

Krevende prosesser og dialog

**Noen erfaringer fra tidligere
sammenslutningsforsøk, sammenslutninger og
refleksjoner rundt dagens prosess**

Rådmann Bjørn Fauchald, Vestre Toten kommune

TBU 11. desember 2014



Agenda

- Presentasjon
- Erfaringer fra kommunestrukturarbeidet i 2004-2005
- Erfaringer og gode råd fra noen som faktisk har slått seg sammen
- «Den vanskelige dialogen»
- Refleksjoner rundt dagens reform



Presentasjon

- Rådmann i Vestre Toten kommune siden 2010
- Noen særpreg ved Vestre Toten:
 - En av kommunene i Norge som har kommet lengst i arbeidet med Lean – kontinuerlig forbedring
 - Vellykket omstillingsarbeid sammen med næringslivet
 - Offensiv og innovativ ROBEK-kommune !
- Industrikommune preget av:
 - Høyteknologisk forsvarsindustri
 - Høyproduktiv bildelproduksjon
 - Innovativt kompetanse- og teknologimiljø
- 13.150 innbyggere – Litt for liten ?



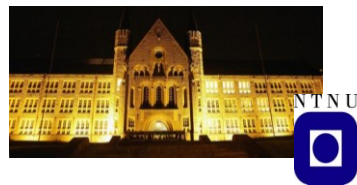
VTK har gått sine egne veier....sammen med Norges mest kompetente miljø innenfor forbedringsarbeid: **SINTEF Raufoss Manufacturing AS**

..og oppnådd svært gode effekter!



NCE Raufoss – Lette Materialer og Automatisert Produksjon

Kunnskapsbasert industrikllynge med felles FoU-selskap



SINTEF Raufoss
manufacturing

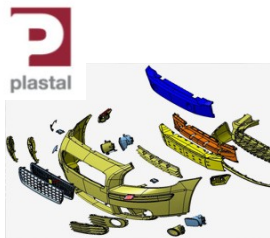


Profil Gruppen.

