



Kommunal- og  
moderniseringsdepartementet

Veileder

# Etablering av nye kommuner og fylkeskommuner

Formelle rammer og erfaringer fra tidligere sammenslåinger



*Revidert april 2017*

## Innhold

1	Innledning.....	4
2	Milepæler og prosess i kommune- og regionreformen .....	5
3	Vedtak om sammenslåing .....	7
3.1	Forberedelser fram til nasjonalt vedtak om sammenslåing .....	7
3.2	Prosess og vedtak i kommunestyrene og fylkestingene –inndelingsloven § 25.....	7
3.2.1	Felles kommunestyre- og fylkestingsmøte .....	7
3.2.2	Navn på den nye kommunen og det nye fylket (a) .....	8
3.2.3	Antallet medlemmer i det nye kommunestyret/fylkestinget (b).....	8
3.2.4	Forberedelser til valg 2019 .....	9
3.2.5	Oppretting av fellesnemnd og andre fellesorgan, samt revisjonsordning for fellesnemndas virksomhet (c, d og e) .....	9
3.2.6	Andre saker som kan diskuteres i felles kommunestyremøte.....	10
3.2.7	Fastsetting av enighet og oversendelse til fylkesmannen/departementet.....	10
3.2.8	Unntak fra felles kommunestyremøte og fylkestingsmøte .....	10
4	Gjennomføring og organisering av sammenslåingen .....	11
4.1	Mål for gjennomføring .....	11
4.2	Organisering av sammenslåingen .....	11
4.3	Fellesnemnda .....	12
4.3.1	Arbeidsutvalg.....	13
4.3.2	Partssammensatt utvalg (PSU).....	13
4.4	Administrativ styring .....	14
4.4.1	Prosjektleder.....	14
4.4.2	Delprosjekt.....	16
4.4.3	Prosjektstyring .....	17
5	Ansatte – arbeidsgiveransvar .....	20
5.1	Formelle krav – virksomhetsoverdragelse, arbeidsmiljøloven.....	21
5.2	Arbeidsgiverpolitikk .....	21
5.3	Omstillingsavtale .....	21
5.4	Overtallighet og innplassering .....	23
5.5	Involvering og medvirkning .....	23
5.6	Informasjon til ansatte .....	23
5.7	Kulturbygging blant ansatte .....	24

6	Innbyggerne .....	24
6.1	Informasjon .....	24
6.2	Identitet og kultur.....	25
7	Særskilte tema å være oppmerksom på i etableringen av ny kommune og fylkeskommune.....	26
7.1	Organisasjonsmodell i ny kommune/fylkeskommune .....	26
7.2	Utvikling av lokaldemokratiet.....	26
7.3	Interkommunalt samarbeid – oppsigelse, oppløsning, videreføring .....	27
7.4	Anskaffelser .....	28
7.5	Samkjøring av IKT-systemer .....	29
7.6	Arkiv.....	30
7.7	Om kommunal planstrategi.....	31
7.8	Forholdet til statlige felleskomponenter .....	31
7.9	Informasjon til berørte interesser.....	32
8	Konstituering av nytt kommunestyre og fylkesting (§ 27) .....	32
9	Økonomireglene i kommuneloven og sammenslåing av kommuner/fylkeskommuner.....	32
9.1	Årsbudsjett, årsregnskap og økonomiplan.....	32
9.2	Overgang til ny kommune/fylkeskommune.....	32
10	20 anbefalinger om gode grep på veien til ny kommune.....	34
	Den nye kommunen .....	34
	Prosjektorganisering.....	34
	Ansatte – arbeidsgiveransvar .....	35
	Økonomi og systemer.....	36
	Innbyggere .....	36

# 1 Innledning

Å gjennomføre en kommune- eller fylkessammenslåing er et omfattende og komplekst prosjekt som krever god politisk og administrativ ledelse.

Kommunesammenslåingsprosessene som er gjennomført i nyere tid, har alle vært forskjellige når det gjelder innretning, omfang og tidsbruk. Sammenslåinger vil være forskjellige som følge av ulik befolkningsstørrelse, ulike mål for organisatoriske endringer, tiden som er avsatt til å gjennomføre en slik prosess, og andre forhold. Samtidig er det en del som er felles for alle. Departementet skisserer i denne veilederen rammene sammenslåingene skal skje innenfor, samt viser erfaringer og eksempler fra tidligere sammenslåinger om hvordan man kan organisere prosessen lokalt.

De formelle rammene som skisseres i veilederen vil også i all hovedsak gjelde ved sammenslåing av fylkeskommuner. Råd og tips basert på erfaringer fra tidligere sammenslåinger er hentet fra evalueringer av kommunesammenslåinger. Det er ingen evaluerte fylkessammenslåinger å hente erfaringer fra, men fylkeskommuner som skal slå seg sammen vil også kunne hente inspirasjon fra erfaringer som kommuner har gjort seg.

Sammenslåingene i kommune- og regionreformen vedtas av Stortinget i juni 2017. Deretter vil departementet utarbeide kongelige resolusjoner for bl.a. å fastsette navn på kommunene og gjøre eventuelle unntak fra lov som er nødvendig for å gjennomføre sammenslåing av kommuner og fylkeskommuner. For å fastsette navn på nye fylkeskommuner vil det fremmes en proposisjon til Stortinget med forslag om endring av Lov om forandring av rikets inndelingsnavn.

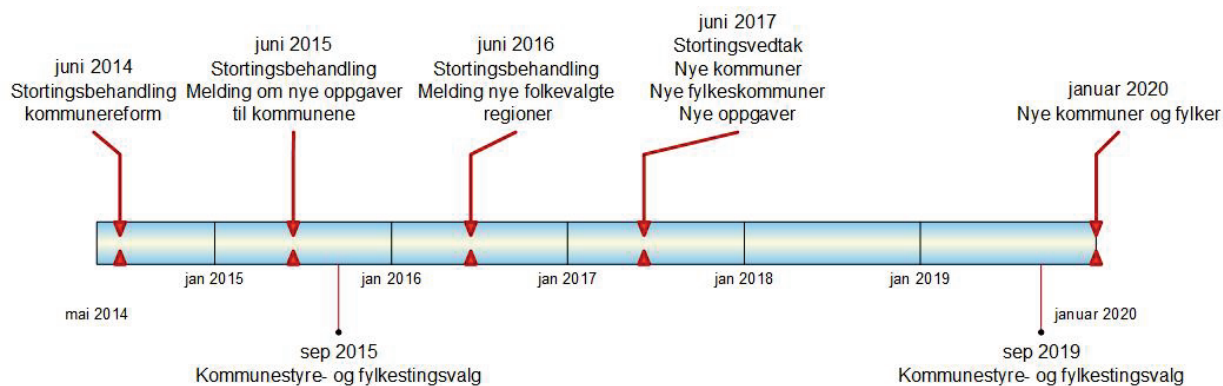
Veilederen er revidert og består av det som tidligere var to ulike dokumenter. Veilederen omhandler forberedende fase, dvs. perioden frem til nasjonalt vedtak er fattet av Stortinget, og gjennomføringsfasen, fra nasjonalt vedtak og fram til ikrafttredelse.

Som grunnlag for arbeidet med å samle rådene i denne veilederen har Telemarksforskning, i samarbeid med Deloitte, utarbeidet rapporten [Gode grep på veien til ny kommune](#), på oppdrag fra KMD. I arbeidet med rapporten har de undersøkt de tre siste kommunesammenslåingene i Norge før kommunereformen, og oppsummert andre evalueringer og rapporter knyttet til kommunesammenslåinger. For ytterligere inspirasjon og veiledning er denne rapporten tilgjengelig ved lenke bakerst i veilederen. I rapporten er det innhentet erfaringer fra sammenslåingene av Mosvik/Inderøy (2012), Harstad/Bjarkøy (2013) og prosessen med sammenslåing av Sandefjord/Andebu/Stokke (2017) mens den pågikk. I tillegg sammenstiller rapporten tidligere dokumenterte erfaringer fra andre sammenslåingsprosesser som Ølen/Vindafjord, Frei/Kristiansund, Våle/Ramnes, Aure/Tustna og Bodø/Skjerstad.

Deloitte leverte på oppdrag fra KS i 2015 rapporten Arbeidsgiverpolitikk i kommunesammenslåinger. Denne har også vært et grunnlag for denne veilederen.

## 2 Milepæler og prosess i kommune- og regionreformen

Proessen med sammenslåinger går fram mot 1.1.2020. Figuren viser viktige milepæler for kommuner og fylkeskommuner i denne perioden.



Bilde: Milepæler og prosess i kommune- og regionreformen

Det er tre alternative løsninger for den formelle prosessen fram til og etter nasjonalt vedtak om sammenslåing for kommunene som nå skal slå seg sammen.

Fylkeskommuner som skal slå seg sammen følger samme prosess som kommunene, men der er det departementet som innkaller til felles fylkestingsmøte, og departementet som eventuelt kan behandle søknad om unntak fra felles fylkesting, dersom sammenslåingen er basert på gjensidige vedtak i fylkestingene, og det er fattet vedtak om sakene i § 25 i inndelingslova.

Nedenfor listes disse alternativene opp etter følgende kategorier:

- De kommunene som har gjensidige vedtak og vil søke om unntak for krav om felles kommunestyremøte
- De kommunene som har gjensidige vedtak som vil at Fylkesmannen innkaller til felles kommunestyremøte
- De kommunene som er foreslått slått sammen på tvers av lokale vedtak

Gjensidige vedtak og unntak fra felles kommunestyremøte

1. Lokalt vedtak om sammenslåing
2. Foreløpig/interim/forberedende fellesnemnd
3. *Likelydende vedtak om sakene i § 25 i alle kommunestyrer*
4. Søknad til fylkesmannen om unntak fra felles kommunestyremøte
5. Stortinget vedtar sammenslåing
6. Fellesnemnda kan konstituere seg i samsvar med kommunestyrevedtak og være formelt opprettet.
7. Fylkesmannen innvilger unntak fra felles kommunestyremøte
8. Fylkesmannen sender til departementet info om vedtak gjort i kommunestyrene.
9. Kongelig resolusjon

Gjensidige vedtak med felles kommunestyremøte

1. Lokalt vedtak om sammenslåing
2. Foreløpig/interim/forberedende fellesnemnd
3. Stortinget fatter vedtak om sammenslåing
4. Fellesnemnda kan konstituere seg og være formelt opprettet.
5. Fylkesmannen innkaller til felles kommunestyremøte der sakene i § 25 drøftes
6. Kommunestyrene fatter vedtak om innholdet i § 25
7. Fylkesmannen oversender til departementet info om vedtak gjort i kommunestyrene
8. Kongelig resolusjon

Sammenslåing på tvers av lokale vedtak

1. (foreløpig/interim/forberedende fellesnemnd)
2. Stortinget fatter vedtak om sammenslåing
3. Fellesnemnda (kan ved lokal enighet) konstituere seg og være formelt opprettet.
4. Fylkesmannen innkaller til felles kommunestyremøte der innholdet i § 25 drøftes
5. Kommunestyrene fatter vedtak om innholdet i § 25
6. Fylkesmannen oversender til departementet info om vedtak gjort i kommunestyrene.
7. Kongelig resolusjon

## 3 Vedtak om sammenslåing

### 3.1 Forberedelser fram til nasjonalt vedtak om sammenslåing

Den formelle prosessen med å etablere den nye kommunen/fylkeskommunen starter etter at det er fattet nasjonalt vedtak om sammenslåing, og Stortinget vil våren 2017 fatte vedtak om både kommune- og fylkessammenslåinger. Fellesnemnda, som skal forberede og samordne sammenslåingen, kan ikke opprettes formelt før det er fattet et nasjonalt vedtak om sammenslåingen i Stortinget.

