

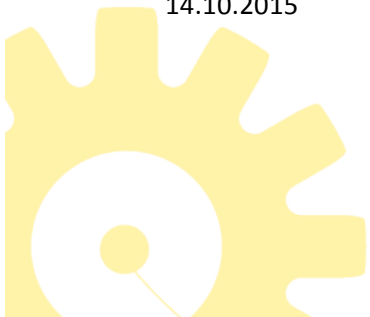
# Å bygge en ny kommune

Erfaringer fra den danske kommunereformen 2004-07



Rapport fra Distriktssenteret

14.10.2015



## Forord

Denne rapporten er utarbeidet av Distriktssenteret - Kompetansesenter for distriktutvikling på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I kommunereformen har Distriktssenteret som rolle å samle inn og systematisere kunnskap, og bistå med råd i de lokale prosessene, først og fremst via Fylkesmannens prosessveiledere.

Rapporten inneholder erfaringer fra danske kommunesammenslåinger – om hvordan det administrative apparatet jobbet for å bygge den nye kommunen etter at politikerne hadde vedtatt sammenslåingen. Dette var omfattende og arbeidskrevende prosesser, som stilte store krav til de involverte. Samtidig opplevde mange det som inspirerende å være med å bygge en ny kommune.

Vi ønsker å takke informantene i danske kommuner som har stilt seg til rådighet gjennom intervju og delt av sin kunnskap og erfaringer. Dere har bidratt med verdifulle refleksjoner og konkrete eksempler, som utfyller den eksisterende litteraturen på en god måte.

Vi håper at denne rapporten vil være til nytte og inspirasjon for administrative ledere som får i oppgave å gjennomføre kommunesammenslåinger i Norge.

Steinkjer, 14. oktober 2015

Distriktssenteret – Kompetansesenter for distriktutvikling

## Innhold

<b>Viktige funn .....</b>	<b>4</b>
<b>Tilnærming .....</b>	<b>5</b>
<b>Forholdet mellom administrasjonen og politikerne .....</b>	<b>7</b>
<b>Overordnet tilnærming til sammenslåingen .....</b>	<b>8</b>
<b>Ny plattform for organisasjonen .....</b>	<b>10</b>
Valg av administrativ struktur .....	11
<b>Ledelse .....</b>	<b>11</b>
Prosjektlederen .....	12
Prosjektledelse .....	13
Ledelsesmodell .....	14
Ledelse og de ansatte .....	15
<b>Utvikling av den nye organisasjonen .....</b>	<b>17</b>
Endringer for mange ansatte .....	17
Direktørnivået .....	18
Den store ansattkabalen .....	19
Organisasjonskultur og identitet .....	20
Systemer og tekniske forhold .....	21
<b>Involvering av de ansatte .....</b>	<b>22</b>
Informasjon .....	23
<b>Lokaldemokratiutvikling og desentralisert struktur .....</b>	<b>25</b>
<b>Kilder .....</b>	<b>26</b>
<b>Vedlegg .....</b>	<b>28</b>

## Viktige funn

En rekke erfaringer fra arbeidet med å bygge nye kommuner i Danmark har overføringsverdi til den norske kommunereformen. I denne rapporten er disse erfaringene og funnene sentrale:

### Overordnet

- Rolleavklaringer, tydelighet og hyppige møter skapte grunnlag for et godt samarbeid mellom politikere og prosjektledelse.
- Likeverdighet mellom kommunene som slo seg sammen, skapte godt samarbeidsklima.
- Sammenslåingene var generelt mer arbeidskrevende enn hva kommunene forventet på forhånd.

### Ledelse

- God ledelse var helt sentralt for vellykkede sammenslåinger.
- Det var en fordel å få på plass prosjektlederen så tidlig som mulig.
- Det var klokt å etablere de grunnleggende elementene for den nye kommunen, som strategiplan og organisasjonsstruktur, så tidlig som mulig.
- Tydelige prosjektplaner var avgjørende for å få til gode sammenslåingsprosesser.
- Det var nyttig for lederne å støtte seg på overordnede prinsipper for den nye kommunen når ansatte skulle innplasseres i nye stillinger.

### De ansatte

- Samarbeid mellom ledelsen og de ansatte var avgjørende for å få til gode sammenslåinger.
- Det utviklet seg en positiv energi blant de ansatte i kommuner som bevisst ønsket å bygge noe nytt.
- Raske avklaringer til de ansatte om hvordan de ville bli påvirket av sammenslåingen var viktig.
- God informasjon til de ansatte reduserte bekymringer og skapte entusiasme.

### Den nye kommunen

- Mange jobbet bevisst med å utvikle en ny, felles identitet for den nye kommunen.
- Mange kommuner benyttet sammenslåingen til å innføre ny administrativ struktur.
- Flere danske kommuner valgte en desentralisert struktur for tjenester og forvaltning.

## Tilnærming

Denne rapporten inneholder erfaringer og tips fra den danske kommunereformen 2004-07. Målet er å vise lærdom om perioden fra vedtak om sammenslåing til den nye kommunen var en realitet. Hvordan planla og gjennomførte de danske kommunene sammenslåingene? Hva lyktes de med, og hva skapte vansker? Dette er kunnskap som kan være til nytte i norske kommuners arbeid med kommunesammenslåinger.

Å planlegge og bygge en ny kommune er omfattende og arbeidskrevende. Det handler om å legge til rette for at både administrasjonen, fagavdelinger og tjenesteproduksjon skal fungere best mulig fra sammenslåingen skjer. Kommunene må innfri en rekke lovpålagte krav, som er krevende i seg selv. I tillegg innebærer sammenslåingen andre store endringer, som f.eks. å sette sammen nye fagavdelinger og bygge opp nye strukturer i administrasjonen. Kommunene som slår seg sammen har også ulike identiteter, kulturer, arbeidsmiljø og tradisjoner. Dette arbeidet krever god ledelse og mange ressurser.

Distriktssenteret bygger rapporten på ulike primær- og sekundærkilder. Sentrale primærkilder er materiale utarbeidet av Kommunernes Landsforening (KL), som tilsvarer norske KS, som ble gitt til de danske kommunene til hjelp i fusjonsarbeidet. Videre er ulike dokumenter fra kommunenes arbeid med sammenslåingene undersøkt, f.eks. møtereferater og informasjonsmateriale til ansatte. I tillegg er det gjennomført dybdeintervjuer med personer som satt sentralt i fusjonsprosessen i tre av de nye danske kommunene: Holbæk, Guldborgsund og Skive. De mest relevante sekundærkildene er konsulentrapporter, offentlige evalueringer og forskningsbaserte artikler og bøker.

### *Holbæk kommune*

579 km<sup>2</sup>

69 035 innbyggere (2015)

Kommunesenter: Holbæk (26 961 innbyggere i 2015)

Opprettet i 2007 etter en sammenslåing av kommunene Holbæk, Jernløse, Svinninge, Tornved, og Tølløse i Vestsjællands amt. Ligger på Nord-Sjælland i Region Sjælland.

### *Guldborgsund kommune*

903 km<sup>2</sup>

60 829 innbyggere (2015)

Kommunesenter: Nykøbing Falster (16 503 innbyggere i 2015)

Opprettet i 2007 etter en sammenslåing av kommunene Nykøbing Falster, Nysted, Nørre Alslev, Saksøbing, Stubbekøbing og Sydfalster i Storstrøms amt. Ligger på øyene Falster og Lolland i Region Sjælland.

### *Skive kommune*

683 km<sup>2</sup>

46 642 innbyggere (2015)

Kommunesenter: Skive (20 453 innbyggere i 2015)

Opprettet i 2007 etter en sammenslåing av kommunene Sallingsund, Skive kommune, Spøttrup og Sundsøre i Viborg amt. Ligger ved Limfjorden i Region Midtjylland.

## Rammer for den danske kommunereformen

Den danske regjeringen introduserte kommunereformen i 2004, og sammenslåingene trådte i kraft 1. januar 2007. Dette innebar store endringer for det offentlige Danmark: ny kommunal og regional inndeling; ny

arbeidsfordeling mellom stat, regioner og kommuner; og en ny finansieringsreform. Antallet kommuner gikk fra 271 til 98, mens amtene ble nedlagt og erstattet av fem regioner.

