

Erfaringer og lærdom fra sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke

BENT ASLAK BRANDTZÆG, RACHEL MYHR WILLIKSEN, EVY TYNES JOHNSEN
OG SONDRE GROVEN

TF-rapport nr. 396

2017

Tittel: Erfaringer og lærdom fra sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke
TF-rapport nr: 396
Forfatter(e): Bent Aslak Brandtzæg, Rachel Myhr Williksen, Evy Tynes Johnsen og Sondre Groven
Dato: 06.06.2017
ISBN: 978-82-336-0058-7
ISSN: 1501-9918
Pris: 180 (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidedfoto: Telemarksforskning
Prosjekt: Erfaringer og lærdom fra en kommunesammenslåingsprosess
Prosjektnr.: 20160850
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:

Sammenslåingen av Sandefjord, Andebu og Stokke kommuner skjedde allerede fra 1.1.2017, og kommunene omtales som «frontløpere» i kommunereformen. Prosjektet ser på erfaringer med og lærdom 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.



Rachel Myhr Williksen er utdannet statsviter med fordypning innenfor offentlig politikk og administrasjon. Hun har 13 års erfaring som konsulent i kommunal sektor og leder arbeidet rettet mot kommunal sektor i Deloittes konsulentavdeling.



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.



Sondre Groven er utdannet statsviter fra Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet (NTNU) og har vært ansatt som forsker ved Telemarksforskning siden høsten 2015. Ved Telemarksforskning har han jobbet med kommunestruktur og drifts- og organisasjonsgjennomganger i kommunene, kommunal bostøtte og kommunale næringsfond.

Forord

Telemarksforsking har, i samarbeid med Deloitte AS, fått i oppdrag fra KS å kartlegge og sammenstille erfaringer og lærdom fra sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke. Kommunene slo seg sammen 1.1.2017, og erfaringene fra denne sammenslåingen har vært av spesiell interesse fordi den var den første som ble gjennomført i forbindelse med kommunereformen.

Arbeidet med prosjektet har foregått fra desember 2016 til juni 2017, og har i stor grad vært basert på intervjuer og dokumentstudier. Bent A. Brandtzæg ved Telemarksforsking har vært prosjektleder for utredningen. Prosjektmedarbeidere har vært Sondre Groven (Telemarksforsking), Rachel Myhr Williksen (Deloitte AS) og Evy Tynes Johnsen (Deloitte AS). Alle har deltatt i intervjuarbeid og gitt viktige bidrag i forbindelse med analyser og rapportering.

Våre hovedkontaktpersoner i KS har vært Eva Lian og Jon A. Drøpping. Det har også vært satt ned en referansegruppe som har bestått av rådmannsutvalget i Vestfold samt prosjektleder/påtroppende rådmenn Toril Eeg (Færder), Hans Erik Utne (Holmestrand) og Vigdis Bolås (Indre Fosen). Vi vil takke for godt samarbeid og nyttige innspill i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet. Vi vil også benytte anledningen til å takke Sandefjord kommune og alle som har stilt opp på intervju og/eller bidratt med annen informasjon.

Bø, 20.06.2017

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	9
1. Innledning	11
1.1 Bakgrunn	11
1.2 Formål	11
1.3 Kunnskapsstatus	12
2. Metode og gjennomføring	14
3. Erfaringer med ulike faser av sammenslåingsprosessen	15
3.1 Sentrale milepeler.....	15
3.2 Fase 1. Overordnet planlegging av sammenslåingsprosessen	17
3.2.1 Forhandlingsutvalgets utredning	17
3.2.2 Hva kunne vært gjort for å unngå vakuumperioden?	18
3.2.3 Planer for sammenslåingen	19
3.2.4 Råd fra fase 1	21
3.3 Fase 2. Organisering og bemanning av sammenslåingsprosjektet	22
3.3.1 Politisk organisering	22
3.3.2 Administrativ organisering av sammenslåingsprosessen	23
3.3.3 Tillitsvalgtes rolle	25
3.3.4 Hovedverneombudenes rolle	25
3.3.5 Råd fra fase 2	26
3.4 Fase 3. Planlegging og vedtak om politiske og administrative hovedstrukturer	27
3.4.1 Råd fra fase 3	29
3.5 Fase 4. Detaljert planlegging av ulike tjeneste- og oppgaveområder	29
3.5.1 Grunnlaget for arbeidet	29
3.5.2 Gjennomføring av delprosjekter	30
3.5.3 Erfaringer på tvers av kommunalområdene	33
3.5.4 Råd fra fase 4	34
3.6 Fase 5. Implementering og innfasing av ny organisasjon.....	34

3.6.1	Lokalisering	35
3.6.2	Felles lønssystem	36
3.6.3	ROS-analyser og beredskapsplaner	37
3.6.4	Reglement for folkevalgte og delegasjonsreglement	38
3.6.5	Overgangen fra tre kommunestyre til ett kommunestyre	38
3.6.6	Råd fra fase 5	39
3.7	Fase 6. Oppstart av ny kommune	40
3.7.1	Sammenslåingsarbeidet ikke ferdig	40
3.7.2	Krevende oppstartsperiode	41
3.7.3	Behov for harmonisering og samkjøring	41
3.7.4	Spesielle utfordringer på økonomisiden	42
3.7.5	Undervurdering av ressursbehovet.....	42
3.7.6	Positive erfaringer.....	43
3.7.7	Råd fra fase 6	43
3.8	Erfaringer på utvalgte områder.....	44
3.8.1	IKT og dokumenter	44
3.8.2	Selskaper og interkommunale samarbeid	47
3.8.3	Arbeidsgiverpolitikk	49
3.8.4	Tverrsektoriell samordning.....	52
3.8.5	NAV.....	53
3.8.6	Kulturbygging og kommunikasjon	55
3.8.7	Lokaldemokrati.....	57
3.9	Fase 7. Drift av kommunen i en tidlig fase.....	59
3.9.1	Utfordringene ved oppstartstidspunktet blir tydeligere.....	60
3.9.2	Drift, utvikling og realisering av gevinster	60
3.9.3	Ny arbeidshverdag for ansatte	62
3.9.4	Ny arbeidshverdag for de folkevalgte	62
3.9.5	Viktige oppgaver framover	62
3.9.6	Råd fra fase 7	63

4. Sammenfattende vurderinger og gode råd	65
4.1 Sentrale erfaringer og råd fra fase 1	66
4.2 Sentrale erfaringer og råd fra fase 2	66
4.3 Sentrale erfaringer og råd fra fase 3	67
4.4 Sentrale erfaringer og råd fra fase 4	67
4.5 Sentrale erfaringer og råd fra fase 5	68
4.6 Sentrale erfaringer og råd fra fase 6	68
4.7 Sentrale erfaringer og råd på utvalgte områder	69
4.7.1 IKT og dokumentcenter	69
4.7.2 Interkommunalt samarbeid	70
4.7.3 Arbeidsgiverpolitikk	70
4.7.4 Tverrsektoriell samordning	71
4.7.5 NAV	71
4.7.6 Kulturbygging og kommunikasjon	71
4.7.7 Lokaldemokrati	72
4.8 Sentrale erfaringer og råd fra fase 7	72
4.9 De viktigste rådene	74
Referanser	76

Sammendrag

Sammenslåingen av Sandefjord, Andebu og Stokke kommuner skjedde allerede den 1.1.2017, og kommunene omtales som «frontløpere» i kommunereformen. KS har derfor tatt initiativ til å gjennomføre 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 kommunene ville gjort annerledes dersom de skulle startet prosessen på nytt.

Metodisk er kartleggingsarbeidet i hovedsak basert på dokumentstudier og intervjuer. Nye Sandefjord har en egen internettside hvor informasjon om sammenslåingsprosessen er sammenstilt og formidlet. I tillegg har vi fått tilsendt noe dokumentasjon direkte fra nye Sandefjord. Det er gjennomført to større intervjuer med ulike aktører og interessenter knyttet til sammenslåingen. Den første intervjurunden ble gjennomført tidlig i januar 2017 og hadde fokus på sammenslåingsprosessen fra oppstart og fram til sammenslåingstidspunktet. Den andre intervjurunden ble gjennomført i begynnelsen av mai 2017 og hadde hovedfokus på erfaringene med de første månedene som ny kommune.