Der det er fattet lokale gjensidige vedtak om sammenslåing vil det være mulig å starte forberedelser i kommunene/fylkeskommunene, før nasjonalt vedtak fattes. Erfaring viser at det er nyttig å komme i gang tidlig med prosessen. Det er mye som kan planlegges og påbegynnes i tiden frem til den formelle prosessen er i gang. Blant annet kan kommunene/fylkeskommunene begynne å kartlegge praksis på ulike fagområder.

Dersom kommunestyrene ønsker å legge oppgaver og beslutningsmyndighet til et utvalg/organ som skal forberede sammenslåingen, må en bruke alminnelige regler om interkommunalt samarbeid inntil det nasjonale vedtaket om sammenslåing er fattet og en kan opprette fellesnemnd med fullmakter etter inndelingsloven.

Mosvik/Inderøy startet arbeidet med sammenslåingen umiddelbart etter at kommunestyrene hadde fattet vedtak i felles kommunestyremøte. Fellesnemnda hadde da funksjon som et slags interimsstyre fram til nasjonalt vedtak. Dette mente kommunene var viktig for å komme raskt i gang med prosessen.

### 3.2 Prosess og vedtak i kommunestyrene og fylkestingene – inndelingsloven § 25

#### 3.2.1 Felles kommunestyre- og fylkestingsmøte

Etter at det er fattet vedtak i Stortinget vil fylkesmannen kalle inn til felles kommunestyremøte og departementet kalle inn til felles fylkestingsmøte (§25).

I disse møtene skal kommunestyrene/fylkestingene drøfte punktene i inndelingsloven §25 a–e, i tillegg til eventuelle andre viktige saker for kommunene/fylkeskommunene.

#### **Inndelingslova § 25**

På slike fellesmøte skal følgende saker drøftast:

- a) forslag til namn på den nye kommunen eller det nye fylket
- b) talet på medlemmer i det nye kommunestyret eller fylkestinget
- c) kriterium for samansetjing av og funksjonar til fellesnemnd etter § 26 i denne lova
- d) val av revisor for verksemda i fellesnemnda
- e) oppretting av eventuelle andre fellesorgan for å sikre gjennomføringa av samanslåinga.



Hvert enkelt kommunestyre/fylkesting må gjøre vedtak om disse drøftingspunktene. Disse punktene er saker som angir et minimum for hva som må drøftes. Det kan også være andre saker som er viktige å avklare for de involverte kommunene/fylkeskommunene. De enkelte Kommunestyre og fylkesting må i etterkant gjøre vedtak om punktene a) til e) og ev andre saker. En smidig måte å gjøre dette på, kan være å holde møtene samme dag.

I det følgende går vi nærmere inn på disse drøftingspunktene.

### **3.2.2 Navn på den nye kommunen og det nye fylket (a)**

Kommunens nye navn fastsettes i kongelig resolusjon, mens fylkeskommunens nye navn bestemmes av Stortinget, jf. Kommuneleoven §3.

For fylkessammenslåingene vil det fremmes en proposisjon til Stortinget med forslag om endring av Lov om forandring av rikets inndelingsnavn for å fastsette navn på de nye fylkeskommunene. Det vil bli lagt opp til en samlet proposisjon for alle fylkessammenslåingene etter at det er gjennomført felles fylkestingmøter og fylkestingene har fattet vedtak etter § 25 a. Departementet tar sikte på å fremme en slik proposisjon senest våren 2018.

I spørsmålet om navn vil det legges stor vekt på kommunenes og fylkeskommunenes egne ønsker.

Departementet legger til grunn at kommuner og fylker velger unike navn, det vil si navn som ikke er i bruk av andre kommuner eller fylker, se [rundskriv til inndelingsloven](#) H – 10/15.

Noen av de gamle kommunenes navn kan være historisk viktige. Kommunnavn går ikke nødvendigvis tapt som stedsnavn, selv om de ikke lever videre som navn på en kommune. Det er godt mulig at navnet, før det ble kommunenavn, var navn på et bygdelag, og at det er i bruk som det i dag også. Dette er noe kommunene kan vurdere ved valg av kommunenavn.

Ved valg av navn kan det være hensiktsmessig om kommunestyret/fylkestinget vurderer navn som har samme form på bokmål og nynorsk.

Når kommuner og fylkeskommuner ønsker et offisielt samisk navn, så skal samisk navnekonsulent og Sametinget uttale seg om valget av navn. Det er en fordel om et eventuelt samisk navn er avklart innen departementet utarbeider kongelig resolusjon for sammenslåingen.

På Kartverkets og Språkrådets nettsider står det mer om valg av navn. Språkrådet kan også gi råd om navnevalget.

- <http://kartverket.no/stedsnavn>
- [www.sprakradet.no/Sprakarbeid/Stedsnavn/nye-kommunenavn](http://www.sprakradet.no/Sprakarbeid/Stedsnavn/nye-kommunenavn)

### **3.2.3 Antallet medlemmer i det nye kommunestyret/fylkestinget (b)**

Minste lovlige antall medlemmer i kommunestyre/fylkesting er knyttet til innbyggertallet. I kommuner med under 5000 innbyggere, må det minst være 11 medlemmer i kommunestyret. I fylker med under 150 000 innbyggere må det minst være 19 medlemmer i fylkestingene. Det er ingen regler for maksimumsstørrelsen på kommunestyrene/fylkestingene. Se [Kommuneleoven § 7](#).

### 3.2.4 Forberedelser til valg 2019

Sammenslåingene som foreslås for Stortinget i kommunereformen og reigonreformen vil de aller fleste ha iverksetting fra 1. januar 2020. Valget i 2019 vil være valg til de nye kommunestyrene og fylkestingene. Erfaringer fra tidligere sammenslåinger viser at partiene har vært bevisste på å samordne seg tidlig for å forberede og gjennomføre nominasjonsprosessene mot neste valg, slik at uenigheter går langs politiske skillelinjer i stedet for langs kommunegrensene. Partiene har også lagt vekt på å tenke representasjon fra hele kommunen når de har utarbeidet valglister for den nye kommunen.

I [veilederen om utvikling av lokaldemokratiet](#) er det noen sentrale spørsmål som både kommunestyre og fylkesting kan diskutere for å sikre god representasjon

- **Representativitet er mer enn geografi**
  - I en sammenslåingsprosess vil de politiske partiene være opptatt av geografisk representativitet, slik at det nye kommunestyret/fylkestinget speiler hvor innbyggerne bor. Det er også viktig å diskutere den lokalpolitiske representasjonen generelt.
- Spørsmål partiene kan stille seg:
- Hvordan er sosial representativitet ivaretatt med tanke på kjønn, alder, etnisitet, yrkesbakgrunn, bosted?
  - Vil oppfatningen av hva som er god representativitet endre seg med den nye kommunen?
  - Hvordan kan rekrutterings- og nominasjonsarbeidet bidra til god representativitet?
  - Er det behov for å se på partienes organisering, arbeidsform og praksis?

### 3.2.5 Oppretting av fellesnemnd og andre fellesorgan, samt revisjonsordning for fellesnemndas virksomhet (c, d og e)

I felles kommunestyremøte må det også drøftes hvem som skal sitte i fellesnemnda og andre fellesorgan og hvilke oppgaver og fullmakter fellesnemnda skal ha. Etter [inndelingsloven § 26](#) opprettes en fellesnemnd som skal samordne og ta seg av forberedelsen av sammenslåingsprosessen. Nemnda skal velges av og blant kommunestyre-/fylkestingsmedlemmene. Sammensetningen bør avspeile innbyggertallet i de enkelte kommuner/fylkeskommuner og det skal være minimum tre medlemmer fra hver av kommunene med i nemnda. Det er ikke satt noe tak for antall medlemmer. Nemnda velger selv leder og nestleder.

Kommunene kan også opprette et arbeidsutvalg og fellesnemnda kan gi et slikt utvalg myndighet til å gjøre vedtak i enkeltsaker eller i saker som ikke er av prinsipiell art.

Til å behandle saker som gjelder forholdet mellom den nye kommunen som arbeidsgiver og de ansatte, kan kommunene opprette et partssammensatt utvalg.

Organisering av sammenslåingen blir også gjennomgått med eksempler i kap. 4.

Kommunene må også ta stilling til hvilken revisjonsordning fellesnemndas virksomhet skal ha.

### **3.2.6 Andre saker som kan diskuteres i felles kommunestyremøte**

I tillegg til sakene nevnt i inndelingsloven § 25, bør kommunene også drøfte og bli enige om saker som det er nødvendig å gjøre unntak fra i lovverket for å gjennomføre sammenslåingen. Inndelingsloven gir Kongen fullmakt til å gi unntak fra lover og forskrifter ved kommunesammenslåing, [jf. § 17](#).

Eksempler på unntak fra lovverket er gjennomføring av valg (valglova) og harmonisering av regler for eiendomsskatt ([Eigedomsskattelova](#)) og kommunal deltakelse i ulike råd og organer. Dette er også saker som må inkluderes i kongelig resolusjon, dersom det forutsetter unntak fra lov eller forskrift.

### **3.2.7 Fastsetting av enighet og oversendelse til fylkesmannen/departementet**

Kommunestyrenes vedtak sendes departementet via fylkesmannen. Fylkestingenes vedtak sendes direkte til departementet med kopi til fylkesmannen.

### **3.2.8 Unntak fra felles kommunestyremøte og fylkestingsmøte**

Departementet kan gjøre unntak fra kravet om felles kommunestyre- og fylkestingsmøte når alle de nødvendige vedtakene (a-d) er gjort i kommunestyrene/fylkestingene. Når det gjelder unntak fra felles kommunestyremøte har departementet delegert dispensasjonsmyndigheten til fylkesmennene. Om en ønsker unntak fra lovkravet, må kommunen/fylkeskommune søke fylkesmannen/departementet om dette og gi en orientering om vedtakene for å kunne vurdere om vedtakene er tilstrekkelige. Kommuner og fylkeskommuner kan søke om unntak før Stortingets behandling av proposisjonen i juni, men godkjenning av unntaket kan først gis etter Stortingets behandling.

Det kan ikke gis unntak om krav om felles kommunestyremøte/fylkestingsmøte der det er fattet vedtak om sammenslåing på tvers av lokale vedtak i minst en av kommunene/fylkeskommunene.

## 4 Gjennomføring og organisering av sammenslåingen

Å slå sammen to eller flere kommuner/fylkeskommuner er en stor oppgave. Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger har vist at god prosjektorganisering og god prosjektledelse er avgjørende for hvor godt en kommer ut av en slik prosess, og hvor raskt og i hvilken grad den nye kommunen kan realisere potensielle gevinster som følge av en sammenslåing.

