

IDÉHEFTE:

Råd til kommuner som slår seg sammen



KOMMUNSEKTORENS ORGANISASJON

The Norwegian Association of Local and Regional Authorities

Innhold

	3	Forord
De viktigste rådene	4	
	6	Fase 1: Overordnet planlegging av en sammenslåingsprosess
Fase 2: Organisering og bemanning av et sammenslåingsprosjekt	8	
	10	Fase 3: Planlegging og vedtak om politiske og administrative hovedstrukturer
Fase 4: Detaljert planlegging av ulike tjeneste- og oppgaveområder	12	
	14	Fase 5: Implementering og innfasing av ny organisasjon
Fase 6: Oppstart av ny kommune	16	
	18	Nærmere om noen utvalgte temaer med spesielle utfordringer og muligheter:
	18	IKT/dokumentsenter
	19	Interkommunalt samarbeid
	21	Arbeidsgiverpolitikk
	22	Tverrsektoriell samordning
	22	NAV
	23	Kulturbygging og kommunikasjon
	25	Lokaldemokrati
Fase 7: Drift av kommunen i en tidlig fase	26	

Forord



Landsstyret i KS vedtok i 2012 at KS skulle arbeide for at eventuelle endringer i kommunestrukturen skulle gjennomføres i nært samarbeid mellom nasjonale og lokale myndigheter og med respekt for behovet for gode lokale prosesser. KS skulle formidle relevante erfaringer om endringer i andre nordiske land og gi råd og veiledning til medlemmene der de selv etterspør dette.

Sandefjord, Andebu og Stokke kommuner slo seg sammen til en ny kommune, Sandefjord, fra 2017. De tre kommunene har blitt omtalt som frontløpere i kommunereformen. KS ønsket å se nærmere på erfaringene og hente ut lærdom fra denne og tidligere frivillige sammenslåingsprosesser for å formidle det som kan ha overføringsverdi til andre kommuner som er eller skal i gang med tilsvarende prosesser.

Enkelt sagt håpet KS å finne ut hva de tre tidligere kommunene har gjort som de er fornøyd med, og hva de ville ha gjort annerledes dersom de skulle startet prosessen på nytt. I tillegg er det interessant å høste lærdom fra de første månedene som ny kommune.

Arbeidet er kartlagt og sammenstilt i rapporten «Erfaringer og lærdom fra sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke» fra Telemarksforskning og Deloitte. KS har hentet ut rådene fra rapporten samt andre kilder og på selvstendig grunnlag laget dette idéheftet som vi håper kan være til nytte for de som nå er i gang eller i startgropen med tilsvarende prosesser.

Takk til tidligere Stokke og Andebu kommuner og til Sandefjord kommune som velvillig har delt sine erfaringer og lærdom.

Lasse Hansen
Administrerende direktør



Avklar hva som må være på plass før sammenslåings-tidspunktet og hva som kan håndteres av den nye kommunen.



De viktigste rådene

En kommunesammenslåing innebærer komplekse og tidkrevende prosesser. Det er mange faktorer som har betydning for hvor godt sammenslåingsprosessen og overgangen til en ny kommune fungerer.

Fasit på hvordan en slik prosess bør gjøres er ikke laget, men erfaring og lærdom fra denne og tidligere frivillige sammenslåingsprosesser kan forsøksvis summeres i disse rådene:

Anbefalinger:

- Gjennomfør en overordnet ROS-analyse så tidlig som mulig i sammenslåingsprosessen. Dette vil øke forståelse av hva en sammenslåingsprosess innebærer og hvilke utfordringer som må håndteres for å få en god overgang til en ny kommune. Avklar hva som må være på plass før sammenslåingstidspunktet og hva som kan håndteres av den nye kommunen.
- Unngå vakuumperiode. Avklar den administrative toppledelsens rolle i prosessen raskt etter vedtak om sammenslåing. Start på «ufarlige» kartleggings- og utredningsoppgaver i påvente av at prosjektleder og prosjektorganisasjon kommer på plass.
- Etabler en robust prosjektorganisasjon som skal lede sammenslåingsarbeidet. Prosjektorganisasjonen bør ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å håndtere alle prosesser, saker og beslutninger i sammenslåingsprosessen. Alle sentrale roller i prosjektorganisasjonen må være tydelig avklart i forhold til linjeorganisasjonene i de opprinnelige kommunene, og hvert delprosjekt må ha et klart mandat for sitt arbeid. Det bør utarbeides tydelige milepæler for hvert delprosjekt, hvor også avhengigheter til andre delprosjekt framgår.

- Vurder behov for nærdemokratiordninger. Gjennomfør gjerne KS' lokaldemokratiundersøkelse eller tilsvarende for å se hvordan lokaldemokratiet utvikler seg over tid.
- Sørg for en åpen prosess med god informasjon til ansatte og innbyggere. Arranger kulturtiltak og aktiviteter som bygger felleskap på tvers av kommunegrensene.
- Legg til rette for at tillitsvalgte og verneombud/vernetjeneste er godt representert på ulike arenaer i prosessen og at disse får nødvendig frikjøp.
- Tilpass organisering av den nye kommunen med utgangspunkt i sentrale mål som ligger til grunn for sammenslåingen. Avslutt organiserings- og bemanningsprosesser senest ¾ år før sammenslåingstidspunktet. Påfølgende prosesser er avhengig av at dette er på plass.
- Start arbeidet med samkjøring av økonomi og IKT så tidlig som mulig. Lag et skyggebudsjett det siste året før sammenslåingen.
- Lag en plan for gevinstrealisering uten for store forventninger om gevinstrealisering fra dag én. Det første driftsåret som ny kommune vil være preget av at kommunen er i en oppstarts- og innkjøringsfase hvor ulike kulturer skal samkjøres, og nye rutiner skal implementeres.
- Sørg for å ha delegeringsreglementer og politiske reglementer på plass i god tid før konstituering av nytt kommunestyre.
- Avklar tidlig ansvars- og rollefordeling mellom den nye kommunen og de gamle kommunene. I siste fase bør de gamle kommunene ha fokus på avslutning og i minst mulig grad belaste administrasjonen med nye oppgaver.

Som det framgår av innholdsfortegnelsen er dette idéheftet bygget opp i 7 faser. Fasene er valgt med utgangspunkt i erfaringer fra tidligere frivillige sammenslåinger, og de gir et bilde på sentrale aktivitetsområder som omfattes av en sammenslåingsprosess. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at enkelte av disse fasene glir noe over i hverandre, spesielt de fire første.

I tillegg til de 7 fasene ses det mer spesifikt på erfaringer fra noen utvalgte temaer som det knytter seg spesielle utfordringer og/eller muligheter til, og hvor erfaringene antas å være av særlig interesse.



FASE 1

Overordnet planlegging av en sammenslåingsprosess

Vedtak om sammenslåing av Stokke, Andebu og Sandefjord kommuner til Sandefjord kommune ble fattet i februar 2015, og kongelig resolusjon forelå 24. april.



En viktig anbefaling er derfor å lage en plan over kartleggings- og utredningsarbeid som kan gjøres fram til prosjektleder er på plass.

Sammenslåingsarbeidet kom ikke i gang for fullt før prosjektleder/påtroppende rådmann var på plass 19. oktober. I praksis innebar det at mesteparten av arbeidet før sammenslåingen ble gjennomført i løpet av 2016. Forhandlingsutvalgets utredning definerte overordnet politisk og administrativ organisering av den nye kommunen. Det var ikke tid til å lage en samlet og helhetlig plan for organiseringen av de ulike kommunalområdene, men man laget i november 2015 et prosessopplegg for planlegging og organisering av de ulike områdene etter hvert som ulike nivåer i organisasjonen ble bemannet.

En viktig erfaring er at tiden fra vedtak om sammenslåing fram til prosjektleder var på plass, kunne vært utnyttet bedre, men man ønsket blant annet ikke å sette i gang for mange prosesser før prosjektleder og framtidig rådmann var operativ. Perioden fram til prosjektleder tiltrådte i stillingen, omtales som en vakuumperiode. I ettertid ser man at mange «ufarlige» kartleggings- og utredningsoppgaver kunne vært gjennomført i denne perioden. Det ville lettet arbeidet fram mot sammenslåingen.