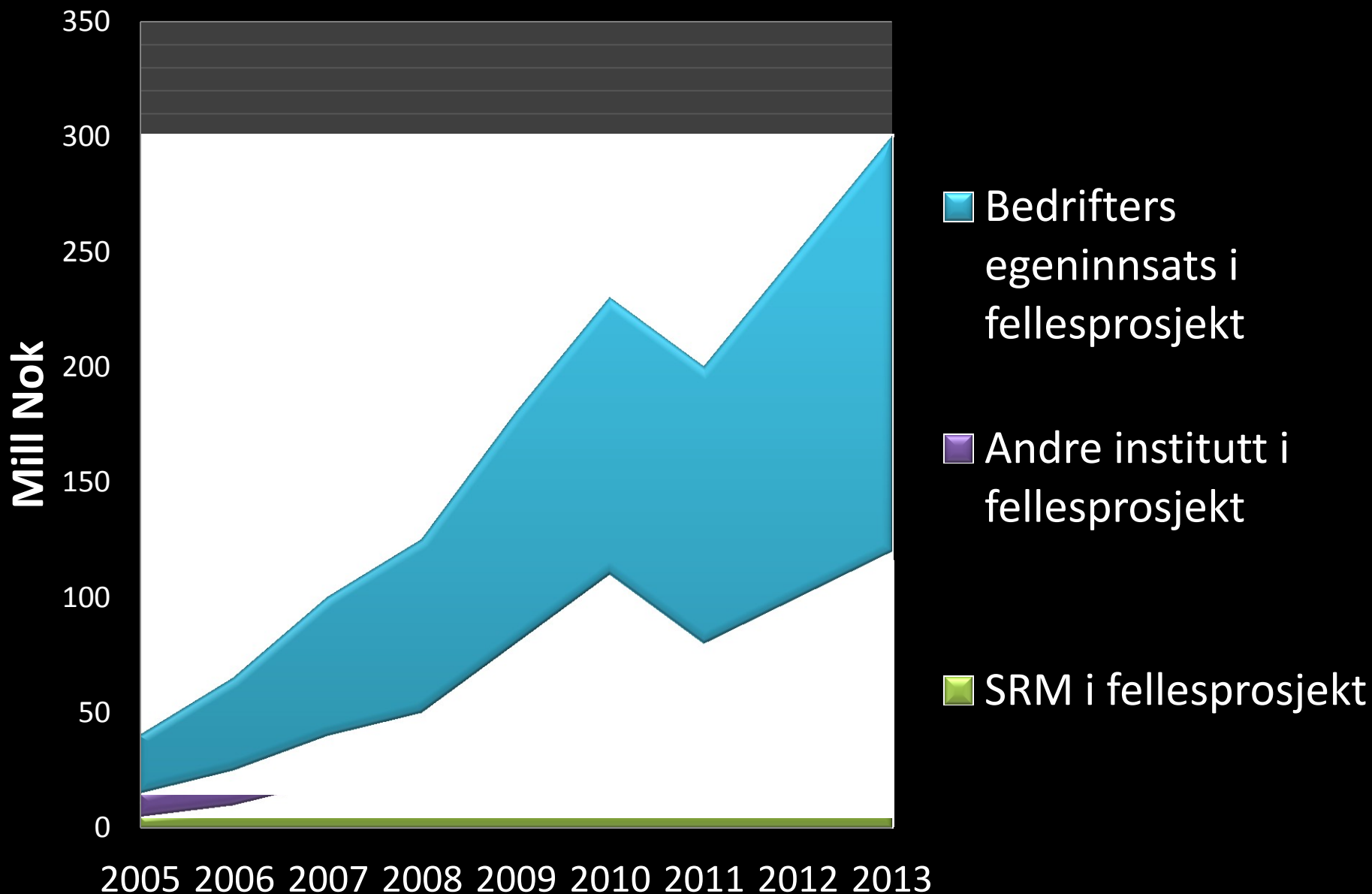
Mustad
- A better way to fish

TUPRO

hapro



Forskning, Utvikling, Innovasjon og Engineering i NCE Raufoss



Vestre Toten kommune ble tildelt prisen «Årets Innovasjonsmiljø» sammen med SINTEF/NCE- Raufoss



■ IMPONERTE OVER VESTRE TOTEN

- Kremen av norsk næringsliv

RAUFOS
Sintef Raufoss
Manufacturing (SRM)
og Vestre Toten
kommune er
finalister i konkurransen
av Årets innovasjons-
miljø.

Byrået

Det er nå en stor del av kremen i næringslivet og ikke minst blant de som har fått utdelt pris på toppen av Norges Skatteforbund i Oslo i juni.

- Det er viktig at også kommunene er med i konkurransen og at det er et samarbeid mellom næringslivet og kommunene som har gjort det mulig, sier administrerende direktør i SRM, Ole-Erik Rasmussen.

Etternavn og adresse
til de som har fått utdelt pris.



SRM og Vestre Toten kommune er finalister i konkurransen av Årets innovasjonsmiljø. Bildet er tatt av Espen Fausch i samarbeid med Vestre Toten kommune.

Faksimile: Oppland Arbeiderblad



«Faglig» bakgrunn

- Rådmann i Vestre Toten kommune 2010-dd
- Ass rådmann i Vestre Toten kommune 1993-2010
- Leder av kommunestrukturprosjektet i Oppland 2004-2005
- KS sentralt – oppsummering av prosjektet nasjonalt 2005-2006
- Fagansvarlig i KS for «Den vanskelige dialogen» – evaluering av prosessen i Valdres (Telemarksforsking 2005)
- Medlem av referansegruppe for «Å bygge en ny kommune». Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger (Asplan Viak og Telemarksforsking 2006)
- Medlem av «Tenketanken» for kommunestrukturarbeidet i Oppland (Opprettet av Fylkesmannen og KS Oppland vinteren 2014)
- ..opptatt av endrings- og forbedringsarbeid i kommunesektoren..

