

Nye Trøndelag

Erfaringer og lærdom fra en fylkessammenslåingsprosess

BENT ASLAK BRANDTZÆG, ANJA HJELSETH, EVY TYNES JOHNSEN

OG HILDE LØSETH MODELL

TF-rapport nr. 438

2018



Kommunal- og
moderniseringsdepartementet



Tittel: Nye Trøndelag
Undertittel: Erfaringer og lærdom fra en fylkessammenslåingsprosess
TF-rapport nr: 438
Forfatter(e): Bent Aslak Brandtzæg, Anja Hjelseth, Evy Tynes Johnsen og Hilde Løseth Modell
Dato: 1.6.2018
ISBN: 978-82-336-0142-3
ISSN: 1501-9918
Pris: 190 (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidedfoto: Telemarksforskning
Prosjekt: Erfaringer og lærdom fra en fylkessammenslåingsprosess
Prosjektnr.: 20170900
Prosjektleder: Bent Aslak Brandtzæg
Oppdragsgiver(e): KS

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforskning.no

Resymé:

Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner slo seg sammen 1.1.2018, og fylkene blir omtalt som «frontløpere» i regionreformen. Rapporten ser på erfaringer og læringspunkter fra denne sammenslåingsprosessen som kan ha overføringsverdi for andre som nå skal i gang med tilsvarende prosesser



Bent Aslak Brandtzæg er utdannet geograf fra Universitetet i Bergen og har vært ansatt som forsker ved Telemarksforskning siden 1995. Brandtzæg har lang og bred erfaring med forskning og utredning knyttet til kommunestruktur, og han er temaansvarlig for forskning på kommunestruktur og interkommunalt samarbeid ved Telemarksforskning.



Anja Hjelseth er utdannet siviløkonom fra Norges Handelshøyskole (NHH). Hjelseth har arbeidet ved Telemarksforskning siden 2013 og er fagkoordinator for kommunal- og velferdsforskning. Hjelseth har spesielt deltatt i arbeid om evaluering av interkommunale samarbeid, drifts- og organisasjonsgjennomgang på enkeltkommuner og kommunestruktur.



Evy Tynes Johnsen er utdannet samfunnsøkonom fra Universitetet i Bergen og har vært ansatt i Deloitte siden høsten 2015. Hun jobber i hovedsak med prosjekter innen offentlig sektor, både for kommuner, direktorat og departement.



Hilde Løseth Modell revisor fra Trondheim Økonomiske Høgskole og har MBA i offentlig revisjon ved Norges Handelshøyskole. Hilde har jobbet i Deloitte siden september 2012 og har flere års erfaring fra både offentlig og privat revisjon, herunder forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

Forord

Telemarksforskning har, i samarbeid med Deloitte AS, fått i oppdrag fra KS å kartlegge og sammenstille erfaringer og lærdom fra sammenslåingsprosessen mellom Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har, sammen med KS, bidratt med finansering av utredningsarbeidet. Sammenslåingen fant sted 1.1.2018, og erfaringene fra denne sammenslåingen har vært av spesiell interesse fordi den var den første som ble gjennomført i forbindelse med regionreformen.

Arbeidet med prosjektet har foregått fra september 2017 til mai 2018, og har i stor grad vært basert på intervjuer og dokumentstudier. Bent Aslak Brandtzæg ved Telemarksforskning har vært prosjektleder for utredningen. Prosjektmedarbeidere har vært Anja Hjelseth (Telemarksforskning), Evy Tynes Johnsen (Deloitte AS) og Hilde Løseth Modell (Deloitte AS). Alle har deltatt i intervjuarbeid og gitt viktige bidrag i forbindelse med analyser og rapportering.

Våre hovedkontaktpersoner i KS har vært Ole Gunnar Kjøsnes og Jon A. Drøpping. Det har også vært satt ned en referansegruppe som har bestått av to representanter fra Aust-Agder fylkeskommune, to representanter fra Finnmark fylkeskommune, én representant fra Hedmark fylkeskommune og en representant fra KS. Vi vil takke for godt samarbeid og nyttige innspill i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet. Vi vil også benytte anledningen til å takke Trøndelag fylkeskommune og alle som har stilt opp på intervju og/eller bidratt med annen informasjon.

Bø, 25.5.2018

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	9
1. Innledning.....	13
1.1 Bakgrunn for oppdraget	13
1.2 Sentrale målsettinger for utredningsarbeidet.....	13
1.3 Metoder og gjennomføring.....	14
2. Kort om sammenslåingen.....	16
2.1 Bakgrunnen for initiativet til sammenslåing.....	16
2.2 Tidsperspektiv og sentrale milepeler	16
3. Prosessen fram til vedtak om sammenslåing	19
3.1 Trøndelagsutredningen og betydningen av denne	19
3.2 Intensjonsplan for samling av Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommune	21
3.3 Vedtak om sammenslåing.....	22
3.4 Råd og anbefalinger.....	23
4. Organisering av sammenslåingsprosessen	25
4.1 Intern organisering og plan for gjennomføring	25
4.1.1 Erfaringer	27
4.2 Arbeidet i arbeidsgruppene	28
4.2.1 Erfaringer på tvers av gruppene.....	29
4.3 Tillitsvalgte og hovedverneombud	30
4.3.1 Involvering og deltakelse i prosessen	30
4.4 Samarbeid med eksterne aktører.....	32
4.5 Prosjektøkonomi	34
4.6 Råd og anbefalinger.....	34
5. Organisering av ny fylkeskommune.....	36
5.1 Politisk organisering	36
5.2 Administrativ organisering	37
5.2.1 Overordna organisering	37

5.2.2	Erfaringer på sektorområder	39
5.3	Delt lokalisering	45
5.4	Råd og anbefalinger.....	46
6.	Erfaringer på utvalgte områder	48
6.1	Informasjon og kommunikasjon	48
6.1.1	Råd og anbefalinger	49
6.2	HR.....	49
6.2.1	Råd og anbefalinger	50
6.3	IKT	51
6.3.1	Rapport IKT og arkiv.....	51
6.3.2	Erfaringer med IKT og arkiv	52
6.3.3	Råd og anbefalinger	53
6.4	Økonomi	53
6.4.1	Råd og anbefalinger	54
6.5	Samfunnsutviklerrollen.....	55
6.5.1	Råd og anbefalinger	57
6.6	Felles kulturbygging.....	57
6.6.1	Råd og anbefalinger	58
7.	Erfaringer med oppstart av den nye fylkeskommunen	59
7.1	Overgangen til nytt styringspolitisk system.....	59
7.2	Delt administrativ lokalisering og felles kulturbygging	60
7.3	Overgang til nye IKT-løsninger.....	61
7.4	Samfunnsutviklerrollen og nye oppgaver	62
7.5	Eierskap.....	64
7.6	Viktige oppgaver framover	64
7.7	Råd og anbefalinger.....	66
8.	Sammenfattende vurderinger	67
8.1	Sentrale erfaringer og råd	67
8.1.1	Proessen fram til vedtak om sammenslåing.....	67

8.1.2	Organisering av sammenslåingsprosessen.....	68
8.1.3	Tillitsvalgte og hovedverneombud.....	69
8.1.4	Samfunnsutviklerrollen og samarbeid med eksterne aktører.....	70
8.1.5	Organisering av ny fylkeskommune	70
8.1.6	Erfaringer på sektorområder	71
8.1.7	Informasjon og kommunikasjon.....	72
8.1.8	HR	72
8.1.9	IKT.....	73
8.1.10	Økonomi.....	73
8.1.11	Samfunnsutviklerrollen og nye oppgaver.....	74
8.1.12	Felles kulturbygging	74
8.1.13	Oppstart og drift i tidlig fase	75
8.2	De viktigste rådene	76
	Referanser	76
	Vedlegg	81
	Vedlegg 1: Intensjonsplan for samling av Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommune	81
	Vedlegg 2: Oppgavefordeling avdelinger.....	85
	Vedlegg 3: Organisasjonskart	87

Sammendrag

Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner slo seg sammen 1.1.2018, og fylkene blir omtalt som «frontløpere» i regionreformen. På oppdrag fra KS har Telemarksforskning og Deloitte gjennomført et FoU-prosjekt for å trekke ut erfaringer og lærdom fra denne sammenslåingsprosessen, som kan ha overføringsverdi for andre som nå skal i gang med tilsvarende prosesser. Et overordnet formål har vært å klarlegge hva som har fungert bra i prosessen, og hva fylkeskommunene ville gjort annerledes dersom de skulle startet prosessen på nytt.

Metodisk har kartleggingsarbeidet i stor grad basert seg på dokumentstudier og intervjuer. Nye Trøndelag har hatt en egen internettside hvor informasjon om sammenslåingsprosessen er sammenstilt og formidlet. Referater, saksdokumenter og vedtak fra møter i fellesnemd, arbeidsutvalg og andre organ har vært tilgjengelig fra fylkeskommunens hjemmesider. I tillegg har vi fått tilgang på utredningsrapporter som oppsummerer arbeidsgruppenes arbeid på ulike områder.

Det er gjennomført intervjuer med ulike politiske og administrative aktører i fylkeskommunene, samt viktige eksterne samarbeidspartnere. Det er gjennomført to-tre intervjuer med de mest sentrale aktørene i fylkeskommunen for å fange opp erfaringer med sammenslåingsprosessen og erfaringer med oppstartsfasen. I november 2017 ble det laget et eget notat med en foreløpig status etter at den første intervjuunden og de første dokumentstudiene var gjennomført. Disse erfaringene er inkludert i denne rapporten.

Innledningsvis i rapporten har vi i kapittel 2 og 3 en gjennomgang av bakgrunnen for sammenslåingen, sentrale milepeler underveis i arbeidet og prosessen fram til vedtak om sammenslåing. Kapittel 4 har fokus på organisering av selve sammenslåingsprosessen, deltakelse og gjennomføring av denne. I kapittel 5 ser vi nærmere på valg av modeller for organisering av den nye fylkeskommunen, både politisk og administrativt. Kapittel 6 omhandler erfaringer på noen utvalgte områder som antas å ha spesiell interesse i forbindelse med en sammenslåingsprosess. Erfaringer med oppstart av ny fylkeskommune er sammenstilt i kapittel 7.

Vårt hovedinntrykk er at sammenslåingen av Nord- og Sør-Trøndelag har gått bra, og at det har vært en vellykket sammenslåingsprosess. Det har ikke vært større konflikter eller kritiske hendelser underveis. Samtidig er erfaringen her, som ved tidligere kommunesammenslåinger, at sammenslåingsarbeidet ikke er over ved sammenslåingstidspunktet. Det er, og vil alltid være, en del sammenslåingsrelaterte oppgaver som må håndteres av det nye fylket, og som det er viktig å ta høyde for.

Med utgangspunkt i det som har gått bra i sammenslåingsprosessen, og det som man i ettertid ser kunne vært håndtert på en annen måte, er det mange erfaringer som har stor overføringsverdi for andre fylkeskommuner som nå skal i gang med tilsvarende prosesser. Avslutningsvis har vi derfor i kapittel 8 foretatt en egen sammenstilling av sentrale erfaringer og råd fra sammenslåingen. Dette kapitlet er skrevet slik at det kan leses uavhengig av resten av rapporten. Følgende råd blir trukket fram som de viktigste for fylkeskommunene med tanke på å gjennomføre en best mulig sammenslåingsprosess:

1. Få raskt på plass overordna føringer for sammenslåingsprosessen (intensjonsavtale, omstillingsavtale for de ansatte og prinsippdokument for overordna administrativ organisering). Vern mot oppsigelse av ansatte som følge av sammenslåingen er viktig for å skape ro og trygghet i organisasjonen.

2. Vurder nøye valg av politisk styringsmodell. Vurder hvilken modell som er best egnet for å ivareta fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle og hensynet til helhetlig regional utvikling. Det kan være ekstra krevende, både politisk og administrativt, å gå over til en styringsmodell man ikke har erfaring med fra før.
3. Ikke vent med å starte sammenslåingsprosessen. Start med midlertidig prosjektledelse inntil permanent prosjektledelse er på plass.
4. Sørg for bred og likeverdig deltakelse i prosessen gjennom arbeidsgrupper. For fylker med kort tid på prosessen bør statuskartlegging gå direkte over i forslag til nye organisasjonsmodeller.
5. Arranger møter på forskjellige steder for å bli kjent i det nye fylket.
6. Sørg for nødvendig frikjøp av tillitsvalgte og hovedverneombud, og sørg for at disse får være med i fora hvor det er naturlig. Ta hovedverneombud med på drøftingsmøter for å sikre at ansattes rettigheter i henhold til arbeidsmiljøloven blir ivaretatt.
7. Gjennomfør en risikovurdering av arbeidsmiljøet i startfasen og følg opp med medarbeiderundersøkelser underveis.
8. Gjennomfør risikovurderinger knyttet til kapasitet og kompetanse i overgangsfasen på et tidlig tidspunkt. Dette inkluderer også sårbarhet med tanke på eventuelt tap av nøkkelpersonell.
9. Arranger samlinger med fokus på lederrollen og betydning av endringsledelse i omstillingsprosesser.
10. Prioriter hva som må være på plass til sammenslåingstidspunktet, og hva som kan overlates til den nye fylkeskommunen å håndtere.
11. Sørg for tilstrekkelige ressurser på IKT-området. IKT-systemene er avgjørende for å utvikle velfungerende løsninger på de fleste områder. IKT-avdelingen skal både drifte løsninger i eksisterende fylker, serve sammenslåingsprosjektet med digitale verktøy og skaffe og implementer systemer for den nye fylkeskommunen. Ta høyde for at det meste av engangstøtten til sammenslåingen fra departementet vil gå til IKT.
12. For å sikre tilstrekkelig kapasitet på IKT i sammenslåingsprosjektet kan det være en fordel å frikjøpe nøkkelpersonell fra driftsoppgaver i egen organisasjonen. Ta også høyde for at det kan bli mangel på kapasitet og kompetanse på IKT-området når mange fylker og kommuner skal slå seg sammen på en gang.
13. Sørg for god kommunikasjon mellom IKT og andre delprosjekter for å unngå misforståelser i implementeringsfasen, og ikke undervurder behov for tid og ressurser til opplæring på nye systemer.
14. Sørg for at alle organisasjons- og bemanningsprosesser er avsluttet senest et halvt år før sammenslåingstidspunktet. Mange administrative implementeringsprosesser er avhengig av at dette er på plass, og det kan lett oppstå uforutsette problemer i siste fase fram mot sammenslåingstidspunktet.
15. Lag en plan for informasjonsarbeid, og engasjer en egen informasjonsansvarlig som har ansvar for å følge opp arbeidet. Vær bevisst på at det kan være vanskelig å nå ut med informasjon til alle selv om det informeres gjennom tilgjengelige kanaler.
16. Gå så tidlig som mulig inn i detaljer på økonomi. Siste halvår vil være preget av arbeid med budsjett og økonomiplan. Det er behov for detaljert oversikt over budsjettfordeling på ulike områder i de gamle fylkeskommunene som grunnlag for å klargjøre hvordan denne fordelingen sammenfaller med organisasjonsstrukturen i den nye fylkeskommunen.
17. Ha tidlig fokus på eierskap, behov for justering av selskapsavtaler og utøvelse av eierskap i ny fylkeskommune. Tidlig involvering av aktuelle selskaper kan forebygge usikkerhet og uro rundt den framtidige fylkeskommunens eierrolle.

18. Start regionale planprosesser i sammenslåingsperioden for å ta grep om samfunnsutviklerollen og det regionale utviklingsarbeidet. Slike prosesser bidrar til å knytte ledergruppen sterkere sammen og til å skape nyttige møtepunkter mellom kommunene og samarbeidsaktører på regionalt nivå i forbindelse med sammenslåingsprosessen.
19. Vær klar over at sammenslåingsprosessen ikke er ferdig ved oppstartstidspunktet. I Trøndelag er frikjøp av tillitsvalgte og hovedverneombud forlenget til august 2019 pga. gjestående arbeid med sammenslåingen.
20. Ha fokus på felles kulturbygging gjennom hele sammenslåingsprosessen og over i ny fylkeskommune. Vær oppmerksom på at det i forbindelse med oppstarten av den nye fylkeskommunen vil være ekstra behov for fokus på bygging av felles organisasjonskultur, noe som vil være en stor ledelsesutfordring.

Dersom vi avslutningsvis skal peke på de aller viktigste rådene, er det klart at bred medvirkning i arbeidsgrupper, god informasjon og tilstrekkelig frikjøp av tillitsvalgte og hovedverneombud er sentralt for å sikre en god prosess. Å få raskt på plass prosjektplaner og omstillingsavtaler vil være nødvendig for å legge til rette for en mest mulig oversiktlig og forutsigbar prosess. At man klarer å etablere velfungerende IKT-løsninger er avgjørende for både å sikre en god sammenslåingsprosess og en god overgang til den nye fylkeskommunen. Det må derfor settes av tilstrekkelig med tid og ressurser til dette arbeidet. Organisasjons- og bemanningsprosessene bør være avsluttet senest et halvt år før sammenslåingstidspunktet for å få nødvendig tid til etterfølgende administrative implementeringsprosesser. Samtidig er det viktig å være klar over at sammenslåingsprosessen ikke er ferdig ved sammenslåingstidspunktet, og det er derfor hensiktsmessig med en tydelig prioritering av hva som må være på plass til sammenslåingstidspunktet og hva som kan vente til etterpå. For å kunne ta et helhetlig grep om samfunnsutviklerollen, og involvere eksterne aktører, vil det være en klar fordel å starte på regionale planprosesser i sammenslåingsperioden.

Med hensyn til råd og anbefalinger er det viktig å være oppmerksom på at utgangspunktet for en fylkessammenslåing vil være forskjellig for fylker hvor sammenslåingen er basert på frivillighet, og sammenslåinger hvor dette ikke er tilfellet. I Trøndelag, hvor sammenslåingen er basert på frivillighet, var det også sterke diskusjoner og ulike syn på sammenslåingen i forkant av at vedtak ble fattet. Når vedtak ble fattet, er tilbakemeldingene at motstandere og tilhengere samlet seg og gikk inn i prosessen med felles mål om å utvikle en best mulig fylkeskommune. Uansett om sammenslåingen er basert på frivillighet eller ikke, vil det være nødvendig å gå igjennom stort sett de samme prosessene som man har gjort i Trøndelag. I og med at vedtak om sammenslåing allerede er fattet, kan man starte hele prosessen med å etablere en prosjektorganisasjon, og det innledende arbeidet med kartlegging og utredning av aktuelle organisasjonsmodeller kan i større grad sees i sammenheng, og dermed foregå over en mer konsentrert periode.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for oppdraget

Nord- og Sør-Trøndelag var først ute i regionreformen, og sammenslåingen av de to fylkeskommunene skjedde 1. januar 2018. KS satte derfor i gang et FoU-prosjekt der hovedformålet har vært å se nærmere på hva andre fylkeskommuner kan lære av denne fylkeskommunesammenslåingsprosessen. Arbeidet er gjennomført av Telemarksforskning og Deloitte. Siden Trøndelag fylkeskommune kan karakteriseres som en «frontløper» i regionreformen, er det viktig å dokumentere erfaringer som kan ha overføringsverdi for andre fylkeskommuner som skal i gang med tilsvarende prosesser. Fra KS sin side har det blitt gitt uttrykk for at viktige målgrupper for prosjektet er politikere, fylkesrådmenn og prosjektledere med sine ledergrupper.

1.2 Sentrale målsettinger for utredningsarbeidet

Prosjektet har hatt i oppgave å innhente erfaringer med sammenslåingsprosessen fram til sammenslåingstidspunktet, samt følge utviklingen de tre-fire månedene etter at den nye fylkeskommunen ble etablert.

Et sentralt formål med prosjektet har vært å hente ut erfaringer med organisering av sammenslåingen, viktige milepeler/veivalg, prosessledelse, medvirkning og erfaringer med ulike fora som er etablert. Når det gjelder de prosessene som er gjennomført, er det noen momenter som går igjen på tvers av ulike områder, og som det har blitt lagt vekt på å kartlegge. Disse dreier seg om:

- Valg som er gjort
- Konsekvenser av disse valgene
- Milepeler som har vært viktige/kritiske
- Ting som kunne vært gjort annerledes
- Erfaringer som det er viktig å dele med andre

Videre er det noen områder som det har vært ønskelig å se spesielt på. Det dreier seg bl.a. om ledelse i en overgangsfase, balanse mellom interne og eksterne prosesser, etablering av grunnleggende administrative rutiner, rollen som samfunnsutvikler, IKT-samordning og bygging av ny felles organisasjonskultur.

Sammenslåingen mellom Sør- og Nord-Trøndelag er et resultat av frivillige prosesser. Slike frivillige prosesser ligger ikke til grunn i samme grad i andre fylkessammenslåinger. Dette er et moment som kan ha betydning for erfaringsoverføringen, og som vi har forsøkt å ha oppmerksomhet på. Men selv om utgangspunktet er ulikt, vil en del av prosessene fylkene skal igjennom, være like. Slik sett vil mye av det arbeidet som er gjort i Trøndelag, ha stor overføringsverdi.

1.3 Metoder og gjennomføring

En fylkessammenslåing er en kompleks prosess, og det har vært behov for å benytte mange ulike datakilder i kartleggings- og analysearbeidet. De mest sentrale datakildene har vært dokumentstudier og intervjuer. I tillegg har vi også støttet oss på evalueringer og utredninger fra tidligere kommunesammenslåingsprosesser, bl.a. Sunde & Brandtzæg (2006), Brandtzæg (2009), Brandtzæg et al. (2016, 2017).

Utredninger, strategier, prosjektplaner, styringsdokumenter, tidsplaner, saksutredninger, protokoller og møtereferater har vært tilgjengelig på fylkeskommunens nettside. Dette materialet har vært nyttig for få oversikt over:

- Faktiske forhold når det gjelder planlegging og gjennomføring av prosessen
- Framdrift og kritiske milepeler underveis i prosessen
- Viktige beslutninger og vedtak i fylkesting og fellesnemnd
- Eksempler og erfaringer med overføringsverdi til prosesser i andre fylker

Videre er det gjennomført intervjuer for å få mer inngående kjennskap til erfaringer og vurderinger blant aktører som har vært involvert i prosessen. Intervjuene har vært viktige for å få innsikt i begrunnelser og konsekvenser av de valg som er gjort, hva som eventuelt kunne vært gjort annerledes i prosessen, og hva det er spesielt viktig å være oppmerksom på for andre som er i gang med tilsvarende prosesser.

Vi har også foretatt søk i Adresseavisen og Trønderavisa for å se hvilke saker knyttet til fylkessammenslåingen som har fått oppmerksomhet i media, og hvilke synspunkter som har kommet fram.

Arbeidet med kartlegging av erfaringer og lærdom fra sammenslåingsprosessen startet i oktober 2017, og det er gjennomført intervjuer med følgende aktører:

- Administrativ ledergruppe for nye Trøndelag. Denne omfatter fylkesrådmann, assisterende fylkesrådmann og fem kommunalsjefer. Det er gjennomført tre gruppeintervju, i oktober 2017, januar 2018 og april 2018. To av disse foregikk i Trøndelag, og ett ble foretatt via Skype. Det er også gjennomført enkelte oppfølgende intervju på telefon
- Seksjonsledere for IKT, HR og Informasjon
- Politikere (representanter fra fylkesutvalget fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og MDG)
- Tillitsvalgte (Representanter fra Utdanningsforbundet, YS og Fagforbundet)
- Regionråd (to fra tidligere Nord-Trøndelag og ett fra tidligere Sør-Trøndelag)
- Fylkesmannen, både fra tidligere Nord-Trøndelag og tidligere Sør-Trøndelag
- NHO
- Innovasjon Norge
- Statens vegvesen

I november 2017 ble det laget et eget notat med en foreløpig status etter at innledende dokumentstudier og den første intervjurunden med administrativ ledelse, politisk ledelse og representanter for de tillitsvalgte var gjennomført. Formålet med dette notatet var å bringe fram noen erfaringer som kunne være av relevans for fylkeskommuner som var i en tidlig fase av sammenslåingsprosessen.

sen. Intervjurunde to omfatter et bredere sett av informanter og ble gjennomført i perioden januar-april 2018, dvs. etter at sammenslåingen fant sted. Denne rapporten sammenstiller erfaringer fra hele sammenslåingsperioden.

2. Kort om sammenslåingen

2.1 Bakgrunnen for initiativet til sammenslåing

Initiativet til fylkessammenslåingen kom opprinnelig fra politiske ledelse i Nord-Trøndelag, og ledelsen i Sør-Trøndelag responderte positivt på dette initiativet. Det er flere årsaker til man ønsket å se nærmere på mulighetene for en sammenslåing. For det første har de to fylkeskommunene over flere år samarbeidet så tett at det neste naturlige steget var en sammenslåing.

Våren 2014 fastslo Stortinget i en sak om den igangsatte kommunereformen, at det i Norge fortsatt skal være et folkevalgt mellomnivå, og de ba om en Stortingsmelding våren 2015 hvor dette nivåets form og rolle skulle belyses. Da initiativet til sammenslåing av Trøndelagsfylkene ble tatt, var det fremdeles usikkerhet om det regionale nivåets framtid. Politisk var det frykt for en svekket fylkeskommune med mindre penger og mindre oppgaver. Oppfatningen var at det var behov for et regionalt nivå, men at man stod i fare for miste det, enten gjennom nedlegging eller gradvis utarming. Det var derfor et ønske om å forsøke å ta grep om prosessen, og det var en erkjennelse av at det var vanskelig å drive oppgaveoverføring til 19 fylkeskommuner. Man erfarte at i stedet for å legge oppgaver til fylkeskommunene under regionalpolitisk styring og kontroll, ble det opprettet stadig nye direktorater og selskaper. Videre var det også frykt for at større byer skulle overta fylkeskommunale oppgaver, og at fylkeskommunene skulle få ansvar for «Rest-Trøndelag». Da kunne man risikere å få et svakt regionalt nivå i konkurransen med en storby i samme region, noe som ble opplevd som svært uheldig. Man ønsket derfor en fylkeskommune hvor det folkevalgte nivået bidrar til å skape en balanse i regionen, dvs. en region hvor man har fokus på helhetlig regional utvikling og synergiene mellom by og diktrikt.

Fylkestingene i Nord- og Sør-Trøndelag fattet i oktober 2014 vedtak om mandat for felles utredning om samling av Trøndelagsfylkene (Fylkestingssak 47/2014 i NTFK, og sak 88/14 i STFK). I saksframleggene ble det gjort rede for bakgrunn og mål for utredningsarbeidet.

Før vi kommer nærmere inn på arbeid med sammenslåingsprosessen og Trøndelagsutredningens betydning i den forbindelse, vil vi først gi en oversikt over noen sentrale milepeler i prosessen.

2.2 Tidsperspektiv og sentrale milepeler

Som referanse for videre gjennomgang av erfaringer med sammenslåingsprosessen, gir vi i Tabell 1 en oversikt over sentrale milepeler i prosessen. Fra vedtak av mandatet for Trøndelagsutredningen ble fattet i oktober 2014, hadde man ca. tre år og tre måneder på prosessen fram mot sammenslåingstidspunktet. Vedtak i fylkestingene om å sende søknad om sammenslåing til Stortinget ble fattet av fylkestingene 27. april 2016. Stortinget vedtok sammenslåing 8. juni samme år. Sentrale milepeler i den videre prosessen var ansettelse av prosjektleder i oktober, fylkesdirektører i desember, innplassering av seksjonsledere før påske og innplassering av alle ansatte før sommeren. Nytt fylkesting ble konstituert 18. oktober 2017.

Det kan således virke som om fylker som skal slås sammen fra 2020, og som er i gang med sammenslåingsprosessen, har vel så god tid som det man hadde i Trøndelag. Her er det imidlertid vik-

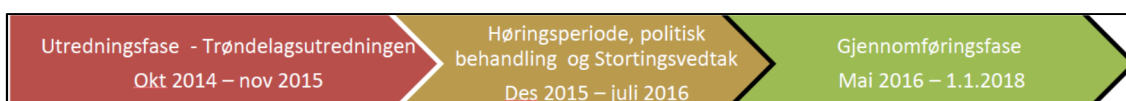
ting å være klar over at Trøndelagsfylkene har hatt tradisjon for godt samarbeid, og at man gjennom arbeidet med Trøndelagsutredning hadde skapt et godt fundament for det videre sammenslåingsarbeidet da vedtak om sammenslåing ble fattet.

Tabell 1 Oversikt over sentrale milepeler i prosessen.

Milepel	Tidsrom
Fylkestinget i Nord-Trøndelag vedtar å kontakte Sør-Trøndelag fylkeskommune for å få gjennomført en felles utredning om å samle Trøndelagsfylkene	29. april 2014
Fylkesutvalget i Sør-Trøndelag stiller seg positive til henvendelsen	29. april 2014
Vedtak om mandat for Trøndelagsutredningen	Oktober 2014
Fylkestingene behandler «Trøndelagsutredninga. Undervegsrapport juni 2015»	N-T: 9. juni 2015 S-T: 18. juni 2015
Intensjonsplanen og Trøndelagsutredningen legges fram	4. november 2015
Resultat av innbyggerundersøkelsen og høringsrunden presenteres for de to fylkestingene	2. mars 2016
Fylkestingene i de to trøndelagsfylkene vedtar å søke Stortinget om sammenslåing	27. april 2016
Fylkestingene oppnevner fellesnemnd og revisor for fellesnemnd. Vedtak om reglement for fellesnemndas oppgaver og fullmakter. Utpeker prosjektleder og assisterende prosjektleder. Vedtak om formannskapsmodellen som styringsform.	27. april 2016
Stortinget vedtar «Nord-Trøndelag fylke og Sør-Trøndelag fylke slås sammen til Trøndelag fylke fra 1. januar 2018»	8. juni 2016
Første møte i fellesnemnda. Valg av leder og nestleder, arbeidsutvalg og partssammensatt utvalg. Oppnevner utvalg for å utrede politisk organisering. Prosjektplan for sammenslåingsprosjektet og omstillingsdokument ble vedtatt.	22. juni 2016
Kongen i statsråd sluttbehandler vedtak om sammenslåing	September 2016
Arbeidsutvalget vedtar prinsipper for kommunikasjonsarbeid i sammenslåingsprosessen	13. september 2016
Fellesnemnda ansetter fylkesrådmann	6. oktober 2016
Overordnet administrativ organisasjonsstruktur presentert for fellesnemnda	15. desember 2016
Fylkesdirektørene for Trøndelag fylkeskommunen er på plass. Samtidig offentliggjøres prinsippnotat om organisering av Trøndelag fylkeskommune	22. desember 2016
Innplassering av seksjonsledere	Før påske 2017
Innplassering av alle ansatte	Før sommeren 2017
Fellesnemnda vedtar politisk organisering for Trøndelag fylkeskommune	27. april 2017
Fellesnemnda velger revisor for Trøndelag fylkeskommune	15. juni 2017
Fellesnemnda behandler utfordringsdokument for økonomiplan 2018 - 2021	15. juni 2017
Fylkestinget for Trøndelag konstitueres	18 oktober 2017
Visjon for Trøndelag Delegasjonsreglement Finansreglement Økonomireglement	14. desember 2017

Økonomiplan med budsjett	
Nytt fylke	1. januar 2018
Trøndelagsplanen til høring (ny fylkesplan) Verdier for Trøndelag fylkeskommune Høringsuttalelse om rapport fra ekspertutv. om desentralisering av oppgaver	28. februar 2018

Grovt sett kan tidsforløpet for sammenslåingsprosessen inndeles i tre faser (Figur 1). Utredningsfasen omfatter perioden oktober 2014 og fram til november 2015. Fra desember 2015 fram til juni 2016 pågikk det en høringsfase med politisk behandling og vedtak om sammenslåing. Gjennomføringsfasen gikk fra mai 2016 til 1.1.2018. I denne rapporten vil vi også følge oppstarten av den nye fylkeskommunen. Ikke alle sammenslåingsrelaterte oppgaver vil være ferdige ved sammenslåingstidspunktet, og erfaringer med overgangsfasen vil derfor være av spesiell interesse.