En viktig anbefaling er derfor å lage en plan over kartleggings- og utredningsarbeid som kan gjøres fram til prosjektleder er på plass. Avklar hvem som har ansvar for å iverksette og gjennomføre dette arbeidet. Fellesnemnda bør ha fullmakt til å gi eksisterende rådmenn ansvar for gjennomføring. Samtidig bør den administrative toppledelsens rolle i prosessen avklares raskt etter vedtak om sammenslåing. En lengre periode med usikkerhet og uavklarte roller kan føre til at man mister viktig lederkompetanse og kunnskap om kommunene som er viktig for sammenslåingsprosessen.

Anbefalinger:

- Ha en plan for oppgaver og ansvarsfordeling etter vedtak om sammenslåing slik at man unngår en vakuumperiode.
- Ha et bevisst forhold til politikernes rolle som arbeidsgiver, og iverksett prosesser for å ivareta den administrative toppledelsen (rådmenn og kommunalsjefer) i denne perioden.
 - » En lengre periode med usikkerhet og uavklarte roller kan føre til at viktig lederkompetanse forsvinner.
- Sikre at også ordførerne blir ivaretatt i denne fasen. Selv om ordfører har en annen status enn den administrative kommuneledelsen, bør spørsmål om ordførernes framtid, arbeidsforhold og betingelser tas opp i ryddige former.
- Vær ryddig i vurderingen av fordeler og ulemper ved å rekruttere ny rådmann kontra å la en av de sittende rådmennene bli rådmann i den nye kommunen. Her må behovet for kontinuitet avveies mot behovet for å bygge nytt. Se også KS' veileder i arbeidsrettslige spørsmål.
- Dersom man rekrutterer eksternt prosjektleder/rådmann; avklar hvilke oppgaver som kan gjøres før prosjektleder er på plass, og hvem som har ansvar for dette.
 - » De folkevalgte bør ta initiativ til å sette i gang kartleggingsoppgaver raskt.
 - » Fram til prosjektleder er på plass, bør en av rådmennene konstitueres som prosjektleder, og alle rådmennene må forplikte seg på å bidra i prosessen.
 - » Fellesnemnda bør ha fullmakt til å gi eksisterende rådmenn i oppgave å sette i gang et slikt arbeid.
- Lag tydelige planer for hvordan prosessen skal gjennomføres så tidlig som mulig.
 - » Vær bevisst på at det i denne planleggingsfasen er mange krevende saker som skal utarbeides og besluttet, og som har betydning for hvordan sammenslåingsprosessen forløper.

Etabler en robust
prosjektorganisasjon
med klar struktur
og rollefordeling.

FASE 2

Organisering og bemanning av et sammenslåingsprosjekt

Den politiske organiseringen av sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke omfattet fellesnemnd, partssammensatt utvalg (PSU), arbeidsutvalg, ansettelsesutvalg og fire ulike temakomiteer.

Denne organiseringen fungerte bra, men det var noen utfordringer underveis knyttet til rollefordeling mellom PSU og fellesnemnda, samt representasjon i enkelte av komiteene og utvalgene. Det er derfor viktig å sikre en klar og tydelig rolle- og ansvarsfordeling mellom sentrale organer og aktører.

Når det gjelder den administrative prosjektorganiseringen, er erfaringen at prosjektleder hadde for lite ressurser å spille på. En prioritert oppgave i startfasen var å få tilsatt kommunalsjefer for de fem kommunalområdene og stabsledere. Disse ble en del av prosjektgruppen og fungerte som delprosjektledere for planlegging og organisering av sine respektive kommunalområder. Alle unntatt én ble internt rekruttert og tilsatt i perioden desember 2015 - januar 2016. Den eksternt rekrutterte kommunalsjefen tiltrådte stillingen først i juni 2016.

De ansatte er organisert i over 20 ulike fagorganisasjoner. I PSU var kun de to største organisasjonene representert. Det oppstod etter hvert en diskusjon om hvem disse representerte, og det ble derfor nødvendig å etablere drøftings- og informasjonsmøter hvor alle organisasjonene deltok.

Anbefalinger fra denne fasen er at man raskt bør etablere en robust prosjektorganisasjon med klar struktur og rollefordeling. Noen i eller tilknyttet prosjektorganisasjonen bør ha ansvar for å jobbe med prosjektkoordinering, personalspørsmål, sekretær oppgaver, informasjon/kommunikasjon, juss og økonomi.

Det er en fordel om delprosjektledere og påtroppende kommunalsjefer gjøres operative på samme tidspunkt for å gjøre arbeidet med å bygge en felles plattform og skape god forankring blant ledergruppen lettere. For å sikre riktig representasjon fra de tillitsvalgte, er anbefalingene fra Sandefjord at disse bør være representert etter hovedsammenslutningsmodellen.

Anbefalinger:

- Sørg for klar rolle- og ansvarsfordeling mellom sentrale organer og aktører i sammenslåingsprosessen (fellesnemnd, PSU, arbeidsutvalg, ansettelsesutvalg, arbeidsgrupper/komiteer og prosjektleder) og bred politisk representasjon i politiske utvalg som f.eks. arbeider med godtgjøringsreglement for folkevalgte.

- Den vanlige arbeidsdelingen mellom politikk og administrasjon bør følges også i forholdet mellom administrasjon/prosjektorganisasjon og fellesnemnda.
 - » I felles kommunestyre etter vedtak om sammenslåing bør de respektive kommunestyrene gi rådmennene ansvar for å «betjene» fellesnemnda, f.eks. gjennom å utrede, legge fram saker, utarbeide prosjektplaner, og få et overordnet bilde av alt som må være på plass tidlig.
 - » Sittende rådmenn bør utgjøre prosjektledelsen inntil ny prosjektleder er på plass.
- Etabler en robust prosjektorganisasjon med klar struktur og rollefordeling.
 - » Frigi tilstrekkelig med ressurser til prosjektorganisasjonen og begrenset omfanget av dobbeltroller (at arbeidet med kommunesammenslåingen ikke kommer på toppen av eksisterende driftsoppgaver).
 - » Vurder muligheter for samlokalisering av prosjektorganisasjon.
 - » Sikre at prosjektledelsen og linjeledelsen drar i samme retning.
- Sørg for at prosjektleder kan disponere nødvendige ressurser ved oppstart.
 - » Noen bør være dedikert til å arbeide med prosjektkoordinering, personalspørsmål, sekretær oppgaver, informasjon/kommunikasjon, juss og økonomi. Å spare penger på prosjektorganisasjonen kan gi økte kostnader på et senere tidspunkt.
- Få påtroppende kommunalsjefer på plass raskt for å sikre god forankring blant ledergruppen.
- Avklar så tidlig som mulig hvordan tillitsvalgte og verneombud skal være med i prosessen, grad av frikjøp og hva som skal være gjenstand for drøfting.
 - » Representasjon av tillitsvalgte etter hovedsammenslutningsmodellen er et godt grep for å sikre at ulike organisasjoners interesser blir representert og ivaretatt.
 - » Involver de tillitsvalgte og hovedverneombud for mye heller enn for lite. De er en viktig informasjonskanal og bindeledd til de ansatte.
- Lag en informasjonsplan tidlig i prosessen. Sett av ressurser til en informasjonsansvarlig og sørg for at ulike typer informasjon om sammenslåingen er tilgjengelig fra ett sted.

FASE 3

Planlegging og vedtak om politiske og administrative hovedstrukturer

Planlegging og vedtak om politiske og administrative hoved-strukturer danner grunnlag for mer detaljert planlegging og organisering innenfor ulike områder i kommunen.

I Sandefjord ble overordnet politisk og administrativ organisering avklart gjennom forhandlingsutvalgets utredning i forkant av vedtak om sammenslåing. I sammenslåingsprosesser hvor dette ikke er klarlagt, må dette være en prioritert oppgave så snart prosjektorganisering er på plass.

Anbefalinger med utgangspunkt i erfaringene fra SAS-kommunene er at man bør tilstrebe organisatoriske hovedstrukturer som støtter opp om sentrale målsettinger for sammenslåingen. Man bør legge til rette for en modell som ivaretar behov for effektiv og god samhandling mellom tilgrensende enheter.

Ta hensyn til behov for samhandling mellom ulike enheter i valg av organisasjonsmodell.