Kommunestrukturprosjektet 2004-2005

«Framtidens kommunestruktur –
kommuner med ansvar for egen utvikling»

Kommunestrukturprosjektet i Oppland 2004-2005

Oppsummering:

- Mange gode prosesser med relativt stort engasjement
- Aktiv prosjektledelse
- Mange gode utredninger
- Ble fulgt opp i flere regioner i etterkant, men «falt litt sammen» da incitamenter ble tatt vekk og trykket fra regjeringen ble «avdempet»....

- Tilbakemelding fra sentralt styringsgruppe; «Best på prosess og beste sluttrapport».
- Oppfølgingen ble imidlertid ikke den vi hadde håpet på..



Akkurat passe?

Kommuner
som tar ansvar
for egen utvikling



Oppland,
13. mai 2005

Rapport fra prosjektgruppa for
Kommunestrukturprosjektet i Oppland

Refleksjoner ni år etter...

- Et kommunestrukturprosjekt og ikke et kommunereformprosjekt
- KS prosjekt, men ble støttet og «oppmuntret» av KRD
- Bygde på frivillighet og skapte derfor engasjement
- Har vært viktig for utvikling av regional samhandling i Oppland
- Manglet noen klare, tydelige statlige føringer, herunder:
 - Oppgavefordeling
 - Regionstruktur
 - Forventninger om endret kommunestruktur
- Videreføringen ble hemmet av endret statlig politikk, dvs at incentiver ble tatt vekk og «trykket» og forventningene fra regjeringen ble fjernet
- Fortsatt mange aktuelle utredninger og erfaringer å ta med inn i kommunereformarbeidet

Neppe mange som husker oppsummeringen fra KS og KRD.....:

1. Dagens kommunestruktur vil kunne svekke prinsippet om at kommunen skal være likeverdige (generalistkommuner), dersom kommunene skal ha et større ansvar for velferdspolitikken
2. Et utstrakt og omfattende interkommunalt samarbeid kan løse mange utfordringer, men vil samtidig kunne bidra til å svekke lokaldemokratiet og kommunenes handlekraft
3. Frivilliglinja krever sterke insentiver dersom endring i kommunestrukturen er ønskelig

Sa vel egentlig at kommunestrukturen må endres for at sektoren skal kunne ta større oppgaveansvar, at økt interkommunalt samarbeid neppe er vegen å gå i alle sammenhenger og at det stilles spørsmål ved om frivillighetslinja vil føre til ønskede endringer... (Min tolkning!!)

Sluttrapport fra den sentrale koordineringsgruppa for prosjektet

”Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling”

Kommunal- og regionaldepartementet
KS



Oslo 5. oktober 2005

Erfaringer fra de som har slått seg sammen

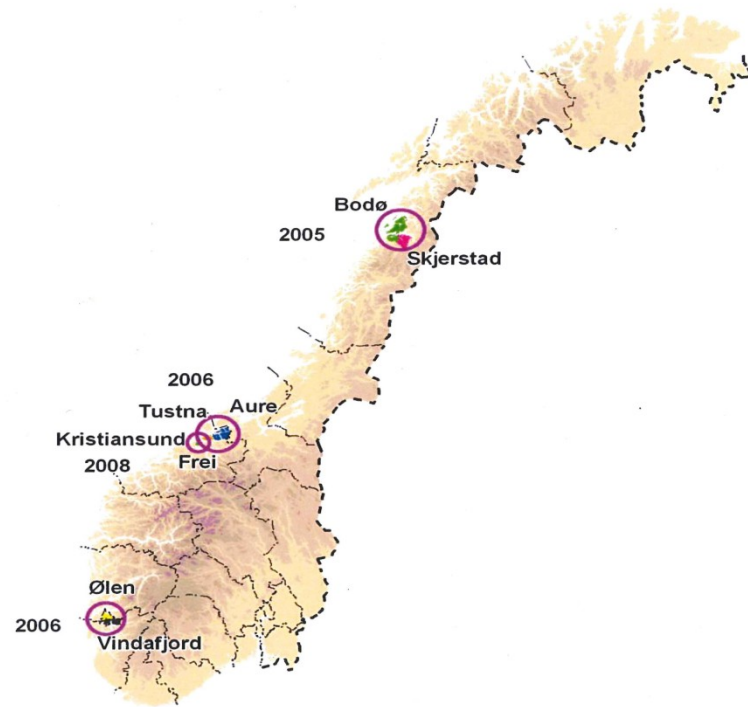
«Å bygge en ny kommune»,

Asplan Viak og Telemarkforskning, 2005



Erfaringer og gode råd fra de som faktisk har slått seg sammen

Nyttige råd som jeg anbefaler at det tas hensyn til i prosessene framover !



