with resistance from municipalities and opposition parties in Parliament. Having municipalities amalgamate voluntarily was the top priority; local "excesses" was a price the government was willing to pay for expected benefits in future decades.»

[2] *Jostein Askim, Jens Blom-Hansen, Kurt Houlberg og Søren Serritzlew: How Government Agencies React to Termination Threats, Journal of Public Administration Research and Theory, 2020, 324–338*

5 Erfaringer og læring fra sammenslåingsprosessene lokalt

I dette kapittelet presenterer vi erfaringer og læring fra sammenslåingsprosessene lokalt som er samlet inn gjennom

- intervjuer i syv casekommuner/fylker
- referater fra gruppediskusjonene i de to digitale erfaringskonferansene
- svarene fra 36 «nye» kommuner og fylker i spørreundersøkelsene.

Vi har valgt å gruppere funnene våre etter en todeling av sammenslåingsprosessen:

- Initiering og politisk organisering
- Gjennomføringsfasen

5.1 Initiering og politisk organisering

Under denne overskriften omtaler vi prosessen fra felles fylkesting/kommunestyre er avholdt, alternativt fra vedtak er fattet i Stortinget, til arbeidet med gjennomføringen starter. Forhold knyttet til intensjonsavtale, fellesnemnd og politisk organisering blir omtalt i disse avsnittene.

5.1.1 Intensjonsavtaler

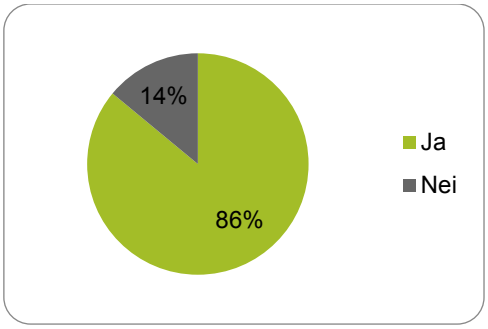
Intensjonsavtaler er ikke nevnt i inndelingsloven. Loven krever imidlertid at når vedtak om sammenslåing er gjort, skal det innkalles til felles kommunestyremøte/fylkestingsmøte for de kommunene/fylkeskommunene som skal slå seg sammen. På slike fellesmøter skal følgende saker drøftes:

- forslag til navn på den nye kommunen eller det nye fylket
- antall medlemmer i det nye kommunestyret eller fylkestinget
- kriterium for sammensetning av og funksjoner til fellesnemnd
- valg av revisor for virksomheten i fellesnemnden
- oppretting av eventuelle andre fellesorgan for å sikre gjennomføringen av sammenslåingen

I veilederen *Veien til ny kommune* fra KMD, legges det opp til at aktuelle sammenslåingskommuner må organisere arbeidet på en slik måte at man får dekket alle områder som blir viktige for det videre arbeidet. Hovedoppgaven blir å presentere temaer som skal gi innbyggerne og politikerne et godt kunnskapsgrunnlag for å kunne vurdere ulike alternativer i sammenslåingsprosessen. Til hjelp i dette arbeidet pekes det på at mange kommuner har hatt god nytte av å utarbeide intensjons-avtaler, og det vises til Distriktssenterets oversikt over intensjonsavtaler i kommunereformen. Distriktssenteret anbefaler kommunene i intensjonsavtalene å regulere forhold som

- målsettinger for den nye kommunen
- tjenestetilbudet i ny kommune
- fordeling mellom sentrum/periferi – lokalisering og organisering
- samfunnsutvikling
- synliggjøring av økonomiske fordeler
- eventuelle garantier for de ansatte

De fleste av de sammenslåtte kommunene/fylkeskommunene har utarbeidet intensjonsavtaler. I spørreundersøkelsen fremkommer det at 86 prosent har utarbeidet slike avtaler, mens 14 prosent ikke har det.



Figur 5.1 Ble det utarbeidet en intensjonsavtale eller et måldokument i forkant av prosessen? (N = 36)

Innspill fra caseintervjuene og erfaringskonferansene indikerer at det i et flertall av de tvangssammenslåtte kommuner/fylker ikke har blitt utarbeidet slike avtaler. Dette blir bekreftet av spørreundersøkelsen. Av de syv kommunene/fylkeskommunene i utvalget som har tvangsvedtak, svarer 43 prosent at de hadde, mens 57 prosent svarer at de ikke hadde en slik avtale eller måldokument.

I spørreundersøkelsen ble det kartlagt hvilke forhold som ble regulert i intensjonsavtalene. De viktigste forholdene fremkommer av tabellen under:

Tabell 5.1 Innhold i intensjonsavtalene

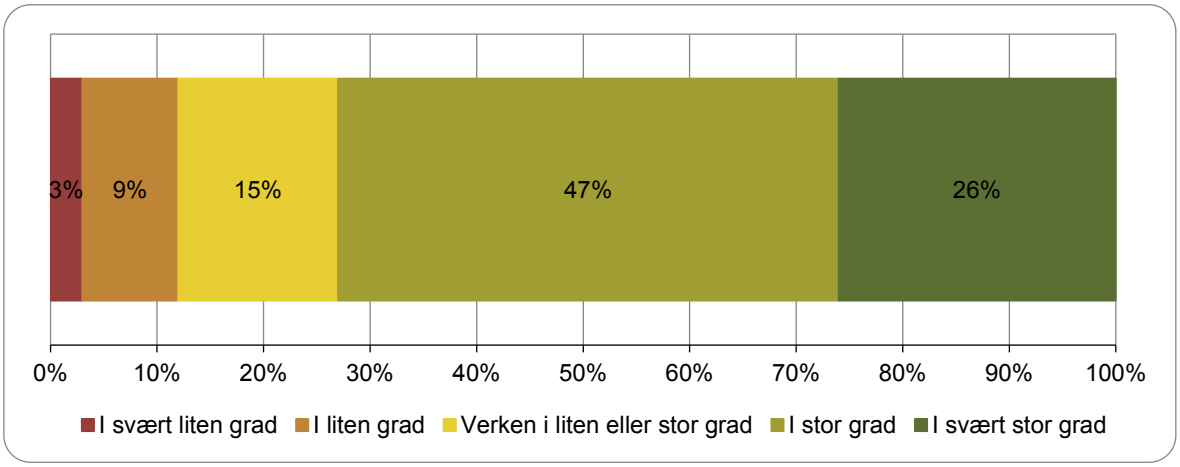
Innholdselement (N = 27)	Andel
overordnede mål for den nye kommunen/fylkeskommunen	63 %
lokalisering av tjenester og arbeidsplasser	63 %
samfunns- og næringsutvikling og planarbeid	59 %
avklaringer rundt tjenestetilbudet	48 %
kommunen/fylkeskommunen som arbeidsgiver	48 %
økonomiske forhold	44 %
lokalisering av administrasjonssenter	41 %
politisk organisering	37 %
kommunenavn og våpen	26 %
administrativ organisering	26 %
språkform	19 %
lokaldemokratiske tiltak	15 %
avklaringer rundt interkommunalt samarbeid	11 %

Vi ser at overordnede mål for den nye kommunen/det nye fylket, lokalisering av tjenester og arbeidsplasser og samfunns- og næringsutvikling er med i seks av ti avtaler, mens halvparten av avtalene inneholder avklaringer rundt tjenestetilbud og kommunen/fylkeskommunen som arbeidsgiver. Fire av ti avtaler inneholder lokalisering av administrasjonssenter, økonomiske forhold og politisk organisering.

Informantene i intervjuundersøkelsen gir et noe ulikt bilde av hvordan forhandlingsprosessene frem til ferdig intensjonsavtale/måldokument forløp. De fleste beskriver en prosess preget av likeverdighet hvor partene i stor grad søkte konsensus, mens andre omtaler forhandlingsprosessen mer som «politisk hestehandel» som for så vidt har vært vellykket, men som har ført til noe tolkningsuenigheter og til at det har vært en del «krangling» knyttet til forståelse, i etterkant.

Et viktig forhold knyttet til intensjonsavtalene er hvilken betydning de har hatt for gjennomføringen av prosessen.

I spørreundersøkelsen kartla vi i hvilken grad respondentene opplevde at intensjonsavtalen/-måldokumentet ga tydelige rammer og mål for sammenslåingsprosessen. Svarene fremkommer av figuren under.

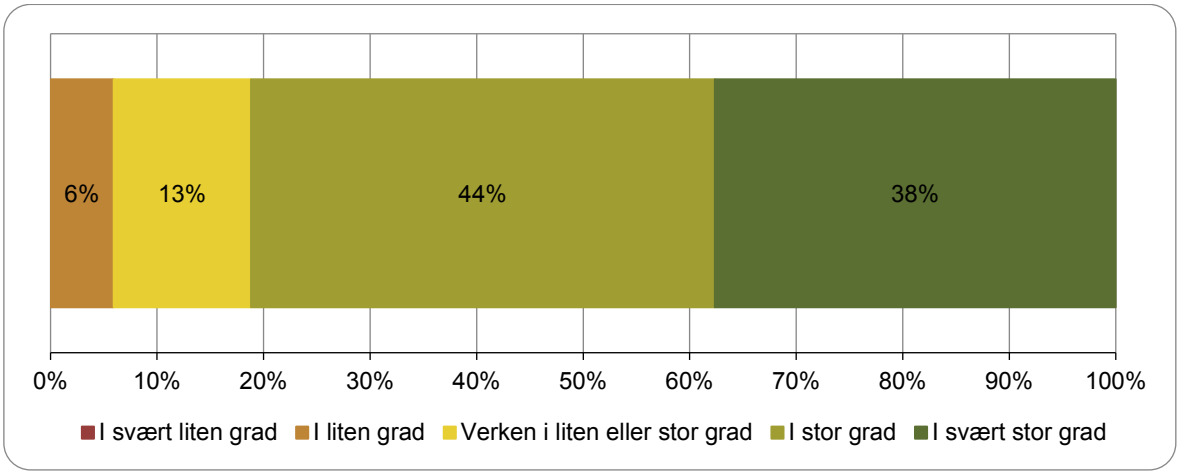


Figur 5.2 Opplevelse av tydelige rammer og mål (N = 36)

Vi ser at 73 prosent av respondentene svarer at intensjonsavtalen/måldokumentet i stor eller svært stor grad ga føringer for prosessen. 12 prosent svarer at den i svært liten eller liten grad gjorde det, mens 15 prosent svarer verken eller. Av de med tvangsvedtak som hadde en slik avtale, svarer samtlige at den i stor grad gav tydelige rammer og mål for prosessen.

Resultatet fra spørreundersøkelsen understøttes av oppfatningene til informantene i intervjuene og på erfaringskonferansene. De fleste informanter oppfatter at intensjonsavtaler i deres kommuner og fylkeskommuner var klare og tydelige, at de regulerte de viktigste forholdene, samt at de representerte et godt grunnlag for gjennomførings- og implementeringsprosessen.

Spørreundersøkelsen kartla også respondentenes oppfatning av i hvilken grad målene/føringene i intensjonsavtalen/måldokumentet var styrende for sammenslåingsprosessen.



Figur 5.3 I hvilken grad intensjonsavtalen har vært styrende for prosessen? (N = 36)

Som det fremkommer av figuren, er det kun 6 prosent som mener at avtalene i liten grad var styrende, mens 82 prosent oppfatter at avtalene var det i stor eller svært stor grad.

Også dette resultatet understøttes av funnene i intervjuene. Fra administrativ side omtales intensjonsavtalene i stor grad som et levende dokument som ble brukt daglig, som et tydelig styringsdokument og som en marsjordre for handling.

Lojaliteten mot intensjonsavtalen blant de administrative informantene fremstår som stor. Enkelte omtaler avtalene som en «bibel» eller et «hellig dokument». Et tydelig dokument og en klar felles strategi fra starten ser ut til å ha bidratt til at gjennomføringen av sammenslåingsprosessen ble vellykket, og at prosessen skapte lite uro og frembrakte liten grad av motstand.

Det samme gjelder avtaler som klart peker på ansattes rettigheter, og som gir «jobbgarantier». Det er flere prosjektrådmenn som mener at slike garantier gjorde deres jobb enklere, da det reduserte potensiell motstand. Det pekes videre på at avtaler basert på likeverdighet mellom partene førte til at likeverdighet også preget gjennomføringsprosessen. Intensjonen synes mange steder å ha gjennomsyret prosessen.

Intensjonsavtalene har ikke bare hatt betydning for selve gjennomføringsprosessen. De har også i stor grad påvirket utformingen av ny kommune, både som et resultat av konkrete avtaler, men også som en effekt av det fremtidsbildet som ble skapt. Flere informanter peker på at det, også når de vurderer det i ettertid, ble gjort kloke og viktige strategiske valg i avtalene. Det nevnes eksempler hvor intensjonsavtalen ligger til grunn for samfunnsdelen i den nye kommuneplanen.

På den annen side er det flere eksempler på at intensjonsavtalene har vært for overordnede og generelle, og at de ikke har blitt brukt aktivt i gjennomføringsfasen. Flere informanter peker også på at intensjonsavtalene har hatt uheldige konsekvenser. Typiske eksempler på dette er at intensjonsavtalene kunne skape for store forventninger som det i ettertid viste seg å bli vanskelig å innfri. Det nevnes eksempler på at intensjonsavtalene skapte urealistiske forventninger til økonomiske satsinger som ressursene i den nye kommunen ikke har kunnet bære, eller at de inneholdt kostbare investeringsvedtak som den nye kommunen/det nye fylket har fått utfordringer med å finansiere. Jobben med å ta ned forventningsnivået ble overlatt til det nye kommunestyret/-fylkestinget.

I tillegg har det vært politisk skifte i flere kommuner og fylkeskommuner ved konstituering av nye kommunestyrer/fylkesting, hvilket gjør at den politiske viljen til å realisere intensjonsavtalene ikke nødvendigvis lenger er til stede.

5.1.2 Fellesnemnd

Inndelingsloven slår fast at ved sammenslåing av kommuner/fylker og ved deling som nevnt i § 3 andre ledd bokstav b skal det opprettes en fellesnemnd til å samordne og ta seg av forberedelsene til sammenslåingen eller delingen.

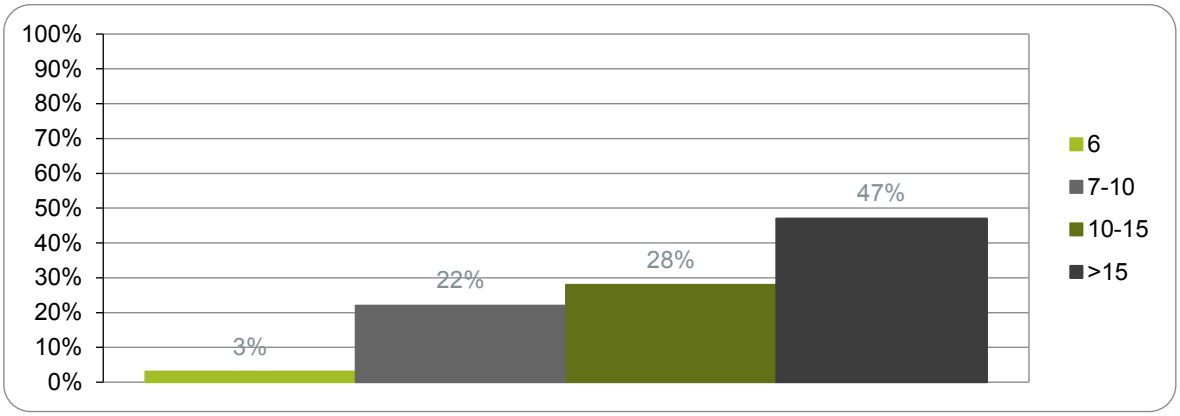
Loven spesifiserer fellesnemndens oppgaver på følgende måte:

- Fellesnemnden skal ta hånd om det forberedende arbeidet med økonomiplanen og med budsjettet for det første driftsåret etter at sammenslåing eller deling er vedtatt.
- Andre arbeidsoppgaver og fullmakter for nemnden blir fastsatt i reglement som må vedtas i alle kommunestyrene eller fylkestingene.
- Fellesnemnden kan få fullmakt til å ansette personale i den nye enheten. Dette omfatter også ansettelse av kommunedirektør og revisor. Ansettelse av revisor skjer på bakgrunn av innstilling fra kontrollutvalgene. Nemnden kan også få fullmakt til å videreføre deltagelse i interkommunalt samarbeid om revisjon eller videreføre avtale med annen revisor. Tilsvarende gjelder for sekretariatet for kontrollutvalget. Slikt vedtak skjer etter innstilling fra kontrollutvalgene.
- Fellesnemnden kan gi et arbeidsutvalg myndighet til å gjøre vedtak i enkeltsaker eller i saker som ikke er av prinsipiell art.

Sammensetning av fellesnemnden

Med hensyn til sammensetning av fellesnemnden, sier loven at nemnden bør speile innbyggertallet i den enkelte kommune/fylket. Det skal likevel være minimum tre medlemmer i nemnden fra hver kommune eller fylkeskommune. Fellesnemnden skal velges av og blant medlemmene i kommunestyret eller fylkestinget. Også medlemmer av kommunerådet eller fylkesrådet kan velges.

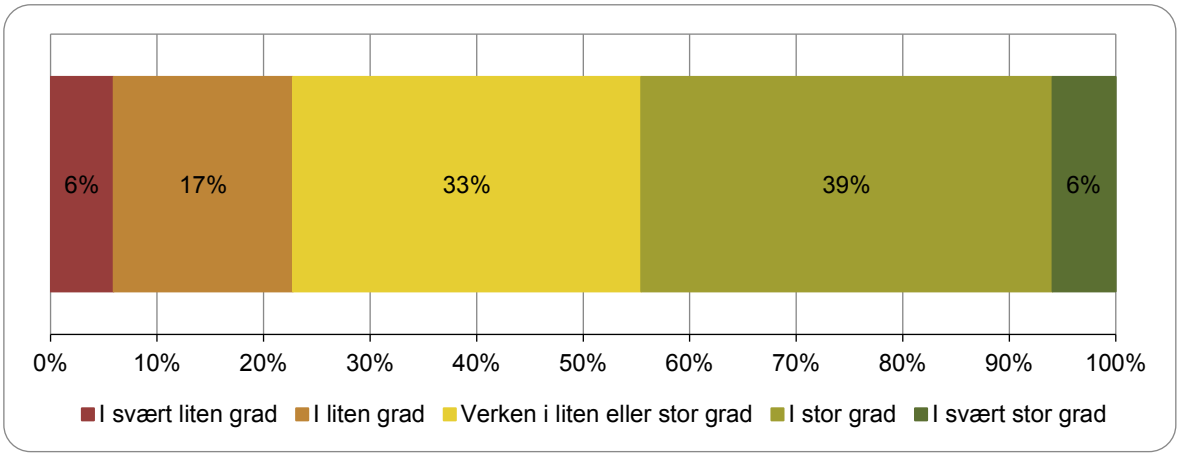
I spørreundersøkelsen ble størrelsen på fellesnemnden i de sammenslåtte kommunene og fylkene kartlagt.



Figur 5.4 Antall medlemmer i fellesnemnden (N = 36)

Vi ser av figuren at nesten halvparten av kommunene og fylkeskommunene har valgt fellesnemnder med mer enn 15 medlemmer, mens den andre halvparten har valgt nemnder med mellom 7 og 15 representanter. Det er kun én kommune som har valgt en fellesnemnd med seks medlemmer.

På spørsmål om i hvilken grad man opplevde at den politiske sammensetningen av fellesnemnden påvirket prosessen, fremkom følgende bilde:



Figur 5.5 I hvilken grad sammensetningen av fellesnemnden har preget prosessen? (N = 36)

Vi ser at langt flere mener at sammensetningen preger prosessen i stor grad, enn de som mener at sammensetningen i mindre grad preger prosessen, 45 prosent mot 23 prosent. 33 prosent mener at sammensetningen påvirket prosessen i verken stor eller liten grad. Blant de tvangssammenslåtte kommunene/fylkene ser bildet noe annerledes ut. Her mener 43 prosent at sammensetningen ikke påvirket prosessen, mens 29 prosent mener at den gjorde det.

De viktigste argumentene for å velge små fellesnemnder, slik informantene uttrykker det, er å skape tillit og likeverdighet i prosessen. Små fellesnemnder med lik representasjon fra partene uavhengig av deres innbyrdes størrelse er et uttrykk for raushet, og det å utvise raushet og å etablere tillit i prosessen vil kunne ha betydning for kulturen i den nye kommunen. Flere informanter trekker frem at små fellesnemnder gjør det mulig å bygge tettere relasjoner mellom medlemmene. Dette legger til rette for å etablere en god kultur, opparbeidet gjennom dialog og konsensusbeslutninger. Det hevdes at dersom man har en god kjemi i bunn, går det fint å behandle de vanskelige sakene også.

På den annen side er det flere informanter, både fra kommuner og fylkeskommuner, som erkjenner at likeverdighet og raushet er gode verdier og viktige premisser for et godt fremtidig samarbeid, men som samtidig har erfart at for stor vekt på raushet har hatt konsekvenser som disse:

- For å opprettholde gode relasjoner og konsensus ble de ubehagelige spørsmålene ikke stilt, og de vanskelige politiske diskusjonene ble ikke tatt.
- For å opprettholde konsensus i fellesnemnden har man «gitt noe til alle», hvilket gjør at man har møtt seg selv i døren når tiltakene skal finansieres.
- Å oppnå enighet kan ta tid, og det kan kreve mange kompromisser, noe som i enkelte tilfeller har gått på bekostning av både fremdrift og resultat.

Konsekvensen av slike forhold oppgis å være at det var de nye kommunestyrene/fylkestingene som måtte løse problemene som fellesnemnden og de tidligere kommunestyrene/fylkestingene ikke i tilstrekkelig grad tok tak i. Konsekvensen av dette er at de «nye» kommunestyrene/-fylkestingene har måttet foreta vanskelige prioriteringer og gjennomføre store økonomiske innsparinger.

Det nevnes også eksempler på at fellesnemnder hvor ingen part har hatt flertall, har fellesnemnden blitt satt ut av spill og ikke klart å fatte nødvendige vedtak, noe som hemmet fremdriften i prosessen.

Flere informanter som representerer prosesser med tre eller flere kommuner i sammenslåingen, og hvor det er størrelsesforskjell mellom kommunene, opplyser at de har gode erfaringer med at den største kommunen ikke har hatt flertall alene. Det er flere tre-kommunesammenslåinger som har hatt minimumsløsningen 3 + 3 + 3 i fellesnemnden, mens andre har valgt en stor fellesnemnd og etablert et arbeidsutvalg med minimumsrepresentasjon.

Argumentet for å velge større fellesnemnder, eksempelvis bestående at de eksisterende formannskapene/fylkesutvalgene, synes å være det å skape god politisk forankring og å unngå et demokratisk underskudd ved at ikke alle partier og interesser er representert i beslutnings-prosessene.

Med hensyn til demokratisk underskudd peker enkelte på at det i kommuner med små felles-nemnder, mot slutten av prosessen ble fattet mange store beslutninger av få representanter, og at dette i noen grad har skapt spenninger mellom fellesnemnden og kommunestyrene/fylkestingene.

Informantene fra fylkesmannsembetene er også opptatt av at det må sikres likeverdighet i sammensetningen av fellesnemndene, men likeverdighet betyr ikke nødvendigvis at ingen har flertall. Det pekes på hensiktsmessigheten av at de største aktørene har et flertall, ettersom vedtak som fattes, har størst konsekvenser for dem rent økonomisk, begrunnet med at de største kommunene i stor grad må betale regningen for de avtalene som blir gjort.

Et annet forhold rundt hvordan fellesnemndene agerte, og hvordan de politiske prosessene var, handler om hvordan representantene i fellesnemnden bokstavelig talt satt. Mange har vært bevisst på at medlemmene ved plassering i møterommet, ikke satte seg etter geografiske skillelinjer, men etter politiske skillelinjer på samme måte som i andre politiske møter. Andre har startet med geografisk plassering, men har i løpet av prosessen valgt å sitte partivis. Sistnevnte hevdes å redusere de geografiske skillelinjene.

De som i stor grad har vært opptatt av konsensus, peker på at det også var et poeng å unngå de skarpe partipolitiske skillelinjene, da de ønsket minst mulig partipolitikk i utøvelsen av fellesnemndens oppgaver.

I spørreundersøkelsen ble også kriterier for sammensetning av fellesnemnden kartlagt.

Tabell 5.2 Kriterier for sammensetning av fellesnemnden

Kriterium (N = 36)	Andel
lik representasjon fra alle parter (likt antall, uavhengig av størrelse)	39 %
representasjon i tråd med kommunenes/fylkeskommunenes relative størrelse	19 %
at fellesnemnden skulle bestå av formannskapene/fylkesrådene	8 %
partipolitisk tilhørighet	6 %
vet ikke	3 %
annet	25 %
totalt	*100 %*

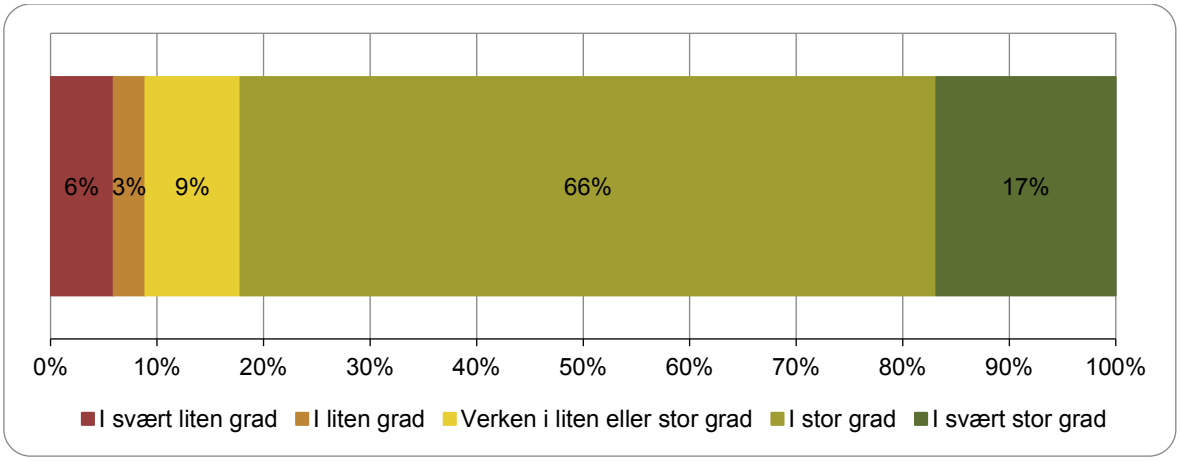
Som det fremkommer av tabellen over, er lik representasjon fra alle parter uavhengig størrelse den vanligste sammensetningen av fellesnemndene (som 39 prosent av kommunene/fylkeskommunene har valgt). Representasjon i tråd med kommunens/fylkenes størrelse det nest vanligste, med 19 prosent. Hvis vi ser kun på de kommunesammenslåingene hvor det var forskjell i størrelsen på de sammenslåtte kommunene/fylkeskommunene (N = 23), er bildet relativt likt. 30 prosent valgte lik representasjon, og 22 prosent valgte sammensetning i tråd med størrelse.

25 prosent har valgt andre måter å sette sammen fellesnemnden på. Dette oppgis å være forhold som at de minste kommunene til sammen skulle ha flertall, at hele kommunestyret var representert, og at formannskapene utgjorde fellesnemnden, men at de ble utvidet med representanter fra de partiene som ikke satt i formannskapet.