Anbefalinger:

- Avklar politisk og administrativ organisering så raskt som mulig.
 - » Dersom dette ikke er avklart i forkant av vedtak om sammenslåing, må dette være en prioritert oppgave så snart prosjektorganisasjonen er etablert.
 - » Politiske og administrative hovedstrukturer må være på plass som grunnlag for mer detaljert planlegging og organisering av kommunen.
- Vurder behov for organisatoriske grep som støtter opp om sentrale målsettinger og gevinster som man ønsker å realisere gjennom sammenslåingen.
- Vurder om det er spesielle områder man ønsker å prioritere i den nye kommunen og om det er behov for å etablere egne utvalg/komiteer på disse områdene.
 - » En sammenslåingsprosess bør ses på som en mulighet for å gjøre organisatoriske endringer for å stå bedre rustet til å håndtere framtidige utfordringer og muligheter.
- Ta hensyn til behov for samhandling mellom ulike enheter i valg av organisasjonsmodell.





FASE 4

Detaljert planlegging av ulike tjeneste- og oppgaveområder

Planlegging av ulike tjeneste- og oppgaveområder er en krevende prosess som involverer mange aktører på tvers av kommunegrenser.

I Sandefjord var påtroppende kommunalsjefer og stabsledere delprosjektledere med ansvar for å planlegge og organisere sine områder. Prosessene ble gjennomført etter et felles opplegg som omfattet flere faser med effektmål og vurdering av organisasjonsmodeller for det aktuelle kommunalområdet. Deretter ble ledergruppen på seksjonsledernivå (nivå 2) innplassert. Seksjonslederne fikk ansvar for å gjennomføre tilsvarende prosessesser for sine seksjoner. Til slutt ble det foretatt innplassering av ledere på nivå 3 og øvrige ansatte.

Prosessene som ble gjennomført, hadde positive effekter for å skape felles kultur og forståelse av mål og hensikt med de nye organisatoriske enhetene. Med kort tid til å planlegge, organisere og innplassere ansatte i den nye kommunen, er erfaringene fra Sandefjord at dette var en effektiv måte å gjennomføre prosessene på. Man hadde tydelige framdriftsplaner og milepæler for å sikre god framdrift. Dette var også nyttig for å legge til rette for en oversiktlig og forutsigbar prosess.

For kommuner som har bedre tid, kan det være en fordel å utarbeide en helhetlig organisasjonsplan før kommunalsjefene blir tilsatt. Kommunalsjefenes hovedoppgave vil da være å sørge for god overgang fra prosjekt til drift. Dette arbeidet bør starte 1,5 år før sammenslåingen. Organiserings- og bemanningsprosesser bør være avsluttet senest 3/4 år før sammenslåingstidspunktet, fordi mange påfølgende prosesser fram mot sammenslåingstidspunktet er avhengig av at dette er på plass.

Anbefalinger:

- Lag en helhetlig plan for organisering for kommunalsjefer tilsettes. Organisasjonskart må på plass først og deretter bemanningsplan.
 - » Erfaringene fra Sandefjord er et eksempel på en prosess hvor man planlegger samtidig som man bygger. Med bedre tid kan det vært en fordel med mer helhetlig planlegging i forkant.
- Tilstrebe å få kommunalsjefer og stabsledere operative på noenlunde samme tidspunkt
 - » Det bidrar til at samhandling og forankring blir lettere.
 - » Kommunalsjefenes hovedoppgave bør være å utvikle og forme sine områder og sørge for god overgang fra prosjekt til drift. Dette arbeidet bør starte 1,5 år før sammenslåingstidspunktet.
- Sørg for tydelige milepæler og framdriftsplaner for å skape forutsigbarhet og trygghet i organisasjonen.
 - » Ansatte har behov for å vite når spørsmål som de er opptatt av, blir klarlagt.
- Sørg for involverende prosesser med bred deltakelse på tvers av kommunegrensene.
 - » Viktig for å bygge eierskap og felles kultur.
- Sørg for at alle organiserings- og bemanningsprosesser er avsluttet senest 3/4 år før sammenslåingstidspunktet.
 - » Det er mange påfølgende prosesser fram mot sammenslåingstidspunktet som er avhengig av at dette er på plass.

FASE 5

Implementering og innfasing av ny organisasjon

Etter at arbeidet med organisering og bemanning av den nye kommunen er avsluttet, er det mange beslutninger, oppgaver og prosesser som må gjennomføres eller fullføres i etterkant.

For Sandefjord, Andebu og Stokke var noen av de mest krevende prosessene knyttet til lokalisering, klargjøring for lønnskjøring, innfasing av IKT-løsninger og å få på plass ulike arbeids- og delegeringsreglement.

Lokaliseringsspørsmålet ble ikke avklart før tett opp til sammenslåingstidspunktet. Å få på plass felles lønssystem viste seg å være en komplisert og krevende oppgave, og det oppstod uforutsette problemer som krevde mye ekstra arbeid. Dette hadde sammenheng med tiden det tok å få kommunalområdene på plass, og at det ble kort tid til testing og utprøving. Det tok også lang tid å få nødvendige reglement på plass. Politisk reglement, delegeringsreglement og godtgjøringsreglement for folkevalgte ble ikke vedtatt før i midten av desember, og delegeringsreglement for kommunalsjefnivået ble utarbeidet i romjulen.

Samtidig som den nye kommunen skal implementeres, skal også de gamle kommunene avsluttes. Kommunestyret for nye Sandefjord ble konstituert i oktober 2016. Etter dette var beslutningsmyndighet for alle saker som gjaldt den nye kommunen formelt lagt til kommunestyret, men man måtte fram til sammenslåingstidspunktet forholde seg til fire organisasjoner. Med relativt stor aktivitet i de gamle kommunene ble innspurten mot etablering av den nye kommunen ekstra arbeidskrevende.

Et sentralt råd er å avklare lokalisering og flytteprosess tidlig, slik at eventuelle utfordringer knyttet til dette er ryddet av veien før innspurten i sammenslåingsprosessen. Reglement bør også avklares i god tid før sammenslåingen. For å avdekke problemstillinger og mulige utfordringer som må håndteres for å sikre en god prosess og mest mulig smertefri overgang til ny kommune, er det en fordel å gjennomføre en overordnet ROS-analyse for hele sammenslåingsprosessen i en innledende fase og en tidlig avklaring av ansvars- og rollefordeling mellom den nye kommunen og de gamle kommunene. I siste fase bør de gamle kommunene ha fokus på avslutning og i minst mulig grad belaste administrasjonen med nye oppgaver.

Anbefalinger:

- Kom raskt i gang med å avklare lokaliseringen av tjenester og funksjoner i den nye kommunen etter at organiseringen er bestemt.
- Det er en fordel om lokaliseringen av avklart senest 1/2 år før sammenslåingen for å sikre at eventuelle utfordringer knyttet til selve flytteprosessen er på plass før innspurten i prosessen.
- Sett opp kriterier som skal brukes i lokaliseringsdiskusjonen og hvordan disse skal vektlegges.
 - » Kriteriene må tydeliggjøre hensyn for brukere/innbyggere, ansatte og målsettinger som ligger til grunn for sammenslåingen. Enighet om gode kriterier bidrar til at lokaliseringsdiskusjonen blir mindre tilfeldig og følelsesladet.



Avklar så tidlig som mulig ansvars- og rollefordeling mellom den nye kommunen og de gamle kommunene.