Figur 1 Tidsforløpet for sammenslåingsprosessen. Hentet fra overordnet prosjektplan for sammenslåingen.¹

¹ <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/trfk/File/Details/202752.PDF?fileName=Prosjektplan%20Tr%C3%B8ndelag%20260516&fileSize=675390>

3. Prosessen fram til vedtak om sammenslåing

3.1 Trøndelagsutredningen og betydningen av denne

I henhold til mandatet for Trøndelagsutredningen² oppnevnte fylkesrådmannen i STFK og fylkesrådet i NTFK følgende styringsgruppe:

- Fylkesrådsleder i NTFK (valgt som leder)
- Fylkesordfører i STFK
- Fylkesrådmann i STFK
- Administrasjonssjef i NTFK

Styringsgruppa oppnevnte deretter følgende prosjektledelse: Fylkesdirektør i STFK og Stabssjef i NTFK. Videre ble det engasjert en prosjektsekretær.

For utredningsarbeidet som omfattet fylkeskommunenes egen virksomhet, ble det opprettet 15 arbeidsgrupper, samt en tillitsvalgtgruppe. Tillitsvalgte deltok også i arbeidet i arbeidsgruppene. Arbeidsgruppene var som følger:

- Arbeidsgiver-/personalpolitikk
- Arkiv
- Eiendomsforvaltning
- Fylkesveier
- IKT
- Jus og innkjøp
- Kollektivtrafikk
- Kommunikasjon
- Opplæring
- Politiske avklaringer
- Regional utvikling og kultur
- Regnskap og lønn
- Styringssystemer og internkontroll
- Tannhelse
- Økonomiske forhold
- Tillitsvalgte

Trøndelagsutredningen gjør innledningsvis nærmere rede for fylkeskommunenes rolle, samt problemet med at fylkene er blitt for små både i forhold til funksjonelle regioner og funksjonelle krav. Den omhandler forholdet til reformprosesser innen offentlig forvaltning generelt, og gjør rede for formelle rammer for gjennomføring av en sammenslåingsprosess.

² <https://trondelagsutredningen.no/>

Når det gjelder utviklingen i de to fylkene, ser utredningen nærmere på utviklingstrekk knyttet til befolkning og sysselsetting og næringsutvikling i de to fylkene, og hva som kreves for å lykkes med en balansert regional utvikling. Hva slags betydning en sammenslåing kan ha med tanke på å styrke samfunnsutviklerrollen, inngår som et sentralt diskusjonstema i den forbindelse. Ellers gjør utredningen rede for politiske og administrative forhold, bl.a. politiske styringsmodeller og lokalisering av fylkeskommunens virksomhet.

Ut fra et ønske om at den nye organisasjonen skal bidra til å balansere sysselsettings- og kompetansesituasjonen i et samlet Trøndelag, konkluderes det i utredningen med at dette klart peker mot Steinkjer som nytt administrasjonssentrum. Videre blir det også uttrykt at betydningen av oppfølging av det befolknings- og næringstunge Trondheims-området tilsier en tilsvarende sterk og aktiv tilstedeværelse i Trondheim.

Når det gjelder økonomiske forhold, viste utredningsarbeidet at en sammenslåing ville ha en negativ effekt på inntektene gjennom inntektssystemet, men senere i utredningsarbeid fikk man forsikringer fra KMD om at fylkeskommunene ikke skal tape økonomisk på en sammenslåing.

Gjennomgangen av fylkeskommunens tjenesteområder viste at mye var likt når det gjaldt struktur og organisering, og det ble konkludert med at det ikke ville medføre særlige problemer å samle oppgaveløsingen i en organisasjon som dekker hele Trøndelag. Det samme gjaldt administrative støttefunksjoner.

Utredningen tok også opp samiske spørsmål, bl.a. knyttet til at NTFK inngikk i det samiske språkområdet, mens STFK ikke gjorde det. På dette området konkluderte utredningen med at det ved en sammenslåing ville være naturlig at det samiske blir ivaretatt minst på samme nivå som NTFK, dvs. at den nye Trøndelagsregionen blir del av forvaltningsområdet for samisk språk.

I ettertid ser man at utredningsarbeidet som ble gjennomført i forbindelse med sammenslåingsprosessen, har hatt stor betydning for det videre sammenslåingsarbeidet. Det blir sett på som viktig at utredningsarbeidet ble gjennomført av fylkene selv, og at det var likeverdig deltakelse i arbeidet. Dette bidro til bred forankring av arbeidet i begge fylker.

Gjennom utredningsarbeidet fikk man synliggjøre både muligheter og utfordringer framover ved å fortsette hver for seg eller sammen gjennom ett nytt fylke. Arbeidet var viktig for å sikre forankring av arbeidet både politisk og administrativt. Det var en erkjennelse av at Nord- og Sør-Trøndelag hadde vokst seg stadig mer sammen som funksjonell enhet, hvor stadig flere utfordringer er felles på tvers av de to fylkene. Det var også et ønske om å få et større og sterkere fylke med bedre forutsetninger for å ta på seg nye oppgaver og fylle rollen som samfunnsutvikler. For å fylle samfunnsutviklerrollen så man også behov for en fylkesinndeling som i større grad samsvarer med regioninndelingen til statlige regionale etater og andre organisasjoner og sammenslutninger. Man så for seg at det i framtida ville bli vanskelig å ta en førende og koordinerende samfunnsutviklerrolle på regionalt nivå, så lenge man har folkevalgte regioner som ikke er i samsvar med utfordringene og oppgavene man skal løse. I Trøndelagsutredningen ble det vist til at en sammenslåing av Trøndelagsfylkene vil gi landets nest største fylke i areal, det femte mest folkerike fylket og at Trøndelag fylkeskommune til sammen vil ha ca. 4 500 ansatte.

For fylker som nå er vedtatt slått sammen, men som ikke har en utredning tilsvarende Trøndelagsutredning som grunnlag for videre arbeid, er tilbakemeldingene fra Trøndelag at disse fylkene også må starte med et kartleggingsarbeid. Sammenslåingsprosessene må uansett ta utgangspunkt i status, utfordringer og muligheter i dagens fylkeskommuner som grunnlag for å vurdere hva som

bør videreføres, og hva man har behov for av nye løsninger i ny fylkeskommune. Det vil være behov for enighet som hva man vil oppnå med en fylkessammenslåing, og slike prosesser vil være avgjørende for å bli kjent og starte arbeidet med å bygge felles kultur. I og med at vedtak om sammenslåing allerede er fattet, er det naturlig at kartlegging av status og muligheter i dagens fylker relativt raskt går over i prosesser med fokus på modeller for framtidig organisering og tilrettelegging av det nye fylket.

3.2 Intensjonsplan for samling av Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommune

Forslag til intensjonsplan ble utarbeidet parallelt med Trøndelagsutredningen og ble lagt fram 4. november 2015. Utredningen om sammenslåingen og intensjonsplanen ble sendt ut på offentlig høring samtidig. I forkant av beslutningen ble det også gjennomført en innbyggerhøring i form av en opinionsundersøkelse i de to fylkene.

Intensjonsplanen gav viktige føringer for framtidig utforming av et nytt fylke. Hovedmålene for sammenslåingen er i intensjonsavtalen definert som følger:

- En region med livskraft, bærekraft og konkurransekraft.
- Etablere et nytt fylke og ny folkevalgt region hvor fylkesnivåets ressurser og innsats kan organiseres på en mer helhetlig måte for å fremme Trøndelags samfunns- og næringsmessige utvikling.
- Gi bedre muligheter til å sikre en balansert utvikling i Trøndelag, til å fremme Trøndelag som en attraktiv region og gjøre regionen bedre i stand til å ta på seg nye oppgaver.
- Gi Trøndelag tyngde på den nasjonale arena for å sikre regionen en rettmessig andel av statlige ressurser, etableringer, prosjekter osv.
- Sikre og videreutvikle kvalitet i regionens tjenester til innbyggerne.

Videre ble det i intensjonsplanen bl.a. slått fast følgende:

- Navn og fylkesmerke (Olavskorset, Nord-Trøndelags fylkesmerke)
- Antall representanter i fylkestinget (59)
- Fire av regiontingene skal avholdes i henholdsvis Trondheim og Steinkjer med to hver, og øvrige ting avholdes på ambulerende steder i Trøndelag
- Ordførerfunksjonen legges til Trondheim
- Det nye fylket skal ha to lokaliteter, Steinkjer og Trondheim. Steinkjers andel av de administrative stillingene skal minimum være på dagens nivå
- Det nye fylket skal være del av forvaltningsområdet for samisk språk
- Sammenslåingen skal gi bedre forutsetninger for en kompetent og effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon, med attraktive og utviklende arbeidsplasser
- Ingen som er ansatt i de to fylkeskommunene på sammenslåingstidspunktet, skal kunne sies opp som følge av sammenslåingen. Vernet mot oppsigelse av medarbeidere som eventuelt blir overtallige som følge av sammenslåingen, skal være i 3 år fra sammenslåingsdato³

³ Vernet mot oppsigelse ble forlenget til fem år i forbindelse omstillingsavtalen som ble vedtatt av fellesnemda i juni 2016: <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/trfk/Meetings/Details/200001?agendaItemId=200137>

- Disponibel formue fra de to fylkeskommunene skal disponeres av det nye regiontinget til beste for innbyggere, samfunn og næringsliv i det nye fylket. Unntatt fra dette er økonomisk virkning av eventuelle overgangsordninger knyttet til Nord-Trøndelags eierskap i NTE. Slike midler forbeholdes aktivitet i dagens Nord-Trøndelag
- Det oppnevnes en fellesnemnd bestående av nåværende fylkesting (de 43 medlemmene i fylkestinget i Sør-Trøndelag og de 35 medlemmene i fylkestinget i Nord-Trøndelag)
- Det skal oppnevnes et arbeidsutvalg med totalt 11 medlemmer, med leder fra NT
- Nemnda gis fullmakt til å gjøre vedtak i enkeltsaker og i saker som ikke er av prinsipiell art. Videre gis nemnda fullmakt til å tilsette administrasjonssjef og revisor i den nye regionen
- Medlemmene i det nye regiontinget, etter sammenslåingen og fram til ordinært valg i 2019, består av medlemmene i dagens fylkesting i Nord- og Sør-Trøndelag
- Det arbeides for at fylkesmannsembetet i en sammenslått region skal ha hovedsete i Steinkjer

Intensjonsplanen gav altså føringer om overordna organisering og lokalisering av sentrale politiske og administrative funksjoner i ny fylkeskommune. Den gav også føringer for organisering av sammenslåingsprosjektet, økonomiske disponeringer under sammenslåingsprosessen og ivaretagelse av ansatte i sammenslåingsprosessen. Dette er spørsmål som det erfaringsmessig er viktig å få avklart som grunnlag for vedtak om sammenslåing i frivillige sammenslåingsprosesser. For nærmere informasjon kan intensjonsplanen leses som helhet i vedlegg.

I sammenslåingsprosesser som ikke er basert på frivillighet, vil det på samme måte som i Trøndelag være viktig å relativt raskt klarlegge overordna mål og rammer for sammenslåingsprosess og utforming av den nye fylkeskommunen. Disse overordna rammene vil naturligvis legge sentrale føringer for det konkrete arbeidet med utforming og etablering av det nye fylket.

3.3 Vedtak om sammenslåing

Fylkestingene i de to trøndelagsfylkene vedtok å søke Stortinget om sammenslåing 27. april 2016, mens vedtak om sammenslåing ble fattet av Stortinget 8. juni 2016. Det er verdt å merke seg at det på tidspunktet for vedtak om søknad om sammenslåing hadde gått to år og fire måneder siden fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag lanserte ideen om å slå sammen Trøndelagsfylkene i en tale til fylkestinget. I tillegg til å ha gjennomført utredningsarbeid og utarbeidet en intensjonsplan for sammenslåingen, var det forut for vedtaket gjennomført en offentlig høring som skapte stort engasjement. Blant annet fikk samtlige kommuner anledning til å uttale seg om sammenslåing gjennom formannskap eller kommunestyre. Det ble også gjennomført en innbyggerhøring hvor et representativt utvalg av innbyggerne svarte på ulike spørsmål knyttet til en eventuell sammenslåing og kom med synspunkter på de føringene som var lagt i intensjonsplanen. I tillegg ble det også avholdt folkemøter.

Innbyggerhøringen viste at det i begge fylker var flere som var positive enn negative til en sammenslåing, men det var innbyggerne i Sør-Trøndelag som var mest positive. I Sør-Trøndelag var det kun 18 prosent som var negative til en sammenslåing, mens tilsvarende andel i Nord-Trøndelag var 37 prosent.

På samme tidspunkt som fylkestingene vedtok å søke om sammenslåing, ble det også vedtatt at det skulle nedsettes et tilsettingsutvalg som fikk i oppdrag å rekruttere fremtidig fylkesrådmann til

den nye fylkeskommunen. Tilsetningsutvalget skulle innstille overfor fellesnemda som skulle fatte endelig vedtak om ansettelse. Tilsetningsutvalget besto av fylkesrådsleder i NTFK og fylkesordfører i STFK inntil fellesnemda ble konstituert. Fellesnemda valgte endelig tilsetningsutvalg. Tillitsvalgte skulle inviteres med i prosessen i henhold til lov og avtaleverk.

Videre oppnevnte fylkestingene stabssjef i NTFK til prosjektleder og fylkesdirektør i STFK som assisterende prosjektleder for sammenslåingsprosjektet. Det ble også vedtatt at når ny fylkesrådmann var ansatt, skulle denne ta over som prosjektleder. Nord-Trøndelag fylkeskommune fikk ansvar for regnskapsføring og økonomistyring for sammenslåingsprosjektet.

Midlertidig prosjektledelse fikk i oppgave å etablere, igangsette og lede prosjektet inntil fremtidig fylkesrådmann er på plass. Ansvarsområdene var som følger:

- Utarbeide en detaljert plan for sammenslåingen (organisering og tidsplan med milepeler)
- Etablere prosjektorganisasjonen og sørge for at denne kommer i gang med det praktiske arbeidet
- Utarbeide mandat for de ulike arbeidsgruppene i prosjektet
- Fastsette administrativ organisering for den nye fylkeskommunen
- Fastsette bemanningsplan i nødvendig utstrekning for den nye fylkeskommunen
- Foreta utvelgelse av eventuelle overtallige og innplassere i stillinger
- Foreta utlysinger og tilsette i ledige stillinger
- Generell myndighet til å ivareta arbeidsgiverfunksjonen for den nye fylkeskommunen, herunder vurdering av reservasjonsrett av lokale særavtaler, forhandlinger og drøftinger med tillitsvalgte

Etablering av midlertidig prosjektledelse var viktig for å komme raskt i gang med arbeidet og opprettholde framdrift. Den midlertidige prosjektledelsen hadde god kjennskap til det tidligere arbeidet i prosjektet som prosjektledere for Trøndelagsutredningen. På den måten unngikk man problemer med vakuumperiode fra vedtak om sammenslåing og fram til ny prosjektleder og ny framtidig fylkesrådmann var på plass. Slike vakuumperioder har vært en utfordring ved flere av de tidligere kommunesammenslåingene som er gjennomført.

3.4 Råd og anbefalinger

- Kom raskt i gang med kartlegging av status og utfordringer i dagens fylkeskommuner og muligheter ved en sammenslåing. Disse prosessene vil også bidra til at man blir kjent på tvers av fylkesgrensene og være starten på arbeidet med å bygge felles kultur.
- Sett ned arbeidsgrupper for gjennomføring av utredningsarbeid med klare mandat og frister.
- Vurder, som en forlengelse av statuskartleggingen, aktuelle organisatoriske modeller og tiltak som kreves for å realisere muligheter og aktuelle målsettinger knyttet til sammenslåingen.
- Få på plass en midlertidig prosjektledelse fram til permanent prosjektleder og/eller framtidig rådmann er på plass for å sikre framdrift i sammenslåingsprosjektet.
- Før gjennomføringen av selve sammenslåingen starter, bør fylkestingene vedta en intensjonsplan som gir overordna organisering og lokalisering av sentrale politiske og admi-

nistrative funksjoner i den nye fylkeskommunen, samt for organisering av sammenslåingsprosjektet, økonomiske disponeringer under sammenslåingsprosessen og ivaretagelse av ansatte i sammenslåingsprosessen.

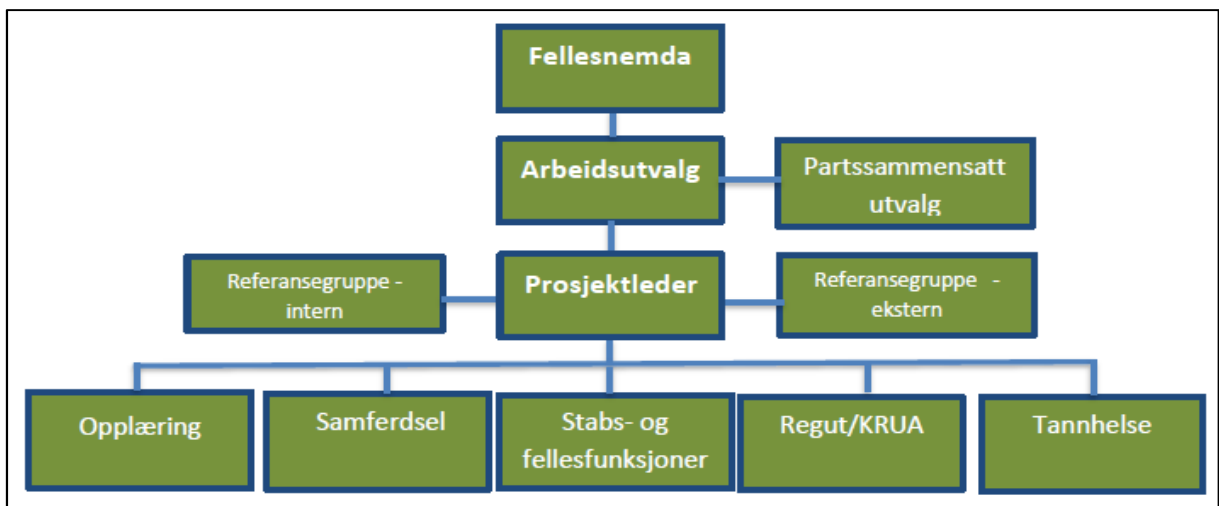
4. Organisering av sammenslåingsprosessen

4.1 Intern organisering og plan for gjennomføring

Som vist i foregående kapittel la intensjonsplanen noen føringer for hvordan organiseringen av det politiske arbeidet knyttet til sammenslåingsprosjektet skulle legges opp. Der ble det avgjort at:

- Fellesnemda skulle bestå av nåværende fylkesting. 43 medlemmer fra Sør-Trøndelag og 35 medlemmer fra Nord-Trøndelag.
- Arbeidsutvalg med 11 medlemmer, med leder fra Nord-Trøndelag. Dette ble senere utvidet til 15 medlemmer.

Fellesnemda hadde sitt første møte 22. juni 2016, dvs. 14 dager etter at Stortinget fattet vedtak om sammenslåing. På dette møtet vedtok fellesnemnda en overordnet prosjektplan for samlingen av Nord- og Sør-Trøndelag. Prosjektet var organisert slik som Figur 2 under viser.



Figur 2 Organisasjonskart for prosjektorganisasjonen

Fellesnemdas oppgaver og fullmakter ble fastsatt i reglement av 27. april 2016 og vedtatt av begge fylkestingene. Fellesnemdas funksjonsperiode startet ved oppnevning i fylkestingene og varte fram til det nye fylkestinget ble konstituert høsten 2017. Noen av de viktigste oppgavene for fellesnemda var som følger:

- Velge medlemmer til arbeidsutvalget og vedta reglement for utvalget
- Ansette fylkesrådmann og revisor i det nye fylket
- Forberede nærmere utforming av hovedmodell for politisk organisering av det nye fylket. Herunder reglement for de nye politiske organene og reglement for arbeidsvilkårene for fylkets politikere.
- Godkjenne prosjektplan inkludert budsjett for sammenslåingsprosessen.

- Ha ansvaret for det forberedende arbeidet med budsjettet for det første driftsåret etter at sammenslåingen er satt i verk (2018), samt behandling av økonomiplan for perioden 2018–2020.
- Gi uttalelser til departementet om årsbudsjett 2017 for de to fylkene.
- Inngå avtaler på vegne av det nye fylket.
- Ha fullmakt til overføring av personell til Trøndelag fylkeskommune.
- Ta avgjørelser i andre spørsmål knyttet til sammenslåingsprosessen og forhold knyttet til nytt fylke.
- Ta ansvar for informasjonsarbeid og involvering av innbyggerne i bygging av Trøndelag fylkeskommune.

Arbeidsutvalget ble ledet av leder for fellesnemda. Arbeidsutvalget hadde samme fungeringsperiode som fellesnemda, og utvalgets oppgaver og fullmakter ble fastsatt i et eget delegasjonsreglement vedtatt av fellesnemda 22.6.2016. Arbeidsutvalget skulle opptre på vegne av fellesnemda og fatte beslutninger som var nødvendige for å holde fremdrift i og styring av sammenslåingsprosjektet. Arbeidsutvalget fikk derfor vide fullmakter delegert fra fellesnemda.

Partssammensatt utvalg bestod av 5 medlemmer; tre medlemmer fra arbeidsutvalget og to tillitsvalgte. Utvalget ble opprettet etter mønster av kommunelovens § 25 (administrasjonsutvalg) og behandlet saker som gjelder forholdet mellom den nye arbeidsgiveren og de ansatte. Utvalget hadde videre i oppgave å gi uttalelse i saker som vedrører overordnede personalpolitiske spørsmål, retningslinjer og planer i forbindelse med fylkessammenslåingen, som ikke er delegert prosjektleder. Utvalget innstilte til arbeidsutvalget/fellesnemda i saker der utvalget ikke hadde vedtaksmyndighet.

Fellesnemnda vedtok at den nye fylkesrådmannen i Trøndelag fylkeskommune skulle være prosjektleder for sammenslåingen. Før ny fylkesrådmann var på plass i oktober 2016, fungerte en midlertidig prosjektleder som fylkestingene hadde utpekt i forbindelse med vedtaket om sammenslåing. Det var også utpekt en assisterende prosjektleder, og det ble engasjert en prosjektsekretær. En startet arbeidet umiddelbart, første ledersamling var allerede 11.–12. mai 2016.

I prosjektplanen ble det også slått fast at den nye fylkesrådmannen i Trøndelag fylkeskommune skulle være prosjektleder for sammenslåingen. Det ble videre spesifisert at prosjektleder skulle rapportere til arbeidsutvalget og fellesnemda, og prosjektleder skulle ha ansvar for følgende oppgaver:

- Utarbeide en detaljert plan for sammenslåingen (organisering og tidsplan med milepeler),
- Etablere prosjektorganisasjonen og sørge for at denne kommer i gang med det praktiske arbeidet
- Utarbeide mandat for de ulike arbeidsgruppene i prosjektet
- Fastsette administrativ organisering for den nye fylkeskommunen
- Fastsette bemanningsplan i nødvendig utstrekning for den nye fylkeskommunen
- Foreta utvelgelse av eventuelle overtallige og innplassere i stillinger
- Foreta utlysinger og tilsette i ledige stillinger
- Ha generell myndighet til å ivareta arbeidsgiverfunksjonen for den nye fylkeskommunen, herunder vurdering av reservasjonsrett av lokale særavtaler, forhandlinger og drøftinger med tillitsvalgte

Det ble opprettet en intern prosjektgruppe som bestod av medlemmene i administrasjonssjefens (NT) og fylkesrådmannens (ST) øverste ledergruppe. Hensikten med gruppen var å koordinere arbeidet i prosjektet med det som skjer i de eksisterende fylkeskommunene, blant annet for å avklare i hvilken organisasjon saker kjøres. Ekstern referansegruppe skulle bestå av ulike samfunnsaktører som vil ha en særskilt interesse av hvordan den nye fylkeskommunen organiserer seg.

I henhold til prosjektplanen skulle arbeidsgruppene hovedoppgave være å beskrive fremtidig organisering og oppgaveløsning innenfor de respektive områdene, samt å jobbe med alle de praktiske forholdene som må være på plass innen 1.1 2018. Prosjektleder fikk i oppgave å utarbeide mandat for arbeidsgruppene. Arbeidet i disse gruppene er nærmere omtalt i kapittel 4.2.

Hensikten med ekstern referansegruppe var å ha fokus på rollen fylkeskommunen har som samfunnsutvikler. Fylkeskommunen har mange partnerskap og samarbeid som også skal ivaretas inn i ett nytt sammenslått fylke, og det vil være ulike samfunnsaktører som har en særskilt interesse av hvordan den nye fylkeskommunen organiserer seg. Det er også behov for å koordinere fylkeskommunens og andre regionale aktørers kontakt med kommunene i regionen. Dette gjelder både samkjøring av møtepunkter og ulike prosesser.

4.1.1 Erfaringer

Erfaringene med organisering av sammenslåingsprosjektet er jevnt over positive, men det er litt ulike synspunkter på noen områder. Når det gjelder fellesnemda, er det viktig å merke seg nemda at var stor, og omfattet alle fylkestingsrepresentantene. I tidligere kommunesammenslåinger har det vært vanlig at denne har bestått av et utvalg kommunestyrerepresentanter. I Trøndelag er det flere, både politisk og administrativt, som uttrykker tilfredshet med å ha en stor fellesnemnd. Dette har bidratt til å sikre bred politisk involvering og forankring, og politikerne har vært oppdattert på hva som skjer i prosessen. På den annen side har ulempen med et så stort forum vært at mange saker i praksis har vært lagt til arbeidsutvalget. Det har igjen ført til at arbeidspresset på arbeidsutvalget har vært stort. Enkelte gir uttrykk for at dette har ført til at en del saker kanskje har fått for overfladisk politisk behandling.

Det synes likevel å være relativt bred enighet om at man ville hatt en tilsvarende fellesnemnd dersom man skulle gjennomført prosessen på nytt, men at det kunne være aktuelt med flere politiske utvalg under fellesnemda som kunne gått grundigere igjennom en del saker før behandling i arbeidsutvalg og fellesnemnd.

Andre igjen frykter at dette ville bidratt til ekstra administrativt arbeid. Fra administrativt hold blir det vist til at sammenslåingsarbeidet har vært krevende fordi man under sammenslåingsarbeidet på en måte har måttet forholde seg til tre fylkeskommuner. Driften i de eksisterende fylkeskommunene har blitt opprettholdt samtidig som man har arbeidet med etableringen av den nye.

Det var i starten visse utfordringer med at man har kjørt saker i begge fylkestingene og i prosjektorganisasjonen. Faste møter i den interne referansegruppa (ledergruppa i de to fylkene) ble sett som nyttige for å forankre og informere om aktiviteter i prosjektet. Dette er viktig for å koordinere innsatsen og avklare problemstillinger og hvilke saker som skal kjøres i de ulike organisasjonene. God samhandling med ledergruppene i to fylkeskommunene blir trukket fram som en av suksessfaktorene for sammenslåingen, og god samhandling her er nødvendig for å unngå at man «trækker i hverandres bed».

Når det gjelder eksternt referansegruppe har samhandlingen med eksterne samarbeidsaktører i første rekke vært knyttet opp mot utøvelsen av fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle. Dvs. at eksterne aktører som Fylkesmannen og KS har vært involvert i planprosesser som har vært igangsatt under sammenslåingsprosessen. I og med at styrking av fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle er et sentralt formål med hele regionreformen, er erfaringen at det relativt tidlig i sammenslåingsprosessen er viktig å igangsette regionalt planarbeid. På møtet i fellesnemda 6.10.2016 ble det vedtatt å opprette et regionplanutvalg. Begrunnelsen var at man så behov for at forberedende politiske drøftinger, koordinering av planspørsmål samt oppfølgingsarbeidet knyttet til sentrale regionale planer som ble ivarettatt av regionplanutvalget/fylkesutvalget eller Trøndelagsrådet, burde ivaretas av et nytt fellesregionplanutvalg for Trøndelag. Det ble sett som formålstjenlig å oppnevne et mindre «planutvalg» med et visst antall medlemmer fra fellesnemndas arbeidsutvalg som kunne ivareta arbeidsutvalgets rolle i et regionplanutvalget for Trøndelag. Leder av fellesnemda og arbeidsutvalget ble oppnevnt som leder av regionplanutvalget. I tillegg bestod regionplanutvalget av seks medlemmer fra arbeidsutvalget. Videre ble det oppnevnt to representanter fra Fylkesmannen og KS (ett fast medlem og ett varamedlem fra hver av disse institusjonene). Det ble samtidig vedtatt at andre myndigheter inviteres ved behov.

Planarbeidet har bidratt til at man tidlig har fått på plass formelle møtepunkter med eksterne aktører. Dette er noe som er nærmere omtalt i et eget kapittel om samfunnsutviklerrollen (jf. kapittel 6.5). Det har også vært samarbeid med KS og Fylkesmannen med tanke på å koordinere og avklare hvordan dialogen og samhandlingen med kommunene skal foregå. Erfaringen er at det er viktig at disse aktørene koordinerer denne dialogen og hvordan den skal foregå, dvs. at så langt som råd har fellessamlinger i møter med kommunene for å effektivisere tidsbruken og samle flest mulig når samlinger arrangeres.

4.2 Arbeidet i arbeidsgruppene

For å sikre bred involvering ble mye av arbeidet i prosjektet organisert i ulike arbeidsgrupper med utgangspunkt i prosjektorganisasjonen. Arbeidsgruppene utarbeidet forslag til organisering og iverksatte løsninger på ulike saksområder. Arbeidsgruppene skulle også angi hvordan overgangen fra gammel til ny løsning skulle skje, og hvor lang tid overgangen skulle ta. Forslaget skulle først og fremst sikre at saksområdet er operativt fra 1.1.2018, men det var også ønsket om å skissere løsninger på lengre sikt.