### 4.1 Mål for gjennomføring

Mange kommuner vil ha vedtatt en intensjonsavtale som grunnlag for vedtak om sammenslåing. De som ikke har en intensjonsavtale på plass, kan ha fordel av å diskutere noen viktige mål for sammenslåingen før kommunestyrene har felles kommunestyremøte og gjør vedtak etter inndelingsloven § 25. Jo tydeligere både den politiske og administrative ledelsen er på hva en ønsker å oppnå som ny kommune/fylkeskommune, desto bedre er grunnlaget for en god prosess.

- For kommunene Stokke, Andebu og Sandefjord ble viktige mål, politisk organisering og organisering av blant annet tjenestetilbudet avklart gjennom [forhandlingsutvalgets utredning](#).
- Lardal og Larviks [politiske plattform for ny kommune](#).

Politikerne bør tidlig avveie hvor mye en vil omstille og bygge nytt i en sammenslåingsprosess. Mange kommuner/fylkeskommuner vil se dette som en mulighet til innovasjon og fornyelse. Uansett ambisjonsnivå vil det være komplekse og krevende prosesser for å få på plass en ny organisasjon ved iverksettningstidspunktet, samtidig som en skal ivareta den ordinære driften.

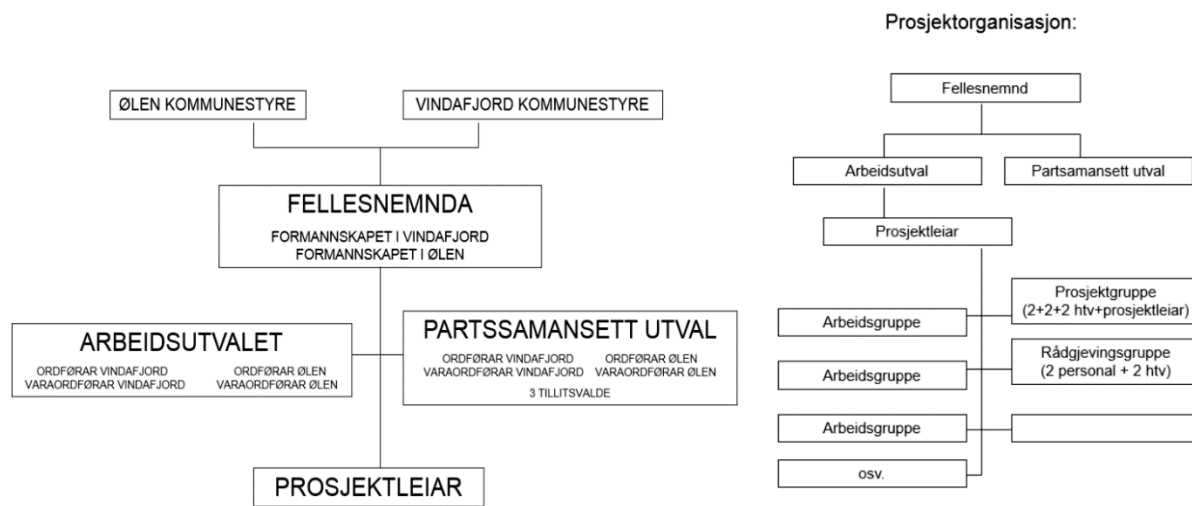
### 4.2 Organisering av sammenslåingen

En sammenslåing setter krav til lederes evner til å organisere og lede prosessen på en strukturert måte, håndtere endrings- og omstillingsarbeid og legge til rette for en god integrasjon mellom kommunene/fylkeskommunene som organisasjoner.

Viktige spørsmål ved planlegging av organiseringen er:

- Hvordan bør sammenslåingen organiseres?
- Hvordan skal utvalg og grupper ledes og sammensettes, og hva slags mandat og myndighet skal de ha?
- Hvordan sikre tydelige beslutningslinjer?
- Hvilke ressurser trengs til prosjektledelse og oppfølging?
- Hvilke krav stilles til prosjektlederrollen?
- Hvilke samhandlingsrutiner og systemer for informasjonsutveksling er det behov for?

Det er få formelle krav til hvordan en sammenslåing skal gjennomføres. Det er generelt en fordel å ha en tydelig rollefordeling mellom politisk og administrativt nivå i gjennomføringsfasen. Klare mandater og fullmakter til fellesnemnda, partssammensatte utvalg, arbeidsutvalg, prosjektleder og arbeidsgrupper er erfaringsmessig viktig for å få til en klar politisk styring og en effektiv og god prosess.



Bilde: Prosjektorganisering Ølen og Vindafjord

### 4.3 Fellesnemnda

Fellesnemnda er helt sentral i gjennomføringen av sammenslåingen. Sammensetningen av fellesnemnda varierer mellom de ulike sammenslåingene. I noen sammenslåinger har fellesnemnda i stor grad bestått av formannskapene i kommunene, f.eks. Ølen/Vindafjord, Mosvik/Inderøy og Harstad/Bjarkøy.

I arbeidet med nye Sandefjord erfarte kommunene at en fellesnemnd på 17 personer er ganske stor, og at det er behov for mindre organ i saker som haster. Det ble derfor etablert organ som arbeidsutvalg og ansettelsesutvalg.

I Nord- og Sør-Trøndelag er fellesnemnda sammensatt av begge fylkestingene.

#### *Fellesnemndas fullmakter*

Fellesnemndas fullmakter skal drøftes i felles kommunestyremøte/fylkestingsmøte. Erfaringene tilsier at fellesnemnda bør ha klare og vide fullmakter fra kommunestyrene for å sikre god politisk styring og en mest mulig effektiv sammenslåingsprosess. Mer begrensede fullmakter vil medføre at kommunestyrene må fatte likelydende vedtak for å ta viktige avgjørelser, noe som kan gjøre prosessen mer krevende og kanskje gi mindre optimale løsninger.

Arbeidsoppgaver og fullmakter for fellesnemnda skal fastsettes i et reglement som må vedtas i alle kommunestyrene/fylkestingene. Fellesnemnda skal ta hånd om det forberedende arbeidet med økonomiplanen og med budsjettet for det første driftsåret etter at sammenslåingen er iverksatt. Utover dette er det opp til kommunestyrene/fylkestingene å avgjøre hvilke oppgaver og hvor store fullmakter de ønsker å gi nemnda. Fellesnemnda vil også ha behov for å delegerer myndighet til underliggende organer.

Fellesnemnda kan få fullmakt til å ansette personale i den nye kommunen. Dette gjelder også for ansettelse av administrasjonssjef og revisor. Hvis kommunestyrene/fylkestingene gir fellesnemnda fullmakter til å ansette personale, er det fellesnemnda som har arbeidsgiveransvaret for personalet som ansettes.

Ansettelse av revisor skjer på bakgrunn av innstilling fra kontrollutvalgene i den enkelte kommune/fylkeskommune.

Norge kommunerevisorbund har utarbeidet en sjekklister for arbeidet i kommunereformen, [Kommunereform – sjekklister for revisor, kontrollutvalg og sekretariat](#).

Fellesnemnda kan også få fullmakt til å videreføre deltakelse i interkommunalt samarbeid om revisjon eller videreføre avtale med annen revisor.

- [Oppgaver og fullmakter Sandefjord, Andebu og Stokke ga fellesnemnda og det partssammensatte utvalget, og hvordan de er sammensatt](#).

Funksjonsperioden for fellesnemnda går ut når det nye kommunestyret/fylkestinget er konstituert.

Fellesnemnda har ikke beslutningsmyndighet over driften i de eksisterende kommunene/fylkeskommunene. Det er kommunestyrene/fylkestingene i de enkelte kommunene/fylkeskommunene som er ansvarlige for den løpende driften hos disse inntil sammenslåingen trer i kraft.

#### **4.3.1 Arbeidsutvalg**

Inndelingslova åpner for at fellesnemnda kan gi et arbeidsutvalg myndighet til å gjøre vedtak i enkeltsaker, eller i saker som ikke er av prinsipiell karakter. Arbeidsutvalget har som oppgave å behandle saker før de legges fram for fellesnemnda.

Arbeidsutvalget kan videre ha ansvar for mer løpende koordinering av politiske og administrative prosesser og for å fatte vedtak som sikrer nødvendig framdrift i etableringen av den nye kommunen. Fellesnemnda avgjør hvor store fullmakter arbeidsutvalget skal ha. I Sandefjord-prosessen valgte kommunene å sette ned et arbeidsutvalg bestående av sju medlemmer. Arbeidsutvalget hadde der som hovedoppgave å fastsette agendaen for fellesnemndas møter. I Mosvik/Inderøy behandlet arbeidsutvalget saker før de ble lagt fram for fellesnemnda og hadde videre ansvar for mer løpende koordinering av politiske og administrative prosesser for å sikre framdrift i prosessen.

#### **4.3.2 Partssammensatt utvalg (PSU)**

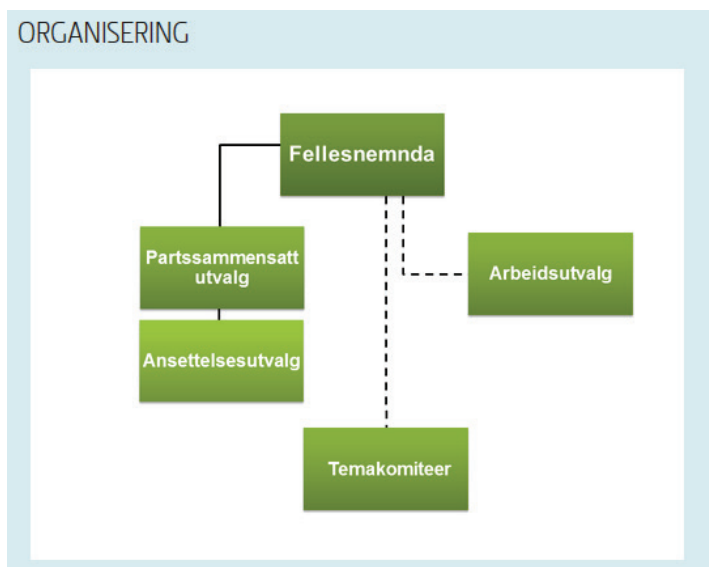
Det står i inndelingslova at kommunene kan opprette et felles partssammensatt utvalg etter kommuneloven § 25 for behandling av saker som gjelder forholdet mellom den nye kommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Mange har i tillegg til dette opprettet administrativ styringsgruppe og delprosjektgrupper. Imidlertid bør ikke organisasjonen være for kompleks, og erfaringer viser at det bør være tydelige beslutningslinjer.

De fleste kommuner som har slått seg sammen, har etablert et partssammensatt utvalg bestående av representanter fra fellesnemnda og tillitsvalgte.

I nye Sandefjord-prosessen besto partssammensatt utvalg av fellesnemndas medlemmer og to tillitsvalgte fra hver av de tre kommunene. Partssammensatt utvalg behandlet prosessen for ansettelse av prosjektleder/ny rådmann og øverste administrative ledelse og hvordan tillitsvalgte skal inkluderes på en god måte. Utvalget behandlet saker som gjelder forholdet mellom den nye kommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Utvalget ga uttalelse i saker som vedrører overordnede personalpolitiske spørsmål, retningslinjer og planer i forbindelse med kommunesammenslåingen.