- Vær bevisst på at omlegging og konvertering av data fra tidligere IT-løsninger inn i nye baser og IT-systemer kan være komplisert og arbeidskrevende. Det kan oppstå uforutsette problemer ved overgang til nye IT-løsninger. Sett derfor av nødvendig tid og ressurser til planlegging og testing i omstillingsarbeidet
- Gjennomfør en overordnet ROS-analyse for hele sammenslåingsprosessen i en tidlig fase.
 - » Dette kan gi en bredere og bedre forståelse av hva som er kritiske faktorer, hvilke tiltak som skal forebygges disse, og hva slags ressurser og bemanning som det er behov for.
 - » Gjennomfør ROS-analyser for ulike kommunalområder etter hvert som disse kommer på plass.
 - » Etabler et system for oppfølging av ROS-analysene underveis i prosessen.
 - » Vurder hvilke oppgaver som må være på plass på sammenslåingstidspunktet og hvilke som kan vente til etterpå.
- Sørg for bred politisk og tverrkommunal forankring i utarbeidelsen av reglementer.
 - » Erfaringene fra Sandefjord tilsier bred forankring av arbeidet med å utarbeide både politisk reglement, delegeringsreglement og reglement for godtgjørelse. Arbeidet bør forankres like godt i alle sammenslåingskommuner og være tverrpolitisk. Ulik praksis kommunene i mellom tilsier behov for å drøfte sammenhenger mellom regelverk og konsekvenser ved endring.
- Vedta reglementer tidlig i prosessen.
 - » Politisk reglement, delegeringsreglement og reglement for godtgjørelse henger nøye sammen. Delegeringsreglement bør være klart før rekruttering av kommunalsjefer tar til, slik at det er kjent hvilken myndighet de vil få.
 - » Erfaringene fra Sandefjord er at det er problematisk å legge fram og vedta sitt eget godtgjøringsreglement. Kommuner med sammenslåingstidspunkt 01.01.18 kan stå overfor tilsvarende utfordringer. SAS-politikerens råd er at godtgjøringsreglement bør være avklart i god tid før sammenslåingstidspunktet.
- Klargjør reglementsbestemmelser mellom konstituering av nytt kommunestyre og sammenslåingstidspunkt.
 - » Det bør tas stilling til hvordan de folkevalgtes godtgjørelse skal håndteres i perioden fra nytt kommunestyre er konstituert til sammenslåingstidspunktet. Vurder om politikerne skal motta full godtgjørelse både fra de opprinnelige kommunene og ny kommune i perioden fra nytt kommunestyre er konstituert til sammenslåing.
- Avklar så tidlig som mulig ansvars- og rollefordeling mellom den nye kommunen og de gamle kommunene.
 - » I siste fase av sammenslåingsprosessen bør de gamle kommunene ha fokus på avvikling, og i minst mulig grad belaste administrasjonen med nye oppgaver.

FASE 6

Oppstart av ny kommune

For Sandefjord, Andebu og Stokke var det klart at sammenslåingsarbeidet ikke ville være ferdig til sammenslåingstidspunktet.

Fordi oppgaver som måtte være på plass før sammenslåingen ble prioritert, ble oppgaver som kunne overlates til den nye kommunen, skjøvet på. Ved sammenslåingstidspunktet var det en del utfordringer med IT-løsninger som ikke fungerte med blanding av gamle og nye IT-systemer.

På kommunalområdene var det i forkant av sammenslåingen gjennomført ROS-analyser og utarbeidet beredskapsplaner for å håndtere sannsynlige problemer som kunne oppstå i overgangen. Man hadde nytte av dette, spesielt innenfor helse og omsorg. Samtidig med en arbeidskrevende oppstartsperiode for den nye kommunen, var det fattet vedtak om å hente ut 70 mill. kr i effektiviseringsgevinster over en

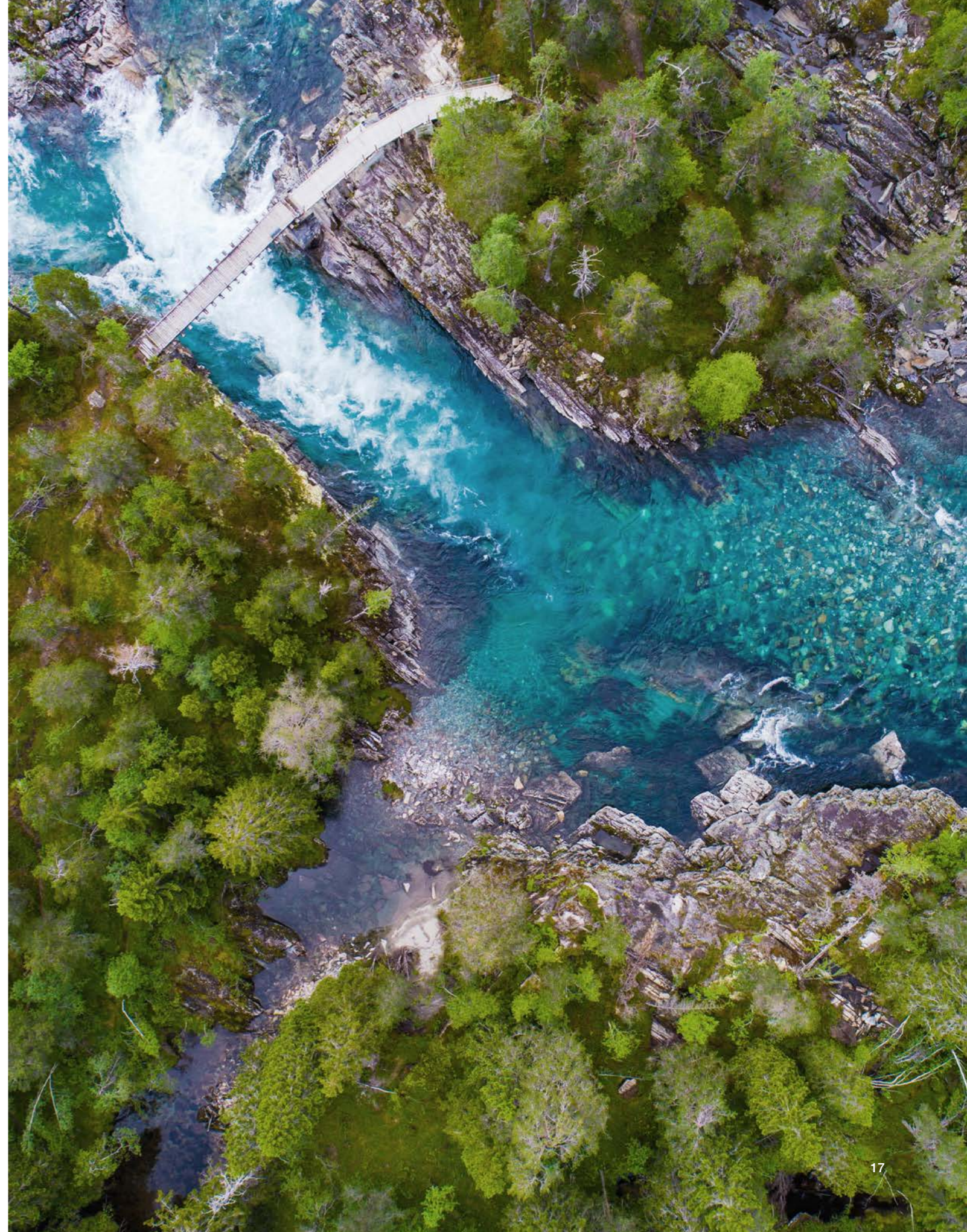
fireårsperiode som følge av sammenslåingen, hvorav 15 mill. kr skulle hentes ut første år. Dette ble opplevd som krevende, fordi det var behov for ekstra ressurser for å bygge og utvikle den nye kommunen i en overgangsfase. En bred forståelse for hva en sammenslåing innebærer og hva som kreves av ressurser, er viktig å ha i bunnen av prosessen.

Erfaringene med utgangspunkt i sammenslåingen av Sandefjord, Andebu og Stokke, er å være bevisst på at sammenslåingen ikke er over ved sammenslåingstidspunktet, og at det ikke er realistisk å hente ut større effektiviseringsgevinster det første året. I oppstarten er det viktig med tilstrekkelige ressurser for bygging, utvikling og implementering av den nye kommunen.

Anbefalinger:

- Vær bevisst på at sammenslåingsprosessen ikke er over ved sammenslåingstidspunktet. Det er fortsatt behov for samkjøring, harmonisering, kulturbygging, planlegging og utvikling av den nye kommunen.
- Ikke forvent større effektiviseringsgevinster det første året etter sammenslåingen. Det første året vil det være behov for en god del ekstraarbeid med etablering og innkjøring av ny kommune.
- Bruk tilstrekkelig med ressurser på utvikling og implementering av ny kommune.

I oppstarten er det viktig med tilstrekkelige ressurser for bygging, utvikling og implementering av den nye kommunen.



Sentrale erfaringer og råd på utvalgte områder

De utvalgte områdene er områder det knytter seg særlige utfordringer eller muligheter til. Håndteringen av disse områdene har stor betydning for å sikre en god sammenslåingsprosess.

IKT OG DOKUMENTSENTER

En kommunesammenslåing kan gi muligheter for et digitalt løft, og legge grunnlaget for bedre tjenester og redusert ressursbruk. Fellesnemnda for SAS-kommunene vedtok tidlig å starte kartleggingsprosjekt innenfor IKT. Dette arbeidet gikk senere over i et eget IKT-prosjekt som fikk navnet «Digitalisering og nye løsninger». Det ble utarbeidet prinsipper, strategier og handlingsplaner, og det ble satt ned arbeidsgrupper for ulike områder som vurderte eksisterende systemer og hva man skulle gå videre med. Prosjektet skulle innen 1. mars 2016 levere innstilling om valg av framtidige fagsystemer, og innen 1. juni skulle det foreligge planer for implementering og opplæring. Erfaringene var at implementeringsarbeidet ble hektisk, og at behovet for opplæring var undervurdert. IKT-prosjektet ble derfor ikke avsluttet ved sammenslåingstidspunktet.