Arbeidsgruppene hadde følgende milepeler:

- Juni 2016: Arbeidsgruppen skal ha identifisert deltakere i arbeidsgruppa og sørget for å ha avklart prosjektdeltakelse med linjeleder
- 20. juni 2016: Arbeidsgruppens endelige mandat skal være ferdig
- 20. august 2016: Arbeidsgruppen skal ha utarbeidet sin egen prosjektplan
- Februar 2017: Arbeidsgruppen skal ha fremlagt (alternative) forslag til fremtidig organisering av sitt ansvarsområde til prosjektleder
- Arbeidsgruppen skal sørge for iverksetting av fremtidig organisering etter godkjenning av prosjektleder frem mot 1. januar 2018

I første omgang var det de nåværende lederne på hvert område i de to fylkeskommunene som samarbeidet om arbeidet. Det var litt ulikt hvordan dette konkret var organisert med en leder og

en nestleder, de to lederne som en styringsgruppe og så videre. På grunn av ulik organisering i dagens to fylkeskommuner var det noen områder der det var naturlig med én leder. Etter innplassering av ledere overtok disse lederansvaret i arbeidsgruppene. Det var også litt ulikt hvordan arbeidsgruppene var organisert innenfor hvert område, og hvor mange av de ansatte som var involvert. Mens noen avdelinger hadde tett involvering av ansatte, valgte andre å ha færre direkte involvert.

Som beskrevet ovenfor skulle arbeidsgruppene levere en hovedrapport innen 1. februar 2017. Samlet foreligger det hovedrapporter fra følgende områder:⁴

- Arkiv
- Eiendom
- HR
- IKT
- Jus og innkjøp
- Organisering av økonomiområde
- Politisk sekretariat
- Regional og kultur (REGUT-KRUA)
- Regnskap og lønn
- Tannhelse
- Utdanning

Det var to sentrale prinsipper for arbeidet i prosjektet: Bred involvering og at en skulle gjøre arbeidet selv. Tillitsvalgte og hovedtillitsvalgte skulle delta der de ønsket. Det er noen unntak fra at arbeidet skulle gjennomføres selv, blant annet prosjektledelse i IKT og noe innleie på personal- og organisasjonsavdelingen i Sør-Trøndelag. Arkiv har som det eneste området hatt 100 prosent frikjøp. Vi går nærmere inn på noen av disse områdene i kapittel 6.

4.2.1 Erfaringer på tvers av gruppene

Tilbakemeldingene er at involveringen gjennom arbeidsgruppene har vært viktig. I sammenslåingsprosessen bygget man videre på mange av de samme deltakerne som var med i Trøndelagsutredningen. Denne kontinuiteten omtales som nyttig. Fra arbeidet med Trøndelagsutredningen hadde man allerede blitt kjent, og man hadde med seg en felles virkelighetsoppfatning av status i begge fylkene, og hva som var viktige målsettinger for den videre sammenslåingsprosessen.

Det var ulikt hvordan de ulike arbeidsgruppene ble organisert, og man hadde litt ulik erfaring med dette. Noen avdelinger hadde bred involvering av alle ansatte, mens andre involverte bare noen av de ansatte. Vi har skrevet noe mer om dette under beskrivelse av arbeidet med organisering av ulike fagområder senere i rapporten (kapittel 5.2.2). En felles erfaring er at det er viktig med tydelige mandat til gruppene med milepeler og frister. Det har blitt tilstrebet likeverdig deltakelse fra fylkene i de ulike arbeidsgruppene. Flere trekker fram dette som sentralt for å få til en god prosess, og det blir bl.a. gitt uttrykk for at man «*ikke skal undervurdere følelsen av reell likeverdighet*».

Videre er det viktig å være oppmerksom på at arbeidet med sammenslåing kan være tidkrevende i kombinasjon med at normal drift i de eksisterende fylkeskommunene skal opprettholdes. Dette

⁴ <https://trondelagsutredningen.no/hovedrapporter/>

gjelder spesielt for lederne, som skal være ledere for både gammel og ny organisasjon. I ettertid er det flere som peker på at det kunne vært en fordel med noe mer avlastning på arbeidet i den gamle organisasjonen. I utviklings- og omstillingsarbeidet har det vært stort arbeidspress på en del nøkkelpersonell som har vært sentrale med tanke på implementering av nye løsninger. Erfaringene tilsier at man bør være spesielt oppmerksom på behovet for å avlaste slike nøkkelpersoner for arbeidsbelastning i de gamle organisasjonene. Man bør også gjennomføre risikovurderinger knyttet til kapasitet og kompetanse i overgangsfasen på et tidlig tidspunkt. Dette inkluderer også sårbarhet i tilfelle man skulle miste nøkkelpersonell. Dersom man oppdager at man er svakt bemannet sent i prosessen, kan det være for sent å rekruttere med tanke på at det kan ta tid å gjøre nye tilsatte operative raskt nok. Dette er av spesiell relevans for arbeidet med samkjøring og etablering av nye løsninger knyttet til IKT. At man har IKT-løsninger som fungerer, er av avgjørende betydning for hele den fylkeskommunale organisasjonen.

Ellers blir det pekt på at det på et relativt tidlig stadium i prosessen vil være viktig å foreta en prioritering av hvilke oppgaver som må være ferdig før sammenslåingen, og hvilke som kan håndteres etter sammenslåingstidspunktet. I Trøndelag valgte man å utsette arbeidet med strategisk arbeidsgiverpolitikk til etter sammenslåingen. Et omstillingsdokument for strategisk arbeidsgiverpolitikk ble imidlertid vedtatt på første møte i fellesnemda 22.6.2016.⁵ Videre valgte man å kjøre med en nord- og en sør-base på tannhelse. Man valgte å fortsette med ulik organisering av PPT og etablere felles organisering i etterkant av sammenslåingen. Videre er det viktig å prioritere hva slags planarbeid som skal startes opp. I Trøndelag prioriterte man oppstart av arbeidet med fylkesplan og regional plan for samferdsel.

Det er litt delte meninger om tiden som trengs for å gjennomføre sammenslåingsprosessen. Noen gir uttrykk for at man burde hatt lenger tid, mens andre mener man kunne brukt mindre tid. Fles-teparten synes imidlertid at 1 ¾ år fra vedtak om sammenslåing ble fattet, har vært passelig med tid.

Mange peker på at det er viktig at perioden fra vedtak til sammenslåing ikke blir for lang, men at man samtidig har tilstrekkelig tid til å gjennomføre det som må være på plass til 1.1.2018. Dette henger sammen med hvilke oppgaver som er tidskritiske, og hvilke som kan vente til etter sammenslåingen er gjennomført. En erfaring fra Trøndelag er at organisasjons- og bemanningsprosessen bør være ferdig senest et halvt år før sammenslåingstidspunktet. Dette for å få tid til å implementere systemer og løsninger som er avhengig av at arbeidet med organisasjonskartet er på plass og bemanningsprosessene er slutført.

4.3 Tillitsvalgte og hovedverneombud

4.3.1 Involvering og deltakelse i prosessen

Tillitsvalgte og hovedverneombud ble tidlig involvert og har hatt bred deltakelse gjennom hele prosessen. Rådmannen var tidlig ute og ville involvere de tillitsvalgte, og de har vært med siden arbeidet med utredningen. I 2015 ble det arrangert en felles samling der arbeidsgiver møtte ledere, tillitsvalgte, hovedtillitsvalgte og vernetjenesten. Samarbeidet har stort sett vært godt, med de vanlige utfordringene mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. I starten så tillitsvalgte at man ikke hadde

⁵ <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/trfk/Meetings/Details/200001?agendaItemId=200137>

godt nok opplegg for å sikre tilstrekkelig medbestemmelse. De foreslo en endring på drøftings-/medbestemmelsesmodellen og fikk tilslag til dette. Det var også noen uklarheter rundt hvilke møter som var til informasjon, dialog, foreløpig drøfting og endelig drøfting. Dette fungerte bedre etter hvert. De tillitsvalgte har organisert seg etter hovedsammenslutningsmodellen, og de har vært bevisste på å representere alle ansatte i fylkeskommunen uavhengig av forbund. Dette har fungert veldig bra. De tillitsvalgte har vært opptatt av å delta der de kan og involvere flest mulig tillitsvalgte i arbeidsgrupper for å sikre involvering og nødvendig eierskap. Dette har også bidratt til å fordele arbeidsbelastningen som i perioder har vært stor, med jobbing kveld og helg, og på transportetapper. Det hadde vært en fordel med ekstra frikjøp utover det de hadde, men dette har vært vanskelig å få gjennom. Informasjonsdelingen og samarbeidet mellom de tillitsvalgte har vært godt.

Når det gjelder hovedverneombudene spesifikt, har disse vært representert i informasjons- og drøftingsmøter på lik linje med tillitsvalgte. I og med at verneombudene ikke har drøftingsrett, er tilbakemeldingene at verneombudene kan ha lett for å bli glemt i slike sammenhenger. I prosessene i Trøndelag har verneombudene vært med i drøftingsmøter for å sikre at arbeidstakernes rettigheter i henhold til arbeidsmiljøloven har blitt ivaretatt. De har også hatt anledning til være med i arbeidsgrupper der hvor de har sett det som ønskelig å være med. Ellers er erfaringene at samarbeidet mellom de tillitsvalgte og hovedverneombudene har fungert bra.

De tillitsvalgte har deltatt i alle prosessene som omhandler forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, herunder eksempelvis ansettelsespolitikk, permisjonsreglement, lønnspolitikk, seniorpolitikk og livsfasepolitikk. Arbeidet med arbeidsgiverpolitikk startet i slutten av oktober, og lønnspolitikken kommer i slutfasen i slutten av november 2017. Harmonisering av lønn og lønnspolitisk plan har vært utfordrende da lokal lønnsforhandlingspraksis historisk sett har vært ulik. Seniorpolitikk er et annet område med ulikheter, der Nord-Trøndelag har bedre ordninger og flere ekstraraytelser enn Sør-Trøndelag.

De tillitsvalgte opplever at informasjonen i prosessen har vært blandet. På noen områder har den vært veldig god, men mangelfull på andre områder. Det har vært mye opp til avdelingene selv og hvor flinke de har vært til å ta informasjonen nedover i egen organisasjon. Det har vært mye informasjon på intranett, gjennom nyhetsbrev osv., men det krever litt innsats fra de ansatte selv å innhente en del av den tilgjengelige informasjonen. Både tillitsvalgte og arbeidsgiver trekker frem at det rett og slett ikke er alle ansatte som har hatt et ønske om å bli informert. Håndteringen av informasjonsarbeidet omtales mer inngående i kapittel 6.1.

Det er ikke alle ansatte som er like berørte av sammenslåingen, og det har også noe å si. Det er eksempelvis stor forskjell på lærere i videregående skoler og administrativt ansatte. Ulike avdelinger har også kommet på plass til ulik tid, og dette har gjort at noen har fått informasjon og klarhet tidligere enn andre. Dette følger naturlig av ulike ansettelsesprosesser, og selv om det ikke har vært ideelt har det hatt en naturlig forklaring i hvor lang tid en ansettelsesprosess tar.

Det var vært noe krevende å komme frem til ny tillitsvalgtstruktur i nye Trøndelag. To organisasjoner må slås sammen også her, det må holdes valg, og ressursantallet vil gå ned. Etter å ha hatt et veldig godt forhold til arbeidsgiver helt siden arbeidet med intensjonsavtalen var det for de tillitsvalgte en opplevelse av en tilstrømming etter sammenslåingstidspunktet. Tillitsvalgte opplevde at arbeidsgiver tolket hovedavtalen som et maksimumskrav for frikjøp av tillitsvalgte og hovedverneombud. De tillitsvalgte opplevde at denne frikjøpsprosenten ville sette en begrensning for muligheten til å delta i nødvendige drøftings- og medbestemmelsesfora. Arbeidsgiver på den andre side er tydelige på at de ikke har tolket hovedavtalen som et maksimumskrav og har tilbudt en større andel frikjøp. Det er krevende å skulle nå ut til 5000 ansatte spredt på mange lokasjoner i

et stort geografisk område. En ekstra utfordring er at mange tillitsvalgte er i skoleverket og er frikjøpt fra sine stillinger der. Rigging av ny struktur ble derfor utsatt til 1.8.2018 for å følge skoleåret. På denne måten løses problemet praktisk, og det gir i tillegg de involverte tid til modning og bearbeiding. Partene kom til enighet om en løsning for tillitsvalgte våren 2018, der arbeidsgiver åpner for involvering utover minimumskravet, mens de tillitsvalgte gjerne skulle hatt enda mer.

4.4 Samarbeid med eksterne aktører

Fylkeskommunen har en viktig rolle som regional utviklingsaktør, noe som gjør at de har partnerskap og samarbeid med en rekke andre aktører som kommuner, næringsliv, FoU-miljø, organisasjoner og så videre.

I sammenslåingsprosjektet har det vært løpende dialog med KS, fylkesmannen, NHO, Innovasjon Norge, Statens vegvesen, kommuner, regionråd mm. Aktørene har i første rekke vært involvert i ulike strategi- og planprosesser, bl.a.:

- Visjon. Vedtatt desember 2017.
- Handlingsprogram samferdsel 2018-2021. Vedtatt i desember 2017.
- Trøndelagsplanen 2018-2030. Vedtatt sendt på høring 28. februar 2018 med frist 31. august 2018, og vedtak høsten 2018.
- Strategi for innovasjon og verdiskaping. Vedtatt i desember 2017
- Strategi for arbeidskraft og kompetanse. Vedtatt i mars 2018
- Kulturstrategi, i oppstartsfasen

Plan- og bygningsloven krever ikke lenger fylkesplan, kun planstrategi. Men fylkespolitikkerne i Trøndelag ønsket å bruke prosessen knyttet til fylkesplanen for å bygge nye Trøndelag. Arbeidet har vært organisert som et prosjekt med en prosjektleder fra næring. For å inkludere andre har en brukt eksisterende arenaer blant annet knyttet til landbruk, ungdom osv. I august-september 2017 reiste administrasjonen på besøk til alle regionrådene i Trøndelag for å få innspill til de ulike strategiene som er nevnt ovenfor. Besøkene var lagt opp med korte presentasjoner på hvert tema og med en prosess/dialog med kommunene om konkrete utfordringer. Regionrådene fikk også mulighet til å presentere sin region og peke på sine utfordringer og muligheter. Det var bevisst fra fylkeskommunens side at de ikke skulle delta med flere enn de som de møtte, samtidig hadde de med nok ansatte slik at de eksempelvis fikk notert det som ble sagt ved bordene når en kjørte gruppearbeid.

Som følge av ulike endringer av organisering både på kommunalt og regionalt nivå, er det etablert nye regionråd i Trøndelag samtidig som andre er avviklet. Per dags dato er det 10 ulike regionråd i Trøndelag. Regionrådene er organisert noe forskjellig, noe kommuner er medlemmer av flere regionråd, og koblingene opp mot de tidligere fylkeskommunene har også vært forskjellig.

For å koordinere aktiviteten mot kommunene har fylkeskommunen, sammen med KS og Fylkesmannen, hatt møter for å avklare hvordan denne kontakten skal foregå. Det kan være lurt å avklare i god tid før sammenslåingen hvordan denne samhandlingen skal foregå. Regionrådene har fra tidligere hatt forskjellig organisering, og samhandlingen med fylkeskommunen har også vært forskjellig. Med utgangspunkt i tidlige signaler om at regionrådene vil bli en viktig samhandlingsarena for den nye fylkeskommunen, har det i regionrådene vært noe usikkerhet om hva slags rolle regionrådene skal spille.

Videre har det vært etablert en egen prosjektgruppe sammen med fylkesmannen og KS, som jobber med samordning av møteplasser og treffpunkt for det kommunale nivået. Her prøver aktørene å få til bedre opplegg for samordning og koordinering. Dette gjelder også for organisasjoner og ulike typer nettverk. Næringsorganisasjonene og Innovasjon Norge har også vært samlet i forbindelse med arbeid med strategi for innovasjon og verdiskaping.

Det politiske arbeidsutvalget har også hatt annethvert møte rundt i fylket, både for å møte kommunene regionvis og for å bli bedre kjent i hele det nye fylket. Her har administrasjonen blant annet informert om fylkesplanen og andre strategier under arbeid. Besøkene omtales som vellykket, både for ansatte i fylkeskommunen, som ble kjent med nye områder av fylket de ikke har arbeidet tidligere, og for kommunene fordi de fikk komme med innspill direkte. Det har også tvunget de ansatte til å starte samarbeidet seg imellom tidlig.

Flere av de eksterne aktørene gir uttrykk for at de er fornøyd med grad av involvering og dialog med fylkeskommunene i sammenslåingsprosessen. De opplever å ha blitt hørt i strategi- og planarbeidet, og de er gitt anledning til å komme med innspill til hva som blir viktig for den nye fylkeskommunen å ha fokus på. Når det gjelder den interne organiseringen i fylkeskommunen, har ikke de eksterne aktørene blitt involvert. De opplyser likevel at de har fått løpende informasjon fra fylkeskommunen om valg av organiseringsmodell og status i prosessen. De ulike eksterne samarbeidspartnere til fylkeskommunen har forventninger om at nye Trøndelag blir en mer slagkraftig og kompetent medspiller. Nye Trøndelag fylkeskommune vil gjøre regionen sterkere utad og kan enklere synliggjøre ressursene i regionen. Det er viktig at fylkeskommunen klargjør hva slags posisjon de ønsker å ta nasjonalt og internasjonalt i kampen om kompetanse, kapital og markeder. Samarbeidsaktørene trekker frem at det er viktig å ikke bli introverte og bare fokusere på seg selv og heller ikke bare fokusere på aksene Trondheim-Steinkjer, men hele den nye fylkeskommunen. Videre blir det trukket frem at det er viktig å tenke helhetlig og eksempelvis ha fokus på å ha et utdanningstilbud og en infrastruktur som bidrar til å skape vekst og utvikling i hele regionen.

Det trekkes frem av flere, både kommuner og andre aktører, at det har vært en suksessfaktor at prosjektleder/fylkesrådmann var på plass tidlig og at han har vært tilgjengelig og aktivt ute i hele fylket. Selv om dette er udelt positivt, er det viktig å huske på kostnaden ved mye reising. Dette bidrar til å bygge regionen, men kan gå på bekostning av kulturbygging internt. For å veie opp for en fylkesrådmann som arbeider mye eksternt, ble det viktig med god samhandling i ledergruppen, med ledere som hadde tydelige roller internt og som kunne kjøre de interne prosessene.

Fylkeskommunen har også eierskap i flere selskaper som ivaretar sentrale oppgaver i regionen. Det gjelder blant annet innen kollektivtransport og kultur. Ledelsen i fylkeskommunen peker på at man ikke må undervurdere viktigheten av å kommunisere konsekvensene av sammenslåingen til disse selskapene i en tidlig fase. Det vil være viktig og betryggende for alle parter å vite hvordan eierskapet skal se ut og forvaltes av den nye fylkeskommunen etter tidspunktet for sammenslåing. Ledelsen i Trøndelag fylkeskommune ser i etterkant at de burde gått opp eierskapsstrategien tidligere. Det pekes også på at gjennomføring av selskapskontroller⁶ de to siste årene før sammenslåing kan gi nyttige innspill til arbeidet med en eierskapsstrategi.

⁶ Det følger av kommuneloven § 77 nr. 5 at kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av fylkeskommunens interesser i selskaper m.m. Videre går det frem av forskrift om kontrollutvalg § 14 at selskapskontrollen skal omfatte kontroll av om den som utøver fylkeskommunens eierinteresser i selskaper, gjør dette i samsvar med fylkestingets vedtak og forutsetninger (eierskapskontroll). En selskapskontroll kan også omfatte forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kap. 3.

4.5 Prosjektøkonomi

Det er klart at en fylkessammenslåing vil innebære betydelige kostnader i forbindelse med gjennomføringen. I Prop. 130 LS (2015–2016) ble det gitt uttrykk for at manglende erfaringer med fylkessammenslåinger gjør det vanskelig å fastslå omfanget av kostnader ved slike prosesser. Departementet så det videre som sannsynlig at kostnadene for fylkessammenslåinger ville kunne sammenlignes med sammenslåing av store kommuner. Regjeringen la således opp til en enkel modell for dekking av engangskostnader med utbetaling av 15 mill. kr per fylke som inngår i sammenslåingen. På bakgrunn av denne modellen fikk sammenslåingen av Nord- og Sør-Trøndelag utbetalt 30 mill. kr til dekking av engangskostnader. Det ble lagt til grunn at denne modellen også skulle benyttes for framtidige sammenslåinger i forbindelse med regionreformen.

I prosjektplanen for sammenslåingen mellom Nord- og Sør-Trøndelag la man til grunn at engangsstøtten på 30 mill. ville være tilstrekkelig til å dekke mange av de anskaffelsene som måtte foretas i gjennomføringsfasen, samt kostnader til økt politisk aktivitet i fellesnemda og arbeidsutvalg. NTFK fikk i oppgave å være regnskapsfører for prosjektet.

Man har ikke tatt mål av seg til å føre oversikt over alle kostnader i prosjektet, men har oversikt over kostnader knyttet til større anskaffelser, prosjektledelse og større samlinger (jf. Tabell 2).

Tabell 2 Kostnader på noen områder i forbindelse med fylkessammenslåingen.

Type kostand	Kostnadsbeløp i kr
ERP-system	1 850 000
IKT	23 500 000
Sak-/arkivsystem – midlertidig og ny løsning	5 700 000
Intranett/hjemmesider og ny grafisk profil	6 900 000
Prosjektledelse, større samlinger mv.	3 700 000

Kostnadene på områdene som er vist i tabellen, utgjør over 41 mill. kr, og er således en god del høyere enn støtten til engangskostnadene fra departementet. Støtten på 30 mill. kr fra departementet har i stor grad gått til å finansiere nye IKT-løsninger. Videre er det viktig å være klar over at det er relativt store kostnader knyttet til arbeids- og reisetid for ansatte som har arbeidet med sammenslåingen, som ikke inngår i denne oversikten. De reelle engangskostnadene i forbindelse med sammenslåingen er altså betydelige høyere, men det er ikke ført oversikt over hvor store kostnadene knyttet til arbeidstid har vært.

4.6 Råd og anbefalinger

- Vurder sammensetning av fellesnemd, arbeidsutvalg og eventuelle andre politiske utvalg nøye. Vurder dette behovet opp mot behovet for politisk forankring, arbeidsmengde og framdrift. I Trøndelag er det tilfredshet med at begge fylkestingene inngikk i fellesnemnda.
- Få raskt på plass mandat for fellesnemd, arbeidsutvalg, partssammensatt utvalg og prosjektleder.
- Sørg for at sammenslåingsarbeidet er godt forankret i ledergruppene i de fylkeskommunene som skal slås sammen, og at det er avklart hvilke saker og oppgaver som skal håndteres av sammenslåingsprosjektet og de eksisterende fylkeskommunene.

- Start planarbeidet tidlig i sammenslåingsprosessen. Dette er viktig med tanke på å raskt kunne ta en førende rolle som regional utviklingsaktør.
- Vurder behov for etablering av et eget regionplanutvalg.
- Sett ned arbeidsgrupper som har ansvar for å utarbeide forslag til organisering, iverksetting av nye løsninger og implementering.
- Sørg for at arbeidsgruppene har likeverdig deltakelse, klart mandat og klare frister.
- Vurder tidlig behov for kapasitet og kompetanse på kritiske områder, f.eks. IKT, lønn, regnskap og økonomi og arkiv, og vurder behov for frikjøp og rekruttering. Nøkkelpersoner i sammenslåingsarbeidet bør vurderes fritatt fra driftsoppgaver.
- Sørg for at organisasjons- og bemanningsprosessene er ferdig senest et halvt år før sammenslåingstidspunktet.
- Vær oppmerksom på at engangsstøtten fra departementet sannsynligvis vil gå med til å dekke utgifter til nye IKT-løsninger.
- Vær raus på involvering av tillitsvalgte og hovedverneombud og sikre tilstrekkelig frikjøp, også etter sammenslåingstidspunktet. I Trøndelag har en valgt å videreføre ressursene fram til 1.8.2018. Dette er også praktisk med tanke på at skoleåret går fra august til august.
- Ha flere uformelle informasjonsarenaer for å sikre at alle ansatte får nødvendig informasjon.
- Organiser tillitsvalgte gjennom hovedsammenslutningsmodellen, og vær bevisste på å representere alle ansatte.
- Tydeliggjør hva det skal informeres om, og hvem som har ansvar for å informere.
- Det er viktig å ha fokus på både interne og eksterne prosesser. Dersom fylkeskommunen skal ta en styrket rolle som samfunnsutvikler, er det viktig å ta en aktiv rolle når det gjelder samarbeid med eksterne aktører. For å komme raskt på banen er det viktig at dette arbeidet blir prioritert i forbindelse med sammenslåingsprosessen.
- Det er behov for å koordinere kontakten mot kommunene. Dette gjelder møteplasser for informasjonsutveksling og gjennomføring av ulike prosesser.
- Med flere kommuner totalt er det fornuftig å møte kommuner mer regionvis ettersom de har felles interesser.
- Arbeid med eierskapsstrategi bør starte tidlig. Det er samtidig viktig med en tydelig dialog med de eksterne eierinteressene om konsekvensene av sammenslåingen for fylkeskommunen som eier og selskapene som aktører i den nye fylkeskommunen.
- Selskapskontroller kan brukes som verktøy i arbeidet med eierskapsstrategi.

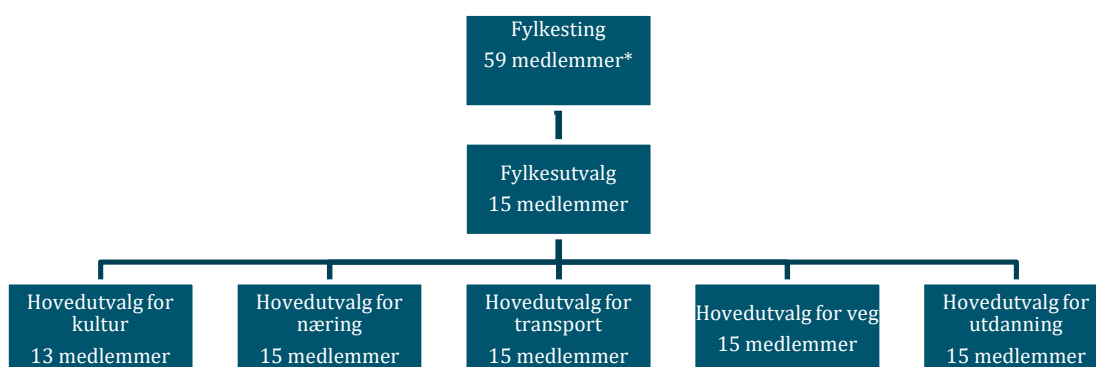
5. Organisering av ny fylkeskommune

5.1 Politisk organisering

I intensjonsplanen ble det lagt noen føringer på hvordan den politiske organiseringen skulle være. Den nye regionen skal bruke formannskapsmodellen som styringsform, tidligere hadde Nord-Trøndelag parlamentarisme, mens Sør-Trøndelag hadde formannskapsmodell med komiteer. Det ble videre lagt føring på at fylkestinget skal bestå av 59 medlemmer etter valget i 2019. Angående lokalisering ble ordførerfunksjonen lagt til Trondheim. Det ble også lagt følgende føringer på hvor møter skal avholdes:

- Fire av fylkestingene avholdes henholdsvis i Trondheim og Steinkjer med to hver, og øvrige avholdes på ambulerende steder i Trøndelag.
- Fylkesutvalgets møter ambulerer likt mellom Steinkjer og Trondheim.

Den 27. april 2017 vedtok fellesnemnda politisk organisering for Trøndelag fylkeskommune. Det er vist i Figur 3 under. I tillegg til fylkesting og fylkesutvalg har en lagt opp til en utvalgsstruktur med fem ulike hovedutvalg for kultur, næring, transport, veg og utdanning. Det er lagt opp til gjennomgående representasjon, hvor lederne for hovedutvalgene sitter i fylkesutvalget.



Figur 3 Politisk organisering Trøndelag fylkeskommune⁷

Konstitueringen av Trøndelag fylkeskommune ble gjort 18. oktober 2017. Fra dette tidspunktet overtok de formelle organene arbeidet fra fellesnemnd og arbeidsutvalg. I tillegg til å konstituere utvalg i tråd med figuren ovenfor, ble det også valgt medlemmer til kontrollutvalg, valgnemnd og andre formelle organer.

Begrunnelser for å velge formannskapsmodellen som politisk styringsmodell er at det gir bredere politisk representasjon, samtidig som den er mindre kostnadskreven. Dette ble vedtatt i intensjonsavtalen. I tillegg ble det vedtatt å ha hovedutvalgsmodellen. Dette er dermed nytt for alle de

⁷ Fram til valget i 2019 består fylkestinget av dagens fylkesting i Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag, totalt 78 medlemmer.

folkevalgte, da Nord-Trøndelag tidligere hadde parlamentarisme og Sør-Trøndelag hadde komite-modellen. Det har vært noe utfordrende for alle å tilpasse seg til den nye modellen, spesielt hvor makt og myndighet er plassert, og hva som er delegert til utvalgene. Flere peker på at delegasjons- og økonomireglementet må justeres for at de skal finne riktig arbeidsform. De tidligere fylkesrådene fra nord savner det å være tettere på sakene og administrasjonen. Folkevalgte i sør trekker frem at en utfordring med hovedutvalgsmodellen kan være at ikke alle parti er representert i alle utvalgene. Dermed kan utvalgene med delegert myndighet vedta saker uten at alle partiene får uttalt seg, i motsetning til saker i fylkesutvalget, der alle parti er representert. Denne utfordringen kan bli større etter valget i 2019 da antall representanter skal ned.

Sammenslåingen i Trøndelag skjedde midt i valgperioden. Det ble sett på som riktig at alle de folkevalgte fikk fullføre perioden de var valgt inn i, og det nye fylkestinget består derfor av alle medlemmer fra tidligere Nord (35) og Sør (43), 78 totalt. Det har derfor vært behov for noe tilpasning siden en har en del politikere som har lagt opp til å være heltidspolitikere eller folkevalgte i en viss prosent hele perioden. En har for eksempel valgt å ha to nestledere i de nye hovedutvalgene. Dette bidrar også til å involvere flere politikere i den perioden hvor man blant annet skal lage ny fylkesplan som skal vedtas høsten 2018. Med et så stort fylkesting har også gruppemøter blitt en viktig arena for politikuttforming innad i partiene. Etter valget i 2019 skal antallet folkevalgte reduseres til 59. Utfordringen med heltidspolitikere vil ikke være en problemstilling for fylkene som skal slå seg sammen 1.1.2020, siden disse vil gjennomføre valg høsten 2019.