For å bedre grenseoppgangen mellom partssammensatt utvalg og fellesnemnda i nye Sandefjord, slik at ikke de samme sakene ble behandlet to ganger, vedtok fellesnemnda i januar 2016 at saker som forelegges PSU skulle skulle begrenses til følgende saker:

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



Bilde: Organisering av arbeidet med etablering av nye Sandefjord kommune

## 4.4 Administrativ styring

### 4.4.1 Prosjektleder

Erfaring tilsier at det er nødvendig å ha en prosjektleder som kan planlegge, administrere og drive fram sammenslåingsprosessen. Deloitte (2015) viser i sin gjennomgang at det er en fordel om prosjektleder har bred erfaring fra kommunal sektor og større omstillingsprosesser. I noen prosesser er det lagt vekt på å rekruttere prosjektleder utenfra, mens andre har brukt kompetanse i egen organisasjon. Hva som er den beste løsningen kan variere i de ulike tilfellene, men det er viktig å finne en løsning som alle kommunene i prosessen har størst mulig tillit til.

I Mosvik/Inderøy var det rådmannen i Inderøy som var prosjektleder, mens plan- og utviklingssjef i Mosvik var prosjektmedarbeider. Til sammen hadde disse god kjennskap til de kommunale organisasjonene, noe som bidro til å lette gjennomføringen av sammenslåingen.

Ofte har prosjektlederen også vært ansatt som den framtidige rådmannen i den nye kommunen. Fordelen med en slik løsning er at prosjektleder får være med og utforme organisasjonen hun eller han senere skal lede. Det vil høyst sannsynlig være en del

oppgaver knyttet til sammenslåingsprosessen som krever videre oppfølging etter at sammenslåingen er gjennomført. Kontinuitet i ledelsen kan da være med på å sikre en best mulig overgang til den nye kommunen. Med en slik løsning er det viktig at det er klarhet rundt forholdet til de eksisterende rådmennene. Erfaringer fra sammenslåingen Ølen/Vindafjord viser at til tross for klar ansvarsfordeling mellom prosjektlederen og rådmennene i de to kommunene, kan det være problematisk å forholde seg til «tre rådmenn» og det kan oppstå lojalitetsproblemer. Det kan også redusere mulighetene for å samle ulike organisasjonskulturer, og å samkjøre og integrere kommunene. I flere av sammenslåingene har det vært felles rådmann og felles ledergruppe det siste året før sammenslåingen for å sikre god samkjøring av kommunene i den siste fasen.

Harstad/Bjarkøy valgte å ansette en egen prosjektleder som ikke skulle bli rådmann, men heller arbeide tett på rådmennene. Det opplevdes som positivt underveis med en ekstern prosjektleder til å lede arbeidet. Det man kan tape på en slik løsning er kontinuitet og videre oppfølging av oppgaver når de blir lagt tilbake i linjen etter sammenslåing.

Prosjektlederen bør ha et klart mandat og fullmakter delegert fra fellesnemnda.

I nye Sandefjord vedtok fellesnemnda følgende myndighetsområde for prosjektlederen:

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

I nye Sandefjord-prosessen ble det i tillegg ansatt en prosjektmedarbeider som bistod prosjektlederen, samt en informasjonsmedarbeider i 50 prosent stilling.

I tillegg til prosjektleder ble det etablert en hovedprosjektgruppe bestående av 11 personer som ble tilsatt til den nye kommunen:

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



- Kommunalsjef for kultur, friluftsliv, steds- og byutvikling
- Kommunalsjef for miljø og plansaker
- Kommunalsjef for kunnskap og oppvekst
- Kommunalsjef for næringsutvikling og eiendomsforvaltning
- En tillitsvalgt

I tillegg møtte informasjonsmedarbeideren fast i gruppa. Hovedprosjektgruppen fungerte som styringsgruppe for delprosjektene for hvert område. Både hovedprosjektet og delprosjektene måtte bruke det samme prosjektstyringsverktøyet, slik at alle fulgte det samme systemet og det var enklere å ha en klar rolleavklaring.

Etter hvert som lederne kom på plass, ble det innført ukentlige ledermøter. Prosjektlederen hadde også fast møte med rådmennene i hver av de tre kommunene hver 14. dag, og faste møtepunkter med de tillitsvalgte i partssammensatt utvalg.

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

I noen sammenslåinger kan det være naturlig at ledergruppen for den nye kommunen blir ledergruppe for kommunene som skal slå seg sammen i forkant av den formelle sammenslåingsdatoen. I forkant av sammenslåingen av Våle og Ramnes til Re kommune, var det felles rådmann og felles ledergruppe det siste året før sammenslåingen. Mosvik/Inderøy hadde også felles ledelse det siste året, og dette synes å være en god løsning for å sikre god samkjøring av kommunene i den siste fasen av sammenslåingen.

#### **4.4.2 Delprosjekt**

I de fleste sammenslåingene har det blitt nedsatt et relativt stort antall arbeidsgrupper, prosjektgrupper eller temagrupper som har hatt i oppgave å klarlegge status på ulike tjenesteområder og komme med forslag til aktuelle løsninger for den nye kommunen.

Mye viktig arbeid med tanke på framtidig organisering og innretning av ulike tjenesteområder har vært utført i disse gruppene. Gruppene har også vært viktige for å bli kjent med hverandre på tvers av kommunegrensene, for å bygge en felles kultur og for å skape en felles plattform for den nye kommunen.

Erfaringene er samtidig at det er viktig med tett oppfølging av disse gruppene fra prosjektledelsen, og det er viktig at gruppene har et tydelig mandat og klare rammer å forholde seg til.

Mosvik/Inderøy etablerte tidlig seks administrative arbeidsgrupper som startet med registrering av status og utfordringer på ulike områder. Arbeidet ble også delt opp i tre faser.

- Arbeidsgruppe 1 Personal, informasjon og kultur
- Arbeidsgruppe 2 Økonomi, IKT og servicetorg
- Arbeidsgruppe 3 Teknisk drift, plan, næring og landbruk
- Arbeidsgruppe 4 Bistand/pleie og omsorg
- Arbeidsgruppe 5 Helse, rehabilitering, barnevern og NAV
- Arbeidsgruppe 6 Skole, SFO og barnehage

Oppdraget for disse gruppene i **fase 1** var som følger:

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

Med bakgrunn i kartleggingen i fase 1 skulle arbeidsgruppene i **fase 2** prioritere og planlegge prosjekter etter følgende mandat:

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

**Fase 3** omfattet gjennomføringsfasen. Administrativt ble prosjektet etter hvert omstrukturert med avvikling av arbeidsgrupper og opprettelse av 13 prosjektgrupper. Det ble utpekt ledere av prosjektgruppene og tillitsvalgte i en del grupper, samt mandat og rammebudsjett. Prosjektgruppelederne rapporterte til prosjektleder/prosjektmedarbeider.

#### 4.4.3 Prosjektstyring

Det er flere styringsdokumenter som bør være på plass i en tidlig fase. En overordnet prosjektplan med klare milepæler er viktige dokumenter for prosjektlederen og fellesnemnda.

Sentrale planer for gjennomføringen av sammenslåingsprosjektene har vært:

- Intensjonsplaner eller intensjonsavtaler
- Framdriftsplaner/prosjektplaner
- Omstillingsplaner/planer for overføring av personell

- Informasjonsplaner
- Økonomiplaner
- Planer for kulturbygging og sosiale aktiviteter

### Intensjonsavtale

Intensjonsavtalene har ofte blitt utarbeidet i forkant av vedtak om sammenslåing, og vært ett av de viktigste styringsdokumentene for sammenslåingene. Mål for sammenslåingen, hvordan kommunen skal organiseres, og hvor ulike oppgaver, funksjoner og tjenester skal lokaliseres, har ofte vært førende for fellesnemndas arbeid.

Det varierer hvor detaljerte intensjonsavtalene har vært. Nærmere organisering og innretning av den nye kommunen, både politisk og administrativt, har gjerne blitt avklart som en del av sammenslåingsprosessen.

### Framdriftsplan/prosjektplan/milepælsplan

En framdriftsplan, prosjektplan eller milepælsplan for hele sammenslåingsløpet bør være klar tidlig, slik at tidsbruken kan tilpasses i de ulike fasene underveis på en fornuftig måte. En slik plan vil også være viktig for å skape forståelse blant ansatte, folkevalgte og innbyggere for sammenhengene mellom de mange ulike elementene som inngår i en slik prosess.

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

Bilde: Eks på framdriftsplan Mosvik/Inderøy

### Omstillingsplan for overføring av personell

Omstillingsplaner for overføring av personell er også viktig å ha på plass tidlig for å sikre at dette foregår på korrekt måte, og for å gi forutsigbarhet for de ansatte med tanke på hvordan disse prosessene skal foregå.

### *Informasjonsplan*

Å få på plass en informasjonsplan kan være like viktig som framdriftsplanen. Fra første dag vil det være stor etterspørsel etter informasjon fra både ansatte og innbyggere i forbindelse med en slik prosess. I noen sammenslåingsprosesser har informasjonsbehovet vært undervurdert. I nye Sandefjord ble det kjøpt fri en informasjonsmedarbeider i 50 prosent stilling. Informasjonsmedarbeideren møtte fast i hovedprosjektgruppa.

### *Økonomiplan for sammenslåingen*

Kommunene bør sikre at de har tilstrekkelig kompetanse, kapasitet, ressurser og myndighet til å håndtere problemstillingene som måtte dukke opp underveis. Startfasen av en sammenslåingsprosess er krevende, og det er mye som skal på plass. Kommuner og fylkeskommuner som slår seg sammen i reformperioden får utbetalt engangstilskudd som skal dekke utgiftene ved sammenslåingen etter en standardisert modell. Disse utbetales etter at det er fattet nasjonalt vedtak.

I de gjennomførte sammenslåingene erfarte de ansatte at arbeidsmengden var svært stor og at de skulle hatt større bemanning. Det er spesielt stort arbeidspress i den første fasen hvor det er mange ulike oppgaver som skal planlegges, iverksettes, gjennomføres og koordineres. Dette forutsetter at det må brukes tid og ressurser for å få til en god start, noe som er viktig for hele prosessen. I Mosvik/Inderøy var de bevisst dette, og sørget for tilstrekkelig med ressurser fra starten av. Dette ga en rask og god start på sammenslåingsprosessen. Mye var klarlagt allerede et halvt år etter at vedtak om sammenslåing var fattet.

Videre er det hensiktsmessig å utarbeide et budsjett for sammenslåingsprosessen.

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

Bilde: Budsjett for Mosvik/Inderøy

### *Hvordan oppnå målene med sammenslåingen*

En del kommuner har gjort utredninger av hvilke økonomiske rammebetingelser en ny sammenslått kommune vil få, og hvilke potensielle effektiviseringsgevinster som kan hentes ut. Utredningene sier også noe om hvilke utfordringer kommunene står overfor i dag og i framtida når det gjelder tjenester, samfunnsutvikling og demokrati, og hvilke potensielle muligheter og ulemper som kan ligge i etablering av en ny kommune. Hvordan kommunene ønsker å realisere potensielle gevinster og eventuelt avdempe potensielle ulemper, er et spørsmål som bør tas stilling til. Dette kan konkretiseres nærmere gjennom planer for gevinstrealisering. Det er få eksempler på slike planer fra sammenslåinger til nå og det kan være vanskelig å måle effekter av sammenslåingen, men en mulighet er å lage en før- og etter-analyse som kan kartlegge om målene er nådd på viktige områder.