Det ble etablert et eget prosjekt for å utrede og velge saks- og arkivsystem for å få dette på plass til sammenslåingstidspunktet. Nye Sandefjord skulle ha en helelektronisk arkivløsning, og arkivtjenesten skulle legges opp etter prinsipper for sentralarkiv i et dokumentcenter. Senteret skulle ligge i Stokke.

IKT-løsningene har betydning for håndtering av oppgaver på de fleste områder i kommunene, og rådene fra SAS-kommunene er at arbeidet med å kartlegge infrastruktur, systemer og forskjeller i rutiner og arbeidsprosesser bør settes i gang så tidlig som mulig. Velfungerende digitale løsninger er også avgjørende for å realisere gevinster i form av bedre og mer effektive tjenester. Det er spesielt viktig å ta stilling til sak- og arkivsystem tidlig, slik at dette fungerer ved overgangen til ny kommune. Forsvarlig håndtering av dokumenter i henhold til arkivlovens bestemmelser er et omfattende arbeid som griper inn i mange deler av sammenslåingsprosessen for øvrig.

For kommuner som har bedre tid på prosessene, er anbefalingen at de digitale løsningene blir avklart og kommer på plass tidligere enn det som var mulig for nye Sandefjord for å få nok tid til uttesting og implementering. Å arbeide med digital organisasjonsutvikling som grunnlag for raskere gevinstrealisering i overgangen til ny kommune er også en fordel. Nye digitale løsninger innebærer nye måter å jobbe på, og samarbeidet med systemleverandørene må planlegges godt for å unngå kapasitetsproblemer.

Anbefalinger:

- Bruk anledningen til å gjennomføre et digitalt løft, men prioriter sikker drift.
 - » En kommunesammenslåing er en gylden anledning til å gjennomføre et digitalt løft. Å gjennomgå eksisterende infrastrukturer og systemer ut fra fastsatte kriterier for å sikre robuste, langsiktige løsninger for ansatte og innbyggere er en nyttig øvelse. Å bygge en ny kommune gir anledning til å tenke innovativt og finne digitale løsninger som ellers kan være vanskelig. Samtidig er sikker drift en forutsetning for å hente ut gevinster av både nye systemer og nye arbeidsprosesser.
- Begynn kartleggingen med det samme.
 - » Kartlegging av infrastruktur, systemer og forskjeller i rutiner og arbeidsprosesser mellom kommunene bør settes i gang så tidlig som mulig. Å få oversikt over tilstanden på kommunenes nettverk og IT-systemer er avgjørende for å gjøre gode vurderinger av hvilke oppgraderinger som er nødvendige, hvilke systemer som bør byttes ut og hvilke nye anskaffelser som må gjøres. Som et ledd i kartleggingsarbeidet bør det gjennomføres risiko- og sårbarhetsanalyser for å øke bevisstheten om sannsynlighet og konsekvens av hendelser som kan inntreffe og iverksette risikoreduserende tiltak.
- Se digitalisering, gevinstrealisering og endringsledelse i sammenheng.
 - » En digital organisasjonsutvikling er et omfattende arbeid som stiller store krav til endringsledelse. Kommuner som gjennomfører kommunesammenslåingen over en lengre tidsperiode, bør sette den digitale organisasjonsutviklingen i sammenheng med andre endringsprosesser og realisere gevinster underveis.
- Planlegg i samarbeid med leverandørene. Start tidlig og unngå at arbeidet legges sist i perioden.
 - » SAS-kommunene gir uttrykk for å ha fått god hjelp av leverandørene underveis i prosessen. Bistanden fra leverandørene når det gjelder prosjektledelse og konvertering trekkes fram som særlig verdifull. 01.01.2020 ligger an til å bli sammenslåingsdato for nærmere 40

sammenslåingsprosesser. Dette vil legge beslag på leverandørens kapasitet og utgjør et risikoelement. Arbeidet må derfor planlegges godt, og leverandørene må involveres i planleggingen. 2020-kommunene må unngå at «alt» skal gjøres høsten 2019.

- Ta stilling til felles sak- og arkivsystem og dokumentcenter tidlig.
 - » Erfaringene fra SAS-kommunene viser at arbeidet med å sikre forsvarlig dokumenthåndtering i henhold til arkivlovens bestemmelser er et omfattende arbeid som griper inn i mange deler av sammenslåingsprosessen for øvrig. Kartlegginger av eksisterende systemer, rutiner og ressursbruk må gjøres i en tidlig fase, for raskt å kunne ta stilling til framtidig løsning for sak- og arkivsystem og om arkivtjenesten skal organiseres etter prinsipper for sentralarkiv i et felles dokumentcenter.

INTERKOMMUNALT SAMARBEID

I forhandlingsutvalgets utredning ble det lagt til grunn at samarbeidsavtaler om interkommunale tjenester skulle gås igjennom med sikte på at kommunen selv skulle produsere tjenester til sine innbyggere. De tre SAS-kommunene er involvert i mange samarbeid, hvor de fleste kommunene i Vestfold inngår. Noen få samarbeid som enkeltkommuner var involvert i er sagt opp, men de fleste er videreført inntil eierskapsmelding for ny kommune er utarbeidet i 2017.

Kartlegging av infrastruktur, systemer og forskjeller i rutiner og arbeidsprosesser mellom kommunene bør settes i gang så tidlig som mulig.



Erfaringene fra SAS-kommunene tilsier at oversikt over interkommunale samarbeid og samarbeidsavtaler må framskaffes raskt etter vedtak om sammenslåing. Samarbeidsavtaler har gjerne en oppsigelsestid på ett år. Før den tid må kommunene ta stilling til hvilke samarbeid som skal avsluttes, hvilke som skal videreføres, og hvilke samarbeid som kan avklares nærmere på et senere tidspunkt. Det bør settes i gang prosesser som grunnlag for utarbeidelse av eierskapsmelding. Den nye kommunen trenger å ha dette på plass rimelig raskt for å kunne utøve god eierstyring og følge opp selskaper og interkommunale samarbeid.

Anbefalinger:

- Start arbeidet med å kartlegge hva som finnes av selskaper og interkommunale samarbeid i kommunene så tidlig som mulig. Få oversikt over hva som finnes av avtaler.
- Ta stilling til hvilke samarbeid som skal avsluttes, hvilke som skal videreføres, og hvilke samarbeid som kan avklares nærmere på et senere tidspunkt.
 - » Disse avklaringene bør være gjort senest innen et år før sammenslåingen finner sted.
- Sørg for at medarbeiderne i interkommunale selskap/foretak ivaretas på lik linje med øvrige ansatte i kommunene.
- Start grunnlagsarbeid for utarbeidelse av eierskapsmelding for den nye kommunen så snart vedtak om sammenslåing er fattet. Den nye kommunen behøver en eierskapspolitikk og å ha eierstrategier på plass for å utøve eierskap, følge opp selskaper og interkommunale samarbeid.

ARBEIDSGIVERPOLITIKK

I forkant av sammenslåingen av SAS-kommunene ble det lagt til grunn at den nye kommunen skulle ha en tydelig, raus og inkluderende arbeidsgiverpolitikk. Den administrative omorganiseringen skulle gjennomføres ved en god prosess i nært samarbeid med tillitsvalgte og medarbeiderne. Man startet tidlig med kartlegging av personalpolitikken i de eksisterende kommunene. Det ble arbeidet med arbeidsgiverstrategi, delegeringsreglement og omstillingsavtale. Omstillingsavtalen ble vedtatt i april 2016 med varighet ut 2017. Reduksjon i bemanningen som følge av overtallighet skulle som hovedregel skje gjennom naturlig avgang. Prosedyrer for innplassering ved omstilling og virksomhetsoverdragelse ble fastsatt.