Fellesnemndens oppgaver og ansvar

Inndelingsloven presiserer at fellesnemnden skal ta hånd om det forberedende arbeidet med økonomiplanen og med budsjettet for det første driftsåret etter at sammenslåingen eller delingen, som nevnt i § 3 andre ledd bokstav b, er satt i verk. Nemnden skal i sin virkeperiode gi melding til departementet om årsbudsjettene og økonomiplanen for de kommunene eller fylkeskommunene saken gjelder. Andre arbeidsoppgaver og fullmakter for nemnden fastsettes i reglement som må vedtas i alle kommunestyrene eller fylkestingene. Hver av kommunene eller fylkeskommunene kan be departementet om å ta beslutning i slike spørsmål, dersom enighet ikke oppnås. Nemnden kan få fullmakt til å ansette personale i den nye enheten. Dette innbefatter også ansettelse av kommunedirektør og revisor. Ansettelse av revisor skjer på bakgrunn av innstilling fra kontrollutvalgene. Nemnden kan også få fullmakt til å videreføre deltagelse i interkommunalt samarbeid.

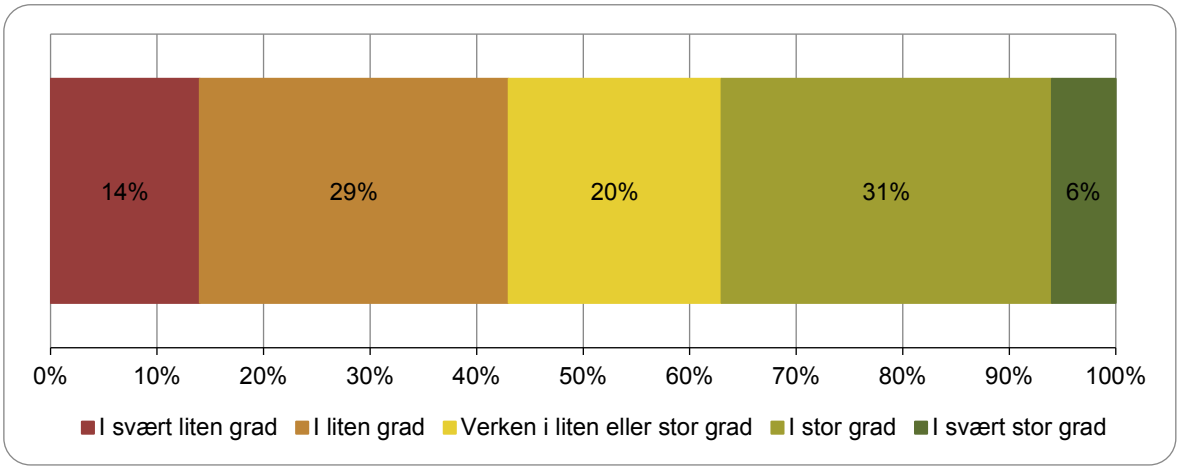
Vi spurte respondentene i spørreundersøkelsen i hvilken grad de opplevde at fellesnemnden hadde et tydelig mandat. Svarene fremkommer av figuren på neste side:



Figur 5.6 I hvilken grad opplevde du at fellesnemnden hadde et tydelig mandat? (N = 36)

Vi ser at 84 prosent mener at fellesnemnden i stor eller svært stor grad hadde et tydelig mandat. I intervjuene problematiseres fellesnemndens mandat i liten grad.

Neste forhold som ble undersøkt i spørreundersøkelsen, var i hvilken grad rollefordelingen mellom fellesnemnden og de eksisterende kommunestyrene/fylkestingene i de deltagende kommunene/-fylkeskommunene var tydelig.



Figur 5.7 I hvilken grad opplever du at rollefordelingen mellom fellesnemnden og de eksisterende kommunestyrene/fylkestingene i de deltagende kommunene/fylkeskommunene var tydelig? (N = 36)

Vi ser av figuren over at flere mener rollefordelingen mellom fellesnemnden og de eksisterende kommunestyrene/fylkestingene i liten eller svært liten grad var tydelig (43 prosent), enn de som mener at dette i stor eller svært stor grad var tydelig (37 prosent). Når 20 prosent svarer verken eller, indikerer dette at rollefordelingen mellom fellesnemnden og de eksisterende kommune-styrene/fylkestingene med fordel kunne vært tydeligere.

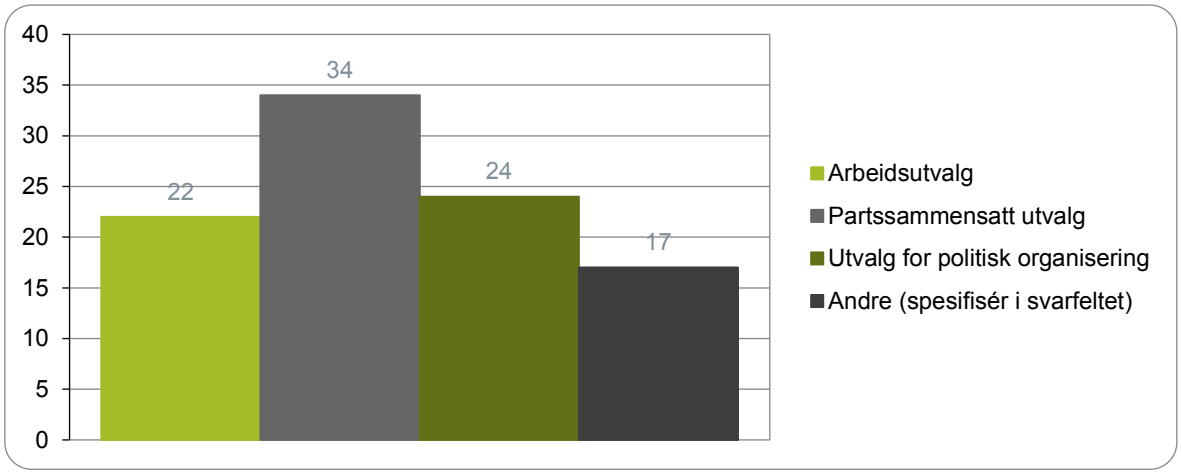
I kapittel 7 fremkommer innspill til hva som kunne vært tydeliggjort i inndelingsloven. Disse innspillene kan bidra til å kaste lys over hvilke områder i rollefordelingen mellom fellesnemnden og kommunestyrene/fylkestingene som oppleves å være mest uklare. I denne sammenhengen er det viktig å påpeke at de uklarhetene svarene i spørreundersøkelsen gir uttrykk for, synes å ha ført til en del frustrasjon hos partene i sammenslåingen. Enkelte oppgir at det var krevende å avklare hva som skulle behandles hvor, hvordan saksgangen skulle være, og hvilket fundamant fullmaktene til fellesnemnden egentlig hviler på; om det er nemnden i seg selv, eller om det er medlemmene i kraft av sin posisjon i de eksisterende kommunene som innehar fullmakter.

5.1.3 Øvrige politiske utvalg

Med hensyn til videre politisk organisering sier inndelingsloven at fellesnemnden kan gi et arbeidsutvalg myndighet til å gjøre vedtak i enkeltsaker eller i saker som ikke er av prinsipiell art. Videre kan kommunene eller fylkeskommunene opprette et felles partssammensatt utvalg etter kommuneloven § 5-11 for behandling av saker som gjelder forholdet mellom den nye kommunen/-fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte.

Arbeidsutvalg, partssammensatt utvalg og utvalg for politisk organisering

Som det fremkommer av figuren under, er det slik at av de 36 kommunene/fylkeskommunene som svarte på spørreundersøkelsene, hadde 34 (94 prosent) partssammensatt utvalg, 22 (61 prosent) hadde opprettet et arbeidsutvalg, 24 (67 prosent) hadde etablerte utvalg for politiske organisering, mens 17 (47 prosent) hadde opprettet andre utvalg i tillegg.



Figur 5.8 Antall arbeidsutvalg, partssammensatt utvalg, utvalg for politisk organisering (N = 36)

Neste tabell viser hvilke komiteer og utvalg som er representert i kategorien «andre» i figuren over.

Tabell 5.3 Oversikt over andre komiteer og utvalg

Komiteer og utvalg (N = 17)	Andel
symboler og identitet	41 %
kultur	22 %
selskapsstrategi, eierskap og interkommunalt samarbeid	19 %
nærdemokrati	15 %
navn	11 %
politisk styring	11 %
innbyggermedvirkning	11 %
undervisning/utdanning	11 %
informasjon	7 %
samfunnsutviklerrollen	7 %
valg	7 %
annet (målform, folkevalgtgodtgjøring, delegering, næringsutvikling, eiendomsskatt og grønn strategi)	22 %

Partssammensatt utvalg

I intervjuene ble det lagt hovedvekt på å kartlegge erfaringer med partssammensatt utvalg (PSU), der vi har samlet erfaringer fra både fra arbeidsgiversiden (politisk og administrativt) og fra tillitsvalgte. I de kommunene og fylkeskommunene som etablerte et arbeidsutvalg, synes den typiske sammensetningen av PSU å være arbeidsutvalget pluss tillitsvalgte (og i noen grad hovedverneombud).

Partssammensatt utvalg har vært involvert i både den politiske og den administrative delen av sammenslåingsprosessen. Fra arbeidsgiversiden uttrykkes det gjennomgående tilfredshet med hvordan PSU fungerte. Viktigheten av å bruke PSU aktivt som en arena for medvirkning og dialog understrekes av mange. Fra politisk side trekkes det frem at ble opplevd som viktig å ha med de tillitsvalgte allerede fra begynnelsen. I flere kommuner/fylkeskommuner startet dette allerede da de innledende forhandlingene ble gjennomført. I andre kommuner/fylkeskommuner har alle møter i fellesnemnden startet med møte i PSU.

De tillitsvalgte vi har intervjuet, fremstår i hovedsak som fornøyd med måten partssammensatt utvalg har fungert på, men informantene løfter frem flere utfordringer.

Mange er opptatt av sammensetningen av PSU. De fleste har ved sammensettingen tatt utgangspunkt i hovedavtalens bestemmelser, men praksisen med hensyn til hvor bred representasjon man la seg på, altså hvilke sammenslutninger som ble representert i PSU, har variert. Det samme gjelder i hvilken grad hovedverneombudene har vært representert i utvalget. Noen steder har de vært fullverdige medlemmer med møte-, tale- og stemmerett, mens andre steder har de bare hatt møte- og talerett. Det nevnes også eksempler på at hovedverneombudene kun har hatt møterett.

Det fremkommer også variasjoner i hvor aktive de partssammensatte utvalgene har vært. Noen steder har de behandlet få saker, og det har vært lenge mellom møtene. Andre steder har det vært gjennomført fem eller seks møter per år, og det har vært behandlet hundrevis av saker.

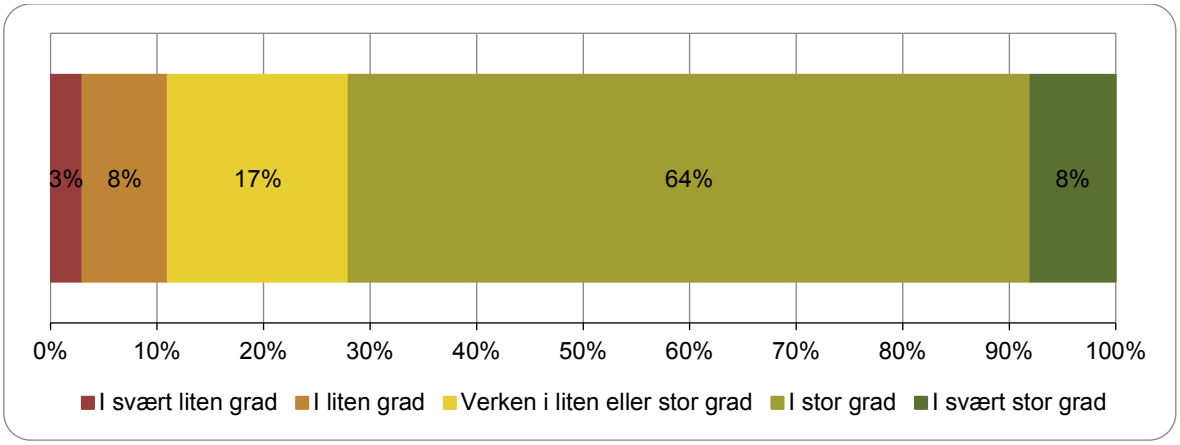
I hvilken grad de tillitsvalgte faktisk har kunnet påvirke sakene som ble behandlet, synes også å variere. Noen forteller om reell saksbehandling og votering i PSU, andre beskriver PSU som et sandpåstrøingsorgan.

Flere blant de tillitsvalgte hevder i intervjuene at deres mulighet til å kunne påvirke prosessene, å sette seg tilstrekkelig inn i sakene og å ha god dialog med sine medlemmer er avhengig av grad av frikjøp. Også grad av frikjøp synes å variere mellom de ulike organisasjonene/sammenslutningene.

I hvilken grad de tillitsvalgte har vært representert i andre politiske utvalg, varierer. I de fleste casekommuner/-fylkeskommuner var de tillitsvalgte kun med i administrative og politisk/-administrative utvalg, men det finnes eksempler på at de tillitsvalgte også deltok i politiske utvalg, eksempelvis politisk organisering.

Rollefordeling mellom fellesnemnden og øvrige utvalg

De aller fleste informantene i intervjuene ga uttrykk for at rollefordelingen mellom fellesnemnden og de underliggende utvalgene var tydelig, og det rapporteres om få utfordringer knyttet til dette. Det samme fremkommer av spørreundersøkelsen. Som vi ser av figuren under, svarer 72 prosent av respondentene at arbeids- og rollefordelingen i stor eller svært stor grad var tydelig, mens kun 11 prosent svarer i svært liten eller liten grad.



Figur 5.9 I hvilken grad opplevde du arbeids- og rollefordelingen mellom fellesnemnden og de øvrige utvalgene som tydelig? (N = 36)

5.2 Gjennomføringsfasen

§ 26 i inndelingsloven omtaler, som vi allerede har nevnt, fellesnemnden, mens § 27 regulerer konstituering av nytt kommunestyre/fylkesting. Den lengste, og det som fremstår som den mest arbeidsintensive perioden i sammenslåingsprosessen, befinner seg mellom disse punktene og er ikke spesifikt regulert i loven. Dette er imidlertid en periode hvor kommunene og fylkene virkelig har gjort seg erfaringer og det har foregått læring.

5.2.1 Administrativ prosjektorganisering

Den administrative organiseringen av sammenslåingsprosessen, er i mindre grad regulert i inndelingsloven. Det er likevel naturlig å legge til grunn at kommunelovens bestemmelser gjelder, og at administrasjonen har ansvar for å saksbehandle saker til fellesnemnden, på samme måte som man skal til eksisterende kommunestyrer og fylkesting. Fellesnemnden skal forberede arbeidet med økonomiplan og budsjettet for det første driftsåret for den nye kommunen. Fellesnemnden kan få fullmakt til å ansette personale i den nye enheten. Videre sier inndelingsloven at reglene i kommuneloven om møte- og talerett for ordfører, leder av kommuneråd eller fylkesråd, kommunedirektør og ansatte gjelder tilsvarende for fellesnemnden.

Den administrative delen av sammenslåingsprosessen fremstår som svært omfattende, og det har de fleste steder vært rigget til dels svært store prosjektorganisasjoner med en rekke arbeidsgrupper.

Vår gjennomgang viser at i sammenslåingsprosesser i mindre kommuner er det i stor grad prosjektrådmann som har vært prosjektleder, mens det i de større kommunene og fylkeskommunene har vært etablert egne prosjektorganisasjoner med dedikerte medarbeidere og prosjektledere i tillegg til prosjektrådmannen. Det rapporteres om prosjektorganisasjoner med opptil 20 årsverk på det meste.

Arbeidet med de administrative sammenslåingsprosessene har i hovedsak vært gjennomført av arbeidsgrupper bestående av ledere, nøkkelmedarbeidere og tillitsvalgte. I mindre kommuner har det typisk vært en arbeidsgruppe per tjeneste/innsatsområde, mens det i store kommuner/fylker har vært etablert inntil 60–70 arbeidsgrupper.

Ambisjonsnivået for hva som skulle være etablert og i drift i de nye kommunene/fylkeskommunene innen 1.1.2020, har variert. Noen steder har man hatt mål om «nøkkelferdig» kommune/-fylkeskommune hvor alt er på plass, mens andre har prioritert å få det viktigste på plass per 1.1.2020 og har planlagt for å bruke inntil to år på å lande alle detaljer. Fremdriften i implementeringen synes i stor grad å ha blitt påvirket av koronasituasjonen som inntraff i februar/mars.

5.2.2 Ledelse og styring

I intervjuene og på erfaringskonferansene ble forhold knyttet til rådmenn og prosjektrådmann tematisert. Spesielt ble det tatt opp hvorvidt det er hensiktsmessig å ansette en ny prosjekt-rådmann som ikke var rådmann i en av de tidligere kommunene, og hvordan samarbeidet mellom prosjektrådmann og øvrige rådmenn har vært. Med hensyn til det å ansette en prosjektrådmann som ikke kom fra en av de sammenslåtte kommunene, pekes det på at de fremste styrkene ved et slikt grep er å

- bidra til likeverdighet mellom de ulike partene
- manifestere og identifisere den nye kommunen allerede tidlig i prosessen
- legge til rette for felles kulturbygging

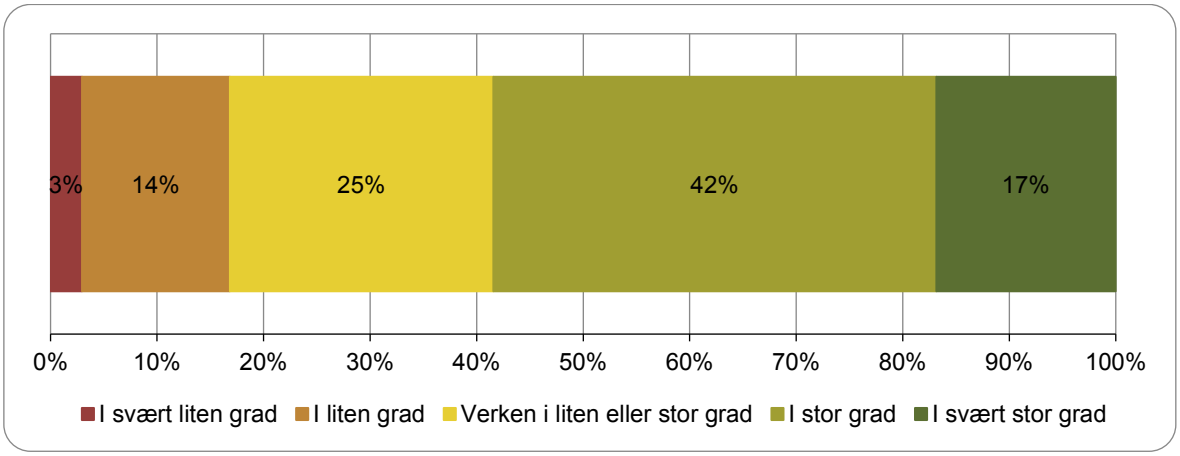
Mange informanter var opptatt av at uavhengig av om prosjektrådmannen kom fra en av de tidligere kommunene/fylkeskommunene eller ikke, er det viktig at prosjektrådmannen ikke samtidig er rådmann i en av kommunene. Begrunnelsen for dette er

- at prosjektrådmannen skal kunne gi like mye oppmerksomhet til alle parter
- at prosjektrådmannen skal kunne være tilgjengelig både for politikere og ansatte i prosessen
- at prosjektrådmannen skal kunne dedikere sin tid og oppmerksomhet på å bygge den nye kommunen/fylkeskommunen

Informantene er imidlertid ikke samstemte på disse spørsmålene. Det finnes prinsipielle innvendinger mot prosjektrådmann som ikke er rådmann i en de tidligere kommunene/-fylkeskommunene. Dette handler blant annet om mulighetene til å styre de gamle kommunene (spesielt med hensyn til økonomi). En prosjektrådmann uten portefølje er avhengig av å etablere god kjemi med øvrige rådmenn, og det pekes på at det ikke alltid er enkelt å få til.

Det finnes også informanter som peker på at det ideelle ville ha vært å ansette en ekstern prosjektrådmann, men at det kan være problematisk å ansette en rådmann i kommuner som, på grunn av sammenslåingen, allerede har mange rådmenn i organisasjonen.

I spørreundersøkelsen kartla vi respondentenes vurdering av samarbeidet i sammenslåings-prosessen mellom involverte kommuner og fylkeskommuner på administrativt nivå.



Figur 5.10 I hvilken grad opplevde du at de tidligere kommunene samarbeidet godt på administrativt nivå gjennom sammenslåingsprosessen? (N = 36)

Vi ser av figuren at 59 prosent av respondentene vurderer samarbeidet til i stor eller svært stor grad å være godt, mens 17 prosent oppfatter at samarbeidet i liten eller svært liten grad kan karakteriseres som bra. 25 prosent svarer verken eller.

Dette rimer med inntrykkene fra intervjuene og tilbakemeldingene på erfaringskonferansene. De fleste prosessene synes å ha vært preget av et godt samarbeid, og administrasjonene i de tidligere kommunene/fylkeskommunene beskriver at de har jobbet konstruktivt sammen og gjennomført oppgavene på en effektiv og hensiktsmessig måte. Effekten av det gode samarbeidet synes å ikke bare være at selve sammenslåingsprosessen har gått bra, men erfaringene fra samarbeidet i sammenslåingsprosessen har gitt positive bidrag med hensyn til det å skape felles kultur og identitet i den nye kommunen/fylkeskommunen.

Basert på intervjuene og erfaringskonferansene er det to forhold som synes å kjennetegne noen av de prosessene som har vært utfordrende. Det ene er tvangsvedtak; kommuner og fylkeskommuner med tvangsvedtak har opplevd flere samarbeidsutfordringer.

Det andre forholdet er knyttet til prosesser hvor det var vesentlig forskjell i størrelse mellom de kommunene eller fylkene som inngikk i sammenslåingen; den minste parten synes i noen grad å føle seg overkjørt i prosessene.

Når vi i spørreundersøkelsen filtrerer for disse forholdene, bekreftes inntrykket med hensyn til de tvangssammenslåtte kommunene hvor 29 prosent av disse svarer at samarbeidet i stor grad har fungert, 57 prosent svarer verken eller, og 14 prosent svarer at det i liten grad har fungert.

Vi finner ikke tilsvarende avvik med hensyn til de sammenslåtte kommunene og fylkene som hadde vesentlig forskjell i størrelse mellom de partene som inngikk i sammenslåingen.

5.2.3 Medvirkning og kommunikasjon

Informanter fra politisk og administrativ ledelse understreker gjennomgående viktigheten av å informere og ha dialog med de ansatte og det å involvere tillitsvalgte og verneombud i prosessene.

De tillitsvalgte synes i stor grad å ha vært aktive deltagere i prosessene, ikke bare i PSU som vi har omtalt tidligere, men også i alle, eller de fleste av, de administrative arbeidsgruppene. Enkelte steder rapporteres det om opptil 60 arbeidsgrupper/delprosjekter der de tillitsvalgte har deltatt.

I intervjuene understreker representanter fra de tillitsvalgte at verdien av et godt samarbeid kommer til uttrykk gjennom raushet, delt kunnskap og god innsikt, noe som fører til smidighet i implementeringen.

For å muliggjøre bredest mulig deltagelse har noen kommuner og fylkeskommuner lagt inn ekstra midler til frikjøp av tillitsvalgte. Der hvor dette ikke ble gjort, fremkommer det i noen grad frustrasjoner blant de tillitsvalgte.

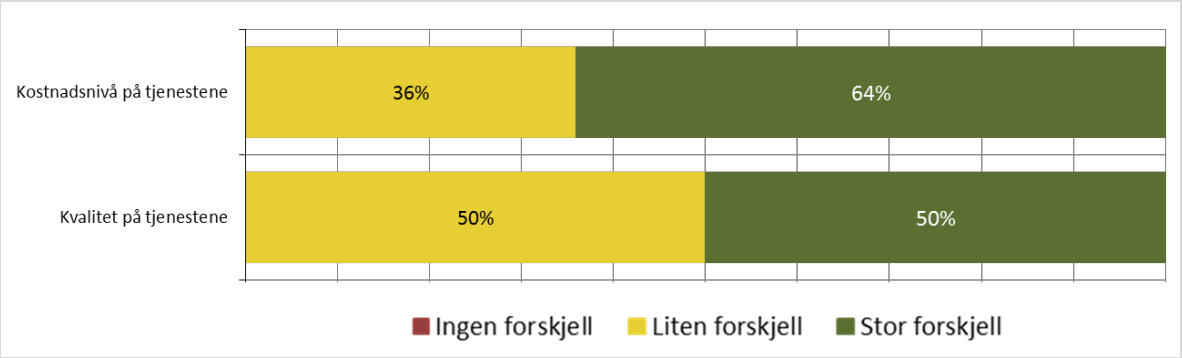
I tillegg til partssamarbeidet har de fleste av casekommunene/-fylkeskommunene hatt omfattende dialog og informasjonsaktivitet rettet mot ansatte, innbyggere og næringsliv.

5.2.4 Harmonisering

I en ny kommune / nytt fylke skal alle innbyggere ha likeverdige tjenester. Dette innebærer at sammenslåtte kommuner som har ulike prioriteringer og ulikt ressursgrunnlag innen tjeneste-produksjonen og forskjeller knyttet til ulike reglement, rutiner og retningslinjer og gebyrer, må foreta en samordning eller harmonisering slik at tjenestetilbudet blir likt for alle brukere. En annen harmoniseringsutfordring de nye kommunene/fylkeskommunene har stått overfor, handler om lønnsnivå og lønnsforskjeller.

Harmonisering av tjenester

I vår undersøkelse fremkommer det til dels store forskjeller i tjenesteproduksjonen med hensyn til kostnadsnivå (prioritering) og kvalitet.



Figur 5.11 I hvilken grad var det vesentlige forskjeller i de tidligere kommunene/fylkeskommunene når det gjaldt kostnadsnivå og kvalitet på tjenestene? (N = 36)

64 prosent av respondentene rapporterer at det var store forskjeller i kostnadsnivået, og halvparten rapporterer om store forskjeller knyttet til kvalitet mellom partene som inngår i sammenslåingen. For de fleste kommuner og fylkeskommuner var dette, de store forskjellene og oppgaven med å harmonisere tjenestetilbud og gebyrer samt å samkjøre eksisterende og utvikling av nye reglement, rutiner og retningslinjer en av de største oppgavene de sammenslåtte kommunene og fylkes-kommunene stod overfor i sammenslåingsprosessen.

I spørreundersøkelsen kartla vi også respondentenes opplevelse av hva som var de største utfordringene knyttet til harmonisering. Svarene er kategorisert i neste tabell.

Tabell 5.4 Største utfordring knyttet til harmonisering av tjenester

Største utfordring knyttet til harmonisering av tjenester (N = 36)	Andel
for kort tid	31 %
manglende kapasitet	25 %
store kulturforskjeller mellom partene	14 %
politiske uklarheter og omkamper	14 %
annet	17 %

Da vi i intervjuene spurte informantene om hva som gjorde at de opplevde å ha for kort tid til å ferdigstille harmoniseringen, handler svarene vi fikk i stor grad om at arbeidet ble mer omfattende enn man hadde trodd i utgangspunktet, at man kom for sent i gang, og at daglige driftsoppgaver trumfer utviklingsoppgaver.

Manglende kapasitet handler om å mobilisere tilstrekkelig med ressurser til å utføre et omfattende arbeid, og det handler i likhet med punktet over også om prioriteringsutfordringer knyttet til utvikling versus daglig drift.

Store kulturforskjeller handler om ulikhet i tradisjoner, tankemåter og prioriteringer partene imellom, og det handler om vilje til å bli med på endring. Alt dette er forhold som kan trenere prosessen, og gjør kommunikasjonen mellom partene vanskeligere.