## **5 Ansatte – arbeidsgiveransvar**

En sentral del av en kommunesammenslåingsprosess vil være håndtering av arbeidsgiverpolitiske spørsmål. Arbeidsgiverpolitikk og -strategier kan bl.a. omfatte ledelse, lønns- og arbeidsvilkår, sykefravær-/nærværestiltak, arbeidstid/heltid, identitet og omdømme. I en sammenslåingsprosess vil det være noen ansatte som blir direkte berørt, mens andre ikke blir det. Forutsigbarhet, klare prosedyrer og god informasjon til ansatte er viktig i alle deler av prosessen. Overtallighet i organisasjonen kan håndteres på ulike måter. Arbeidsgiveransvaret kan nedfelles i omstillingsavtaler for sammenslåingen, og ambisjoner om kommunens rolle som arbeidsgiver er også gjerne nedfelt i kommunenes intensjonsavtaler for sammenslåingen.

I en sammenslåingsprosess bør det tas stilling til følgende spørsmål:

- Hvordan skal håndteringen av arbeidsgiveransvaret organiseres?
- Hvem skal involveres i arbeidet med arbeidsgiverpolitikken?
- Hvilke lover og regler gjelder på området?
- Hva skal være sentrale mål og målstrategier for arbeidsgiverpolitikken?
- Hvordan skal ansatte informeres og håndteres i prosessen med tanke på ev. overtallighet (både overfor de som blir direkte berørt og de som ikke blir det)?
- Hvordan skal frikjøp praktiseres i arbeidet med kommunesammenslåingen?
- Hvordan skal lønns- og arbeidsvilkår samordnes, hva er ev. utfordringer og hvilke løsninger skal velges?

Fram til 2017 har de siste sammenslåingene i Norge omfattet to og to kommuner. Det er sannsynlig at omstilling og overføring av personell kan bli mer komplekst i sammenslåinger som omfatter flere kommuner. Som støtte for dette arbeidet har KS utarbeidet en egen veileder om arbeidsrettslige spørsmål som oppstår ved kommunesammenslåinger. Dette kan være et nyttig hjelpemiddel for gjennomføring av slike prosesser. KS kan også bistå medlemmene i arbeidsgiverpolitiske spørsmål.

## 5.1 Formelle krav – virksomhetsoverdragelse, arbeidsmiljøloven

Sammenslåing av kommuner og fylkeskommuner omfattes av arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse (kapittel 16). Det følger av arbeidsmiljøloven at tidligere arbeidsgivers rettigheter og plikter som følger av arbeidsavtale eller arbeidsforhold som foreligger på det tidspunktet overdragelsen finner sted, overføres til ny arbeidsgiver. Dette betyr eksempelvis at de lønnsbetingelser de ulike arbeidstakere har, overføres til ny arbeidsgiver. Ny arbeidsgiver blir også bundet av tariffavtaler som tidligere arbeidsgiver er bundet av, med mindre ny arbeidsgiver reserverer seg mot dette på nærmere bestemte vilkår. Dette innebærer at den nye kommunen/fylkeskommunen i utgangspunktet vil bli bundet av lokale særavtaler dersom ny arbeidsgiver ikke reserverer seg (Deloitte, 2015).

I tillegg vil Hovedavtalens drøftingsregler som hovedregel gjelde alle aspekter ved en slik prosess, og reglene i arbeidsmiljøloven § 16 supplerer avtalen gjennom at tidligere og ny arbeidsgiver skal så tidlig som mulig gi informasjon om og drøfte overdragelsen med den tillitsvalgte. Blant annet skal de rettslige, økonomiske og sosiale følgene av overdragelsen for ansatte drøftes (Deloitte, 2015).

## 5.2 Arbeidsgiverpolitikk

I mange intensjonsavtaler er temaet arbeidsgiverpolitikk med som eget punkt. I noen tilfeller handler det først og fremst om håndtering av arbeidsgiverrollen i sammenslåingsprosessen, men det er også avtaler som sier noe om hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for arbeidsgiverpolitikken i den nye kommunen.

Nye Sandefjord som arbeidsgiver (fra forhandlingsutvalgets utredning)

Den nye kommunen skal ha en tydelig, raus og inkluderende arbeidsgiverpolitikk, og legge til rette for mangfold blant de ansatte i virksomhetene. Kommunen skal ha en aktiv rolle i elevenes 13-årige skoleløp, og bidra til framtidig rekruttering gjennom å ta inn tilstrekkelig antall lærlinger. Den administrative omorganiseringen skal gjennomføres ved en god prosess i nært samarbeid med de tillitsvalgte og medarbeidere. Fellesnemnda skal etablere en egen plan for medbestemmelse etter behandling i det partssammensatte utvalget for sammenslåingsprosessen. Det bør være samsvar mellom overordnet politisk og administrativ organisering. Endelig avklaring av den administrative organiseringen gjøres etter at prosjektleder/framtidig rådmann i ny kommune er ansatt.

Harmonisering av lønnsnivå er et av flere tema som kan adresseres i en slik politikk.

En del kommuner har i intensjonsavtalene spesifisert at ingen skal miste jobben som følge av en sammenslåing, at overtallighet skal håndteres gjennom naturlig avgang, og at man ønsker å utvikle trygge og attraktive arbeidsplasser for de ansatte. Erfaringer fra tidligere sammenslåinger er at slike forsikringer kan bidra til ro og trygghet i sammenslåingsfasen.

## 5.3 Omstillingsavtale

Det kan være svært nyttig å utarbeide en omstillingsavtale som regulerer arbeidsgiverpolitiske forhold i prosessen. Dersom det er etablert et partssammensatt utvalg,

bør dette ha en sentral rolle i utarbeidelsen av omstillingsavtalen. Avtalen kan omtale medvirkning og medbestemmelse for ansatte, hvordan og når ansatte skal informeres, identifisering av særlig berørte ansatte, organisasjons- og bemanningsplan i den nye kommunen, innplassering i den nye kommunen, omstillingstiltak mv.

Omstillingsavtalen kan vedtas av fellesnemnda og slik gi overordnede føringer for håndtering av arbeidsgiveransvaret i omstillingsprosessen. Tydelig rollefordeling og stor grad av åpenhet og involvering er viktige forutsetninger for en vellykket prosess.

Fellesnemnda Mosvik/Inderøy vedtok tidlig prosedyrer for overføring av personell i forbindelse med sammenslåingen. Prosedyrene var viktige for å skape forutsigbarhet og trygghet blant de ansatte. Her var det også i forbindelse med intensjonsplanen tidligere gitt garantier om at ingen skulle sies opp som følge av sammenslåingen.

### **Prosedyre for overføring av personell**

Vedtatt i fellesnemnda 17.11.10

1. Kommunesammenslåingen innebærer at arbeidsmiljølovens bestemmelser om virksomhetsoverdragelse i kap. 16 får anvendelse. Reglene legges derfor til grunn ved overføring av alt personell til nye Inderøy kommune.
2. Prinsipper for administrativ hovedstruktur skal være godkjent av fellesnemnda før overføring av personell starter.
3. Fellesnemnda har ansvar for prosess med tilsetting av rådmann i ny kommune. Partssammensatt utvalg skal gi uttalelse i saken.
4. Rådmann i ny kommune (eller den han bemyndiger) har ansvar for prosess og innplasserer/tilsetter alle ledere og ansatte i ny kommune, i samarbeid med tillitsvalgte i henhold til Hovedavtalens bestemmelser. Rådmannen vil på bakgrunn av administrativ hovedstruktur, utforme stillingskrav til lederstillinger/administrasjon, og etter behov i forhold til andre stillinger (hovedoppgaver, krav til utdanning, erfaringer, personlige egenskaper). Rådmannen avklarer i hvilke stillinger det er «duplikater» (kan også være flere enn to). Rådmannens utkast til stillingskrav og oversikt over duplikater mv. forelegges berørte tillitsvalgte for drøfting før endelig beslutning om innhold fastsettes. Rådmannen gjennomfører samtaler med alle aktuelle kandidater til stillingen (eget skjema kan benyttes). Den med best samlet kvalifikasjoner (teoretisk og praktisk utdanning samt skikkethet) i forhold til stillingsspesifikasjonen innplasseres/tilsettes. Når to eller flere personer for øvrig står kvalifikasjonsmessig likt, innplasseres/tilsettes den som har lengst tjeneste i egen kommune.
5. Informasjon og drøfting med tillitsvalgte skal skje i hht. Arbeidsmiljølovens § 16 – 5, og utvelgelse og innplassering skal drøftes med tillitsvalgte før tilsetting skjer

I Ølen/Vindafjord, som var to relativt jevnstore kommuner, ble ansettelsesprosessen opplevd som ryddig og oversiktlig. Det var likevel forbedringsmuligheter. En sentral ledergruppe og enhetsledere kunne blitt ansatt på et tidligere tidspunkt slik at de hadde fått bedre tid til å planlegge og bemanne egen virksomhet. Det kunne også vært en fordel om hele bemanningskartet var klart på en gang. Slik prosessen forløp, ble det foretatt avdelingsvis

innplassering, som bidro til at det tok lang tid for enkelte å få avklart sin stilling i den nye kommunen.

## 5.4 Overtallighet og innplassering

Sammenslåing av kommuner innebærer at en del administrative stillinger overlapper. Dette kan håndteres på ulike måter. En måte er å innplassere en i stillingen i den nye kommunen, og gå til endringsoppsigelse (samtidig tilbud om annen stilling) av andre, med bakgrunn i at det foreligger en reorganisering av virksomheten.

I Danmark ble det ved sammenslåingen til Guldborgsund kommune benyttet et kompetanseskjema. Her skulle de ansatte gjøre rede for hvilke oppgaver de gjorde på daværende tidspunkt og hvilke de ønsket å gjøre i framtiden. Dette gjaldt først og fremst de som jobbet i administrasjonen. Resultatet ga ledelsen et overblikk over kompetansen og gjorde at de kunne tenke nytt rundt sammensetning av personalet og det kunne medføre nye karrieremuligheter for de ansatte (Distriktssenteret, 2015).

Da det ble klart at Mosvik og Inderøy skulle slå seg sammen, ble det ikke ansatt nye dersom ansettelsesbehovet kunne løses gjennom kommunesammenslåingen. Kommunene opplevde samtidig at de hadde overskuddskapasitet i en overgangsperiode. Kommunene benyttet seg av dette ved å øke ressursbruken på utviklings- og omstillingsprosjekter som de ønsket å gjennomføre, samt oppgaver knyttet til planrevisjon, kompetanse, forbedring av kvalitetssystemer og hjemmesider.

Ved sammenslåingen i Re måtte samtlige som var berørt av sammenslåingen søke på den nye stillingen, og det var få som fikk tilsvarende stilling som de hadde hatt tidligere. For de som ble definert som overtallige etter søknadsrunden ble det opprettet en stillingsbank. I Kristiansund/Frei ble ansatte innplassert i stillingene gjennom bruk av drøftinger med hovedtillitsvalgte (Deloitte, 2015).

For nærmere informasjon om juridisk grunnlag og vurderinger av disse spørsmålene vises det til rapporten [Arbeidsrettslige spørsmål som oppstår ved kommunesammenslåinger \(2015\)](#).