Flere har gitt uttrykk for at den politiske vakuumperioden var for lang i overgangsperioden, men dette er det vanskelig å gjøre noe med. I en overgangsperiode vil en måtte serve både de to gamle fylkestingene og en fellesnemnd på samme tid, og en del saker må utsettes til det nye fylkestinget er satt. Det fremheves at politikerne i arbeidsutvalget hadde mye å gjøre og var tett på sammenslåingen, men at de resterende medlemmene av fylkestingene/fellesnemnden hadde mindre å gjøre og kjente mer på vakuumperioden.

Generelt er det få som ser utfordringer med at ordførerfunksjonen skal ha hovedsete i Trondheim, mens rådmannsfunksjonen har hovedsete i Steinkjer. Flere viser til at formelt møtes rådmann og ordfører kun i politiske møter, og utover det kan moderne teknologi benyttes i kommunikasjonen.

5.2 Administrativ organisering

5.2.1 Overordna organisering

I omstillingsdokumentet som fellesnemnda vedtok i juni 2016, var det presisert at prosjektleder hadde delegert myndighet til å fastsette den administrative organiseringen av den nye fylkeskommunen. Det ble påpekt at innplassering/tilsetting av administrasjonssjefens ledergruppe burde prioriteres først, og deretter innplassering av enhetsleder/virksomhetsledere.

Til grunn for arbeidet med administrativ organisering var det lagt noen føringer i intensjonsavtalen. Rådmannsfunksjonen skulle legges til Steinkjer, og Steinkjers andel av de administrative stillingene skulle minimum være på samme nivå som ved sammenslåingstidspunktet. Videre skulle ingen ansatte sies opp som følge av sammenslåingen, og i omstillingsplanen ble det gitt en garanti om at dette skal vare i 5 år fra 1.1.2018. Generelt ble det også lagt opp til at ansatte ikke skal måtte bytte arbeidssted, unntaket for dette er ledere.

Arbeidet med å bygge en administrativ organisasjon for den nye fylkeskommunen, ble startet umiddelbart etter at framtidig fylkesrådmann og prosjektleder var ansatt. Organiseringsarbeidet ble lagt opp i etapper fram til alle funksjoner, enheter og tilhørende ansatte var på plass/innplassert til sommeren 2017. Første etappe omfattet klargjøring av overordnede/veiledende prinsipper for den nye organisasjonen, samt å fastlegge overordnet organisasjonsstruktur med tilhørende ledelse. Et viktig prinsipp har vært at ingen av lederne skal bare ha deler av Trøndelag som sitt ansvarsområde, men være tilstede i både nord, sør og ytre enheter.

Den overordnede organisasjonsstrukturen ble presentert for Fellesnemnda i møte 15.12.2016. Etter et formelt drøftingsmøte med tillitsvalgte 21.12.2016 ble prinsippnotat om organisering av Trøndelag fylkeskommune – datert 15.12.2016 – offentliggjort, samtidig med presentasjon av toppledelsen i den nye fylkeskommunen.

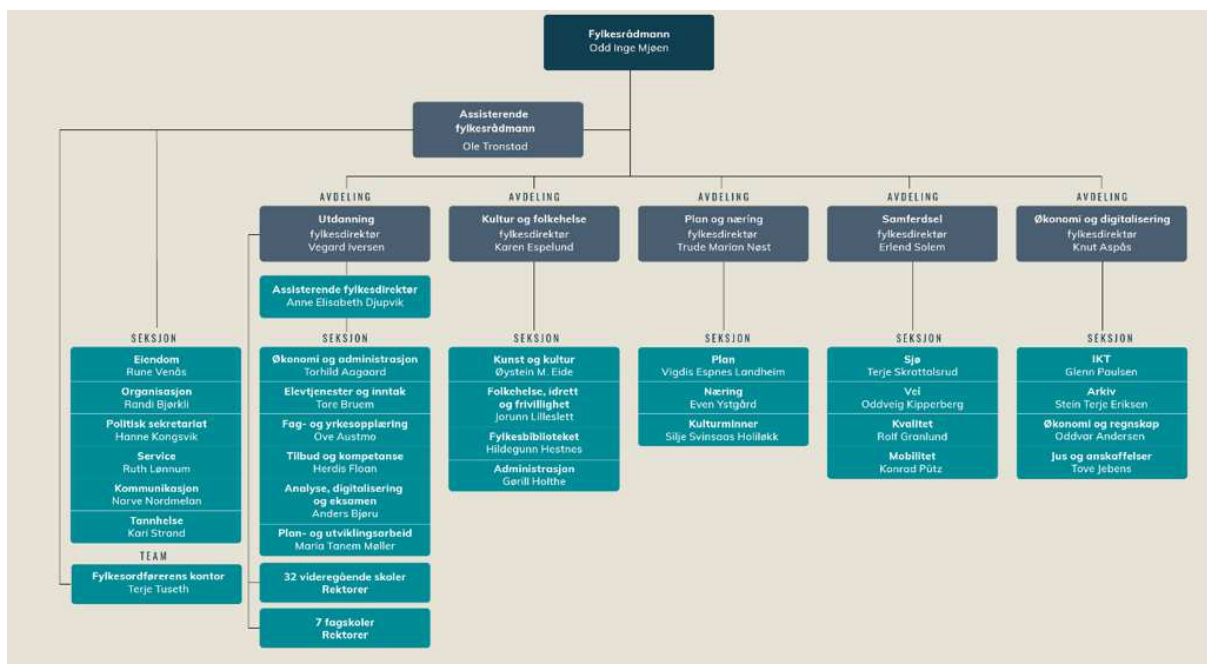
Figur 4 viser administrativ organisering i Trøndelag fylkeskommune. Fylkesdirektørene, altså lederne for hver avdeling, var på plass til 22. desember 2016. Til sammen er det etablert fem avdelinger, i tillegg til porteføljen til assisterende fylkesrådmann:

1. Utdanning
2. Kultur og folkehelse
3. Plan og næring
4. Samferdsel
5. Økonomi og digitalisering

Det er definert hvilke oppgaver som skal ligge under hver avdeling, og på enkelte områder er det en avdeling som har fått et sektoransvar for gjennomgående oppgaver. For eksempel er folkehelse en slik gjennomgående oppgave hvor ansvaret er lagt under kultur. Vi har vist oppgavefordelingen i vedlegg 2.

Virksomheten i hver av avdelingene er videre organisert i seksjoner med en seksjonssjef. Noen har videre valgt å organisere seksjonene i team, dette er blant annet avhengig av størrelsen på seksjonen og hvor mange som arbeider der. Avdelingslederne (direktørene) og seksjonslederne er definert som ledere, mens teamledere er «vanlig» ansatte med ordinær arbeidstid.

Tannhelse skiller seg ut fra organiseringen av øvrige områder. Den er organisert som en egen seksjon under fylkesrådmannen og ledes av fylkestannlege og assisterende fylkestannlege. Videre er denne seksjonen inndelt i distrikter med egne ledere. Organisasjonskart for hver avdeling med tilhørende seksjoner og team er vedlagt i vedlegg 2.



Figur 4 Administrativ organisering Trøndelag fylkeskommune

Innplassering av seksjonssjefene var i hovedsak på plass før påske våren 2017. Ved innplassering av disse lederne kjørte man en «vanlig» rekrutteringsprosess for å komme fram til den beste kandidaten. I all hovedsak var det intern rekruttering med 1, 2 eller flere kandidater. Tre seksjonsledere måtte rekrutteres eksternt. Innplassering av øvrige ansatte var på plass innen sommeren 2017. Det var seksjonslederen som hadde ansvar for innplassering i sin egen seksjon.

Erfaringer fra sammenslåingsprosessen var at garanti mot oppsigelse i fem år pga. sammenslåingen var viktig for å skape trygghet blant de ansatte. At man valgte å opprettholde to administrative lokasjoner, bidro også til dette. Det innebar at ingen av de ansatte måtte flytte på seg. Unntaket var lederne som må påregne en del reisetid mellom de to administrasjonsstedene og til tjenestestedene.

Tilbakemeldingene var at organiserings- og bemanningsprosessene har gått bra. Prosessene har vært forutsigbare, og det har vært lite støy og konflikter forbundet med disse.

5.2.2 Erfaringer på sektorområder

Som vist i kapittel 4.2 ble det nedsatt arbeidsgrupper på ulike sektorområder som blant annet hadde i oppdrag å utrede og iverksette framtidig organisering fram mot sammenslåingstidspunktet. Vi har her sett litt nærmere på tre fagområder som hadde egne arbeidsgrupper med tilhørende sluttrapporter i prosessen. Disse er videregående opplæring, regional og kultur (REGUT-KRUA) og samferdsel. På grunn av oppgaveportefølje og antall ansatte på hvert område, så kjørte disse tre ganske ulike prosesser.

Utdanning

Videregående opplæring er den største avdelingen i antall ansatte, og en har mange ansatte både på fylkeshusene og ute i skolene. Mange ble involvert direkte i arbeidet med organisering av ny struktur, men ikke alle. Bildet under viser hvordan sammenslåingsprosjektet for sektor opplæring ble organisert.

Sammenslåingsprosjektet – sektor opplæring



Prosjektgruppa bestod av fylkesopplæringssjef/direktør og alle ledere på AVGO/FVO, fire hovedtillitsvalgte og sekretær. Prosjektgruppemøtene var en arena hvor arbeidsgruppene gav statusoppdateringer for arbeidet, og det ble vurdert behov for å sette i gang nye arbeidsgrupper og samarbeidsgrupper.

Arbeidsgruppene hadde et målrettet mandat med en tydelig beskrivelse av oppgaver som skulle løses. Arbeidsgruppene ble ledet av en seksjonsleder/fagsjef eller fylkesopplæringssjef/direktør.

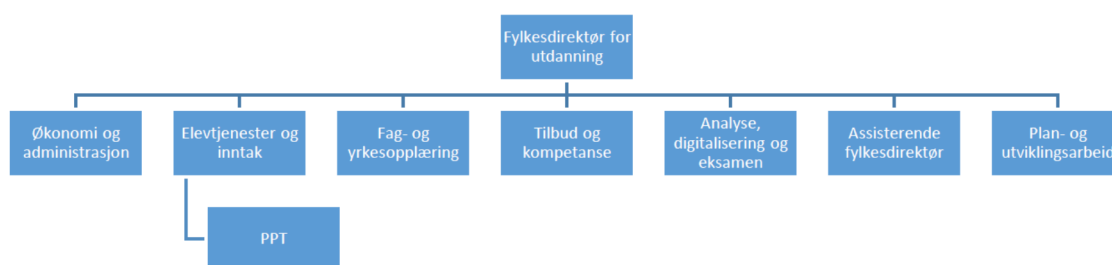
Arbeidsgruppene skulle kartlegge likheter/ulikheter innenfor det aktuelle fagområdet, prioritere tiltak som burde iverksettes, og skissere muligheter for samordning. Den skal være lederforankret, men ikke nødvendigvis lederstyrt. Tilbakemeldingen gjennom intervjuene var at det har vært tilfredshet med måten arbeidet har vært organisert på.

Man startet arbeidet med å definere hvilke oppgaver som var tidskritiske, og hvilke som kunne vente til etter den formelle sammenslåingsdatoen. Arbeidsgrupper med mandat og tidsfrister ble satt ned på de områdene som ble definert som mest tidskritiske. Tiden til og med 2019 ble definert som en omstillingsperiode, selv om sammenslåingen skulle skje 1. januar 2018. Dette fordi man så at det ville gjenstå mye arbeid med å samkjøre prosesser og rutiner, i tillegg til arbeid med å skape felles identitet og kultur. Det er i den forbindelse også lagt opp til en evaluering av den nye organisasjonsstrukturen mot slutten av 2019.

Når det gjelder sentrale prinsipper for ny organisering, var det diskusjoner om man skulle organisere sektorene som en to- eller tre-nivå modell. Både Nord- og Sør-Trøndelag hadde en to-nivåmodell fra tidligere, men det ble også hentet inn erfaringer med trenivåmodeller fra andre fylker.

I de prosessene som ble gjennomført, med både rektorene og ansatte ved avdeling for videregående opplæring (AVGO) og fagenhet for videregående opplæring (FVO), var det bred enighet om at fylkesdirektøren skal ha et direkte ansvar for alle rektorene. I tillegg var det gjennom prosjektleders prinsippdokument for overordna organisering gitt tydelige signaler om at det ikke var ønskelig å starte sammenslåingsprosessen med å regionalisere. Det ble derfor besluttet å arbeide videre med en tonivåmodell etter felles samling for rektorene i november 2016.

I den nye organiseringen på utdanningsområdet endte man opp med seks seksjoner med en leder for hver seksjon og en assisterende fylkesdirektør, som også har seksjonsansvar. I tillegg er det egen leder for PPT, som er plassert under seksjonssjef for elevtjenester og inntak. I denne modellen ivaretar fylkesdirektøren det daglige ansvaret for rektorene (32 videregående skoler og 7 fagskoler). Når det gjelder den faglige oppfølgingen av skolene, er det delt på de øvrige seksjonssjefene.



Figur 5 Ny organisering av utdanningsavdelingen.

Ledergruppa i Nord-Trøndelag omfattet fem personer, men ledergruppa i Sør-Trøndelag bestod av seks personer. Den nye ledergruppa består altså av tre færre ledere enn det de gamle fylkeskommunene hadde til sammen. Man vurderte det som hensiktsmessig å ha til sammen åtte personer i ledergruppa i omstillingsfasen, bl.a. pga. ekstra arbeid i denne fasen.

I forbindelse med den framtidige evalueringen blir det sett nærmere på behovet for antall ledere og muligheter for effektivisering av organisasjonen. Dette inkluderer også behov for eventuelt å gå over til en trenivåmodell.

Per i dag er administrasjonen lokalisert på to administrasjonssteder. Dette gir større nærhet til skolene, og det blir også sett som en fordel at det blir lettere å rekruttere når man har to administrasjonssteder i stedet for ett. Samtidig er det med en slik løsning utfordringer knyttet til tett lederoppfølging av ansatte, at det er større muligheter for utvikling av parallelle organisasjoner, og at det kan bli krevende med mye reisetid. For å unngå parallelle organisasjoner har alle ledere ansvar på tvers av organisasjonsstedene, og man forsøker å legge til rette for en møtstruktur hvor man har fysiske møter som veksler mellom administrasjonsstedene, og hvor man i tillegg supplerer med digitale møter. Gjennom arbeidsgrupper og prosjekter skal man legge til rette for godt samarbeid på tvers av enhetene. Et spørsmål man vil se nærmere på i forbindelse med framtidig evalueringen av organiseringen, er også om det er aktuelt å fordele ulike typer oppgaver mellom administrasjonsstedene. Det kan være at det vil være en fordel å samle noen av oppgavene og legge dem til ett sted, mens andre oppgaver kan ligge begge steder. Dette gjelder med tanke på å utvikle både bedre og mer effektive tjenester.

Kultur og regional utvikling

Utredningsarbeidet på dette området inkluderte fagområdene lagt til REGUT (regional utviklingsavdeling) i Sør-Trøndelag (inkl. fylkesbiblioteket) og KRUA (kultur og regional utvikling) i Nord-Trøndelag (ekskl. samferdsel).

Som vist i kapittel 5.2 ble den endelige organiseringen en inndeling av områdene i Plan og næring og Kultur og folkehelse. I forbindelse med utredningsarbeidet ble imidlertid disse områdene sett i sammenheng. Det ble underveis i arbeidet klart at kultur og plan og næring skulle deles i to avdelinger med hver sin direktør, men man fant det likevel naturlig å levere felles sluttrapport. Arbeidsprosessene har vært organisert gjennom et prosjektstyre bestående av ledere fra hver av arbeidsgruppene, samt direktørene og tillitsvalgte. Videre har det vært fire delprosjekter med leveanseansvarlige i tillegg til en delutredning om administrative støttesystemer.

De fire delprosjektene omfattet bibliotek, kultur, næring og plan og kulturminner. Folkehelse inngikk i gruppen for plan og kulturminner. Innenfor de fire delprosjektene har det vært etablert ulike utredningsgrupper (tilsammen ca. 25 ulike grupper). Alle som var ansatt i REGUT/KRUA, deltok, noe som gav arbeidsprosessen en grundig og omfattende medvirkning.

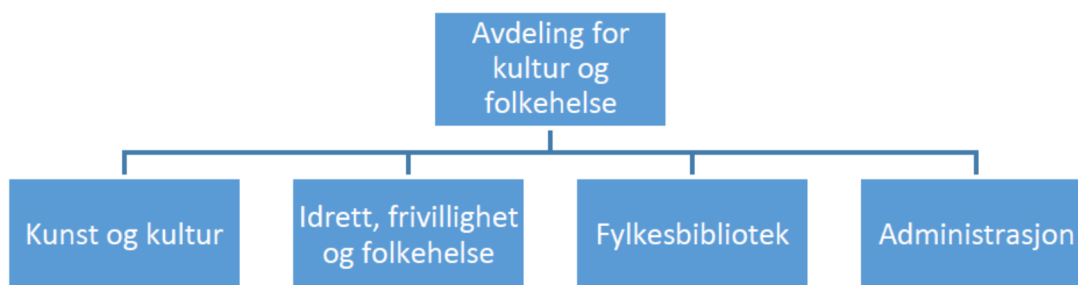
Innenfor hver arbeidsgruppe var det stor frihet til å organisere arbeidet. Det som har gått igjen, er bruken av kollegatreff, men med ulik organisering. Kulturfeltet delte seg opp i mange små grupper, og man hadde mye Skype-møter. Plan og kulturminner møttes hver for seg hver annen måned og hadde felles treff hver tredje måned. Næring benyttet også Skype en del, men de hadde også noen fellesmøter.

I forbindelse med utredningsarbeidet har det vært fokus på å klargjøre samfunnsutviklerrollen og utøvelsen av denne. Det legges spesielt vekt på å lykkes bedre med samordning av de gjennomgående temaene enn man har gjort fram til i dag. Det er således et mål å videreutvikle arbeidsprosessene for å sikre god intern samordning og gi kraft til samfunnsutvikling og tjenesteleveranser. Gjennomgående tema som omtales spesielt, er planarbeid, folkehelse, integrering, klima og miljø, ungdom, samisk, digitalisering, kompetanse, FoU, innovative offentlige innkjøp, internasjonalisering og universell utforming. Koordineringsansvaret for gjennomgående tema er lagt til ulike avdelinger, men de har ansvar for å involvere og samordne interne og eksterne aktører i forbindelse med ulike prosesser. Videre er det foretatt en gjennomgang av ulike virkemidler og arbeidsformer som fylkeskommunen har til rådighet innenfor kultur og folkehelse og plan og næring. Disse omfatter bl.a. økonomiske virkemidler, kompetanse, planer og strategier, nettverk, juridiske virkemidler, kunnskapsgrunnlag og eierskap og medlemskap i foreninger.

Valg av organisasjonsmodell for plan og næring er vist i Figur 6. Her ble man enig om at Plan- og næringsavdelingen i hovedtrekk skal ta over de oppgaver som tidligere lå til REGUT/KRUA, bortsett fra kulturfeltet som organiseres som egen avdeling. Det samme gjelder samferdselsfeltet som lå i denne avdelingen i NTFK. Modell for organisering av avdeling for kultur og folkehelse er vist i Figur 7.



Figur 6 Organisering av avdeling plan og næring.



Figur 7 Modell for organisering av avdeling for kultur og folkehelse.

Med unntak av folkehelse var en enig om framtidig organisering når arbeidet med kultur og regional utvikling leverte sin sluttrapport. Folkehelse ønsket å ligge til plan, men ble bestemt lagt til kultur. Dette fagområdet var tidligere organisert sammen med tannhelse i Nord-Trøndelag fylkeskommune og sammen med kultur i regional utviklingsavdeling i Sør-Trøndelag fylkeskommune. Det ble i forbindelse med utredningsarbeidet vist til viktigheten av at folkehelse må inn som et sektorovergripende ansvar i fylkeskommunes planarbeid, og at det også må avspeiles i prosesser med kommunene og i deres planarbeid. Det ble samtidig vist til at det gjenstår et viktig arbeid med å mobilisere privat sektor, frivillige organer, kulturliv, bruker- og befolkningsgrupper og lokalsamfunnet så vel horisontalt som vertikalt. Det utslagsgivende argument for plassering av folkehelse i kultur- og folkehelseavdelingen, og ikke planavdelingen, er at dette kan gi langt bedre synlighet for dette arbeidet. Det er uansett lagt opp til at folkehelse skal være en sektorovergripende oppgave.

I og med at nye Trøndelag har to administrative lokaliteter, blir det også for avdelingene plan og næring og kultur og folkehelse vist til at dette vil kreve ekstra oppmerksomhet fra ledelsens side. Det blir gitt uttrykk for at ledelsen har behov for tilstedeværelse på begge administrasjonsstedene, og at moderne kommunikasjonsløsninger vil være viktig for god daglig samhandling. Videre blir det pekt på at to lokasjoner vil kreve faste rutiner for forvaltnings- og myndighetsoppgavene, og at hospiteringsordninger og mer systematikk i opplæring og kompetanseutvikling kan være aktuelt for å avstemme skjønnsutøvelsen i ulike saker.

Samferdsel

Innenfor samferdselsområdet ble det nedsatt en prosjektgruppe med 8 medlemmer, dvs. ledergruppa og 3-4 andre deltakere.

Arbeidsgruppa hadde i mandat å:

- Beskrive hvordan de to fylkeskommunene var organisert når det gjelder kollektivtransport
- Skissere en framtidig oppgaveløsning innenfor samferdselsområdet i en samlet fylkeskommune, samt hvilke økonomiske, organisatoriske og kvalitetsmessige gevinster som kan oppnås
- Beskrive alternative overgangsordninger mellom eksisterende og framtidige løsninger
- Peke på eventuelle utfordringer innenfor ansvarsområdet, som man må ha særskilt oppmerksomhet på i forbindelse med en sammenslåing (krav til formelle prosesser, lovregulerte forhold mv.)

Selve prosjektarbeidet ble organisert med en prosjektgruppe med 8 medlemmer, dvs. ledergruppa og 3-4 andre. Det ble holdt fellessamlinger med alle ansatte (ca. 35 stk.) ved viktige milepeler. Til sammen har det vært tre fellessamlinger fra høsten 2016 og fram til sluttrapporten ble levert vintren 2017. Prosessen opplevdes som noe krevende siden en samtidig med organisering fra 1.1.2018 også skulle se fram i tid mot 2030. Det var også uenighet blant de ansatte om framtidig organisering, bl.a. knyttet til framtidig organisering av kollektivtrafikken.

Samferdsel er det fagområdet som har vært mest ulikt organisert i Nord- og Sør-Trøndelag. For eksempel har kollektivtrafikk i Sør-Trøndelag vært organisert i selskapet AtB⁸, mens i Nord-Trøndelag har kollektivtrafikk vært organisert internt i fylkeskommunen. Forholdet til Statens Vegvesen (SVV) har også vært ulikt i de to fylkene. På grunn av ulike koblinger mot større eksterne aktører kom arbeidet med samferdsel raskt i gang. I september 2016 ble det gitt en bestilling på en samferdselsstrategi, samt en avklaring av organisering av samferdsel. Organiseringen ble vedtatt våren 2017. Man valgte å dele avdeling for samferdsel i fire seksjoner, henholdsvis for sjø, vei, kvalitet (inkl. controllerapparat) og mobilitet (alle transporttjenester, inklusiv bredbånd (digital kommunikasjon)). Bemanningsprosessene på samferdselsområdet gikk relativt greit. Det blir trukket fram som en fordel at man var en liten organisasjon, at man var rigget ulikt, og at det var mange som ikke hadde veldig like roller. Av 28 ansatte var det 24 som fikk innfridd førstevalget i forbindelse med innplassering i ny organisasjon.

Samferdselsstrategien ble sendt på ekstern høring etter behandling i fellesnemda våren 2017, og vedtak ble foretatt i desember 2017. Både SVV og AtB kom med innspill til organiseringen som til slutt ble omtrent som i dagens Sør-Trøndelag. Det vil blant annet si at kollektivtrafikken fortsatt skal driftes av AtB. En har imidlertid lagt opp til en overgangsordning hvor AtB må bygge opp egen kompetanse og kapasitet før de får overført oppgavene. Det gjelder for eksempel skoleskyss i Nord-Trøndelag som AtB formelt overtar våren 2019, og AtB skal først kjøre kollektivanbudet i Nord-Trøndelag i 2021.

SVV har parallelt med fylkessammenslåingen slått sammen fylkesvegavdelingene i nord og sør til én avdeling. SVV involverte ikke fylkeskommunen direkte i denne prosessen, men opplyser at de hadde dialog underveis om hvordan man tenkte og så for seg organiseringen. Historisk sett har det vært store forskjeller i kommunikasjonen mellom fylkeskommunen og SVV i nordfylket og i sørfylket. Mye av dette skyldes forskjeller i den politiske organiseringen, men også omfanget av

⁸ AtB AS (A til B). Administrasjonsselskapet for kollektivtrafikken i Sør-Trøndelag, eid av Sør-Trøndelag fylkeskommune.

egen kompetanse i fylkeskommunen. Sør-Trøndelag fylkeskommune har i større grad hatt bestillerkompetanse i administrasjonen som har hatt ansvar og oppgaver knyttet til oppfølging og bestillinger overfor SVV, samt strategi.

Det aktive vegeierskapet til sørfylket er videreført i organiseringen av samferdsel i den nye fylkeskommunen. Det nye avtaleverket mellom Trøndelag fylkeskommune og SVV er ennå ikke helt landet i den nye strukturen, men planen er å videreføre den detaljerte avtalestrukturen man har hatt i sør. I følge SVV gir det tydelige bestillinger, samtidig som det innebærer tett oppfølging fra fylkeskommunen og en detaljert rapportering fra SVV. SVV peker på at rapporteringen til fylkestinget i Sør-Trøndelag til tider har vært veldig detaljert og ressurskrevende. De har forhåpninger om at den nye fylkeskommunen vil hente det beste ut fra de to gamle fylkeskommunene inn i den nye løsningen for samferdsel, også når det gjelder omfang av rapportering.

SVV er også tilstede i møtene til hovedutvalg for samferdsel og fylkestinget, både for å lytte til de politiske diskusjonene og for å svare på eventuelle spørsmål. Det oppleves som nyttig for SVV å være tilstede og få innblikk i diskusjonene og fange opp de politiske signalene innen samferdselsområdet.

5.3 Delt lokalisering

I intensjonsplanen for fylkessammenslåingen er det slått fast følgende:

«Fylkestingene går inn for at den nye regionens administrasjonssenter med rådmannsfunksjon legges til Steinkjer.

Ordførerfunksjonen legges til Trondheim.

Hensiktsmessig organisering tilsier at den nye regionen skal ha to lokaliteter, Steinkjer og Trondheim. Steinkjers andel av de administrative stillingene skal minimum være på dagens nivå.»

Med utgangspunkt i dette har det vært lagt til grunn at alle sentrale administrative funksjoner skal være lokalisert både i Steinkjer og Trondheim. Rådmannsfunksjonen skal være lokalisert i Steinkjer, noe som betyr at den strategiske ledelsens faste, felles lederaktiviteter som hovedregel skal foregå i Steinkjer. Videre må lederne ha tilstrekkelig tilstedeværelse hos ansatte både i Steinkjer, Trondheim og i ytre enheter.

Denne formen for organisering kan karakteriseres som en desentralisert modell hvor tjenester og oppgaver på mange måter blir videreført som i dag, med unntak av de meste sentrale lederstillingene. Dette alternativet bidrar til å sikre tilgjengelighet for brukere, innbyggere og aktører i regionen, samtidig som ansatte slipper å skifte arbeidssted eller pendle. Ulempen er at en slik organisering kan være utfordrende med tanke på ledelse. For lederne vil det være behov for tilstedeværelse, noe som innebære mye reise- og møtevirksomhet. Det kan være ekstra krevende å bygge felles kultur og implementere felles rutiner, spesielt i en overgangsfase. Samtidig kan det være mer krevende å hente ut effektivitetsgevinster og å dra veksler på større fagmiljøer. Samfunnsutviklerrollen stiller også krav til helhetstenkning og samhandling på tvers av sektorer. I Trøndelag har man satset på, og lagt til rette for, utstrakt bruk av digital kommunikasjon, bl.a. i form av videomøter, for å håndtere samhandlings- og kommunikasjonsutfordringene.

Alternativene til en modell med delt lokalisering vil være en funksjonsdelingsmodell eller en samlokaliseringsmodell. En funksjonsdelingsmodell vil innebære at man samler oppgaver som naturlig

hører sammen på ett sted. På den måten kan en styrke og forbedre tjenestene, samtidig som man sikrer tilstedeværelse av administrative funksjoner på flere steder. Ulempen er at ulike administrative funksjoner blir spredt rundt i fylket, og at flere av de ansatte må bytte arbeidssted eller begynne å pendle. I en slik modell vil det være naturlig å ta utgangspunkt i de tjenestene som den enkelte fylkeskommune er gode på i dag.

En samlokaliseringsmodell innebærer at de fleste av de administrative fylkeskommunale oppgavene er lokalisert til ett sted. En slik modell vil i størst grad sikre økonomiske stordriftsfordeler og større fagmiljø og legge bedre til rette for samhandling på tvers av sektorer. Samtidig vil det være den modellen som gir minst fysisk tilgjengelighet for innbyggere og andre aktører, med unntak av de som er lokalisert i nærheten av stedet der samlokaliseringen skjer.

I kapittel 7.2 blir det sett nærmere på noen foreløpige erfaringer med lokaliseringsmodellen man har valgt i Trøndelag.