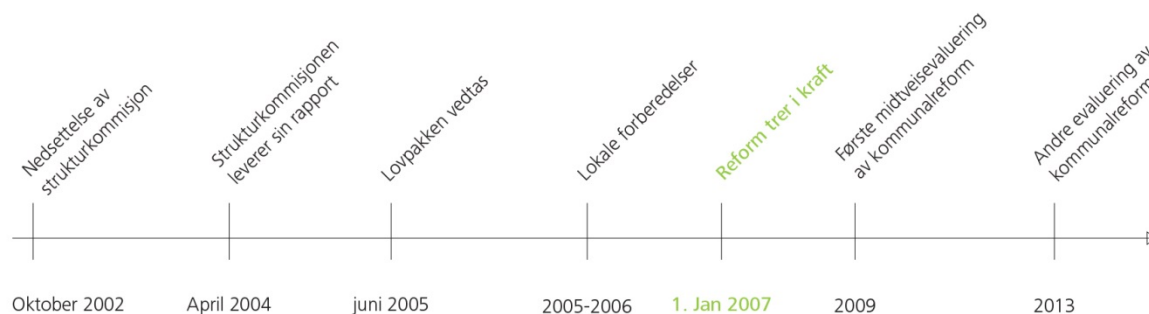
Kommuner som gikk sammen	Antall
Fortsatte alene	32
To	13
Tre	22
Fire	17
Fem	8
Seks	4
Sju	2

**Tabell 1** Antall kommuner som slo seg sammen i den danske kommunereformen.

Den danske regjeringen la opp til relativt kort tid for selve fusjonsperioden, omtrent et år. Et sentralt premiss fra Folketinget var at ingen skulle miste jobben som følge av kommunereformen.

En rekke faktorer er relativt like for Norge og Danmark, som f.eks. politisk stabilitet, økonomisk system og demokratisk praksis. Danmark har også kommuner som har svært mange fellestrekk med de norske kommunene, når det gjelder oppgaver, oppbygning og politisk tradisjon. Dette gjør at erfaringer fra danske kommunesammenslåinger kan være nyttig kunnskap for norske kommuner som skal slå seg sammen.

Samtidig er det også en del forskjeller mellom Danmark og Norge. Ikke minst er landene ulike geografisk. Danmark har kortere fysiske avstander og generelt et langt mindre areal enn Norge. Dette kan ha betydning for noen av aspektene ved kommunesammenslåingsprosesser, f.eks. hvordan funksjoner kan/bør desentraliseres. Det er nok også visse kulturforskjeller mellom hvordan danske og norsk kommuner styres. Like fullt mener vi at de erfaringene og tipsene som kommer frem bør ha stor overføringsverdi til norske kommunesammenslåinger.



**Illustrasjon 2** Tidslinje for kommunereformen i Danmark (Deloitte)

## Forholdet mellom administrasjonen og politikerne

*I fusjonsprosessen gikk samarbeidet mellom administrasjonen og politikerne godt. En viktig grunn til det var at vi satte av tid til å møtes ofte. Da fikk vi avklart viktige ting begge veier.*

Hans Sjøie (prosjektleder for sammenslåingen Guldborgsund kommune i 2006)

Et godt arbeidsforhold mellom politikere og administrasjon er helt sentralt i en kommune. Dette gjelder også når kommuner skal slå seg sammen.

De danske kommunene som ble opprettet fra 1. januar 2007, valgte ny politisk ledelse ved kommunevalget i november 2005. Fra 1. januar 2006 til 31. desember 2006 fungerte den nyvalgte kommuneledelsen som fellesnemnd (*sammenlægningsudvalg*), parallelt med at de gamle kommunestyrene fortsatte å virke i sin kommune under fusjonen. Fellesnemnda hadde det overordnede ansvar for at fusjonen ble vellykket.

Administrative ledere i de kommunene som slo seg sammen var pålagt å yte fellesnemnda den hjelp som de etterspurte og behøvde. En kommunesammenslåing innebærer store endringer og krever svært mye av administrativ ledelse. Det var snakk om mange ansatte, omfattende lovverk, krav til fagkunnskap og mange nye strukturer som skulle bygges. Dette skulle skje på relativt kort tid, samtidig som driften av de eksisterende kommunene skulle gå så normalt som mulig. Dermed fikk de administrative ledelsene stort ansvar og stort spillerom, i samarbeid med de folkevalgte lokalpolitikere.

For de politiske fellesnemdene i de danske kommunene var det viktig at de hurtigst mulig kunne være i stand til å fatte beslutninger om den nye kommunen. Dette innebar at de aller fleste kommunene fikk på plass en prosjektorganisasjon innen 1. januar 2006. For mange av kommunene gikk dette arbeidet greit fordi de hadde forberedt seg før valget i november. Prosjektorganisasjonen skulle gjennomføre omstillingsprosessene frem til den nye kommunen var på plass ett år senere, 1. januar 2007.

### **- Politikerne bør konsentrere seg om de store linjene**

Som en av direktørene i prosjektledelsen, satt Erik Kjærgaard sentralt i sammenslåingsprosessen i Holbæk kommune i 2006. Han ledet blant annet flere av arbeidsgruppene som skulle utrede hvordan den nye kommunen skulle se ut på et spesielt saksområde. Kjærgaard forteller at det var en fin balanse mellom administrasjonen og politikerne da den nye kommunen skulle lages.

Erik Kjærgaard trekker frem to viktige nøkkelfaktorer. For det første var politikerne tydelige nok i sine instruksjoner til administrasjonen. Dette understreker hvor viktig det er at politikerne ikke bare vedtar sammenslåing, men også er tett på i selve fusjonsprosessen. For det andre, forteller Kjærgaard, «*det var viktig at politikerne først og fremst konsentrerte seg om de store linjene, og ikke hang seg opp i detaljene ved fusjonen*». Dette skapte et ryddig og tillitsfullt forhold mellom de folkevalgte og administrasjonen som skulle bygge opp den nye kommunen.

## Overordnet tilnærming til sammenslåingen

I prosessene med kommunesammenslåingene i Danmark var det vanlig at kommunene som skulle slå seg sammen ble enige om noen grunnleggende prinsipper for arbeidet. Dette ble ofte vedtatt på politisk nivå i forbindelse med utredningene og forhandlingene. Disse prinsippene ble styrende for administrasjonen som skulle stå for fusjonen i praksis. Prinsippene ble utviklet og forsterket gjennom administrasjonen sitt arbeid.

To tilnærminger gikk igjen i flere kommuner: *nytenkning og likeverdighet mellom kommunene*.

For mange danske kommuner var reformen en mulighet til å se på den kommunale organiseringen med nye øyne – de kunne bygge noe nytt og bedre enn det eksisterende.

### **- Vi ville bygge noe helt nytt**

*- Den sentrale tilnærmingen for den administrative ledelsen i planleggingen av den nye kommunen var at nå skulle vi lage noe nytt. Det handlet ikke bare om å sette sammen kommunene basert på hvordan de er i dag. Den nye kommunen ville generelt veldig mye. Dette ga masse positiv energi!*

*Samtidig ble det vel mye på samme tid. Her handler det om å finne balansen, men det er generelt bedre å være for ambisiøs enn motsatt.*

Julie Becher, utviklingskonsulent i prosjektledelsen for nye Holbæk kommune i 2006 (intervju, august 2015)

Det var ikke slik at de fire små kommunene skulle innlemmes i Holbæk, den desidert største byen i den nye kommunen. I teorien skulle de faktisk ikke ta utgangspunkt i noen av de eksisterende kommunenes ordninger og organiseringer og gjøre justeringer. Den nye kommunen ønsket å bygge opp det meste fra grunnen. Slik sett var det Holbæk som fikk den største overraskelsen ved sammenslåingen. Kommunen hadde ikke forventet at det ble så store forandringer.

Det er forsket mye på kommunesammenslåingen som ble til Bornholm kommune i 2003, f.eks. [denne rapporten](#). Bornholm hadde som ambisjon at de skulle utvikle en kommunal organisasjon som kunne noe annet og mer enn de gamle små organisasjonene når det gjaldt kompetanse og profesjonalisme. Evalueringer viser at de lyktes med dette.

Et annet prinsipp som trekkes frem som en viktig faktor for at en lyktes godt med kommunesammenslåingene i Danmark, var at alle kommunene, uavhengig av størrelse, skulle være likeverdige. Dette var ikke alltid like lett når utgangspunktet for mange var at sammenslåingen var mellom en regionby og småkommuner rundt denne.



### *Likeverdighet mellom den store og de små – men ikke for enhver pris*

Holbæk by er et senter for hele Nordvestsjælland, og er dominerende i nye Holbæk kommunes handel, service og arbeidsplasser. Byen er også et sosialt og kulturelt møtested. Gamle Holbæk kommune, med sine omtrent 30 000 innbyggere, stod dermed i kraftig kontrast til de fire andre kommunene, hvor ingen av stedene hadde større befolkningstall enn 3 500 innbyggere. Like fullt var det en viktig forutsetning at det skulle være likhet mellom de små og den store. De 17 lokalsamfunnene i den nye kommunen skulle leve og utvikles videre.

Dette var først og fremst basert på politiske beslutninger. Men det ble også forankret i prosjektledelsen og administrasjonen. Dette ga seg uttrykk i at det skulle være likeverdighet i den administrative utviklingen av kommunen også, som f.eks. at alle de fem kommunene skulle ha minst én representant fra sin administrasjon i hver arbeidsgruppe.

Erik Kjærgaard var en av de sentrale administrative lederne i sammenslåingsprosessen i Holbæk kommune og ledet også flere av arbeidsgruppene, f.eks. en med tema økonomistyring. Han forteller at likhetsprinsippet også har utfordringer: *«På den ene side er det grunnleggende viktig at det er likeverdighet mellom de kommunene som skal slå seg sammen. På den annen side utfordret det arbeidskapasiteten til de små kommunene»*. Dette arbeidet, som foregikk i tillegg til den daglige driften av de eksisterende kommunene, var både omfattende og faglig krevende, spesielt for de små kommunene. *«Her må en finne den riktige balansen i hver enkelt sammenslåing, og ikke la prinsipper gå foran det som er praktisk»*, råder Kjærgaard.