## 5.5 Involvering og medvirkning

I Deloitte-rapporten (2015) oppgis bred involvering som en suksessfaktor av informantene, og at det er viktig å involvere så tidlig som mulig og gjerne så mye som mulig. Bred involvering av tillitsvalgte i utredninger og beslutningsprosesser er et grep som har bidratt til at endringene har blitt godt mottatt og forankret blant både ledere og ansatte. Bred involvering må imidlertid også balanseres opp mot behovet for å ta beslutninger og for framdriften i arbeidet.

## 5.6 Informasjon til ansatte

Informasjon til ansatte hele veien er særdeles viktig i en omstillingsprosess. Informasjonen bør skje hyppig og regelmessig. I slike prosesser kan det være lurt å informere selv om det nødvendigvis ikke er noe å informere om. Beslutninger som har avgjørende betydning for mange medarbeidere må gis samtidig. Erfaringene fra sammenslåingen av Harstad og Bjarkøy var at informasjonsbehovet var stort. Ansatte følte usikkerhet rundt egen



arbeidssituasjon, og det var derfor behov for rask klargjøring av hvem som blir berørt av sammenslåingen, arbeidssted, pendling, arbeidsoppgaver, overtallighet og hvem som skal være framtidige ledere. Her er også erfaringen at rask avklaring av dette bidrar til å skape trygghet og ro i organisasjonen.

## 5.7 Kulturbygging blant ansatte

Ulike organisasjoner har ulike kulturer. Når kommuner skal slås sammen, skal også ulike avdelinger slås sammen. Her må ledelsen og de ansatte være bevisste på dette, bruke tid til å bli kjent med hverandre og hverandres rutiner og kultur. Å ta med det beste fra begge eller flere kulturer kan være et godt mål. I byggingen av en ny kommune og organisasjon er det viktig at dette gjøres for alle ansatte, og ikke bare de som er mest direkte involvert i gjennomføringen av selve sammenslåingen.

I sammenslåingen Mosvik/Inderøy ble det gjennom hele prosessen satset bevisst på sosiale trivselstiltak og kultur. Mye av arbeidet i arbeidsgrupper foregikk etter ordinær arbeidstid, og disse møtene ble startet med felles middag. Erfaringen var at dette var en nyttig investering for skape en positiv holdning og engasjement til å gjennomføre et krevende arbeid.

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

Etter å ha blitt kjent med hverandre er det viktig at det utvikles en ny felles identitet eller kultur. Det er mange metoder som kan brukes for dette. For flere tips, se eksempler [her](#).

## 6 Innbyggerne

### 6.1 Informasjon

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

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

- Hva slags informasjon vil det være behov for i ulike faser av prosessen?
- Hvordan kan det informeres på en best mulig måte, og hvilke informasjonstiltak vil det være behov for?
- Hva ønsker en å oppnå med ulike informasjonstiltak, og hvem er målgruppene?

- Hvordan skal informasjonsarbeidet organiseres, og hvem skal ha ansvar for ulike informasjonstiltak?
- Hvor mye ressurser trengs til dette arbeidet?

Det vil være behov for håndtering og formidling av informasjon fra første dag av sammenslåingsprosessen. En informasjonsplan kan gi oversikt over målgrupper, hvordan informasjonen skal formidles, hvem som er ansvarlig og tidspunkt når informasjonen skal gis.

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

I Ølen/Vindafjord ble det arrangert to runder med folkemøter i alle bygder i forbindelse med sammenslåingsprosessen. Formålet var å komme i dialog med innbyggerne i forbindelse med arbeidet med utformingen av kommunen. I sammenslåingen Harstad/Bjarkøy erfarte de at det kan være ubalanse i interesse- og informasjonsbehov både fra ansatte og innbyggere når en liten og en stor kommune slår seg sammen.

## 6.2 Identitet og kultur

En viktig del av en kommunesammenslåing vil være å bygge felles kultur og identitet på tvers av kommunegrensene. Det kan være lettere å nå målene for en sammenslåing om ansatte, innbyggere og folkevalgte er eller blir en del av et fellesskap som utvikles sammen. Det vil være behov for kulturbygging på ulike områder og nivåer, både i den kommunale organisasjonen og blant innbyggerne. Erfaringer viser at ny identitet kan bygges uten at dette går på bekostning av innbyggernes identitet til lokalsamfunnet de bor i.

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

- Hva er de viktigste forskjellene og likhetene når gjelder kultur og identitet mellom kommunene i dag?
- Hvordan kan kultur- og identitetsforskjeller påvirke sammenslåingsprosessen?
- Hvordan kan en bygge fellesskap mellom kommunene, og hvilke tiltak og planer vil det være behov for?
- Hvordan kan en legge opp sammenslåingsprosessen som helhet slik at en ivaretar behovet for å styrke felles kultur og identitet?

Det er mange eksempler på gode tiltak for å bygge en felles kultur, som tilstelninger og arrangementer på tvers av kommunegrensene, fellesturer for ansatte, felles julebord og andre sosiale og kulturelle tilstelninger underveis i prosessen. Ved noen sammenslåinger har innbyggerne blitt trukket med i visjonsprosesser, utforming av kommunevåpen og kommunenavn.

Sammenslåingen Mosvik/Inderøy var en prosess som ble gjennomført relativt raskt, og hvor tiltak knyttet til bygging av felles kultur og identitet samtidig trekkes fram som en

suksessfaktor. Plan for kulturbygging ble vedtatt av fellesnemnda tidlig. Planen ble utarbeidet av en politisk arbeidsgruppe, og var rettet mot innbyggere, lag og organisasjoner og næringslivet i begge kommuner, med ønske om å gjennomføre felles arrangement for å styrke samholdet i den nye kommunen. Videre planlegging og gjennomføring av tiltak og markeringer ble utført av en egen administrativ prosjektgruppe. Som en del av oppfølgingen av planen ble frivillige lag og organisasjoner oppfordret til felles arrangement.

Et viktig kriterium var at det skulle være fellesarrangement med deltakere på tvers av kommunegrensene. Det kom svært mange søknader, og arrangementene var nyttig for å bli kjent med hverandre og øke samhandlingen mellom innbyggerne på tvers av kommunegrensene. I forbindelse med selve sammenslåingen ble det også lagt opp til en "bryllupsfeiring" med seks fellesarrangementer i ukene rett før og etter sammenslåingen.

Distriktsenteret har på sine nettsider mer om kommunikasjon og eksempler på planer og tiltak ved sammenslåinger. Les mer [her](#).

## **7 Særskilte tema å være oppmerksom på i etableringen av ny kommune og fylkeskommune**

Det er flere tema det er viktig at kommunene og fylkeskommuner planlegger for i denne perioden. Vi går her gjennom noen av problemstillingene som ofte blir trukket frem. Selv om ikke alle utfordringer kan løses før sammenslåingen skjer, er det viktig at kommuner/fylkeskommuner tidlig er bevisste på og har planer for hvordan en skal håndtere disse.

### **7.1 Organisasjonsmodell i ny kommune/fylkeskommune**

Det kan være en fordel å velge administrativ hovedmodell på et tidlig tidspunkt. Organisasjonsmodellen bør være klar innen iverksettningstidspunktet, slik at alle kjenner sin plass i den nye kommunen/fylkeskommunen. For å forberede overgangen til ny organisasjon viser erfaringene at sentrale lederstillinger, inkludert enhetsledere, bør på plass tidlig.

Valg av administrativ hovedmodell vil danne grunnlag for detaljerte utredninger for de enkelte tjenesteområdene. Gjennom arbeids- eller prosjektgrupper kan de ansatte delta i utredninger om innhold, organisering og struktur for tjenesteområdene. Erfaringene viser at disse arbeids- eller prosjektgruppene har vært viktige for å få oversikt over tjenesteområdene i den enkelte kommune og for å kunne utvikle og finne fram til løsninger for den nye kommunen. Gruppene har også blitt opplevd som viktige for å involvere ansatte på tvers av kommunegrensene og for å forankre prosessen i organisasjonene. Gjennom dette arbeidet kan en også starte arbeidet med å bygge en felles kultur.

### **7.2 Utvikling av lokaldemokratiet**

I en sammenslåingsprosess er det viktig å diskutere hvordan lokaldemokratiet skal fungere med nye og utvidede grenser. Departementet har utviklet en [veileder som presenterer grunnleggende sider ved lokaldemokratiet](#), og viser gjennom praktiske eksempler hvordan kommuner kan jobbe godt med lokaldemokratiske spørsmål. Målet med veilederen er at

kommuner som slår seg sammen vurderer sin demokratiske praksis, og utvikler velfungerende demokratiske arenaer til beste for innbyggerne. Veilederen vil også ha nyttige råd og tips til fylkeskommunene.

### **7.3 Interkommunalt samarbeid – oppsigelse, oppløsning, videreføring**

Interkommunalt samarbeid brukes som en betegnelse på ulike former for samarbeid mellom kommuner. Samarbeidet skjer i ulike former, fra det helt uformelle samarbeidet til samarbeid innenfor en definert organisasjonsform, for eksempel et interkommunalt selskap.

Organisasjonsformen avgjør hvordan prosessen for oppsigelse eller oppløsning av samarbeidet må gjennomføres.

Kommuner som har fattet vedtak om sammenslåing må derfor skaffe seg en oversikt over

- hvilke interkommunale samarbeid kommunen deltar i, og
- hvilken form samarbeidene har.

Ved å få en slik oversikt kan kommunen vurdere hvilke samarbeid det er behov for å videreføre i den nye kommunen. For de samarbeidene en kommune skal trekke seg ut av ("oppsigelse"), eller hele samarbeidet skal opphøre ("oppløsning"), gjelder følgende regler:

#### *Samarbeid etter § 27 i kommuneloven*

Den enkelte kommune kan med ett års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold og kreve seg utløst av et interkommunale samarbeid som er etablert etter kommuneloven § 27, hvis ikke annet er avtalt i vedtektene for § 27-samarbeidet, som skal angi vilkår for oppsigelse og avvikling av samarbeidet. Et § 27-samarbeid kan også oppløses hvis alle deltakerne er enig i det.

Det interkommunale styret eller den enkelte deltaker kan bringe en oppsigelse av avtalen om § 27-samarbeid inn for departementet. Hvis samfunnsmessige interesser eller hensynet til samarbeidende kommuner tilsier det, kan departementet gi pålegg om fortsatt samarbeid og eventuelt fastsette nye vilkår for samarbeidet. Departementet har til nå ikke benyttet seg av denne muligheten.

Inndelingslova § 16 har en særregel om kortere oppsigelsesfrist for uttreden av § 27-samarbeid i forbindelse med grenseendringer: kommuner og fylkeskommuner som er med i interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27, lov om interkommunale selskap eller kommunal særlovgiving kan innen et år fra iverksetting av en grenseendring si opp sitt deltakerforhold, med en frist på 6 måneder. Innen den samme fristen kan også hver av deltakerne kreve at vedtektene for samarbeidet eller selskapsavtalen blir vurdert på nytt.

#### *Vertskommunesamarbeid*

Er det interkommunale samarbeidet organisert som et vertskommunesamarbeid etter reglene i kommuneloven kapittel 5 A, gjelder reglene i § 28-1i ved oppsigelse og oppløsning av vertskommunesamarbeidet. Samarbeidet kan oppløses med øyeblikkelig virkning hvis alle deltakerne er enige om det. Videre kan den enkelte deltakerkommune si opp sitt deltakerforhold med ett års varsel, hvis ikke annet er avtalt mellom deltakerne. Samarbeidet vil da kunne fortsette mellom øvrige deltakere.