I prosjektet har det vært lagt vekt på å dokumentere erfaringer og råd i sju ulike faser av sammenslåingsprosessen. Disse strekker seg fra overordnet planlegging av sammenslåingsprosessen til drift av kommunen i en tidlig fase. I tillegg er det sett spesielt på erfaringer med ulike områder/temaer som det kan knytte seg spesielle utfordringer og/eller muligheter til i forbindelse med en kommunesammenslåing. Disse omfatter IKT, interkommunalt samarbeid, arbeidsgiverpolitikk, tverrsektoriell samordning, NAV, kulturbygging og kommunikasjon, og lokaldemokrati.

Hovedinntrykket fra sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke er at det er lagt ned et imponerende arbeid for å komme i mål med nødvendige prosesser og oppgaver før sammenslåingstidspunktet. Selv om arbeidet startet opp i 2015, er det meste av arbeidet gjennomført i løpet av 2016. I og med at sammenslåingen er gjennomført i løpet av kort tid, har det vært behov for stramme prioriteringer av hva som måtte være på plass til sammenslåingstidspunktet, og hva som kunne vente til etterpå. Det er derfor en god del sammenslåingsrelaterte oppgaver som er videreført etter sammenslåingen. For kommuner som nå skal i gang med kommunesammenslåingsprosesser, og som har bedre tid på gjennomføringen, vil det være en fordel om flere oppgaver gjennomføres før sammenslåingstidspunktet.

Det er mange erfaringer fra sammenslåingsprosessen som vil ha stor overføringsverdi for andre kommuner som nå skal i gang med tilsvarende prosesser. Avslutningsvis er det derfor i kap. 4 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. Kap. 3 gir en mer inngående gjennomgang av erfaringer fra ulike faser og utvalgte temaer.

Følgende råd blir trukket fram som de aller viktigste med tanke på å gjennomføre en best mulig kommunesammenslåingsprosess:

- Gjennomfør en overordnet ROS-analyse så tidlig som mulig i sammenslåingsprosessen. Dette vil gi økt 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.

- Det bør etableres 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 kommunene som skal slås sammen, og hvert delprosjekt må ha et klart mandat for sitt arbeid. Det bør utarbeides tydelige milepeler for hvert delprosjekt, hvor også avhengigheter til andre delprosjekt framgår.
- Vurder behov for nærdemokratiordninger. Gjennomfør gjerne en lokaldemokratiundersøkelse 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 er godt representert på ulike arenaer i prosessen, og sørg for at disse får nødvendig frikjøp. Få på plass en omstillingsavtale så tidlig som mulig, og lag gode planer for ivaretagelse av ledere og medarbeidere i alle faser av prosessen.
- 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. Det er mange påfølgende prosesser som 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 som et supplement til de aktuelle kommunenes økonomiplaner.
- Lag en plan for gevinstrealisering uten for store forventinger 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 og løsninger skal implementeres.
- Sørg for å ha delegasjonsreglementer og politiske reglementer på plass i god tid før konstituering av det nye kommunestyret.
- Avklar tidlig ansvars- og rollefordeling mellom den nye kommunen og de gamle kommunene. I siste fase bør de gamle kommunene ha oppmerksomhet på avslutning og i minst mulig grad belaste administrasjonen med nye oppgaver.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Sandefjord, Andebu og Stokke (SAS-kommunene) har vært tidlig ute i kommunereformen, og sammenslåingen av de tre kommunene skjedde allerede 1.1.2017. SAS-kommunene har blitt karakteriserte som «frontløpere» i kommunereformen, og det har derfor vært ønskelig å gjennomføre et FoU-prosjekt hvor hovedformålet har vært å se nærmere på hva andre kommuner kan lære av denne kommunesammenslåingsprosessen. Kommunesammenslåing er ikke en dagligdags oppgave, og det vil derfor være nyttig å dokumentere erfaringer som kan ha overføringsverdi for andre som nå skal i gang med tilsvarende prosesser. Sentrale målgrupper for utredningen er således politikere, rådmenn og prosjektledere med sine ledergrupper i kommuner som skal i gang med sammenslåingsprosesser.

For nye Sandefjord har det også vært et formål å bidra med erfaringer, kunnskap og innspill av relevans for videre arbeide med oppstart og innkjøring av ny kommune.

1.2 Formål

Prosjektet har hatt til hensikt å dokumentere erfaringer og lærdom med sammenslåingsprosessen fram til sammenslåingstidspunktet og i den første fasen som ny kommune. En kommunesammenslåing er kompleks og berører et bredt spekter av temaer og problemstillinger. Noen momenter går igjen på tvers av ulike områder, og det har vært ønskelig å få klarlagt dem spesielt. Det 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

Som grunnlag for kartlegging, analyse og vurdering av erfaringene har vi valgt å se på erfaringer med ulike faser av sammenslåingsprosessen. Disse er som følger:

- Fase 1 Overordnet planlegging av sammenslåingsprosessen
- Fase 2 Organisering og bemanning av sammenslåingsprosjektet
- Fase 3 Planlegging og vedtak om politiske og administrative hovedstrukturer
- Fase 4 Detaljert planlegging av ulike tjeneste- og oppgaveområder
- Fase 5 Implementering og innfasing av ny organisasjon
- Fase 6 Oppstart av ny kommune
- Fase 7 Drift av kommunen i en tidlig fase

Fasene er valgt med utgangspunkt i erfaringer fra tidligere frivillige sammenslåinger, og de gir også et bilde av sentrale aktivitetsområder som omfattes av en sammenslåingsprosess. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at enkelte av disse fasene kan gli noe over i hverandre. Selv om det ikke er tydelige skiller mellom alle fasene, anser vi likevel de ulike fasene som nyttige som grunnlag for en strukturert tilnærming til sammenslåingsprosessen, og for å kunne hente ut og formidle erfaringer på en oversiktlig måte.

I tillegg er det noen temaer som det kan knytte seg spesielle utfordringer og/eller muligheter til, og som er viet spesiell oppmerksomhet. Dette er også områder hvor erfaringene i varierende grad er dokumentert i tidligere sammenslåinger. Disse temaene er som følger:

- IKT/dokumentsenter
- Interkommunalt samarbeid
- Arbeidsgiverpolitikk
- Tverrsektoriell samordning
- NAV
- Kulturbygging og kommunikasjon
- Lokaldemokrati

For en del av disse temaene er sammenslåingen av Sandefjord, Andebu og Stokke av ekstra interesse fordi erfaringene er helt ferske. Det begynner å bli noen år siden flere av de tidligere frivillige sammenslåingene ble gjennomført, og det har skjedd endring og utvikling på flere områder, f.eks. når det gjelder IKT, informasjonsformidling, utviklingen av NAV og tiltak for styrkning av nærdemokratiet. Videre bidrar denne sammenslåingsprosessen til å supplere tidligere erfaringer ved at det er tre kommuner som slår seg sammen. De frivillige sammenslåingene som er gjennomført etter at frivillighetslinja ble innført i 1995, omfatter kun to og to kommuner.

Før vi går nærmere inn på metodikk for gjennomføring av undersøkelsen, erfaringer og resultater fra sammenslåingsprosessen, vil vi først gi en kort oversikt over kunnskapsstatus med utgangspunkt i de tidligere sammenslåingene.

1.3 Kunnskapsstatus

Etter at frivillighetslinja ble innført i 1995, har det vært gjennomført sju kommunesammenslåinger i Norge. Disse er:

- Våle og Ramnes (Re 2002)
- Bodø og Skjerstad (Bodø 2005)
- Ølen og Vindafjord (Vindafjord 2006)
- Aure og Tustna (Aure 2006)
- Kristiansund og Frei (Kristiansund 2008)
- Mosvik og Inderøy (Inderøy 2012)
- Harstad og Bjarkøy (Harstad 2013)

Alle disse sammenslåingsprosessene har blitt evaluert på én eller flere måter. Henningsen (2002) foretok en evaluering av sammenslåingsprosessen mellom Våle og Ramnes, mens Agenda (2006) foretok en etter-evaluering av denne sammenslåingen. Sunde og Brandtzæg (2006) gjennomførte en følgeevaluering av sammenslåingsprosessen mellom Bodø og Skjerstad, Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna og Kristiansund og Frei. Denne følgeevalueringen tok for seg prosessene fra spørsmålet om kommunesammenslåing ble satt på dagsorden, fram til sammenslåingen ble gjennomført. I sluttrapporten ble hver sammenslåingsprosess gjennomgått enkeltvis samtidig som det ble foretatt sammenfattende analyser og vurderinger på tvers av prosessene. Utredningen ble avsluttet med 21 råd til kommunene i forbindelse med gjennomføring av slike prosesser samt noen råd til staten. Rådene var bl.a. knyttet til planer for prosessen, organisering av sammenslåingsprosessen, medvirkning, rollefordeling, delegasjon av myndighet, innbyggerdialog, tidsbruk, ressursbehov, informasjon, kulturbygging, arbeidsgiverpolitikk/ansettelsespolitikk, planlegging og innfasing av ny organisasjon. Videre ble det gjennomført en etterevaluering av disse sammenslåingene 3-4 år etter at sammenslåingene var gjennomført, for å se på effekter i ettertid (Brandtzæg 2009). Noen

sentrale erfaringer fra alle disse evalueringene er senere også sammenstilt i et notat til KMD: «Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing» (Brandtzæg 2014). Dette notatet fokuserer på prosessene både før og etter vedtak om sammenslåing.

