



## SAKSFRAMLEGG

### Saksgang

Utvalg	Møtedato	Utvalgssak
Formannskapet	02.02.2017	
Kommunestyre	15.02.2017	

Arkivsaksnr: 2014/5376

Klassering: 000

Saksbehandler: Susanne Bratli

### KOMMUNEREFORMEN: FELLES ADMINISTRATIV LEDELSE

Trykte vedlegg:

- Særutskrift av Fellesutvalgssak 16/14 "*Forsering av prosessen med kommunesammenslåing*"
- Bestilling til rådmennene i Steinkjer og Verran fra ordførerne, datert 16.1.2017

### Ordførerens forslag til vedtak:

1. Kommunestyret gir sin tilslutning til å ansette felles (personidentisk) rådmann i Steinkjer og Verran kommuner. Den som ansettes som rådmann blir også prosjektleder for sammenslåingsprosessen og rådmann i nye Steinkjer kommune. Det forutsettes at den felles rådmannen ansetter felles administrativ ledelse for de to kommunene.
2. Kommunestyret gir et utvalg bestående av politikerne og de tillitsvalgte i Fellesutvalget Verran – Steinkjer i oppdrag å gjennomføre prosess med å rekruttere felles rådmann og fremme innstilling overfor kommunestyrene som foretar den endelige ansettelsen.
3. Kommunestyret ber om at det igangsettes en prosess med å samordne/samkjøre den politiske organiseringen i de to kommunene, inkludert en vurdering av sammensetningen av Fellesnemnda. Det må også settes i gang arbeid med den politiske organiseringen i den nye kommunen.

### Saksopplysninger:

Rådmannen er vurdert å være inhabil i denne saken. Dette følger av forvaltningslovens § 6 andre ledd, *"Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til"*.

Det er derfor ordføreren som fremmer innstilling i saken.

Steinkjer og Verran kommuner er med i hovedløpet i kommunereformen med lokale vedtak i 2016 og nasjonale vedtak i 2017. Iflg. intensjonsavtalen mellom Steinkjer og Verran kommuner er etableringstidspunktet for den nye kommunen 1.1.2020. Dette innebærer at nye Steinkjer kommune har en etablerings- og gjennomføringsperiode som er relativ lang fra beslutning til faktisk sammenslåing.

Kommunereformprosessen er lagt opp i to løp:

1. Kommuner med vedtak om sammenslåing senest høsten 2015. Vedtak om sammenslåing på nasjonalt nivå våren 2016 gjennom kongelig resolusjon. Ny kommune fra 1.1.2018.
2. Hovedløpet: Kommuner med vedtak om sammenslåing innen 1.7.2016 (frist utsatt til 31.12.2016). Vedtak om sammenslåing i Stortinget juni 2017 (proposisjon om en helhetlig kommunestruktur våren 2017). Kongelig resolusjon høsten 2017 og ny kommune fra senest 1.1.2020.

Etableringen av nye Steinkjer kommune er nå i en forberedende fase. Fra august 2016 har kommunene arbeidet med kommunesammenslåingen gjennom Fellesutvalget (FU) Verran – Steinkjer og administrativt arbeidsutvalg (AAU). FU består av politikere, administrasjon og tillitsvalgte. AAU består av rådmenn og tillitsvalgte. Det er igangsatt et arbeid med innfasing av flere tjenester med virkning fra om med 2017, herunder:

- Barnevern
- PPT
- Tildelingskontor
- Personaltjenesten
- Plan/utredningstjenesten
- kulturskole og allmennekulturområdet

Dette innebærer i de fleste tilfeller vertskommunesamarbeid med Steinkjer kommune som vertskommune. Erfaringen er allerede nå at slike løsninger medfører en del utfordringer:

Dette både fordi de er av midlertidig karakter (i påvente av formell sammenslåing til en juridisk enhet), men også fordi innfasingen er mer ressurskrevende enn først antatt. Det er påkrevd med særskilte avtaler for hver tjeneste. Det skal foretas økonomisk oppgjør og avklares ledelseslinjer og ansettelsesforhold. På de fleste områdene er det ulike retningslinjer for hvordan tjenestene skal utføres. Dette resulterer i mye ekstraarbeid. I forhandlingene om kommunesammenslåing og i intensjonsavtalen mellom kommunene er det lagt vekt på at det skal bygges en ny kommune. I dette ligger det blant annet et ønske om å bruke det beste fra hver organisasjon når den nye kommunen skal bygges. Bruken av midlertidige ordninger fører i langt større grad til løsninger hvor Verran kommune sin organisasjon blir tilpasset til Steinkjers. Dette fordi samarbeidsløsningene bygger på den eksisterende løsningen i Steinkjer. Det fører også til at en del av de potensielle gevinstene ved sammenslåingen ikke blir tatt ut. Særlig handler dette om at det i mange tilfeller fortsatt er ulike retningslinjer for hvordan oppgavene skal løses.

Det er i tillegg utfordrende å finne naturlige grensesnitt for hva som skal følge med av oppgaver inn i nye enheter som blir etablert på Steinkjer, fordi ansatte i Verran i større grad ivaretar et bredere oppgaveomfang innenfor de enkelte stillinger (generalistprinsippet). De oppgaver som naturlig ikke faller inn under ny enhet, vil dermed bli igjen i Verran og fordelt på øvrige ansatte. Dette er krevende med tanke på ressurser, kompetanse og totalansvar.

I budsjettforslagene til rådmennene for 2017 i begge kommunen ble det på ulike måter lagt inn gevinster av kommunesammenslåingen. Dette er gevinster kommunene etter intensjonsavtalen skal bruke i fellesskap. I forbindelse med dette ble det reist spørsmål fra FU om det kunne være mulig å få til en kommunesammenslåing allerede fra 2018. AAU vurderte spørsmålet og begge rådmenn meldte tilbake, som medlemmer av AAU, at det er mulig, men krevende å få på plass det som må være på

plass i kommunene før 2018. Likevel anbefalte de en sammenslåing fra 1.1.2018 ut fra en totalvurdering.

AAU vektla følgende momenter for å anbefale en sammenslåing fra 1.1.2018 i saksfremlegget til FU:

#### *Organisasjon og prosess:*

- Ved å fremskynde sammenslåingen til 1.1.2018 vil mye av prosessen med å sammensmelte og samordne de to organisasjonene kunne gjøres etter sammenslåingstidspunktet. Det å gjennomføre store deler av prosessen i en organisasjon med en politisk ledelse og en administrativ ledelse, i stedet for å ha 3 operative organisasjoner, vil gjøre hele prosessen mye enklere og spare ressurser.
- Vi er i gang med å fase inn samarbeid, særlig innen små og sårbare fagområder. Dette gjelder så langt barnevern, personal, PPT, tildelingskontor, plan/utredning, kulturskole og allmennkulturområdet. Erfaringene så langt er at arbeidet med å fase inn samarbeid om tjenester før selve sammenslåingen er arbeidskrevende og utfordrende. Dette medfører svært mye ekstra arbeid. Det må skrives avtaler på hvert enkelt område, det må avklares økonomisk oppgjør, det må avklares ledelseslinjer og ansettelsesforhold. Og det må håndteres at det på de fleste områdene er ulike retningslinjer for hvordan tjenestene skal utføres. En innfasing av samarbeid før sammenslåingstidspunktet i den størrelsesorden det er planlagt fremover vil gi store administrative utfordringer og det vil også kunne bli uoversiktlig for innbyggerne i de to kommunene.

#### *Økonomi*

- Det å få en organisasjon og en felles økonomi gir mulighet for raskere gevinstrealisering og økt økonomisk handlingsrom.
- Den vil bli mer oversiktlig og gi tidligere mulighet for effektiv drift.

#### *Verrans utfordrende situasjon:*

- Verran kommune har en utfordrende situasjon, både økonomisk og organisatorisk. En tidligere sammenslåing vil redusere sårbarheten i økonomien, i viktige fagmiljø og sårbarhet knyttet til nøkkelpersoner og lederressurser.