Politiske uklarheter og omkamper handler om mål og avklaringer i intensjonsavtalene som det viste seg vanskelig å oppfylle, om utfordringer knyttet til fellesnemndens mulighet til «å binde opp» kommunestyrene/fylkestingene og om nye politiske konstellasjoner etter valget høsten 2019 som hadde andre oppfatninger enn fellesnemnden.

I kategorien «annet» inngår forhold som ulikhet i tjenesteprofil og prioritering, diskontinuitet i ledelsesfunksjoner og lignende.

Tabellen over gir et innblikk i hva utfordringene synes å ha sitt utspring i. I intervjuene har vi i tillegg søkt å kartlegge hva utfordringene først og fremst bestod i. Et utgangspunkt er at som vi skrev i kapittel 5.1.1 om intensjonsavtaler, var avklaringer knyttet til tjenestetilbudet omtalt i cirka halvparten av avtalene. Disse avklaringene handlet i stor grad om ambisjoner om å opprettholde dagens struktur og nivå på tjenestene, slik at ikke innbyggerne skulle få et kvalitativt sett dårligere eller et redusert tjenestetilbud i den nye kommunen enn det de hadde i den opprinnelige kommunen.

Slike intensjoner har ifølge flere informanter i noen tilfeller og i noen grad, gjort harmoniseringsutfordringene større ved at det har vært et politisk press mot å legge seg på nivået til den kommunen/fylkeskommunen som i sammenslåingen har hatt de høyeste kostnadene. Dette har gitt store, eller nesten umulige, salderingsutfordringer ved budsjettbehandlingen. Intensjoner om å opprettholde eksisterende struktur med hensyn til skoler, barnehager og sykehjem har heller ikke gjort salderingen lettere.

Når det gjelder andre forhold av økonomisk art, som eiendomsskatt og gebyrer, er dette noe som også i stor grad er omtalt i intensjonsavtalene. I noen tilfeller gir intensjonsavtalene klare føringer for hvordan harmoniseringen av dette skal gjøres, i andre tilfeller ikke.

Flere kommuner og fylkeskommuner gir tilbakemelding om at arbeidet med harmonisering av tjenester har gått bra. Det har vært et omfattende arbeid med mange arbeidsgrupper innen de ulike tjenesteområdene, men de har ikke opplevd vesentlige utfordringer knyttet til å harmonisere verken tjenesteproduksjonen eller retningslinjer/reglement. Noen var tidlig ute med å kartlegge forskjellene de ulike partene imellom og startet arbeidet med harmonisering kort tid etter vedtak.

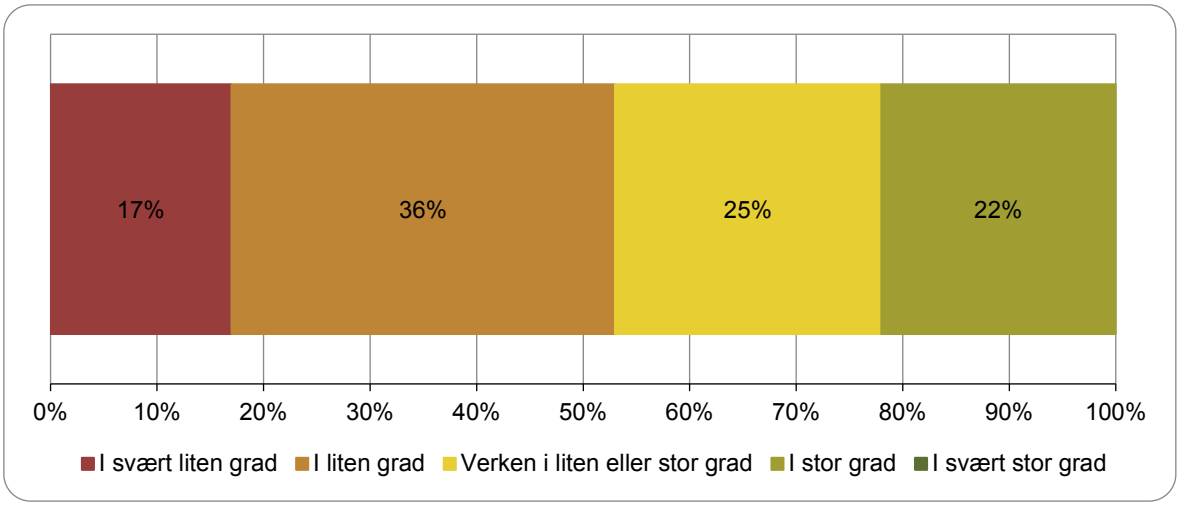
De fleste informantene i intervjuene rapporterer imidlertid om flere utfordringer enn kun de finansielle knyttet til arbeidet med harmonisering. De følgende er forhold som går igjen:

- **Ambisjonsnivå**
  Flere informanter trekker frem at de hadde store ambisjoner knyttet til harmoniseringen, både med hensyn til at jobben skulle være ferdig før 1.1.2020, og at de fremtidige tjenestene skulle bygges opp med utgangspunkt i beste praksis fra de «gamle» kommunene/fylkeskommunene innen de ulike tjenesteområdene.

  Mange av disse opplevde i prosessen at ambisjonene måtte justeres ned, og at man i praksis endte opp med å ta det viktigste først. Fremdriftsplaner ble revidert, og rekkefølgen på tiltakene ble omprioritert slik at de mest kritiske funksjonene var på plass innen 1.1.2020.
- **Vesentlige forskjeller i tjenestetilbudet**
  Mange opplevde at det var krevende å få oversikt over, og innsikt i, alle deler av tjenesteproduksjonen i de ulike kommunene. Forskjellene i kvalitet og kostnader har som vi har sett, til dels vært store. På kommunenivå kunne dette handle om eksempelvis svært ulik innretning på tjenestetrappen innen pleie og omsorg. Én kommune kunne ha dekningsgrad på institusjonsplasser, mens andre kommuner i sammenslåingen kunne ha en innretning som innebar stor vektlegging av tiltak i hjemmet og hverdagsrehabilitering. Det er ikke nødvendigvis enkelt å forene disse profilene.
- **Størrelse**
  I flere sammenslåinger hvor én av partene har vært vesentlig større enn den/de andre, rapporterer informantene at intensjonen ikke bare var å finne beste praksis blant kommunene/-fylkeskommunene, men også neste praksis. Etter hvert som prosessen gikk fremover, endret målsettingene seg gradvis, og det endte med at praksisen i den største kommunen/-fylkeskommunen ble lagt til for de nye tjenestene. Dette opplevde flere informanter som uheldig og som et brudd på intensjonene.

- **Tvang**
  Blant de «tvangssammenslåtte» kommunene fremkommer utfordringer knyttet til å få alle parter til å delta konstruktivt i harmoniseringsprosessen. Noen kommuner som i utgangspunktet var mot sammenslåingen, kunne «by på motstand» i form av trenering eller uvilje mot å tenke nytt/annerledes.

I hvilken grad kommunene kom i mål med harmoniseringen før 1.1.2020, ble også kartlagt. Svarene fremkommer av figuren under.

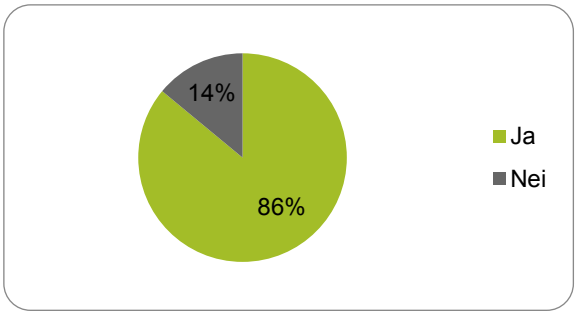


Figur 5.12 I hvilken grad opplever du at arbeidet med å harmonisere tjenesteproduksjonen i den nye kommunen var ferdig før 1.1.2020? (N = 36)

53 prosent av kommunene/fylkeskommunene sier de i liten eller svært liten grad kom i mål med harmonisering av tjenestene før den nye kommunen/det nye fylkeskommunen var etablert. 25 prosent svarer verken eller, mens 22 prosent melder at de i stor grad har gjennomført harmonisering av tjenester.

Sammenslåing av tjenester før 1.1.2020

Selv om mange kommuner/fylkeskommuner ikke ble ferdig med å harmonisere tjenestene innen 1.1.2020 og en tredjedel av informantene oppgir for kort tid som en viktig årsak til at de ikke kom i mål, fremkommer det av spørreundersøkelsen at hele 86 prosent av respondentene opplyser at enkelte tjenester fra de tidligere kommunene/fylkeskommunene ble samordnet/integrert før 1.1.2020.



Figur 5.13 Ble tjenester fra de tidligere kommunene samordnet/integrert før 1.1.2020? (N = 36)

Mange av de 30 kommunene som har gjennomført helt eller delvis sammenslåinger av funksjoner og tjenester, har samordnet seg innen flere områder. Tabellen under avdekker et relativt stort omfang.

Tabell 5.5 Oversikt over funksjoner og tjenester som var samordnet/integrert før 1.1.2020

Sammenslåtte funksjoner og tjenester (N=30)	Andel
opplæring/oppvekst/skole/barnehage	50 %
økonomi, budsjett, regnskap og lønn	47 %
helse og omsorgstjenester	43 %
stabsfunksjoner, HR, IKT og digitalisering	40 %
administrative støttefunksjoner (arkiv, info, innkjøp og politisk sekretariat)	40 %
samferdsel og tekniske tjenester	33 %
plan og byggesak	27 %
kultur	23 %
barnevern	23 %
felles ledelse (Rådmenn, kommunalsjefer)	20 %
legetjenester	10 %
NAV	10 %
samtlige tjenesteområder	7 %

Det fremkommer at halvparten av kommunene/fylkeskommunene har gjennomført sammenslåinger på opplæring/oppvekstområdet og nesten halvparten innen økonomi, budsjett, regnskap og lønn. Det er også mange som har samordnet seg innen stab- og støttefunksjoner og innen helse og omsorg.

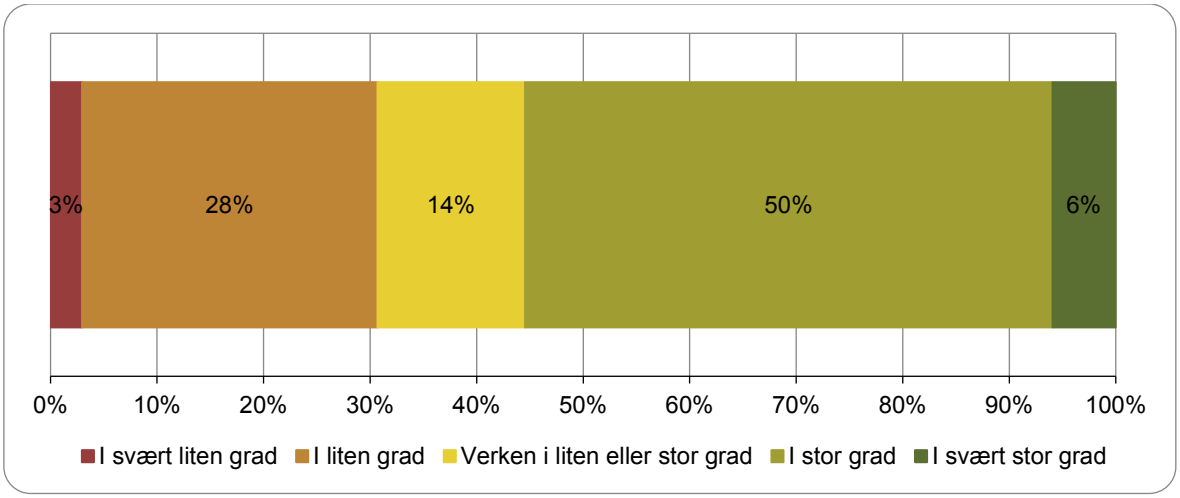
Vi presiserer at det å samordne/integrere tjenestene ikke er det samme som å harmonisere i betydningen å avstemme omfang, kvalitet og prioriteringer innen de ulike tjenesteområdene kommunene/fylkeskommunene imellom.

Harmonisering av gebyrer

Selv om gebyrer, betalingssatser og eiendomsskatt i stor grad har variert mellom de sammenslåtte kommunene, synes ikke harmonisering på dette området å være like utfordrende som med hensyn til tjenestene. Delvis synes dette å ha blitt regulert i intensjonsavtalene, delvis ble dette avklart i god tid før sammenslåingen. Noen kommuner rapporterer imidlertid om uro og motstand knyttet til harmonisering av eiendomsskatten. På dette området har kommunene noe tid på å seg til å gjennomføre utjevningen.

Harmonisering av reglement, rutiner og retningslinjer

Heller ikke på dette området rapporteres det om de største utfordringene, og de fleste kommunene/fylkeskommunene synes å ha kommet i mål med dette arbeidet innen 1.1.2020.



Figur 5.14 I hvilken grad opplever du at arbeidet med å harmonisere reglement, rutiner og retningslinjer i den nye kommunen var ferdig før 1.1.2020? (N = 36)

Vi ser av figuren over at 56 prosent svarer at de i stor eller svært stor grad har kommet i mål, mens 31 prosent svarer at de i liten grad er i mål.

Informantene blant tillitsvalgte i caseintervjuene peker på at det gjenstår en god del å gjøre på dette området, særlig med hensyn til felles lønnspolitikk, men også arbeidsgiverstrategi og felles personalreglement.

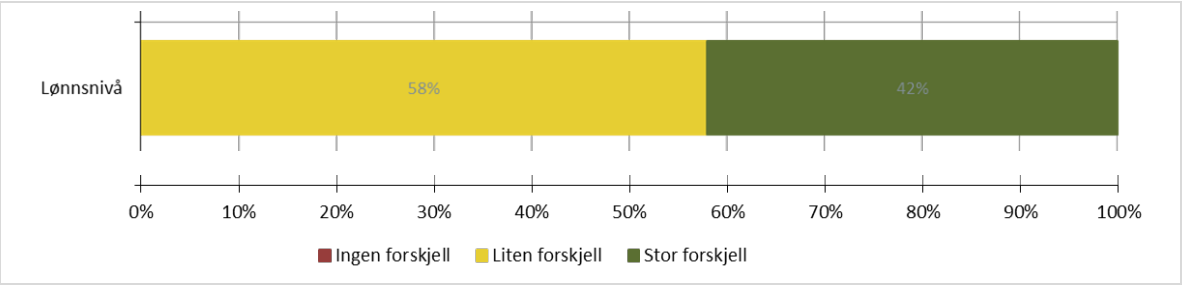
Flere respondenter uttrykker at det har vært en omfattende, men kurant jobb. Andre peker på at det har vært relativt store forskjeller mellom de sammenslåtte kommunene/fylkeskommunene på mange områder, og at man i prosessen opplevde stor grad av eierskap til egne reglement fra administrasjon og politikere. Noen var sågar villige til å kjempe for reglementene sine. Dette synes å være en av årsakene til at det for noen kommuner tok lang tid å få denne delen av harmoniseringsprosessen i mål.

Vi nevnte i avsnittet om harmonisering av tjenester at flere opplevde at etter hvert som prosessen skred frem, endret målsettingene seg gradvis fra å utvikle noe nytt til å legge den største kommunens/fylkeskommunens praksis til grunn. Dette synes ikke bare å gjelde tjenester, men også reglement, rutiner og retningslinjer.

Flere av de kommunene som ikke har kommet i mål på dette området, presiserer at inndelingsloven sier at i inntil ett kalenderår inn i den nye kommunen kan man ha gamle forskrifter.

Harmonisering av lønn

I spørreundersøkelsen fremkommer det at 58 prosent av informantene mener at lønnsforskjellene mellom kommunene var relativt små, mens 42 prosent oppfatter at de var relativt store.



Figur 5.15 I hvilken grad var det vesentlige forskjeller i de tidligere kommunene/fylkeskommunene når det gjaldt lønnsnivå? (N = 36)

Det er langt fra alle kommunene/fylkeskommunene som har kommet i mål med dette harmoniseringsarbeidet. Det skyldes ikke bare vesentlige forskjeller i lønn, det skyldes også at tilsvarende stillinger i de sammenslåtte kommunene/fylkeskommunene er plassert ulikt med hensyn til hovedtariffavtalens kapittel 3.4, 4 og 5[3], og det skyldes økonomiske forhold.

Noen av de kommunene/fylkeskommunene som har gjennomført lønnsharmonisering, melder at dette har hatt til dels store økonomiske utfordringer. Spesielt er dette knyttet til lønn for mellomledere, da de har valgt å legge seg på nivået til den kommunen/fylkeskommunen som i sammenslåingen hadde det høyeste lønnsnivået, og de rapporterer at lønnsharmoniseringene totalt sett har blitt svært kostbar. Det fremkommer eksempler på merkostnader i størrelsesorden 13–15 millioner kroner.

Flere kommuner/fylkeskommuner synes å ha lagt seg på en løsning hvor lønnsforskjellene skal utjevnes over tid, og at arbeidet med utjevningen starter nå i 2020.

5.2.5 Digitalisering

Både kommuner og fylkeskommuner har ifølge informantene i intervjuene og deltagerne på erfaringskonferansene, brukt mye tid og ressurser på samkjøring av IKT-løsninger og utvikling av digitale løsninger i den nye kommunen. I erfaringsoppsummeringen fra kommunesammenslåingen i Sandefjord og fylkessammenslåingen i Trøndelag var digitalisering og IKT fremhevet som kritiske områder.

Vår gjennomgang viser at mange kommuner/fylkeskommuner prioriterte digitaliseringsprosessene høyt og startet jobben tidlig.

Noen hadde høye ambisjoner for hva som skulle komme på plass i sammenslåingsprosessen, og andre så dette som en anledning til å ta et stort skritt fremover ved at man utjevnet et større investeringsetterslep. Enkelte kommuner har investert mellom 100 og 160 millioner kroner i IKT og digitalisering i sammenslåingsprosessen. Det rapporteres fra enkelte at opptil 400 systemer skulle samkjøres.

For å være sikker på at alt skulle være plass innen 1.1.2020, valgte enkelte å bygge nye plattformer ved siden av de gamle, og de valgte å investere i helt nye løsninger fremfor å bygge videre på de gamle. Det høye ambisjonsnivået og den sterke satsingen på digitalisering har ifølge informantene ført til at mange kommuner og fylkeskommuner etterspurte de samme tjenestene samtidig fra de samme leverandørene, noe som skal ha ført til at prisene økte i vesentlig grad.

Flere informanter peker på at fordi så mange etterspør det samme, bør løsninger for kommuner og fylkeskommuner standardiseres og anskaffelser samkjøres.

De fleste synes å ha kommet i mål med nye løsninger, men noen har valgt å vente med å implementere nye systemer til etter 1.1.2020.

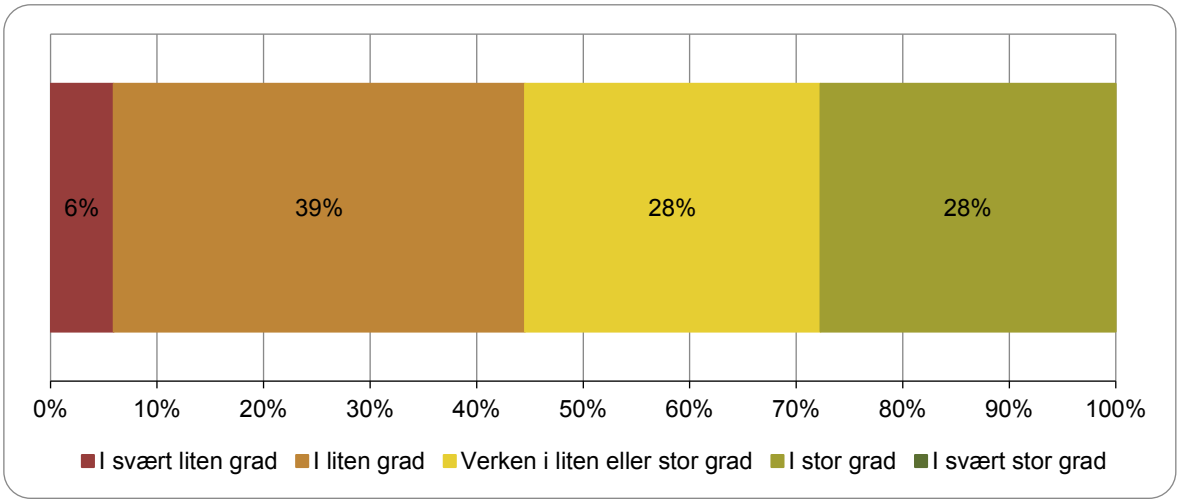
5.2.6 Innplassering av ledere og medarbeidere

Mange informanter i intervjuene påpeker at innplassering av ledere og medarbeidere var en stor og omfattende oppgave som både tok lang tid og var krevende. Dette er et område som kommunene og fylkene måtte ha på plass før 1.1.2020.

Flere av de sammenslåtte kommunene synes så ha lykkes godt med gjennomføringen av innplasseringsprosessene. De rapporterer om at lite støy, gode relasjoner mellom tillitsvalgte og administrasjon og åpne og transparente prosesser synes å ha vært viktige suksessfaktorer.

[3] *Disse kapitlene omtaler ulike stillingskategorier som har til dels ulike vilkår*

Som vi ser av figuren under, svarer 45 prosent av respondentene at de i svært liten eller liten grad opplevde utfordringer, mens 28 prosent oppgir at de opplevde det i stor grad. Det samme antall svarer verken eller.



Figur 5.16 I hvilken grad opplevde dere utfordringer knyttet til innplassering av ledere og medarbeidere i sammenslåingsprosessen? (N = 36)

De utfordringene kommunene og fylkene opplevde i forbindelse med innplassering, handler i stor grad om følgende:

Tid

Som sagt er innplassering, spesielt for store kommuner og fylkeskommuner, en omfattende jobb. For å komme i mål kreves det at man i prosjektet avsetter tilstrekkelig ressurser til å jobbe med dette. Flere kommuner sier at de startet våren 2018, men ikke hadde de siste lederne på plass før høsten 2019.

En annen faktor som påvirker tidsbruken og som en del informanter rapporter om, var uklarheter knyttet til politiske beslutninger både i intensjonsavtaler og vedtak underveis. Dette hadde betydning for innplasseringsvedtak, eksempelvis fordeling av lederstillinger mellom de tidligere kommunene/fylkeskommunene, eller geografisk lokalisering av ulike funksjoner, som medførte behov for administrative avklaringer og som forsinket prosessen.

Ulikheter mellom de sammenslåtte kommunene/fylkeskommunene

Vi så i forrige avsnitt at 58 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at det var store forskjeller i lønn mellom de sammenslåtte kommunene/fylkeskommunene. I intervjuundersøkelsen rapporteres det også om ulikhet knyttet til en rekke forhold som kan kaste lys over de utfordringene nesten en tredjedel av kommuner/fylkeskommuner stod overfor. Disse ulikhetene består av

- forskjeller knyttet til regler rundt enkeltpersoners rettigheter
- forståelse og vektlegging av forholdet mellom realkompetanse og formalkompetanse
- ulik forståelse og praktisering av regler knyttet til rettskrav og fortrinnsrett
- uenighet knyttet til definering av utvalgskretser (hvem som kan søke på hvilke stillinger)
- kulturforskjeller mellom de minste kommunene som er preget av generalister, og de større kommunene som er preget av spesialister
- forskjeller i lønns- og permisjonsreglement, praksis for etter- og videreutdanning og lignende

Overtallige ledere

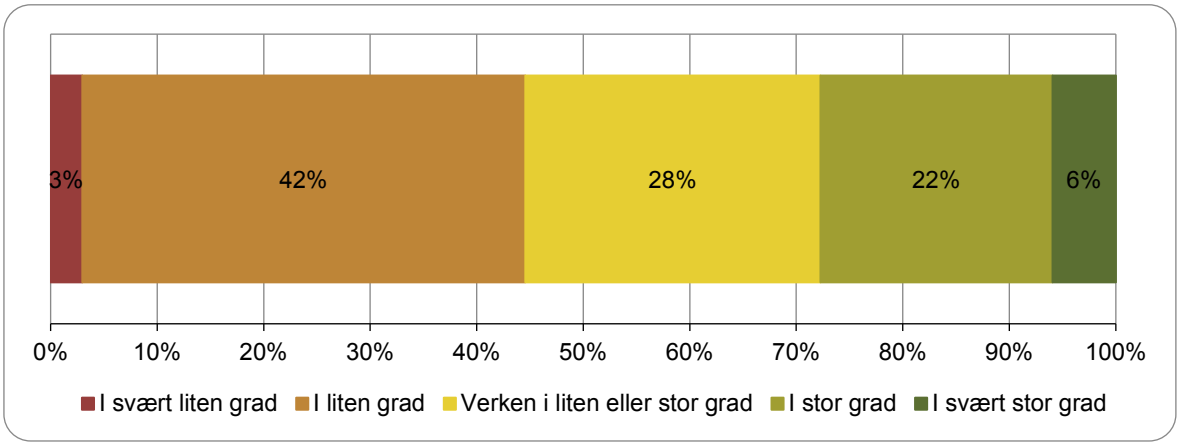
En naturlig konsekvens av at flere blir til én, er at det i den nye kommunen ikke er like mange lederstillinger som det er ledere i de tidligere kommunene. Det å håndtere denne prosessen har ifølge informantene ført til flere utfordringer.

I enkelte kommuner og fylkeskommuner har man vært enige om at ingen ledere skulle miste en lederposisjon, hvilket har ført til at man opprettet et ekstra ledernivå for å håndtere dette. Andre steder har man tatt kostnaden ved at alle beholder sin lederlønn frem til de slutter. Selve seleksjonsprosessen har også ført til mye uenighet noen steder, og har medført at tidligere rådmenn og kommunalsjefer har sluttet i «protest».

5.2.7 Interkommunalt samarbeid og interkommunale selskaper

Inndelingsloven sier at «*kommunar og fylkeskommunar som er med i interkommunalt samarbeid etter kommuneloven kapittel 18, 19, 20, § 31-2, IKS-loven eller kommunal særlovgiving, kan innan eitt år frå iverksetjing av ei grenseendring seie opp deltakarforholdet sitt med ein frist på seks månader. Innan den same fristen kan også kvar av partane krevje at vedtektene for samarbeidet eller selskapsavtalen blir vurderte på nytt. Reglane som kommunane er samde om i samarbeids-avtalen etter kommuneloven §§ 18-4, 19-4 og 20-4 eller reglane i kommuneloven § 31-2, og reglane i IKS-loven § 30 gjeld elles tilsvarande i slike tilfelle.*»

45 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen opplevde i liten eller svært liten grad utfordringer knyttet til interkommunalt samarbeid i sammenslåingsprosessen, mens 28 prosent gjorde det i stor eller svært stor grad.



Figur 5.17 I hvilken grad har dere opplevd utfordringer knyttet til endringer i interkommunale samarbeid i sammenslåingsprosessen? (N = 36)

En av grunnene til at flere kommuner ikke opplevde store utfordringer med de interkommunale selskapene, ser ut til å være at flere av de kommunene som deltok i sammenslåingen, allerede satt som parter sammen i interkommunale selskaper før sammenslåingen, og at prosessen med å videreføre eller avvikle ikke ble særlig komplisert.

Noen steder har enkelte kommuner på grunn av at de ikke var en del av den pågående sammen-slåingen, måttet tre ut av interkommunale selskaper. I noen tilfeller har dette hatt en økonomisk konsekvens ved at det blir færre å dele regningen på. I andre tilfeller har en part i sammen-slåingsprosessen fått gjennomslag for oppløsning av selskaper for i stedet å utføre oppgavene som regulær kommunal drift.

Flere fylkessammenslåinger og noen kommunesammenslåinger har påvirket regionstilknytning og tilhørighet til regionråd. Noen regionråd er som følge av sammenslåtte fylkeskommuner blitt avviklet, mens andre er av samme grunn etablert.