5.4 Råd og anbefalinger

- Start tidlig med samarbeid innad i partiene på tvers av fylkesgrensene. Det kan også her være kulturforskjeller som det må arbeides med.
- Vurder fordeler og ulemper med valg av politisk styringsmodell, og sørg for at vedtak om ny politisk styringsmodell har god politisk forankring. Det kan være utfordringer med å velge en modell som ingen har erfaring med fra tidligere.
- Delegasjonsreglement og fordeling av myndighet til å fatte vedtak bør vurderes nøye og være godt gjennomtenkt. Ikke undervurder omfanget av saker som må opp til politisk behandling og arbeidsbelastningen det kan medføre for både saksbehandlere og politikere. God styring av hvilke organ som kan fatte beslutninger, kan bidra til å redusere arbeidspress og -mengde.
- Prioriter ressurser på prosjektgrupper og arbeidsgrupper på ulike områder. Tilbakemeldingene er at det er viktig å bruke tid sammen slik at de ansatte blir kjent med hverandre, og at de får være med og påvirke hvordan den nye organisasjonen skal være. Stikkord som nevnes i den forbindelse, er åpenhet, tillit og bred involvering.
- Ha framdriftsplaner med klare frister når ulike prosesser og oppgaver skal være fullført
- Få raskt på plass en omstillingsplan for å skape forutsigbarhet og trygget blant de ansatte i forbindelse med sammenslåingsprosessen.
- Vurder garantier mot oppsigelse som følge av sammenslåingen. Dette kan hindre uro blant de ansatte og lette sammenslåingsprosessen. I en overgangsperiode vil det som følge av økt arbeidsmengde være behov for ekstra bemanning.
- Lag så tidlig som mulig prinsipper for framtidig organisering og overordna struktur for framtidig fylkeskommune.
- Sørg for å ha den administrative ledergruppen på plass senest ett år før sammenslåingen, at seksjonsledere er på plass ni måneder før sammenslåingen, og at alle ansatte er innplassert i ny organisasjonen senest et halvt år før sammenslåingen. Det er viktig for å få på plass nødvendige digitale løsninger, administrative systemer og rutiner, ettersom det forutsetter at organisering og bemanning ny fylkeskommune er vedtatt.
- Tydeliggjør hvordan man ønsker å utvikle samfunnsutviklerrollen, og hvordan helhetsspektivet skal sikres.
- Klargjør hva som er viktige gjennomgående oppgaver, f.eks. planarbeid, folkehelse, integrering, klima og miljø, ungdom, digitalisering, kompetanse og FoU, hvilke avdelinger

som har hovedansvar for disse teamene, og hvordan ansvaret for gjennomgående oppgaver skal ivaretas.

- Start på arbeidet med regionale planer i sammenslåingsperioden. Det er viktig for å synliggjøre rollen som samfunnsutvikler og etablere formelle kontaktpunkt med sentrale samarbeidsparter. I Trøndelag ble oppstart av arbeidet med ny fylkesplan, plan for samferdsel og plan for innovasjon og verdiskaping opplevd som spesielt viktig i den forbindelse.
- Kom tidlig i gang med avklaring av organisering på samferdselsområdet. Her kan det være større forskjeller i organisering, og organiseringen berører også samarbeid med eksterne aktører som Statens vegvesen, Sams vegadministrasjon og kollektivtrafikksselskaper. Samferdsel er et viktig område for fylkeskommunen som samfunnsutvikler, og det vil være viktig å unngå at arbeidet med infrastruktur stopper opp eller bremses på grunn av sammenslåingsprosessen.
- Sammenslåing av regionavdelingene til Statens Vegvesen bør skje parallelt, og organiseringen av den nye avdelingen bør koordineres med organiseringen av samferdsel i den nye fylkeskommunen. Også her kan det være ulikheter i samarbeidsform og kommunikasjon mellom fylkeskommune og SVV fra tidligere som man må finne en ny felles løsning for.
- Klargjør behovet for overgangsperioder før eventuelle nye samferdselsløsninger kan implementeres.
- Vær oppmerksom på at valg av ulike administrative lokasjoner for fylkeskommunale avdelinger vil kreve spesielle ressurser og tilrettelegging med tanke på ledelse, koordinering, samhandling og kulturbygging. Det vil spesielt være viktig å unngå ulike organisasjonskulturer med ulike rutiner og praksis, spesielt når det gjelder skjønnsutøvelse i forbindelse med forvaltnings- og myndighetsoppgaver.
 - Vær bevisst på at lokalisering av administrative funksjoner kan ha betydning for mulighetene for å hente ut gevinster som følge av en sammenslåing.
 - Vurder fordeler og ulemper med ulike administrative hovedmodeller (samlokaliseringsmodell, funksjonsdelingsmodell og desentralisert modell.
 - Ha fokus på hvilken modell som i størst grad vil bidra til å styrke samfunnsutviklerrollen og sikre helhetlig utvikling av det nye fylket.

6. Erfaringer på utvalgte områder

6.1 Informasjon og kommunikasjon

I arbeidet med nye Trøndelag har en fra dag én vært opptatt av kommunikasjonsarbeidet, og at informasjon er en viktig del av prosessen. Allerede i arbeidet med høringen av Trøndelagsutredningen hadde kommunikasjon en sentral rolle. I sammenslåingsprosjektet er det én person (100 prosent ressurs) som har hatt det som dedikert oppgave å arbeide med kommunikasjon i nært samarbeid med informasjonsmedarbeiderne i både Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag. I praksis beskrives det som at de to avdelingene har arbeidet sammen etter at ny leder kom på plass.

Etter at vedtaket om sammenslåing var gjort, ble det utarbeidet prinsipper for kommunikasjonsarbeidet i sammenslåingsprosessen som ble vedtatt av arbeidsutvalget 13. september 2016. Dette er et konkret arbeidsdokument som har fokus på:

- Prinsipper for kommunikasjon
 - Åpen. Informasjonsarbeidet under sammenslåingen skal skje med åpenhet.
 - Samtidig. Det tilstrebes at all informasjon blir tilgjengeliggjort samtidig for relevante interessegrupper. Spesielt gjelder dette intern informasjon.
 - Tilgjengelig. Gjennom bruk av flere kanaler vil informasjon være tilgjengelig for de ulike interessegruppene.
 - Oppsøkende. Det tilstrebes et prinsipp om at nyhetene skal oppsøke interessentene, ikke omvendt.
 - Inkluderende. Etablerte, interne informasjonskanaler tilbys brukt også for tillitsvalgte, og eventuelt andre ansatte som ønsker å fremme meningsytringer.
 - Forutsigbar. Informasjonsarbeidet skal utøves regelmessig og jevnlig. For eksempel har de alltid hatt allmøter for de ansatte på fylkeshusene etter møte i fellesnemnda, og møtene har vært streama live for øvrige ansatte.
- Ansvar for kommunikasjon
 - Prosjektledelsen har det overordna ansvaret for informasjonsarbeidet. Prosjektets kommunikasjonsansvarlige har det utøvende ansvaret. Tillitsvalgte har et medansvar for god informasjon til de ansatte.
- Målgrupper for kommunikasjon
 - Intern. Ekstra vekt på god og regelmessig informasjon til de ansatte
 - Ekstern. Innbyggere, kommuner, selskaper hvor fylkeskommunene har eierinteresser, samarbeidspartnere, leverandører, andre myndigheter, statlige virksomheter osv.
- Informasjonskanaler
 - Webside. Opprettet en egen ekstern webside, www.trondelagfylke.no
 - Intranett. Egen intranettside tilgjengelig for ansatte i de to fylkene
 - Facebook. Egen facebook-side på fb.com/trondelagfylke
 - Allmøter
 - Nyhetsbrev. Sendes på e-post til alle ansatte
- Andre informasjonskanaler
 - Møter
 - Pressekonferanser

I det interne arbeidet med kommunikasjon har spesielt nyhetsbrev og intranettet vært viktig. Arbeidet rundt intranettet er organisert slik at man i alle grupper (eks. arbeidsgrupper) har ansvar for kommunikasjon, og man har tilgang selv til å legge ut sak på intranettet. Interessen for kommunikasjonsarbeidet har variert mellom de ulike gruppene, der noen har vært foregangseksempler med hyppige oppdateringer, mens andre har vært ganske stille. En har hatt noe utfordring med å få det største virksomhetsområdet til å dele informasjon med andre. Videregående opplæring hadde egne nyhetsbrev fram til våren 2017. Det kan være viktig å også dele informasjon med andre virksomhetsområder.

På nettsiden har en kommunisert eksternt med blant annet nyheter, tidslinje og kontaktinformasjon. Her har også arkiv skilt ut en egen postliste for nye Trøndelag som en kan gå inn og søke i.

En sentral erfaring i arbeidet med kommunikasjon er at man aldri kan informere nok. Det vil alltid være noen som ikke har fått med seg informasjon. Det er en utfordring at det ikke har vært én kanal som når ut til alle ansatte, og at man derfor må bruke flere. Hovedfokuset har vært på nyhetsbrev og oppdatering av intranett med nyhetssaker. Feeden til intranettet til nye Trøndelag har vært integrert i intranettet i hhv. Nord- og Sør-Trøndelag. På utdanning har en innført uformelt møte i fellesområde annenhver mandagsmorgen hvor direktøren informere muntlig om Trøndelagsprosessen. Samme hvor mange kanaler en har, og hvor mye informasjon en deler, er erfaringen at det ikke er alle som ønsker å la seg informere. Rundt 50 % av de ansatte har eksempelvis åpnet interne nyhetsbrev og ca. sammen andel har vært inne på intranettsidene og lest om sammenslåingen.

En god erfaring er at kulturen for å dele har blitt bedre med organiseringen rundt intranettet. Mange av de som har hatt en slik oppgave, har ikke hatt det som en del av jobben sin opprinnelig, men har hatt det i omstillingsfasen. Erfaringen er at det er spesielt viktig med jevnlig nyheter fra HR og IKT, noe som har fungert bra. Det er sakene fra HR som leses mest, noe som er naturlig siden dette ofte berører den enkelte arbeidstaker.

6.1.1 Råd og anbefalinger

- Det kan aldri informeres nok. For å nå ut til flest mulig må det brukes ulike kanaler.
- Bruk arbeidsgruppene i informasjonsarbeidet for å bygge eierskap.
- Det må informeres særlig til de som sitter lengst unna, eksempelvis på skoler, da disse i liten grad opplever at sammenslåingen påvirker de før sammenslåingstidspunktet og de blant annet får nye e-postadresser og påloggingsinformasjon.

6.2 HR

HR startet arbeidet allerede før vedtaket ble gjort. Mens det var høring på Trøndelagsutredningen, arbeidet arbeidsgruppa som besto av 6 arbeidstakere og 4 tillitsvalgte, med en risikovurdering av arbeidsmiljøet våren 2016. Arbeidet med omstillingsdokumentet startet også før vedtaket ble fattet, og omstillingsdokumentet ble vedtatt i første møte i fellesnemnda i juni 2016. Den første arbeidsgruppa som hadde blitt opprettet i forbindelse med Trøndelagsutredningen, ble avsluttet, og det ble etablert en HR-gruppe. Det var ingen tillitsvalgte i denne siden en skulle saksbehandle saker inn i drøftingsmøte. Det ble etablert en referansegruppe med 7 tillitsvalgte, men den har i liten grad blitt brukt. Saker ble heller tatt direkte i drøftingsmøtene.

HR har hatt flere arbeidsgrupper: HMS, lønn og Agresso, digitalisering av ansettelse og kompetanseplaner og opplæring. Arbeidet knyttet til strategisk arbeidsgiverpolitikk er utsatt til 2018. HR har arbeidet tett med prosjektledelsen om innplassering av ansatte. Fra 1.9.2016 ble det innført stillingskontroll med unntak av undervisningsstillinger og tannhelse. Etter hvert ble også andre stillinger på de videregående skolene unntatt. En må ha gode systemer for å følge opp stillingskontroll.

Saker som det har vært arbeidet mye med, er harmonisering av lønn. Til sammen skal en bruke tre år på denne harmoniseringen. Andre oppgaver er avklaring av individuelle rettigheter knyttet til goder og arbeidstidsreglement. Høsten 2017 ble det arbeidet med seniortiltak som er ulikt i de to fylkene. Arbeidsgiver har sagt opp alle særavtaler, så disse reforhandles. Forsinkelser bidro til at det ble arbeidskrevende å få lønssystemet på plass til sammenslåingstidspunktet.

Det er pekt på at stillingskontrollen har gjort arbeidet litt krevende i perioden med både sammenslåingsprosjekt og drift av de nåværende fylkeskommunene. I praksis er det mer å gjøre i denne perioden, men med færre ansatte siden en eksempelvis ikke får erstattet ansatte som går av med pensjon.

HR arbeider veldig tett på prosjektledelsen i mange spørsmål. I Trøndelag var HR ikke formelt en del av prosjektledelsen, men det var tett samarbeid med prosjektledelsen i saker som omfattet HR. I ettertid ser man at det kunne vært en fordel om HR hadde vært en del av prosjektledelsen. Det er også andre beslutninger som berører dette området, og det kunne vært lettere for HR-leder å holde seg oppdatert som en del av prosjektledelsen.

Det er viktig å ta vare på de som er ledere, både før sammenslåing og etter sammenslåing. I Trøndelag er det blant annet arrangert to ledersamlinger med alle lederne i Nord- og Sør-Trøndelag. Fokus har blant annet vært på endringsledelse og utfordringer med fjernledelse.

6.2.1 Råd og anbefalinger

- Det er mange oppgaver som skal avklares knyttet til HR, så det er viktig å komme raskt i gang.
- I en tidlig fase kan det være lurt å gjennomføre en risikovurdering av arbeidsmiljøet og følge den opp med medarbeiderundersøkelser underveis i prosessen.
- Det er viktig å ta vare på de som er ledere, både før sammenslåing og etter sammenslåing.
- Ha fokus på hva ledelse av endringer innebærer, og hvordan fjernledelse kan håndteres på en best mulig måte.
- Vurder om HR skal være en del av prosjektledelsen eller ikke, siden mange spørsmål i prosjektledelsen er HR-relaterte, og HR-leder har behov for å være oppdatert på hva som skjer i sammenslåingsprosessen.
- Vurder hvor hensiktsmessig det er med stillingskontroll i sammenslåingsperioden grunnet en pukkeeffekt i arbeid og oppgaver. I praksis er det mer å gjøre i denne perioden, men med færre ansatte siden en eksempelvis ikke får erstattet ansatte som går av ved naturlig avgang.

6.3 IKT

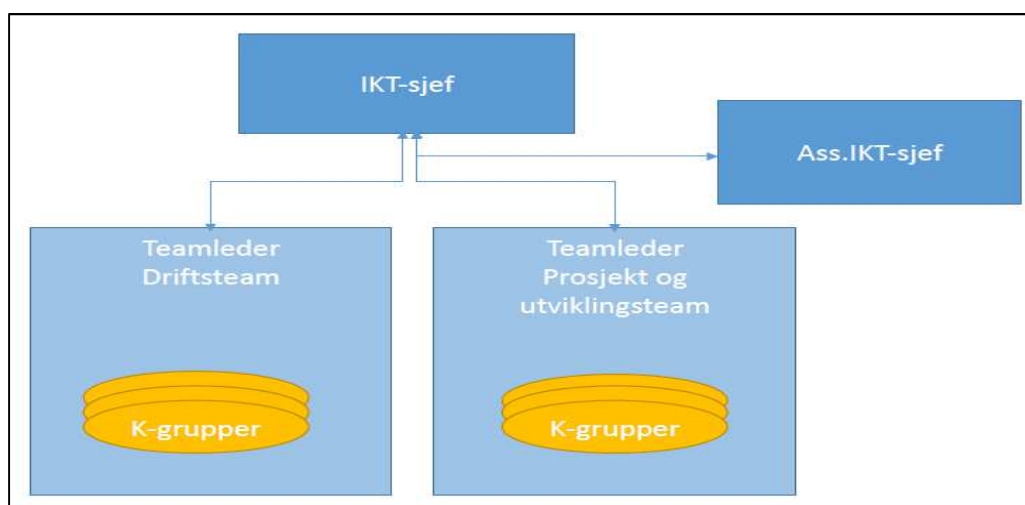
Felles IKT-plattformer og systemer er en forutsetning for samkjøring av ulike oppgaver og funksjoner i fylkene, og for å kunne hente ut raske gevinster ved en sammenslåing. Med ulike plattformer kan samkjøring av IKT-systemer være både tids- og ressurskrevende. Samtidig kan det være utfordringer knyttet til å skaffe oversikt over status og utfordringer, behovsanalyser og valg av nye løsninger, tilpassing av eksisterende kontrakter og håndtering av nye innkjøpsbehov. Man ser for seg at mange av de største effektivitets- og kvalitetsgevinstene vil kunne hentes ut gjennom nye digitale løsninger.

I de frivillige kommunesammenslåingene har aktuelle IKT-løsninger blitt utredet i ulike faggrupper, men dette kan være både tids- og arbeidskrevende, og ikke alle har vært 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. Dersom denne infrastrukturen ikke er på plass, kan det føre til at oppstarten av den nye kommunen blir ekstra krevende.

Vi vet fra nylige erfaringer i Sandefjord at IKT var et av områdene som tok mye tid, og der de opplevde utfordringer både før og etter sammenslåingstidspunktet. Tilsvarende har det vært viktig å kartlegge erfaringene i Trøndelag med tanke på hva som ville være på plass til 1.1.2018, og hva som måtte komme etter sammenslåingstidspunktet.

6.3.1 Rapport IKT og arkiv

Rapporten «Forslag til fremtidig organisering av IKT i Trøndelag fylkeskommune» ble lagt frem 01.02.2017. Det overordnede målet var en mer attraktiv og effektiv IKT-organisasjon. Trøndelag har fem organisatoriske prinsipper for IKT, blant annet fordeling på to lokasjoner, vektlegging av helhet, moderne kommunikasjonsteknologi for å veie opp for avstand mellom lokasjonene samt at seksjonen skal levere løsninger på bestilling for sektorene og være en aktiv bidragsyter inn i utviklingsprosesser i sektorene ved behov. Hovedoppgavene til seksjonen innebærer digitalisering, avtaleforvaltning, brukerkompetanse, systemforvaltning og drift av IKT-systemer. Organisasjonskartet som ble presentert, så slik ut:



Figur 8 Organisasjonskart for IKT. Hentet fra rapporten «Forslag til fremtidig organisering av IKT i Trøndelag fylkeskommune».

Perioden mellom 1. februar 2017 og sammenslåingen 1. januar 2018 ble brukt til kulturutvikling og å sikre felles identitet, gode samarbeidsrelasjoner og en felles visjon for IKT-arbeidet i fylkeskommunen med en god strategi for oppstartsløsning 1. januar. Videre skulle det arbeides med strategisk kompetanse for å kunne løse oppgaver og dekke behovet for sektorenes behov. Til slutt skulle det arbeides med organisering og rask innplassering av IKT-leder.

Arkivgruppen la frem sin delutredning 1. juli. Fylkeskommunene har hatt samme sak- og arkivsystem, men med ulike versjoner og moduler. Det er variasjoner knyttet til soneinndeling, tilgangsstyring, administrering og integrasjoner. De to organisasjonene var noe ulikt organisert men med mye solid arkivfaglig kompetanse. De fleste av oppgavene kan løses fra ulike fysiske plasseringer/kontorsteder siden arkivene er digitale (elektroniske). Økt bruk av digitale hjelpemidler kan veie opp for nærhet til brukerne. Nåværende arkiver må avsluttes og avleveres til depot. Nord-Trøndelag har et etterslep, og arbeidet vil være tidkrevende.

6.3.2 Erfaringer med IKT og arkiv

Trøndelag fikk tidlig opp en IKT-sjef som prosjekteier for IKT. IKT-området ble organisert i syv delprosjekter, der det ble leid inn noen eksterne ressurser til prosjektledelse. Det ble tidlig startet med kultur og samarbeid, siden IKT er et kritisk område i en sammenslåing. De oppdaget noen forskjeller, eksempelvis at Sør-Trøndelag hadde kommet lenger når det gjelder digitalisering. Beslutningsveiene var også ulike. Det ble gjennomført flere samlinger før årsskiftet for å bygge kultur, noe som gjorde at IKT tidlig ble integrert, både faglig og sosialt.

Det var mye som skulle være på plass før 1.1.2018. Lønn skulle utbetales, og alle medarbeiderne måtte få logget på og utført arbeidsoppgavene sine. Tidsmessig kunne IKT ideelt sett hatt lengre tid. Organisasjonsstrukturen og innplassering av medarbeidere måtte være på plass før IKT kunne få på plass systemene. Det var et ønske fra IKT om å få dette på plass i mai, men det ble ikke klart før på høsten. Dette skapte forsinkelser og tidspress på noen områder.

Oktober var en kritisk måned, der alle 5000 ansatte og 20 000 elever skulle flyttes ut i skyen. Selv om mange av tjenestene var like, ble det tatt et felles løft for å sikre bedre kvalitet og brukervennlighet. Det ble satset på den mobile og digitale medarbeider. Det ble bestemt at alle ansatte får mobil fra 1.1.2018. Det ble også bygget en plattform som lett kan vokse og utvides på et senere tidspunkt, og det ble lagt fiber på alle lokasjoner.

Man så at det ikke var alle områder i Trøndelag som ville rekke å tilpasses før 1.1.2018. Mange av systemene er kritiske og må være oppe for at medarbeiderne skal få levert sine tjenester. Man vurderte derfor risikoen som for stor til å gjøre alt på en gang. Ett eksempel er tannhelse, der det ble bestemt at man kjører videre med nord-sør-base i 2018 og sammenkobler på et senere tidspunkt.

For å sikre tilstrekkelig opplæring for alle ble det ansatt seks lærere som skulle utvikle pedagogisk veiledning, video osv. med de nye løsningene. I tillegg ble det ansatt tre ekstra medarbeidere på brukerstøtte. En utfordring som enkelte har pekt på, er at det kan bli manglende kapasitet på møterom og utstyr for gjennomføring av møter og samhandling via digitale plattformer.

I november 2017 blir det sendt ut en større brosjyre med pedagogisk informasjon om den nye IKT-hverdagen i nye Trøndelag.

En erfaring fra IKT-området er at det kanskje burde vært innleid enda flere til å bistå også på teknisk side. Det er vanskelig å få nok kapasitet og få frigjort nok tid for de eksisterende ansatte. Arbeidsbelastningen har i perioder vært tung på nøkkelpersonell. IKT-prosjektet erkjenner i ettertid at en burde vært flere personer fra starten av. Det ville blitt ekstraarbeid å få inn flere på slutten, tiden ville gått til å sette de inn i systemene, ikke til å avlaste de andre. Selv om vedlikeholdsarbeid blir stoppet, er det fremdeles veldig mye pågående arbeid. Det oppstod også noen utfordringer mellom IKT og lønn grunnet ulik forståelse av hva de hadde blitt enig om. Dette skyldes ikke vond vilje, men rett og slett ulik språkbruk og dermed oppfatning av hva de diskuterte, og hvordan informasjon skulle brukes i systemet. Dette ga noen forsinkelser. I tillegg er IKT avhengig av endelig organisasjonsstruktur og innplassering av ansatte for å kunne fullføre oppsett og gi riktige tilganger. De ønsket derfor at dette skulle vært på plass tidligere, men ut fra ansettelsesprosesser var det vanskelig for administrasjonen å komme i mål med endelig organisasjon tidligere.

Videre er det en del oppgaver som man har valgt å utsette til etter sammenslåingstidspunktet. Dette gjelder bl.a. anbud på IKT-systemer. Det har ikke vært mulig å kjøre anbudsrunder underveis. Gjennomføring av anbudsrunder legger beslag og på både digital og juridisk kompetanse med tanke på utforming av anbudspapirer, og det er både tids- og ressurskrevende å følge opp leverandørene.

6.3.3 Råd og anbefalinger

- Få på plass organisasjonen så tidlig som mulig, da denne er avgjørende for oppsett av systemet og tilganger.
- Vær sikker på at IT og de andre interessentene, eksempelvis HR og lønn, legger det samme i begrepsbruken for å unngå misforståelser og forsinkelser.
- Kom raskt i gang med å kartlegge status, behov for nye løsninger og ressursbehov. Start dialog med leverandører tidlig.
- Tenk gjennom behov for kjøp av kompetanse og ekstra ressurser tidlig, da belastningen på nøkkelpersoner kan bli stor i perioden frem til, og rett etter sammenslåing.
- Behovet for ressurser til opplæring og veiledning på nye systemer og løsninger må ikke undervurderes.
- Det må etableres løsninger tilknyttet selve sammenslåingsprosessen. Dette gjelder f.eks. prosjekt-web, midlertidig intranett, felles fiber og annen infrastruktur rundt sammenslåingsprosjektet.
- Ved behov for intern kommunikasjon mellom ulike lokasjoner i ny fylkeskommune, må man sikre tilstrekkelig møteromskapasitet og infrastruktur for slik kommunikasjon.
- Vær oppmerksom på behov for å gå ut på anbud, spesielt i forbindelse med store systemer. Slike prosesser er tids- og kostnads-krevende, og det kan ta et år fra arbeidet med kravspesifikasjoner og anbudspapirer starter, til systemene er implementert.

6.4 Økonomi

Høsten 2017 var preget av arbeid med budsjett for 2018 og økonomiplan for 2018–2021 for det nye fylket. Budsjett og økonomiplan ble vedtatt av fylkestinget 14.12. 2017.

Budsjettforslaget for 2018 var i hovedsak en videreføring av budsjettene i 2017, i de to fylkeskommunene, men justert for lønns- og prisstigning. Videre forsøkte man å justere naturlige endringer som følge av tjeneste- og ansvarssortering.

Erfaringene var at det var mer krevende å få oversikt over budsjettforutsetningene enn forventet. I ettertid ser man at man burde gått inn i detaljene på et tidligere tidspunkt for å få oversikt over budsjettfordelingen på ulike områder i de gamle fylkeskommunene, og hvordan denne samsvarer med organisasjonsstrukturen for den nye fylkeskommunen. Som følge av utfordringer med å få full oversikt over dette, ble det til fylkestinget 14.12.2017 utarbeidet et notat med visse budsjetttekniske justeringer som grunnlag for budsjettbehandlingen. Som følge av sammenslåing av ulike systemer og overgang til nye hadde man avdekket enkelte budsjettmessige feilføringer på ulike kommunalområder. I denne fasen var det således noe usikkerhet på enkelte områder om hvilke økonomiske rammer man hadde til rådighet i forbindelse med oppstarten av nytt fylke. I notatet til fylkestinget ble det også tatt forbehold om behov for ytterligere budsjettjusteringer i 2018 etter hvert som praktiske detaljer faller på plass i ny organisasjon.

En annen erfaring med arbeidet på økonomisiden er at det har vært arbeidskrevende i overgangsfasen å skulle betjene tre fylkeskommunale organisasjoner. Tilbakemeldingen er at man bør ha kapasitet til å gjøre dobbelt arbeid i denne fasen. Det vil være arbeid med avslutning av regnskaper i to fylkeskommuner samtidig som den nye skal planlegges og implementeres.

Det har også vært visse behov for justeringer av økonomireglementet. Det har bl.a. vært uklart hvor stor myndighet hovedutvalgene skal ha med tanke på å gjøre omdisponering på budsjettet. Dette dreier som blant annet om rett til å disponere midler avsatt til fond. Man ser ikke bort fra at det vil være behov for ytterlige justeringer etter hvert som man får erfaring med drift av ny fylkeskommune. I og med at hovedutvalgsmodellen er en ny styringsform for alle, tar det litt tid før man finner formen på alle systemer, retningslinjer og rutiner.

Økonomisk er det en målsetting å effektivisere ressursbruken i administrasjonen med 20 prosent fram mot 2023. Man har foreløpig ikke noen plan for å hente ut slike gevinster, men man ser for seg at noe kan hentes ut gjennom naturlig avgang, mer effektive IKT-løsninger og mer effektive arbeidsprosesser. Man er nå i oppstarten av arbeidet med å lage en bemanningsplan hvor man ser på muligheter for effektiviseringer i tiden som kommer.

Med dagens inntektssystem taper nye Trøndelag 88 mill. kr sammenlignet med om de hadde vært to fylker. Nye Trøndelag har fått garantier om at dette vil bli kompensert fram til nytt inntektssystem er på plass i 2020. Usikkerhet om framtidige inntekter skaper også usikkerhet med tanke på bemanningssituasjonen, utviklingstiltak og investeringer som det er ønskelig å gjennomføre i tiden framover.

6.4.1 Råd og anbefalinger

- Få i god tid detaljert oversikt over budsjettfordelingen på ulike områder i de gamle fylkeskommunene, og hvordan denne samsvarer med organisasjonsstruktur for den nye fylkeskommunen.
- Ta høyde for behov for tekniske budsjettmessige justeringer første driftsår.
- Lag tidlig en plan for hvordan effektiviserings- og kvalitetsgevinster kan hentes ut. Det er ikke grunn til å forvente større effektiviseringsgevinster første driftsår. Oppstartsfasen er arbeidskrevende, og det vil være arbeid med avslutning av de gamle fylkeskommunene i kombinasjon med implementering og utvikling av den nye.

6.5 Samfunnsutviklerrollen

Et viktig element i regionreformen er styrkingen av de folkevalgte kommunenes samfunnsutviklerrolle. I *Prop. 84 S (2016-2017) Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå*⁹ skriver regjeringen at regionstrukturen må gjøre det mulig å se funksjonelle områder i sammenheng og bygge opp under fylkeskommunenes evne til å gi samfunnsutviklingen retning, mobilisere på tvers av sektorer, nivå og aktører og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk gjennom regional planlegging og utvikling. I *Oppgavemeldingen*¹⁰ ble det vist til Møreforskning sine kriterier for regioninndeling som grunnlag for utøvelse av rollen som regional samfunnsutvikling: 1) Muligheten for å utøve et helhetssyn og unngå utilsiktede konsekvenser av sektorvedtak, 2) Regionenes funksjonalitet og homogenitet, blant annet med hensyn til bo- og arbeidsmarked og nærings sammensetning og 3) Felles identitet, forutsetning for at befolkningen skal identifisere seg med region og regionsenter. I Trøndelagsutredningen vises det til at dette kan være enklere her enn for andre deler av landet, da Trøndelag allerede er sterkt integrert både geografisk og funksjonelt og med en felles trøndersk identitet. Forutsetningene for at befolkningen skal identifisere seg med region og regionsenter, kan derfor være større her enn i andre regioner.

Hofstad & Hanssen (2015) skriver at «Når fylkeskommunen skal innta en samfunnsutviklingsrolle, handler det i stor grad om å samarbeide med andre, med offentlige myndigheter, næringsliv og sivilsamfunn.»¹¹ De trekker frem at rollen til de regionalt folkevalgte har vært i utvikling, og at de nå går mer mot en rolle som node på flere politikkområder, der det forventes etablering av nettverk og partnerskap for å få til en regional utvikling basert på regionenes utfordringer, muligheter og ressurser. De trekker frem ulike dimensjoner av samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå (jf. Figur 9).

I en sammenslåingsprosess med mye fokus på å bygge ny organisasjon er det lett å bli introvert og bare fokusere på seg selv. Mye av det eksterne arbeidet som er beskrevet i avsnittet om samarbeid med eksterne aktører, utgjør en viktig del av arbeidet med en større rolle som samfunnsutvikler. Arbeidsutvalget for Trøndelag har vært på rundreise for å bli kjent med regionen og kommunene, for å se på utfordringer og muligheter og for å starte dialog om områder det skal lages nye strategier for, herunder fylkesplan/trøndelagsplan, samferdselsstrategi, strategi for innovasjon og verdiskaping, strategi for arbeidskraft og kompetanse, grafisk profil og kulturstrategi. Ute i regionen har arbeidsutvalget møtt både politikere, næringsliv, institusjoner og andre aktører og samarbeidspartner. Samhandlingen med kommunene har foregått gjennom regionrådene.