Telemarksforskning og Deloitte har nylig laget en samlet sammenstilling av erfaringer med alle de frivillige sammenslåingene som er gjennomført under frivillighetslinja. Disse er presentert i rapporten «Gode grep på veien til en ny kommune» (Brandtzæg et al. 2016). Denne rapporten omfatter også en ny kartlegging av erfaringene med sammenslåingene mellom Mosvik og Inderøy og Harstad og Bjarkøy. Disse sammenslåingsprosessene var tidligere ikke dokumentert. I tillegg ble det foretatt en kartlegging av erfaringene fra første fase av sammenslåingen med Sandefjord, Andebu og Stokke. Samlet ble det altså i denne rapporten sammenstilt erfaringer fra 8 sammenslåingsprosesser, og det ble her spesielt lagt vekt på erfaringer og gode grep knyttet til prosjektorganisering, utarbeidelse av styringsdokumenter, arbeidsgiveransvar i omstillingsprosesser, samkjøring av IKT-systemer, arkiv, plan for gevinstrealisering, informasjon til innbyggerne og bygging av felles kultur og identitet. Deloitte har også relativt nylig gjennomført et FoU-prosjekt for KS hvor formålet var å få fram et kunnskapsgrunnlag om hvordan kommunene kan og bør løse sin rolle som arbeidsgiver i kommunesammenslåingsprosesser (Deloitte 2014). Kunnskapsgrunnlaget er basert på erfaring og litteratur fra Norge, Danmark og Finland.

Kommunesammenslåing er ikke noe kommunene driver med til vanlig, og kunnskap om hvordan slike prosesser kan gjennomføres på en god måte, er derfor sentralt. Sammenslåingen mellom Mosvik og Inderøy er f.eks. et godt eksempel på det. Denne kommunesammenslåingen framstår som en av de mest vellykkede sammenslåingsprosessene, og en viktig årsak til det er at de satte seg godt inn i erfaringene fra de tidligere sammenslåingene. De klarte derfor å unngå en del av de utfordringene som de tidligere sammenslåingene hadde problemer med å håndtere.

Som nevnt er det viktig å være klar over at erfaringsgrunnlaget med kommunesammenslåingsprosesser er begrenset. Dette gjelder spesielt sammenslåinger der flere enn to kommuner er involvert, og hvor det er behov for omstillinger av store kommuneorganisasjoner. Erfaringene fra sammenslåingen av Sandefjord, Andebu og Stokke vil slik sett bidra med nye og supplerende erfaringer med kommunesammenslåingsprosesser i tillegg til de erfaringer vi allerede har. I vårt opplegg for kartlegging og dokumentasjon av sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke, har vi forsøkt å diskutere og relatere disse til erfaringer fra tidligere sammenslåingsprosesser. Vi håper at dette gir både tidligere og nyere erfaringer en merverdi.

2. Metode og gjennomføring

For å kartlegge, analysere og hente ut erfaringer fra ulike faser i sammenslåingsprosessen, har vi benyttet et bredt spekter av datakilder. De mest sentrale datakildene har vært dokumentstudier og intervjuer. I tillegg har vi benyttet evalueringer og utredninger fra tidligere sammenslåingsprosesser.

Innledningsvis har vi gått igjennom de mest sentrale styringsdokumentene for sammenslåingsprosessen. SAS-kommunene har sammenstilt og formidlet informasjon gjennom en egen nettside.¹ Her ligger bl.a. utredninger, organisasjonskart, tidsplaner, protokoller og referater fra møter, referanser til presseklipp, presentasjoner og nyhetsbrev i forbindelse med prosessen, rekrutteringsstrategier og arbeidsgiverpolitikk. Dette materialet har vært nyttig for å:

- Få innsikt i de faktiske forholdene knyttet til sammenslåingsprosessen i ulike faser av sammenslåingsprosessen
- Få oversikt over framdrift og sentrale milepeler i prosessen
- Dokumentere viktige beslutninger, herunder vedtak i fellesnemd og kommunestyre
- Avdekke eksempler og erfaringer som andre kommuner kan ha nytte av å kjenne til

For å kunne gå mer i dybden av ulike problemstillinger og erfaringer, er det gjennomført mange intervjuer av ulike aktører som har vært med i prosessen. Det er gjennomført intervju med følgende aktører i nye Sandefjord:

- Prosjektleder og prosjektkoordinator
- Tillitsvalgte i partsammenatt utvalg (PSU) og representanter for tillitsvalgte som ikke har vært med i PSU
- Hovedverneombud
- Delprosjektledere (fem personer, senere kommunalsjefer i ny kommune)
- Rådmenn i tidligere kommuner
- Organisasjons- og HR-sjef, sjef for økonomiavdeling, assisterende rådmann og leder av seksjon for strategi og samfunn, leder for seksjon lønn, prosjektleder for digitalisering og nye løsninger, rådgivere på IKT, leder for dokumentsenter, ledere i NAV og fylkesdirektør i NAV
- Representanter i fellesnemnda, gruppelederne for de politiske partiene i nye Sandefjord, ordfører i nye Sandefjord og ordførere i tidligere Andebu og Stokke
- Kommunikasjonsrådgiver
- Representanter fra media (Sandefjord blad og Tønsberg blad)
- Representanter fra lokale næringsforeninger

Flesteparten av intervjuene er gjennomført i forbindelse med to større intervjuer i nye Sandefjord. Første intervjurunde ble foretatt 9., 10., og 11. januar 2017. Formålet med denne runden var å hente inn opplysninger om sammenslåingen fra oppstart og til og med sammenslåingstidspunktet 1. januar. Videre har det vært gjennomført en siste intervjurunde 8.-9. mai for å hente inn erfaringer fra de første månedene som ny kommune. Ellers har det også vært gjennomført egne møter med både administrativ og politisk ledelse hvor det er presentert foreløpige resultater fra evalueringsarbeidet som kan være til nytte for videre arbeid med samkjøring av den nye kommunen. Her har vi samtidig fått innspill og tilbakemeldinger som er av nytte for kartleggingsarbeidet.

¹ <https://www.sandefjord.kommune.no/nyesandefjord>

3. Erfaringer med ulike faser av sammenslåingsprosessen

3.1 Sentrale milepeler

Som nevnt innledningsvis har vi delt sammenslåingsprosessen inn i ulike faser for lettere å kunne systematisere og sammenstille erfaringer og eksempler på en oversiktlig måte. Vi har delt prosessen inn i sju faser (jf. kap. 1.2), og vi vil i dette kapitlet gå igjennom erfaringer med sammenslåingsprosessen i de ulike fasene. Som grunnlag for dette kan det være en fordel å ha en grovmasket oversikt over noen sentrale milepeler i sammenslåingsprosessen. En slik oversikt er gitt i Tabell 1 nedenfor. Oversikten er ikke uttømmende, men gir likevel et inntrykk av kompleksiteten knyttet til sammenslåingsprosessen.

Tabell 1 Grovmasket oversikt over sentrale milepeler i prosessen.