#### *Hensynet til ansatte*

- En tidligere sammenslåing vil gi en kortere periode med usikkerhet for de ansatte.

#### *Annet:*

De generelle fordelene med kommunesammenslåingen som gjelder uansett fra hvilket tidspunkt kommunene slås sammen, vil slå inn på at tidligere tidspunkt. Dette er bl.a.:

- Rettssikkerhet til innbyggerne
- Samfunnsutvikling
- Gjennomslagskraft regionalt
- Rekruttering av ansatte
- sikrer bedre kvalitet på tjenestene

I tillegg er det kommet opp nye momenter knyttet til matrikkel:

Siden alle kommunene i Trøndelag får nye kommunenummer fra 2018 må det uansett utføres mye arbeid med matrikkelen. En sammenslåing fra 2018 vil samlet sett spare ressurser innen dette området. Det vil også føre til at innbyggerne slipper å få nye gårds- og bruksnummer to ganger i løpet av ett/to år.

FU sendte saken til politisk vurdering i kommunene om hvorvidt det var ønskelig å avklare med KMD muligheten for en forsert sammenslåing. Saken ble behandlet i begge formannskap i begynnelsen av januar og det ble enstemmig vedtatt å be ordførerne undersøke med kommunalministeren om det er mulig å etablere nye Steinkjer kommune på et tidligere tidspunkt enn 2020.

11.1.2017 ble det derfor avholdt møte med kommunalminister Jan Tore Sanner.

På spørsmål om det er mulig å fremskynde sammenslåingstidspunktet var svaret slik:

- Det er ikke mulig å få til sammenslåing fra 2018. Dette var grundig vurdert i KMD, men det viste seg at det ikke ville være praktisk mulig fordi det ville være for kort tid for statsetater (eks. Kartverket) å få til omlegging i sine datasystem.
- Det er mulig med sammenslåing fra 2019. For at KMD skal ta hensyn til dette i sin proposisjon til Stortinget kreves det kommunestyrevedtak innen 1.3.2017.

KMD opplyste om at de ikke ville foreslå at flere kommuner enn Steinkjer og Verran skal inngå i denne kommunesammenslåingen og at vi derfor kan gå langt allerede nå i prosessene med sammenslåing.

På møtet orienterte KMD om at det er mulig å ansette felles rådmann i våre to kommuner. Dette ble lansert som en mulig løsning på noen av våre utfordringer. Det samme ville være mulig også for resten av den administrative ledelsen i kommunene.

Det er i ettertid klarlagt at det er ingen formelle hindringer for at to (eller flere kommuner) kan ansette felles (personidentisk) rådmann og øvrig administrativ ledelse.

Det er kommunestyrene som i henhold til kommunelovens § 22 ansetter rådmann (administrasjonssjef). Iflg. § 24 kan kommunestyret delegerer til rådmannen å treffe avgjørelse i personalsaker, noe som betyr at kommunestyrene kan velge å delegerer til rådmannen å ansette øvrig administrativ ledelse. Denne delegasjonen er gitt i begge kommunene.

Rissa/Leksvik har hatt felles rådmann fra september 2016. De har løst dette ved at rådmannen i Rissa har fått redusert sin stilling med 50 % og at samme rådmann er ansatt 50 % i Leksvik kommune. I tillegg er det ansatt assisterende rådmenn i 50 % i begge kommunene. Den felles rådmannen er også prosjektleder for sammenslåingsprosessen. Der har de ikke vurdert øvrig felles administrativ ledelse.

I sammenslåingsprosessen mellom Mosvik og Inderøy ble det ansatt felles administrativ ledelse før sammenslåingstidspunktet, men ikke felles rådmann. Dette skjedde etter at det var ansatt prosjektleder for sammenslåingsprosessen. Siden prosjektleder for sammenslåingsprosessen var rådmannen i Inderøy var det i realiteten langt på veg også felles toppleder. Erfaringene fra Mosvik/Inderøy er positive. Den daværende prosjektleder, og senere rådmann i nye Inderøy kommune, sier at dette grepet var viktig for å lykkes med prosessen og med samarbeidet i forkant av sammenslåingen.