## Ny plattform for organisasjonen

Kommunernes Landsforening (KL), kommunenes arbeidsgiverorganisasjon i Danmark (tilsvarende KS i Norge), utarbeidet en rekke dokumenter som skulle være til hjelp for kommunene i sammenslåingsprosessen. Disse var basert på erfaringer fra tidligere og pågående kommunesammenslåinger. Mange av de danske kommunene benyttet seg av hjelpen fra KL.

*Dreiebøkene fra KL var meget nyttige fordi de var så konkrete – både på hva loven sier og hva som er viktig å huske ellers.*

Hans Sjøie (prosjektleder for sammenslåingen av Guldborgsund kommune i 2006)

Et av dokumentene fra KL var til hjelp for å utvikle den nye kommunenes organisasjonsgrunnlag, eller det vi her kaller plattform for organisasjonen. Sentralt i dette var at politikerne og den administrative ledelsen må fastsette de overordnede linjene tidlig: Hvilke mål skal prioriteres, hvem har ansvaret for hva og hvordan skal oppgavene løses? Sagt på en annen måte; hvordan ønsker de at den nye kommunen skal fungere fra den dagen den er en realitet?

Erfaringer fra de danske sammenslåingsprosessene viser at for å finne svarene på disse spørsmålene, bør en utarbeide en god, tverrgående organisasjonsplattform. Da kan en oppnå klarhet om mål, struktur, organisering og styring.

*Det er viktig å få på plass organisasjonsplattformen så tidlig som mulig, det skal styre hele prosessen.*

Hans Sjøie (prosjektleder for sammenslåingen av Guldborgsund i 2006)

Det var ikke slik at det var én tilnærming som skilte seg ut som den beste. Kommunene er forskjellige når det gjelder størrelse, kulturer, antall som skal slå seg sammen osv. Det betyr at en må tilpasse dette arbeidet til hver enkelt sammenslåing. Men det viktige er at organisasjonsplattformen staker ut en overordnet retning for hvordan kommunen skal ledes, organiseres og styres.

I danske kommuner inneholdt organisasjonsplattformen i vellykkede fusjonsprosesser fire grunnelementer:

- den administrative ledelsens *strategiplan* (prioriterer hvilke politiske og administrative mål organisasjonen skal ha).
- en *organisasjonsstruktur* (for å skape en hensiktsmessig arbeidsdeling og koordinering av oppgavene).
- en *styringsmodell* (fastsetter prinsippene for hvordan det skal jobbes med økonomi, servicenivå og dokumentasjon).
- *ledelsesgrunnlag* (fastsetter hvordan utøvelse av ledelse skal foregå).

Erfaringer viser at rekkefølgen for når de ulike elementene i plattformen for organisasjonen skal bestemmes ikke er avgjørende. Noen danske kommuner arbeidet med de fire elementene parallelt, gjerne med utgangspunkt i statusbeskrivelsene som ble laget i utredningsfasen før vedtak om sammenslåing. Andre kommuner gjorde det mer trinnvis, ofte i følgende rekkefølge: strategi og mål, struktur, styringsmodell og til slutt ledelsesgrunnlag.

Det viste seg at det var mulig å oppnå gode resultater med begge disse tilnærmingene. Det som er viktig, er å se de fire elementene i sammenheng uavhengig av rekkefølge. Dessuten er det nødvendig at politikernes og administrasjonens bilde av hvordan den nye organisasjonen kommer til å fungere, blir konkret nok.

## Valg av administrativ struktur

Et sentralt spørsmål som kommunene stilte seg, var om de kunne nå målene for den nye kommunen med de administrative modellene som de brukte i de eksisterende kommunene. For mange kommuner ble svaret «nei». Dette var blant annet begrunnet i det overordnede prinsippet om at strukturreformen var en gyllen mulighet til å skape forandringer. I tillegg er det slik at når flere kommuner skal bli til én, må det nødvendigvis bli noen endringer.

Et av hjelpemidlene som KL utviklet var *Ny organisation – Vejen frem mod de nye kommuners administrative struktur* (KL 2004). Dette omhandlet noe av det første som måtte bestemmes for den nye kommunen: Hvordan skal den nye administrasjonen struktureres og hvilke prinsipper skal gjelde? Det er mange ulike tilnærminger til hvordan innholdet i den administrative organisasjonen skal være, både blant teoretikere og praktikere. Erfaringene fra Danmark viser likevel at det er noen sentrale elementer som bør drøftes og avklares i en tidlig fase av planleggingen av den nye kommunen:

- Hva er visjonen og målene for organisasjonen?
- Hva er de bærende prinsipper?
- Hvilken organisasjonsmodell?
- Hvilken ledelsesstruktur?

I Norge ser vi ofte at de to første stegene (visjoner/mål og prinsipper) bestemmes før selve fusjonsfasen, gjerne i en intensjonsavtale. Også i mange av de danske kommunene ble dette bestemt tidlig i reformprosessen.

Valg av organisasjonsmodell, derimot, kom først når prosjektadministrasjonen hadde startet sitt arbeid. Danske KL beskriver fem forskjellige modeller (KL 2005):

- *Borgermodellen*, som setter innbyggeren i sentrum.
- *Nettverksmodellen*, hvor forvaltningen er organisert i faste faglige strukturer.
- *Virksomhetsmodellen*, hvor ledelsen skal arbeide med overordnet koordinering, utvikling og strategier for hele organisasjonen.
- *Kontraktmodellen*, som har tre hoveddeler: myndighet, bestiller og utfører.
- *Forvaltningsmodellen*, oppdelt etter faglige oppdelte tjenesteområder.

Hovedtendensen er at de danske kommunene fortsatte med fagforvaltninger som grunnstruktur, med store variasjoner i antallet og oppgavesammensetning. Samtidig prioriterte kommunene en tverrgående tenkning. Over halvparten av kommunene opprettet en rekke tverrgående enheter i form av ulike stabsenheter, som løser oppgaver som it, økonomi, innkjøp, lønn osv. Formålet med disse enhetene var å skape en større sammenheng i oppgaveløsningen på tvers av fagforvaltningene på disse områdene. Dessuten etablerte mange kommuner tverrgående enheter som jobber med strategiske oppgaver, som f.eks. organisasjonsutvikling og kommunikasjon. Enkelte kommuner valgte også å organisere hele tradisjonelle fagforvaltninger som tverrgående enheter.

I Danmark ble det også [utarbeidet oppgavekataloger](#), som ble vedtatt av fellesnemdene. Disse beskriver hva som er organisasjonens eller arbeidsplassens oppgaver. Det gir et godt fundament for det arbeidet som skal gjøres, skaper trygghet og avgrensninger til andre leverandører på det samme fagområdet.

## Ledelse

God ledelse er helt avgjørende i store fusjonsprosesser. Generelt viser erfaringene fra Danmark at måten fusjonen ble ledet på hadde stor betydning for hvor gode prosessene ble.

*Viktigheten av god ledelse i fusjonsarbeidet kan ikke overvurderes. Det er helt sentralt! Ikke minst var det viktig at når problemene oppstod, så måtte en takle dem med en gang i stedet for å trekke på skuldrene og la det fortsette. Medarbeiderne skjønner uansett at ting ikke fungerer, og da er det bare å lure seg selv om en ikke tar tak i det som ikke fungerer.*

Erik Kjærgaard, direktør i fusjonen av Holbæk kommune i 2008

### **Bevissthet rundt ledelse var viktig**

I 2007 slo Skive kommune seg sammen med tre omkringliggende kommuner. Per Mathiasen var rådmann i Skive og ble utpekt til å lede fusjonsprosessen, og han visste tidlig at han også skulle bli rådmann i den nye kommunen. Han forteller at de hadde høy bevissthet rundt ledelse – de måtte vite hva slags ledelse de ønsket i kommunen. Dette var noe ledergruppen snakket mye om i planleggingsfasen. Det ble også forankret blant de ansatte i kommunen.

Mathiasen forteller at han var opptatt av å være veldig tydelig i starten av prosessen. «Jeg sa klart fra om hva jeg tenkte og ville med ledelse».

Mathiasen og Skive kommune satset på såkalt verdibasert ledelse. Dette krever, i følge Mathiasen, enda mer av lederne. Det fordrer ekstra innsats å lede gjennom holdninger og verdier, fordi da må en i større grad begrunne, motivere, engasjere, diskutere, formulere mål og verdier og følge opp. Dette er noe nye Skive kommune har fortsatt med etter sammenslåingen.

Prosjektledelsen jobbet med å utvikle et felles verdigrunnlag i den nye kommunen i en prosess som involverte alle ledere og tillitsrepresentanter. De gjennomførte tre verdiseminarer for ledere og tillitsrepresentanter. På det første av seminarene hadde de med seg en ekstern fasilitator. Men, Mathiasen er tydelig: «Dette arbeidet bør ikke overlates til andre – kommunen må selv få dette under huden».