I tillegg til interkommunale selskaper fremkommer det utfordringer og ulik praksis med hensyn til eierskap i aksjeselskap og avhending av aksjeposter. Ved flere fylkessammenslåinger har «gamle fylkeskommuner» valgt å overføre aksjer i energiselskap til kommunene i det gamle fylkeskommunen i stedet for å ta aksjeporteføljen med inn i den nye fylkeskommunen.

Enkelte kommuner og fylkeskommuner har hatt utfordringer knyttet til selskapshåndtering, da regler knyttet til skatt, moms og dokumentavgift kan forhindre en fusjon.

Også ved oppløsning av aksjeselskap påløper det skatt og dokumentavgift, som i enkelte eksempler beløper seg til henholdsvis 100 og 50 millioner kroner.

5.2.8 Overordnede planer

Flere kommuner og fylkeskommuner valgte å starte med rullering av overordnede planverk, eksempelvis planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel, relativt tidlig i prosessen.

Det er informantenes oppfatning at effekten av å jobbe med planutvikling i gjennomføringsprosessen bidrar til å sikre operasjonalisering og realisering av mål og føringer fra intensjonsavtalen. Ikke minst bidrar det til å bygge en felles forståelse og et felles fremtidsbilde for den nye kommunen/fylkeskommunen, noe som også beskrives av enkelte som å forskuttere sammenslåingen. Det blir tydelig for alle hvordan fremtiden kan se ut.

Et annet forhold som trekkes frem av enkelte, og som også synes å ha hatt tilsvarende effekt, er å integrere arbeidet med FNs bærekraftsmål og operasjonaliseringen av disse i planutviklingsprosessene.

5.2.9 Anskaffelser

Anskaffelsesreglementet synes å ha medført utfordringer for de sammenslåtte kommunene og fylkene. Det er flere som mener at enkelte regler er uklare, eksempelvis det å utvide en eksisterende avtale, og at det har vært problematisk å forholde seg til dette i en sammenslåingssituasjon.

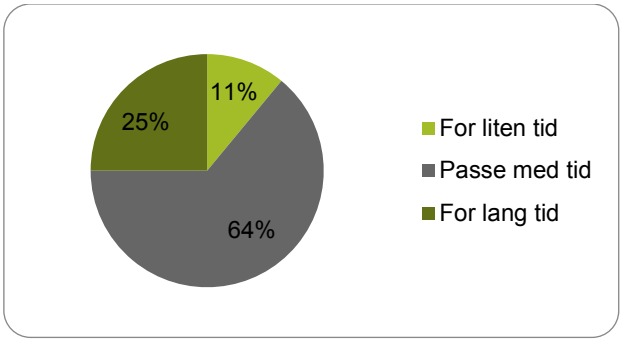
De aller fleste av de kommunene og fylkene som skulle slå seg sammen, hadde ulike avtaler innen de ulike områdene, og samordningen av dette var utfordrende. Et spørsmål som går igjen, er om man kan, dersom det er et visst volum, legge en av de eksisterende kommunenes/fylkenes avtaler til grunn for den nye kommunen/fylkeskommunen. Flere har tolket reglene dithen at dersom volumet i en av de eksisterende avtalene utgjorde 80 prosent av totalt estimert volum i en ny kommune/fylke, kunne man legge den gjeldende avtalen til grunn, altså håndtere det som en utvidelse av en av de eksisterende avtalene.

Arbeidet med gjennomgang av alle avtaler, fortolkning av regelverk utlysning og inngåelse av nye avtaler har vært både tid- og ressurskrevende, og informantene etterlyser klarere og enklere regler eller større handlingsrom innen det eksisterende regelverket med hensyn til anskaffelser i sammenslåingsprosesser.

5.2.10 Tid fra vedtak til sammenslåing

Både i spørre- og intervjuundersøkelsene ble de involvertes oppfatning om i hvilken grad det var avsatt tilstrekkelig tid til å gjennomføre sammenslåingsprosessen, undersøkt.

64 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen svarer at tiden fra vedtak til sammenslåing var passe, 25 prosent svarer at det var for lang tid, mens 11 prosent svarer at det var for liten tid.



Figur 5.18 I hvilken grad opplevde du at tiden fra vedtak til sammenslåing var tilstrekkelig for å gjennomføre sammenslåingsprosessen? (N = 36)

For de aller fleste var tidsrammen lang nok til at de fikk gjennomført de nødvendigste prosessene. Kommuner og fylker som ble tvangssammenslått, hadde i utgangspunktet en kortere tidsramme for å gjennomføre sammenslåingsprosessen. De aller fleste av informantene fra kommuner/fylkeskommuner med tvangsvedtak som deltok i intervjuer og på erfaringskonferansene, beskrev at tiden holdt akkurat. Svarene fra spørreundersøkelsen bekrefter dette; samtlige syv kommuner/fylker med tvangsvedtak i utvalget oppfattet at de hadde tilstrekkelig med tid.

Det som synes å påvirke opplevelsen til de informantene som opplevde at de hadde for god tid i prosessen, synes å være at mange kommuner og fylker startet tidlig med sonderingsprosessene, og det kunne gå to til tre år før endelig vedtak om sammenslåing ble fattet og den reelle prosessen kom i gang. Deretter tok det ytterligere tre år fra vedtak til gjennomføring. En tidsramme på seks år, fra 2014 til 2020, oppleves som svært lang. Et annet forhold som også påvirker opplevelsene, er der hvor prosjektrådmannen ikke er rådmann i en av de tidligere kommunene. Flere av disse rapporterer at det ble lenge å vente før man fikk det totale ansvaret. Noen rapporterer også om samarbeidsutfordringer mellom gammel og ny administrasjon.

De aller fleste som oppfatter at det tok for lang tid, begrunner det med at prosessen trakk i langdrag, at man mistet fremdrift, og at det ble vanskelig å være fokusert over så lang tid. Flere peker på at halvannet til to år hadde vært tilstrekkelig, og at det da ville ha vært lettere å holde trykket oppe. En ideell ambisjon vil selvsagt være at alt skal være på plass før den nye kommunen trer i kraft. Det hevdes at dette i praksis er utfordrende, og kanskje heller ikke ønskelig. For det første er ikke alt like viktig å ha på plass med én gang, og for det andre vil en for slakk tidsramme kunne medføre omkamper.

De som opplevde at tiden ble for kort, synes enten å ha møtt utfordringer knyttet til å få gjort nødvendige avklaringer innen rimelig tid eller hadde ambisjoner om å gjennomføre alle nødvendige prosesser på en så god måte som mulig.

5.2.11 Lokalvalget

I intervjuundersøkelsen kartla vi informantenes erfaringer fra lokalvalget høsten 2019 og i hvilken grad kommune-/fylkessammenslåingsprosessen førte til spesielle utfordringer ved avviklingen av valget.

Det fremkommer i liten grad utfordringer knyttet til selve valggjennomføringen.

Flere kommuner og fylkeskommuner erfarte imidlertid både valgkampen og utfallet av valget som utfordrende, da sammenslåingen ble gjort til en valgkampsak. Det ble gitt lovnader i denne valgkampen som fremdeles preger kommunene, og som kanskje ikke er så lette å innfri, eksempelvis reversering av sammenslåingsprosessen.

5.2.12 Grensejusteringer

Flere av kommunene og fylkene som deltok i denne kartleggingen, har gjennomført grense-justeringer. I hovedsak formidler informantene at disse prosessene har forløpt på en tilfreds-stillende måte.

Noen grensejusteringer hvor deler av en av de sammenslåtte kommunene har blitt overført til andre kommuner, eller der hvor sammenslåingen innebar at deler av en kommune ikke var med i sammenslåingen, fremheves av enkelte som utfordrende. På bakgrunn av erfaringene fra disse delingsprosessene og den støyen og de kontroversene det har skapt lokalt, stiller de involverte spørsmål om hvorvidt slike kontroversielle grep knyttet til deling av kommuner burde ha vært gjennomført som egne prosesser uavhengig av selve sammenslåingen.

Noen informanter tar frem eksempler på at Fylkesmannen/departement ikke var villige til å gjøre grensejusteringer der hvor bygder og grender i nabokommuner har ønsker om å bli en del av den nye kommunen, noe de mener har vært uheldig.

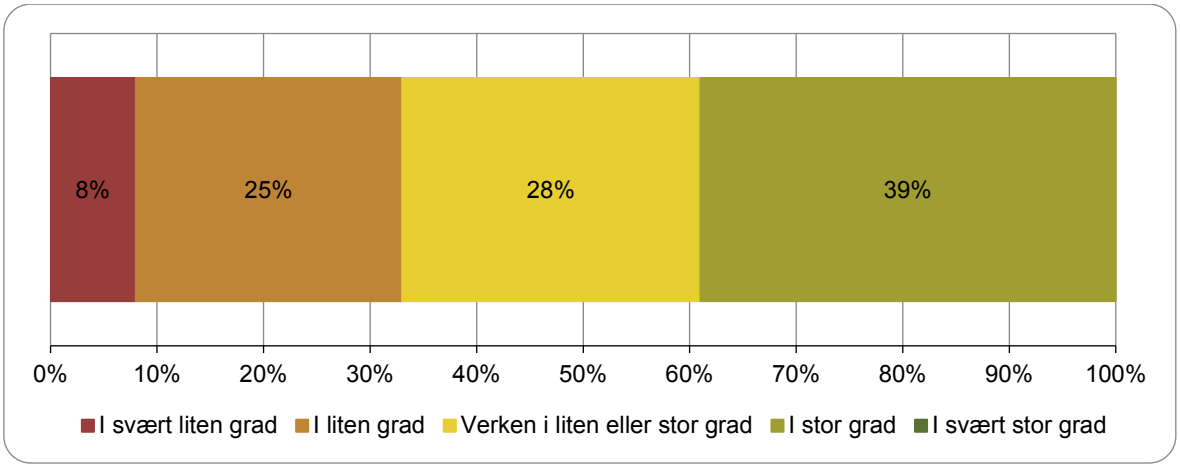
Det som flere av de aktuelle kommunene/fylkeskommunene beskriver som en utfordring, er forhold knyttet til det økonomiske oppgjøret i disse prosessene.

5.2.13 Overgangsperioden

Med overgangsperioden menes i denne sammenhengen tiden fra det nye kommunestyret/ fylkestinget ble konstituert i oktober 2019, til de gamle kommunestyrene/fylkestingene gikk av 31.12.2019.

I denne perioden hadde de sammenslåtte kommunene/fylkene både gamle og nye kommunestyrer/fylkesting. I en sammenslått kommune som består av fem tidligere kommuner, vil man i denne perioden måtte forholde seg til seks ulike kommunestyrer.

Det er flere forhold rundt dette det har vært viktig å kartlegge. I spørreundersøkelsen undersøkte man respondentenes oppfatninger om hvorvidt det var tydelig avklart hvilke saker som skulle behandles i nytt kommunestyre/fylkesting, og hvilke som skulle behandles i de gamle.



Figur 5.19 I hvilken grad opplevde dere at det var tydelig avklart i praksis hvilke saker som skulle behandles av nytt kommunestyre/fylkesting, og hvilke saker som skulle behandles i de gamle? (N = 36)

Svarene på dette spørsmålet er nokså spredt. 39 prosent svarer at de opplevde at dette i stor grad var klart, 33 prosent svarer at det i liten eller svært liten grad var klart, mens 28 prosent svarer verken i stor eller liten grad.

Det er mange kommuner og fylkeskommuner som i intervjuundersøkelsen opplyser at de ikke opplevde uklarheter knyttet til hvilke saker som skulle behandles av nytt kommunestyre/fylkesting, og hvilke saker som skulle behandles av de gamle. Erfaringen var at spillereglene var klare, og at de nye og gamle kommunestyrene samhandlet på en relativt friksjonsfri måte.

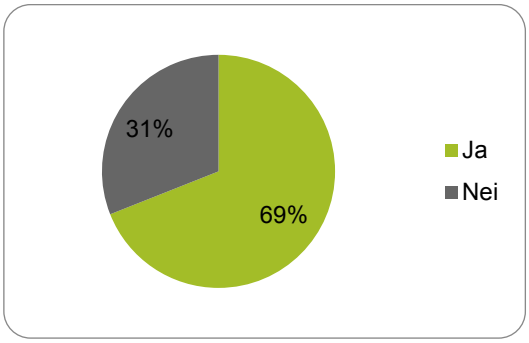
Andre kommuner opplevde at det oppstod situasjoner hvor de gamle kommunestyrene ønsket å behandle saker som hadde konsekvenser for den nye kommunen, og som burde ha vært behandlet av det nye kommunestyret, men at politikerne selv fikk ryddet opp i dette og fant omforente løsninger med hensyn til hva som skulle behandles hvor. Andre kommuner som opplevde det samme, fikk veiledning og bistand fra Fylkesmannen, slik at potensielle uheldige utfall ble avverget.

Det er mange informanter i intervjuundersøkelsen og på erfaringskonferansen og respondenter i det åpne kommentarfeltet i spørreundersøkelsen som melder at de i utgangspunktet opplevde rollefordelingen mellom gamle og nye kommunestyrer/fylkesting etter valget i 2019 som uklar. Denne situasjonen vedvarte helt til departementets avklaring om at gamle kommunestyrer kun skulle «lukke og slukke». Noen mener at denne avklaringen kom alt for sent, og at den enkelte kommune i flere saker måtte gjøre en skjønnsavgjørelse med hensyn til hva som hørte hjemme hvor. Videre meldes det at når avklaringen kom, hadde det allerede oppstått uheldige situasjoner, og, ikke minst, at til tross for departementets avklaringer forholdt ikke nødvendigvis de gamle kommunestyrene seg til dette.

Det nevnes en rekke eksempler på at det ble fattet vedtak hvor de gamle kommunestyrene bandt opp den nye kommunen. Høsten før ny kommune skulle iverksettes, ble det fattet vedtak i gamle kommuner som ikke kan sies å være nødvendige for å avslutte virksomheten. Eksempler på slike vedtak fremkommer i neste avsnitt.

Budsjettprosess og økonomiske disposisjoner i de tidligere kommunene

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om det ble lagt føringer fra fellesnemnden for kommunenes praksis for investeringer i overgangsperioden. Her svarte 69 prosent av respondentene ja og 31 prosent nei.



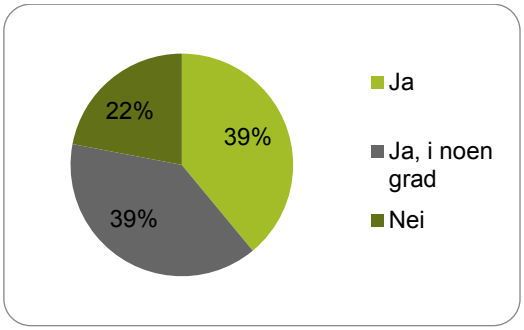
Figur 5.20 Ble det lagt føringer fra fellesnemnden for kommunenes praksis for investeringer i overgangsperioden? (N = 36)

Vi har ikke innsikt i detaljene i disse føringene, men til tross for at slike føringer ble gitt i nesten 70 prosent av fylkene/kommunene, synes ikke dette å ha forhindret at de gamle kommunestyrene gjorde nettopp dette.

Det nevnes en rekke eksempler på at tidligere kommunestyrer i overgangsperioden behandlet plansaker, vedtok fremtidige investeringer og foretok andre disposisjoner som karakteriseres som «å tømme kommunekassen». Eksempler her er ekstraordinære lønnsøkninger, inngåelse av langsiktige kontrakter og kjøp og salg av eiendommer.

Utfordringer knyttet til investeringer og andre omfattende økonomiske disposisjoner synes ikke å være begrenset til overgangsperioden, men gjelder i og for seg hele gjennomføringsperioden. Vi kartla i spørreundersøkelsen i hvilken grad det er gjennomført investeringer eller andre vesentlige økonomiske disponeringer i én eller flere av de sammenslåtte kommunene, som ikke var inkludert i økonomiplanen som var gjeldende på tidspunktet for vedtak om sammenslåing.

På dette spørsmålet svarte 39 prosent ja, 22 prosent «ja, i noen grad», og 39 prosent nei, noe som indikerer at det er et visst omfang på denne utfordringen, og som vi allerede har sett fremkommer dette tydelig også i intervjuundersøkelsen.



Figur 5.21 Ble det gjennomført investeringer eller andre vesentlige økonomiske disponeringer i en eller flere av de sammenslåtte kommunene, som ikke var inkludert i økonomiplanen som var gjeldende på tidspunktet for vedtak om sammenslåing? (N = 36)

Svarene i spørreundersøkelsen viser at 61 prosent av kommunene og fylkene har foretatt økonomisk disposisjoner som ikke lå inne i økonomiplanene når sammenslåingen ble vedtatt, dette til tross for at fellesnemndene i 70 prosent av fylkeskommuner og kommuner hadde lagt føringer som skulle hindre slike vedtak.

Typiske forhold som knytter seg til investeringer, er skoler, kulturhus, sykehjem, idrettsanlegg osv. Det som fremstår som utfordrende med disse investeringene, er ikke bare at de ikke var innarbeidet i økonomiplan, men mange hevder at de eksisterende fylkene/kommunene som fattet slike vedtak ikke hadde hatt økonomisk bæreevne til å finansiere og drifte disse tiltakene innen egne økonomiske rammer. Slike disposisjoner har påført mange nye kommuner og fylkes-kommuner et for høyt gjeldsnivå og fremtidige driftsforpliktelser av en størrelse som medfører et betydelig økonomisk omstillingsbehov allerede fra inneværende år. Dette synes å ha tilført kommuner og fylkeskommuner et visst konfliktpotensial.

Noen informanter opplevde situasjonen mot slutten av 2019 som kaotisk, og det hevdes at ordningen med gammelt og nytt kommunestyre/fylkesting bør unngås og reguleres bedre i fremtidige sammenslåingsprosesser. En informant drar opp følgende scenario: «Tenk hvis covid-19 hadde inntruffet november 2019 da vi hadde tre kommunestyrer og tre ordførere – da hadde det ikke vært lett å utøve kriseledelse.»

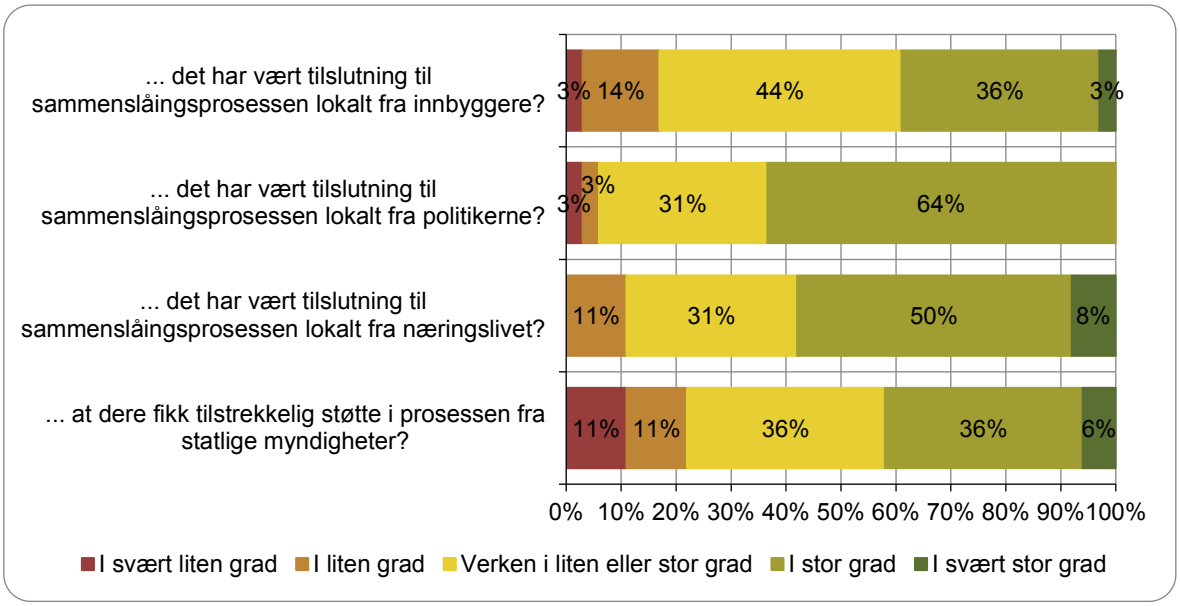
Andre informanter mener at Fylkesmannen[4] burde hatt en rolle, og at situasjonen etter at vedtak om sammenslåing var fattet, burde bli definert som en «ROBEK-situasjon[5]».

[4] *Fylkesmannens rolle vil bli ytterligere omtalt i kapittel 6.2.*

[5] *ROBEK, Register om betinget godkjenning og kontroll, er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse, eller som ikke har vedtatt økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet innenfor de fristene som gjelder. Kommuner og fylkeskommuner i ROBEK er underlagt statlig kontroll med årsbudsjettet, låneopptak og langsiktige leieavtaler.*

5.3 Oppsummering

Avslutningsvis i spørreundersøkelsen ba vi respondentene om å gjøre en samlet vurdering av sammenslåingsprosessen. Svarene fremkommer av figuren under.



Figur 5.22 Alt i alt, i hvilken grad opplever du at … (N = 36)

Vi ser at når det gjelder grad av tilslutning til sammenslåingsprosessen lokalt fra politikerne, svarer 64 prosent i stor grad, mens kun 5 prosent svarer i liten eller i svært liten grad. Med hensyn til lokal tilslutning fra næringslivet svarer 58 prosent at de opplevde at det i stor eller svært stor grad var det, mens 11 prosent svarer i liten grad. Når det gjelder grad av tilslutning fra innbyggerne, er skåren lavere: Her svarer 39 prosent at det var det i stor eller svært stor grad, mens 17 prosent mener det i liten eller svært liten grad var det.

Det siste spørsmålet i figuren handler om i hvilken grad respondentene opplevde at de fikk tilstrekkelig støtte fra statlige myndigheter. Her oppgir 42 prosent at de fikk det i stor eller svært stor grad, mens 22 prosent svarer at de fikk det i liten eller svært liten grad.

6 Erfaringer med veiledning og økonomiske virkemidler

Ved initiering av reformen ble det fra nasjonalt hold lagt til rette for å støtte sammenslåings-prosessene med både økonomiske og pedagogiske virkemidler. En av problemstillingene som skal besvares i denne gjennomgangen, handler om å kartlegge kommunenes og fylkeskommunenes erfaringer med de tilgjengelige virkemidlene.

Vi skal i dette kapittelet belyse følgende:

- Hvordan har veiledningsmateriell og tilbud fungert og blitt brukt?
- Hvordan har kommunene opplevd Fylkesmannens rolle og virkemidler i eget arbeid etter vedtak om sammenslåing?
- Hvordan har de økonomiske virkemidlene i reformen fungert?

6.1 Bruk og erfaring med veiledningsmateriell

De kommunene og fylkene som gjennomgikk sammenslåingsprosesser i 2016 til 2019, hadde tilgang på relativt mye veiledningsmateriell. Listen under trekker frem noen sentrale blant disse:

Før vedtak om sammenslåing

- Veien mot en ny kommune (veileder)
- utredningsverktøyet NY KOMMUNE
- undersøkelsesdesign for gjennomføring av innbyggerundersøkelser

Erfaringer fra sammenslåtte kommuner

- rapport fra Telemarksforsking og Deloitte: Erfaringer og lærdom fra sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke (2017)
- råd fra KS til kommuner som slår seg sammen

Viktige verktøy

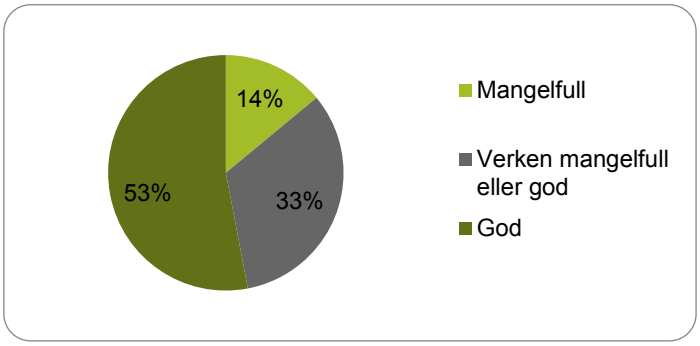
- Etablering av nye kommuner og fylkeskommuner (PDF)
- Lokaldemokrativeileder
- Difis prosjektveiviser
- Verktøy for å måle gevinster av sammenslåinger (KS 2019)
- Verksemdsamanslåing – Informasjon fra Difi
- Videopresentasjon av nasjonale digitale fellesløsninger (Difi og Altinn)

Tema ved sammenslåing

- Personvern-ABC ved sammenslåing av kommuner (Datatilsynet, oktober 2019)
- Kommunal planstrategi og forholdet til kommunereformen (april 2015)
- Digitale konsekvenser av kommunesammenslåing (KS, september 2016)
- Rundskriv til lov av 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingsloven)
- Rundskriv om målvedtak etter mållova i samband med kommune- og fylkessamanslåingar (Språkrådet, okt. 2017)
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser i forbindelse med kommunereformen (desember 2105)
- Råd om offentlige anskaffelser ved kommunesammenslåing (veileder fra KS)

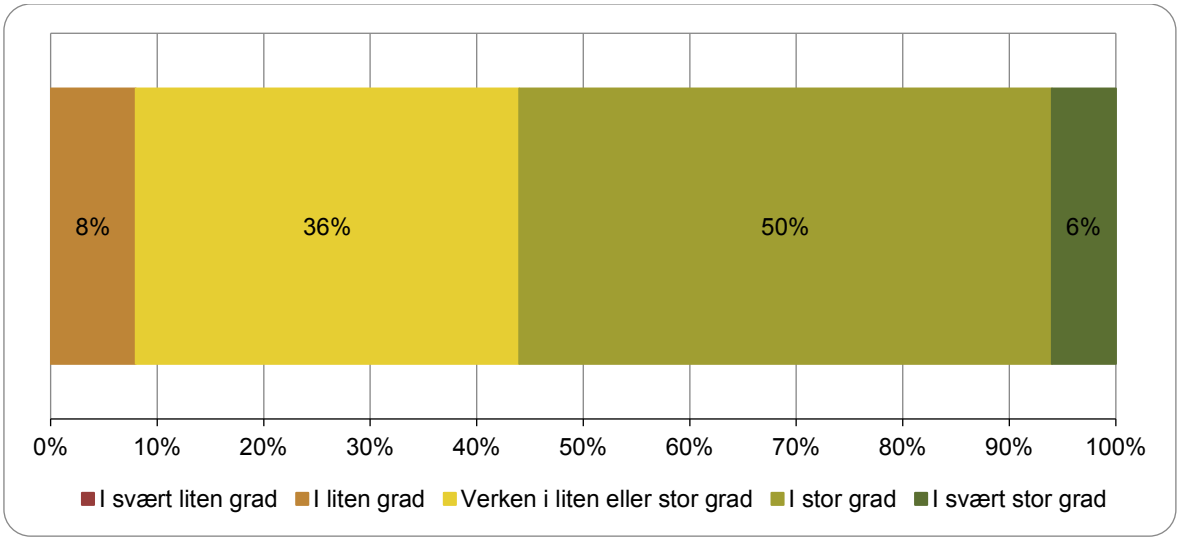
- veileder utarbeidet av KS om eiendomsskatt ved kommunesammenslåing (revidert januar 2017)
- Arbeidsgiverpolitiske utfordringer ved kommunesammenslåinger (KS 2015)
- Veileder i dokumentasjonsforvaltning og arkiv (utgitt av Riksarkivet 2016)
- rapport om selskaper og kommunereform (KS, september 2016)
- Sjekkliste for gode prosesser ved sammenslåing av NAV-kontor ved kommunesammenslåing (NAV og KS, januar 2017)

Vi spurte respondentene i spørreundersøkelsen hvordan de vurderte tilgangen på veiledningsmateriell fra nasjonale myndigheter. 33 prosent svarer at den var god, 14 prosent oppgir at den var mangelfull, mens resten, 53 prosent, svarer at den var verken mangelfull eller god.