Oppsigelsesfristen er ikke til hinder for at en samarbeidskommune trekker seg ut av samarbeidet med øyeblikkelig virkning – dette er den tredje og siste alternativet for opphør eller uttreden av et vertskommunesamarbeid. Slik øyeblikkelig uttreden skjer ved at samarbeidskommunen trekker tilbake den myndigheten den har delegert til vertskommunesamarbeidet. Ved slik øyeblikkelig uttreden vil vertskommunen ha krav på det vederlag samarbeidskommunen skulle ha betalt til vertskommunen i oppsigelsestiden. Det skal fastsettes nærmere regler for uttreden og avvikling av samarbeidet i samarbeidsavtalen, for eksempel en annen oppsigelsesfrist.

#### *Samarbeid i interkommunalt selskap*

Et interkommunalt selskap er regulert av lov om interkommunale selskaper ("iks-loven"). Hovedreglene i loven er at den enkelte deltaker kan si opp sitt deltakerforhold i selskapet og kreve seg utløst av dette med ett års skriftlig varsel, med mindre noe annet er fastsatt i selskapsavtalen. Deltakerne kan også vedta oppløsning av selskapet dersom alle er enige om det, men oppløsningen krever godkjenning fra departementet.

I likhet med det som gjelder for § 27-samarbeid, kan oppsigelse fra samarbeid etter iks-loven bringes inn for departementet, og departementet kan gi pålegg om at deltakerforholdet skal fortsette i et nærmere bestemt tidsrom, eller inntil videre, hvis samfunnsmessige interesser, herunder hensynet til publikum i en eller flere av de deltakende kommuner eller fylkeskommuner, eller hensynet til de enkelte deltakere, tilsier det.

Tilsvarende som for § 27-samarbeid gjelder særregelen i inndelingslova § 16 også ved oppsigelse fra samarbeid i et interkommunalt selskap i forbindelse med grensejustering. Deltakerne kan innen et år fra iverksetting av en grenseendring si opp sitt deltakerforholdet, med en frist på 6 måneder, og hver av deltakerne kan kreve at vedtektene for samarbeidet eller selskapsavtalen blir vurdert på nytt.

#### *Løsere, avtalebaserede samarbeid*

Ved et samarbeid som ikke er organisert etter de etablerte samarbeidsformene, men i en avtale mellom samarbeidspartene, er det samarbeidsavtalen som regulerer hvordan oppsigelse eller oppløsning av samarbeidet skal skje. Oppstår det spørsmål som ikke er direkte regulert i avtalen, må svarene finnes etter en tolkning av avtalen og kontraktsrettslige prinsipper.

[Les mer om temaet i rapporten: Selskaper og kommunereform, KS Advokatene, 2016](#)

## **7.4 Anskaffelser**

Sammenslåinger av kommuner/fylkeskommuner reiser særegne spørsmål knyttet til etterlevelse av anskaffelsesregelverket og anskaffelsespraksis. Blant annet: I hvilken grad kan en ny, sammenslått kommune/fylkeskommune benytte seg av avtaler de tidligere kommunene/fylkeskommunene har inngått? Hvilke særlige forhold bør en kommune/fylkeskommune som er i en endringsprosess ta hensyn til når den gjør innkjøp? Hvilke nye muligheter innebærer en ny og større organisasjon for innkjøpsfeltet?

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet laget Inventura AS en veileder til kommune om anskaffelsesreglene i forbindelse med kommunereformen. Veilederen gir ikke svar på alle anskaffelsesrettslige problemer som vil kunne oppstå i forbindelse med

kommunereformen, men behandler aktuelle problemstillinger som mange kommuner vil møte og er ment å fungere som et praktisk verktøy.

- [Veileder til reglene om offentlige anskaffelser i forbindelse med kommunereformen](#)

## 7.5 Samkjøring av IKT-systemer

Erfaring viser at samkjøring av ulike IKT-systemer er en utfordring ved kommunesammenslåinger, og dette har vært et av de mest kostnadskrevende enkeltområdene.

Felles IKT-plattformer og systemer i den nye kommunen er en forutsetning for samkjøring av ulike oppgaver og funksjoner, og for å kunne hente ut raske gevinster ved en sammenslåing.

Noen kommuner som skal slå seg sammen har i dag ulike plattformer og løsninger, mens andre allerede har felles systemer. For kommuner med ulike plattformer kan samkjøring av IKT-systemer være både tids- og ressurskrevende. Samtidig kan det være utfordringer knyttet til å skaffe oversikt over status og utfordringer, behovsanalyser og valg av nye løsninger, tilpassing av eksisterende kontrakter og håndtering av nye innkjøpsbehov.

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

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

Det er viktig å lage en strategi for samkjøring av ulike IKT-systemer ved en sammenslåing.

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

I noen av sammenslåingene har en ansatt felles IKT-sjef på et tidlig tidspunkt, sammen med blant annet personalsjef, økonomisjef og kommunalsjefer.

I Mosvik/Inderøy ble IKT-løsningene trukket fram som noe av det som det var størst utfordringer med. Begge kommunene var med i ulike interkommunale samarbeid, og ingen av kommunene hadde selv spesiell IKT-kompetanse lokalt. Kompetansen satt i andre kommuner som var vertskommuner for samarbeidene. Dette gjorde det vanskeligere å få oversikt over utfordringene.

I Sandefjord-prosessen var en kartleggingsgruppe for IKT noe av det første som ble opprettet etter at kommunesammenslåingen var godkjent. IKT-kartleggingen var ferdig

høsten 2015, og etter at prosjektlederen for sammenslåingen var på plass, fikk IKT-gruppa i ansvar å starte integrasjonsarbeidet mellom kommunen.

Statens kartverk har fått en nøkkelrolle som koordinator for digitale tjenester i kommunereformen. Rollen omfatter blant annet detaljering og oppfølging av en aktivitetsoversikt for å forberede og gjennomføre sammenslåingsprosessene, samt koordinere samarbeidet mellom statlige etater og involverte kommuner, avdekke avhengigheter mellom ulike IT-løsninger og gi informasjon til alle involverte. Les mer [her](#).

[Les mer i rapporten: Digitale konsekvenser av kommunesammenslåing, PA på oppdrag for KS, 2016](#)

## 7.6 Arkiv

Kommunene og fylkeskommuner har i henhold til arkivloven et selvstendig ansvar for å ordne og innrette sine arkiver slik at dokumentene er sikret som informasjonskilder for samtid og ettertid

Sammenslåing får store konsekvenser for kommunens/fylkeskommunens dokumentasjon, enten den er på papir eller digital. Arkiv fra de nåværende kommunene/fylkeskommunene skal avsluttes og avleveres til depot, og arkiv i de nye skal etableres. Det er viktig å sette i gang tiltak tidlig i gjennomføringsfasen for å unngå informasjonstap og legge til rette for effektiv forvaltning i den nye kommunen/fylkeskommunen. Kommunene/fylkeskommunene er selv ansvarlig for at arkiv og dokumentasjon (inkludert innholdet i fagsystemer) blir håndtert på rett måte. Arkivverket gir veiledning om hvordan dette ansvaret kan ivaretas. Veiledningen omhandler blant annet håndtering av eksisterende papirarkiv og digitale arkiv, og etablering av arkiv i den nye kommunen/fylkeskommunen.

- [Les mer på Arkivverkets hjemmesider](#)

I sammenslåingsprosessen vil det være viktig å klarlegge følgende spørsmål:

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

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

Erfaringene viser også at det kan bli økt etterspørsel etter gamle dokumenter i forbindelse med en sammenslåing, og dette krever mye fra arkivfunksjonen. Når det skal bygges ny arkivfunksjon må det også tegnes opp ny struktur for organisasjonen, med arbeidsflyt, roller og ansvar, slik at tilgang og linje blir plassert riktig. Det er en ryddejobb, men en god investering. Dette var noe som ble gjort i sammenslåingen Harstad/Bjarkøy med stort hell.

Det kan også være nyttig å avklare hvordan man arkiverer det som er arkivverdig i den nye kommunen/fylkeskommunen før den er etablert.

Riksarkivaren har fått utarbeidet en særskilt veileder i håndtering av arkiv og dokumentasjonsforvaltning for arkivledere i kommuner som planlegger kommunesammenslåing. Veilederen vil også gjelde for fylkeskommuner.

Denne veilederen omfatter tre faser:

- Del I omhandler fasen fram til vedtak er fattet. Denne delen tar for seg planleggingen av prosessen på et overordnet nivå og informerer om konkrete tiltak som kan igangsettes før vedtak fattes.
- Del II omhandler fasen fra vedtak er fattet til sammenslåing er gjennomført, og gir konkrete råd om håndtering av eksisterende arkiver og planlegging av dokumentasjonsforvaltning i ny kommune.
- Del III omhandler etableringen av ny kommune. Den tar for seg etablering av arkivfunksjon og dokumentasjonsforvaltning i ny kommune. Denne delen gir også råd om langsiktig arbeid med arkiv og dokumentasjonsforvaltning i ny kommune. For mer informasjon, se: <http://www.kommunereformarkiv.no/>

## 7.7 Om kommunal planstrategi

[Plan- og bygningsloven § 10-1](#) stiller krav om at kommunestyret skal utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Dette skal skje minst én gang hver valgperiode og senest innen ett år etter konstituering. Det er ofte hensiktsmessig at forberedelser og arbeidet med kommunal planstrategi starter opp før nytt kommunestyre konstitueres.

Ved sammenslåing av kommuner vil det være behov for å utarbeide nye planer som er tilpasset forutsetningene for den nye kommunen. Når kommunene har fattet vedtak om å slå seg sammen, kan arbeidet med kommunal planstrategi for den nye kommunen forberedes og startes opp.

I [brev fra departementet til kommunene datert 29.04.2015 om kommunal planstrategi og forholdet til kommunereformen](#), gis det råd om hvordan kommunene kan forholde seg til planstrategiarbeidet i denne perioden.

## 7.8 Forholdet til statlige felleskomponenter

En kommunesammenslåing og fylkessammenslåing vil også påvirke de tre statlige felleskomponentene matrikkelen, folkeregisteret og enhetsregisteret. Matrikkelen er landets offisielle register for eiendommer, adresser, bygninger og boliger. Statens kartverk har ansvar for denne. Folkeregisteret (Skatteetaten) er oversikten over alle landets innbyggere, og enhetsregisteret (Brønnøysundregisteret) inneholder nøkkelopplysninger om bedrifter og frivillige organisasjoner.

Matrikkelen er det første registeret som må endres i forbindelse med en sammenslåing. Statens kartverk har derfor fått en rolle som koordinator for samhandling og informasjon mellom de ulike statlige registreierne.

Det er også viktig å koordinere samarbeidet mellom statlige etater og involverte kommuner, for å avdekke avhengigheter mellom ulike IT-løsninger på et tidlig tidspunkt.

Kartverket kan bistå kommunene med informasjon om endringer som er viktig å ta høyde for etter at kommunene har fattet vedtak om sammenslåing.