Henning Sunde og Bent A. Brandtzæg:

Å BYGGE EN NY KOMMUNE!

Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger

Asplan Viak +++
- | +++



Telemarkforskning-Bø Mars 2006

Undersøkelseskommuner

- Bodø og Skjærstad – sammenslått fra 2005
- Ølen og Vindafjord - sammenslått fra 2006
- Aure og Tustna – sammenslått fra 2006
- Kristiansund og Frei – sammenslått fra 2008
- Dessuten erfaringene fra Re (Våle og Ramnes fra 2002)

Hovedfunn; «De får det til..»

- Kommunesammenslutning er en særdeles krevende prosess
- Alle sammenslutningene har kommet i land til fastsatt tid
- Knappe flertall i folkeavstemmingene skaper ikke problemer i gjennomføringen – ingen tendenser til omkamp
- Alle utfordringer løses ikke før sammenslutningen skjer. Både oppgaver og økonomiske utfordringer blir til en viss grad skjøvet over på den nye kommunen

Målsettingene var..

- Å utvikle livskraftige og mer handlekraftige kommuner:
 - Styrke og utvikle de kommunale tjenestene gjennom større fagmiljøer og mer kostnadseffektive løsninger
 - I flere av sammenslutningene er det pekt på / lovet konkrete tiltak som har kommet innbyggerne til gode. Dette har vært viktig for å få tilslutning for sammenslutningene

21 råd til kommunene

1. Lag tidligst mulig en grovmasket plan for hele sammenslutningsprosessen
2. Lag en intensjonsavtale for sammenslutning for folkeavstemming
3. Sørg for en god innbyggerhøring forut for en eventuell folkeavstemming
4. Trekk innbyggerne med undervegs i prosessen
5. Den største kommunen bør vise raushet ovenfor den minste i sammenslutningsprosessen
6. Fellesnemnda må gis tydelige og vide fullmakter
7. Gjennomføringsfasen bør være lang nok, men heller ikke lenger enn nødvendig
8. Lag en prosjektorganisasjon med tilstrekkelig bemanning og sørg for en klar oppgave- og ansvarfordeling
9. Sørg for å ha et system for å håndtere og tilgjengeliggjøre informasjon på plass så tidlig som mulig
10. Søk et a-kontobeløp til dekning av engangskostnader fra KRD så tidlig som mulig i prosessen.
11. Rådmannsprosessen bør gjennomtenkes og planlegges særlig nøye
12. De tillitsvalgte må tidlig trekkes inn i prosessen
13. Den administrative hovedstrukturen må tidlig på plass
14. Bruk arbeidsgrupper med tydelig mandat og bred deltakelse i forbindelse med utredning av detaljert administrativ organisering

Og noen råd til staten

- Støtt aktivt opp under prosesser hvor målet er sterkere og mer velfungerende kommuner!
- Staten må også forberede seg slik at forsinkelser unngås.
- Inndelingslovens bestemmelser bør gjennomgås for å sikre fellesnemndas fullmakter
- Lag standardmaler for gjennomføringsprosesser!
- Rett opp i ulikt tildelingsnivå (økonomisk)!
- Uforutsette utslag gjennom inntektssystemet bør kompenseres gjennom skjønnsmidler

«Den vanskelige dialogen»

Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket
på kommunesammenslutning i Valdres i 2004

Telemarksforskning 2005

Interessante erfaringer og anbefalinger fra Valdres (Øystre Slidre, Vestre Slidre, Nord-Aurdal og Sør-Aurdal kommuner)

- Ordførerne og øvrige folkevalgtes rolle og ansvar (liggjøring)
- Involvering av innbyggere og innbyggerhøring
- Viktigheten av å få fram hva konsekvensene av en sammenslutning faktisk vil bli – sett opp mot 0-alternativet