Figur 6.1 Hvordan opplevde du tilgangen på veiledningsmateriell fra nasjonale myndigheter? (N = 36)

Når det gjelder bruken av det tilgjengelige materiellet, ble det i spørreundersøkelsen kartlagt i hvilken grad de nye kommunene og fylkene benyttet seg av det tilgjengelige veiledningsmateriellet i prosessen.



Figur 6.2 I hvilken grad benyttet dere skriftlig veiledningsmateriell fra nasjonale myndigheter? (N = 36)

Som vi ser av figur 6.2, oppgir 56 prosent at de i stor eller svært stor grad har benyttet seg av det tilgjengelige materiellet. Kun 8 prosent sier at de i liten grad har benyttet seg av dette. 36 prosent oppgir at de verken i stor eller liten grad har benyttet seg av det veiledningsmateriell.

I intervjuene i casekommunene og fra diskusjonene på erfaringssamlingene forsterkes inntrykket fra spørreundersøkelsen, nettopp at materiellet er blitt brukt, og at det i stor grad oppleves som nyttig. Enkelte har oppdaget i ettertid at de kanskje burde ha lyttet mer til noen av rådene for på den måten å unngå uklarheter.

Med hensyn til mulige forbedringer av veiledningsmateriellet pekes det på at det enkelte steder kunne vært mer utfyllende og mer konkret. I stor grad gjelder dette veiledningsmateriell knyttet til inndelingsloven. Både generelt, men spesielt rundt følgende forhold:

- Spørsmål knyttet til eierskap. Til tross for at det er utarbeidet en veileder om dette, oppgir flere at noen problemstillinger ikke er godt nok belyst og skapte utfordringer.
- Til tross for at det finnes en del beskrivelser, etterlyses en bedre veiledning rent generelt om hva en fellesnemnd skal være, og en presis beskrivelse av de eksisterende kommunestyrenes/fylkestingenes virkeområde versus fellesnemndens virkeområder.

6.2 Opplevelse av departementets rolle

Departementets rolle ble tematisert i intervjuene i casekommunene, og den ble diskutert på erfaringssamlingen. Flere informanter uttrykker at de opplevde departementet som tydelig, at departementet var klar på hva som var målene med prosessen, og var flinke til å følge opp kommunene med veiledning.

Andre uttrykker ønske om bedre tilgjengelighet og mer veiledning fra departementets side, og etterlyser at KMD burde ha hatt et rådgivningskontor som kunne bistå kommuner og fylkes-kommuner mer aktivt i prosessen.

Videre etterlyses det større grad av tydelighet, særlig knyttet til vanskelige spørsmål som eksempelvis eiendomsskatt og ansvarsfordeling mellom nytt og avgående kommunestyrer i overgangsfasen. Med hensyn til sistnevnte etterlyses ikke bare tydelige svar, man kanskje også handling med tanke på å kunne binde opp de avgående kommunestyrene og fylkestingene. Dette opplyser flere kommuner at de i prosessen etterlyste fra departementet.

Det fremkommer også synspunkter rundt departementets agering i sammenslåingsprosessen på et mer generelt nivå. Det stilles spørsmål om bruk av tvang, samtidig som det fra andre etterlyses mer bruk av tvang. Fra fylkeskommunene trekkes det frem overføringer av oppgaver fra staten til regionalt nivå, eller kanskje mer presist, uteblivelse av oppgaveoverføring på en rekke områder, som en brist på forutsetningen i regionreformen.

6.2.1 Erfaringssamlinger

KMD arrangerte til sammen elleve erfarings- og temakonferanser i forbindelse med kommune- og fylkessammenslåingene. Ni av disse var for kommuner, og to var for fylkeskommuner.

Tema for samlingene var følgende:

- Oppstartsseminar om kommunesammenslåing i november 2016
- Seminar om kommunesammenslåing i januar 2017
- Seminar om kommunesammenslåing i januar 2017
- Samling om eierskap og interkommunalt samarbeid i mars 2017
- Samling om mål og visjoner for ny kommune – gevinstrealisering i praksis i april 2017
- Samling om mål og visjoner for ny kommune – gevinstrealisering i praksis i april 2017
- Ny kommune – seminar for kommuner som er vedtatt sammenslått i august 2017
- Erfaringsseminardelingsseminar for nye kommuner i april 2018
- Erfaringsdelingsseminar for nye kommuner i november 2019
- Seminar for fylkeskommuner med vedtak om sammenslåing i november 2017
- Samling for fylkeskommunene i oktober 2018

Flere av informantene refererte i intervjuene til disse seminarene og anså dem som nyttige. Både det å få gode faglige innspill, å høre hva fremtredende politikere og administrative ledere i andre kommuner/fylker var opptatt av og det å drive erfaringsdeling med andre i samme situasjon, opplevdes som nyttig. Dette rimer også med evalueringen departementet selv gjorde av

samlingene hvor det fremkommer at mer enn tre fjerdedeler av deltagerne oppfattet samlingene i stor grad som nyttige.

6.3 Fylkesmannens rolle og virkemidler

6.3.1 Fylkesmannens rolle i prosessen

De fleste kommunene i denne undersøkelsen er opptatt av den rollen Fylkesmannen har spilt i sammenslåingsprosessen. Det fremkommer en rekke synpunkter på hva Fylkesmannen har gjort og burde ha gjort. Før vi redegjør for våre funn på dette området, skal vi kort skissere hvilke formelle roller Fylkesmannen har i kommunesammenslåingsprosesser. I inndelingsloven reguleres Fylkesmannens formelle ansvar og oppgaver i følgende paragrafer:

- § 8. Initiativrett
  Søknad om at det skal setjast i gang utgreiing om grenseendring eller grensefastsetjing skal vere skriftleg og grunngitt, og må innehalde forslag til nye grenser. Søknaden skal sendast Fylkesmannen i det området saka gjeld. Fylkesmannen skal så snart som råd orientere kommunane eller fylkeskommunane om søknaden.

- § 12. Skatteplikt o.a.
  Før samanslåing eller deling som nemnt i første ledd blir sett i verk, skal kommunestyret i den nye kommunen eller kommunane gjere vedtak om kva skattesatsar som skal nyttast ved berekning av forskot på skatt for det komande inntektsåret for alle forskotspliktige skatteytarar i den nye kommunen. Vedtaket må gjerast innan den fristen som er fastsett av Fylkesmannen. Dersom fristen ikkje blir halden, skal Fylkesmannen avgjere kva for satsar som skal brukast.

- § 18. Avtale om økonomisk oppgjer
  Ved grensejustering og deling av kommunar og fylke skal det gjennomførast økonomisk oppgjer mellom kommunane og fylkeskommunane, dersom dei ikkje finn det unødvendig. Kommunane kan be Fylkesmannen om hjelp til å forhandle fram ein avtale om det økonomiske oppgjeret.

  Dersom partane ikkje blir samde om det økonomiske oppgjeret, skal det gjennomførast ved skjønn. Ved skjønnet skal reglane i §§ 19-22 leggjast til grunn.

- § 25. Felles kommunestyre- eller fylkestingsmøte
  Når det er gjort vedtak om samanslåing av to eller fleire kommunar eller deling av kommunar som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, skal Fylkesmannen snarast mogleg kalle saman til eit felles møte med dei aktuelle kommunestyra. Ved samanslåing eller deling av kommunar som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, kallar departementet saman kommunestyra dersom kommunane ligg i ulike fylke. Ved samanslåing eller deling av fylke som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, kallar departementet saman fylkestinga.

Fylkesmannens rolle i de kommunesammenslåingsprosessene som ble avsluttet per 1.1.2020, ble presisert i oppdragsbrev om kommunereform fra KMD til Fylkesmannen i juni 2014, på følgende måte:

> *«Regjeringen ønsker at Fylkesmannen skal ha en sentral rolle i gjennomføringen av reformen, og ser det som ønskelig at Fylkesmannen samarbeider med KS regionalt om gjennomføringen. Flertallet i kommunal og forvaltningskomiteen uttrykker i Innst. 300 S (201 –2014) at de er positive til at Fylkesmennene og KS får viktige roller i reformen. Det er et mål å sørge for gode og lokalt forankrede prosesser. Fylkesmannen har god kunnskap om hvilke utfordringer fylkeskommunen har og også om de enkelte kommunenes situasjon. Dette gjør at Fylkesmannen vil være godt egnet som tilrettelegger og koordinator i de prosessene som skal gjennomføres lokalt/regionalt. Departementet ønsker at det tidlig blir*

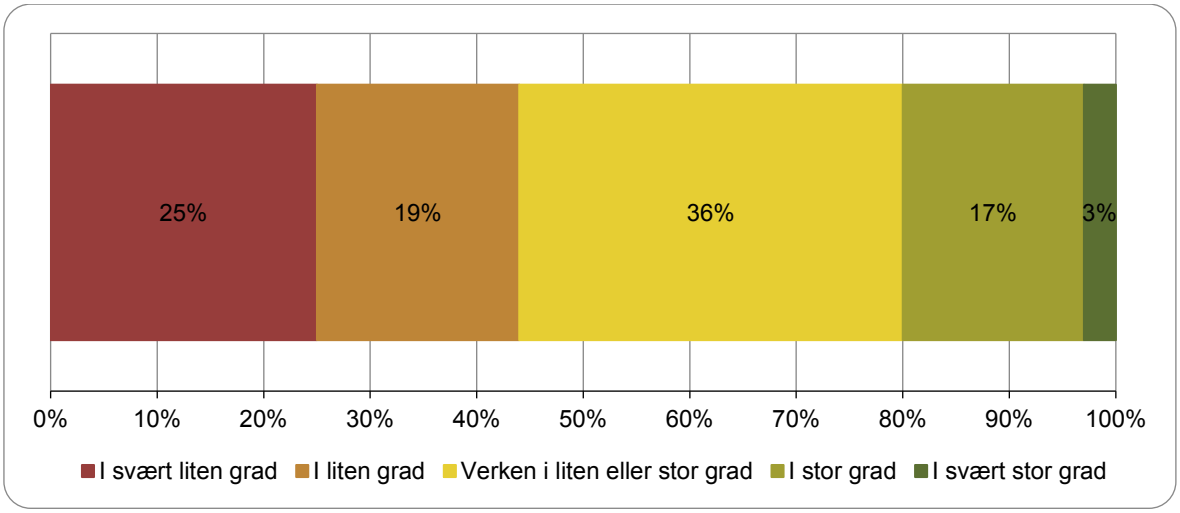
tatt kontakt med KS regionalt for å drøfte og avklare hvordan samarbeidet skal være gjennom reformperioden, og at Fylkesmannen *og KS regionalt finner fram til en hensiktsmessig form på og innhold i dette samarbeidet»*

Fylkesmannens rolle i den gjennomførte kommunesammenslåingsprosessen kan oppsummeres slik[6]:

- skal være tilrettelegger og koordinator i prosessen i samarbeid med KS
- skal vurdere helhet i regionen og også se til at det legges opp til at de igangsatte prosesser avsluttes innen våren 2016
- skal følge opp de kommunene som ikke på eget initiativ tar nødvendig lokalt lederskap
- skal melde inn de kommunale vedtak om sammenslåing
- skal på selvstendig grunnlag høsten 2016 gjøre en vurdering av de samlede kommunestyrevedtakene der det legges vekt på helhet i regionen og fylkeskommunen

I tillegg til de nevnte rollene knyttet til de gjennomførte kommunesammenslåingprosessene, har Fylkesmannen som fast oppgave å veilede kommuner, folkevalgte og private i spørsmål etter inndelingsloven og prosessene ved grenseendring (sammenslåing, deling, grensejustering) og grensefastsettelse.

I spørreundersøken kartla vi respondentenes oppfatning om fylkesmennenes involvering i gjennomføringsfasen.



Figur 6.3 I hvilken grad opplever du at Fylkesmannen var involvert i sammenslåingsprosessen etter vedtaket om sammenslåing og gjennomføringen av et felles kommunestyremøte? (N = 36)

På spørsmålet om i hvilken grad Fylkesmannen var involvert i de lokale prosessene etter gjennomføringen av felles kommunestyremøte, svarer 20 prosent at Fylkesmannen var dette i stor eller svært stor grad, mens 44 prosent svarer at Fylkesmannen var involvert i svært liten eller liten grad. 36 prosent svarer verken eller. Dette tegner et bilde av at hver femte av de nye kommunene i stor grad har hatt kontakt med Fylkesmannen gjennom hele prosessen, mens nesten halvparten av de nye kommunene opplever at Fylkesmannen liten grad vært til stede etter felles kommunestyre-møte. Blant de tvangssammenslåtte kommunene svarer 57 prosent i svært liten eller liten grad, mens 43 prosent svarer verken i stor eller liten grad.

[6] *Fylkesmannens rolle i kommunereformen. Presentasjon fra Fylkesmannen i Trøndelag 19.11.2019*

Svarene rimer i og for seg godt med den rollen som er definert for Fylkesmannen. Representanter fra embetene understreker at Fylkesmannens rolle i prosessene var å være pådriver frem til stortingsvedtaket. Etter stortingsvedtaket handlet rollen om å veilede aktuelle kommuner.

Funnene fra intervjuundersøkelsen og innspillene på erfaringskonferansene, viser at de fleste opplever Fylkesmannens rolle som klar, og de uttrykker tilfredshet med den måten Fylkesmannen har utøvd sin rolle i startfasen på. Flere informanter peker på at Fylkesmannen var en pådriver og deltok på alle viktige møter. Med hensyn til utfallet av de innledende prosessene erfarte flere kommuner også at Fylkesmannen hadde tydelige oppfatninger om hvem som burde slå seg sammen. Noen informanter etterlyser imidlertid enda større grad av tydelighet, spesielt knyttet til tvangsvedtak der hvor naturlige samarbeidspartnere ikke selv ønsker ny struktur.

Det er tydelig at kommunens oppfatning om Fylkesmannens rolle varierer etter hvilket embete man har sortert under. Det finne flere eksempler på kommuner som beskriver en mer fraværende Fylkesmann uten klare anbefalinger. Forskjellen mellom hvordan de ulike embetene agerte i disse prosessene forbauser flere informanter. Det etterlyses mer enhetlig agering fra statens side.

Når det gjelder områder hvor kommunene kunne ha ønsket seg mer bistand fra Fylkesmannen, er gjentakende oppfatninger at Fylkesmannen

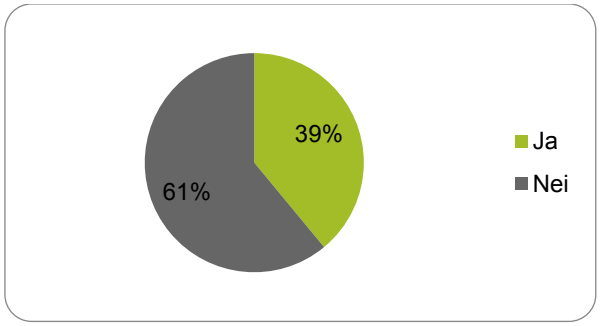
- burde ha hatt mer juridisk kompetanse og kunnet veilede mer på inndelingsloven
- kunne ha veiledet mer og hatt en tydeligere rådgivende rolle med hensyn til budsjett for ny kommune
- burde ha hatt et tydeligere mandat til å fasilitere prosesser og å drøfte sammenslåinger i egen region
- kunne ha hatt en mer utfyllende eksempelliste med hensyn til å avvikle de gamle kommunene

Med hensyn til samlinger og nettverk i Fylkesmannens regi er oppfatningene ganske delte. Noen kommuner uttrykker at de hadde stort utbytte av dette, og mener at noe av suksessen i egne prosesser skyldes den erfaringsdelingen og informasjonsutvekslingen de fikk gjort med andre kommuner i samme situasjon. Andre opplevde at disse samlingene i liten grad var nyttige og begrunner det med at de erfaringene som ble delt, i liten grad var relevante for dem. Enkelte hevder at det var for mye oppmerksomhet på folkerike kommuner som hadde rigget omfattende prosesser, og at de bildene som ble presentert, ikke var gjenkjennelig for en liten eller middels stor kommune med begrensede ressurser og kompetanse.

6.3.2 Fylkesmannens virkemidler

Det fremkommer av avsnittet over at Fylkesmannens rolle i sammenslåingsprosessen har opptatt mange kommuner. Det samme gjelder Fylkesmannens virkemidler.

I spørreundersøkelsen kartla vi respondentenes oppfatning om hvorvidt Fylkesmannen burde ha hatt muligheter til å påvirke prosessen i gjennomføringsfasen etter vedtak om sammenslåing. 61 prosent av respondentene svarte nei, mens 39 prosent svarte ja.



Figur 6.4 Mener du at Fylkesmannen burde ha hatt muligheter til å påvirke prosessen i overgangsperioden etter vedtak om sammenslåing? (N = 36)

Funn i intervjuer og tilbakemeldinger på erfaringskonferansene tyder på at de som svarte nei på dette spørsmålet, begrunner sitt svar med kommunal selvråderett. Det pekes på at det kommunale selvstyret står sterkt, og at dette bør fortsette. Fylkesmannen må gjerne være tydelig, men bør bare kunne komme med råd og anbefalinger. Det er kommunene selv som må bestemme. Svarene fra de kommunene som ble tvangssammenslått, avviker vesentlig fra bildet over. Blant de tvangs-sammenslåtte kommunene svarer 71 prosent ja til at Fylkesmannen burde hatt muligheter til å påvirke prosessene. Kun 29 prosent svarer nei.

De som svarer ja, begrunner dette med at Fylkesmannen burde ha hatt virkemidler til tross for det kommunale selvstyret. Området hvor man etterlyser sterkere virkemidler, handler om å kunne intervenere mot «overinvesteringer» og suboptimalisering fra enkeltkommuner i en sammenslåingsprosess. Svært mange av de som ønsker kraftigere virkemidler, peker på at Fylkesmannen burde ha hatt en aktiv rolle i det å følge opp budsjett og økonomiplan i kommuner som er bestemt sammenslått, for å sikre at det ikke vedtas nye investeringer eller andre vesentlige økonomiske disposisjoner som om ikke var tatt inn i planene ved sammenslåingstidspunktet. Helt konkret sier mange at Fylkesmannen burde ha hatt mulighet til å godkjenne låneopptak for alle kommuner som er i en sammenslåingsprosess. Departementet sendte et lovforslag på høring[7] i 2014 hvor det ble foreslått at Fylkesmannen skulle godkjenne låneopptak og leieavtaler før iverksetting av kommunereformen, men dette lovforslaget ble ikke vedtatt.

Vi har allerede nevnt at det i intervjuundersøkelsen fremkommer mange eksempler på økonomiske disposisjoner som kan få uheldige konsekvenser for den nye kommunen. Flere av våre informanter uttrykker stor grad av frustrasjon over dette og mener at disse vedtakene vil kunne ha vesentlig negative konsekvenser for samlivet i ny kommune, langt ut over kun det økonomiske. Noen henviser til aksjeloven og argumenterer med at den i betydelig grad regulerer handlefriheten til selskaper som skal fusjonere.

I 2017 kom det et oppdatert rundskriv til inndelingsloven[8] som ifølge informanter bidro til å oppklare flere viktige forhold knyttet til de problemstillingene som er omtalt i dette avsnittet.

6.4 Økonomiske virkemidler

I intervjuene og på erfaringskonferansene kartla vi informantenes oppfatning om i hvilken grad tilskuddet fra staten var tilstrekkelig til å dekke merkostnadene knyttet til sammenslåingsprosessen.

Det gjennomgående svaret er at ja, tilskuddet dekket i stor grad de direkte kostnadene kommunene hadde, men de dekket ikke de indirekte kostnadene, som i hovedsak handler om

[7] *Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Høyring av lovframlegg om statleg godkjenning av kommunale låneopptak og leigeavtalar før iverksetjing av kommunereforma, 14. mai 2014*

[8] *Rundskriv til lov av 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova). H – 10/15 Oppdatert mars 2017*

kommunenes og fylkenes lønnsutgifter knyttet til omdisponering av egne ansatte fra ordinære driftsoppgaver til prosjektoppgaver.

I tillegg trekker de aller fleste frem, som vi omtalte i kapittel 5, at det påløp svært høye kostnader til IKT og digitalisering. Enkeltkommuner og fylkeskommuner nevner beløp i størrelsesorden 100 til 130 millioner kroner.

Et annet forhold som trekkes frem av fylkene, er merkostnader knyttet til skilting. Her opplyses det at dette har kostet flere titalls millioner kroner.

7 Kommunenes og fylkes-kommunenes erfaringer med bruk av bestemmelsene i inndelingsloven

7.1 Innledning

I dette kapittelet skal vi redegjøre for kommunene og fylkeskommunenes erfaringer med bruk av bestemmelsene i inndelingsloven og peke på områder hvor informanter og respondenter eventuelt opplever at det er behov for justeringer og endringer i loven.

Noen begrepsavklaringer

Vi har til nå i rapporten brukt begrepet sammenslåing uten å ha definert det nærmere.

Inndelingsloven legger til grunn at en *sammenslåing* innebærer at to eller flere kommuner eller fylkeskommuner slutter seg sammen til en ny enhet.

Deling innebærer

a. at en kommune eller et fylke blir delt i to eller flere enheter, eller
b. at en kommune eller et fylke blir delt og de enkelte delene blir lagt til andre kommuner eller fylkeskommuner

Grensejustering innebærer at et område blir flyttet over fra en kommune til en annen, eller fra et fylke til et annet. På samme måte blir det regnet når en hel kommune blir flyttet over til et annet fylke. Departementet kan fastsette at endring av grensene til et område skal behandles som en grensejustering, dersom området har en mindre del av innbyggerne i en kommune eller et fylke som skal legges til andre kommuner eller fylkeskommuner etter andre ledd bokstav b.

Begrepet *grenseendring* er i inndelingsloven en fellesbetegnelse på sammenslåing, deling og grensejustering.

7.1.1 Initiativrett, saksutredning og hvem som har beslutningsmyndighet

Det har i denne gjennomgangen vært interessant å kartlegge i hvilken grad informantene opplever at vedtaksmyndigheten knyttet til det å ta initiativ til, utrede muligheten for samt vedta iverksettelse av grenseendring er hensiktsmessig fordelt mellom Fylkesmannen, departementet og Stortinget. Disse forholdene er regulert i inndelingslovens § 4 om vedtak om sammenslåing, § 5 om vedtak om deling, § 6 om vedtak om grensejustering, § 7 om vedtak om grensefastsetting, § 8 om initiativrett, § 9 om saksutredning og § 10 om innbyggerhøring.

Vi har få indikasjoner på at den tredelingen i myndighetsutøvelse som inndelingsloven legger opp til, betraktes som kontroversiell. De oppfatningene vi har kartlagt i denne gjennomgangen, tyder på at dette i hovedsak oppfattes som en hensiktsmessig myndighetsfordeling knyttet til initiativ til, og vedtak av, iverksetting av grensejustering.

Vi har imidlertid registrert noen oppfatninger om at Fylkesmannen burde ha beslutningsmyndighet i saker forbundet med hvorvidt eventuell endring av grensene til et område skal behandles som en grensejustering, dersom området har en mindre del av innbyggerne i en kommune eller et fylke som skal legges til andre kommuner eller fylkeskommuner etter andre ledd bokstav b.

Med hensyn til § 10 om innbyggerhøring, stiller en noen informanter spørsmål ved hensiktsmessigheten av dette. Det pekes på at initiativ til, og vedtak om, er en beslutning politikerne bør ta, og at det er uhensiktsmessig å basere beslutninger om grensejusteringer på en innbyggerundersøkelse. Det fremkommer eksempler på kommunesammenslåinger som det i utgangspunktet var et politisk flertall for, men hvor politikerne bøyde av for press om å gjennomføre innbyggerundersøkelser. Når resultatene fra undersøkelsen forelå, endret politikere standpunkt. Dette er i seg selv kanskje ikke dramatisk, men hvis prosessen endres med et tvangsvedtak, kan det oppstå splittelse lokalt. I sin tur kan dette prege gjennomføringen av prosessen.

7.1.2 Prosess etter nasjonalt vedtak om sammenslåing eller deling

Kartleggingen har belyst hvordan lov- og regelverk fungerer i de ulike typene av sammenslåinger, og hvordan prosessen med felles kommunestyremøte og sammensetning av fellesnemnd i de utvalgte sammenslåingene, har fungert. Beslutningsmyndigheten er som nevnt over omtalt i §§ 4 til 7, mens felles kommunestyre- eller fylkestingsmøte og fellesnemnd er omtalt i §§ 25 til 26 i inndelingsloven.

Det fremkommer av gjennomgangen i kapitlene 4 og 5, samt i den videre redegjørelsen i dette kapittelet, at informantene og respondentene har mange innspill til klargjøringer, presiseringer, justeringer, suppleringer og endringer i inndelingsloven.

Der er imidlertid ikke noe som tyder på at det er behov for en prinsipiell endring i måten prosessen er lagt opp på for de nye kommunene og fylkene hvor partene var enige.

Når det gjelder tvangsvedtak, er det mange som peker på at loven skulle ha tegnet opp et annet prosessløp for disse kommunene/fylkene. Inndelingsloven skiller ikke mellom kommuner og fylker som slår seg frivillig sammen, og dem som blir tvangssammenslått. Som vi har sett tidligere, er det mange som i «tvangsprosesser» hevder at enten departementet eller Fylkesmannen bør ha myndighet til å regulere og følge opp kommuner og fylker prosessen. Dette knytter seg særlig til vedtak gjort av «gamle» kommunestyrer/fylkesting knyttet til økonomiske disposisjoner, saker med økonomiske konsekvenser eller plan- og reguleringssaker som vil ha betydning for den nye kommunen/fylkeskommunen, og som ikke var vedtatt på det tidspunktet vedtak om sammenslåing ble gjort.

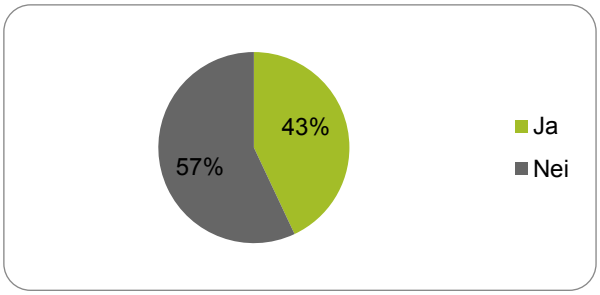
Det kommer flere innspill på at inndelingsloven kunne ha inneholdt noen mekanismer som forplikter de gamle kommunene, enten fra det øyeblikket det er fattet et stortingsvedtak, eller fra og med ett år før ny kommune etableres. Alternativt foreslår noen at inndelingsloven anbefaler at det utarbeides en prosedyre med maler og sjekklister og forslag til formuleringer hvor kommunestyrene/fylkestingene gjensidig frasier seg retten til å fatte vedtak eller å gjøre disposisjoner fremover som har virkning ut over egen funksjonstid.

Felles kommunestyre-/fylkestingsmøte

Det fremkommer et innspill på et forhold som burde vært tematisert med hensyn til felles kommunestyre-/fylkestingsmøte og som inndelingsloven ikke tar høyde for, nemlig hva som skjer dersom en kommune eller et fylke etter et stortingsvedtak ikke vil delta eller samarbeide i den videre prosessen. Dersom eksempelvis en kommune ikke stiller på felles kommunestyremøte som Fylkesmannen har innkalt til, hva skjer da? Dette sier ikke loven noe om. Heller ikke hvis den ene parten aktivt motarbeider sammenslåingsprosessen.