Det er ikke nødvendigvis lett for fylkeskommunen å ta rollen som samfunnsutvikler. Det er flere som har ambisjon om dette fra statlig side, eksempelvis fylkesmannen. Fylkeskommunen har likevel et bevisst forhold til dette og vil videreutvikle og gå inn i nye partnerskap. Det skal utvikles et system for dialog med regionrådene, siden disse er flinke til å samle seg rundt utfordringer i mindre regioner, men man skal også ha dialog med enkeltkommuner.

Den politiske organiseringen vil også ha noe å si for hvordan fylkeskommunen skal klare å ta rollen som samfunnsutvikler. De folkevalgte ønsker gjerne å være sterke sektorpolitikere, men som

⁹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/825a10ac5ee84817a220a4d07f9ddaa4/nn-no/pdfs/prp201620170084000ddd-pdfs.pdf>

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/contentassets/01f2b178d685405e925d60ebbb9b1bdc/no/pdfs/stm201420150014000ddd-pdfs.pdf>

¹¹ <http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/nibr/files/filer/2015-17.pdf>

samfunnsutviklere er regionen avhengig av å se på helheten. Rollen til fylkesutvalget må være sektorovergripende.



Figur 9. Ulike dimensjoner av samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Kilde: Hofstad & Hanssen (2015).

Trøndelag legger stor vekt på samfunnsutviklingsrollen og skriver blant annet at de nye fylkeskommunene bør velge politisk og administrativ organisering som understøtter og tilrettelegger for sterkere grad av helhetlig samordning. De folkevalgte ønsker gjerne å være sterke sektorpolitikere, men som samfunnsutviklere er regionen avhengig av å se på helheten. Rollen til fylkesutvalget må være sektorovergripende og vil være en naturlig utviklingsrådgiver for fylkestinget, der sistnevnte er det sentrale og legitime organet for ivaretagelse av helhetlig samfunnsutvikling i regionen.

Det er forventninger utenfra at Trøndelag skal være en sterkere aktør, og samarbeidspartnerne er spente på hvordan dette vil fungere i praksis. Det blir viktig å både balansere behov innad i regionen, aksene Trondheim-Steinkjer og resten av distriktet, men også behovet mellom å være regional og nasjonal aktør. Hvilke oppgaver som faktisk ender opp med å bli overført til fylkeskommunene er også av betydning for hvor stor samfunnsutviklerrollen blir.

Nord- og Sør-Trøndelag har som frontløpere et ønske om forsøk med overføring av nye oppgaver. Trøndelag skal blant annet ha et to-årig forsøk med økt ansvar for landbruksområdet fra 1. januar 2018. I brev av 7. september 2016 skriver regjeringen at forsøket innebærer at regionalt folkevalgt nivå får ansvaret for å utarbeide regionalt næringsprogram i samarbeid med det regionale partnerskapet. Selve forsøket vil bli evaluert av Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Opplevelsen til Trøndelag er at det har kommet for lite konkrete nye oppgaver og muligheter. Signalene og oppdragene er sprikende, og både fylkesmannen, direktorater og andre aktører ønsker også å flytte oppgaver til seg selv. I forbindelse med arbeidet til ekspertutvalget¹² med å foreslå flere oppgaver til fylkeskommunene, sendte fellesnemnda i Trøndelag innspill på en rekke områder. Det var en tydelig forventning om at det vil legges nye oppgaver og virkemidler til fylkeskommunen når den nye regionstrukturer kommer på plass.

6.5.1 Råd og anbefalinger

- Som samfunnsutvikler må Fylkeskommunen unngå å bli for introvert og heller skape arenaer for samhandling og utvikling. Det er mange aktører som ønsker å påvirke samfunnsutviklingen, og det er viktig å opprette god dialog og godt samarbeid tidlig.
- Forventningene til Trøndelag fra eksterne aktører og samarbeidspartnere øker, og det forventes at gjennomslagskraften øker både regionalt og nasjonalt.
- De folkevalgte organene må veie helhet og samordning opp mot sektorinteresser for å lykkes i samfunnsutviklerrollen.
- Det er viktig med overføring av nye oppgaver som grunnlag for å styrke fylkeskommunens legitimitet som samfunnsutvikler. Graden av overføring av nye oppgaver, makt og myndighet vil ha betydning for hvordan den regionale samfunnsutviklerrollen kan utvikles i framtida.

6.6 Felles kulturbygging

Et område som har blitt trukket fram som viktig i de tidligere frivillige kommunesammenslåingene, men som i noen av disse sammenslåingsprosessene ikke har hatt høy nok prioritet, er informasjonsformidling og felles kulturbygging. Dette er av grunnleggende betydning for å sikre gode prosesser og bygge et godt fundament for den nye regionen.

Trøndelagsutredningen slår fast at det allerede finnes en felles trøndersk identitet og kultur. I sammenslåingen av to organisasjoner har det likevel vist seg å være noen forskjeller i tillegg til det som er likt. Et område som trekkes frem, er ulik begrepsbruk. Ord og begreper har ulik betydning i nord og sør, og dette har skapt noen diskusjoner. Det har også vært ulik organisasjonskultur i form av metodikk og arbeidsmåter, samt det som beskrives som måten medarbeiderne takler ting på. Spesielt den uformelle kulturen er den mest krevende å samkjøre.

Arbeidet i arbeidsgruppene har vært med på å gjøre avdelingene kjent på tvers av nord og sør, og det har vært starten på felles kulturbygging. Noen avdelinger har lyktes bedre enn andre, og dette

¹² <https://www.regjeringen.no/contentassets/2ac32be8629541259acade7d15d9451e/regionreform---rapport-fra-ekspertutvalget.pdf>

kan skyldes både størrelse og når i tid strukturen kom på plass. Flere avdelinger har hatt samlinger med alle ansatte for å bli kjent og bygge felles kultur.

Prosjektledelsen har også vært forsiktige med å bygge laget og kulturen for tidlig for å ha respekt for de to eksisterende organisasjonene. Dette arbeidet krever således ekstra oppmerksomhet fra oppstarten av i den nye fylkeskommunen. Det er også bestemt at logo og visjon skal profileres gjennom kulturarrangement i 2018.

Både de folkevalgte, tillitsvalgte og administrasjonen trekker frem at selv om det er en felles trøndersk identitet, er kulturforskjellene større enn de trodde på forhånd. Dette er høyt prioritert på agendaen fremover. To administrative lokasjoner gjør det ekstra krevende å få samkjørt både formell og uformell kultur, da medarbeiderne ikke sitter sammen og arbeider tett i det daglige, og lederne må reise mellom to lokasjoner og prøve å være synlig begge steder. Fjernledelse er en ny form for ledelse som det må øves på for å mestre. De folkevalgte har også behov for å bruke tid sammen, og gruppemøter er en viktig arena.

6.6.1 Råd og anbefalinger

- Det er viktig å starte tidlig med felles kulturbygging. Dette gjelder spesielt dersom fylkeskommunene tidligere ikke har hatt tett samarbeid, eller dersom sammenslåingen ikke er frivillig.
- Felles identitet er ikke synonymt med felles forståelse og begrepsbruk. Det er viktig å jobbe sammen for å få klarhet i dette, gjerne allerede i arbeidsgrupper før sammenslåingstidspunktet.
- Selv om sammenslåingstidspunktet er passert, er dette en kontinuerlig oppgave i den nye organisasjonen. Med delt lokasjon er det ekstra tids- og arbeidskrevende siden kollegaer ikke sitter sammen hver dag eller fordi leder må reise imellom. Det må settes av nok tid til dette.

7. Erfaringer med oppstart av den nye fylkeskommunen

Det ble gjennomført intervjuer etter oppstart av ny fylkeskommune for å få oversikt over hvordan overgangen og oppstarten av nytt fylke hadde gått. Det ble blant annet gjennomført fellesintervju med administrativ ledergruppe 15.1.2018 og 4.4.2018.

Formålet med disse intervjuene var å få oversikt over hvilke sammenslåingsaktiviteter som hadde preget de siste månedene fram mot sammenslåingstidspunktet, om man hadde kommet i mål med oppgaver som planlagt fram mot sammenslåingstidspunktet, og hvordan oppstarten av det nye fylket hadde gått. Videre var det fokus på om det hadde oppstått uforutsette problemer av noe slag, hvilke sammenslåingsrelaterte oppgaver man har hatt fokus på i oppstarten, og hvilke oppgaver man vil ha fokus på framover.

Det er mange ting som skal være på plass for at overgangen til nytt fylke skal gå optimalt. Forsinkelser og problemer på ett område kan lett få konsekvenser for andre, enten ved at andre oppgaver må forskyves, eller at det kan bli kapasitetsproblemer med å gjennomføre flere oppgaver på en gang. Hovedinntrykket i Trøndelag var at man kom rimelig godt i mål med oppgaver som var nødvendige før oppstart av den nye fylkeskommunen. Likevel opplevende man noen utfordringer ved oppstarten av nytt fylke som det kan være verdt å være oppmerksom på.

7.1 Overgangen til nytt styringspolitisk system

Som nevnt i kapittel 5.1 valgte man en formannskapsmodell med hovedutvalg som politisk styringssystem. Dette var en modell som ingen av fylkene hadde erfaringer med fra tidligere. Sør-Trøndelag hadde formannskapsmodell med komitéer, mens Nord-Trøndelag hadde parlamentarisme. Arbeidet med å få på plass politiske reglementer for det nye styringssystemet startet i februar 2017, og skulle etter planen være slutført i juni 2017. Pga. politiske uenigheter rundt utformingen av det politiske reglementet ble ikke dette vedtatt før i desember 2017, dvs. etter at det nye fylkestinget ble konstituert i oktober 2017. Arbeidet med dette tok altså lenger tid enn planlagt. Ved oppstartstidspunktet var det således visse utfordringer knyttet til omstilling til nytt system og tilpasning til nye rutiner og roller. Det var ekstra utfordringer knyttet til dette i og med at man gikk over til et nytt system midt i en fylkestingsperiode, og samtidig har ekstra store fylkesting og fylkestingsutvalg.

Det er tilbakemeldinger om at den politiske styringsmodellen kunne vært bedre forankret i utgangspunktet, og at det nå har kommet forslag om å se på muligheter for å innføre en annen styringsmodell. Fra politisk hold, særlig fra gamle Nord-Trøndelag, er det flere som mener at en parlamentarisk modell er bedre for å sikre mer helhetlig politisk styring, spesielt med tanke på utvikling av samfunnsutviklerrollen. Dette er en sak som skal opp til behandling til høsten. En mulig utfordring som blir trukket fram i den forbindelse, er at dette kan skape problemer for modellen man har valgt med politisk hovedsete i Trondheim og administrativ ledelse lokalisert i Steinkjer. I et formannskapsbasert system vil administrasjon og politikk være separert i to sfærer. Politikerne fatter i stor grad vedtak på bakgrunn av de faglige rådene fremmet av administrasjonssjefen. I et parlamentarisk system får et politisk fylkeskommuneråd kontroll med innstillingsretten. Dette gir

politikerne større muligheter til å initiere saker og til å påvirke sakene før de skal behandles politisk. Dette innebærer altså behov for tettere kontakt mellom politikk og administrasjon, og delt lokalisering kan dermed bli vanskeligere.

7.2 Delt administrativ lokalisering og felles kulturbygging

I Trøndelag har man som tidligere nevnt valgt en løsning med felles ledelse, men med delt administrativ lokalisering, noe som innebærer at de fleste administrative oppgaver blir håndtert fra to lokasjoner.

Det blir vist til at man har hatt fokus på felles kulturbygging, bl.a. gjennom arbeidet med Trøndelagsutredningen. Trøndelagsfylkene har på mange måter en felles identitet, og man har fra tidligere også vært vant til samarbeidet gjennom felles fylkesplan. Likevel blir felles kulturbyggingpekt på som en av de store utfordringene i forbindelse med oppstarten av den fylkeskommunen. Delt lokalisering gjør at dette arbeidet blir ekstra utfordrende. I og med at man har to lokasjoner må det brukes ekstra tid på å bli kjent i en overgangsfase, og man ser for seg at det vil ta lang tid å få en felles kultur på plass. Her ligger det utfordringer på flere plan, og disse knytter seg til ny politisk struktur, nye roller, nye systemer, nye saksbehandlingsrutiner og rutiner for kommunikasjon både internt og eksternt. Det siste dreier seg f.eks. om rutiner for å svare på e-post, skape felles forståelser for man hva legger i begreper, hvordan ulike møter skal gjennomføres, og hvordan man setter opp dagsorden. Med to lokasjoner må det brukes ekstra ressurser på samkjøring, slik at man unngår at det utvikles parallelle kulturer.

Det blir også vist til at det i tiden som kommer, vil være viktig å ha ekstra fokus på oppdraget med å utvikle Steinkjer som administrasjonsby. I oppstarten har man erfart at det er mange flere eksterne samarbeidsaktører som har base i Trondheim enn i Steinkjer, noe som innebærer at mange møter blir avholdt i Trondheim. Dette gir en skjevhet i tidsbruken mellom administrasjonsstedene, og man blir mindre synlig i Steinkjer. På kulturområdet blir det eksempelvis anslått at fordelingen møter er 4-1 i favør Trondheim.

En fordel med to lokasjoner er at det blir lettere å rekruttere til stillinger fra hele den nye fylket. En utfordring man har erfart i forbindelse med oppstarten, er at det er flere søkere til stillinger fra sør enn fra nord. Søkere fra sør ønsker å ha sitt arbeidsted i Trondheim. Dette kan skape en utfordring med tanke på å opprettholde balansen mellom administrasjonsstedene. I intensjonsplanen er det slått fast at Steinkjer skal opprettholde andelen administrative stillinger minst på samme nivå som i dag. Som nevnt er dette en utfordring som ytterligere kan forsterkes dersom man velger å gå over til en parlamentarisk styringsmodell.

I forbindelse med oppstarten av den nye fylkeskommunen arbeider man med å lage framtidige bemanningsplaner, og det er en målsetting om å redusere bemanningen i sentraladministrasjonen med 20 prosent fram mot 2023. I forbindelse med omstillingsavtalen som ble vedtatt av fellesnemda i juni 2016, ble det slått fast at ingen ansatte skulle sies opp som følge av omorganiseringsprosessen frem til 2023. Det vil si at effektivisering må skje gjennom naturlig avgang, og det har i den forbindelse også vært innført stillingskontroll under selve sammenslåingsprosessen. Når det gjelder effektivisering fram mot 2023, vil det være en ekstra utfordring knyttet til at man skal ivareta hensyn til balansert bemanning mellom administrasjonsstedene. Effektiviseringskravet oppleves av flere som krevende fordi man i oppstartsfasen opplever en pukkeeffekt når det gjelder arbeidsoppgaver, og det er behov for å rekruttere. Man er nå i ferd med å lage innspill til planer for hvordan effektiviseringsgevinster i sentraladministrasjonen kan hentes ut.

7.3 Overgang til nye IKT-løsninger

I forbindelse med overgangen til nytt fylke var det knyttet størst spenning til nye IKT-løsninger. Velfungerende IKT-løsninger er en forutsetning for at fylkeskommunen skal kunne utføre sine oppgaver på de fleste områder. Arbeidet på IKT-området var som tidligere nevnt meget hektisk de siste månedene før sammenslåingen. Arbeidet ble litt forsinket blant annet fordi det tok noe lenger tid å få formidlet oversikt over organisasjonsstruktur og bemanning som grunnlag for klargjøring av nye IKT-løsninger. Man erfarte også at bemanningen var for lav i denne fasen med tanke på alle oppgavene som skulle håndteres på en gang. Samtidig var det for sent å rekruttere ekstra bemanning pga. opplæringsbehov, noe som førte til at arbeidsbelastningen på en del nøkkelpersoner ble svært stor.

Erfaringen var likevel at overgangen gikk rimelig bra, selv om at det var visse utfordringer og frustrasjoner med å få nye brukere over på nye systemer. En del av dette hadde også sammenheng med at det hadde vært vanskelig å nå ut med informasjon til alle ansatte om hva overgangen til nye IKT-systemer ville innebære for den enkelte. Det ble informert om dette gjennom tilgjengelige kanaler, bl.a. via intranett, månedlige nyhetsbrev og e-poster til ansatte. Målinger viste imidlertid at under halvparten av de ansatte hadde lest nyhetsbrev, og at det var spesielle utfordringer med å nå fram til ansatte ved de videregående skolene. Man antar at det sannsynligvis hadde sammenheng med at mange her var av den oppfatning at fylkessammenslåing ikke berørte dem. Erfaringen er altså at det er viktig å skape bevissthet om dette i god tid før sammenslåingstidspunktet.

Den største utfordringen knyttet til IKT-løsningene var knyttet til den første lønnskjøringen etter sammenslåingstidspunktet. Man klarte å få kjørt ut lønn til alle med en times margin før fristen 12. januar 2018, men man fikk ikke betalt ut variabel lønn og reiseregninger. Årsakene som trekkes fram, er sammensatte. En av årsakene var at datagrunnlaget som man hadde behov for i lønssystemet var for dårlig, og det ble for mye manuelt arbeid. Det blir videre pekt på at kommunikasjonen mellom IKT og lønn kunne vært bedre. Pga. ulikt fagspråk oppstod det noen misforståelser, og man skulle hatt bedre rutiner for å sikre at man hadde felles forståelse av det man hadde blitt enig om. Ellers hadde leverandøren utfordringer med lønssystemet, noe som også skapte ekstra arbeid og forsinkelser, men som ikke hadde direkte med fylkessammenslåingen å gjøre.

Sak- og arkivsystem fungerte fra 8. januar. I løpet av januar ble det brukt noe tid på fintuning av systemer for å få alle digitale moduler opp og gå.

Ellers satset man på bruk av digitale arbeidskontrakter hvor alle ansatte skulle signere digitalt. Her var det også visse tekniske utfordringer, og en del ansatte som ikke fikk det til, eller ikke ønsket, å signere digitalt. Selv om man hadde noen utfordringer, angrer man ikke på at man satset på slike kontrakter. Arbeidet var et nybrottsarbeid, og det vil være en fordel for framtidig arbeid.

I tiden som kommer, vil det være fokus på hvordan man kan jobbe mer effektivt med nye IKT-løsninger og nye arbeidsrutiner. Videre er det en del større systemer som skal ut på anbud, noe som kan medføre ytterligere endringer på IKT-området. En generell utfordring som trekkes fram mot 2020, når flere fylker og fylkeskommuner skal slå seg sammen, er at det blir stor etterspørsel etter konsulentbistand og leverandørsystemer. Mangel på kapasitet og kompetanse på dette området kan således blir en utfordring fram mot 2020, og man bør ta hensyn til dette så raskt som mulig.

7.4 Samfunnsutviklerrollen og nye oppgaver

Fra regionpolitisk nivå i Trøndelag har et viktig formål med sammenslåingen vært å styrke det regionale folkevalgte nivået og den regionale samfunnsutviklerrollen. Samtidig var det en erkjennelse av at det er vanskelig å drive omfattende oppgavedelegering fra staten til fylkeskommunene så lenge man har 19 fylkeskommuner. Det som blir sett som alternativet til sterkere fylkeskommuner, er ytterligere utbygging av statlige direktorater og utarming av fylkeskommunene. Samtidig vises det til at direktoratene i dag har en rekke oppgaver som burde vært lagt under regionalpolitisk styring og kontroll. Et annet scenario som blir trukket opp som alternativ til et sterkere fylkesnivå, er at de større byene kunne gjøre krav på oppgaver som fylkeskommunene har i dag. Dersom man får en slik utvikling, er der frykt for at man vil få en situasjon med bygd mot by der «Rest-Trøndelag» vil komme dårlig ut. Gjennom det regionale nivået er det ønske om å skape balanse i hele Trøndelag og ha et regionalt helhetsperspektiv på framtidig utvikling, som har fokus på samspill og synergier mellom by og land.

Samtidig er det klart at det er viktig at en større region også får ansvar for nye oppgaver, og gjennom arbeidet med sammenslåingen av nye Trøndelag er det jobbet aktivt med innspill til nye oppgaver som det er aktuelt for det nye fylket å ta over. Da det ble vedtatt at Nord- og Sør-Trøndelag skulle slå seg sammen til ett fylke, var det forhåpninger blant politikerne om å bli premiert med nye statlige oppgaver, og man ønsket å starte pilotprosjekt med nye oppgaver allerede fra 2018. Man ønsket oppgaver bl.a. knyttet til helse, riksantikvarens områder, Norsk Kulturråd, samferdsel, havbruk og utdanning. Det var spesielt ønskelig med et pilotprosjekt innen havbruksforvaltning og overtakelse av statlige oppgaver innen integrering av asylsøkere og flyktninger. Departementet ønsket imidlertid ikke å starte noe pilotprosjekt på dette i påvente av behandlingen av saken om framtidig regionstruktur. Nye Trøndelag fikk likevel en toårlig forsøksordning med overtakelse av ansvaret for det regionale næringsprogrammet i landbruket med oppstart fra 1.1.2018. Det regionale næringsprogrammet dreier seg om å legge føringer for hvordan Innovasjon Norges bedriftsrettede midler forvaltes, og for hvordan fylkesmannen forvalter sine utrednings- og tilretteleggingsmidler. Potten for disse midlene er i 2018 på 5,5 millioner kroner.

Ekspertutvalget som har vurdert nye oppgaver til fylkeskommunene, overleverte sin rapport 1. februar 2018 (jf. Figur 10). Utvalget har hatt som mandat å vurdere overføring av ytterligere ansvar, oppgaver og myndighet som støtter opp under fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle. Oppgavene utvider og kompletterer fagområder der fylkeskommunene allerede i dag har et ansvar. Dette omfatter oppgaver innen næring, innovasjon og forskning, kompetanse, integrering, kultur, folkehelse, samferdsel, klima og miljø. Utvalget mener dette vil legge til rette for en styrket samfunnsutvikling i alle deler av landet. Konkret innebærer ekspertutvalgets forslag å flytte omtrent 5000 arbeidsplasser og oppgaver for 24 milliarder kroner til de nye fylkeskommunene. De statlige etatene IMDi, Kompetanse Norge, Siva, Statped og Distriktssenteret foreslås nedlagt.

I sin høringsuttalelse til ekspertutvalgets rapport i februar 2018 uttalte fylkestinget følgende:

«Fylkestinget er enig i de prinsipper og vurderinger som ekspertutvalget har lagt til grunn i sin rapport for overføring av oppgaver.

De oppgavene som anbefales overført vil styrke fylkeskommunenes mulighet til å lykkes som regionale samfunnsutviklere.

Forslaget vil desentralisere makt, tydeliggjøre politisk ansvar og utvikle fylkesdemokratiet.

I tillegg vil fylkestinget bemerke:

Det hadde vært en fordel om oppgavene med veilednings- og mobiliseringsrolle innenfor matproduksjon, Inn på tunet og bygdeutvikling ble overført til fylkeskommunene.

Dette arbeidet kunne da lettere bli sett i sammenheng med øvrig næringsutviklingsarbeid.

Et samlet ansvar for skoleskyss, kollektivtransport og helsetransport til fylkeskommunene vil kunne gi samordningsgevinster og mere brukervennlige løsninger. Spesielt med tanke på at det nå utvikles mobilitetssystemer som kan være tverrsektorielle.

Når det gjelder videre utredning av framtidig eierskap til de offentlige sykehusene, vil fylkestinget påpeke at regional samhandling mellom sykehusene og primærhelsetjenesten er helt grunnleggende for en velfungerende helsesektor.

Hensynet til regional samfunnsutvikling tilsier at helsesektoren må integreres i de nye regionale fylkesplanene.»



Figur 10. Nye oppgaver til fylkeskommunene. Kilde: Ekspertutvalget¹³

Fylkestinget uttrykker altså tilfredshet med forslaget om oppgaveoverføring, og foreslår i tillegg noen nye oppgaver som ytterligere kan forsterke samfunnsutviklerrollen. Samtidig blir det fra politisk hold, både gjennom intervjuer og medieoppslag, uttrykt bekymring for at forslagene ikke blir fulgt opp på en måte som bidrar til å styrke det regionale selvstyret og den regionale samfunnsutviklerrollen. Nye oppgaver og styrking av fylkeskommunens regionale samfunnsutviklerrolle har vært et sentralt argument for hele regionreformen. I første omgang regner man med at Sams vegadministrasjon, som har ansvar for planlegging og drift av fylkesveiene, overføres fra Statens vegvesen til regionalt folkevalgt nivå. Stortinget gjorde anmodningsvedtak om dette våren 2017.

¹³ <https://www.regjeringen.no/contentassets/2ac32be8629541259acade7d15d9451e/regionreform---rapport-fra-ekspertutvalget.pdf>

7.5 Eierskap

Fylkeskommunene har eierskap i ulike institusjoner, f.eks. innen samferdsel og kultur. Det blir pekt på at det i fylkene har vært noe ulik kultur på utøvelse av eierskapsrollen, og at det hadde vært en fordel med fokus på eierrollen tidligere i prosessen. Man har erfart at bl.a. noen kulturinstitusjoner har blitt urolige for hva nytt eierskap vil innebære, og hva som blir konsekvensene av dette. En erfaring i ettertid er at det er viktig å involvere også slike selskaper tidlig i prosessen. Det er mange selskapsavtaler som må justeres og endres som følge av fylkessammenslåingen, og det vil være en fordel å få oversikt over hvilke konsekvenser en fylkessammenslåing kan ha i god tid før sammenslåingstidspunktet. Fylkestinget har behandlet flere saker våren 2018 som omhandler eierskap og selskapsavtaler på ulike områder.

Tilbakemeldingene er at det ikke var kapasitet til å jobbe med eierskapsmeldinger i sammenslåingsprosessen. Dette er krevende arbeid, og man har bevisst ventet med det. Likevel ser man i ettertid, f.eks. i forholdet til AtB, at det kunne vært en fordel om eierskapsstrategien var på plass på et tidligere tidspunkt. Eierskapsstrategien for AtB ble behandlet i fylkestinget i februar 2018. Når politikerne vedtok at AtB skulle være et verktøy for styring og utvikling av kollektivtrafikken i hele Trøndelag, ser man at det også samtidig hadde vært fornuftig om man hadde hatt oppfølging med ny eierstrategi for selskapet.

Ellers er det en erfaring fra Trøndelag at det kan være lurt å bestille selskapskontroller og forvaltningsrevisjon i god tid før sammenslåingstidspunktet. Dette ble gjort for museene, og man fikk således et bedre grunnlag for å gjennomføre nødvendige vurderinger og beslutninger i forbindelse med sammenslåingsprosessen.

7.6 Viktige oppgaver framover

I tillegg til de sammenslåingsrelaterte oppgaver og utfordringer som har preget oppstartfasen, og som er omtalt i foregående avsnitt, vil det også i tiden framover være fokus på aktiviteter knyttet til samkjøring og utvikling av den nye fylkeskommunen.

Man er nå i gang med å se på framtidige bemanningsplaner for den nye organisasjonen. Dette er seksjonsvis arbeid hvor man også ser på nye arbeidsmåter og muligheter for effektivisering.

Innenfor videregående opplæring har det vært arbeidet en god del med utarbeidelse av ny ressursfordelingsmodell. En ressursfordelingsmodell defineres som et sett av økonomiske kriterier som har betydning for størrelsen av tildelingen til den enkelte skole, og som til sammen utgjør en helhet som benevnes som modell. Viktige bestanddeler i slike modeller er vanligvis aktivitetsavhengige kriterier og driftsavhengige kriterier. Arbeidsutvalget vedtok i møte 29. november 2016 at en felles ressursfordelingsmodell for utdanningssektoren skal:

1. Fordele tilgjengelig ramme til videregående opplæring på en måte som sikrer likeverdige driftsforhold
2. Ivareta sentrale politiske føringer
3. I størst mulig grad bruke objektive kriterier som gir forutsigbarhet
4. Være enkel å bruke og forstå
5. Fordele mest mulig av den samlede rammen til skolesektoren
6. Fordele ressursene ut fra tre hovedkategorier:

- a. Fordeling etter aktivitet som tar høyde for kostnadsforskjeller mellom utdanningsprogrammene
- b. Fordeling til særskilte formål som spesialundervisning, minoritetsspråklige og annet
- c. Fordeling til drift og andre relevante forhold

Senter for økonomisk forskning (SØF) har bistått med simuleringer og kvalitetssikring av ressursfordelingsmodell for videregående opplæring.

Vedtaket om ny ressursfordelingsmodell har blitt utsatt og skal behandles i fylkestinget i juni. Det har blitt sett som viktig å bruke god tid på denne prosessen. Det er innenfor skoleområdet at over halvparten av driftsmidlene fordeles. God forankring i skolene og blant politikerne har således vært viktig. Det er mange hensyn som skal ivaretas, bl.a. ulikheter i studietilbud og at det er billigere å drive skole i sørfylket enn i nordfylket. Det siste henger sammen med geografi og at det er høyere andel på yrkesfag i nordfylket enn i sørfylket. I nord har det også blitt brukt noe mer ressurser på videregående skole, og lønnsnivået har vært noe høyere. Det er således mange hensyn som skal ivaretas og avveies i en slik modell, og som det er nødvendig å bruke tid på. Ut skoleåret 2017/2018 opererer man med de gamle fylkenes ressursfordelingsmodeller. Ny modell vil således gjelde for nytt skoleår.

Underveis i sammenslåingsprosessen startet arbeidet med ulike planleggingsoppgaver for det nye fylket, bl.a. fylkesplan, plan for samferdsel og for innovasjon og verdiskaping. Ellers er tilbakemeldingene at et samlet Trøndelag har omtrent 50 ulike planer og strategier, og at det totale antallet bør reduseres betydelig. Det tas til orde for at antallet bør ligge på 10-15. Dette for å kunne styrke koordineringen og oppfølgingen av regionalpolitikken. I den forbindelse blir det vist til at regionalt folkevalgt nivå har en sentral rolle i klimaarbeidet gjennom å ta et helhetsperspektiv på areal- og transportplanleggingen. Det blir derfor sett på som viktig at arbeidet med klima-, bolig-, areal- og transportplanlegging sees i sammenheng og avstemmes mot hverandre.

Den nye fylkeskommunen skal nå sette i gang arbeidet med regional plan for arealbruk. Her er målet at det nye fylkeskommunen skal ta en mer samordnende rolle regionalt, og man ønsker mer forpliktende regionale planer. Her gjenstår det å se hvordan man vil lykkes med det, men Trøndelag skal være et pilotprosjekt for utprøving av nye modeller, hvor man skal jobbe med alternativ virkemiddelbruk. Dette dreier seg bl.a. om utprøving av et avtalebasert system som minner om bymiljøavtalene. Foreløpig er man i en tidlig fase når det gjelder dette arbeidet, men det bygger på en erkjennelse av at de nye fylkeskommunene har en viktig rolle når det gjelder både næringsutvikling og arealplanlegging. De nye modellene som skal prøves ut, har en tosidighet. Aktørene må binde opp og forplikte seg med egne ressurser for å utløse noe mer. Med innføring av et nytt regionalt regime blir det sett som viktig at aktørene avklarer sine roller, og at man klarer å ta et regionalt perspektiv. Det blir spesielt pekt på at det er behov for å sette arealbruk på dagsorden i Trøndelag. Det blir vist til at fylket er nest verst i landet når det gjelder omdisponering av mark, og at det er behov for ha en annen inngang til denne utfordringen.