DEN VANSKELIGE DIALOGEN

Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004

Av

Torjus Bolkesjø og Bent Aslak Brandtzæg



Rapport nr 224

2005

TELEMARKSFORSKING-BØ

Sammendrag fra rapporten

- Den alvorligste innvendingen mot prosessen var at kommunestyrene ikke tok ansvar i forhold til prosessen og overlot alt ansvaret til de fire ordførerne
- Ordførerne ble stående mye alene i argumentasjon. Få fra lokalpolitikk, næringsliv og sentrale politikere og fra «folk flest» engasjerte seg
- Prosessen ble i for stor grad preget av fronting av standpunkter og mangel på dialog
- Ja-argumentene kom i for liten grad fram på konkret måte. Debatten ble dermed noe overfladisk og det skapte skepsis at «storkommunen» skulle beslutte innhold og tjenestetilbud.
- Informasjon burde vært tydeligere på hva storkommunen ville bety ifh til økonomiske innsparinger, forbedring av tjenestetilbud og lokalisering
- Effekten av 0-alternativet – fortsette som før – burde kommet tydeligere fram, herunder samfunnsutviklingsperspektivet og utfordringer knyttet til interkommunalt samarbeid
- Litt kort modningstid før folkeavstemmingen
- Ordførerne ble kritisert, men framsto som tydelige og stod for sine standpunkter. De skapte engasjement mot slutten av prosessen

Hva kan andre kommuner lære av erfaringene fra Valdres?

- Kommunepolitikerne (kommunestyret) må ansvarliggjøres – ikke bare ordførere
- Prosessen må struktureres og være trinnvis
- Involvering av fleste mulig er viktig
- Informasjonsopplegg og dialog må forankres politisk
- Konsekvensene av en sammenslutning må konkretiseres i størst mulig grad
- Konsekvensene av 0-alternativet må klargjøres best mulig
- Folkeavstemming bør suppleres med andre høringsformer undervegs i prosessen for å få fram argumentasjon

DEN VANSKELIGE DIALOGEN

Om innbyggerhøring og
evaluering av forsøket på
kommunesammenslutning i
Valdres i 2004

Av

Torjus Bolkesjø og Bent Aslak Brandtzæg



KOMMUNAL OG REGIONALDEPARTEMENTET

Rapport nr 224
2005

TELEMARKSFORSKING-BØ

En «rykende fersk» rapport fra Distriktssenteret

Kunnskap og erfaringer fra prosesser med kommunesammenslåing

Gir den ny og annen kunnskap?

- I stor grad sammenfall med tidligere funn, herunder:
 - Påpeker viktigheten av lokalt eierskap og initiativ innenfra
 - Lederskapets rolle
 - Informasjonsbehov
 - Prosessene tar tid
- Innbyggerne er opptatt av «hva vi har og hva vi får». Ønsker konkretisering.
- Tydeliggjør at det er viktig å være klar over at tilhørighet og identitet kan være sterk og avgjørende for resultatet. Anbefaler blant annet at det foretas innbyggerundersøkelser tidlig i prosessene for å få et mest mulig representativt kunnskapsgrunnlag



Kunnskap og erfaringer fra 14 prosesser, hvorav 7 endte i sammenslåing og 7 ikke endte i sammenslåing



Refleksjoner rundt dagens reform

...et litt kritisk blikk...

Regjeringens mål med reformen

Prop 95 S (2013-14)

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne



- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling



- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner



- Styrket lokaldemokrati



Stortingets behandling

- Bred politisk enighet (–SP/SV) om behovet for en kommunereform
- Og bred enighet om at dette i hovedsak bygger på frivillighet, dog «i helt spesielle tilfelle»
 - SV/SP mener reformen har for snevert perspektiv – rollen som samfunnsutvikler for lite vektlagt
 - Arbeiderpartiet – skeptisk til tempo og bruk av tvang
 - Regjeringen skal utrede folkevalgt regionalt nivå i sammenheng med kommunereformen
 - Kompetansereform – avgjørende for gode tjenestetilbud

Hva skjer ?