Milepel	Tidsrom
Signering av forhandlingsutvalgets utredning	19. desember 2014
Vedtak om sammenslåing i kommunestyrene	2.-5 februar 2015
Felles kommunestyre med Fylkesmannen <ul style="list-style-type: none"> • Den nye kommunens navn • Antall medlemmer i det nye kommunestyret • Kriterier for sammensetning og funksjoner til fellesnemnda, jf. inndelingslovens § 26 • Valg av revisor for fellesnemnda • Opprettelse av partssammensatt utvalg • Andre forhold ved sammenslåingen, herunder økonomi 	5. februar 2015
Søknad om sammenslåing til KMD	6. februar 2015
Søknad om sammenslåing godkjent av Kongen i statsråd	24. april 2015
Nedsettelse av fire politiske temakomiteer: <ul style="list-style-type: none"> • Kommunevåpen og ordførerkjede • Nærdemokrati • Reglement for folkevalgte • Bli bedre kjent på tvers av kommunegrensene 	April 2015
Folkeavstemming om grensejustering mellom Stokke og Tønsberg kommuner (områdene Vear og Bruaåsen) avholdes på valgdagen	14. september 2015
Rapport om arkiv og arkivsystemer lagt fram for fellesnemnda. Viktig grunnlag for beslutning om dokumentcenter	September 2015
Rekruttering og ansettelse av prosjektleder/rådmann	April-september 2015
Forslag fra innbyggerne om nytt kommunevåpen	30. september 2015
Rapport om personalpolitikk i kommunene	Oktober 2015
Rapport om IKT-systemene kommunene	Oktober 2015
Prosjektleder/rådmann på plass	19. oktober 2015
Prosjektkoordinator på plass	2. november 2015
Møteplan for Fellesnemnda og PSU	November 2015
Prosedyre for rekruttering av ledergruppe	November 2015
Stillingsprofiler for kommunalsjefer, økonomisjef, organisasjons- og HR-sjef, assisterende rådmann	November 2015
Strategi for informasjon og kommunikasjon	November 2015

Prosess for innplassering/ansettelser av ledere i nye Sandefjord	November 2015-januar 2016
Kriterier for lønn	Desember 2015
Grensejustering vedtatt: Vear til Tønsberg	Desember 2015
Skyggebudsjett for 2016	Desember 2015
Budsjett for fellesnemnda	Desember 2015
Vedtak om hvilke veier som skal få nytt navn	19. januar 2016
Planlegging av kommunalområdene	Februar-april 2016
Arbeid med lokalisering starter (kartlegging og vurdering)	17. mars 2016
Planlegging av kulturarrangementer i forbindelse med sammenslåingen	Mars 2016
Omstillingsavtale for sammenslåingen vedtatt	15. mars 2016
Organisasjonsmodell for kommunalområdene «oppvekst og kunnskap» og «helse, sosial og omsorg» besluttet	April 2016
Utlysning av stilling som NAV-leder	April 2016
Seksjonslederstillingene i helse, sosial og omsorg avklart	April 2016
Vedtak om organisatorisk plassering av IT, innkjøp, kommuneplan og overordnet planlegging og folkehelse	25.4.2016
Valg av sak- og arkivsystem	Mai 2016
Åtte personer er ansatt i sentrale stillinger innen kommunalområdet oppvekst og kunnskap	Mai 2016
Vedtak om nye veinavn i fellesnemnda	24. mai 2016
Vedtak om nytt kommunevåpen i fellesnemnda	24. mai 2016
Organisasjonsmodell for kommunalområdet miljø- og plansaker besluttet	Mai 2016
Seksjonsledergruppa på kommunalområdet miljø- og plansaker klar	Mai 2016
Kommunalsjef for næringsutvikling og eiendomsforvaltning på plass	1. juni 2016
Budsjettrammesak for ny kommune behandlet i fellesnemnda	23. juni 2016
Nye ledere på kultur på plass	Juni 2016
NAV-leder tilsatt	Juli 2016
Arbeid med organisering av nytt kommunalområde: Næringsutvikling og eiendomsforvaltning	August 2016
Kommunevåpen godkjent i statsråd	9. september 2016
Lokaldemokratiundersøkelse	September 2016
Valgkomiteens innstilling til politisk ledelse	September 2016
Nøkkelpersoner på plass i dokumententeret	September 2016
Vedtak om grensejustering mellom Stokke og Tønsberg for områdene Vear og Bruaåsen	September 2016
60 nye veinavn og adresser vedtatt	Oktober 2016
Siste møte i fellesnemnda og PSU	11. oktober 2016
Konstituerende kommunestyremøte	19. oktober 2016
Anbefaling for lokalisering av sentrale kontorfunksjoner i den nye kommunen	Oktober 2016
Budsjett behandlet i formannskapet	November 2016
NAV i de tre kommunene samlokalisert	12. desember 2016
Lokalisering av ca. 500 administrative kontorarbeidsplasser i nye Sandefjord kommune besluttet	13. desember 2016
Politisk reglement, delegeringsreglement og godtgjøringsreglement for folkevalgte	13. desember 2016
Beslutninger om arbeidstidsordninger i nye Sandefjord kommune	19. desember 2016
Delegasjonsreglement for kommunalsjefnivået	Romjulen 2016
Kommunegrensen mellom Stokke og Tønsberg kommuner justeres slik at Vear og Bruaåsen i Stokke kommune overføres til Tønsberg kommune	1. januar 2017
Ny kommune	1. januar 2017

Innledningsvis kan vi slå fast at prosessen, sammenlignet med flere av de tidligere sammenslåingene, er gjennomført i løpet av relativt kort tid. Kommunene fattet vedtak om sammenslåing i begynnelsen av februar 2015. Prosjektleder og påtroppende rådmann for den nye kommunen var ikke på plass før 19. oktober 2015. Store deler av selve sammenslåingsprosessen ble således gjennomført i løpet av en periode på litt over 14 måneder. Dette er en meget rask sammenslåingsprosess, spesielt tatt i betraktning at det er tre kommuner som har gått sammen om å bygge en ny kommune, og at relativt store kommuneorganisasjoner er involvert. Det er lagt ned et imponerende arbeid for å komme i mål med nødvendige prosesser fram til sammenslåingstidspunktet. Samtidig er tilbakemeldingene fra kommunene at det er en del som de ville vektlagt og gjort på en annen måte dersom de skulle gjennomført prosessen på nytt og hatt mer tid.

3.2 Fase 1. Overordnet planlegging av sammenslåingsprosessen

3.2.1 Forhandlingsutvalgets utredning

Fra tidligere sammenslåinger vet vi at det er avgjørende med gode og detaljerte prosjektplaner med klare milepeler for å komme i havn med komplekse sammenslåingsprosesser. I noen av sammenslåingsprosessene som er gjennomført, har vi også sett at ikke alle prosessene har kommet helt i mål ved sammenslåingstidspunktet. Dette kan igjen ha betydning for hvordan oppstarten av den nye kommunen forløper, og hvor raskt det er realistisk å realisere gevinster som følge av sammenslåingen.

Som grunnlag for de fleste frivillige kommunesammenslåinger er det forhandlet fram intensjonsavtaler. For SAS-kommunene, som var tidlig ute, ble dette dokumentet kalt forhandlingsutvalgets utredning. Forhandlingsutvalgets utredning framstår som en kombinert utredning og intensjonsavtale, hvor rådmennene gjennomførte egne utredninger av aktuelle tema etter hvert som man hadde behov for informasjon som grunnlag for forhandlingene. Denne tilnærmingen skiller seg således fra mange andre sammenslåingsprosesser, hvor det gjerne er gjennomført en større utredningen i forkant av forhandlingene. Forhandlingsutvalget i SAS-kommunene besto av tre politikere (ordfører, varaordfører og leder for opposisjonen) fra hver av de tre kommunene. Utviklingen av styringsdokumentet var slik sett en politisk drevet prosess, noe som bidro til å sikre god politisk forankring i de tre kommunene.

Forhandlingsutvalget skisserte en rekke mål og føringer for utvikling av den nye kommunen, som hadde betydning for de prioriteringer og prosesser som ble gjennomført etter at vedtak om sammenslåing var fattet. Forhandlingsutvalgets utredning har vært det viktigste grunnlagsdokumentet for sammenslåing og har av flere vært omtalt som «bibelen» for sammenslåingsprosessen. Gjennom forhandlingsutvalgets utredning ble det skissert prinsipper for sammenslåingsprosessen, hvordan prosessen skulle organiseres politisk, og hvordan den politiske organiseringen skulle være i den nye kommunen.