### **Prosjektlederen**

Den mest sentrale lederstillingen i en kommunefusjon er prosjektlederen. Et råd som går igjen blant mange som var involvert i de danske sammenslåingene, er å få på plass denne personen så tidlig som mulig.

I noen tilfeller var det en av rådmennene i kommunene som slo seg sammen som ble prosjektleder, og i andre var det en ekstern som fikk oppdraget. Det er fordeler og ulemper med begge løsningene.

*En som kommer utenfra kan være mer objektiv og lettere ta avgjørelser som i utgangpunktet ikke er så populære. Samtidig kjenner han/hun ikke organisasjonen så godt. Men i vårt tilfelle, med hele seks kommuner som skulle slå seg sammen, var det veldig mye en intern fra en av kommunene ikke kjente til likevel.*

Hans Sjøie (prosjektleder for sammenslåingen av Guldborgsund i 2006)

I Danmark var det ikke formelt anledning til å ansette ny rådmann før etter sammenslåingen var et faktum. En fordel med dette er at kommunen ikke blir låst til at den som er prosjektleder for fusjonsprosessen, må bli rådmann i den nye kommunen. Men flere rådmenn og prosjektledere som var involvert i de danske prosessene, synes denne regelen var uheldig. De argumenterer med at det burde være bestemt med en gang at prosjektlederen skulle bli rådmann – da får han/hun begynne å bygge «sin» kommune fra starten.

I praksis ble det likevel i flere kommuner avtalt underhånden at den som ble prosjektleder skulle gå over i rådmannstillingen etter planleggingsfasen.

Et annet viktig poeng som trekkes frem av involverte i danske sammenslåingsprosesser, er at den som leder en kommunesammenslåing må ha høy kompetanse om endringsledelse. Dette er noe annet enn kompetanse om ledelse av en eksisterende kommune. Det betyr at en person som fungerer godt som rådmann i en kommune, ikke nødvendigvis vil fungere så godt når kommuner skal fusjoneres.

Administrative ledere i Danmark trekker også frem viktigheten av å forstå forskjellen på en stor og liten organisasjon når kommunen skal ansette ny toppleder. Å lede en kommune med 3000 innbyggere innebærer nødvendigvis noe annet enn å lede en med 40 000.

*I en stor kommune må direktørene tenke mer strategisk – i en liten kommune blir det ofte at de må jobbe mer taktisk også. Dette gjelder også for politisk nivå. Ledere kan i mindre grad bry seg med detaljer når kommunen blir større.*

Hans Sjøie (prosjektleder for sammenslåingen av Guldborgsund i 2006)

## Prosjektledelse

Kompetanse om prosjektledelse er avgjørende for å få til vellykkede sammenslåingsprosesser.

Danske erfaringer viser at det er viktig at ressurspersoner som kjenner de ulike kommunene og har fagkompetanse på tjenesteområdene sitter i, eller er tett på, prosjektledelsen. Når en skal begynne å utarbeide planer for de ulike fagfeltene, er dette helt avgjørende. Direktørnivået har som oftest ikke den detaljkunnskapen som er nødvendig. Dette gjelder også for områder som økonomi, it og organisasjonsplanlegging.

Når den administrative prosjektledelsen var på plass, startet de planleggingen av sammenslåingsprosessen. Kommunene i Danmark utarbeidet en prosjektplan med milepæler for de forskjellige tiltakene. Her kom det blant annet frem hvem som skulle involveres i hva og når i de ulike fasene.

I Skive kommune laget de slike fremdriftsplaner. I følge Per Mathiasen, som var prosjektleder, var dette «nærmest avgjørende» for at de lyktes. Det var også viktig å justere noe underveis når det ble behov for det – «kommunene beveget seg i jomfruelig jord».

### **- Gode prosjektplaner er viktig**

*-Vi utarbeidet prosjektplaner for både det politiske og administrative arbeidet svært tidlig i prosessen. Det gjorde at vi raskt kunne sette i gang selve arbeidet med å utforme den nye kommunen, hvor fem kommuner skulle bli til én. Begge planene inneholdt milepæler som klargjorde når viktige forhold skulle være gjennomført.*

*Et viktig poeng var at planene for det politiske og det administrative arbeidet var avstemt mot hverandre. Dette henger jo nødvendigvis tett sammen.*

*For oss fungerte disse planene i grove trekk godt. Ikke minst bidro det positivt at politikerne generelt var tro mot kjøreplanen.*

*En annen viktig suksessfaktor var at vi brukte nok tid i starten på de sentrale spørsmålene: «Hva er målene for arbeidet?», «Hvem har ansvaret?» og «Når skal de ulike tingene være ferdig?». Dette krevde tydelig ledelse i administrasjonen.*

Erik Kjærgaard, direktør i prosjektadministrasjonen i utviklingen av nye Holbæk kommune i 2006

I mange kommuner var det utfordrende at prosjektadministrasjonen skulle fungere parallelt med de ordinære kommuneadministrasjonene i fusjonsperioden. Det var flere krevende forhold.

En utfordring var å få de administrativt ansatte som ikke var en del av prosjektgruppen til å bidra nok og levere etter behov. De hadde også mange andre oppgaver, og de var ikke så inne i fusjonstenkningen som prosjektgruppen.

Det var nødvendig å balansere bemanningen av prosjektorganisasjonen mot behovet for å sikre driften i kommunene. I Guldborgsund kommune valgte de en metode der bemanningen av prosjektorganisasjonen skulle skje ved «utlånsordninger» av ansatte i de seks kommunene. Finansiering av disse funksjonene skjedde gjennom kommunenes ordinære budsjetter.

Prosjektledere i Danmark trekker frem hvor viktig det var for prosjektgruppen å ha en person som fungerte som inngang til hver kommune, f.eks. når de ønsket å kommunisere med de ansatte. Dette var ikke så lett som det høres ut til, hevder flere av dem.

### **Ledelsesmodell**

Ulike ledelsesmodeller kan benyttes i kommunesammenslåingsprosesser, akkurat som ved ordinær virksomhet. I danske kommuner var det i grove trekk tre modeller som ble brukt.

Den første var en *lederstyrt prosess*, eller en ovenfra-og-ned-prosesser, hvor involvering fra andre enn prosjektledelsen var svært liten. Fordelen med dette var at en skapte en tydelig retning og moment tidlig. En slik prosess fører ofte til at en kan fjerne uklarheter og redusere usikkerhet som ansatte føler på et tidlig tidspunkt. Ulempen er at dette kan oppleves som toppstyrt og lite involverende.

Den andre modellen var en *nedenfra-og-opp-modell*. Da initierte den administrative ledelsen prosessene kort og uten klare føringer, men involverte de ansatte slik at en på alle nivåer i organisasjonen kunne bidra til sentrale elementer som f.eks. strategiplanen. Utkast ble diskutert i utvalg, høringer ble gjennomført og forslag revidert fortløpende, osv. Dette ble så grunnlaget for ledelsen når de skulle ferdigstille arbeidet. Fordelen med denne metoden er at det gir utbredt eierskap og det kan føre ansatte på tvers av de gamle

kommunegrensene sammen på et tidlig tidspunkt. På den annen side er det tidkrevende, og det kan ofte være vanskelig å få til gode diskusjoner uten klare føringer fra ledelsen.

Den tredje modellen var den såkalte «*pragmatiske modellen*», som forsøkte å utnytte fordelene med de to førstnevnte. Det innebar involvering av ansatte, men bare de mest sentrale aktørene og i et begrenset omfang. Ofte utarbeidet administrativ ledelse et utkast til det som skulle bestemmes, og så ble det diskutert med mellomledere og i samarbeidsutvalg. Ledelsen reviderte deretter i større eller mindre grad basert på innspillene.

*Det er viktig at ledelsen tar styringen. Man må starte med noe når medarbeiderne skal diskutere, det må ledelsen ta ansvar for. Og så må man la seg utfordre og være lydhør.*

Per Mathiasen, prosjektleder (og senere rådmann) i sammenslåingen til Skive kommune i 2006

### **Valg av ledelsesmodell henger sammen med hvor god tid som er satt av til sammenslåingen**

I 2003 ble fem kommuner på Bornholm slått sammen til én kommune. Selve fusjonsperioden varte i bare et halvt år. I dette halvåret skjedde den konkrete utformingen og bemanningen av den nye kommunen. Prosjektledelsen fikk stor frihet fra politikerne til hvordan de skulle gjennomføre dette. De valgte en tydelig ovenfra-og-ned-prosess på grunn av tidspresset. Prosjektgruppen hadde ikke tid til omfattende utredninger, planlegging og involvering. Det var en forventning om at en god del måtte justeres etter sammenslåingen uansett.

Denne arbeidsmåten hadde en del negative følger, f.eks. at mellomlederne og de øvrige ansatte var urolige for fremtiden. Dessuten var det første halvåret etter sammenligningen preget av kaos, f.eks. problemer med den fysiske flyttingen og med teknisk håndtering i forbindelse med samling av systemer og medarbeider.