Intensjonsavtale/måldokument

Som nevnt i kapittel 4 er ikke intensjonsavtale/måldokument regulert i inndelingsloven. På spørsmål om intensjonsavtale/måldokument burde ha vært regulert, svarte 57 prosent av kommunene/fylkeskommunene nei, og 43 prosent ja.



Figur 7.1 Burde forhold knyttet til intensjonsavtale/måldokument ha vært regulert i inndelingsloven? (N = 36)

Et flertall svarer nei. Til dem som svarte ja, stilte vi oppfølgingsspørsmål om hvilke forhold knyttet til intensjonsavtale/måldokument respondentene mente burde være regulert i inndelingsloven. Svarene viser at mange mener det ville styrke og effektivisere sammenslåingsprosessen om man i forkant besluttet de mest grunnleggende egenskapene for den nye kommunen. Inndelingsloven kunne med fordel ha krevd at det skal foreligge et måldokument/intensjonsavtale som skal være styrende, og hvilke forhold den bør eller skal regulere. Aktuelle tema som bør reguleres er

- politisk organisering
- lokaliseringsspørsmål/-prinsipper
- økonomiske mål
- kjøreregler for kommunene frem mot ny kommune, eksempelvis budsjettprinsipper og tjenestetilbud

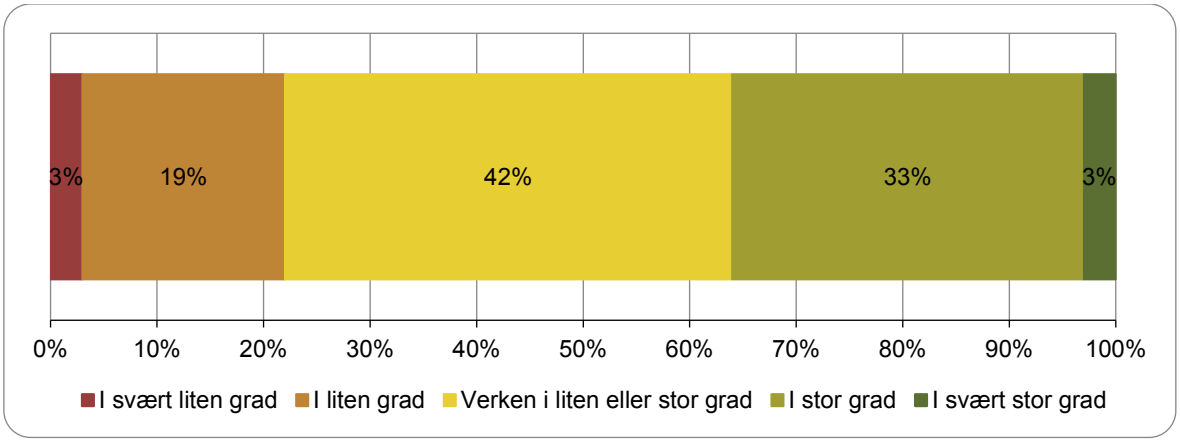
Respondentene mener loven burde trekke opp standardiserte rammer for dette. De påpeker videre at det burde vært et krav om å etablere tydelige mål for hva man vil oppnå med sammenslåingen. Slike mål vil kunne bidra til større oppslutning og til å redusere motstanden mot en sammenslåing.

Respondentene er i tillegg opptatt av at loven gjennom krav om intensjonsavtaler også bør anbefale at partene avtalefester enighet rundt hvilke investeringer og økonomiske disposisjoner som kan foretas av de ulike partene i forkant av sammenslåingen.

Det fremkommer også innspill om at loven bør regulere krav om et dokument med et innhold som speiler fellesnemndens rolle/arbeid, og krav til hva som skal være på plass ved sammenslåing. Dette bringer oss videre til neste punkt.

Fellesnemnd

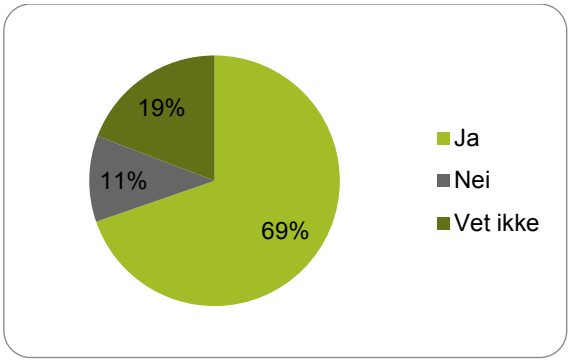
Som nevnt tidligere i kapittelet sier inndelingsloven at fellesnemnden bør speile innbyggertallet i den enkelte av kommunene eller fylkeskommunene. I spørreundersøkelsen har vi kartlagt respondentenes oppfatning om dette.



Figur 7.2 I hvilken grad mener du at bestemmelsen i inndelingsloven om at representasjonen i fellesnemnden bør speile de deltagende kommunene/fylkeskommunene, er hensiktsmessig? (N = 36)

Det fremkom av tabell 5.2 i kapittel 5 at kun 19 prosent av kommunene i utvalget valgte å la representasjonene i fellesnemnden speile kommunenes/fylkeskommunenes relative størrelse, og 39 prosent valgte lik representasjon. På den bakgrunn er det noe overraskende at det er flere, 36 mot 22 prosent, som opplever at denne bestemmelsen er hensiktsmessig, enn lite hensiktsmessig. Den største svarkategorien er imidlertid dem som mener bestemmelsen er verken i stor eller liten grad er hensiktsmessig (42 prosent)[9].

I spørreundersøkelsen spurte vi også om respondentene mente at det er andre forhold knyttet til fellesnemnden som burde ha vært tydeligere regulert i inndelingsloven. På dette spørsmålet svarer 71 prosent ja, 20 prosent nei og 9 prosent vet ikke. Resultatene fra de syv tvangssammenslåtte kommunene/fylkeskommunene i vår undersøkelse viser at alle svarte ja.



Figur 7.3 Burde forhold knyttet til fellesnemnden vært tydeligere regulert i inndelingsloven? (N = 36)

Samtlige av de som har svart ja, har også gitt innspill på hvilke forhold dette gjelder. Disse innspillene handler i hovedsak om tre forhold:

1) Fellesnemnden bør i større grad kunne påvirke fremtidig kommune. For å kunne få til dette bør fellesnemnden få utvidede fullmakter, på bekostning av eksisterende kommunestyrer og fylkesting, til å kunne fatte vedtak med binding for den nye kommunen.
2) De eksisterende kommunestyrenes mulighet til å fatte vedtak som har økonomiske bindinger og konsekvenser for ny kommune, bør etter at vedtak om sammenslåing er gjort, begrenses. Respondentenes oppfatning er at enten bør fellesnemnden ha mulighet til å begrense

[9] *Det presiseres at respondentene i spørreundersøkelsen i hovedsak er kommune- fylkeskommunedirektører og prosjektledere*

kommunestyrenes agering, eller så bør Fylkesmannen ha en rolle[10]. Spesielt oppleves dette som å være kritisk det siste året før sammenslåingen blir gjennomført.

3) Det som er nevnt over med hensyn til økonomiske disposisjoner, gjelder også med hensyn til større plansaker.

Inndelingsloven oppfattes som en rammelov, og ut fra dette vil den ikke kunne regulere alle forhold. Informantene har ulike oppfatninger om hensiktsmessigheten av dette. Menge er av den oppfatning at fellesnemndens rolle burde ha vært tydeliggjort, men dette kommer vi tilbake til i neste avsnitt.

Flere av informantene som jobber med juridiske spørsmål i kommuner, fylkeskommuner og hos Fylkesmannen, opplever at tolkningen av § 26 om fellesnemnd har vært krevende, og at bestemmelsene i denne paragrafen bør presiseres.

Av konkrete innspill fremkommer det at formuleringen «nemnda bør spegle av innbyggjartalet i dei enkelte kommunane eller fylkeskommunane» er uhensiktsmessig. Begrunnelsen ligger i, som det også fremkommer av kapittel 4, at raushet og likeverd synes å være et viktig suksesskriterium for vellykkede sammenslåingsprosesser. Hvis loven skal komme med en oppfordring, bør den understøtte dette.

På den annen side uttrykkes det skepsis fra noen informanter fra sammenslåinger av stor kommune og liten kommune, hvor den største kommune har vært raus og har gitt den lille kommunen uforholdsmessig stor innflytelse. Dette kan isolert sett være fornuftig, men det kan også gi utfordringer som man tar med seg videre i den nye kommunen, fordi vedtakene i fellesnemnden ikke nødvendigvis har støtte i et nytt kommunestyre.

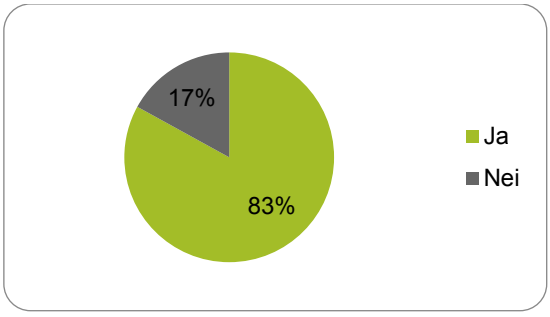
Det kommer også konkrete innspill på at ordlyden § 26 første ledd fjerde punktum, *Fellesnemnden blir valgt av og blant medlemmene i kommunestyret eller fylkestinget,* bør erstattes med formuleringen *Fellesnemnden blir valgt av og blant* ***de faste*** *medlemmene i kommunestyret eller fylkestinget*.

7.1.3 Gjennomføring av grenseendringen og etablering av ny kommune ved sammenslåing

Problemstillinger departementet ønsker svar på, er om det finnes forhold inndelingsloven burde regulere som den ikke regulerer i dag, og hvorvidt bestemmelsene i § 17 innebærer tilstrekkelig hjemmel til å gi nødvendige regler for sammenslåingen og gi unntak fra regler?

Forhold som burde vært regulert i inndelingsloven

Med hensyn til behov for endringer i inndelingsloven, fremkommer det av neste figur at tilbakemeldingene fra respondentene er relativt tydelige.



Figur 7.4 Er det forhold som inndelingsloven burde regulere som den ikke regulerer i dag? (N =3 6)

[10] *Ytterligere innspill til inndelingsloven vedrørende økonomiske disposisjoner, fremkommer også av kapittel 6*

Vi ser at 83 prosent av respondentene mener det er forhold inndelingsloven burde ha regulert som den ikke regulerer i dag.

Vi skal i de neste avsnittene synliggjøre de innspillene som fremkom gjennom intervjuene og på erfaringskonferansene.

Fullmakter til den nye kommunen/fylket

Mange innspill fra informantene handler om fullmakter og muligheter til å kunne styre på vegne av den nye kommunen.

Fellesnemndens mandat er i inndelingsloven avgrenset til å samordne og ta seg av forberedelsene til sammenslåingen eller delingen.

I de kommunene og fylkene hvor prosessene har gått bra, synes dette å være en tilstrekkelig bestemmelse. Vi har hørt mange historier om fellesnemnder som samhandler sømløst med formannskap og fylkesråd og kommunestyrer og fylkesting. De har løst alle utfordringer som har dukket opp, på en hensiktsmessig måte, uten mye støy og uten å aggregere stor motstand.

Det synes å være de erfaringene som er høstet gjennom krevende prosesser, som ligger bak ønsket om å tydeliggjøre roller og ansvar og utstyre både politisk og administrativt nivå med tilstrekkelige virkemidler til å kunne foreta avklaringer og styre utviklingen.

Informantene peker på at den vesentlige hindringen for å kunne gjøre dette er at det er de eksisterende kommunene og fylkene som er rettssubjekter, mens den nye kommunen/fylkeskommunen er «ingenting». I tillegg er kommuneloven klar på kommunenes suverenitet.

Det er dette dilemmaet mange mener at inndelingsloven på en eller annen måte bør bevege seg inn i og finne en løsning på.

Virkemidlene som etterlyses, handler i stor grad om å lage overgangsbestemmelser som gir den nye organisasjonen fullmakter på vegne av gamle kommuner/fylker. Mulige tiltak:

- Fellesnemnden må i større grad kunne påvirke og styre avviklingskommunene, og fellesnemnden må ha tydeligere makt over avviklingskommunene.
- Hindre at de de gamle kommunestyrene foretar disposisjoner som har føringer for den nye kommunen. Forebygge og hindre suboptimale vedtak.
- Gi større myndighet til fellesnemnd og prosjektrådmann når det gjelder forhold i gammel kommune som har betydning for ny kommune. Fellesnemnden sammen med prosjektrådmann bør gradvis overta økonomistyringen av de eksisterende kommunene.
- Gi Fylkesmannen myndighet til å godkjenne låneopptak.

Et alternativ til å endre fullmaktsstrukturen, og derved å røre ved kommunenes selvråderett, er ifølge flere informanter å senke ambisjonsnivået vesentlig med hensyn til hva som må være på plass i ny kommune på sammenslåingstidspunktet, og å korte ned tiden fra vedtak til gjennomføring vesentlig. På denne måten overlates mest mulig til det nye kommunestyret/fylkestinget.

Som det har vært omtalt andre steder i rapporten, trekkes det frem mange erfaringer knyttet til uhensiktsmessige disposisjoner foretatt av de avgående kommunestyrene og fylkestingene. Det er kanskje dette forholdet som peker seg mest ut, og som både oppleves som mest dilemmafylt, og som har det største potensialet for å skade samarbeidsklimaet i den nye kommunen og skape utfordringer for en bærekraftig økonomisk utvikling.

Selskaper

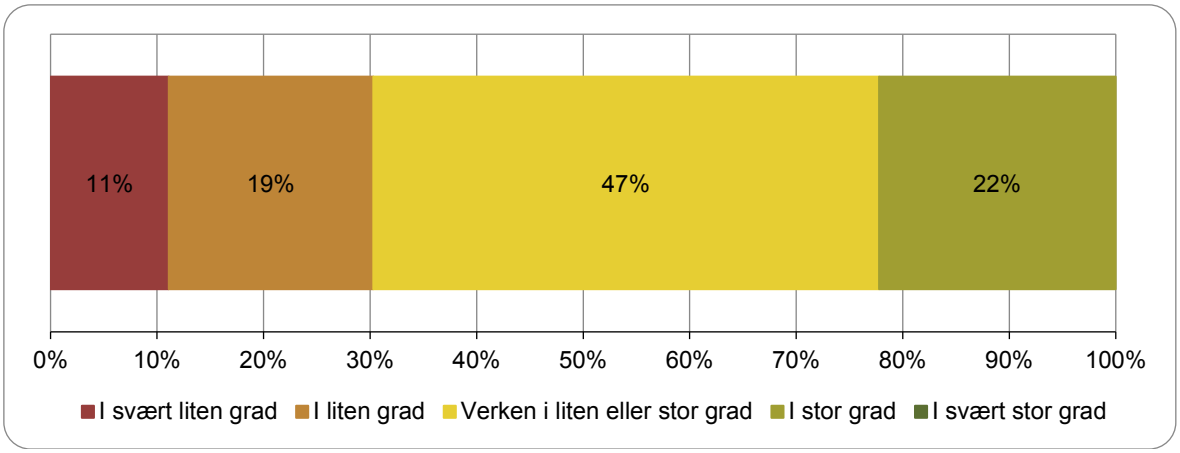
§ 16 i inndelingsloven regulerer interkommunalt samarbeid, og § 16 b regulerer forkjøpsrett til aksjer ved kommunesammenslåing, men loven regulerer ikke hvordan kommuner og fylkeskommuner skal håndtere aksjeselskap.

Som vi nevnte i kapittel 5, har noen kommuner og fylkeskommuner hatt utfordringer knyttet til selskapshåndtering, da regler knyttet til skatt, moms og dokumentavgift kan forhindre en fusjon. Også ved oppløsning av aksjeselskap påløper det skatt og dokumentavgift, som i enkelte eksempler beløper seg til henholdsvis 100 og 50 millioner kroner. Informantene er opptatt av at det må ryddes opp i dette, men det fremstår som uklart om dette bør reguleres i inndelingsloven eller i andre lover.

Organisering av politiske og administrative prosesser

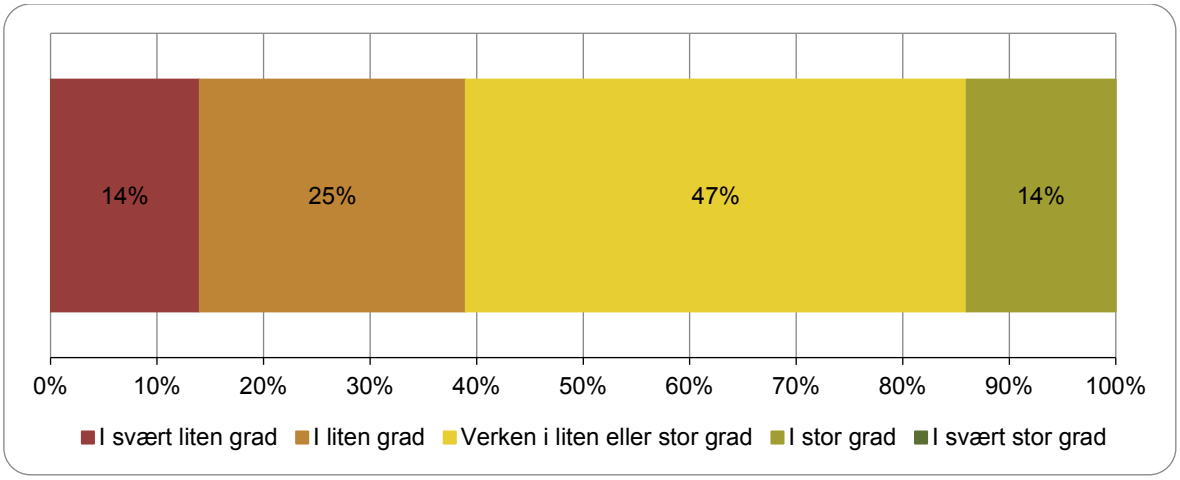
Vi har i dette avsnittet sett at med hensyn til gjennomføring av grenseendringen og etablering av ny kommune ved sammenslåing har informantene flere innspill til områder som inndelingsloven kunne ha regulert, eller som kunne ha vært tydeliggjort.

Når vi spør respondentene i hvilken grad de mener at inndelingsloven er tydelig nok med hensyn til den politiske organiseringen av sammenslåingsprosessen, fremkommer det, slik figuren nedenfor viser, at kun 22 prosent mener at den gjør det i stor grad, mens 30 prosent mener at den gjør det i svært liten eller liten grad, og at 47 prosent svarer verken eller.



Figur 7.5 I hvilken grad mener du at inndelingsloven er tydelig nok med hensyn til den politiske organiseringen av sammenslåingsprosessen? (N = 36)

I kapittel 5 redegjorde vi for den administrative delen av sammenslåingsprosessen. Som vi pekte på der, regulerer ikke inndelingsloven mange forhold knyttet til den administrative organiseringen av prosessen. Dette bekreftes av resultatene fra spørreundersøkelsen. Det er kun 14 prosent av respondentene som mener at inndelingsloven i stor grad er tydelig nok med hensyn til den administrative organiseringen. 39 prosent mener at inndelingsloven i liten eller svært liten grad er tydelig nok når det gjelder den administrative organiseringen, mens 47 prosent svarer verken i stor eller liten grad.



Figur 7.6 I hvilken grad mener du at inndelingsloven er tydelig nok med hensyn til den administrative organiseringen av sammenslåingsprosessen? (N = 36)

Når det gjelder mer spesifikt hva i den politiske og administrative prosessen som burde ha vært regulert, fremkommer det få indikasjoner i vårt datamateriell.

7.1.4 Overgang mellom eksisterende og ny, sammenslått kommune

Problemstillingene under denne overskriften omhandler hvorvidt reglene i inndelingsloven i tilstrekkelig grad regulerer fordelingen av ansvar og fullmakter mellom eksisterende kommunestyrer og det nyvalgte kommunestyret.

På bakgrunn av de funnene vi har presentert i kapittel 5 og gjennomgangen så langt i dette kapittelet, er det lett å hevde at overgangsperioden oppleves som problematisk og uklar for mange kommuner og fylkeskommuner. Representanter fra fylkesmannsembetene opplyser at nettopp § 27 i inndelingsloven, som omhandler myndighet mellom gammelt og nytt kommunestyre, har vært utfordrende å tolke og å veilede kommunene i. De eksemplene som trekkes frem med hensyn til overgangsperioden, er i hovedsak mer av det samme som ble omtalt i avsnittet over, nettopp utfordringer knyttet til den friheten gamle kommunestyrer har med hensyn til å fatte vedtak som binder ny kommune, og de begrensningene det nye kommunestyret har med tanke på å binde opp de gamle kommunestyrene. Det er langt fra alle informanter og respondenter som har opplevd utfordringer på dette området, men de som har opplevd det, peker på at det har store konsekvenser, og at det er viktig at det blir regulert. Loven oppleves som uklar på dette området, og informantene peker på at det tok tid før departementet klargjorde rollefordelingen mellom de gamle og det nye kommunestyret. Flere peker på at rundskrivet fra KMD inneholder nødvendige presiseringer, men at rundskrivet kom for sent. Andre mener at et rundskriv som kommer med oppfordringer, ikke er tilstrekkelig, og at det må sterkere lut til.

Innspillene til mulige endringer i loven handler i hovedsak om tre litt ulike tiltak:

- Det ene er at det siste ordinære driftsåret i de gamle kommunene/fylkeskommunene burde ha vært styrt av en ny administrativ ledelse og et nytt kommunestyre/fylkesting, alternativt fellesnemnden. På den måten vil nødvendige politiske beslutninger for den nye kommunen ha legitimitet, og det vil sikre at avviklingen av de gamle kommunene/fylkeskommunene blir styrt til beste for de nye kommunene/fylkene fremfor å ivareta interessene til den avtroppende politiske og administrative ledelsen.
- En annen mulig bestemmelse er at inndelingsloven begrenser kommunenes/fylkenes muligheter til å fatte investeringsvedtak og andre økonomiske disposisjoner med føringer for fremtiden samt vedtak knyttet til nye reguleringsplaner i det siste driftsåret før sammenslåing.

- En tredje mulig løsning er at Fylkesmannen godkjenner låneopptak. Dette vil imidlertid bare gjelde kommuner, ikke fylkeskommuner. Departementet kunne selvsagt hatt en tilsvarende rolle overfor fylkene.

7.1.5 Regler om økonomisk oppgjør ved grensejusteringer og deling

Problemstillingen som skal belyses, er i hvilken grad det er hensiktsmessig med stor handlefrihet i det økonomiske oppgjøret, eller om nasjonale regler om fordeling av rettigheter og plikter vil kunne forenkle oppgjøret lokalt.

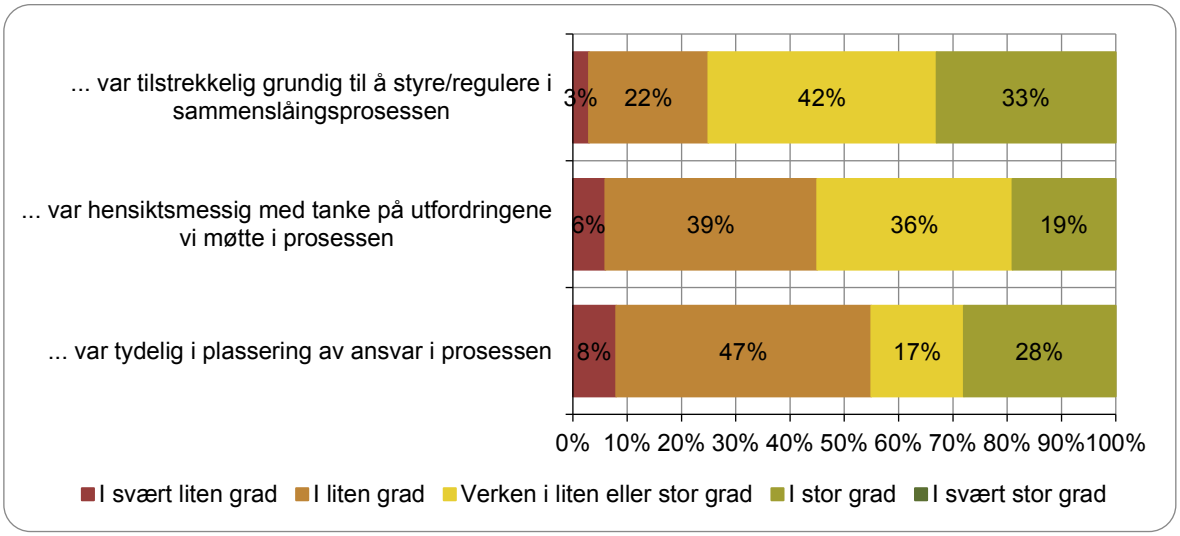
I inndelingslovens § 18 fremkommer det at ved grensejustering og deling av kommuner/-fylkeskommuner skal det gjennomføres økonomisk oppgjør mellom kommunene og fylkes-kommunene, dersom de ikke finner det unødvendig. Kommunene kan be Fylkesmannen om hjelp til å forhandle frem en avtale om det økonomiske oppgjøret.

Dersom partene ikke blir enige om det økonomiske oppgjøret, skal det gjennomføres ved skjønn. Ved skjønnet skal reglene i §§ 19–22 legges til grunn.

De erfaringene som fremkommer av denne gjennomgangen, viser at de kommunene og fylkene vi har kartlagt, opplever at økonomisk oppgjør ved grensejusteringer har vært komplisert. Det hevdes at reglene er for uklare og utydelige, og noen melder at det har tatt lang tid å få klarhet i hvilke regler som faktisk gjelder. Enkelte informanter har måttet dukke ned i forvaltningspraksis for å finne tilstrekkelig veiledning. Flere informanter tar til orde for at nasjonale regler om fordeling av rettigheter og plikter vil kunne forenkle oppgjøret lokalt.

7.1.6 Samlet vurdering av inndelingsloven

Det siste spørsmålet i spørreundersøkelsen, var et «alt i alt»-spørsmål knyttet til inndelingslovens hensiktsmessighet. Svarene fremkommer av figuren under.



Figur 7.7 Alt i alt, i hvor stor grad opplever du at inndelingsloven (N = 36)

Vi ser at 33 prosent av respondentene mener inndelingsloven i stor grad er tilstrekkelig grundig til å styre/regulere sammenslåingsprosessen. 25 prosent mener at den i svært liten eller liten grad er det, mens 42 prosent svarer verken eller.

Ord som «tynn», «mangelfull» og «uklart» brukes ofte av informantene i intervjuundersøkelsen som en generell beskrivelse av loven. Enkelte kommuner oppgir at de har måttet bruke mye tid og ressurser på lovfortolkninger og avklaringer.

Informantene beskriver gjennomgående inndelingsloven som en prosesslov som langt på vei bygger på en forutsetning om enighet mellom partene, og at utfordringene oppstår der det ikke er enighet. Loven fokuserer i mindre grad på hvordan dette skal håndteres, og den gir ikke klare føringer for handling. En informant sier:

> *«Loven er bygget på en drøm om at når det er fattet vedtak, starter en serie med rasjonelle prosesser. Men slik er det ikke. I praksis er det mye følelser, uenighet, politisk hestehandel og kompromisser i slike prosesser.»*

Denne oppfatningen synes å fremkomme relativt klart i spørreundersøkelsen også. Vi ser av figuren over at på spørsmål om i hvilken grad loven var hensiktsmessig med tanke på de utfordringene som respondentene møtte i prosessen, er det 44 prosent som svarer i liten eller svært liten grad, mens 19 prosent svarer i stor grad. Det er 39 prosent som svarer verken eller.