Videre ble det skissert mål for den nye kommunen, og hvordan det skulle arbeides med:

- Utvikling av kompetanse og tjenesteproduksjon
- Tilrettelegging av tjenestetilbudet. Dette omfatter føringer for lokalisering, skolestruktur, barnehage, helse og omsorg, frivillighet, bibliotek, lokale servicekontor, NAV, klima og miljø, interkommunalt samarbeid og jordvern og arealutnyttelse
- Kommunikasjon, samfunns- og næringsutvikling (jernbane, vei, gang og sykkelstier, øvrig infrastruktur, næringsutvikling/arealpolitikk, eierskap, Sandefjord lufthavn, utvikling av Torp øst og tettstedsutvikling og prioritering av Vear-området)
- Økonomiforvaltning. Her var det enighet om at etatenes netto driftsutgifter ikke skal være større enn frie inntekter og at netto driftsresultat skal være i samsvar med TBUs anbefaling. Det ble

også understreket at kraftfondet skal opprettholdes og avkastning skal brukes til å finansiere investeringer, ikke til drift. Videre er det nedfelt at samlet gjeld ikke bør øke på sikt

Målsettingene for sammenslåingen er knyttet opp mot ekspertutvalgets kriterier². Mange av føringene er mindre konkrete og bærer i større grad preg av å være prinsipper og hensyn som skal ivaretas gjennom sammenslåingen. Likevel har forhandlingsutvalgets utredning vært det viktigste overordnede styringsdokumentet for planlegging og gjennomføring av sammenslåingsprosessen. Forhandlingsutvalgets utredning er mest konkret på utviklingstiltak og investeringer som kommunen ønsker å gjennomføre i forbindelse med sammenslåingen. I den forbindelse blir det gjennom intervjuene pekt på at forhandlingsutvalgets utredning tar opp temaer som måtte avklares før man kunne fatte en politisk beslutning om sammenslåing eller ikke. I ettertid har det således vært behov for en nærmere avklaring av hva som ligger i noen av disse føringene, og hvordan de skal tolkes.

Dersom man skulle gjort denne prosessen på nytt, er det flere som mener at det kunne vært en fordel å ha en klar plan for hva som skulle skje i den første perioden etter vedtak om sammenslåing, og hvordan dette arbeidet skulle organiseres. Den store utfordringen var at det i etterkant av vedtaket oppstod en vakuumperiode fram til prosjektleder var på plass i oktober. Denne vakuumperioden ble oppfattet som uheldig fordi man mistet verdifull tid, og man ser at denne tiden kunne vært utnyttet på en bedre måte selv om prosjektleder ikke var på plass. I påvente av rekruttering av prosjektleder ble rådmannen i Stokke engasjert i 20 prosent stilling som koordinerende støttefunksjon for fellesnemnda. Dette ble vedtatt i det fjerde møtet i fellesnemnda 27. april 2015. Arbeidsoppgavene knyttet til denne funksjonen innebar bl.a. saksforberedende arbeid til møter i fellesnemnda og oppfølging av vedtak. Det lå også til funksjonen å komme med forslag til videre arbeid i tett dialog med de to andre rådmennene.

I denne fasen av sammenslåingsprosessen er det også viktig at de folkevalgte er bevisst sitt ansvar som arbeidsgivers øverste representant. I en periode hvor det kan oppstå uklarheter om roller og ansvar for den administrative ledelsen i kommunene, bør de folkevalgte, i kraft av sin arbeidsgiverrolle, sikre at lederne blir ivaretatt.

3.2.2 Hva kunne vært gjort for å unngå vakuumperioden?

Det er ikke bare i Sandefjord, Andebu og Stokke man har opplevd en vakuumperiode fra vedtak om sammenslåing og fram til prosjektleder kommer på plass. Tilsvarende erfaringer har man også i andre prosesser hvor man har bestemt seg for å bygge en ny kommune og tilsette ekstern prosjektleder som også skal bli framtidig rådmann, f.eks. i sammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord (Sunde & Brandtzæg 2006). Her ble det ja til sammenslåing gjennom folkeavstemming i februar 2003, men eksternt rekruttert prosjektleder var ikke på plass før i desember 2003. Lang ventetid uten at noe skjedde, ble også her opplevd som uheldig. Dette er en problemstilling som i mindre grad gjør seg gjeldende i sammenslåingskonstellasjoner hvor man har rekruttert prosjektleder internt. I noen tilfeller har da også en av de eksisterende rådmennene fungert som både prosjektleder og påtroppende rådmann for den nye kommunen, f.eks. i sammenslåingen mellom Inderøy og Mosvik (Brandtzæg et al. 2016). I slike tilfeller er det enklere å komme raskt i gang, samtidig som det også kan være lettere å spille på ressursene i kommuneorganisasjonene. Likevel er det viktig å være klar over at det er fordeler og ulemper med de ulike alternativene, og at hver sammenslåingskonstellasjon må ta stilling til hva som er mest hensiktsmessig for dem. Dette vil variere ut fra lokale forhold og hensyn. Det må spesielt tas stilling til behovet for kontinuitet kontra behovet for å starte på nytt. I Sandefjord, Andebu og Stokke ble rekruttering av ekstern prosjektleder/påtroppende

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Kriterier-for-god-kommunestruktur1/id2342657/>

rådmann sett som et viktig signal om at man skulle gjennomføre en likeverdig prosess og bygge en ny kommune i fellesskap.

I sammenslåingen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke blir det i ettertid gitt uttrykk for at det er flere oppgaver man kunne jobbet med i påvente av at prosjektleder kom på plass. Før prosjektleder begynte i stillingen, var det imidlertid ingen som var i posisjon til å ta lederskap. Mange av informantene ser i ettertid at det hadde vært en fordel om fellesnemnda hadde gitt rådmennene i de tre kommunene i oppdrag å gjennomføre flere «ufarlige kartleggingsoppgaver», dvs. arbeidsoppgaver de senere uansett hadde behov for å gjennomføre når prosessen kom ordentlig i gang. I og med at de tre kommunene i utgangspunktet hadde svært kort tid på gjennomføring av sammenslåingsprosessen, kunne en bedre utnyttelse av denne tiden bidratt til å lette arbeidsbelastningen det siste året før sammenslåingen.

Det ble igangsatt kartleggingsarbeid på sentrale områder som IKT, arkiv, personal og HR, samt eierskapspolitikk og interkommunalt samarbeid. Flere områder ble grundig utredet, f.eks. når det gjaldt arkivløsninger for ny kommune og politisk sekretariat, men man ser i ettertid at det kunne vært gjort et grundigere og bredere kartleggingsarbeid. Samlet sett er det mange områder hvor det med fordel kan gjennomføres kartleggingsarbeid i en tidlig fase, som vil være av nytte for prioriteringer og beslutninger i den videre prosessen. Områder som trekkes fram i den forbindelse er:

- Økonomi, økonomistyring, økonomiplaner og finansering
- Gebyrpolitikk
- IT-utstyr og fagsystemer
- Personalpolitikk (ansettelsesforhold, stillingsbetegnelser, stillingskoder, lønns- og arbeidsvilkår, særavtaler, seniorpolitikk, pensjonpolitikk og harmoniseringsbehov på ulike områder)
- Status når det gjelder organisering, bemanning (kapasitet og kompetanse) og nivå på tjenestene i kommunene
- Beredskapsarbeid og beredskapsplaner
- Eiendommer, bygningsmasse og annen infrastruktur
- Eierskapspolitikk (interkommunalt samarbeid og eierskap i ulike selskaper)
- Prosjekter som kommunene er engasjert i
- Oppsigelsestider og kontraktsmessige forpliktelser knyttet til innkjøpsavtaler, tjenesteavtaler, rammeavtaler og samarbeidsavtaler
- Strategier, planer, rutiner, reglementer, vedtekter og retningslinjer på ulike områder

Fra politisk hold i Sandefjord, Andebu og Stokke er også tilbakemeldingene at det ikke var ønskelig å sette i gang for mange prosesser før prosjektleder var på plass. Dette ut fra en tanke om at ny rådmann skulle få sette sitt eget preg på prosessen og beslutningene som ble tatt. I ettertid ser man at det er mange oppgaver som kan settes i gang uten at det innebærer at man begynner å fatte vedtak om framtidig utforming av den nye kommunen. Mange av de områdene som er skissert i punktene over, vil det være viktig å ha oversikt over når prosessene med planlegging og utforming av den nye kommunen starter. Det kartleggingsarbeidet som ble gjennomført i en tidlig fase, ble oppfattet som nyttig, men dette arbeidet kunne vært gjennomført i større skala, med større dybde og på flere områder. Dette er en erfaring som det er nyttig å ta med seg for andre som nå er i en tidlig fase av sammenslåingsprosessen.