### **Ledelse og de ansatte**

Erfaringer fra Danmark viser at måten de ansatte behandles på i fusjonsprosessen, har stor betydning. Et poeng som flere trekker frem, er hvor viktig det er å være tidlig ute med avklaringer overfor de ansatte. Mange av dem frykter endringene som kommer, og de ønsker å få svar på de spørsmålene som er viktige for dem så raskt som mulig.

Når spørsmålet om sammenslåing skal utredes, og ny kommune planlegges, er de ansatte i første omgang opptatt av forhold som angår dem selv. Eksempler på dette er nye oppgaver, nytt arbeidssted, nye kollegaer, ny ledelse og nye arbeidstider. Først når disse spørsmålene er avklart, vil de ansatte se fremover og delta i arbeidet med å utvikle felles verdier og visjoner for den nye kommunen.

*For mange av dem som jobber i administrasjonen er de sentrale spørsmålene «hvem er min nye leder, og hvem er mine nye medarbeidere?». Når en får dette på plass, kan en begynne å bygge den nye organisasjonen på en god måte.*

Julie Becher, utviklingskonsulent i sammenslåingen av Holbæk kommune i 2006, (intervju 2015)

Et av rådene som går igjen etter sammenslåingene, er at lederne må erkjenne at det er mye følelser i en sammenslåingsprosess, og at de ansatte må få mulighet til å snakke om sine frustrasjoner. Men å lytte til frustrasjonene er ikke det samme som å uttrykke enighet, og å slippe frustrasjonene til er ikke det samme som å gi fra seg styringen.

Ansatte i danske kommuner ville gjerne delta i sammenslåingsprosessene, og flere tips trekkes frem som nyttige for å inkludere dem på en god måte. En måte for å få ansatte til virkelige å yte godt i fusjonsprosessen, var å forankre hensikten med sammenslåingen blant dem. I tillegg til å forstå de nasjonale målene og visjonene for den danske struktur- og oppgavereformen, var det fruktbart når lederne fikk de ansatte med på å utforme lokale visjoner og mål, som f.eks. for en ny fagavdeling eller hvordan kommunen skal være som arbeidsgiver og attraktiv arbeidsplass.



## Utvikling av den nye organisasjonen

Kommunereformen i 2007 innebar ikke bare ny kommunal geografi, men også nye oppgaver, en finansieringsreform og avstemming av servicenivå i sammenslåingskommunene.

Bare i svært få av de nye danske kommunene var den nye organisasjonen basert på en av de eksisterende kommunenes organisasjon. I stedet ble reformen brukt som anledning til mer grunnleggende tilpasning av organisasjonen for å møte de utfordringene som fulgte med reformen.

Å bygge opp en helt ny kommune er et omfattende og krevende arbeid. Mange som var involvert i kommunesammenslåinger i Danmark trekker frem at dette samtidig ga mange spennende muligheter for de ansatte – de fikk være med å skape noe nytt og påvirke hvordan den nye kommunen skulle bli.

Mange som var involvert i kommunesammenslåinger i Danmark understreker at en slik prosess er langt mer kompleks enn de fleste forventer.

Prosjektleder i Guldborgsund kommune, Hans Søje, er tydelig: «*Det var mye mer jobb enn vi hadde trodd på forhånd*».

Erfaringer fra Danmark viser at det kan være utfordrende når det er store forskjeller på hvor godt kommunene som skal slås sammen løser sine oppgaver. I slike tilfeller kan det være nyttig å la noen overordnede prinsipper for sammenslåingen avgjøre hvordan den nye organiseringen blir.

### *Likeverdighet for enhver pris?*

*- Blant det som skapte størst utfordringer i sammenslåingen, var de tilfellene hvor evnen til å løse et oppgaveområde var dårlig i en eller flere kommuner. Da var det i praksis ikke lenger snakk om fem jevnbyrdige partnere, innenfor akkurat dette feltet, noe som var en forutsetning i teorien.*

Kommunaldirektør Erik Kjærgaard, Holbæk kommune

Dette var krevende situasjoner for Holbæk, men det ble først og fremst løst ved at de satte innbyggernes behov og ønsker øverst, noe som var rettesnoren for hele fusjonsprosessen. Det var to overordnede prinsipper som var bestemt for prosjektledelsen når den skulle bygge opp den nye organisasjonen: «en organisasjon med kompetanse, ansvar og beslutningskraft i den enkelte institusjon og avdeling», og «en organisasjon med sikring av borgernes rettssikkerhet og likebehandling». Når en hadde disse prinsippene å støtte seg på, ble det litt lettere å ta tøffere valg når avdelinger med ulik kvalitet skulle slås sammen.

### *Endringer for mange ansatte*

*Det var et kjempepuslespill å få alle ansatte på plass.*

Per Mathiasen, prosjektleder (og senere rådmann) i sammenslåingen til Skive kommune i 2006

Strukturereformen i Danmark førte til at omtrent 455 000 ansatte fikk ny arbeidsgiver, herunder 295 000 i kommunene. Omtrent 30 000 skiftet arbeidsplass fysisk.

Kommunene måtte utarbeide mye nytt for den nye kommunen, som f.eks. personalpolitiske retningslinjer, sikkerhetsstruktur og lokale avtaler med mer.

I Danmark ble samtlige medarbeidere som ble berørt av reformen, garantert å beholde sine ansettelses- og lønnsvilkår, og hovedregelen var at medarbeiderne skulle flyttes med oppgavene til det nye arbeidsstedet. Hensikten var å skape så trygge rammer som mulig for de ansatte som ble berørt av strukturendringene.

Likevel ligger det i sakens natur at når kommuner slår seg sammen, vil det bli betydelige endringer for mange. Ofte innebærer dette også at noen som har lederstillinger må ned et nivå. Det kan være krevende prosesser.

De fleste kommunene valgte en såkalt kaskademetode. Det innebar å jobbe seg fra toppen og nedover i organisasjonen. Først kom direktørnivået på plass, disse hadde samtaler med de som var ledere i de gamle kommunene og valgte deretter ut noen av disse til å bli nye mellomledere, disse valgte igjen ut sine medarbeidere.

### **Direktørnivået**

Det er vanlig i danske kommuner å ha et direktørnivå øverst i administrasjonen, og såkalte sjefer på nivået under. Kommunaldirektøren er den øverste lederen – dette tilsvarer den norske rådmannen.

Det var en tendens at direktørnivået i de nye danske kommunene fikk mange stillinger. Det kunne bestå av 6-7 direktører, inkludert rådmannen. Mye av grunnen til at dette ble slik, var frykt for negative reaksjoner hvis direktører ble degradert.

*Stemningen i danske kommuner var at «vi finner en plass til alle». Det ble slik at vi fant opp nye stillinger slik at alle i grove trekk fikk beholde sin direktørstilling.*

Hans Sjøie (prosjektleder for sammenslåingen av Guldborgsund i 2006)

Et annet spørsmål var om det skulle være balanse på direktørnivået mellom kommunene som slo seg sammen.

#### **Lederstillinger basert på kompetanse, ikke kommunetilhørighet.**

I nye Holbæk kommune ble det slik at alle stillingene på direktørnivå ble besatt av personer fra gamle Holbæk kommune. Dette skapte noen negative reaksjoner, forteller Erik Kjærsgaard, som satt sentralt i prosjektledelsen. Men han hevder at denne skjevfordelingen ikke hadde bakgrunn i en uheldig dominans fra Holbæk by. Grunnen var at et av prinsippene for fusjonen var at kompetanse og kvalitet skulle veie tyngre enn kommunetilhørighet.

Etter hvert som de nye danske kommunene begynte å virke, viste det seg ofte at et direktørnivå med så mange stillinger ikke var en optimal organisering.

*Direktørene hadde for mye direkte kontakt ned i sine avdelinger, med for mye fokus på detaljer og for lite strategisk tenkning.*

Kommunaldirektør Erik Kjærsgaard, Holbæk kommune.

I flertallet av kommunene ble det gjort endringer i administrasjonsstrukturen bare få år etter sammenslåingene i 2007. Dette kalles ofte «den andre bølge». En særlig viktig endring var at direktørnivået da ble slanket. Et typisk eksempel er Holbæk kommune, som opprettet kommunen med sju direktører i 2007 og bare et par år senere reduserte til tre.

*Det tar cirka fem år å få satt den nye organisasjonen ordentlig. Men det er kanskje det som må til – å gjøre det i faser, slik at det ikke blir for brått for ansatte og politikere.*

Hans Sjøie, prosjektleder for sammenslåingen av Guldborgsund i 2006

### **Den store ansattkabal**

Når en skal planlegge hvem som skal gjøre hva i den nye kommunen, er det mange hensyn å ta. En av de viktigste begrunnelsene for kommunereformen i Danmark var ønsket om å gi innbyggerne bedre tjenester. Dette ble derfor styrende. Da måtte ledelsen se på den samlede personalsammensetningen, og vurdere de ansattes kompetanse og utviklingspotensial. Dessuten måtte de ansattes egne ønsker også ha betydning.