Det at flere kommuner/fylkeskommuner ikke klarte å få til en god dialog seg imellom i gjennomføringsprosessen, gjør at flere informanter peker på at inndelingsloven burde regulere prosessene tydeligere og avgrense de kommunene og fylkene som inngår i en sammenslåing. Særlig i sin frihet med hensyn til hva de kan og ikke kan gjøre i en slik prosess, for på denne måten å forebygge konfliktfylte situasjoner.

Vi ser av figur 6.7 at med hensyn til i hvilken grad inndelingsloven var tydelig i plasseringen av ansvar i prosessen, var det 52 prosent som mente at den gjorde det i svært liten eller liten grad, mens 28 prosent mente at den gjorde det i stor grad.

Dette rimer godt med, og på sett og vis oppsummerer, flere av funnene som er gjort tidligere i dette kapittelet.

8 Avsluttende oppsummering

I dette kapittelet oppsummerer vi hovedfunnene i gjennomgangen. Vi har prøvd å bygge vurderingen av hva som er et hovedfunn, på de tilbakemeldingene som er gitt av informanter og respondenter, ikke våre egne faglige vurderinger. Slik sett er dette kapittelet ikke ment som en drøfting, men som en oppsummering. Vi har i noen grad valgt å se oppsummeringen opp mot funn i andre rapporter/artikler. Til slutt i kapittelet presenterer vi de rådene informantene i intervjuundersøkelsen har til nye kommuner og fylkeskommuner som skal gjennom tilsvarende prosesser.

Ved presentasjon av funn i kapitlene 5, 6 og 7 valgte vi i hovedsak å strukturere gjennomgangen rundt spørsmålene i spørreundersøkelsene. Når vi nå skal løfte frem det som fremstår som hovedfunn, forstått som de viktigste erfaringene, er vi ikke nødvendigvis på jakt etter de områdene som respondentene i spørreundersøkelsen var mest eller minst tilfreds med. Det vi ønsker å trekke frem, er de forholdene som synes å ha gitt de største utfordringene, som har representert et dilemma, eller som synes å ha gitt kommunene og fylkene læring underveis.

8.1 Hovedfunn i gjennomgangen

8.1.1 Det har gått bra

Det viktigste funnet i denne gjennomgangen er at det har gått bra. Kommune- og fylkes-sammenslåingene har blitt gjennomført, de nye kommunene og fylkene er i drift, og de yter sine tjenester og utøver sine forvaltningsroller. Prosessen frem til sammenslåing har også fungert rimelig bra.

I over 60 prosent av kommunene og fylkeskommunene er prosessene gjennomført med stor eller svært stor grad av tilslutning fra politikerne i kommunene og fylkene. Kun 5 prosent rapporterer at politikerne i liten grad har gitt sin tilslutning til prosessen.

Samarbeidet på administrativt nivå har også fungert bra. Nesten 60 prosent vurderte samarbeidet til i stor eller svært stor grad å ha fungert godt, mens 17 prosent er uenige i dette.

Inntrykket forsterkes av utsagn i intervjuer og tilbakemeldinger på erfaringskonferansene. De fleste prosessene synes å ha vært preget av et godt samarbeid, og administrasjonene i de tidligere kommunene/fylkeskommunene beskriver at de har jobbet konstruktivt sammen og gjennomført oppgavene på en effektiv og hensiktsmessig måte. Effekten av det gode samarbeidet synes å ikke bare føre til at selve sammenslåingsprosessen har fungert, men også at erfaringene fra samarbeidet i sammenslåingsprosessen har gitt positive bidrag med hensyn til det å skape felles kultur og identitet i den nye kommunen/fylkeskommunen.

Det er samtidig to forhold som tilsynelatende påvirker bildet i negativ retning. Det ene er tvangs-vedtak; kommuner og fylkeskommuner med tvangsvedtak ser ut til å ha opplevd flere samarbeids-utfordringer. Det andre forholdet er knyttet til prosesser hvor det var vesentlig forskjell i størrelse mellom de kommunene eller fylkene som inngikk i sammenslåingen, og hvor den minste parten i noen grad har følt seg overkjørt i prosessene. Når vi i spørreundersøkelsen filtrerer for disse forholdene, bekreftes inntrykket med hensyn til de tvangssammenslåtte kommunene/fylkene, da 29 prosent av disse svarer at samarbeidet i stor grad har fungert, 57 prosent svarer verken eller, og 14 prosent svarer at det i liten grad har fungert. Vi finner ikke tilsvarende avvik med hensyn til de sammenslåtte kommunene eller fylkene hvor det var vesentlige forskjeller i størrelse mellom partene som inngikk i sammenslåingen.

Som vi har nevnt tidligligere, kan svarene i spørreundersøkelsen være preget av at det er prosjekt-rådmennene som har svart, mens funnene fra intervjuene og erfaringskonferansene bygger på innspill fra en rekke ulike aktører. Uansett, det har i hovedsak gått bra; de fleste kommunene er tilfredse med egen prosess og med den støtte og veiledning som er ytt fra departement og Fylkesmannen.

8.1.2 Intensjonsavtaler

Intensjonsavtalene eller måldokumentet er på mange måter det fundamentet den fremtidige sammenslåingsprosessen bygger på. Dermed er ikke dette bare et spørsmål om hva avtalen inneholder, men like mye et spørsmål om i hvilken grad avtalen inneholder mål og fremtidsbilder som kan fungere som rettesnor og ledestjerne i prosessen. Vi har hørt flere informanter omtale intensjonsavtalen som et visjonært dokument som har gjennomsyret sammenslåingsprosessen.

Rapporten fra fylkessammenslåingen i Trøndelag peker også på viktigheten av å raskt få på plass overordnede føringer for sammenslåingsprosessen, men der fokuseres det mest på hva som må avtales og reguleres (omstillingsavtale for de ansatte og prinsippdokument for overordnet administrativ organisering).

Bildet av et måldokument som et styrende dokument fremkommer ikke like tydelig for de tvangs-sammenslåtte kommunene og fylkene. Blant disse hadde kun halvparten en avtale eller et måldokument. Og i intervjuene blant kommuner og fylkeskommuner med tvangsvedtak blir måldokumentene i større grad omtalt som et dokument som oppsummerer det partene er blitt enige om.

På spørsmål om inndelingsloven burde ha regulert innhold og form for intensjonsavtalen, svarer et flertall nei. Vi hadde imidlertid et oppfølgingsspørsmål til dem som svarte ja, knyttet til hvilke forhold de mener burde være regulert. Svarene peker på behov for et dokument som kan bidra til styring av prosessene frem mot ny kommune, samt å avklare kjøreregler for samhandling. Dette innebærer blant annet at loven gjennom krav om intensjonsavtaler også bør anbefale at partene avtalefester enighet rundt hvilke investeringer og økonomiske disposisjoner som kan foretas av de ulike partene i forkant av sammenslåingen.

8.1.3 Fellesnemnden

Inndelingsloven legger opp til at sammensettingen av fellesnemnden bør speile innbyggertallet i den enkelte av kommunene eller fylkeskommunene. Kun 19 prosent av kommunene i utvalget valgte å la representasjonen i fellesnemnden speile kommunenes/fylkeskommunenes relative størrelse, mens 39 prosent valgte lik representasjon.

Hvordan fellesnemndene settes sammen, fremstår som et viktig forhold i intervjuundersøkelsen. En årsak til det mener mange er nemndens potensielt kulturbyggende element gjennom den symbolverdien sammensettingen av fellesnemnden har. Det pekes på at en mest mulig lik representasjon, eller en representasjon hvor en part ikke har flertall alene, er et uttrykk for raushet, og det legger opp til en arbeidsform preget av dialog og konsensus som ikke bare har betydning for fellesnemndens arbeid isolert sett, men også de «smitteeffektene» dette vil ha på prosessen frem mot ny kommune, og kanskje også på kulturen i den nye kommunen.

Blant respondentene i spørreundersøkelsen er det imidlertid flere som mener at bestemmelsen om at sammensetningen av fellesnemnden bør speile innbyggertallet, er hensiktsmessig, enn dem som mener at den ikke er det. Den største svarkategorien er imidlertid «verken eller». Her ser vi en forskjell mellom inntrykkene fra intervjuer og svarene i spørreundersøkelsen, som kan handle om at utvalget i intervjuene er forskjellig fra utvalget i spørreundersøkelsen.

Uansett ser det ut til at det ligger et dilemma her. På den ene siden er raushet og likeverd avgjørende for å få til en god sammenslåingsprosess, og det vil ha betydning for hvordan «livet» i den nye kommunen blir. På den annen side har den største part legitim rett til å påvirke utformingen av den nye kommunen, da valg som fattes, vil ha størst betydning for dem.

Sammensettingen av fellesnemnden trekkes ikke frem som viktige råd, verken i rapporten fra Trøndelag eller Sandefjord, og det inngår heller ikke i rådene fra KS.[11]

Mens fellesnemndens mandat fremstår som klart, gjør ikke rollefordelingen mellom fellesnemnden og de eksisterende kommunestyrene/fylkestingene det. I spørreundersøkelsen er det flere som mener at den i liten grad var tydelig, enn dem som mener at den i stor grad er det, 43 mot 37 prosent.

8.1.4 Harmonisering

Harmonisering handler om avklaringer, prioriteringer og samkjøring av tidligere ulik praksis knyttet til tjenester, reglementer og lønn.

Vi har sett at over halvparten av kommunene svarer at de i liten eller svært liten grad kom i mål med harmonisering av tjenester i løpet av sammenslåingsprosessen. Kun hver femte kommune ferdigstilte harmoniseringen i stor eller vært stor grad. Inntrykkene fra intervjuene er at de fleste kommuner og fylkeskommuner hadde ambisjon om å komme i mål, men det var flere som opplyste at de helt fra starten konsentrerte seg om å få på plass det viktigste og la resten vente til etter sammenslåingen. Dette er et arbeid som vil fortsette ikke bare i 2020, men også i 2021.

Grunnene til at kommunene og fylkene ikke kom i mål med harmonisering av tjenester innen oppstarten av den nye kommunen, handler om at de opplevde at de hadde for kort tid til å ferdigstille harmoniseringen, at arbeidet ble mer omfattende enn det man hadde trodd på forhånd, at man fikk kapasitetsutfordringer, at store kulturforskjeller mellom de sammenslående parter medførte utfordringer i arbeidet, og at det var politiske omkamper knyttet til mål og avklaringer i intensjonsavtalene viste seg i praksis å være vanskelig å oppfylle. Med hensyn til det sistnevnte har vi sett at over halvparten av intensjonsavtalene inneholdt avklaringer rundt tjenestetilbudet.

Utfordringer knyttet til harmonisering av tjenester er i liten grad nevnt i tidligere erfarings-gjennomganger, det fremkommer kun generelle råd om at man må komme tidlig i gang og prioritere det viktigste først. Rammene for dette arbeidet er ikke regulert i inndelingsloven. Harmonisering av tjenester fremstår som et område som man i fremtidige prosesser bør prioritere og avklare ambisjonsnivået for.

Vi har ikke avdekket samme grad av utfordringer og dilemmaer knyttet til harmonisering av reglement og lønn ut over at det er arbeidskrevende, og dessuten at lønnsharmonisering kan være kostbart, og at flere kommuner og fylkeskommuner har valgt å gjennomføre utjevningen gradvis og over tid.

Noen hadde høye ambisjoner for hva som skulle komme på plass i sammenslåingsprosessen, og andre så dette som en anledning til å ta et stort skritt fremover ved at man utjevnet et større investeringsetterslep. Enkelte kommuner har investert mellom 100 og 160 millioner kroner i IKT og digitalisering i sammenslåingsprosessen. Det rapporteres fra enkelte at opptil 400 systemer skulle samkjøres.

For å være sikker på at alt skulle være på plass innen 1.1.2020, valgte enkelte å bygge nye platt-former ved siden av de gamle, og de valgte å investere i helt nye løsninger fremfor å bygge videre på de gamle. Det høye ambisjonsnivået og den sterke satsingen på digitalisering har ifølge informantene ført til at mange kommuner og fylkeskommuner etterspurte de samme tjenestene samtidig fra de samme leverandørene, noe som skal ha ført til at prisene økte i vesentlig grad.

[11] *Se vedlegg 1.*

8.1.5 Forholdet mellom gammel og ny kommune/fylkeskommune

Fullmakter

83 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen mener at det er forhold inndelingsloven burde ha regulert som den ikke regulerer i dag. Et av forholdene som mange peker på, handler om fullmakter til den nye kommunen. Fellesnemndens mandat er i inndelingsloven avgrenset til å samordne og ta seg av forberedelsene til sammenslåingen eller delingen. I de kommunene og fylkene hvor prosessene har gått bra, synes dette å være en tilstrekkelig bestemmelse. Det synes å være de erfaringene som er høstet gjennom krevende prosesser, som ligger bak ønsket om å tydeliggjøre roller og ansvar, og utstyre både politisk og administrativt nivå med tilstrekkelige virkemidler til å kunne foreta avklaringer og styre utviklingen. En vesentlig hindring for å kunne gjøre dette er at det er de eksisterende kommunene og fylkene som er rettssubjekter. I tillegg er kommuneloven klar på kommunenes suverenitet. Det er dette dilemmaet mange mener at inndelingsloven på en eller annen måte bør bevege seg inn i og finne en løsning på. Virkemidlene som etterlyses, handler i stor grad om å lage overgangsbestemmelser som gir den nye organisasjonen fullmakter på vegne av gamle kommuner. Mulige tiltak er at fellesnemnden må ha tydeligere makt over avviklingskommunene, eksempelvis at fellesnemnden sammen med prosjektrådmann gradvis overtar økonomistyringen av de eksisterende kommunene. Dette for å forebygge suboptimale vedtak og hindre at de de gamle kommunestyrene foretar disposisjoner som får negative konsekvenser for den nye kommunen. Et annet tiltak er å gi Fylkesmannen myndighet til å godkjenne låneopptak.

Overgangsperioden

Uklarheter knyttet til fullmakter var nok ekstra store i overgangsperioden, tiden fra det nye kommunestyret/fylkestinget ble konstituert i oktober 2019, til de gamle kommunestyrene/-fylkestingene gikk av 31.12.2019.

Denne perioden har for mange av kommunene og fylkeskommunene vært preget av usikkerhet og uklarhet knyttet til rolle-, oppgave- og ansvarsfordeling mellom nytt og gammelt kommunestyre/-fylkesting. Formelt sett handler det om hvem som skal behandle hvilke saker. Utfordringene dreier seg ikke bare om det formelle, men også om hvordan enkelte kommunestyrer og fylkesting har valgt å agere i denne fasen.

39 prosent av respondentene svarte i spørreundersøkelsen at det var tydelig avklart i praksis hvilke saker som skulle behandles av nytt kommunestyre/fylkesting, og hvilke saker som skulle behandles av de gamle, mens 33 prosent mente at det ikke var det.

Selv om det «bare» var en tredjedel som opplevde at dette var uklart, fremstår det i intervjuer og fra erfaringskonferansene at konsekvensene av denne uklarheten har hatt vesentlig betydning, da det i flere kommuner og fylkeskommuner har blitt gjort vedtak av avgående kommunestyrer/-fylkesting som har hatt negative konsekvenser for den nye kommunen/fylkeskommunen. Noen informanter opplevde situasjonen mot slutten av 2019 som kaotisk, og det hevdes at ordningen med gammelt og nytt kommunestyre/fylkesting bør unngås og reguleres bedre i fremtidige sammenslåingsprosesser. I neste avsnitt skal vi belyse hvilke konsekvenser dette synes å ha medført.

Økonomiske disposisjoner

Uklarhetene i fullmaktsstrukturen har gitt seg utslag i disposisjoner foretatt av de «gamle» kommunestyrene/fylkestingene om forhold knyttet til økonomiske disposisjoner, eiendom og eierskap, og reguleringssaker som har fått negative konsekvenser for den nye kommunen.

Bevisstheten om at dette kunne komme til å skje, synes å ha medført at i de fleste kommuner og fylkeskommuner i sammenslåingsprosessen har fellesnemnden lagt føringer for praksis for investeringer i overgangsperioden. 69 prosent av respondentene svarer ja på spørsmålet om det ble det lagt føringer fra fellesnemnden for kommunenes/fylkestingenes praksis for investeringer i overgangsperioden. I mange kommuner og fylker har denne føringen fra fellesnemnden vært tilstrekkelig for å hindre at det fattes vedtak i de avgående kommunestyrene/fylkestingene som har bindinger for ny kommune/fylkeskommune. Men som vi har sett, har ikke fellesnemndene formelle fullmakter til å binde opp kommunestyrene/fylkestingene.

I praksis er det slik at i 61 prosent av de sammenslåtte kommunene/fylkene har parter som inngår i sammenslåingen, foretatt økonomisk disposisjoner som ikke lå inne i økonomiplanene når sammenslåingen ble vedtatt.

Typiske forhold som knytter seg til investeringer, er skoler, kulturhus, sykehjem, idrettsanlegg osv. Andre forhold som nevnes, er overføring av aksjeposter fra fylkeskommuner til kommunene i den «gamle» fylkeskommunen, kjøp og salg av eiendom og inngåelse av langsiktige leiekontrakter. Det som fremstår som utfordrende med disse investeringene, er ikke bare at de ikke var innarbeidet i økonomiplan, men mange hevder også at de eksisterende fylkene/kommunene som fattet slike vedtak, ikke hadde hatt økonomisk bæreevne til å finansiere og drifte disse tiltakene innen egne økonomiske rammer. Slike disposisjoner har påført nye kommuner og fylkeskommuner et for høyt gjeldsnivå og fremtidige driftsforpliktelser av en størrelse som medfører et betydelig økonomisk omstillingsbehov allerede fra inneværende år.

Det er nettopp sammenhengen mellom suboptimale investeringer og manglende statlige reguleringer som belyses i artikkelen vi refererte til i kapittel 4, *How Government Agencies React to Termination Threats* av Askim, Blom-Hansen, Houlberg og Serritzlew. Kommuner og fylkes-kommuner har overforbrukt økonomiske ressurser i sammenslåingsprosessene i en slik grad at det vil gå lang tid før disse prosessene får et positivt resultat i nytte-kostnadsanalyser. Forfatterne peker på at regjeringen forutså at dette kunne skje, og foreslo at kommunenes muligheter til å gjøre dette skulle begrenses gjennom reguleringer. Motstand fra kommunesektoren og den politiske opposisjonen førte til at dette ikke ble vedtatt.

8.1.6 Statens virkemidler

I forlengelsen av oppsummeringen i avsnittet over har vi sett i denne rapporten at 61 prosent svarer nei, mens 39 prosent svarer ja på spørsmålet om hvorvidt Fylkesmannen burde ha hatt muligheter til å påvirke prosessen i gjennomføringsfasen etter vedtak om sammenslåing. De som svarte nei på dette spørsmålet, begrunner sitt svar med at det vil gå på bekostning av kommunal selvråderett.

De som svarer ja, begrunner dette med at Fylkesmannen burde ha hatt virkemidler til tross for det kommunale selvstyret, og at det Fylkesmannen burde ha hatt fullmakter til, var å stoppe «overinvesteringer» og «overforbruk». Disse fullmaktene etterlyses av nesten 40 prosent av kommuner og fylkeskommuner. Hvis vi ser på oppfatningene til de fylkeskommuner og kommuner som ble tvangssammenslått, er bildet tydelig: 71 prosent mener at Fylkesmannen burde ha hatt muligheter til å påvirke prosessene, og kun 29 prosent av respondentene mener Fylkesmannen ikke burde ha hatt det.

8.2 Råd til kommuner og fylkeskommuner som skal gjennomføre sammenslåingsprosesser

I tråd med tidligere rapporter som har fokusert på erfaringsdeling i form av gode råd, har vi også i dette prosjektet gjennom intervjuene og på erfaringssamlingene innhentet informantenes råd og anbefalinger til kommuner og fylkeskommuner som skal gjennom tilsvarende prosesser.
De følgende viktigste rådene fra «2020 generasjonen» er:

Sett dere klare mål

- Etabler inspirerende mål, og sett et høyt ambisjonsnivå for både prosessen internt, men også for den effekten og betydningen sammenslåingen vil ha for innbyggerne og brukerne.
- Skap forståelse for endring, og bruk intensjonsavtalen til å forklare behovet og synliggjøre forventede synergier.
- Bruk gjerne FNs bærekraftsmål; de kan skape motivasjon og identitet, og de kan sette god retning, ikke bare på den fremtidige kommunen, men også på sammenslåingsprosessen.

Praktiser raushet og likeverd

- Det er viktig å vise raushet og tilstrebe likeverd i prosessene.
- Jo større forskjell det er i størrelse, desto viktigere er raushet og likeverd. At storebror ser deg, kan faktisk være svært positivt.
- Ved etablering av fellesnemnd og eller arbeidsutvalg bør man vurdere misteantallsmodellen. Den største parten i sammenslåingen vil likevel ha flertall i det nye kommunestyret/fylkestinget.
- Tør å utfordre partipolitikken, fokuser på det som er viktigst, og utfordre hverandre til å tenke større og la ideologiske forskjeller ligge.
- Tenk også på de mellommenneskelige og relasjonelle forholdene. Sats på god kjemi, godt humør, felles kultur, skill sak og person, og ha det fint sammen. Dette borger for en god prosess og et lykkelig samliv fremover.

Etabler en robust prosjektorganisasjon

- Sørg for å etablere en profesjonell prosjektorganisasjon med god kompetanse og med medlemmer som har innflytelse.
- Det er viktig å dimensjonere en prosjektorganisasjon slik at den har kapasitet til å levere på samtlige områder.
- Ansett en prosjektrådmann som har tilstrekkelig tid til å følge opp sammenslåingsprosessen.

Prioriter partssamarbeidet

- Sørg for å ha bred representasjon i partssammensatt utvalg. Ta med alle sammenslutninger og inkluder vernetjenesten.
- Legg til rette for at de tillitsvalgte og vernetjenesten også er representer i alle arbeidsgrupper. Dette øker de tillitsvalgtes innflytelse og styrker samarbeidet i den nye kommunen/det nye fylket.
- Sørg for tilstrekkelig frikjøp slik at de tillitsvalgte kan ivareta rollen sin på en god måte.
- Legg til rette for bred deltagelse i arbeidsgruppene.

Sørg for god forankring og involvering

- Som med all annen endring er forankring og involvering helt essensielt.
- Bruk god tid og mye ressurser til å forankre prosessen blant politikere, administrasjon, ansatte, og tillitsvalgte.
- Mobiliser innbyggere og lokalsamfunnet. Vurder bruk av innbyggerpanel.
- Få med hele kommunestyret/fylkestinget i prosessen, ikke bare formannskapet/fylkesrådet.
- Sats på kulturbygging. Dette tar tid, så start tidlig.

Ta det viktigste først

- En sammenslåingsprosess kan være svært omfattende, man rekker ikke å gjøre alt i prosessfasen. Få gjerne dette perspektivet inn i intensjonsavtalen.
- Ta det viktigste først. Det er god tid til å ordne detaljene. En kommunes levetid er, til tross for sammenslåinger, jevnt over lang.

9 Vedlegg

9.1 Vedlegg 1. Oversikt over tidligere gjennomførte kartlegginger

Som nevnt i kapittel 3, er det utarbeidet en rekke kartlegginger, erfaringsinnhentinger og oppsummeringer fra tidligere kommunesammenslåinger. Vi skal her gi en kort oppsummering av konklusjoner og råd fra dem som synes å ha mest relevans for temaene i denne rapporten.

9.1.1 Gevinstrealisering ved kommunesammenslåing

På oppdrag fra KMD har Menon Economics, i samarbeid med Vivento, utarbeidet rapporten *Gevinstrealisering ved kommunesammenslåing* (2020). Dette er en rapport som oppsummerer arbeid med gevinstrealisering ved kommunesammenslåing basert på erfaringer fra Inderøy, Harstad og Sandefjord.

Rapporten oppsummeres med flere råd til kommuner som skal slå seg sammen. De viktigste er:

- *Vi anbefaler at alle kommunene som nylig har slått seg sammen, eller skal gjøre det senere, utarbeider en nullpunktsmåling og en gevinstrealiseringsplan for hvilke gevinster som skal tas ut, og hvordan.*
- *Vi anbefaler en evaluering av bruken av nullpunktmålinger og gevinstrealiseringsplaner i kommunene som slås sammen i 2020.*
- *Vi anbefaler kommunene å legge stor vekt på å sikre at planene er realistiske og at intensjons- og samarbeidsavtalene ikke lover mer enn den nye kommunen kan innfri.*
- *Kommunene bør være tydelige på at personalkostnadene må ned for å realisere økonomiske gevinster. Dersom frivillig avgang er en forutsetning for sammenslåingen bør det legges en strategisk plan for mulig kompetanseutvikling samt naturlig avgang som sikrer kommunens langsiktige behov.*
- *Samlet understreker kommunenes erfaringer viktigheten av å sikre forankring i kommune-organisasjonen.*
- *Det er viktig å sikre sterk forankring i befolkningen.*
- *Vi anbefaler at det settes av god tid for å planlegge omorganiseringen, og at den nye kommunen sikrer gevinstrealisering med nullpunktsmåling og utarbeidelse av gevinstrealiseringsplan.*

9.1.2 De viktigste rådene til en kommunesammenslåing

Basert på erfaringer fra tidligere frivillige sammenslåinger av kommuner, publiserte KS i oktober 2018 en oversikt med gode tips og råd for hvordan kommuner bør gå frem i en slik prosess.

KS presiserer at en kommunesammenslåing innebærer komplekse og tidkrevende prosesser. I tillegg er det mange faktorer som har betydning for hvor godt sammenslåingsprosessen og overgangen til en ny kommune fungerer. Gode råd og tips er:

- Gjennomfør en overordnet ROS-analyse så tidlig som mulig i sammenslåingsprosessen. Dette vil øke forståelse av hva en sammenslåingsprosess innebærer og hvilke utfordringer som må håndteres for å få en god overgang til en ny kommune. Avklar hva som må være på plass før sammenslåingstidspunktet og hva som kan håndteres av den nye kommunen.
- Unngå vakuumperiode. Avklar den administrative toppledelsens rolle i prosessen raskt etter vedtak om sammenslåing. Start på «ufarlige» kartleggings- og utredningsoppgaver i påvente av at prosjektleder og prosjektorganisasjon kommer på plass.
- Etabler en robust prosjektorganisasjon som skal lede sammenslåingsarbeidet. Prosjektorganisasjonen bør ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å håndtere alle prosesser, saker og beslutninger i sammenslåingsprosessen. Alle sentrale roller i

prosjektorganisasjonen må være tydelig avklart i forhold til linjeorganisasjonene i de opprinnelige kommunene, og hvert delprosjekt må ha et klart mandat for sitt arbeid. Det bør utarbeides tydelige milepeler for hvert delprosjekt, hvor også avhengighet til andre delprosjekt framgår.
- Vurder behov for nærdemokratiordninger. Gjennomfør gjerne KS' lokaldemokratiundersøkelse eller tilsvarende for å se hvordan lokaldemokratiet utvikler seg over tid.
- Sørg for en åpen prosess med god informasjon til ansatte og innbyggere. Arranger kulturtiltak og aktiviteter som bygger felleskap på tvers av kommunegrensene.
- Legg til rette for at tillitsvalgte og verneombud/vernetjeneste er godt representert på ulike arenaer i prosessen og at disse får nødvendig frikjøp.
- Tilpass organisering av den nye kommunen med utgangspunkt i sentrale mål som ligger til grunn for sammenslåingen. Avslutt organiserings- og bemanningsprosesser senest ¾ år før sammenslåingstidspunktet. Påfølgende prosesser er avhengig av at dette er på plass.
- Start arbeidet med samkjøring av økonomi og IKT så tidlig som mulig. Lag et skyggebudsjett det siste året før sammenslåingen.
- Lag en plan for gevinstrealisering uten for store forventinger om gevinstrealisering fra dag én. Det første driftsåret som ny kommune vil være preget av at kommunen er i en oppstarts- og innkjøringsfase hvor ulike kulturer skal samkjøres, og nye rutiner skal implementeres.
- Sørg for å ha delegeringsreglementer og politiske reglementer på plass i god tid før konstituering av nytt kommunestyre.
- Avklar tidlig ansvars- og rollefordeling mellom den nye kommunen og de gamle kommunene. I siste fase bør de gamle kommunene ha fokus på avslutning og i minst mulig grad belaste administrasjonen med nye oppgaver.