Etter møtet med KMD synes det som det kan være 4 ulike veier videre:

1. Vi holder fast på at sammenslåingstidspunktet er 2020
2. Vi går for en sammenslåing fra 2019
3. Vi ansetter felles rådmann/administrativ ledelse og holder fast på at sammenslåingstidspunktet er 2020
4. Vi ansetter felles rådmann/administrativ ledelse og går for en sammenslåing fra 2019

#### **Saksvurderinger:**

Når det gjelder ytterligere vurderinger knyttet til anbefalingen om en sammenslåing allerede fra 1.1.2018 vises det til saksfremlegget til FU (vedlegg til denne saken). Det som videre vurderes er om andre tiltak kan imøtekomme de utfordringene som førte til denne anbefalingen.

#### Felles administrativ ledelse

Felles (personidentisk) rådmann og evt. også øvrig administrativ ledelse (avdelings- og stabsledelse) er lansert som en mulig løsning. Siden KMD har klargjort at de ikke vil foreslå at flere kommuner skal slås sammen med Verran og Steinkjer, kan dette være et aktuelt tiltak. Spørsmålet er om det vil kunne ivareta de organisatoriske, praktiske og økonomiske utfordringene som tidligere skissert.

Vurderingene av fordeler og ulemper med felles rådmann bygger i stor grad på erfaringer fra Rissa/Leksvik.

Fordelene med en løsning med felles rådmann vil være at samme rådmann har det daglige ansvaret i begge kommunene og har fullmakt til å styre prosessene. Dette vil forenkle det daglige arbeidet og samarbeidet mellom kommunene, Hvis den felles rådmannen i tillegg er prosjektleder for kommunesammenslåingen, vil det forenkle prosessen ytterligere fordi prosjektleder vil ha direkte styringsansvar i begge kommunene. Dette kan gjøre sammenslåingsprosessen enklere. Det kan også gjøre samarbeidet om tjenesteproduksjon fram til sammenslåingstidspunktet mindre komplisert.

Ordningen medfører også at rådmannen opparbeider seg kunnskap om begge kommunene. Dersom den felles rådmannen også er prosjektleder for sammenslåingen og påtroppende rådmann i den nye kommunen vil dette bety at rådmannen er mer forberedt når han/hun tiltrer som rådmann i nye Steinkjer kommune.

Utfordringene med en slik løsning vil være at det er krevende for en rådmann å ha to styrings- og rapporteringslinjer, både administrativt og politisk. Det vil også være krevende å ha tilstrekkelig med tid til å rekke alle oppgaver. Det vil blant annet være en forventning om at rådmannen er synlig i begge kommunene. Noe av dette kan løses f.eks. ved å velge å ha assisterende rådmann tilknyttet hver av de to kommunene, slik det er gjort i Rissa/Leksvik.

Det vurderes derfor at en løsning med å ansette felles rådmann delvis vil kunne ivareta noen av utfordringene som er skissert i saksfremlegget til FU hvor det fra AAU ble anbefalt å gå for en sammenslåing fra 2018. Særlig gjelder dette å forenkle prosesser og avtaleforhold når det fases inn samarbeid. Det kan også føre til at vi kan starte sammensmeltings- og samordningsprosessen på et tidligere tidspunkt enn sammenslåingstidspunktet under en felles rådmann som samtidig er prosjektleder.

Spørsmålet blir deretter om det å ha felles øvrig administrativ ledelse (avdelings-/stabsledere) i de to kommunene, i tillegg til felles rådmann, vil bidra ytterligere til å ivareta utfordringene. Vurderingene av fordeler og ulemper med felles administrativ ledelse bygger delvis på erfaringer fra Mosvik/Inderøy. Det er åpenbart at en slik løsning vil bidra til å avlaste en felles rådmann. Det å ha en ledergruppe i stedet for to vil i seg selv være enklere og tidsbesparende for rådmannen.