- Fylkesmennene rigger seg med egne prosessveiledere
- Diskusjonene tar fart i de ulike kommuner og regioner
- Mange litt avventende til om det blir nye oppgaver
- KS prioriterer å bistå med faglig støtte og prosesskompetanse
- I Oppland er vi godt i gang

Egne (litt kritiske) refleksjoner....

- Reform, men bygger i realiteten på frivillighet, lokale initiativ og at «noen tar tak», har ambisjoner, ser behov og har endringsvilje og endringskompetanse!
- Hva er egentlig ambisjonene bortsett fra at stort skal bli bærekraftig og bra?
 - Hvorfor er det ikke satt tydeligere rammer for å gjøre noe med «småkommunestrukturen»? (Viktig for å styrke generalistkommunen med nye oppgaver)
 - Hvorfor legges det ikke enda klarere føringer for «å rydde» i uhensiktsmessige strukturer?

Egne refleksjoner forts...

- Ser at det er et politisk prosjekt, men ambisjonene og hva som faktisk skal oppnås er mer krevende å få tak i..
- Løsningen er større og mer robuste kommuner! Hvilke analyser ligger til grunn og hva er styrkene og svakhetene med dagens struktur? Den analysejobben har staten overlatt til alle landets kommuner å utføre.. (Spissformulert)
- Frykter at det blir svært ulike prosesser med de større eller mindre konsekvenser det vil medføre

Egne refleksjoner forts...

- Har KMD lest og tatt inn over seg de dokumenterte erfaringene?
 - I rimelig stor grad
 - Veilederen er et godt utgangspunkt
 - Andre verktøy som så langt er presentert vil etter mitt syn ha mindre betydning

Egne refleksjoner forts...

- Noen mangler?
 - Nedtoner viktigheten av folkeavstemming. Tror ikke det er lurt...
 - Ressurser til utredningskapasitet og kompetanse i kommunene. Vil være avgjørende for å få fram de konkrete problemstillingene og svarene. Sikre grundighet, delaktighet og engasjement i omfattende og stegvise prosesser
 - Bra med reformstøtte, men er det tilstrekkelig? Sammenslutninger vil være krevende og store endringsprosjekter med store «pukkel»- og transaksjonskostnader. Og gevinstene ligger et stykke fram i tid... (Og skal kommunene selv finansiere reformstøtten?)
 - Tidsperspektivet - oppgavefordelingen blir ikke klar før sommeren 2015. Basert på erfaring fra sammenslutninger de siste årene, blir det et stramt «tidsskjema»..

Refleksjoner knyttet til ekspertutvalgets sluttrapport

- Faglig god og interessant rapport
- Utredningen synliggjør at kommunene allerede har en stor og bred oppgaveportefølje - også sammenlignet med andre land
- Sitter igjen med spørsmålet: Hva er samfunnets «gevinst» ved å overføre noen - relativt sett – få nye oppgaver til kommunene som allerede har mange (nok) oppgaver? Oppgaver som de minste kommunene neppe vil kunne håndtere alene... Og som i dag i all hovedsak løses på en hensiktsmessig og god måte...
- Og det er kanskje bare noen av (eksempel)oppgavene kommunene har sterkt ønske om å overta!?

- Refleksjon rundt begrepet «Funksjonelle samfunns-utviklingsområder»...:
 - Fin innfallsvinkel for de befolkningsrike områdene
 - Lite relevant for «utkantregionene»

Avslutning – Hva må til for å lykkes?

- Lokale initiativ og tydelig politisk lederskap, som også forankres, vil være avgjørende
- Prosesser og utredninger må ikke bli overfladiske, men spissede, konkrete og troverdige. Få fram realiteter og konsekvenser. Folket stemmer ikke på noe de ikke har tror på, eller som er uklart og lite troverdig. Da vil følelsene styre...
- Innbyggerinvolvering undervegs og engasjement rundt folkeavstemming
- (Og nye oppgaver vil kanskje «smøre» prosessene i noen grad)

Så får tiden vise om det blir en reform, eller et nytt reformforsøk!

Takk for meg!