3.2.3 Planer for sammenslåingen

Forhandlingsutvalgets utredning utgjorde det viktigste grunnlagsdokumentet for sammenslåingen. Da prosjektleder tiltrådte i stillingen, var det en prioritert oppgave å få etablert planer for gjennomføring av sammenslåingsprosessen. Noen milepeler ble trukket fram som spesielt viktige for prosjektleder. Disse knyttet seg til følgende oppgaver og aktiviteter:

- Møteplan for prosjektperioden
- Skyggebudsjett for 2016
- Informasjonsstrategi for sammenslåingen
- Økonomistyring i prosjektet med budsjett, fullmakter og rapportering
- Etablering av ledergruppe for den nye kommunen
- Rammesak for budsjett/økonomiplan for nye Sandefjord
- Utarbeidelse av omstillingsavtale
- Utarbeidelse av delegeringsreglement og politisk reglement
- Etablering kontrollutvalgssekretariat og revisjonsordning
- Etablering av en felles pensjonskasse
- Konstituering av nytt kommunestyre og andre politiske utvalg
- Møteplan for første driftsår for ny kommune
- Informasjon til alle ansatte

Etter at prosjektleder begynte i stillingen høsten 2015, var det mange saker og beslutninger som måtte fattes, som hadde stor betydning for gjennomføringen av prosessen. Dette omfattet viktige prinsipielle vedtak om arbeidet med organisering og innplassering i forbindelse med etablering av ny kommune. Det ble blant annet utarbeidet:

- Premisser for rekruttering av øverste ledelse i nye Sandefjord
- Prosess vedrørende innplassering/ansettelser av ledere i nye Sandefjord
- Stillingsprofiler for kommunalsjefer, økonomisjef, organisasjons- og HR-sjef, assisterende rådmann
- Kriterier for lønn
- Prosess vedrørende innplassering av ledere på nivå 2 og nivå 3

Videre ble det utarbeidet et prosessopplegg for organisering og bygging av kommunal- og stabsområdene. Etter hvert som kommunalsjefer og stabsledere ble tilsatt, fikk disse ansvar for organisasjonsbygging på sine områder. Opplegget og gjennomføringen er nærmere omtalt under fase 4.

Informasjons- og kommunikasjonsstrategi og et «skyggebudsjett» for 2016, ble svært viktig å få på plass høsten 2015. Skyggebudsjettet ble utarbeidet med utgangspunkt i kommunenes økonomiplaner for 2016-2019, og formålet var å få oversikt over den samlede økonomiske situasjonen for de tre kommunene. Skyggebudsjettet synliggjorde store ulikheter mellom de gamle kommunenes økonomiske situasjon pga. ulike prioriteringer og ulikt nivå på tjenestene. Dette bidro videre til å tydeliggjøre behovet for harmonisering av tjenestene. En kompliserende faktor for kommunesammenslåingen var grensejusteringssaken hvor Vear og Bruaåsen i Stokke kommune ble overført til Tønsberg kommune fra 1. januar 2017. Vedtaket om grensejusteringen ble fattet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 18.12.2015. Vi går ikke spesifikt inn på grensejusteringssaken i denne utredningen, men det er klart at denne saken også påvirket sammenslåingsprosessen på flere måter. Grensejusteringen var i seg selv arbeidskrevende, og bidro også til å gjøre de økonomiske rammebetingelsene for den nye kommunen mer usikre. Grensejusteringen innebar bl.a. et inntektsbortfall i form av skatt og rammetilskudd, overføring av tjenester og stillinger (skoler og barnehager) til Tønsberg og nedjustering av støttefunksjoner i nye Sandefjord.

I ettertid ser flere av informantene i nye Sandefjord, spesielt på administrativt nivå, at dersom de hadde hatt bedre tid, kunne det ha vært en fordel å planlegge den administrative organisasjonsmodellen for den nye kommunen før man startet på ansettelsesprosessene. Det kunne gitt bedre forankring av arbeidet i ledergruppen, og det kunne gitt muligheter for bedre diskusjoner rundt hva som lå i føringene i forhandlingsutvalgets utredning. Her blir det bl.a. vist til at man skulle ta «det beste fra hver kommune» uten at det var godt definert hva det var, og hva som var realistisk å gjennomføre. Kommunene var i utgangspunktet forskjellige når det gjaldt innbyggertall og geografi, og målsettingene som lå til grunn for sammenslå-

ingen, ble således vektlagt litt forskjellig i de ulike kommunene. Man ser også at noen av målsettingene til en viss grad var motstridende. Styrking av tjenester vil som oftest innebære behov for etablering av større, sterkere og mer effektive fagmiljøer gjennom samlokalisering. Å hente ut effektiviseringsgevinster som grunnlag for større utbyggings- og investeringstiltak kan være vanskelig å kombinere med ønsker om at arbeidsplasser og tjenester skal tilbys der folk bor.

På grunn av tidspresset var hovedfokuset på å få etablert en fungerende kommune fra 1.1.2017. Dette innbar at mange prosesser og beslutninger måtte gjennomføres over et relativt kort tidsrom. Det ble i den forbindelse laget framdriftsplaner med milepeler for prosessen som helhet, og detaljerte framdriftsplaner for gjennomføring av prosesser og oppgaver innenfor de ulike kommunal- og stabsområdene.

Tilbakemeldingene i ettertid er at tydelige framdriftsplaner har vært viktige. I og med at kommunesammenslåing er en stor og kompleks prosess, har framdriftsplanene vært avgjørende for å få oversikt over hva som må gjøres i prosjektet, og til hvilke tidspunkt. Mange ansatte blir berørt av en sammenslåing, og de er naturligvis opptatt av hva som skjer i prosessen, hvordan de blir berørt, og når deres situasjon blir avklart. Framdriftsplanene har vært viktige for å gi oversikt over håndtering av slike spørsmål, og for å skape forutsigbarhet og unngå usikkerhet og uro i organisasjonen. Slik sett er gode framdriftsplaner også nyttige for å kommunisere hva en kommunesammenslåing dreier seg om, hvilke prosesser som skal gjennomføres, hvem som blir involvert, hvordan beslutninger fattes, og når ulike elementer i prosessen skal være på plass. Forutsigbarhet knyttet til de beslutninger som skal fattes, er viktig for å skape tillit til prosessen.

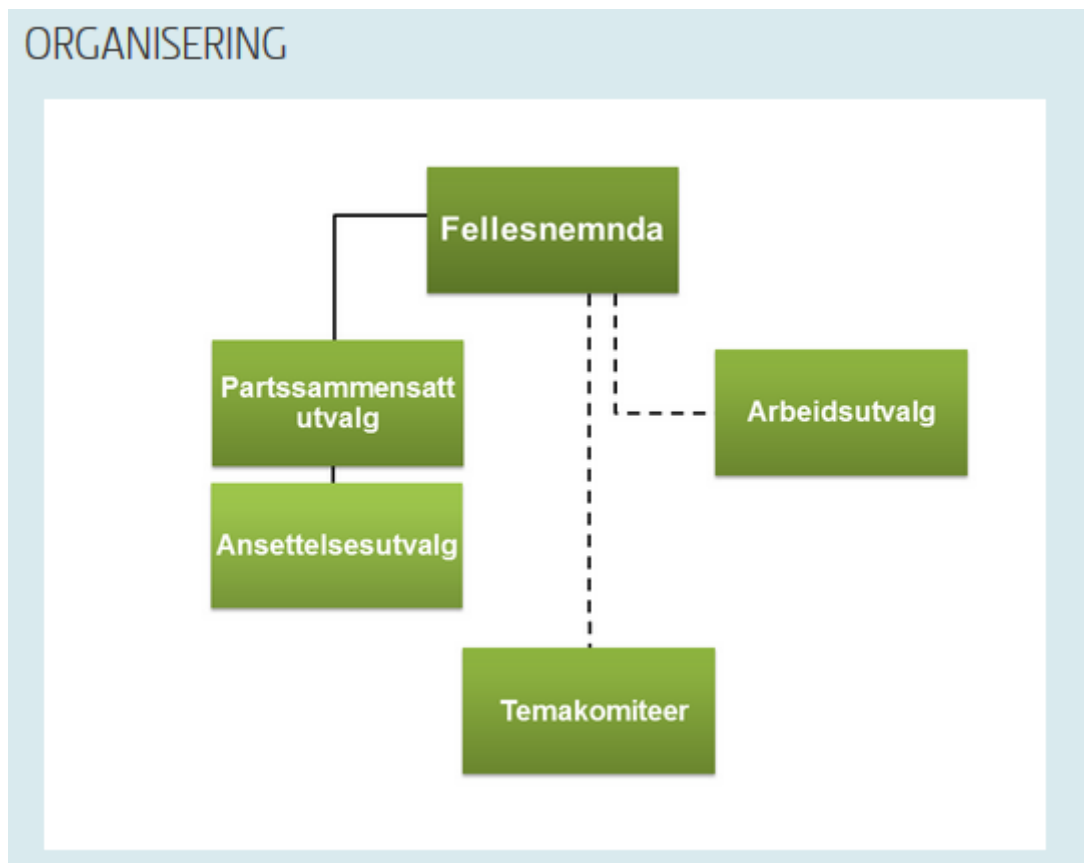
3.2.4 Råd fra fase 1

- 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.
- Vurdere 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.
- Dersom man rekrutterer ekstern 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 besluttes, og som har betydning for hvordan sammenslåingsprosessen forløper.