*Det er viktig å begynne i god tid. Et kriterium for suksess er å få på plass ansattekabal i god før sammenslåingen er et faktum.*

Hans Sjøie, prosjektleder for sammenslåingen av Guldborgsund i 2006

De ansatte i kommunene fylte ut et kompetanseskjema. Her skulle de gjøre rede for hvilke oppgaver de gjorde på daværende tidspunkt og hvilke de ønsket å gjøre i fremtiden. Dette ga ledelsen et godt overblikk over kompetansen de rådte over, og det bidro til at de kunne sette sammen personalet på best mulig måte.

I tillegg understreket dette at sammenslåingen representerte nye karrieremuligheter i kommuneorganisasjonen for de ansatte. Dette gjaldt særlig de som jobbet i sentraladministrasjonen, og i mindre grad de som jobbet med tjenesteyting.

KL bidro også med [Kompetansehjulet](#). Det er en metode for å identifisere ulike nivåer på kompetansen, f.eks. utilstrekkelig, tilstrekkelig og fremragende kompetanse.

De fleste danske kommunene etablerte en felles HR-organisasjon i fusjonsperioden. Det innebar som oftest at HR-sjefene i samarbeidskommunene gikk sammen i én organisasjon. Deres ansvar var de personalmessige konsekvensene av omstillingen. Generelt satte den nasjonale jobbgarantien høye krav til ledelse og HR-ansvarlige i kommunen.

Et poeng som prosjektledere trekker frem, er viktigheten av å se de ulike avdelingene mer i sammenheng enn hva de gjorde. Dette gjelder særlig for hvordan en skal fordele de ansatte i den nye kommunen. Hvis for eksempel økonomiavdelingen i den nye kommunen egentlig ikke trenger like mange ansatte som det er til sammen i de kommunene som slår seg sammen, kan det være hensiktsmessig å flytte noen av dem over til en annen avdeling hvor behovet er større. Dette handler altså om å se helheten i hele kommuneorganisasjonen i tillegg til å tørre å gjøre de nødvendige grepene.

*En viktig nøkkel er at avdelingene utfordres til å se på tvers og avklarer tydelig hvilke forventninger de har.*

Direktør Erik Kjærgaard, Holbæk kommune.

Den danske fusjonsfasen var relativt kort, omtrent bare ett år. Det betydde at en ikke alltid fikk til så åpne og grundige prosesser som ønsket, som f.eks. tid til gode dialoger og grundige avklaringer om kompetanse og utviklingspotensial. For de ansatte handler det om å bli sett, hørt og forstått i slike prosesser.

### *Silkeborg kommune kategoriserte de ansatte i fire grupper*

- 1) De som ville bli berørt i stor grad mht. arbeidsoppgaver, nye kolleger og arbeidssted.
- 2) De som ville bli berørt i noen grad.
- 3) De som kun ville bli berørt i liten grad, f.eks. ansatte i pleie og omsorg.
- 4) De som ikke ville bli berørt, f.eks. ansatte i skolene.

En av fordelene med dette var at prosjektledelsen kunne tilpasse kommunikasjonen til det antatte behovet som de ulike gruppene ville ha.

Samtidig var mellomledere ikke fornøyd med prosessen i Silkeborg: den øverste ledelsen var ikke tydelig nok, visjonen for den nye kommunen var ikke klar nok, de var forvirret om sin egen rolle og de ønsket å få større beslutningsmyndighet i prosessen.

### *Organisasjonskultur og identitet*

Ulike organisasjoner har ulike kulturer. Når avdelinger fra ulike kommuner skal slås sammen, kan det skape utfordringer. Dette krever forandringer, enten at én kommunes kultur blir dominerende eller at en skaper noe helt nytt.

I danske kommunesammenslåinger så en at toppladelsen spiller en avgjørende rolle på dette området. Den skaper, fastholder og utvikler kulturen gjennom det de selv gjør, belønner og fokuserer på.

#### *Eksempler på metoder for å utvikle en felles organisasjonskultur:*

- Gjennom «fortellinger» om hva som er forskjellen på dem og oss.
- Arrangement hvor en stiller spørsmål og får svar på bekymringer en har.
- Prosjektorientert teambuilding.
- Rollespill om det første møte med den nye virksomheten.
- Bruke dialogmetoder for å komme frem til måter en skal løse oppgavene på. Eksempel er cafèmetoden og Open Space.

(KL og KTO 2009)

Erfaringer fra danske kommunesammenslåinger viser at det første møtet har stor betydning for den påfølgende relasjonsbyggingen i ansattgruppen. Både ledelsen og de ansatte må delta og engasjere seg i organisasjonens utvikling og for å lære hverandre å kjenne som personer.

Når en skal slå sammen kommuner, er det nødvendig at det utvikles en ny, felles identitet – en vi-følelse. For de ansatte innebærer fusjonen store endringer. Alle får en ny arbeidsgiver og må forholde seg til praktiske endringer rundt det. I tillegg blir det for mange aktuelt å bli en del av en ny avdeling, hvor de får nye kolleger og kanskje andre overordnede.

### *Identitetsarbeid i Holbæk*

*- Prosjektledelsen jobbet bevisst for at de ansatte i de nye avdelingene i administrasjonen skulle få en felles identitet. Blant annet ble det gjennomført todagers seminarer. Det var en fin start.*

*Et råd jeg vil gi, er at en ikke bør vente til etter sammenslåingene før de som skal utgjøre en ny avdeling i den nye kommunen begynner å treffes fysisk.*

Julie Becher, utviklingskonsulent i sammenslåingen av Holbæk kommune i 2006, (intervju 2015)

I Holbæk kommune bestemte de seg for at visjonen for den nye kommunen skulle være «høyt under taket» (høyt til loftet). Dette ble ledetråden i alt arbeid. Det innebar at det skulle være stort rom for å prøve nye ting uten å være redd for å bli trykt ned. Det skulle være lov for de ansatte å gjøre feil. Dette skapte mye positiv energi i fusjonsperioden.

Mange kommuner utviklet også konkrete produkter og gjennomførte aktiviteter for å styrke den nye, felles identiteten. For eksempel lagde Skive kommune et skrivebordsunderlag med nye Skive kommunes logo på til alle ansatte. Det samme gjorde de med et kloss-spill som hadde verdiene til den nye kommunen på seg. Et annet eksempel er Holbæk, som lagde t-skjorter med bilde av den nye kommunen på.

### *Systemer og tekniske forhold*

En kommunesammenslåing innebærer at en hel rekke konkrete områder skal fusjoneres, som f.eks. systemer for økonomi, lønn, personal og IT. Det ligger ikke til Distriktscenterets oppdrag å gå i dybden på denne tematikken. Likevel tar vi med noen få innspill fra kildene i Danmark.

Mht. IT viser erfaringer fra Danmark at det var viktig at det var god kommunikasjon mellom kommunen og eventuelle eksterne firmaer. Dette blir ekstra viktig i en fusjonsperiode.

De fleste danske kommuner hadde som mål at alle fusjonsprosjektene innenfor IT skulle være klar senest en måned før sammenslåingen. Dette ga dem den siste måneden til å teste ut og forsikre seg at systemene ville fungere fra dag en.

*Det er et kjempepoeng å begynne så tidlig som mulig med en plan for samkjøring av bankkonti. Dette er særlig viktig dersom det er mange forskjellige systemer. Bare det rent tekniske er krevende.*

Hans Søie, prosjektleder for sammenslåingen Guldborgsund kommune i 2006

## Involvering av de ansatte

*Sørg for å ta de ansatte med på råd gjennom hele prosessen. Det er mye psykisk i slike prosesser.*

Per Mathiasen, prosjektleder (og senere rådmann) i sammenslåingen til Skive kommune i 2006

Erfaringer fra Danmark er at samarbeidet mellom ledelsen og de tillitsvalgte er viktig for å få fremgang i prosessene og for å gjøre nødvendige avklaringer. Dialogen må i gang så tidlig som mulig. Sentrale forutsetninger handler om å

- invitere tidlig.
- prøve ut nye former for dialog på tvers av faggrupper og kommuner.
- bevare respekten for fagligheten.
- sikre at hensikten med dialogen mellom nivåene er klar og relevant for den enkelte medarbeiders daglige arbeid.
- ha åpenhet for hverandre sine ideer.

Involveringen må være reell og det må legges til rette for en kontinuerlig prosess fra start til beslutninger blir fattet.

Som i Norge, er danske arbeidstagerorganisasjon godt involvert i kommunesammenslåinger. F.eks. var det vanlig med samarbeidsutvalg, som var en del av det formelle systemet som ble opprettet for sammenslåingen. Dette er viktige arenaer for god medvirkning av de ansatte.

Samtidig ønsket mange kommuner å involvere de ansatte utover det vanlige apparatet. De så mange fordeler med det, blant annet at utviklingen ble forankret bedre blant arbeidsstokken. Dessuten utgjorde de ansatte en meget nyttig ressurs i utviklingen. Prosjektledelsen gjennomførte møter og samlinger med de ansatte, også ute på arbeidsplassene. Der måtte de drøfte de viktige sakene.