Ledere og ansatte på kommunehusene ble mest berørt av sammenslåingen. Innplassering på ulike områder skjedde på forskjellig tidspunkt. I ettertid ser man at det hadde vært en fordel om ansatte hadde blitt innplassert på samme tid for å unngå en del usikkerhet blant de som måtte vente lengst. Overordnede personalpolitiske retningslinjer ble behandlet i løpet av mai 2016, og arbeidsreglement ble lagt fram for behandling i november. Per juni 2017 var nødvendige reglement og retningslinjer på plass, og det var lagt grunnlag for en prosess knyttet til utarbeidelse av arbeidsgiverstrategi og overordnet personalpolitikk.

Anbefalingene fra sammenslåingene av SAS-kommunene tidlig å utarbeide en omstillingsavtale som beskriver hvordan prosessene skal gjennomføres, og hvordan ledere og medarbeidere skal ivaretas i prosessen for å sikre forutsigbarhet og trygghet i prosessarbeidet. Det bør også avklares hva som menes med «å ta det beste fra hver kommune» og hvilke spørsmål som skal være gjenstand for drøfting. Ulike tolkninger rundt dette kan skape vanskeligheter senere i prosessen.

Anbefalinger:

- Bruk veilederen utarbeidet av KS Advokatene og KS Forhandling som verktøy i arbeidet.
- Det er ikke pålagt, men kan være en fordel, å lage en omstillingsavtale som beskriver hvordan prosessen skal gjennomføres og hvordan ledere og medarbeidere skal ivaretas underveis i prosessen.
 - » Gir økt forutsigbarhet og likere behandling mellom sammenslåingskommunene.
- Kommuniser tidlig og avklar forventninger om at å videreføre «det beste» fra hver av kommunene må være «det beste gjennomførbare».
- De tillitsvalgte bør organisere seg etter hovedsammenslutningsmodellen.
- Ledere og medarbeidere som går inn i flere roller, bør fritas fra deler av opprinnelig stilling slik at arbeidsbelastningen ikke blir for stor.
 - » Sammenslåingsprosessen kan innebære stort arbeidspress på sentrale ledere og medarbeidere dersom prosjektorganisasjonen ikke er robust nok.

TVERRSEKTORIELL SAMORDNING

En kommunesammenslåing innebærer behov for å etablere nye samhandlingsrutiner mellom kommunalområder, seksjoner og enheter. I forbindelse med planleggingen av den administrative organiseringen diskuterte SAS-kommunene hva som var hensiktsmessig organisering av en del områder, f.eks. barneverntjenesten. I nye Sandefjord er erfaringen at det i oppstarten er mange problemstillinger, oppgaver og rutiner som må utvikles, etableres og følges opp på tvers av kommunalråder og enheter. Det overordnede ansvaret for dette er lagt til seksjon strategi og samfunn under assisterende rådmann.

Erfaringene fra etableringen av nye Sandefjord viser behovet for å være bevisst på etablering av nye tverrfaglige samarbeidsformer i ulike faser av sammenslåingsprosessen. Det overordnede ansvaret for dette bør plasseres i rådmannens stab. På områder hvor sammenhengende tjenester er særlig viktig, bør man vurdere om det er behov for egne samordningsprosjekter, f.eks. når det gjelder tjenester rettet mot utsatte barn og unge. Nok ressurser til etablering og innkjøring av slike rutiner i oppstartfasen er viktig, samtidig som disse etter en tid bør evalueres og eventuelt justeres.

Anbefalinger:

- Ha bevissthet om at en sammenslåing innebærer behov for etablering av nye tverrfaglige samarbeidsformer.
 - » Vær oppmerksom på behovet for tverrsektoriell samordning i ulike faser av sammenslåingsprosessen.
- Plasser ansvaret for overordnede tverrsektorielle oppgaver i rådmannens stab.
- Vurder behov for egne tverrfaglige samhandlingsprosjekter på områder hvor det er særlig behov for sammenhengende tjenester, f.eks. når det gjelder tjenester rettet mot utsatte barn og unge.
- Prioriter ressurser til innkjøring av tverrfaglige samarbeidsrutiner i oppstarten av den nye kommunen.
- Evaluer den kommunale organiseringen og det tverrfaglige samarbeidet en tid etter oppstart av ny kommune, og vurder behov for endringer og tilpasninger.



En kommunesammenslåing innebærer behov for å etablere nye samhandlingsrutiner mellom kommunalområder, seksjoner og enheter.

NAV

I forhandlingsutvalgets utredning ble det signalisert at det skulle ytes kommunale NAV-tjenester i de tre SAS-kommunene. Det ble ikke sagt noe om organisering eller hvilke tjenester som skulle ligge hvor.

NAV-kontorene er omfattet av både en kommunal og en statlig styringslinje, noe som blant annet innebærer at det er to ulike hovedavtaler som regulerer de ansattes medbestemmelserett m.v. ved en sammenslåingsprosess av to eller flere NAV-kontor. Gjennom den statlige hovedavtalen har de ansatte forhandlingsrett ved varig endring av organisasjonsplan og bemanningsendringer, mens den kommunale hovedavtalen gir drøftingsrett, noe som gav ubalanse i forhandlingene. Det var blant annet ulike oppfatninger om hvilket nivå i NAV som skulle være statlig medbestemmellesorgan og også hvordan forhandlingene skulle foregå.

Det er gjennomført en evaluering av prosessen med etablering av felles NAV-kontor. Arbeidsgiversiden gir uttrykk for at Arbeids- og velferdsdirektoratet burde gjort prinsipielle avklaringer om lederansettelse og medbestemmelse på et langt tidligere tidspunkt enn det som ble gjort.

For SAS-kommunene var organisasjonsplanen for NAV klar i oktober 2016. Etter det ble noen ledere innplassert, mens resten av lederstillingene ble utlyst internt.

Siden det er to styringslinjer i NAV, er erfaringene fra SAS-kommunene at det er viktig med avklarte ansvarsforhold, gode informasjonskanaler og samtidig informasjon. Selv om medbestemmelseretten til ansatte i stat og kommune er noe ulik, er formålet og intensjonene med reglene knyttet til medbestemmelse de samme. Forhandlinger og drøftinger som angår felles arbeidsplass, bør skjer i åpne møter hvor begge parter involveres på lik linje slik at begge parter sikres reell medinnflytelse. Rutiner for vurdering av rettskrav til lederstillingen i nytt NAV-kontor og rekruttering av NAV-leder ved sammenslåing må være avklart og samstemt på alle nivå i NAV-organisasjonen.

Anbefalinger:

- Det må sikres likelydende og samtidig informasjon i begge styringslinjer.
 - » Partnerskapsmodellen innebærer to styringslinjer og flere linjeledere involvert enn i en vanlig kommunal virksomhet. Avklarte ansvarsforhold, gode informasjonskanaler og samtidig informasjon er derfor særlig viktig her. Informasjon til ansatte må være likelydende og kommunisert i både statlig- og kommunal styringslinje. Det kan eksempelvis avtales faste felles møtepunkter, informasjonskanaler o.l.
- Det bør utarbeides klare retningslinjer for vurdering av rettskrav for NAV-ledere.
 - » Slike rutiner må være avklart og samstemt på alle nivå i NAV-organisasjonen.
- Bruk sjekklister som KS og Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet for å få oversikt over hvilke aktiviteter som må til ved sammenslåing av NAV-kontor i forbindelse med kommunesammenslåing.
- Legg til rette for medbestemmelse på like premisser, i tråd med formålet og intensjonene med reglene om medbestemmelse i hovedavtalene.
- Arbeids- og lønnsbetingelser bør harmoniseres.
 - » På NAV-området bør det vies særlig oppmerksomhet

til harmonisering av arbeids- og lønnsbetingelser fordi det kan eksistere forskjeller både mellom de ulike sammenslåingskommunene, og mot den statlige delen av NAV i de ulike kommunene. Slike forskjeller bør avdekkes tidlig i sammenslåingsprosessen. Er det umulig å harmonisere forskjellene før sammenslåingstidspunktet, bør det utarbeides planer for hvordan og når en harmonisering vil finne sted.

KULTURBYGGING OG KOMMUNIKASJON

Kulturbygging og kommunikasjon er viktig i alle sammenslåingsprosesser. I Sandefjord satte fellesnemnda ned en egen temakomiteé («Bli kjent-komiteén») som gjennom ulike arrangement og aktiviteter arbeidet for at innbyggerne i de tre kommunene ble kjent med den nye kommunen og med hverandre. Det ble satt av 1,5 mill. kr til planlegging og gjennomføring av ulike arrangementer. I ettertid ser man at det kunne blitt satset mer på bygging av felles kultur innad i kommuneorganisasjonene. Dette var vanskelig siden noen av kommunalområdene kom på plass relativt sent i prosessen. Felles kulturbygging må prioriteres i forbindelse med oppstarten av den nye kommunen.