3.3 Fase 2. Organisering og bemanning av sammenslåingsprosjektet

3.3.1 Politisk organisering

Den politiske organiseringen av sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke omfattet fellesnemnd, arbeidsutvalg, ansettelsesutvalg og fire ulike temakomiteer (jf. Figur 1).



Figur 1 Organisering av arbeidet med etablering av nye Sandefjord kommune. Kilde: Sandefjord kommunes hjemmeside.

Fellesnemnda besto av 17 folkevalgte representanter, hvorav tre medlemmer fra Andebu, fem fra Stokke og ni fra Sandefjord, og gjenspeilte slik sett forskjeller i innbyggertallet i kommunene. Hovedoppgaven til fellesnemnda er å ta stilling til alle prinsipielle forhold i sammenslåingsprosessen. Fellesnemnda satte ned et **arbeidsutvalg** som hadde som hovedoppgave å fastsette agendaen for fellesnemndas møter og håndtere løpende saker som ikke var av prinsipiell karakter. Arbeidsutvalget utgikk fra fellesnemnda og besto av 7 medlemmer, blant annet de tre ordførerne.

I tillegg valgte man å opprette et **partssammensatt utvalg (PSU)**. Dette besto av fellesnemndas medlemmer og i tillegg to tillitsvalgte fra hver av kommunene. Disse kom fra Fagforbundet og Utdanningsforbundet. Partssammensatt utvalg behandlet prosessen for ansettelse av prosjektleder/ny rådmann og øverste administrative ledelse, herunder hvordan tillitsvalgte skulle inkluderes på en god måte. Utvalget behandlet videre saker som gjaldt forholdet mellom den nye kommunen som arbeidsgiver og de ansatte,

og de hadde i oppgave å gi uttalelse i saker som vedrører overordnede personalpolitiske spørsmål, retningslinjer og planer i forbindelse med kommunesammenslåingen.

Man valgte også å opprette et eget **ansettelsesutvalg** som hadde som hovedoppgave å utlyse, evaluere og til slutt foreslå en prosjektleder/rådmann for PSU og fellesnemnda. Ansettelsesutvalget hadde også ansvar for å vedta ansettelse av den øverste ledelsen i den nye kommunen, det vil si rådmannens ledergruppe. Ansettelsesutvalget besto av de tre ordførerne, nestleder i fellesnemnda og en representant fra de tillitsvalgte.

Videre ble det satt ned fire politiske temakomiteer med spesielt ansvar for følgende områder:

1. Kommunevåpen og ordførerkjede
2. Nærdemokrati
3. Reglement for folkevalgte
4. Bli bedre kjent på tvers av kommunegrensene

Komiteene besto av tre-seks medlemmer, og kommunene valgte selv sine ledere.

Generelt er tilbakemeldingene fra intervjuer med representanter fra fellesnemnda at den politiske organiseringen fungerte godt, men i ettertid ser man at det er en del som kunne vært håndtert på en annen måte. Som nevnt under fase 1, var det en utfordring at det oppsto et tomrom etter vedtak om sammenslåing og kongelig resolusjon. Tilbakemeldingene her er at det var uklart hvem som hadde ansvar og skulle ta initiativ til å sette i gang prosesser. Politisk ledelse hadde liten erfaring med å jobbe prosjektrettet, slik en kommunesammenslåingsprosess krever. Fellesnemnda forsøkte i en periode å «lede seg selv» uten å ha en administrasjonen å støtte seg til. Det fungerte dårlig fordi man ikke hadde noen utredninger å behandle eller innstillinger å fatte vedtak etter. De 3-4 første møtene i fellesnemnda gikk uten saksframlegg og uten noe forslag til vedtak. Dermed ble det også liten framdrift.

I denne første fasen var det problemer med at grenseoppgangen mellom PSU og fellesnemnda ikke var god nok. Uklarhet rundt dette gjorde at mange av de samme sakene måtte behandles både i PSU og i fellesnemnda, og det ble dermed mye gjentakelse. For å bedre grenseoppgangen mellom fellesnemnda og PSU, vedtok fellesnemnda i januar 2016 en avklaring av rollene. Det innebar at saker til PSU skulle være av en mer operativ karakter enn de som skulle behandles i fellesnemnda. Videre ble det tydeliggjort at saker som skulle oversendes PSU for uttalelse og informasjon skulle omfatte overordnet personalpolitikk eller arbeidsgiverpolitikk (herunder omstillingsdokument), overordnede personalstrategier, arbeidsreglement, overordnede personalpolitiske retningslinjer samt ulike plansaker som omhandler det overordnede personalpolitiske området.

Innstillingen fra temakomiteen som hadde ansvar for å utarbeide nytt reglement for folkevalgte, ble ikke godkjent av fellesnemnda. Dette førte til at det tok lang tid å få ulike reglementer på plass. Komiteen hadde et krevende og omfattende arbeid, men kom fram til enighet og la fram enstemmige innstillinger. Prosessene rundt dette er nærmere beskrevet i kap. 3.6.4. I ettertid er det enkelte som gjennom intervjuene gir uttrykk for at problemene kunne vært unngått dersom det hadde vært større bevissthet rundt sammensettingen av komiteen, og hvis politiske synspunkter i fellesnemnda hadde vært representert på en bedre måte.

3.3.2 Administrativ organisering av sammenslåingsprosessen

Som grunnlag for gjennomføring av sammenslåingsprosessen valgte Sandefjord, Andebu og Stokke å rekruttere en ekstern prosjektleder som også skulle bli rådmann i den nye kommunen. Dette var et politisk grep, og ble sett på som et viktig signal om at de tre kommunene skulle gjennomføre en likeverdig pro-

sess og bygge en ny kommune i fellesskap. Det ble gitt politiske signaler om at man skulle ta med seg «det beste fra alle tre», og det ble slik sett også sett som en fordel at det kom inn ny prosjektleder utenfra som kunne se på kommunene med nye øyne uten å være farget fra tidligere.

En ulempe som man har erfart med dette, er at det tok lang tid å få rekruttert ekstern prosjektleder. Prosjektleder måtte også bruke noe tid i startfasen på å bli kjent med kommunene og planlegge prosesser. Man merket utfordringene knyttet til dette spesielt godt i Sandefjord, Andebu og Stokke fordi man i utgangspunktet hadde kort tid på prosessen sammenlignet med tidligere sammenslåinger.

Prosjektleder hadde en krevende oppstart fordi det i utgangspunktet var lite personalressurser å spille på, og hun var ikke koblet opp mot kommunens systemer og arkiv. Erfaringen er at prosjektledelsen har behov for tilgang på ulike typer kompetanse relativt raskt. Dette dreier seg bl.a. om ressurser knyttet til prosjektkoordinering, personalspørsmål, sekretær oppgaver, kommunikasjon/informasjon, juss og økonomi. Det var i den forbindelse også en utfordring at sentrale medarbeidere i enkelte av kommunene sluttet, noe som innebar at man mistet både kapasitet og kompetanse.