9.1.3 Nye Trøndelag

Telemarksforsking, sammen med Deloitte, publiserte i 2018 TF-rapport nr. 438, *Nye Trøndelag – Erfaringer og lærdom fra en fylkessammenslåingsprosess,* på oppdrag fra KMD og KS.

Rapporten avsluttes med 20 konkrete råd til fyker som skal slå seg sammen.

- Få raskt på plass overordna føringer for sammenslåingsprosessen (intensjonsavtale, omstillingsavtale for de ansatte og prinsippdokument for overordna administrativ organisering). Vern mot oppsigelse av ansatte som følge av sammenslåingen er viktig for å skape ro og trygghet i organisasjonen.
- Vurder nøye valg av politisk styringsmodell. Vurder hvilken modell som er best egnet for å ivareta fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle og hensynet til helhetlig regional utvikling. Det kan være ekstra krevende, både politisk og administrativt, å gå over til en styringsmodell man ikke har erfaring med fra før.
- Ikke vent med å starte sammenslåingsprosessen. Start med midlertidig prosjektledelse inntil permanent prosjektledelse er på plass.
- Sørg for bred og likeverdig deltakelse i prosessen gjennom arbeidsgrupper. For fylkeskommuner med kort tid på prosessen bør statuskartlegging gå direkte over i forslag til nye organisasjonsmodeller.
- Arranger møter på forskjellige steder for å bli kjent i det nye fylkeskommunen.
- Sørg for nødvendig frikjøp av tillitsvalgte og hovedverneombud, og sørg for at disse får være med i fora hvor det er naturlig. Ta hovedverneombud med på drøftingsmøter for å sikre at ansattes rettigheter i henhold til arbeidsmiljøloven blir ivaretatt.
- Gjennomfør en risikovurdering av arbeidsmiljøet i startfasen og følg opp med medarbeider-undersøkelser underveis.
- Gjennomfør risikovurderinger knyttet til kapasitet og kompetanse i overgangsfasen på et tidlig tidspunkt. Dette inkluderer også sårbarhet med tanke på eventuelt tap av nøkkelpersonell.
- Arranger samlinger med fokus på lederrollen og betydning av endringsledelse i omstillingsprosesser.
- Prioriter hva som må være på plass til sammenslåingstidspunktet, og hva som kan overlates til den nye fylkeskommunen å håndtere.

- Sørg for tilstrekkelige ressurser på IKT-området. IKT-systemene er avgjørende for å utvikle velfungerende løsninger på de fleste områder. IKT-avdelingen skal både drifte løsninger i eksisterende fylkeskommuner, serve sammenslåingsprosjektet med digitale verktøy og skaffe og implementere systemer for den nye fylkeskommunen. Ta høyde for at det meste av engangsstøtten til sammenslåingen fra departementet vil gå til IKT.
- For å sikre tilstrekkelig kapasitet på IKT i sammenslåingsprosjektet, kan det være en fordel å frikjøpe nøkkelpersonell fra driftsoppgaver i egen organisasjonen. Ta også høyde for at det kan bli mangel på kapasitet og kompetanse på IKT-området når mange fylkeskommuner og kommuner skal slå seg sammen på en gang.
- Sørg for god kommunikasjon mellom IKT og andre delprosjekter for å unngå misforståelser i implementeringsfasen, og ikke undervurder behov for tid og ressurser til opplæring på nye systemer.
- Sørg for at alle organisasjons- og bemanningsprosesser er avsluttet senest et halvt år før sammenslåingstidspunket. Mange administrative implementeringsprosesser er avhengig av at dette er på plass, og det kan lett oppstå uforutsette problemer i siste fase fram mot sammenslåingstidspunktet.
- Lag en plan for informasjonsarbeid, og engasjer en egen informasjonsansvarlig som har ansvar for å følge opp arbeidet. Vær bevisst på at det kan være vanskelig å nå ut med informasjon til alle selv om det informeres gjennom tilgjengelige kanaler.
- Gå så tidlig som mulig inn i detaljer på økonomi. Siste halvår vil være preget av arbeid med budsjett og økonomiplan. Det er behov for detaljert oversikt over budsjettfordeling på ulike områder i de gamle fylkeskommunene som grunnlag for å klargjøre hvordan denne fordelingen sammenfaller med organisasjonsstrukturen i den nye fylkeskommunen.
- Ha tidlig fokus på eierskap, behov for justering av selskapsavtaler og utøvelse av eierskap i ny fylkeskommune. Tidlig involvering av aktuelle selskaper kan forebygge usikkerhet og uro rundt den framtidige fylkeskommunens eierrolle.
- Start regionale planprosesser i sammenslåingsperioden for å ta grep om samfunnsutviklerrollen og det regionale utviklingsarbeidet. Slike prosesser bidrar til å knytte ledergruppen sterkere sammen og til å skape nyttige møtepunkter mellom kommunene og samarbeidsaktører på regionalt nivå i forbindelse med sammenslåingsprosessen.
- Vær klar over at sammenslåingsprosessen ikke er ferdig ved oppstartstidspunktet. I Trøndelag er frikjøp av tillitsvalgte og hovedverneombud forlenget til august 2019 pga. gjenstående arbeid med sammenslåingen.
- Ha fokus på felles kulturbygging gjennom hele sammenslåingsprosessen og over i ny fylkeskommune. Vær oppmerksom på at det i forbindelse med oppstarten av den nye fylkeskommunen vil være ekstra behov for fokus på bygging av felles organisasjonskultur, noe som vil være en stor ledelsesutfordring.

9.1.4 Sandefjord, Andebu og Stokke

Telemarksforsking, sammen med Deloitte, publiserte i 2017, TF-rapport nr. 396: *Erfaringer og lærdom fra sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke.*

Dette er en rapport som svært mange av de kommunene som var med i sammenslåings-prosessene fra 2016 til 2020, har brukt aktivt, og den inneholder en rekke råd knyttet til de ulike fasene i prosessen.

Råd til fase 1 – Overordnet planlegging av sammenslåingsprosessen

- Ha en plan for oppgaver og ansvarsfordeling etter vedtak om sammenslåing slik at man unngår en vakuumperiode.
- Ha et bevisst forhold til politikernes rolle som arbeidsgiver, og iverksett prosesser for å ivareta den administrative toppledelsen (rådmenn og kommunalsjefer) i denne perioden.
    - En lengre periode med usikkerhet og uavklarte roller kan føre til at viktig lederkompetanse forsvinner.

- Sikre at også ordførerne blir ivaretatt i denne fasen. Selv om ordfører har en annen status enn den administrative kommuneledelsen, bør spørsmål om ordførernes framtid, arbeidsforhold og betingelser tas opp i ryddige former.
- Vurdere fordeler og ulemper ved å rekruttere ny rådmann kontra å la en av de sittende rådmennene bli rådmann i den nye kommunen. Her må behovet for kontinuitet avveies mot behovet for å bygge nytt.
- Dersom man rekrutterer ekstern prosjektleder/rådmann; avklar hvilke oppgaver som kan gjøres før prosjektleder er på plass, og hvem som har ansvar for dette.
    - De folkevalgte bør ta initiativ til å sette i gang kartleggingsoppgaver raskt.
    - Fram til prosjektleder er på plass, bør en av rådmennene konstitueres som prosjektleder, og alle rådmennene må forplikte seg på å bidra i prosessen.
    - Fellesnemnden bør ha fullmakt til å gi eksisterende rådmenn i oppgave å sette i gang et slikt arbeid.
- Lag tydelige planer for hvordan prosessen skal gjennomføres, så tidlig som mulig
    - Vær bevisst på at det i denne planleggingsfasen er mange krevende saker som skal utarbeides og besluttes, og som har betydning for hvordan sammenslåingsprosessen forløper.

Råd til fase 2 – Organisering og bemanning av sammenslåingsprosjektet

- Sørg for klar rolle- og ansvarsfordeling mellom sentrale organer og aktører i sammenslåingsprosessen (fellesnemnd, partssammensatt utvalg, arbeidsutvalg, ansettelsesutvalg, arbeidsgrupper/komiteer og prosjektleder).
- Sørg for god politisk representasjon i politiske utvalg som arbeider med reglement for folkevalgte.
- Den vanlige arbeidsdelingen mellom politikk og administrasjon bør følges også i forholdet mellom administrasjon/prosjektorganisasjon og fellesnemnden.
    - I felles kommunestyre etter kongelig resolusjon bør de respektive kommunestyrene gi rådmennene ansvar for å «betjene» fellesnemnden, f.eks. gjennom å utrede, legge fram saker, utarbeide prosjektplaner, og få et overordnet bilde over alt som må være på plass tidlig.
    - Sittende rådmenn bør utgjøre prosjektledelsen inntil ny prosjektleder er på plass.
- Etabler en robust prosjektorganisasjon med klar struktur og rollefordeling.
    - Frigi tilstrekkelig med ressurser til prosjektorganisasjonen, og prøv å begrense omfanget av dobbeltroller (at arbeidet med kommunesammenslåingen ikke kommer på toppen av eksisterende driftsoppgaver).
    - Vurder muligheter for samlokalisering av prosjektorganisasjon.
    - Sikre at prosjektledelsen og linjeledelsen drar i samme retning.
    - Sørg for at prosjektleder kan disponere nødvendige ressurser ved oppstart
    - Noen bør være dedikert til å arbeide med prosjektkoordinering, personalspørsmål, sekretæroppgaver, informasjon/kommunikasjon, juss og økonomi. Å spare penger på prosjektorganisasjonen kan gi økte kostnader på et senere tidspunkt.
- Sørg for å få påtroppende kommunalsjefer på plass så tidlig som mulig for å sikre god forankring blant ledergruppen.
- Avklar så tidlig som mulig hvordan tillitsvalgte og verneombud skal være med i prosessen, grad av frikjøp og hva som skal være gjenstand for drøfting.
    - Representasjon av tillitsvalgte etter hovedsammenslutningsmodellen kan være et godt grep for å sikre at ulike organisasjoners interesser blir representert og ivaretatt. Involver de tillitsvalgte og hovedverneombud for mye heller enn for lite. De er en viktig informasjonskanal og bindeledd til de ansatte.
- Lag en informasjonsplan tidlig i prosessen, sett av ressurser til en informasjonsansvarlig og sørg for at ulike typer informasjon om sammenslåingen er tilgjengelig fra et sted.

Råd til fase 3 – Planlegging og vedtak om politiske og administrative hovedstrukturer

- Avklar politisk og administrativ organisering så tidlig som mulig.
    - Dersom dette ikke er avklart i forkant av vedtak om sammenslåing, må dette være en prioritert oppgave så snart prosjektorganisasjonen er etablert.
    - Politiske og administrative hovedstrukturer må være på plass som grunnlag for mer detaljert planlegging og organisering av kommunen.
- Vurder behov for organisatoriske grep som på best mulig måte støtter opp om sentrale målsettinger og gevinster som man ønsker å realisere gjennom sammenslåingen.
- Vurder om det er spesielle områder man ønsker å prioritere i den nye kommunen, og om det er behov for å etablere egne utvalg/komiteer på disse områdene.
    - En sammenslåingsprosess bør ses på som en mulighet for å gjøre organisatoriske endringer for å stå bedre rustet til å håndtere framtidige utfordringer og muligheter
- Ta hensyn til behov for samhandling mellom ulike enheter i valg av organisasjonsmodell.

Råd til fase 4 – Detaljert planlegging av ulike tjeneste- og oppgaveområder

- Lag en helhetlig plan for organisering før kommunalsjefer tilsettes.
    - Erfaringene fra Sandefjord er et eksempel på en prosess hvor man planlegger samtidig som man bygger. Dersom man hadde hatt bedre tid, kunne det vært en fordel med mer helhetlig planlegging i forkant
- Tilstreb å få kommunalsjefer og stabsledere operative på noenlunde samme tidspunkt
    - Det bidrar til at samhandling og forankring blir lettere.
    - Kommunalsjefenes hovedoppgave bør være å utvikle og forme sine områder og sørge for god overgang fra prosjekt til drift. Dette arbeidet bør starte 1,5 år før sammenslåingstidspunktet.
- Sørg for tydelige milepeler og framdriftsplaner.
    - Dette er viktig for å skape forutsigbarhet og trygghet i organisasjonen.
    - Ansatte har behov for oversikt over når spørsmål som de er opptatt av, blir klarlagt
- Sørg for involverende prosesser med bred deltakelse på tvers av kommunegrensene.
    - Viktig for bygging av eierskap og felles kultur.
- Sørg for at alle organiserings- og bemanningsprosesser er avsluttet senest 3/4 år før sammenslåingstidspunktet.
- Det er mange påfølgende prosesser fram mot sammenslåingstidspunktet som er avhengig av at dette er på plass.

Råd til fase 5 – Implementering og innfasing av ny organisasjon

- Kom raskt i gang med avklaring av lokaliseringen av tjenester og funksjoner i den nye kommunen etter at organiseringen er bestemt. Det er en fordel om lokaliseringen av avklart senest et halvt år før sammenslåingen.
    - Dette for å sikre at eventuelle utfordringer knyttet til selve flytteprosessen er «ryddet av veien» før innspurten i sammenslåingsprosessen.
- Sett opp kriterier som skal brukes i lokaliseringsdiskusjonen og hvordan disse skal vektlegges.
    - Kriteriene må tydeliggjøre hensyn for brukere/innbyggere, ansatte og målsettinger som ligger til grunn for sammenslåingen. Gjennom enighet om gode kriterier kan man bidra til at lokaliseringsdiskusjonen blir mindre tilfeldig og følelsesladet.
- Vær bevisst på at omlegging og konvertering av data fra tidligere IT-løsninger inn i nye baser og IT-systemer kan være komplisert og arbeidskrevende.
- Vær oppmerksom på at det kan oppstå uforutsette problemer når man skal gå over til nye IT-løsninger.
    - Sett derfor av nødvendig tid og ressurser til planlegging og testing i omstillingsarbeidet

- Gjennomfør en overordnet ROS-analyse for hele sammenslåingsprosessen i en tidlig fase.
    - Dette kan gi en bredere og bedre forståelse av hva som er kritiske faktorer, hvilke tiltak som skal forebygge disse, og hva slags ressurser og bemanning som det er behov for i den forbindelse.
    - Gjennomfør ROS-analyser for ulike kommunalområder etter hvert som disse kommer på plass.
    - Etabler et system for oppfølging av ROS-analysene underveis i prosessen.
    - Vurder hvilke oppgaver som må være på plass ved sammenslåingstidspunktet og hvilke som kan vente til etterpå.
- Sørg for bred politisk og tverrkommunal forankring i utarbeidelsen av reglementer.
- Erfaringene fra Sandefjord tilsier at det er nødvendig med bred forankring av arbeidet med å utarbeide både politisk reglement, delegeringsreglement og reglement for godtgjørelse. Arbeidet bør forankres like godt i alle sammenslåingskommuner og i tillegg være tverrpolitisk. Ulik praksis fra kommune til kommune tilsier at det er behov for å drøfte sammenhenger mellom regelverk og konsekvenser ved endring i bestemmelser.
- Vedta reglementer tidlig i prosessen.
    - Politisk reglement, delegasjonsreglement og reglement for godtgjørelse henger nøye sammen. Ideelt sett bør delegasjonsreglement være klart før rekruttering av kommunalsjefer tar til, slik at det er klart hvilken myndighet de vil få. Dette tilsier at det er behov for å få de nevnte reglementene på plass nokså tidlig i sammenslåingsprosessen.
- Folkevalgte i Sandefjord, Andebu og Stokke har erfart at det er problematisk å legge fram og vedta sitt eget godtgjørelsesreglement. Kommuner med sammenslåingstidspunkt 01.01.18 kan stå overfor tilsvarende utfordringer. SAS-politikernes råd til disse kommunene er at godtgjørelsesreglement bør være avklart i god tid før sammenslåingstidspunktet.
- Klargjør reglementsbestemmelser mellom konstituering av nytt kommunestyre og sammenslåingstidspunkt.
    - Det bør tas stilling til hvordan de folkevalgtes godtgjørelse skal håndteres i perioden fra nytt kommunestyre er konstituert, til sammenslåingstidspunktet. Vurder om politikerne skal motta full godtgjørelse både fra de opprinnelige kommunene og ny kommune i perioden fra nytt kommunestyre er konstituert til sammenslåing
- Avklar så tidlig som mulig ansvars- og rollefordeling mellom den nye kommunen og de gamle kommunene.
    - I siste fase av sammenslåingsprosessen bør de gamle kommunene ha fokus på avvikling, og i minst mulig grad belaste administrasjonen med nye oppgaver.

Råd til fase 6 – Oppstart av ny kommune

- Vær bevisst på at sammenslåingsprosessen ikke er over ved sammenslåingstidspunktet, og at det fremdeles vil være behov for samkjøring, harmonisering, kulturbygging, planlegging og utvikling av den nye kommunen.
- Lag et skyggebudsjett for den nye kommunen for det siste året før sammenslåingen som et supplement til de aktuelle kommunenes økonomiplaner.
- Ikke forvent større effektiviseringsgevinster det første året etter sammenslåingen
    - Det første året vil det være behov for en god del ekstraarbeid med etablering og innkjøring av ny kommune.
- Bruk tilstrekkelig med ressurser på utvikling og implementering av ny kommune.

9.1.5 Erfaring fra 14 kommunesammenslåingsprosesser i perioden 2000–2013

Kompetansesenter for distriktsutvikling har kartlagt 14 kommunesammenslåingsprosesser i perioden 2000–2013. Dette er dokumentert i rapporten; KDU (2014): *Kunnskap og erfaringer fra prosesser med kommunesammenslåing*

Her oppsummeres kunnskap og erfaringer fra 14 prosesser, hvorav 7 endte i sammenslåing og 7 ikke endte i sammenslåing. Rapporten peker blant annet på hva som fremmer og hemmer sammenslåing, og legger vekt på å kartlegge erfaringer knyttet til

- motivasjon, mål og premisser
- prosess

I rapporten fremkommer det at det er større forskjeller enn likheter mellom de sammenslåings-prosessene som endte i sammenslåing, enn dem som ikke gjorde det. I de sammenslåtte kommunene synes den lokale konteksten å ha vært avgjørende for at prosessen kom i gang. I de ikke-sammenslåtte kommunene var statens midler til utredning og at det fra regjeringshold ble signalisert behov for strukturendringer, fremhold som viktig.

I de sammenslåtte kommunene fremkommer det også at den lokale konteksten virker inn på målformuleringene. Noe som i mindre grad er gjeldende med hensyn til de ikke-sammenslåtte.

Det fremkommer også større forskjeller enn likheter når det gjelder premisser. I de sammenslåtte kommunene kom initiativet i større grad fra lokale politiske og administrative ledere. I de ikke-sammenslåtte fulgte de lokale lederne opp et nasjonalt initiativ. I de sammenslåtte kommunene var det avklart før folkeavstemmingen hvor kommunesenteret skulle ligge, hvor rådmannen og sentraladministrasjonen skulle være lokalisert og at det ikke skulle skje oppsigelser av ansatte. I de ikke-sammenslåtte var det manglende eller uklare premisser rundt organisering og lokalisering, blant annet fordi prosessene ikke gikk så langt at det ble nødvendig å gjøre slike avklaringer.

Det fremkommer også større forskjeller enn likheter mellom de to gruppene når det gjelder måten prosessene er blitt gjennomført på. De sammenslåtte kommunene brukte lengre tid (fra tre år og mer) fram til vedtak, enn de ikke-sammenslåtte (der alle brukte mellom ett til tre år).

De sammenslåtte kommunene har alle brukt en form for innbyggerhøring, med folkeavstemming som den mest brukte metoden. I de ikke-sammenslåtte kommunene ble innbyggerhøring gjort i mindre grad, det var folkeavstemming i tre av de syv prosessene.

I de sammenslåtte kommunene har det vært planlagt og gjennomført informasjonsopplegg til innbyggerne. Dette har i mindre grad vært tilfellet i de ikke-sammenslåtte. I begge gruppene ser vi at det kommer tilbakemelding fra innbyggere om at den informasjonen som gis er for lite nyansert. Ett trekk ved de sammenslåtte kommunene er at den offentlige debatten var liten og med få kritiske røster. I de ikke-sammenslåtte ser den offentlige debatten ut til å ha vært større.

9.1.6 Hvordan gjennomføre kommunesammenslåingsprosesser?

I rapporten *Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing? Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger. TF-notat nr. 35/2014,* som Telemarksforsking gjorde på oppdrag av KMD, sammenfattes erfaringer fra de kommunesammenslåinger fra Våle og Ramnes, Bodø og Skjærstad, Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna, Kristiansund og Frei og Mosvik og Inderøy, samt forsøket på sammenslåing i Valdres. I rapporten redegjøres det for en rekke konkrete anbefalinger med hensyn til hvordan kommuner i en sammenslåingsprosess bør gå frem når det gjelder forhold som

- medvirkning og innbyggerdialog
- kommunesammenslåing og stedsutvikling
- utfordringer i byområder
- utarbeidelse av intensjonsplan
- ulike faser i en strukturprosess
- gjennomføring av sammenslåing og videre drift
- prosessen fram til vedtak om sammenslåing

9.2 Vedlegg 2. Spørsmål som inngår i spørreundersøkelsen

I tabellen under fremkommer de spørsmålene som ble stilt i spørreundersøkelsen.

Tabell 9.1 Tema og spørsmål i spørreundersøkelsen

Hovedtema	Undertema	Spørsmål
Organisering av sammenslåingen	Intensjonsavtale	1. Ble det utarbeidet en intensjonsavtale eller et måldokument i forkant av prosessen? 2. I hvilken grad opplever du at intensjonsavtalen/måldokumentet ga tydelige rammer og mål for sammenslåingsprosessen? 3. Hvilke forhold ble omtalt/nedfelt i avtalen/måldokumentet? 4. I hvilken grad var målene/føringene i intensjonsavtalen/måldokumentet styrende for sammenslåingsprosessen? 5. Burde forhold knyttet intensjonsavtale/måldokument vært regulert i inndelingsloven? 6. Hvilke forhold burde vært regulert tydeligere?
	Politisk organisering	7. I hvilken grad opplevde du at fellesnemnden hadde et tydelig mandat? 8. Hvor mange representanter var det i fellesnemnden? 9. Hva ble lagt mest vekt på i sammensetningen av fellesnemnden? 10. I hvilken grad opplevde du at den politiske sammensetningen av fellesnemnden påvirket prosessen? 11. I hvilken grad mener du at bestemmelsen i inndelingsloven om at representasjonen i fellesnemnden bør speile de deltagende kommunene/fylkeskommunene er hensiktsmessig? 12. I hvilken grad opplever du at rollefordelingen mellom fellesnemnden og de eksisterende kommunestyrene/fylkestingene i de deltagende kommunene/fylkeskommunene var tydelig? 13. Burde forhold knyttet fellesnemnden vært tydeligere regulert i inndelingsloven? 14. Hvilke forhold burde vært regulert tydeligere? 15. Hvilke andre politiske utvalg ble nedsatt? 16. I hvilken grad opplevde du at arbeids- og rollefordelingen mellom fellesnemnden og de øvrige utvalgene var tydelig? 17. I hvilken grad mener du at inndelingsloven er tydelig nok med hensyn til den politiske organiseringen av sammenslåingsprosessen?
Erfaringer med sammenslåings-prosessen	Administrativ organisering	18. hvilken grad opplevde du at de tidligere kommunene samarbeidet godt på administrativt nivå gjennom sammenslåingsprosessen? 19. Ble tjenester fra de tidligere kommunene samordnet/integrert før 1.1.2020? 20. Hvilke tjenester ble samordnet/integrert før 1.1.2020?
	Harmonisering av tjenester og reglement	21. I hvilken grad var det vesentlige forskjeller i de tidligere kommunene/fylkeskommunen når det gjaldt kostnadsnivå på tjenestene, kvalitet på tjenestene, lønnsnivå og gjeldsgrad? 22. I hvilken grad opplever du at arbeidet med å harmonisere tjenesteproduksjonen i den nye kommunen var ferdig før 1.1.2020? 23. I hvilken grad opplever du at arbeidet med å harmonisere reglement, rutiner og retningslinjer var ferdig før 1.1.2020?

		24. Hva var de største utfordringene med hensyn til harmonisering av tjenester og reglement? 25. I hvilken grad har dere opplevd utfordringer knyttet til endringer i interkommunale samarbeid i sammenslåingsprosessen?
	Innplassering av ledere/ansatte	26. I hvilken grad opplevde dere utfordringer knyttet til innplassering av ledere og medarbeidere i sammenslåingsprosessen? 27. Hva var de største utfordringene? 28. I hvilken grad mener du at inndelingsloven er tydelig nok med hensyn til den administrative organiseringen av sammenslåingsprosessen?
Erfaringer med overgangsperioden (fra konstituering av nytt kommunestyre til 1.1.2020)		29. I hvilken grad opplevde dere at det var tydelig avklart i praksis hvilke saker som skulle behandles av nytt kommunestyre og hvilke saker som skulle behandles i de gamle? 30. Hvilke utfordringer erfarte dere knyttet til denne uklarheten? 31. Ble det lagt føringer fra fellesnemnden for kommunenes praksis for investeringer i overgangsperioden? 32. Ble det gjennomført ekstraordinære investeringer eller andre økonomiske disponeringer med konsekvenser for den sammenslåtte kommunen i en eller flere av de involverte kommunene i overgangsperioden?
Fylkesmannens rolle		33. I hvilken grad opplevde du at Fylkesmannen var involvert i sammenslåingsprosessen etter vedtaket om sammenslåing og gjennomføringen av et felles kommunestyremøte? 34. Er det din oppfatning at Fylkesmannen burde hatt muligheter til å påvirke prosessen i overgangsperioden etter vedtak om sammenslåing? 35. Hvilke muligheter mener du Fylkesmannen burde hatt?
Opplevelse av tidsrammen for sammenslåingsprosessen		36. I hvilken grad opplevde du at tiden fra vedtak til sammenslåing var tilstrekkelig for å gjennomføre sammenslåingsprosessen?
Erfaring med bruk av veiledningsmateriell		37. I hvilken grad benyttet dere skriftlig veiledningsmateriell fra nasjonale myndigheter? 38. Hvordan opplevde du tilgangen på veiledningsmateriell fra nasjonale myndigheter? 39. På hvilket område kunne du ønsket deg mer/bedre veiledningsmateriell?
Bestemmelsene i inndelingsloven		40. Alt i alt, i hvor stor grad opplever du at inndelingsloven: • var tilstrekkelig grundig til å styre/regulere i sammenslåingsprosessen? • var hensiktsmessig med tanke på utfordringene vi møtte i prosessen? • var tydelig i plassering av ansvar i prosessen? 41. Er det forhold som inndelingsloven burde regulere som den ikke regulerer i dag? 42. Hva mener du loven burde regulert, som den ikke regulerer i dag?
Samlet vurdering av sammenslåingsprosess:		43. Alt i alt, i hvilken grad opplever du at: • det har vært tilslutning til sammenslåingsprosessen lokalt fra innbyggerne? • det har vært tilslutning til sammenslåingsprosessen lokalt fra politikerne? • det har vært tilslutning til sammenslåingsprosessen lokalt fra næringslivet? • dere fikk tilstrekkelig støtte i prosessen fra statlige myndigheter?