Det ble utarbeidet en kommunikasjonsplan rett etter at prosjektleder begynte. Denne planen ble vedtatt av fellesnemnda i november 2015, og det ble nedsatt en egen informasjonsgruppe og -rådgiver i 50 prosent stilling. Med utgangspunkt i ressursene til rådighet ble informasjon rettet mot de ansatte prioritert gjennom egen internettside, jevnlig nyhetsbrev og Facebook. Selv om skriftlig informasjon ble gjort lett tilgjengelig, er direkte informasjon gjennom møter, samlinger og styringslinjer viktig og nødvendig.

Erfaringene fra SAS-kommunene tilsier at det bør være et politisk eierskap til arbeidet med å bygge felles kultur. Arbeidet bør rettes mot både innbyggere og ansatte i kommuneorganisasjonene. Det er viktig med aktiviteter, arrangementer, symboler og seremonier som kan skape «vi-følelse». Informasjon trengs for å skape forutsigbarhet og unngå usikkerhet, og den bør gis samtidig og likelydende til berørte parter. Et nyhetsbrev er en god kanal for å nå ut med informasjon til



Behovet for informasjon er enormt. Det blir aldri nok informasjon i en sammen- slåingsprosess. Derfor må viktig informa- sjon gjøres lett tilgjengelig.

flest mulig. Informasjonen som går gjennom de kommunale linjeorganisasjonene og fra sammenslåingsprosjektet må være koordinert. Det må settes av tilstrekkelig ressurser til informasjonsarbeidet.

Anbefalinger:

- Sørg for å sikre politisk eierskap til og forankring av arbeidet med å bygge felles kultur.
 - » Aktiviteter bør rette seg mot og involvere både innbyggere og ansatte. Symboler og seremonier har betydning for etableringen av en «vi-følelse».
- Utarbeid en kommunikasjonsstrategi som ivaretar både informasjon om sammenslåingsprosessen på overordnet nivå og informasjon rettet mot bestemte målgrupper (innbyggere, brukergrupper, folkevalgte, ledere, medarbeidere, osv.).
- Hold alle politiske møter åpne (også møter i komitéer og underutvalg) og inviter lokalpressen til å dekke all aktivitet knyttet til sammenslåingsprosessen.
- Bruk lokalpressen for å drive kulturbygging. Fortell de gode historiene om samarbeid, tverrkommunal innsats og nye løsninger til innbyggerne.
- Sørg for samtidig og likelydende informasjon til alle.
 - » Politikere, ledere og ansatte vil i perioder være i sårbare situasjoner fordi ansvar, oppgaver og arbeidsbetingelser

er i endring. Dette kan føre til at informasjon, og måten informasjonen blir kommunisert på, blir overfortolket. All informasjon må være likelydende og gis samtidig til berørte parter i kommunene.

- » Et nyhetsbrev utgitt med jevne mellomrom kan være en god kanal for å nå ut til ansatte.
- Avklar kommunikasjonsansvar mellom sammenslåingsprosjektet og linjen.
 - » Informasjon til ansatte er et linjeansvar, også i en sammenslåingsprosess. Samtidig er det prosjektet og ikke linjen som er kilden til informasjon om sammenslåingsprosessen. Prosjektorganisasjon og linje må avklare sine respektive ansvar og opptre koordinert.
 - » Behovet for informasjon er enormt. Det blir aldri nok informasjon i en sammenslåingsprosess. Derfor må viktig informasjon gjøres lett tilgjengelig. Den enkeltes ansvar for selv å holde seg informert må framheves.
- Sørg for tilstrekkelig kapasitet og beredskap i kommunikasjonsarbeidet.
 - » I sammenslåingsprosessen vil det oppstå situasjoner hvor det er behov for ekstra kapasitet og beredskap i kommunikasjonsarbeidet. Ha en plan for hvordan tilstrekkelig kapasitet skal ivaretas ved viktige milepæler og en beredskap for håndtering av dagsaktuelle saker i media.

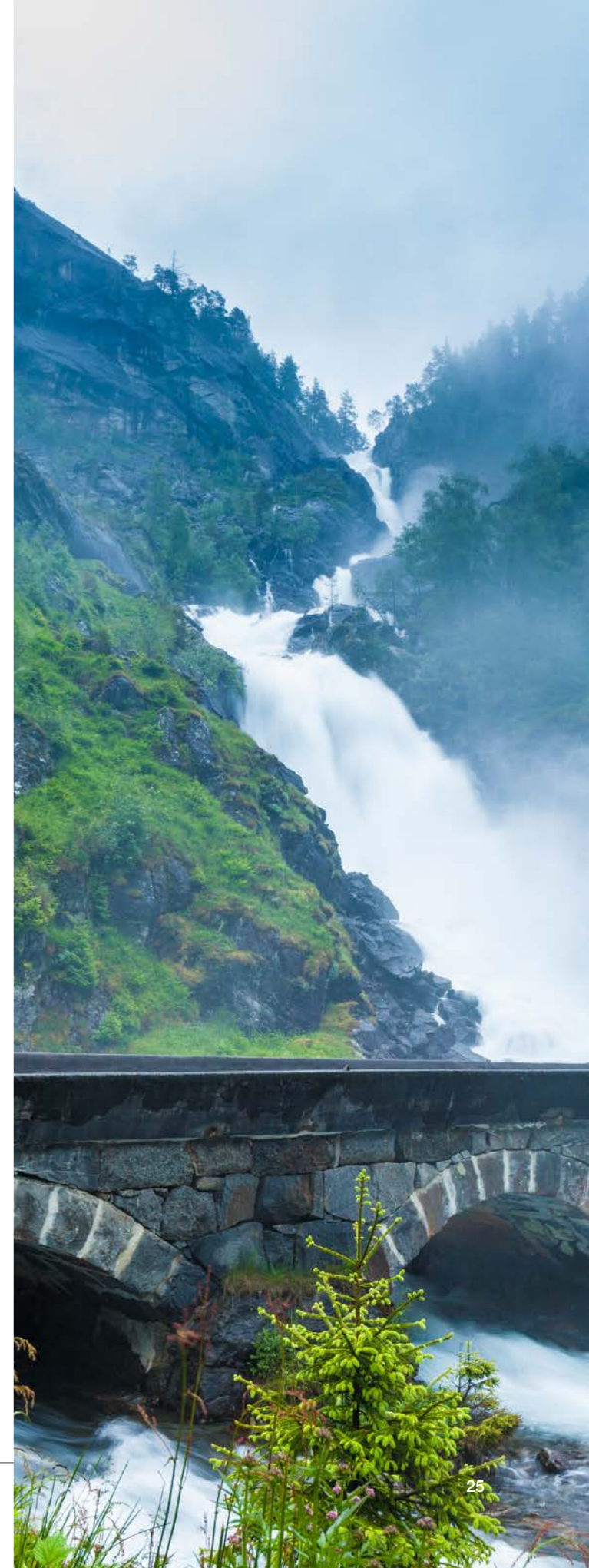
LOKALDEMOKRATI

I SAS-kommunene ble det satt ned en egen temakomité som hadde i mandat å komme med forslag til hvordan nærdemokratiet kunne ivaretas i den nye kommunen. Det ble gjennomført en prosess hvor bl.a. lag og foreninger ble invitert til å gi innspill, og det ble hentet inn erfaringer med bruk av ulike nærdemokratiordninger. Komitéen ønsket å bygge videre på nærdemokratiordningen som Sandefjord hadde fra før. Den innebærer at man etablerer ett nærmiljøutvalg for hver barneskolekrets som har oppgaver for hele livsløpet. I alt dreier det seg om 20 nærmiljøutvalg. Målet er at ordningen skal bidra til tett og god dialog mellom innbygger og folkevalgte, styrking av lokaldemokratiet og økt valgdeltakelse. Høsten 2016 ble det gjennomført en lokaldemokratiundersøkelse for å finne ut hva innbyggere og folkevalgte i Stokke, Andebu og Sandefjord mente om lokaldemokratiet. Den skal gjentas i 2019 for å se på utviklingen etter sammenslåingen.