Det vil også kunne ytterligere forenkle innfasing av samarbeid. Siden den samme lederen vil ha budsjettmyndighet og øvrig delegert myndighet over sitt fagområde, og være leder for de ansatte innen fagområdet i begge kommunene, vil det langt på veg ta bort behovet for å inngå kompliserte avtaler og behovet for å overføre ansettelsesforhold fra den ene kommunen til den andre.

Det vil også være en løsning med felles administrativ ledelse som best vil kunne svare opp sårbarheten i administrasjonen i Verran, både når det gjelder ledere og også annet nøkkelpersonell.

Det vil likevel medføre stor arbeidsmengde for de det gjelder. Det vil være utfordrende å håndtere samme tjeneste i to ulike kommuner med to ulike sett med kriterier og bestemmelser for blant annet tjenesteproduksjon. Det er også ulik administrativ organisering i de to kommunene, med to-nivåmodell i den ene kommunen og tre-nivåmodell i den andre. Det vil sannsynligvis være behov for å gjennomføre tiltak for å få bedre samsvar mellom de to organisasjonene. Og det vil fortsatt være to politiske styringslinjer.

Dersom det velges en løsning med felles administrativ ledelse kan det fortsatt være en risiko for at samarbeid bare fases inn til den største kommunen og at sammenslåingen vil fremstå som mer en innlemming enn en sammenslåing. Det vil derfor være viktig å ha fokus på, og stille krav til, felles administrativ ledelse at det skal bygges en ny kommune og en felles kultur.

#### Felles rådmann, prosjektleder og rådmann i ny kommune

Fordelene med en løsning med felles rådmann er belyst tidligere i saksfremlegget. Det er også pekt på at hvis den felles rådmannen i tillegg er prosjektleder for kommunesammenslåingen, vil det forenkle prosessen ytterligere. Dette fordi prosjektleder vil ha direkte styringsansvar i begge kommunene. Det er også naturlig å tenke at den som er prosjektleder for sammenslåingen skal være rådmann i den nye kommunen. Dette er fordi prosjektlederen bygger organisasjonen som den nye rådmannen skal ha ansvaret for. Det er en slik løsning som er valgt i de fleste sammenslåingsprosessene. For å lykkes med er det en forutsetning at det er nok ressurser rundt den nye rådmannen/prosjektlederen.

### Hva betyr dette for innbyggerne

En løsning med felles rådmann og administrativ ledelse vil oppleves forskjellig for innbyggerne i Steinkjer og Verran. Innbyggerne i Verran vil kunne oppleve avstanden til kommunens administrative ledelse blir større. Dette vil være en konsekvens som også følger av kommunesammenslåingen.

Det vil også kunne oppleves som merkelig at kommuner med samme administrative ledelse har ulike regelverk og retningslinjer for utførelse av tjenester.

### Politisk organisering

For å imøtekomme noen av disse utfordringene bør det vurderes en større grad av "samordning" av det politiske styringssystemet i de to kommunene. Dette vil kunne gi enklere styrings-/rapporteringsveg og det vil også kunne bidra til å samkjøre politikken i de to kommunene.

I Rissa/Leksvik, som skal slå seg sammen fra 2018 har de valgt en politisk organisering fra 2017 med felles kommunestyre, formannskap og utvalg. De har satt sammen kommunestyre og formannskap med medlemmene av kommunestyrene og formanskapene i de to kommunene. Kommunestyret er også fellesnemnd for sammenslåingen. I kommunestyre, formannskap og utvalg behandles alle sakene som ville blitt behandlet i den enkelte kommune. Alle kan bli med på diskusjonene, men ved avstemninger er det kun medlemmer fra den aktuelle kommunen som har stemmerett.

Det bør også settes i gang en politisk prosess for å avklare den politiske organiseringen av nye Steinkjer kommune. Da kan dette sees i sammenheng med arbeidet med den administrative organiseringen.

### Ansattes organisasjoner

Det er også et ønske at de ansattes organisasjoner i de to kommunene i større grad samordner seg og sine tillitsvalgte.