Samlet sett vil det ta noe tid før fylket finner sin endelige form. På samferdselsområdet er det en overgangsperiode fram til 2021 før AtB overtar alle oppgaver knyttet til kollektivtransport. I tiden som kommer, vil det også være sammenslåingsrelaterte oppgaver knyttet til at IKT-systemer skal ut på anbud, innfasing av nye oppgaver og videre arbeid med samkjøring av kulturer og rutiner. Arbeidet med utarbeidelse av strategisk arbeidsgiverpolitikk er utsatt til 2018, og man kjører foreløpig med en nord- og en sør-base på IKT innenfor tannhelse. PPT har fortsatt forskjellig organisering mellom nord og sør men vil bli harmonisert etter hvert. Arbeidet med å hente ut effektiv-

seringsgevinster gjennom innsparinger i sentraladministrasjonen er nettopp startet. For tiden arbeides det med å se på muligheter for å hente ut effektiviseringsgevinster innenfor ulike seksjoner. I forbindelse med dette arbeidet blir det også pekt på at det er viktig å synliggjøre kvalitetsgevinster som man henter ut, og hvordan man forbedrer tjenestetilbudet. For andre som skal i gang, kan det være nyttig å ha en mer helhetlig plan for gevinstrealisering som har fokus på både effektivitets- og kvalitetsgevinster.

7.7 Råd og anbefalinger

- Vær bevisst på at arbeidet med fylkessammenslåing ikke er over ved sammenslåingstidspunktet.
- Ha en klar plan på hvilke sammenslåingsrelaterte oppgaver som må være på plass til sammenslåingstidspunktet, og hvilke som gjennomføres av det nye fylket.
- Definer hvilke IKT-løsninger som må være på plass i forbindelse med oppstart av nytt fylke, og hvilke som kan vente.
- Ta høyde for at det i forbindelse med overgangen kan være visse tekniske utfordringer knyttet til overgangen til nye IKT-systemer. Ha en strategi for å informere hvordan disse endringene vil påvirke den enkelte ansatte.
- Å få lønssystemene på plass har vært noe av det mest krevende ved oppstarten av ny fylkeskommune. Det har også vært krevende i forbindelse med tidligere kommunesammenslåinger. Planlegg derfor denne overgangen nøye, og hva som kreves av data med tanke på konvertering over i nye systemer.
- Vær bevisst på at det kan ta tid å samkjøre politiske og administrative kulturer. Dette kan være ekstra krevende dersom man velger et politisk styringssystem som ingen av fylkene har erfaring med fra før. Delt administrativ lokalisering gjør at det ble ekstra tid- og arbeidskrevende å samkjøre ulike administrative kulturer og rutiner.
- Vær oppmerksom på at utarbeidelse av ny ressursfordelingsmodell til videregående skoler kan være en krevende oppgave som kan ta lenger tid enn forventet. Arbeidet med en slik modell krever gode analyser, bred medvirkning og gode prosesser.
- Ta tidlig stilling til hvordan man ønsker å utøve den regionale samfunnsutviklerrollen, og hvordan ansvar for nye oppgaver kan bidra til å styrke denne.
- Kom raskt i gang med arbeidet med sentrale regionale planer. Disse vil være viktige for utøvelsen av den regionale samfunnsutviklerrollen, og planprosessene vil være en viktig arena for samhandling mellom kommuner og andre regionale aktører.
- Vær oppmerksom på at det i overgangen vil være en pukkeeffekt av arbeidsoppgaver knyttet til avvikling av de tidligere fylkeskommunene og implementering av den nye. Ha derfor et langsiktig perspektiv på realisering av effektiviseringsgevinster.
- Vurder behov for ryddig og forenkling i det regionale plansystemet med tanke på å styrke koordinering og oppfølging av regionalpolitikken.
- Ha tidlig fokus på eierskap, behov for justering av selskapsavtaler og utøvelse av eierskap i ny fylkeskommune. Tidlig involvering av aktuelle selskaper kan forebygge usikkerhet og uro rundt den framtidige fylkeskommunens eierrolle.

8. Sammenfattende vurderinger

Nord- og Sør-Trøndelag var først ute i regionreformen, og sammenslåingen av de to fylkeskommunene skjedde fra 1. januar 2018. Det har derfor vært viktig å se nærmere på hva andre fylkeskommuner kan lære av denne sammenslåingsprosessen.

Et sentralt formål med rapporten har vært å hente ut erfaringer med organisering av sammenslåingen, viktige milepeler/veivalg, prosessledelse, medvirkning og erfaringer med ulike fora som er etablert. Vi har lagt vekt på å se på effekter av valg som er gjort, hva som har vært kritiske milepeler, hva som har fungert bra, og hva som kunne vært gjort annerledes.

Hovedinntrykket er at sammenslåingsprosessen har gått bra, og sammenslåingen har blitt gjennomført uten store kritiske problemer. Prosessen har hatt god og tydelig ledelse, og framdriften i arbeidet har vært bra. Samarbeidet mellom de involverte fra de to fylkeskommunene synes også å ha vært bra. Tilbakemeldingene er at de fleste synes det har vært spennende og interessant å være med på å utvikle den nye fylkeskommunen. Selv om arbeidsbelastningen har vært stor for en del av de involverte, er tilbakemeldingene at sykefraværet har gått ned i sammenslåingsperioden. Man har også unngått noen av de mest kritiske utfordringene som vi kjenner fra de tidligere kommunesammenslåingsprosessene.

Vi vil her forsøke å sammenfatte de viktigste erfaringene og rådene fra sammenslåingen av Nord- og Sør-Trøndelag.

8.1 Sentrale erfaringer og råd

8.1.1 Prosessen fram til vedtak om sammenslåing

Sammenslåingen av Nord- og Sør-Trøndelag har vært en frivillig sammenslåingsprosess. Trøndelagsutredningen, som ble utarbeidet før vedtak om sammenslåing ble fattet, har vært et godt fundament for den videre sammenslåingsprosessen. At utredningen ble gjennomført av fylkeskommunene i egenregi, med likeverdig deltakelse, bidro til god forankring i begge fylker. Den politiske intensjonsplanen gav viktige føringer på hva man ønsker å oppnå med sammenslåing, og den gav også overordna retningslinjer om organisering og lokalisering av sentrale politiske og administrative funksjoner i den nye fylkeskommunen. Videre ble det nedfelt prinsipper for organisering av sammenslåingsprosjektet, økonomiske disponeringer under sammenslåingsprosessen og ivaretagelse av ansatte i sammenslåingsprosessen. Samtidig som vedtak om sammenslåing ble fattet, ble det også oppnevnt en midlertid prosjektledelse for å komme raskt i gang med arbeidet og opprettholde framdrift. På den måten kom man raskt i gang med arbeidet, og unngikk vakuumperiode fra vedtak om sammenslåing ble fattet og fram til prosjektleder og framtidig fylkesrådmann var på plass, noe som har vært et problem ved tidligere kommunesammenslåinger.

I sammenslåingsprosesser som ikke er basert på frivillighet, vil det på samme måte som i Trøndelag være viktig å komme raskt i gang med kartlegging av status og utfordringer i dagens fylkeskommuner og hvilke muligheter som ligger i en sammenslåing. Parallelt bør man utarbeide en intensjonsavtale. Disse prosessene vil også være nyttige bidrag til at man blir kjent på tvers av fylkesgrensene, og det vil være starten på arbeidet med å bygge felles kultur. I og med at vedtak om

sammenslåing er fattet på forhånd, kan man umiddelbart gå i gang med tilsettelse av prosjektleder/framtidig fylkesrådmann og utredningsarbeidet kan gå direkte over i en prosess med å vurdere og definere modeller for organisering av den nye fylkeskommunen. For fylker som nå er i en oppstartfase, vil tiden fram mot 1.1.2020 være svært knapp, og den må utnyttes effektivt.

8.1.2 Organisering av sammenslåingsprosessen

I Trøndelag valgte man å ha en stor fellesnemnd med alle fylkestingsrepresentantene. Flere uttrykker at en er fornøyd med dette, siden det involverer alle fylkespolitikere og de er oppdatert på hva som skjer. På den annen side blir det et såpass stort forum at i praksis har veldig mange saker blir lagt til arbeidsutvalget med tilhørende høyt arbeidspress. Noen mener en del politiske saker har fått for overfladisk behandling. Det virker som det er bred enighet om at en ville valgt en stor fellesnemnd en gang til, men det har kommet forslag om at en kunne organisert flere utvalg under denne, som kunne gått grundigere igjennom sakene før behandling i arbeidsutvalg og fellesnemnd. Erfaringen er at sammensetningen av fellesnemnd, arbeidsutvalg og eventuelle andre politiske utvalg må vurderes nøye ut fra behovet for politisk forankring, arbeidsmengde og framdrift.

Erfaringene fra Trøndelag tilsier at det er viktig å prioritere ressurser på arbeidsgrupper for å kartlegge dagens status på ulike områder og aktuelle modeller for organisering av ny fylkeskommune. Bred involvering er viktig for å bli kjent på tvers av fylkesgrensene, bygge felles kultur og skape tillit mellom aktørene. En felles erfaring er at det er viktig med likeverdig representasjon i arbeidsgruppene, tydelige mandat, milepeler og frister. Man bør relativt tidlig ha på plass en framdriftsplan og overordna prinsipper for organisering av det nye fylket. I den forbindelse bør man også synliggjøre hvilke oppgaver som er gjennomgående, og hvordan ansvaret for slike oppgaver skal ivaretas.

Tilbakemeldingene fra Trøndelag er at man bør avklare organiseringen på samferdselsområdet tidlig. Dette fordi det er et område som gjerne er ulikt organisert, og som også involverer flere eksterne aktører, bl.a. Statens vegvesen og kollektivtrafikksselskaper. Her kan det også være behov for overgangsperioder før nye løsninger implementeres fullt og helt.

Man bør også så tidlig som mulig i prosessen ha på plass en omstillingsplan for å gi forutsigbarhet og trygghet for de ansatte. I Trøndelag ble denne vedtatt på første møte i fellesnemnda. Garantier mot oppsigelse bør vurderes i den forbindelse. Dette kan hindre uro blant de ansatte og lette sammenslåingsprosessen. I en overgangsperiode vil det som følge av økt arbeidsmengde være behov for ekstra bemanning.

Når det gjelder bemanning av ny organisasjon, bør den administrative ledergruppa være på plass senest ett år før sammenslåingen. Seksjonsledere bør være på plass ni måneder før sammenslåingen, og alle ansatte bør være innplassert i ny organisasjonen senest et halvt år før sammenslåingen. Dette for å få tid til å implementere nødvendige systemer og rutiner som forutsetter at organisering er på plass. Erfaringene både fra Trøndelag og tidligere kommunesammenslåinger, f.eks. i Sandefjord, viste at forsinkelser og uforutsette problemer lett kan føre til at det blir svært arbeidskrevende å komme i mål med nødvendige oppgaver fram til sammenslåingstidspunktet, dette gjelder spesielt klargjøring av ulike digitale administrative fagsystemer.

I og med at styrking av samfunnsutviklerrollen er en sentral målsetting med hele sammenslåingsprosessen, er erfaringene fra Trøndelag at sentrale planprosesser bør igangsettes allerede i sammenslåingsfasen. Det ble i den forbindelse etablert et eget regionplanutvalg. Planprosessene har

også bidratt til å skape en formell samhandlingsarena med kommuner og andre regionale aktører underveis i sammenslåingsprosessen.

I forbindelse med organisering av ny fylkeskommune bør prinsipper for lokalisering vurderes nøye. I utgangspunktet kan man skille mellom en samlokaliseringsmodell, en funksjonsdelingsmodell og desentralisert modell. I Trøndelag har man valgt delt administrativ lokalisering (desentralisert modell), hvor de ansatte har samme arbeidssted som før, men hvor administrativ ledelse har hovedsete i Steinkjer. På den måten sikrer man større nærhet til aktører, innbyggere og samarbeidsparter i hele fylket, og man unngår at ansatte, med unntak av ledere, slipper å flytte arbeidssted. Man har lagt til rette for bruk av moderne digitale kommunikasjonsløsninger for å sikre godt samarbeid mellom ulike administrative lokasjoner. Likevel er det viktig å være oppmerksom på at dette er en organisering som stiller ekstra krav til ledelse og tilstedeværelse på ulike lokasjoner, og det vil være mer krevende å bygge felles kultur og etablere felles rutiner. I andre fylkessammenslåinger kan geografiske forskjeller mellom ulike regioner også påvirke forutsetningene for valg av modell. En alternativ modell for delt lokalisering kan være at man samler tilgrensende administrative funksjoner på ett sted (funksjonsdelingsmodell). Dette er en modell som i større grad samler fagmiljøene og kan gjøre det lettere å hente ut kvalitets- og effektiviseringsgevinster samtidig som man bidrar til administrativ tilstedeværelse ved ulike lokasjoner. Tilgjengeligheten til disse funksjonene, både for brukere og ansatte, vil imidlertid variere alt etter hvor man velger å lokalisere ulike administrative funksjoner.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har laget en finansieringsordning for sammenslåing av fylker, hvor sammenslåing av 2, 3 og 4 fylkeskommuner får hhv. 30, 45 og 65 millioner kroner. For Trøndelag sin del er 27 mill. kr brukt til IKT-satsing. Slik sett er det lite midler igjen til andre kostnader knyttet til sammenslåing, så disse kostnadene er tatt av egne rammer. Fylker som skal i gang med sammenslåingsprosesser, bør ta høyde for at støtten fra departementet til dekking av engangskostnader høyst sannsynlig ikke vil dekke disse kostnadene fullt ut.

Det er noe delte meninger om en har hatt nok tid fra sammenslåingsvedtaket og fram til sammenslåingstidspunktet. Men generelt er det enighet om at 1 ¾ år er passelig. Mange peker på at det er viktig at denne perioden ikke blir for lang, men at man har tilstrekkelig tid til å gjennomføre det som skulle være på plass til 1.1.2018. For andre fylker er det imidlertid viktig å være klar over at det i Trøndelag ble gjennomført kartleggings- og utredningsarbeid før vedtak om sammenslåing ble fattet. For fylker som ikke har gjennomført tilsvarende kartleggings- og utredningsarbeid, og som ikke er gang med prosessen, vil tiden fram til 1.1.2020 være svært knapp. Her blir det desto viktigere å definere hvilke oppgaver som er tidskritiske, og hvilke som kan vente til etter sammenslåingen er gjennomført.

8.1.3 Tillitsvalgte og hovedverneombud

Tilstrekkelig involvering av tillitsvalgte og hovedverneombud er avgjørende for å sikre en god prosess. Erfaringene fra Trøndelag er at det er viktig å være raus med frikjøp, også etter sammenslåingstidspunktet. Frikjøp av hovedtillitsvalgte og verneombud har blitt videreført til 1.8.2018, dvs. litt over et halvt år etter sammenslåingen. Dette har sammenheng med at organisasjonene skal få tid til å omorganisere seg, og at det var ønskelig å ha med tillitsvalgte i oppstarten av den nye fylket, hvor det fremdeles gjenstod en del arbeid med lønnspolitikk og reglementer som berører de ansatte. Dette har også blitt sett som praktisk med tanke på at skoleåret går fra august til august. Videre er det anbefaling at de tillitsvalgte organiserer seg etter hovedsammenslutningsmodellen og holder jevnlig informasjons- og drøftingsmøter.

8.1.4 Samfunnsutviklerrollen og samarbeid med eksterne aktører

For å kunne ta en sterkere rolle som samfunnsutvikler, er det viktig å ta en aktiv rolle når det gjelder samarbeid med eksterne aktører. Dette er arbeid som man bevisst må prioritere i forbindelse med sammenslåingsprosessen. Sammenslåingen av Trøndelagsfylkene viser altså et behov for å legge vekt på både interne og eksterne prosesser i forbindelse med sammenslåingen.

I Trøndelag har gjennomføring av regionale planprosesser vært en viktig arena for kontakt med kommuner, lag og frivillige organisasjoner og statlige etater på regionalt nivå. I forbindelse med planprosessen har det vært gjennomført samlinger med alle regionrådene i det nye fylket. Dette har også fungert som en arena hvor kommunene har blitt kjent med den nye ledelsen i fylkeskommunen, og for at tilsatte i fylkeskommunen skal få bedre kunnskap om deler av det nye fylket hvor de ikke har arbeidet tidligere.

Videre er tilbakemeldingene at det har vært nyttig at prosjektleder har vært synlig i regionen og prioritert å stille opp på ulike møter og arrangementer for å orientere om fylkessammenslåingen. Dette har vært en bevisst prioritering, men det gis samtidig uttrykk for at dette krever en velfungerende ledergruppe for å sikre tilstrekkelig ivaretagelse av interne prosesser.

For å koordinere aktiviteten mot kommunene har fylkeskommunen, sammen med KS og Fylkesmannen, hatt møter for å avklare hvordan denne kontakten skal foregå. Det kan være lurt å avklare i god tid før sammenslåingen hvordan denne samhandlingen skal foregå. Regionrådene har fra tidligere hatt ulik organisering, og samhandlingen med fylkeskommunen har også vært forskjellig. Med utgangspunkt i tidlige signaler om at regionrådene vil bli en viktig samhandlingsarena for den nye fylkeskommunen, har det vært noe usikkerhet i regionrådene. Fylkesutvalget har fatta vedtak om at det er ønskelig å etablere en god dialog og løpende samhandling med regionrådene, og at fylkeskommunen skal stille med politiske observatører på regionrådenes møter. Fylkeskommunen skal ikke gi tilskudd til drift av regionrådene. Utarbeidelse og oppfølging av regionale planer og strategier krever god dialog og samhandling med kommunene. Det legges opp til dialog og samhandling på dette området gjennom regionrådene, men kommunale myndigheter vil fortsatt få planutkast til høring og offentlig ettersyn i henhold til plan- og bygningsloven.

8.1.5 Organisering av ny fylkeskommune

I Trøndelag har man valgt en politisk styringsmodell som ingen av fylkene har erfaring med fra før. Man har valgt formannskapsmodell med hovedutvalg, mens Nord-Trøndelag tidligere hadde parlamentarisme og Sør-Trøndelag hadde formannskapsmodell med komiteer. Det kan være ekstra krevende å velge en modell som ingen har erfaring med fra tidligere. En anbefaling her er således at det er viktig å være seg bevisst fordeler og ulemper med aktuelle styringsmodeller, og sørge for at valget er godt forankret.

Sammenslåingen i Trøndelag skjedde midt i valgperioden. Det har derfor vært behov for noe tilpasninger siden man har en del politikere som har lagt opp til å være heltidspolitikere eller folkevalgte i en viss prosent hele perioden. Man har for eksempel valgt å ha to nestledere i de nye hovedutvalgene. På den annen side bidrar dette til å involvere flere politikere i den perioden hvor man blant annet skal lage en ny fylkesplan som skal vedtas høsten 2018. Utfordringen med heltidspolitikere vil ikke være en problemstilling for fylkene som skal slå seg sammen 1.1.2020, siden disse vil gjennomføre valg høsten 2019.

Generelt er det få som ser utfordringer med at ordførerfunksjonen skal ha hovedsete i Trondheim, mens rådmannsfunksjonen har hovedsete i Steinkjer. Flere viser til at formelt møtes rådmann og ordfører kun i politiske møter, og utover det kan moderne kommunikasjonsteknologi benyttes. Det kan imidlertid være utfordringer knyttet til slik organisering dersom det er aktuelt å vurdere parlamentarisme som politisk styringsform. Denne modellen fordrer tettere koblinger mellom politikk og administrasjon.

Når det gjelder administrativ organisering, har det vært bred involvering og deltakelse i arbeidet med utforming av aktuelle organisasjonsmodeller. Omstillingsplaner med garantier mot oppsigelse og framdriftsplaner med tydelige milepeler har vært viktige for å skape trygge og forutsigbare prosesser for de ansatte. Videre er erfaringene at det vil være nyttig med prinsipper for overordna organisering med oversikt over gjennomgående oppgaver og hvordan disse bør håndteres. Når det gjelder lokalisering, har man i Trøndelag valgt en løsning med delt lokalisering, hvor administrativ ledelse har hovedsete i Steinkjer, men hvor de øvrige tilsatte er delt på to administrative lokasjoner. Det er gitt føringer om at andelen administrativt ansatte i Steinkjer skal minimum være på samme nivå i framtida som fordelingen før sammenslåingen. Det er viktig å være seg bevisst på at valg av lokaliseringmodell kan ha betydning for mulighetene til å hente ut gevinster som følge av en sammenslåing. Geografiske forhold kan også ha betydning for valget. Fokuset bør ligge på hvilken modell som i størst grad vil bidra til å styrke samfunnsutviklerrollen og sikre helhetlig utvikling av det nye fylket.

En viktig anbefaling med utgangspunkt i erfaringene fra Trøndelag er at organiserings- og bemaningsprosessene må være avsluttet et halvt år før sammenslåingen. Mange digitale og administrative implementeringsoppgaver er avhengig av at dette er på plass.

8.1.6 Erfaringer på sektorområder

Sektorområdene er forskjellige både i størrelse og innretning og sammenslåingsprosessene må således gjennomføres på litt ulike måter. Omfanget av arbeidsgrupper og grad av deltakelse i prosessene vil også variere.

Videregående opplæring er det største området med mange ansatte i fylkesadministrasjonen og på skolene. 15 arbeidsgrupper var involvert i prosessen i tillegg til styringsgruppe og prosjektgrupper. Utredningsarbeidet innenfor kultur og regional utvikling omfattet fire delprosjekter, og til sammen 25 arbeidsgrupper var involvert. Innenfor samferdsel, som er en mindre avdeling, ble utredningsarbeidet gjennomført av en prosjektgruppe på 8 medlemmer og fellessamlinger med alle ansatte ved viktige milepeler.

Sentrale spørsmål som ble diskutert innenfor videregående opplæring, og som det kan være nyttig for andre å være oppmerksom på, var antallet ledernivåer i organisasjonen, og om det var behov for et ledernivå med distriktsansvar. Det var bred enighet om at det ikke var ønskelig, og at fylkesdirektøren skal ha et direkte ansvar for alle rektorene. Det ble også diskutert tidskriske oppgaver fram til sammenslåingstidspunktet, og man har definert 2018 som en omstillingsperiode hvor man bl.a. har lagt inn noe ekstra lederkapasitet pga. ekstra arbeid i denne fasen. Man legger opp til en evaluering av organiseringen i 2019 for eventuelle justeringer av organisasjonen.

Innenfor utredningsområdet kultur og regional utvikling endte man med å dele dette i områdene Plan og næring og Kultur og folkehelse. Det har vært spesiell fokus på utøvelse av samfunnsutviklerrollen, gjennomgående tema, arbeidsprosesser og virkemidler i forbindelse med utøvelse av

denne. Lederutfordringer knyttet til delt lokalisering var også en tematikk som er av relevans for helhetlig regional utvikling.

På samferdselsområdet, hvor det er store eksterne partnere, bl.a. vegvesenet, er erfaringen at det er viktig å komme raskt i gang med planlegging av organiseringen. I Trøndelag valgte man å videreføre kollektivselskapet, men å ha en overgangsperiode slik at selskapet får bygd opp kapasitet og kompetanse før de overtar alle oppgavene som for eksempel skoleskyss i Nord-Trøndelag.

Sektorområdene har altså ulike erfaringer og utfordringer som det er nyttig å være oppmerksom på. Samtidig må man også være bevisst på at alle områdene er sentrale for utøvelsen av samfunnsutviklerrollen. Å komme tidlig i gang med overordna fylkesplanlegging er derfor avgjørende for å sikre et helhetlig fokus. En gjennomgående erfaring fra alle områdene er at det er nyttig å bruke tid sammen slik at de ansatte blir kjent med hverandre, og at de får være med og påvirke hvordan den nye organisasjonen skal være. Ord som blir nevnt, er åpenhet, tillit og bred involvering.

8.1.7 Informasjon og kommunikasjon

I Trøndelag har informasjonsarbeidet blitt tatt på alvor. Sammenslåingsprosjektet har hatt en full stilling viet til dette arbeidet, som har samarbeidet med informasjonsmedarbeiderne i begge fylkeskommunene. Det er utarbeidet prinsipper for kommunikasjon, man har spesifisert hvem som har ansvar for å informere, hvem som er målgruppene, og hvilke informasjonskanaler som skal benyttes.

En sentral erfaring i arbeidet med kommunikasjon er at informasjonsarbeidet er krevende. Det vil alltid være noen som ikke har fått med seg informasjon. I Trøndelag har det vært en utfordring at en ikke har hatt en kanal som når ut til alle ansatte, og at man derfor må bruke flere. Hovedfokuset har vært på nyhetsbrev og oppdatering av intranett med nyhetssaker. Det har vært mest krevende å nå ut med informasjon til de største virksomhetene, spesielt skolene.

Erfaringen er at det er spesielt viktig med jevnlig nyheter fra HR og IKT, noe som har fungert bra. Det er sakene fra HR som leses mest, noe som er naturlig siden dette ofte er saker som berører den enkelte arbeidstaker.

8.1.8 HR

HR har ansvar for å administrere, forvalte og utvikle personalressursene i organisasjonen. Den nye fylkeskommunen har ca. 4500 medarbeidere. Det er mange oppgaver som skal avklares, og det har vært arbeidsgrupper knyttet til HMS, lønn og Agresso, digitalisering av ansettelse og kompetanseplaner og opplæring. Erfaringen er at det er viktig å komme tidlig i gang på dette området. I Trøndelag ble det f.eks. gjort en risikovurdering av arbeidsmiljøet før vedtak om sammenslåingen ble fattet, noe man mente kunne være nyttig arbeid uavhengig av sammenslåingsvedtaket. Denne er senere fulgt opp med medarbeiderundersøkelser i forbindelse med sammenslåingsprosessen.

Å få lønssystemet på plass var noe av det mest arbeidskrevende ved oppstarten. En viktig erfaring her er at det er viktig å sikre god kommunikasjon mellom lønn og IKT slik at man unngår misforståelse, forsinkelser og ekstraarbeid.

Det ble innført stillingskontroll i sammenslåingsperioden, men man har i ettertid stilt spørsmål ved hvor hensiktsmessig dette har vært, i og med at sammenslåingsprosessen medfører ekstra arbeid. Andre ting som det er verdt å være oppmerksom på, er fordeler og ulemper med om HR-leder skal være en del av prosjektledelsen eller ikke. Det er viktig at HR-leder er tett på sammenslåingsprosessen og har oversikt over hva som skjer. Mange avgjørelser har betydning for HR-området.

8.1.9 IKT

Velfungerende IKT-løsninger av avgjørende både for en god sammenslåingsprosess og for at den nye fylkeskommunen skal kunne utføre oppgaver på en effektiv og kvalitativt god måte.

Det er viktig å komme raskt i gang med kartlegging av status, behov for nye løsninger og ressursbehov. Dette gjelder også behov for kjøp av kompetanse. Innenfor IKT må det etableres løsninger tilknyttet selve sammenslåingsprosessen. Dette gjelder f.eks. prosjekt-web, midlertidig intranett, felles fiber og annen infrastruktur rundt sammenslåingsprosjektet. IKT-området må således ivareta drift av gamle fylkeskommuner, serve sammenslåingsprosjekter med digitale løsninger som prosjektet har behov for, og klargjøre løsninger for oppstart av ny fylkeskommune. Arbeidet er krevende, og det er viktig å sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. I den forbindelse er det en anbefaling av man kjøper fri nøkkelpersoner i eksisterende organisasjoner for å jobbe med sammenslåingsprosjektet, og at det engasjeres andre som får ansvar for ivaretagelse av løpende driftsoppgaver. Erfaringene fra Trøndelag er at man undervurderte arbeidsmengden og var vel ambisiøs med tanke på hva som skulle være på plass til sammenslåingstidspunktet. En anbefaling er således at man tenker nøye igjennom hva som må være på plass på sammenslåingstidspunktet, og hva som kan vente til etterpå.

Det meste av engangsstøtten som Trøndelag fikk til fylkessammenslåingen, har blitt bruk på IKT. Det er viktig å være oppmerksom på behov for å gå ut på anbud, spesielt i forbindelse med store systemer, og at dette er tidkrevende prosesser. I Trøndelag kjøres nødvendige anbudsprosesser på IKT etter at sammenslåingen har funnet sted. Behovet for ressurser til opplæring og veiledning på nye systemer og løsninger må ikke undervurderes.

Når mange kommuner og fylker skal slå seg sammen samtidig i 2020, ser man for seg at det vil bli mangel på kapasitet og kompetanse på IKT-området, både hos leverandører og på konsulentsiden. Dette er noe man bør være oppmerksom på og forsøke å ta høyde for.

8.1.10 Økonomi

Det siste halvåret før sammenslåingen blir preget av arbeid med budsjett og økonomiplan for det nye fylket. I Trøndelag sammenstilte man relativt tidlig overordna budsjettall for de to fylkeskommunene for å få en samla oversikt over den økonomiske situasjonen i det nye fylket. I ettertid er erfaringene at man burde dykket inn i detaljene på et tidligere tidspunkt. Det er avgjørende å få en detaljert oversikt over budsjettfordeling på ulike områder i de gamle fylkeskommunene som grunnlag for å klargjøre hvordan denne fordelingen sammenfaller med organisasjonsstrukturen i den nye fylkeskommunen. I kombinasjon med arbeid med å avslutte de gamle fylkeskommunene, må man ta hensyn til at overgangen til den nye fylkeskommunen er arbeidskrevende på økonomisiden.

Med dagens inntektssystem vil et sammenslått fylke få en reduksjon i inntektene på 88 mill. kr. sammenlignet med om de hadde fortsatt hver for seg. Trøndelag har fått garantier om at dette vil

bli kompensert fram til 2020, når nytt inntektssystem skal være på plass. Usikkerhet om framtidig inntektsgrunnlag gir usikkerhet med tanke på framtidig planlegging. Både for Trøndelag, og for fylker som skal slå seg sammen i 2020, vil det være viktig å ha kjennskap til framtidige økonomiske forutsetninger i god tid, og hva slags overgangsordninger som eventuelt vil gjelde. Det er vanskelig å hente ut effektiviseringsgevinster umiddelbart etter sammenslåing. Det vil være mange ekstra arbeidsoppgaver som skal håndteres i en overgangsperiode før den nye fylkeskommunen finner sin form. I Trøndelag er det en målsetting om å effektivisere ressursbruken i administrasjonen med 20 prosent fram mot 2023, men tilbakemeldingene på nåværende tidspunkt er at flere opplever dette som krevende.