### **Å bygge noe nytt er inspirerende**

Julie Becher var utviklingskonsulent i arbeidet med å utvikle nye Holbæk kommune i 2006. Hun deltok i flere av arbeidsgruppene og beskriver denne prosessen som åpen og inkluderende. Hun trekker frem at mange av de ansatte opplevde dette som en spennende og givende prosess.

*«Dette var særlig fordi de ble tatt med på råd og følte at de virkelig fikk være med på forme hvordan sitt fagfelt skulle se ut i den nye kommunen».*

Dette skjedde gjennom at de ansatte fikk teste ut ulike løsninger, f.eks. IT- eller lønssystemer, for så å gi innspill som ble tatt med videre i utviklingen.

### *Hvordan ble de administrativt ansatte involvert i kommunereformen i Danmark?*

61 % av de ansatte som var utsatt for endringer i stillingen sin i forbindelse med sammenslåinger, opplevde at de fikk informasjon om endringer i sin jobb i god tid i planleggingsfasen. 24 % ble informert like før endringen og 15 % i det endringen fant sted.

Omtrent halvparten vurderte at de til en viss grad kunne påvirke de endringene som gjaldt for deres jobb i forbindelse med reformen. Omtrent 35 % oppga at de ikke hadde mulighet til å påvirke.

Når det gjelder spørsmålet om det ble tatt menneskelige hensyn i forbindelse med endringer i arbeidet, svarer 35-40 % at det ikke ble tatt særlig hensyn eller ikke i det hele tatt i forbindelse med endringer på deres arbeidsplass.

Undersøkelse om kommunereformen i Danmark (samtlige administrativt ansatte i 2 amter og 5 kommuner, 890 personer) i 2006 og 2008 (Eskelinen, 2009)

### *Informasjon*

Erfaringer fra de danske kommunesammenslåingene viser at det ikke er bare endringenes innhold som har betydning for de ansatte, men også hvordan endringene gjennomføres. Særlig sentralt i denne sammenhengen var informasjon om endringer og muligheter for å påvirke endringsprosessen.

Informasjon i sammenslåingsprosesser skaper trygghet. Lederne må derfor arbeide med informasjon på et strategisk plan - hvordan, hvor, når og hvem informerer om hva. En må også være bevisst på hva som kan kommuniseres skriftlig og muntlig. Beslutninger som har avgjørende betydning for mange medarbeidere må gis samtidig.

I flere danske kommuner ble det opprettet en intern hjemmeside for den nye kommunen i sammenslåingsperioden. Her la ledelsen ut nyheter, åpnet for høringer o.l. gjennom hele fusjonsperioden. Dette krever mye ressurser, men det er en utbredt oppfatning at det var verdt det. Andre utga også nyhetsbrev til sine ansatte (se eksempel fra Skive kommune som vedlegg).

*Det er avgjørende viktig at noen i prosjektgruppen jobber med kommunikasjon, både med borgerne, ansatte og politikerne. Det er fort gjort at noen blir misfornøyde.*

Hans Sjøie, prosjektleder Guldborgsund kommune

Danske sammenslåingsprosesser viser at det er en fordel å informere innbyggerne om hva sammenslåingen vil bety av endringer. For eksempel gjennomførte Holbæk kommune innbyggermøter to ganger i løpet av fusjonsperioden. Da fikk politikere og administrasjonen innspill til den nye kommuneplanen som den nye kommunen skulle ha på plass i 2007. De sentrale spørsmålene var da «hva er spesielt for vårt lokalområde, og hvordan bør kommuneplanen utformes for vårt område?» Dette førte til at den endelige kommuneplanen inneholdt 17 delplaner, én for hvert av de 17 lokalsamfunnene i nye Holbæk, i tillegg til en helhetlig plan for hele kommunen.

En annen gruppe som også bør ha informasjon, er de kommunestyremedlemmene som ikke sitter i fellesnemda. Mange av dem deltar ikke direkte i prosessen, og ofte er det slik at enkelte politiske partier ikke er representert i nemda. Det er selvsagt et ansvar for de som sitter i fellesnemda å inkludere de øvrige kommunestyrerepresentantene på en god måte. Likevel understreker det hvor viktig det er at administrasjonen legger til rette for god informasjonsflyt og involvering.

*Det ble noe murring blant de politikerne som ikke satt i fellesnemda fordi de følte seg utenfor og fikk godt nok innblikk i planleggingen av den nye kommunen.*

Direktør Erik Kjærgaard, Holbæk kommune



## Lokaldemokratiutvikling og desentralisert struktur

Et av hovedmålene med strukturreformene i Danmark var å bidra til en styrking av lokaldemokratiet. Kommunereformen var en god anledning for kommunene til å sette fokus på hvordan innbyggerne kan involveres.

Den danske regjeringen la i 2005 frem en redegjørelse om nærdemokrati. Denne beskrev prinsipper og tiltak på området, og den forholdt seg til de fremtidige rammene for nærdemokratiet. Også KL utviklet inspirasjonshefter med erfaringer fra kommuner som skulle bidra til debatt om organisering, arbeidsformer og måter å bidra på (KL 2004).

Det viste seg at det ble store forskjeller når det gjelder hvordan kommunene satset på utvikling av nærdemokrati i planleggingen av den nye kommunen. En del kommuner fulgte i stor grad opp forslagene fra sentralt hold og tilpasset dem lokalt. Et godt eksempel er [Holbæk kommune](#).

I mange av de danske sammenslåingene ble det satset på en desentralisert struktur når de skulle bygge opp den nye kommuneorganisasjonen. Det var for eksempel en sterk forventning til at det skulle være aktivitet i kommunehusene som ikke skulle bli den nye kommunens rådhus.

Fem kommuner på Bornholm ble slått sammen i 2003. Visjonen for den nye kommunen var «sentral styring – desentralisert ledelse». Dette er blitt kjent som den bornholmske modell.

### *Desentralisert struktur har fordeler og ulemper*

I planleggingen av nye Skive kommune valgte de en desentralisert organisasjonsstruktur. Det innebar at de plasserte deler av administrasjonen i de tidligere rådhusene.

Det viste seg etter bare noen få år at dette ikke fungerte særlig godt. Når de mistet mye av den direkte kontakten, var det vanskeligere å få til godt samarbeid. Rådmann Per Mathiasen forteller at «fordelene med fysisk nærhet er ennå stor på tross av den teknologiske utviklingen som har skjedd de siste årene.»

Den desentraliserte tenkingen gjaldt også det å få så mye kompetanse og ansvar som mulig ut til tjenesteenhetene, f.eks. på skolene. De skulle få faglig handlingsrom. Tanken er at dette gir motivasjon og bedre utvikling.

## Kilder

- Amskov, Jesper; Iversen, Frank & Fabricius, Astrid (2009), *Når vi flytter sammen, ledelse av kommunale fusioner*, Kommuneinformation, KL & KTO.
- Bækgaard, Martin (2008), «Politisk og administrativ organisering i danske kommuner: Strukturreformens betydning», *Politica* nr. 3, 2008, 349-368.
- Christoffersen, Henrik; Klausen, Kurt K. & Lundtorp, Svend (2005), *Kommunesammenlægning – Professionalisering af politik og administration - En undersøgelse i Bornholms Regionskommune*, Sammenlægningsundersøgelsen Rapport 7, akf forlaget. september 2005
- Danmarks regering (2005), *Redegjørelse af 13/10 2005 om nærdemokrati*. Redegjørelse til Folketinget.
- Deloitte (2014), *Kommunalreform i Danmark - erfaringer og refleksjoner*, Kommunalt innblikk, nr. 3.
- Deloitte (2015), *Arbeidsgiverpolitikk i kommunesammenslåinger. Kunnskapsbaserte innspill til gode prosesser*, rapport til KS.
- Eskelinen, Leena (2009): *Medarbejderne og strukturreformen. Organisationsændringer, helbred og velbefindende før og efter*, AKF Working paper.
- Hagedom-Rasmussen, Peter; Højland, Jeppe & Pedersen, John S. (2006), «Strukturreformens konsekvenser for ledere og medarbejdere», *Tidsskrift for arbejdslivet*.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004), *Aftale om strukturreform*.
- Innenrigs og Sundhedsministeriet & KL (2006), *Kommunalreformens gennemførelse – en status*.
- Iversen, Frank og Eikeland, Turid (2001): *Det personalpolitiske træ – metoder til at udvikle arbejdspladsens værdier og politikker*, Kommuneinformation.
- KL (2004) *Fremtidens lokaldemokrati, inspiration til den lokale debat om demokrati og borgerinddragelse*.
- KL (2004), *Ny organisation – vejen frem mod de nye kommuners administrative struktur*.
- KL (2005) *Nyt organisationsgrundlag. Fra vision til hverdag*.
- KL (2005), *Politisk beslutningskalender for sammenlægningsudvalget 2006*.
- KORA (2012), *Slankekur i den kommunale administration*.
- KORA (2015), *Fordeler og ulemper ved kommunesammenlægning eller øget samarbejde – Holstebro og Struer kommuner*.
- Mogensen, Hans (2006), *Forandringskommunikation i en kommunesammenlægning*, foredrag ved Syddansk Universitet, 7. mars 2006.