### Tidspunkt for sammenslåingen

Utgangspunktet for denne saken var en administrativ anbefaling om å gå for 2018 som sammenslåingstidspunkt. Det er avklart at dette ikke er mulig fra KMD. Det er også skissert andre mulige tiltak for å redusere utfordringene som lå til grunn for å anbefale 2018. Spørsmålet er om det vil være nok å ansette felles rådmann og administrativ ledelse eller om vi i tillegg skal benytte oss av muligheten til å søke om en sammenslåing fra 2019?

Med felles administrativ ledelse og en større grad av politisk samordning, vil det langt på veg føre til at utfordringene med å gjennomføre prosess med samordning og sammensmelting av de to kommunene vil bli enklere og mindre ressurskrevende. Det vil også redusere utfordringene vi har med innfasing av samarbeid før sammenslåingstidspunktet. Det vil fortsatt være ulike retningslinjer for utførelse av tjenester, noe som vil kunne oppfattes uoversiktlig for innbyggerne.

Sårbarheten i Verrans organisasjon, både med tanke på ledelse og nøkkelpersoner vil kunne kompenseres med felles administrativ ledelse.

Det som i hovedsak ikke vil løses med felles administrativ ledelse og en større grad av samordning av den politiske strukturen vil være de økonomiske aspektene. Dette gjelder både det generelle momentet knyttet til når det vil være mulig å fullt ut realisere de økonomiske gevinstene og momentet om å redusere Verrans sårbare økonomiske situasjon.

### Fremdriftsplan og prosess med å ansette felles rådmann

Det er sterkt ønskelig at dersom kommunestyrene vedtar å ansette felles rådmann at dette skjer så raskt som mulig. Det er ikke mulig på dette tidspunkt å antyde fremdriftsplan for dette arbeidet. Det vil være avhengig av hvilken prosess som velges gjennomført. Det anbefales at det nedsettes et felles ansettelsesutvalg som får i oppgave å gjennomføre prosessen med å rekruttere felles rådmann og komme med innstilling til kommunestyrene. Det er kommunestyrene selv som ansetter rådmann. Det foreslås at et slikt ansettelsesutvalg består av de fire politikerne i FU og de to tillitsvalgte som er medlemmer i FU.

### Behandling i FU:

Denne saken ble behandlet i Fellesutvalget Verran – Steinkjer 31.10.2017. der ble det vedtatt å anbefale at det ansettes felles (personidentisk) rådmann og øvrig administrativ ledelse i Steinkjer og Verran. Det anbefales

også at den som ansettes som felles rådmann er prosjektleder for sammenslåingsprosessen og rådmann i den nye kommunen. Det ble tilslutning til forslaget om å sette ned et felles ansettelsesutvalg som får i oppgave å gjennomføre prosessen med å rekruttere felles rådmann og komme med innstilling til kommunestyrene. FU sluttet seg også til forslaget om sammensetningen av et slikt utvalg (de fire politikerne i FU og de to tillitsvalgte som er medlemmer i FU).

FU anbefaler ikke å endre sammenslåingstidspunktet fra 2020 til 2019.

I tillegg vedtok FU:

*"FU forutsetter at det igangsettes en prosess med å samordne/samkjøre den politiske organiseringen i de to kommunene, inkludert en vurdering av sammensetningen av Fellesnemnda.*

*FU anbefaler også at det settes i gang en prosess med den politiske organiseringen i den nye kommunen."*

#### Anbefaling

Det anbefales å ansette felles (personidentisk) rådmann og øvrig administrativ ledelse i Steinkjer og Verran. Det anbefales også at den som ansettes som felles rådmann er prosjektleder for sammenslåingsprosessen og rådmann i den nye kommunen. Det foreslås å sette ned et felles ansettelsesutvalg som får i oppgave å gjennomføre prosessen med å rekruttere felles rådmann og komme med innstilling til kommunestyrene. Det foreslås at et slikt ansettelsesutvalg består av de fire politikerne i FU og de to tillitsvalgte som er medlemmer i FU.

Det anbefales ikke å endre tidspunkt for sammenslåingen fra 2020 til 2019.