Erfaringene viser at det er viktig å vurdere etablering av en nærdemokratiordning. Behovene og muligheten kan variere mellom ulike sammenslåingskonstellasjoner. Dersom det finnes slike ordninger fra før, kan det være hensiktsmessig å bygge videre på disse, og samtidig dra veksler på andres erfaringer. Gjennomføring av en lokaldemokratiundersøkelse er nyttig for å kunne følge med på hvordan lokaldemokratiet utvikler seg over tid.

Anbefalinger:

- Gjennomfør KS' lokaldemokratiundersøkelse for å få nyttig innsikt.
 - » Undersøkelsens resultater gjør det mulig å rette innsats mot bestemte tema eller områder i den nye kommunen. Undersøkelsen kan også utgjøre et «nullpunkt» for senere målinger av hvordan lokaldemokratiet i den nye kommunen utvikler seg.
- Bygg videre på eksisterende nærmiljøordninger og dra nytte av andres erfaringer.
 - » Dersom sammenslåingskommunene allerede har erfaring med godt fungerende ordninger er det verdt å ta med seg disse videre. Det bør vies ekstra oppmerksomhet og ressurser til innføring i de delene av den nye kommunen som ikke har hatt noen nærmiljøordning.
 - » Studiebesøk til andre kommuner som har erfaring med nærmiljøordninger kan gi verdifull informasjon om hvordan andres løsninger kan tilpasses egen kommune.





Gjennomfør så mange oppgaver som mulig før sammenslåingen for å lette overgangen til ny kommune.

FASE 7

Drift av kommunen i en tidlig fase

I begynnelsen av mai 2017 ble erfaringer med de fire første månedene av oppstarten som ny kommune innhentet. På dette tidspunktet hadde noen av utfordringene man stod overfor på oppstartstidspunktet blitt tydeligere.

Det var problemer knyttet til at alle IT-systemene ikke var implementert og at behovet for opplæring ikke var godt nok dekket. Alle sider ved lokaliseringsspørsmålet var heller ikke endelig avklart, og flytteprosessen var utsatt på grunn av utfordringer med lokaler og stort arbeidspress i økonomiavdelingen. Dette hadde også bidratt til at flyttingen av enkelte andre avdelinger også hadde blitt forsinket.

For flere hadde arbeidsmengden de første månedene blitt større enn de hadde sett for seg. Man opplevde en «pukkel-effekt» med hensyn til arbeidsoppgaver. Arbeidet de første månedene omfattet både drift, utvikling og bygging av den nye kommunen, samtidig som det fremdeles var arbeid med avslutning av de tre gamle kommunene. I og med at ikke alle rutiner, vedtekter, forskrifter og delegeringsreglementer var ferdigstilt, førte dette til at en del drifts- og saksbehandlingsoppgaver var ekstra tidkrevende. Også på politisk side er det viktig å være oppmerksom på at saksmengden øker i oppstarten, samtidig som det er behov for å bygge en ny felles politisk kultur og utvikle et godt samspill mellom politikk og administrasjon.

I mai var det fortsatt mange sammenslåingsrelaterte oppgaver som kommunen sto overfor. Sentrale oppgaver dreide seg om å:

Anbefalinger:

- Fullføre arbeidet med innføring av nye IKT-systemer
- Avklare gjenstående lokaliseringsspørsmål og fullføre flytteprosessen
- Ferdigstille vedtekter, forskrifter og delegeringsreglement
- Fullføre ulike harmoniseringsoppgaver
- Identifisere og gjennomføre innsparingstiltak (egen arbeidsgruppe var nedsatt)
- Utarbeide planstrategi, planprogram og kommuneplan
- Utarbeide eierskapsmelding og eierstrategi
- Utarbeide og implementere opplegg for målstyring
- Utvikle systemer for internkontroll

I og med at 2017 har vært preget av at den nye kommunen er i en byggeprosess, ble det fra administrativt hold sett som en utfordring at politikerne har vært utålmodige etter å hente ut effekter og synliggjøre gevinster som følge av sammenslåingen.

I løpet av de første fire månedene var det mange bestillinger til administrasjonen som bidro til å øke arbeidsmengden. Med mer tid til å gjennomføre flere oppgaver før sammenslåingen, kunne oppstarten av ny kommune blitt lettere.

Kommuner som har bedre tid bør gjennomføre flere oppgaver knyttet til sammenslåingen før sammenslåingstidspunktet. Spesielt viktig er det å få på plass det meste av IKT-løsninger, vedtekter, forskrifter og reglementer i god tid før sammenslåingen. Det samme gjelder lokaliseringsspørsmål og flytteprosesser. Sett også av tid til uttesting, implementering og innkjøring av nye systemer og rutiner.

Arbeidet med kommuneplanen er viktig for å binde sammen den nye kommunen og for å realisere ønskede gevinster som følge av sammenslåingen. Start gjerne på dette arbeidet så tidlig som mulig. Før selve sammenslåingstidspunktet kan det være en fordel med en helhetlig plan for drift, utvikling og realisering av gevinster for å skape en bred politisk og administrativ forståelse av hva en sammenslåingsprosess innebærer, hva som er realistisk å oppnå, når ulike gevinster kan realiseres, og hva som kreves av ressurser og bemanning. Sannsynligheten for at det oppstår urealistiske forventninger som det er vanskelig å innfri i oppstartfasen av en ny kommune kan da reduseres.

Anbefalinger:

- Gjennomfør så mange oppgaver som mulig før sammenslåingen for å lette overgangen til ny kommune.
- Få på plass det meste av vedtekter, forskrifter og reglement før sammenslåingen.
 - » Driften av ny kommune blir ekstra arbeidskrevende så lenge man ikke har ett sett av reglement og retningslinjer å forholde seg til.

- Avklar lokalisering og forbered flytteprosessen i god tid før sammenslåingstidspunktet.
 - » Uklarhet rundt lokalisering og flytting gjør oppstartsfasen ekstra krevende.
 - » I en samlokaliseringssprosess bør man prioritere samlokalisering av områder hvor samhandling, felles ledelse og bygging av felles kultur er spesielt viktig.
- Start gjerne på prosessen med kommuneplan i god tid før sammenslåingstidspunktet. En slik prosess kan styrke fellesskapsfølelsen og være et viktig fundament for utviklingen av den nye kommunen.
- Prioriter bygging av felles politisk kultur.
 - » Ulike politiske tradisjoner i sammenslåingskommunene øker behovet for å utvikle felles politisk kultur for den nye kommunen. Definere hva som skal kjennetegne samspillet mellom politikk og administrasjon i den nye kommunen.
- Vær forberedt på mange politiske saker i oppstarten.
 - » Det kan forventes økt saksmengde de første månedene som ny kommune. I denne perioden kan det med fordel planlegges flere hovedutvalgsmøter, formannskapsmøter og kommunestyremøter enn vanlig. Dette for å unngå at saksmengden til hvert møte blir for stor.
- Lag en helhetlig plan for drift, utvikling og realisering av gevinster for den nye kommunen.
 - » Dette er viktig for å skape en bred politisk og administrativ forståelse av hva en sammenslåingsprosess innebærer, hva som er realistisk å oppnå, når ulike gevinster kan realiseres, og hva som kreves av ressurser og bemanning. En slik plan er til hjelp for å unngå forventningsgap og synliggjøre gevinster som oppnås under sammenslåingsprosessen.
 - » Vær forsiktig med å sette i gang for mange nye prosjekter det første året. La ting normaliseres.

Mer informasjon:

1. Telemarksforskning/Deloitte: Erfaringer og lærdom fra sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke. TF-rapport nr. 396, 2017
2. Samleside på ks.no om kommune- og regionreformen:
<http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/kommunereformen/>
3. Veileder fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/revidert-veileder-for-kommuner-som-skal-sla-seg-sammen/id2548693/>
4. Veileder fra KS om arbeidsgiverpolitikk ved kommunesammenslåing:
<http://www.ks.no/fagomrader/Arbeidsgiver/arbeidsgiverpolitikk/arbeidsgiverstrategier/fou-arbeidsgiverpolitikk-ved-kommunesammenslainger/>
5. Tilbud og verktøy om lokaldemokrati i kommunereformen:
<http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/kommunereformen/tilbud-og-verktoy/lokaldemokrati-i-kommunereformen/>

Postadresse: KS
Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo
Besøksadresse: Haakon VII's gt. 9, 0161 Oslo

Telefon: 24 13 26 00

ks@ks.no
www.ks.no