Nielsen, Dan Michael (2010), *Danske kommuners administrative reorganiseringer – udviklingen af de administrative strukturer i årene efter strukturreformen*, Ledelse og Erhvervsøkonomi.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013), *Evaluering av den danske kommunereformen*, av Udvalget om evaluering af kommunalreformen.

## Vedlegg

- Nyhetsbrev til ansatte i Skive kommune



**Skive Storkommune**

## Personalepolitik

Det Midlertidige Tværgående Hoved-MED (MTH-MED) nedsatte i foråret en arbejdsgruppe som skulle udarbejde et oplæg til en overordnet personalepolitik. Her i september 2006 har arbejdsgruppen lagt sidste hånd på oplægget. Den overordnede personalepolitik skal gælde for alle medarbejdere og ledere.

Arbejdsgruppen nedsatte fire underarbejdsgrupper der arbejdede med hver sit hovedområde; Sundhedspolitik, personalegoder, lønpolitik samt rekruttering og kompetenceudvikling.

### Et godt resultat

– Jeg er yderst tilfreds med både det resultat som arbejdsgruppen er kommet frem til, og med den proces og den gode dialog der har været. Efter en del debat i MTH-MED om de enkelte elementer, har vi nået et godt resultat, som vi vil anbefale bliver godkendt i Sammenlægningsudvalget, siger kommunaldirektør Per Mathiasen.

– Den overordnede personalepolitik er en ramme som skal udmontes lokalt. En ramme for medarbejdernes trivsel, engagement og motivation. Det er nemlig afgørende for, at Skive Kommune kan blive en effektiv og velfungerende arbejdsplads og at vi kan give borgerne den bedst mulige service.

– Arbejdet med at skabe rammerne er nu ved at være på plads. De lokale MED-udvalg skal i den kommende tid udfylde rammen, slutter Per Mathiasen.

### Debat om personalepolitikken

Arbejdsgruppen har bestået af medarbejderrepræsentanter og ledelsesrepræsentanter, som i fællesskab har belyst og diskuteret de enkelte politikområder og de problemstillinger der har været undervejs.

– I arbejdet med at lave en ny overordnet personalepolitik, synes jeg vi har haft en rigtig god og åben proces. Men der har også været "knaster", siger fællestillidsmand og fuldmægtig i Skive Kommune Bill Pharsen.

Næstformand i MHT-MED og lærer i Sallingsund Kommune Jørgen Vester, bakker op og siger:

– Nu skal arbejdet med den decentrale udmontning i gang. Der er ting som ikke bliver ens for alle, fordi der er forskellige behov. Hvad skal for eksempel udløse funktionsløn? Her har vi forskellige aftaler og kutymen i de fire kommuner.

### Vi har forskellige kulturer

– Nogle af de store diskussioner undervejs i processen har handlet om seniorpolitik, sundhedsordning og selve kulturen i de fire kommuner. Vi har forskellige måder at arbejde og agere på i de fire kommuner, siger Bill Pharsen.

– Selvom vi har samme overenskomster og egentlig på papiret er meget ens, så er vores kulturer meget forskellige. Vi er alle sammen glade for "vores eget". Egentlig tror jeg denne proces har vist at vi alle synes vi har givet afkald på noget – uden at der reelt er én kultur der har "vundet" det hele, forklarer Jørgen Vester.

– En af de ting som vi har taget op er f.eks. orlov. Spørgsmålet er om alle medarbejdere skal have mulighed for at søge orlov i en tidsbegrænset periode, siger Bill Pharsen.

– Et andet spørgsmål vi har drøftet meget handlede om centrale puljer. Vi vil gerne sikre at der er økonomi til at give lige muligheder og forhold for alle ansatte, uanset om man er ansat i en institution med fire ansatte eller på en arbejdsplads med 100 medarbejdere, siger Bill Pharsen.



Bill Pharsen, Per Mathiasen og Jørgen Vester

– Processen blev ledet af Hans Erik Nielsen. Han har kridtet banen op og fået hele processen til at køre på en konstruktiv måde. Det vi har nu er – billedligt talt – et fundament. Nu skal resten af "huset" bygges. Dels skal vi have de sidste overordnede ting på plads, og dels skal der i forvaltninger og institutioner udarbejdes delpolitikker og det skal aftales hvordan personalepolitikken skal udmontes, siger Jørgen Vester.

– Holdningen i arbejdsgrupperne har været at se fremad. Selvom det nogle gange har været svært at se ud over sin egen "osteklokke" så har vi bestræbt os på at fokusere på fremtiden i den nye kommune. Processen har været meget åben, og det håber vi også den videre proces med udmontningen bliver, slutter Jørgen Vester og Bill Pharsen.

## Nyt ansættelsesbrev

Den 1. januar 2007 eksisterer vores kommuner og amtet ikke længere. Vi får derfor alle sammen en ny arbejdsgiver: Skive Kommune. Alle medarbejdere kommer fra stillinger i Sallingssund, Skive, Spøttrup og Sundsøre kommuner samt fra Viborg Amt. I alt bliver vi næsten 5.000 medarbejdere. Alle medarbejdere skal have nyt ansættelsesbrev.

### Hvornår får jeg et ansættelsesbrev?

– Vi udsender ansættelsesbrevene efterhånden som de ligger klar. Derfor er der nogle som allerede har modtaget et ansættelsesbrev, mens andre venter på deres. Vi forsøger at sende ansættelsesbreve til alle medarbejdere på samme institutionstyper samtidig, forklarer kommende sammenlægningsdirektør Hans Erik Nielsen.

– Medarbejdere der overføres fra Viborg Amt har fået et brev fra amtet med tilbud om overførsel til Skive Kommune.

– Forhandlingerne om særvilkårene, f.eks. specialtillæg der findes i de amtskommunale overenskomster, men ikke i de kommunale overenskomster, er ikke i skrivende stund afsluttet. Vi vil vende tilbage med yderligere oplysninger, når vi ved noget mere, siger Hans Erik Nielsen.

### Ingen går ned i løn

Der er indgået tryghedsaftale som betyder at ingen ansatte går ned i løn i forbindelse med reformen pr. 1. januar 2007. Det betyder at alle ansatte beholder deres løn og de aftaler der eventuelt er lavet om lønstigninger indtil 1. april 2008.

Nogle medarbejdere får en helt anden stilling i den nye kommune end den de kom fra. Hvis den nye stilling betyder at medarbejderen egentlig bør gå ned i løn bliver der lavet en individuel aftale om hvordan lønnen fastlægges fremover.



Kommende sammenlægningsdirektør Hans Erik Nielsen

## Fyraftensmøde i november

Tirsdag den 7. november holder vi fyraftensmøde under overskriften "Det kan godt være klogt selvom det er sjovt!".

Kommunikationskonsulent, forfatter og bakkesangerinde Karen-Marie Lillelund kommer og giver et inspirerende og morsomt foredrag om humor og kommunikation på arbejdspladsen. Fyraftensmødet er arrangeret i samarbejde med alle de faglige organisationer.

Hvis du ikke allerede er tilmeldt kan du stadig nå det til Sammenlægningssekretariatet, [mal@skivekommune.dk](mailto:mal@skivekommune.dk) eller lokal tlf. 99 15 55 12.

## Flytning på rådhusene

Medarbejdere fra rådhuset i Østergade i Skive er flyttet ind i det nye rådhus i Torvegade. Nogle af disse medarbejdere og de fleste af medarbejderne på rådhusene i Durup, Ramsing og Breum flytter endelig på plads i mellem 21. og 31. december.

Medarbejderne i de tekniske forvaltninger flytter sammen i Ramsing og Durup i løbet af januar 2007.



Planlægningen af hvem der flytter hvornår og hvorhen er ved at være på plads. Alle implicerede medarbejdere vil snarest muligt blive orienteret.

## Nyt logo

Se alle forslag til nyt logo og vinderforslagene af logo-konkurrencen på hjemmesiden. Det endelige logo bliver rentegnet af et grafisk bureau og der bliver udarbejdet en designmanual for hvordan logoet skal bruges på brevpapir, hjemmesiden, vejskilte, i foldere, pjecer, mv.

[www.skivestorkommune.dk](http://www.skivestorkommune.dk)

På hjemmesiden under menupunktet MEDARBEJDERINFO > Arrangementer, kan du læse mere om fyraftensmødet.

På hjemmesiden under menupunktet PROCES > Byvåben og logo, kan du læse mere om logo-processen og se alle forslagene.



Steinkjer - Sogndal – Alstahaug

Tlf. 48 16 82 80

[post@kdu.no](mailto:post@kdu.no)

[www.distriktsenteret.no](http://www.distriktsenteret.no)

[facebook.com/distriktsenteret](https://facebook.com/distriktsenteret)