- <http://kartverket.no/eiendom/adressering/kommunereformen/>



## **7.9 Informasjon til berørte interesser**

Det er viktig at det gis god informasjon til berørte interesser og organisasjoner som blir påvirket av sammenslåinger. For eksempel vil kirkelige fellesråd slås sammen som følge av kommunesammenslåing. Utgifter til sammenslåing av kirkelige fellesråd dekkes innenfor departementets støtte til dekning av kommunenes engangskostnader i reformen.

Departementet legger til grunn at de aktuelle engangskostnadene til sammenslåing av kirkelige fellesråd ikke behøver tas med i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livsynssamfunn.

## **8 Konstituering av nytt kommunestyre og fylkesting (§ 27)**

Leder av fellesnemnda skal innkalle til konstituerende kommunestyre-/fylkestingsmøte innen 1. november høsten før sammenslåingen trer i kraft. Funksjonstiden til fellesnemnda går ut når det nye kommunestyret/fylkestinget er konstituert.

Kommunestyrene og fylkestingene i de opprinnelige kommunene/fylkeskommunene er formelt i funksjon til sammenslåingstidspunktet. Når sammenslåingen skjer i forbindelse med ordinært kommunestyre- og fylkestingsvalg, betyr det at fungeringsperioden forlenges med to måneder. Ansvar og fullmakter er i denne perioden begrenset til nødvendig avslutning av virksomheten i de gamle kommunene.

## **9 Økonomireglene i kommuneloven og sammenslåing av kommuner/fylkeskommuner**

Økonomireglene i kommuneloven og tilhørende forskrifter gjelder også ved sammenslåing av kommuner og fylkeskommuner.

### **9.1 Årsbudsjett, årsregnskap og økonomiplan**

Hver kommune/fylkeskommune skal utarbeide årsbudsjett og årsregnskap for det siste driftsåret før sammenslåingen. Årsbudsjettet vedtas på vanlig måte av kommunestyret/fylkesting i den enkelte kommune.

Regnskapet for det siste driftsåret for de tidligere kommunene/fylkeskommunene, legges fram etter sammenslåingen og vedtas av det nye kommunestyret/fylkestinget.

Hver kommune/fylkeskommune skal i nest siste driftsår utarbeide en fire-årig økonomiplan som omfatter det siste driftsåret før sammenslåingen og de tre etterfølgende år. Økonomiplanene kan gi nyttig informasjon til fellesnemndas arbeid med økonomiplan for det første driftsåret i den nye kommunen.

### **9.2 Overgang til ny kommune/fylkeskommune**

Fellesnemnda skal utføre det forberedende arbeidet med økonomiplanen og årsbudsjettet for det første driftsåret. Økonomiplanen og årsbudsjettet for første driftsår vedtas av kommunestyret/fylkestinget innen 31.12. året før sammenslåingen. I årsbudsjettet for det første driftsåret i den nye kommunen er det ikke aktuelt å vise beløp for det foregående budsjettår og for det sist vedtatte årsregnskapet.

Det skal utarbeides en foreløpig åpningsbalanse for den nye kommunen/fylkeskommunen innen 1. mars i det første driftsåret. Endelig åpningsbalanse vedtas av kommunestyret/fylkestinget..

Årsregnskap skal utarbeides fra og med første driftsår. I årsregnskapet for det første driftsåret er det ikke aktuelt å vise beløp for sist avlagte årsregnskap. Balanseregnskapet må vise beløp for åpningsbalansen i tillegg til beløp for det første driftsåret.

I Sandefjord-prosessen er det innenfor økonomiområdet etablert delprosjektgrupper på fem sentrale områder: budsjett, regnskap, lønn, fakturering, innfordring og skatt.

Erfaringer fra andre sammenslåinger er at det er lurt å samkjøre økonomisystemer og budsjett det siste året før sammenslåingen. Disse kan også ta hensyn til planer for gevinstrealisering og harmonisering av lønnsnivå.

## 10 20 anbefalinger om gode grep på veien til ny kommune

I rapporten "Gode grep på veien til ny kommune" har Telemarksforskning, med utgangspunkt i erfaringene fra gjennomførte sammenslåinger, satt ned 20 anbefalinger om gode grep på veien til en ny kommune. Under presenteres disse etter de ulike områdene i heftet.

### Den nye kommunen

1. **Kom raskt i gang med prosessen etter at vedtak om sammenslåing er fattet.** Dersom en sammenslåing skal gjennomføres på 1,5 år, krever dette at det utarbeides mange planer og gjennomføres mange beslutninger i løpet av første halvår.
2. **Tilstreb likeverdighet i gjennomføringsprosessen.** En prosess kan legges opp på en likeverdig måte selv om det er forskjeller i størrelsen på kommunene som inngår. Her kan dette bl.a. innebære at små kommuner har større representasjon i visse organer enn det innbyggertallet skulle tilsi.
3. **Lag så tidlig som mulig en oversikt over hva som må være på plass på sammenslåingstidspunktet.** En sammenslåingsprosess er ikke nødvendigvis ferdig ved sammenslåingstidspunktet. Det kan derfor være nyttig med en oversikt over hva som må være på plass og hva som kan vente til etter at den nye kommunen er etablert.
4. **Lær av andre.** Informasjon- og erfaringsutveksling med andre pågående prosesser vil utvilsomt være nyttig.

### Prosjektorganisering

5. **Deleger vide fullmakter til fellesnemnda slik at den kan fatte de fleste beslutninger som gjelder etablering av den nye kommunen.** For å sikre en effektiv prosess bør det være en klar rollefordeling mellom fellesnemnda og kommunestyrene og mellom fellesnemnda, arbeidsutvalg og prosjektleder. Vedtaksmyndighet i spørsmål som ikke er av overordnet prinsipiell karakter, bør delegeres til arbeidsutvalg og prosjektleder.
6. **Sørg for at prosjektleder er på plass så tidlig som mulig.** Noen har brukt lang tid på å komme i gang med sammenslåingen fordi det har tatt lang tid å få prosjektleder på plass. Dette oppleves som bortkastet tid og er uheldig for prosessen. Det kan være slitsomt for de ansatte å gjennomføre en sammenslåingsprosess i kombinasjon med at ordinær drift skal opprettholdes. Det er derfor også viktig at sammenslåingsprosessen ikke blir lenger enn nødvendig.
7. **Det bør tidlig tas stilling til om prosjektleder skal være rådmann for den nye kommunen.** Dersom prosjektleder også er framtidig rådmann, kan det være en fordel fordi prosjektleder da får være med å utforme kommunen han senere skal lede. Det kan også være en fordel med tanke på å sikre kontinuitet i overgangen til en ny kommune. Sammenslåingsprosessen er ikke nødvendigvis ferdig ved sammenslåingstidspunktet.
8. **Lag så tidlig som mulig en framdriftsplan for gjennomføring av sammenslåingsprosessen.** En framdriftsplan vil være en forutsetning for å skape

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

9. **Å få på plass en informasjonsplan må ha like stor prioritet som arbeidet med framdriftsplanen.** Det vil være stor etterspørsel etter informasjon fra både ansatte og innbyggere i forbindelse med en slik prosess. I noen sammenslåingsprosesser er informasjonsbehovet undervurdert. Uten informasjonsplan kan informasjonen som gis, bli tilfeldig og prosessen skadelidende.
10. **Sørg for nødvendig kompetanse og kapasitet i prosjektorganisasjonen fra dag 1.** En kommunesammenslåing er en krevende prosess, og arbeidsmengden har i noen tilfeller vært undervurdert. Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i prosjektorganisasjonen er en forutsetning for å kunne håndtere mange krevende oppgaver i startfasen. Prosjektleder bør ha bred erfaring fra kommunal sektor og større omstillingsprosesser.
11. **Sørg for å ha toppledelse tidlig på plass i den nye kommunen, helst ett år før sammenslåingen.** Dette forutsetter at den administrative hovedstrukturen vedtas tidlig. Det er også en fordel å få tidlig på plass leder for IKT, økonomi og personal.
12. **Sørg for at enhetsledere er på plass så tidlig at de kan være med på planlegging, organisering og innplassering av de områder de skal lede.** Enhetsledere bør være på plass ca. trekvart år før sammenslåingstidspunktet.
13. **Lag en plan for gevinstrealisering.** Gevinster kan realiseres, bl.a. gjennom mer effektiv drift, større og sterkere fagmiljøer og bedre tjenester og samfunnsutvikling. Intensjonsplanene gir gjerne føringer på hvilke gevinster en ønsker å realisere, men det kan være en fordel å tydeliggjøre dette gjennom mer konkrete planer for gevinstrealisering, og hvordan en vil hente ut gevinster på kort og lang sikt. Overtallighet i en overgangsfase kan f.eks. utnyttes til å gjennomføre utviklingsprosjekter for den nye kommunen som ellers kan være krevende å gjennomføre.

#### **Ansatte – arbeidsgiveransvar**

14. **Sørg for god medvirkning av tillitsvalgte i hele prosessen.** Det er bedre at tillitsvalgte er med på «for mye» enn for lite. Tillitsvalgte er en viktig informasjonskanal, og det er en fordel at disse har god kjennskap til prosessen og forståelse av de valg som fattes.
15. **Lag en omstillingsplan/prosedyre for overføring av personell til ny kommune.** Avklar så tidlig som mulig hvordan personell skal overføres til ny kommune, og hvem som blir berørt av sammenslåing og hvem som ikke blir det. Dette er viktig for å skape forutsigbarhet, trygghet og ro i organisasjonene.
16. **Involver ansatte i arbeidsgrupper/prosjektgrupper/temagrupper på tvers av kommunegrensene for å beskrive dagens status i kommunene og for å utvikle tjenesteområdene i den nye kommunen.** Klarlegging av dagens status er en oppgave som kan iverksettes raskt, og vil være et sentralt fundament for utforming av ny kommune. Slike arbeidsgrupper er også viktige for å bli kjent med hverandre og for å bygge felles kultur.

17. **Kartlegg behov for lønnsharmonisering og hvordan slik harmonisering eventuelt skal skje.** Lønnsnivået kan variere mellom kommunene. Dersom det går lang tid med lønnsforskjeller som oppleves urettferdige, kan dette være uheldig for arbeidsmiljøet.

### **Økonomi og systemer**

18. **Samkjør økonomisystemer og budsjett det siste året før sammenslåingen.** Disse bør også ta hensyn til planer for gevinstrealisering og harmonisering av lønnsnivå.
19. **Ha tidlig fokus på samkjøring av IKT og arkiv.** Dette er oppgaver som kan være både resurs- og tidkrevende. I regi av Riksarkivaren er det utarbeidet en veileder i håndtering av arkiv og dokumentasjonsforvaltning for arkivledere i kommuner som planlegger en kommunesammenslåing. På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har Inventura utarbeidet en veileder til reglene om offentlige anskaffelser i forbindelse med kommunereformen.

### **Innbyggere**

20. **Lag en plan for felles kulturbygging som omfatter både ansatte og innbyggere, og prioriter ressurser til dette.** Kulturbygging har vært en prioritert oppgave i flere av de vellykkede sammenslåingene, og ressursene som er benyttet til dette omtales som «vel anvendte midler». Tiltakene kan omfatte ulike aktiviteter underveis i prosessen, men også større markeringer av selve sammenslåingen. Deltakelse og medvirkning er viktig for å skape eierskap og engasjement for utviklingen av den nye kommunen.

Utgitt av:  
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Forsidebilde: Colourbox

Omslag:  
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon - 04/2017