8.1.11 Samfunnsutviklerrollen og nye oppgaver

Styrking av samfunnsutviklerrollen har vært en sentral målsetting for sammenslåingen av trøndelagsfylkene og for regionreformen som helhet. Trøndelag ønsker et regionalt nivå som i større grad evner å drive regional utvikling og i større grad kan spille på synergiene mellom by og distrikt. Arbeid med fylkesplan og planer for samferdsel, innovasjon og verdiskaping har således vært prioriterte oppgaver i forbindelse med sammenslåingsprosessen. Det er også forventninger fra sentrale samarbeidsaktører at den nye fylkeskommunen tar et helhetlig og inkluderende grep om framtidig utvikling, at man har fokus på utdanning og infrastruktur som bidrar til å skape vekst og utvikling i hele regionen, at ressursene i regionen synliggjøres, og at Trøndelag tar en tydelig posisjon nasjonalt og internasjonalt i konkurransen om kompetanse, kapital og markeder.

Overføring av flere oppgaver til regionalt folkevalgt nivå vil styrke forutsetningene for at fylkeskommunene skal lykkes som regionale utviklingsaktører. Trøndelag har vært en pådriver for overføring av oppgaver, og det er således tydelige forventninger om at ekspertutvalgets forslag om overføring av nye oppgaver i stor grad blir fulgt opp av nasjonale myndigheter.

8.1.12 Felles kulturbygging

Fokus på felles kulturbygging er noe som må vektlegges gjennom hele sammenslåingsprosessen og over i ny fylkeskommune. I den forbindelse er det også viktig å ha forståelse for kulturbygging på flere nivåer. I utgangspunktet har trøndelagsfylkene hatt flere kulturelle- og identitetsmessige fellestrekk gjennom felles språk, historie, symboler og samarbeid og samhandling på flere områder. Arbeidsgrupper med likeverdig deltakelse og samlinger på tvers av fylkene gjennom sammenslåingsprosessen har vært viktig for å bli kjent og skape en felles kultur. I ettertid ser man likevel at kulturforskjellene kanskje var større enn det man trodde på forhånd. Dette går på organisasjonskultur, både formelt og uformelt. Mer spesifikt dreier dette seg om hvordan man forstår og tolker ting, begrepsbruk, hvilke metoder og rutiner man er vant til å forholde seg til. Dette er noe man har hatt stort fokus på i forbindelse med oppstarten av det nye fylket. Dette arbeidet oppleves som ekstra krevende i og med at man har to administrative lokasjoner med felles ledelse. Arbeidet krever mye reising og tilstedeværelse i oppstartsfasen for å skape fellesskap og unngå at det utvikles parallelle organisasjonskulturer. Erfaringen er altså at dette er viktig arbeid som ikke må underverdes i forbindelse med sammenslåingsprosessene.

8.1.13 Oppstart og drift i tidlig fase

Oppstarten av det nye fylket har jevnt over gått bra, og det har ikke oppstått store kritiske problemer. Noen av de største utfordringene er knyttet til overgangen til et nytt politisk styringssystem. Det er krevende både politisk og administrativt med tilpasninger til nye roller og rutiner. Samtidig er det kort tid til neste valg, noe som også fører til at den politiske situasjonen blir preget av dette. Saksmengden har vært stor i oppstarten, og det har også kommet forslag om å gå over fra formannskapsmodell med hovedutvalg og over til parlamentarisme. Enkelte politikere gir uttrykk for at dette er en modell som kan gjøre det lettere å ha et helhetlig fokus på samfunnsutviklerrollen, men meningene om dette er delte. Det viser også nyere utredninger og vurderinger parlamentarisme versus formannskapsmodell (Saxi et al. 2014, Hanssen & Hofstad 2016). Parlamentarisme kan gi økt politisk innflytelse for politikere som sitter i posisjon, men opposisjonspolitikere kan bli satt på sidelinjen og dermed får liten påvirkning. I utredningen av implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerrollen, konkluderer Hanssen & Hofstad (2016) med at parlamentarismemodellen er ikke nødvendigvis veien å gå for nye, større regioner. Det begrunnes med at nye regioner, som strategiske, mobiliserende og samordnende samfunnsutviklere, har behov for å finne fram omforente og langsiktige mål og prioriteringer. Det vises til behov for å sikre kontinuitet i de strategiske veivalgene som tas, og dermed forutsigbarhet for andre offentlige aktører. For Trøndelag kan en eventuell endring til parlamentarisk styringsmodell gi utfordringer med opprettholdelse av modellen med delt lokalisering mellom politikk og administrasjon. En parlamentarisk modell vil føre til behov for tettere koblinger mellom politisk og administrativt nivå.

Delt administrativ lokalisering har bidratt til at man i oppstartfasen fra ledelsens side har måttet ha ekstra stort fokus på kulturbygging og samkjøring av rutiner. At administrasjonen er delt på lokasjoner, kan også gjøre det mer krevende å hente ut kvalitets- og effektiviseringsgevinster. Det er en målsetting å hente ut administrativ innsparing på 20 prosent fram mot 2023. Samtidig skal man også ta hensyn til at man skal opprettholde en balansert bemanning mellom administrasjonsstedene.

Når det gjelder IKT, har overgangen gått rimelig bra. Det har vært noen oppstartsproblemer og behov for tilpasninger i overgangsfasen, noe som man til en viss grad må ta høyde for. En viktig erfaring i ettertid er at man bør sikre god kommunikasjon mellom IKT og andre delprosjekter. Ulike fagspråk kan lett føre til misforståelser av behovene og hva man blitt enig om. Samtidig er det viktig å være klar over at IKT-arbeidet ikke er ferdig ved sammenslåingstidspunktet. Større IKT-systemer skal ut på anbud, og det vil være behov for å jobbe med å forbedre og effektivisere arbeidsprosesser med utgangspunkt i nye digitale løsninger.

Fylkestinget har behandlet flere saker våren 2018 som omhandler eierskap og selskapsavtaler på ulike områder. I ettertid ser man at det kunne vært en fordel å ha hatt større fokus på eierrollen tidligere i prosessen, hvor aktuelle selskaper og institusjoner hadde vært involvert. Man har erfart at noen av institusjonene har blitt urolige for hva det nye eierskapet vil innebære, og hva som er konsekvensene.

Ellers tilsier erfaringene fra Trøndelag at oppstartsperioden vil være arbeidskrevende, og at det er viktig å ta høyde for dette. I tillegg til arbeid med avvikling av gamle fylkeskommuner, implementering av nye IKT-løsninger, bygging av felles kultur, innføring av nye arbeidsmetoder og rutiner og realisering av effektivitets- og kvalitetsgevinster, er det også noen oppgaver som man bevisst har valgt å overlate eller utsette til nye fylkeskommune. I Trøndelag gjelder dette bl.a. anbud på IKT-systemer, strategisk arbeidsgiverpolitikk og ny ressursfordelingsmodell for videregående

skole. Både innenfor skole og samferdsel har man organisatoriske overgangsordninger inntil planlagt modell blir endelig implementert. Videre skal nye organisatoriske tiltak i forbindelse med etablering av ny fylkeskommune testes ut og evalueres. Det tilsier at det i tiden framover vil være behov for tilpasninger og justeringer for å finne fram til de beste løsningene.

8.2 De viktigste rådene

En fylkessammenslåingsprosess er omfattende og kompleks og berører et bredt spekter av aktører både i og utenfor organisasjonen. Det er mange faktorer som vil ha betydning for hvordan prosessen forløper, og hvordan overgangen til ny fylkeskommune fungerer. Avslutningsvis har vi forsøkt å trekke ut de rådene fra sammenslåingen av Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner som synes å være de viktigste med tanke på å gjennomføre en best mulig fylkessammenslåingsprosess. Disse er som følger:

1. Få raskt på plass overordna føringer for sammenslåingsprosessen (intensjonsavtale, omstillingsavtale for de ansatte og prinsippdokument for overordna administrativ organisering). Vern mot oppsigelse av ansatte som følge av sammenslåingen er viktig for å skape ro og trygghet i organisasjonen.
2. Vurder nøye valg av politisk styringsmodell. Vurder hvilken modell som er best egnet for å ivareta fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle og hensynet til helhetlig regional utvikling. Det kan være ekstra krevende, både politisk og administrativt, å gå over til en styringsmodell man ikke har erfaring med fra før.
3. Ikke vent med å starte sammenslåingsprosessen. Start med midlertidig prosjektledelse inntil permanent prosjektledelse er på plass.
4. Sørg for bred og likeverdig deltakelse i prosessen gjennom arbeidsgrupper. For fylker med kort tid på prosessen bør statuskartlegging gå direkte over i forslag til nye organisasjonsmodeller.
5. Arranger møter på forskjellige steder for å bli kjent i det nye fylket.
6. Sørg for nødvendig frikjøp av tillitsvalgte og hovedverneombud, og sørg for at disse får være med i fora hvor det er naturlig. Ta hovedverneombud med på drøftingsmøter for å sikre at ansattes rettigheter i henhold til arbeidsmiljøloven blir ivaretatt.
7. Gjennomfør en risikovurdering av arbeidsmiljøet i startfasen og følg opp med medarbeiderundersøkelser underveis.
8. Gjennomfør risikovurderinger knyttet til kapasitet og kompetanse i overgangsfasen på et tidlig tidspunkt. Dette inkluderer også sårbarhet med tanke på eventuelt tap av nøkkelpersonell.
9. Arranger samlinger med fokus på lederrollen og betydning av endringsledelse i omstillingsprosesser.
10. Prioriter hva som må være på plass til sammenslåingstidspunktet, og hva som kan overlates til den nye fylkeskommunen å håndtere.
11. Sørg for tilstrekkelige ressurser på IKT-området. IKT-systemene er avgjørende for å utvikle velfungerende løsninger på de fleste områder. IKT-avdelingen skal både drifte løsninger i eksisterende fylker, serve sammenslåingsprosjektet med digitale verktøy og skaffe og implementer systemer for den nye fylkeskommunen. Ta høyde for at det meste av engangsstøtten til sammenslåingen fra departementet vil gå til IKT.
12. For å sikre tilstrekkelig kapasitet på IKT i sammenslåingsprosjektet kan det være en fordel å frikjøpe nøkkelpersonell fra driftsoppgaver i egen organisasjonen. Ta også høyde for at det kan bli mangel på kapasitet og kompetanse på IKT-området når mange fylker og kommuner skal slå seg sammen på en gang.

13. Sørg for god kommunikasjon mellom IKT og andre delprosjekter for å unngå misforståelser i implementeringsfasen, og ikke undervurder behov for tid og ressurser til opplæring på nye systemer.
14. Sørg for at alle organisasjons- og bemanningsprosesser er avsluttet senest et halvt år før sammenslåingstidspunktet. Mange administrative implementeringsprosesser er avhengig av at dette er på plass, og det kan lett oppstå uforutsette problemer i siste fase fram mot sammenslåingstidspunktet.
15. Lag en plan for informasjonsarbeid, og engasjer en egen informasjonsansvarlig som har ansvar for å følge opp arbeidet. Vær bevisst på at det kan være vanskelig å nå ut med informasjon til alle selv om det informeres gjennom tilgjengelige kanaler.
16. Gå så tidlig som mulig inn i detaljer på økonomi. Siste halvår vil være preget av arbeid med budsjett og økonomiplan. Det er behov for detaljert oversikt over budsjettfordeling på ulike områder i de gamle fylkeskommunene som grunnlag for å klargjøre hvordan denne fordelingen sammenfaller med organisasjonsstrukturen i den nye fylkeskommunen.
17. Ha tidlig fokus på eierskap, behov for justering av selskapsavtaler og utøvelse av eierskap i ny fylkeskommune. Tidlig involvering av aktuelle selskaper kan forebygge usikkerhet og uro rundt den framtidige fylkeskommunens eierrolle.
18. Start regionale planprosesser i sammenslåingsperioden for å ta grep om samfunnsutviklerollen og det regionale utviklingsarbeidet. Slike prosesser bidrar til å knytte ledergruppen sterkere sammen og til å skape nyttige møtepunkter mellom kommunene og samarbeidsaktører på regionalt nivå i forbindelse med sammenslåingsprosessen.
19. Vær klar over at sammenslåingsprosessen ikke er ferdig ved oppstartstidspunktet. I Trøndelag er frikjøp av tillitsvalgte og hovedverneombud forlenget til august 2019 pga. gjestående arbeid med sammenslåingen.
20. Ha fokus på felles kulturbygging gjennom hele sammenslåingsprosessen og over i ny fylkeskommune. Vær oppmerksom på at det i forbindelse med oppstarten av den nye fylkeskommunen vil være ekstra behov for fokus på bygging av felles organisasjonskultur, noe som vil være en stor ledelsesutfordring.

Dersom vi avslutningsvis skal peke på de aller viktigste rådene, er det klart at bred medvirkning i arbeidsgrupper, god informasjon og tilstrekkelig frikjøp av tillitsvalgte og hovedverneombud er sentralt for å sikre en god prosess. Å få raskt på plass prosjektplaner og omstillingsavtaler vil være nødvendig for å legge til rette for en mest mulig oversiktlig og forutsigbar prosess. At man klarer å etablere velfungerende IKT-løsninger er avgjørende for både å sikre en god sammenslåingsprosess og en god overgang til den nye fylkeskommunen. Det må derfor settes av tilstrekkelig med tid og ressurser til dette arbeidet. Organisasjons- og bemanningsprosessene bør være avsluttet senest et halvt år før sammenslåingstidspunktet for å få nødvendig tid til etterfølgende administrative implementeringsprosesser. Samtidig er det viktig å være klar over at sammenslåingsprosessen ikke er ferdig ved sammenslåingstidspunktet, og det er derfor hensiktsmessig med en tydelig prioritering av hva som må være på plass til sammenslåingstidspunktet og hva som kan vente til etterpå. For å kunne ta et helhetlig grep om samfunnsutviklerollen, og involvere eksterne aktører, vil det være en klar fordel å starte på regionale planprosesser i sammenslåingsperioden.

Med hensyn til råd og anbefalinger er det viktig å være oppmerksom på at utgangspunktet for en fylkessammenslåing vil være forskjellig for fylker hvor sammenslåingen er basert på frivillighet, og sammenslåinger hvor dette ikke er tilfellet. I Trøndelag, hvor sammenslåingen er basert på frivillighet, var det også sterke diskusjoner og ulike syn på sammenslåingen i forkant av at vedtak ble fattet. Når vedtak ble fattet, er tilbakemeldingene at motstandere og tilhengere samlet seg og gikk inn i prosessen med felles mål om å utvikle en best mulig fylkeskommune. Uansett om sammenslåingen er basert på frivillighet eller ikke, vil det være nødvendig å gå igjennom stort sett de samme

prosessene som man har gjort i Trøndelag. I og med at vedtak om sammenslåing allerede er fattet, kan man starte hele prosessen med å etablere en prosjektorganisasjon, og det innledende arbeidet med kartlegging og utredning av aktuelle organisasjonsmodeller kan i større grad sees i sammenheng, og dermed foregå over en mer konsentrert periode.

Referanser

- Brandtzæg, B.A. 2009. Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. Telemarksforskning. TF-rapport nr. 258 2009.
- Brandtzæg, B.A. 2017, Williksen, R.M., Johnsen E.T., & Groven, S. 2017. Erfaringer og lærdom fra sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke. – Telemarksforskning. Rapport 396.
- Brandtzæg, B.A., Hjelseth, A. Dyrkorn, K. & Johnsen, E.T. 2016. Gode grep på veien til ny kommune. Erfaringer og eksempler fra tidligere og pågående kommunesammenslåinger. – Telemarksforskning. TF-notat 6/2016.
- Ekspertutvalget 2018. Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene. – Rapport fra ekspertutvalg februar 2018.
- Hanssen, G.S. & Hofstad, H. 2016. Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerrollen. – NIBR-rapport 2016:6.
- Hofstad, H. & Hanssen, G.S. 2015. Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging. - NIBR-rapport 2015:17
- Meld. St. 14 (2014–2015) Melding til Stortinget. Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner. – Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Prop. 84 S (2016 – 2017). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak. Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå. – Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Saxi, H.P., Bukve, O., Gjertsen, A. Gustavsen, A. & Langeland, A. 2014. Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv. – Universitetet i Nordland. UiN-rapport nr. 4-2014
- Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. 2006. Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslåinger. Asplan Viak/Telemarksforskning-Bø. Rapport.

Sentrale dokumenter fra Trøndelag fylkeskommune som har vært lagt til grunn for arbeidet:

- Trøndelagsutredningen: <https://trondelagsutredningen.no/>
- Hovedrapporter fra arbeidsgruppene: <https://trondelagsutredningen.no/hovedrapporter/>
- Politisk intensjonsavtale: <https://trondelagsutredningen.no/intensjonsplan/>
- Politiske møter og saksdokumenter før sammenslåingen (april 2016-desember 2017): <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/trfk>
- Prosjektplan: <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/trfk/Meetings/Details/200001?agendaItemId=200136>
- Omstillingsdokument: <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/trfk/Meetings/Details/200001?agendaItemId=200137>

Vedlegg

Vedlegg 1: Intensjonsplan for samling av Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommune

Innledning

Fylkeskommunene i Nord- og Sør-Trøndelag tar sikte på å slå sammen Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fra 1.1.2018. Ved en sammenslåing erstattes dagens to fylkeskommuner av en ny region som dekker hele Trøndelag. Det er de to fylkestingene som vedtar om fylkene skal søke Stortinget om å bli slått sammen. Utredningen om sammenslåing, samt denne intensjonsplanen, sendes på offentlig høring. I forkant av beslutningen vil det også bli gjennomført en innbyggerhøring i form av en opinionsundersøkelse i de to fylkene.

Mål for sammenslåing av de to fylkene

Hovedmål:

- En region med livskraft, bærekraft og konkurransekraft.
- Etablere et nytt fylke og ny folkevalgt region, hvor fylkesnivåets ressurser og innsats kan organiseres på en mer helhetlig måte for å fremme Trøndelags samfunns- og næringsmessige utvikling.
- Gi bedre muligheter til å sikre en balansert utvikling i Trøndelag, til å fremme Trøndelag som en attraktiv region, og gjøre regionen bedre i stand til å ta på seg nye oppgaver.
- Gi Trøndelag tyngde på den nasjonale arena, for å sikre regionen en rettmessig andel av statlige ressurser, etableringer, prosjekter osv.
- Sikre og videreutvikle kvalitet i regionens tjenester til innbyggerne.

Delmål:

- Utvikle regionen som demokratisk og involverende arena.
- Styrke regionens rolle som samfunnsutvikler.
- Utvikle regionen som effektiv myndighet og lovforvalter.
- Umiddelbart søke om nye oppgaver til regionen etter forsøksloven.
- Tilpasse regionens tjenester til beste for Trøndelag og den enkelte.
- Bidra til en balansert bosettings- og næringsstruktur.
- Fremme en helhetlig utvikling av Trøndelags kulturliv og -institusjoner.
- Bidra til en positiv utvikling for det samiske språkområdet og samisk kultur.

Regionens navn og merke

Fylkestingene går inn for at den nye regionens navn blir Trøndelag, at den folkevalgte enheten benevnes Trøndelagsregionen, og at den tar Olavskorset (Nord-Trøndelags fylkesmerke) som merke.

Antall representanter i regiontinget

Fylkestingene går inn for at antall representanter i regiontinget blir 59. 4. november 2015

Valgkretser

Fylkestingene går inn for at den nye regionen skal utgjøre én valgkrets til Stortings- og regiontingsvalg.

Politisk styringsform

Fylkestingene går inn for at den nye regionen benytter formannskapsmodellen som styringsform.

Regiontingets samlinger og regionutvalgets møter

Fylkestingene går inn for at fire av de årlige regiontingene avholdes i henholdsvis Trondheim og Steinkjer med to hver, og at øvrige ting avholdes på ambulerende steder i Trøndelag.

Regionutvalgets møter ambulerer likt mellom Steinkjer og Trondheim.

Regionens administrasjonssenter og politiske ledelse

Fylkestingene går inn for at den nye regionens administrasjonssenter med rådmannsfunksjon legges til Steinkjer.

Ordførerfunksjonen legges til Trondheim.

Hensiktsmessig organisering tilsier at den nye regionen skal ha to lokaliteter, Steinkjer og Trondheim. Steinkjers andel av de administrative stillingene skal minimum være på dagens nivå.

Samisk språkområde

Fylkestingene går inn for at den nye regionen skal være del av forvaltningsområdet for samisk språk, dvs. at alle har rett til å bli betjent på samisk når de henvender seg til regionen.

Ansatte

Et viktig mål med sammenslåingen er å skape bedre forutsetninger for en kompetent og effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon, med attraktive og utviklende arbeidsplasser.

Ingen som er ansatt i de to fylkeskommunene på sammenslåingstidspunktet skal kunne sies opp som følge av sammenslåingen. Endringer i stilling og arbeidsoppgaver må imidlertid påregnes. Medarbeidere som eventuelt måtte bli overtallige som følge av dublering eller behov for ny organisering osv., vil bli tilbudt annen passende stilling etter forutgående samtaler/drøftinger i samsvar med avtaleverket. Vernet mot oppsigelse av medarbeidere som eventuelt blir overtallige som følge av sammenslåingen, skal være i 3 år fra sammenslåingsdato.

Hvis lokalisering av administrative funksjoner medfører endret arbeidssted for nåværende ansatte, skal det legges til rette for fleksible overgangsordninger slik at den ansatte gis mulighet til fortsatt jobb i den nye regionen. Perioden for slike overgangsordninger skal ha 3 års varighet fra sammenslåingsdato. Generelle og spesielle overgangsordninger av denne typen fastsettes etter drøftinger med de som berøres og med tillitsvalgte.

Bruk av disponibel formue fra de to fylkeskommunene

Disponibel formue fra de to fylkeskommunene skal disponeres av det nye regiontinget til beste for innbyggere, samfunn og næringsliv i det nye fylket.

Unntatt fra dette er økonomisk virkning av eventuelle overgangsordninger knyttet til Nord-Trøndelags eierskap i NTE. Slike midler forbeholdes aktivitet i dagens Nord-Trøndelag.

Sammensetning av Fellesnemnda

Det oppnevnes en fellesnemnd bestående av nåværende fylkesting.

Nemnda skal være sammensatt av de 43 medlemmene i fylkestinget i Sør-Trøndelag og de 35 medlemmene i fylkestinget i Nord-Trøndelag (de av fylkesrådets medlemmer i NTFK som er innvalgt i fylkestinget er i denne sammenheng fylkestingsrepresentanter). Nemndas funksjoner skal baseres på Kommunelovens bestemmelser for fylkesting så langt de er dekkende, med formannskapsmodellen som ramme.

Det skal oppnevnes et arbeidsutvalg med totalt 11 medlemmer, med leder fra NT.

Nemnda gis fullmakt til å gjøre vedtak i enkeltsaker og i saker som ikke er av prinsipiell art. Videre gis nemnda fullmakt til å tilsette administrasjonssjef og revisor i den nye regionen.

Valg av nytt regionting

Fylkestingene går inn for at medlemmene i det nye regiontinget, etter sammenslåingen og fram til ordinært valg i 2019, består av medlemmene i dagens fylkesting i Nord- og Sør-Trøndelag.

Andre forhold

Fylkestingene er enige om å arbeide for at fylkesmannsembetet i en sammenslått region skal ha hovedsete i Steinkjer.

Vedlegg 2: Oppgavefordeling avdelinger

Assisterende fylkesrådmann

- Tannhelse
- Bygg og eiendom
- Politisk sekretariat
- Kommunikasjon
- Personal og organisasjon

Avdeling for utdanning

- Kompetanse*
- Videregående opplæring
- Fagopplæring
- Fagskole
- Opplæring i sosiale og medisinske institusjoner

Avdeling for kultur

- Kultur
- Bibliotek
- Idrett
- Frivillighet
- Integrering*
- Samisk*
- Ungdom*
- Folkehelse*

Avdeling for plan og næring

- Plan*
- Kulturminner
- Næring
- Folkehelse*
- Miljø*
- Klima*

Avdeling for samferdsel

- Fylkesveier
- Kollektivtransport
- Infrastruktur
- Bredbånd/mobil

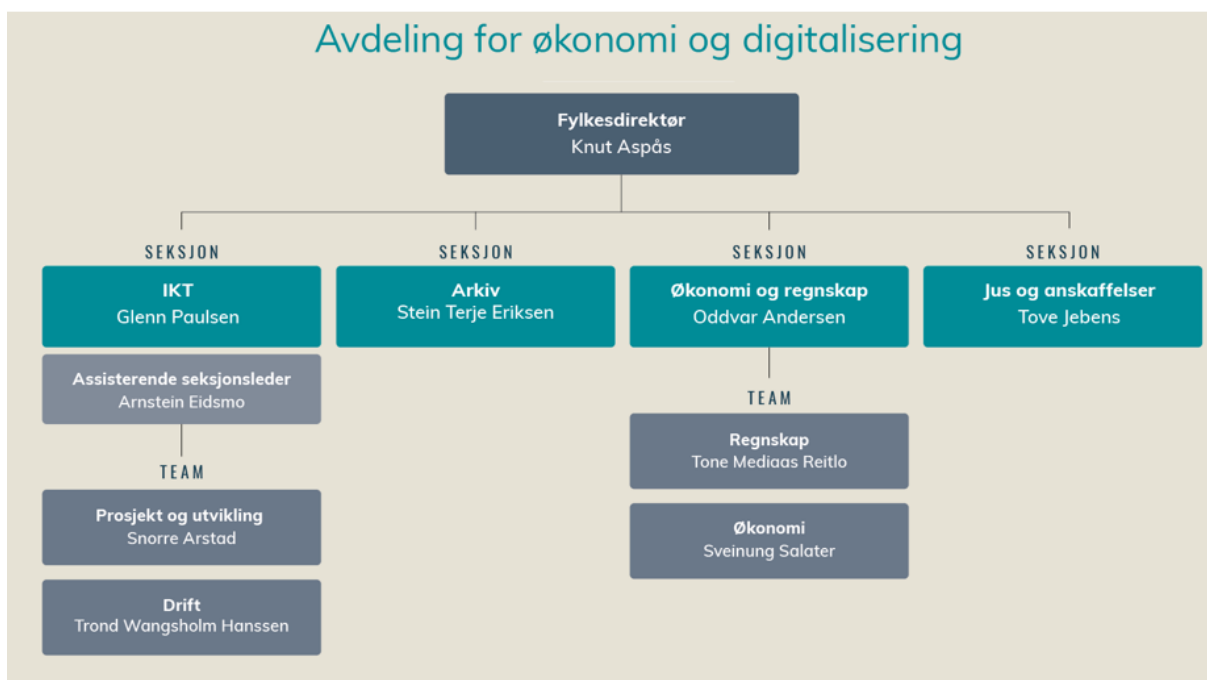
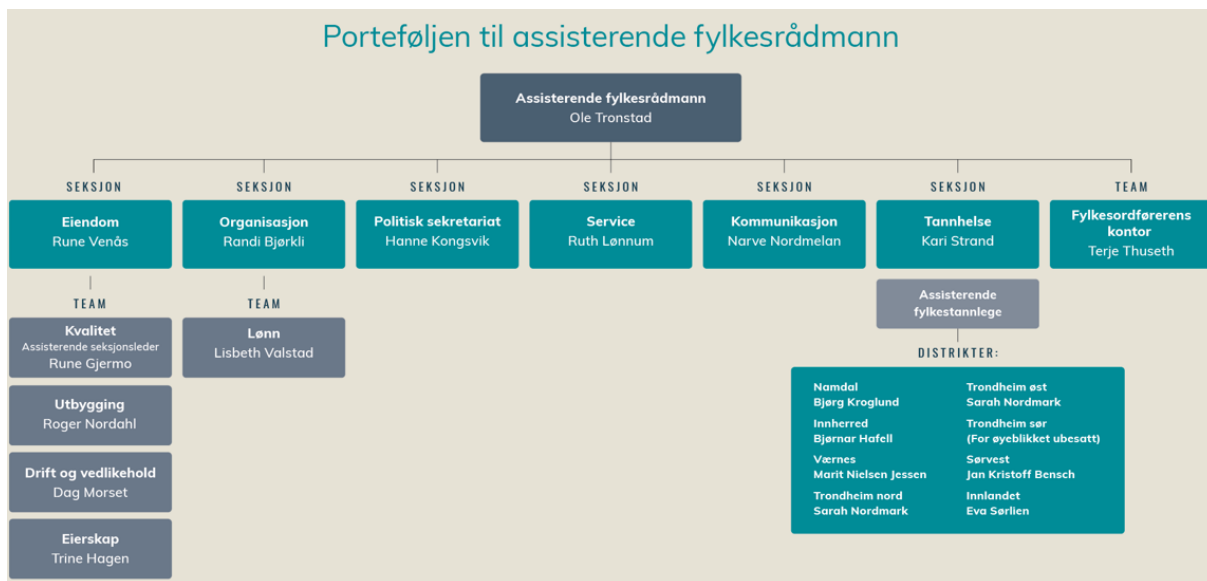
Avdeling for økonomi og digitalisering

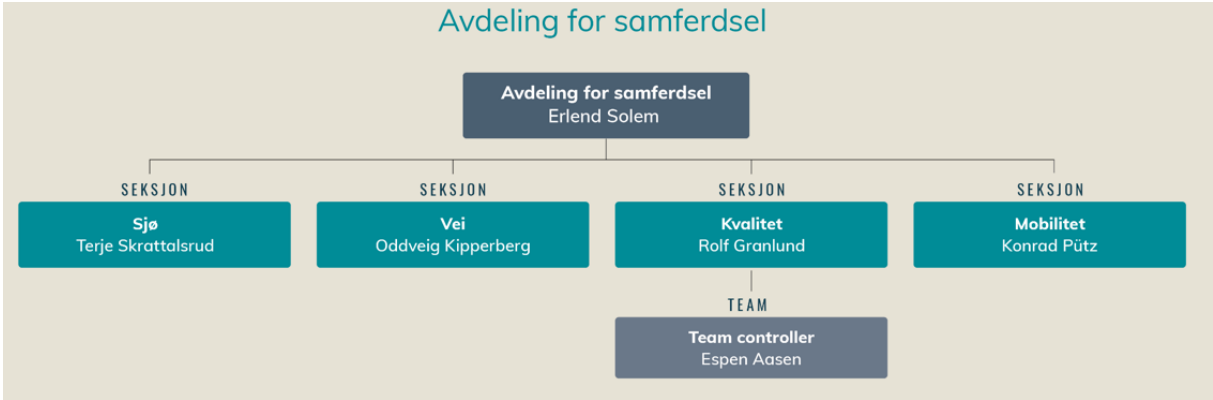
- Økonomi
- Regnskap
- IKT

- Digitalisering*
- Arkiv
- Jus/innkjøp

*Gjennomgående oppgave

Vedlegg 3: Organisasjonskart





Avdeling for kultur og folkehelse