Et par uker etter at prosjektleder begynte i stillingen, ble det engasjert en prosjektkoordinator fram til sammenslåingstidspunktet. Prosjektkoordinatoren jobbet tett med prosjektleder og bistod med planlegging, tilrettelegging for gjennomføring av ulike prosesser og innstillinger overfor fellesnemnda. At koordinatoren ikke var påtenkt noen rolle i den nye organisasjonen, blir i ettertid sett som positivt fordi det var lettere å innta en kritisk rolle. Prosjektkoordinator hadde 40 prosent stilling fram til jul, og 100 prosent stilling det siste året fram mot sammenslåingen. I praksis var det kun prosjektleder og prosjektkoordinator som utgjorde prosjektledelsen i startfasen. Det var også begrenset hva enkelte av kommunene kunne bidra med av kapasitet. Stokke hadde f.eks. redusert administrasjon det siste året fordi rådmann og personalsjef sluttet ved årsskiftet 2015/16.

Prosjektledelsen hadde tilgang til informasjonskonsulent i 50 prosent stilling. I en stor sammenslåing som omfatter tre kommuner med over 60 000 innbyggere og ca. 5 500 ansatte, er informasjonsbehovet stort. Tilbakemeldingene er at det er nødvendig med god informasjonshåndtering og formidling, og at det er egne medarbeidere som er dedikert til dette arbeidet.

Den viktigste oppgaven for prosjektleder i startfasen var å komme i gang med tilsetting av rådmannens ledergruppe for nye Sandefjord. Ledergruppen omfatter assisterende rådmann, økonomisjef, prosjektleder for digitalisering og nye løsninger, organisasjons- og HR-sjef og fem kommunalsjefer. Alle kommunalsjefene og stabslederne, bortsett fra én, ble internt rekruttert. Disse ble tilsatt i perioden november 2015-januar 2016, mens den siste eksternt rekrutterte startet i stillingen i juni 2016. Etter hvert som den påtroppende ledergruppen ble tilsatt, fikk den enkelte leder ansvar for å lede sammenslåingsprosjektene for sine områder. De internt rekrutterte hadde samtidig ansvar for den daglige driften i egen kommune. Den siste kommunalsjefen som ble ansatt 1. juni, hadde svært kort tid på å få organisasjonen innenfor sitt område på plass.

I og med at sammenslåingsprosessen måtte skje raskt, valgte man å gjennomføre prosesser på de ulike kommunalområdene hvor områdene ble konstruert etter hvert som de ble bygget. Opplegget for dette er nærmere beskrevet under fase 4. November 2015 ble benyttet til å få på plass prinsipper for organisering av den øverste ledelsen av kommunen, og det ble utarbeidet et rammeverk for gjennomføring av sammenslåingsprosessene og viktige milepeler i prosessen.

I ettertid er det knapphet på ressurser i prosjektorganisasjonen som blir fremhevet som den største utfordringen. Flere i prosjektgruppen hadde doble roller i og med at de hadde ansvar for å drifte egen kommune samtidig som de hadde ansvar for både å planlegge og organisere en ny. Dette resulterte i at arbeidsbelastningen ble stor for mange. Fra politisk hold ser man også i ettertid at man var for beskjeden med å tilføre sammenslåingsprosjektet ressurser.

3.3.3 Tillitsvalgtes rolle

Fra tidligere sammenslåingsprosesser vet vi at involvering av de tillitsvalgte på en god måte er viktig for å sikre en god prosess og sørge for at de ansattes rettigheter blir ivaretatt i forbindelse med sammenslåingen.

Fra prosjektledelsens side har det vært lagt vekt på å sikre god og bred deltakelse fra de tillitsvalgte i prosessen. De tillitsvalgte har vært representert i PSU, arbeidsgrupper, drøftingsmøter og informasjonsmøter. Fra de tillitsvalgte blir det understreket av prosessen var positiv i den forstand at det var transparente prosesser med stor åpenhet. Likevel er det også her sider ved prosessen som kunne vært gjort på en annen måte dersom man skulle gjennomføre prosessen på nytt.

En av utfordringene var knyttet til representasjon i PSU. De ansatte var til sammen organisert i ca. 25 forskjellige fagorganisasjoner. Representanter fra de to største organisasjonene, Fagforbundet og Utdanningsforbundet, ble representert med tre representanter hver i partssammensatt utvalg (PSU). Disse representantene var organisasjonenes tillitsvalgte fra de tre enkeltkommunene. I og med at Utdanningsforbundet og Fagforbundet, som de største organisasjonene, satt i partssammensatt utvalg, oppstod det underveis i prosessen spørsmål om hvilke organisasjoner de egentlig representerte.

For å sikre at alle organisasjonenes interesser ble ivaretatt i sammenslåingen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke, ble det innkalt til flere ekstramøter med tillitsvalgte fra flere organisasjoner. Disse møtene ble omtalt som «drøftingsmøter», men gjennom intervjuene med tillitsvalgte kom det frem at disse møtene i prinsippet fungerte som informasjonsmøter eller innspillmøter i prosessen. Møtene ble opplevd som informative og gode, men at flere hadde forventninger om drøftinger og diskusjoner ved disse møtene. Dette siste var vanskelig å få til fordi det var mange deltakere. De tillitsvalgte har påpekt at møtene ikke fungerte etter hovedavtalens intensjon. I ettertid er tilbakemeldingene at det hadde vært en fordel om de tillitsvalgte i PSU hadde vært representert gjennom hovedsammenslutningsmodellen for å sikre riktig representasjon og enklere prosess.

Også fra de tillitsvalgte er tilbakemeldingene at det har vært en arbeidskrevende prosess, at det har vært mange saker å sette seg inn i, og at det er viktig å få avklart frikjøp tidlig. For representanter som sitter i utvalg, blir det sett som viktig å ha tid til å gjennomføre formøter med andre medlemmer og organisasjoner i forkant av møtene. Dette forutsetter igjen god informasjonsflyt og at man har tilgang på dokumenter og saker i god tid. Det påpekes at en organisering av fagorganisasjonene gjennom hovedsammenslutningsmodellen vil kreve bedre planlegging og framdriftsplaner/møteplaner som gir rom for at den enkelte fagorganisasjon kan drøfte saker i forkant av møter.

Videre blir det gjennom intervjuene pekt på at det har vært ulike kulturer for hva som skal drøftes og ikke. I ettertid ser man at det kunne vært en fordel om man hadde avklart dette på et tidlig tidspunkt. Noen av de spørsmålene som skapte mest diskusjon, var spørsmål om betalt eller ikke betalt spisepause, innføring av fleksibel arbeidstid for ansatte i dagarbeid, og om man skulle innføre betalt fridag på sankthansdagen eller ikke. Ellers blir det vist til at kort tid på prosessen har ført til at det har vært vanskelig å få avklart viktige spørsmål i rimelig tid før sammenslåingen. Dette gjelder spesielt avklaring rundt lokalisering, plan for lønnsharmonisering, arbeidsordninger og delegasjonsreglement – saker som har betydning for å sikre en god overgang til ny kommune. Vi kommer nærmere tilbake til dette i gjennomgangen av de siste fasene av sammenslåingsprosessen.

3.3.4 Hovedverneombudenes rolle

Verneombudene skal se til at virksomheten er innrettet og vedlikeholdt, og at arbeidet blir utført på en slik måte at hensynet til arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd er ivaretatt. Verneombudenes rolle

skiller seg slik sett fra de tillitsvalgtes rolle, som har ansvar for å ivareta arbeidstaker når det gjelder rettigheter i henhold til kontrakter, tariffavtaler og lignende.

Sammenslåingsprosjektet har hatt mål om god involvering av hovedverneombud gjennom hele prosessen. I ettertid er tilbakemeldingen fra hovedverneombudene at involveringen kunne vært noe bedre. Dette gjelder spesielt i forbindelse med gjennomgang av eksisterende bygningsmasse i kommunene.

I den forbindelse blir det også vist til at frikjøpet til hovedverneombudene kunne ha vært større. Ifølge informantene var det tidvis krevende å sette seg inn i prosessen med omfattende saker som skulle drøftes, samt at det kontinuerlig var mye aktivitet innenfor de ulike sektorene. Pga. lavt frikjøp og rask prosess ble ikke involveringen og deltakelsen så god som den kunne vært.

Gjennom intervjuene kom det også frem at hovedverneombudene fikk flere bekymringsmeldinger fra ansatte i løpet av prosessen. Mange av disse var knyttet til lokaliseringsdebatten og usikkerheten rundt hvor den enkelte medarbeider skulle arbeide. Ifølge informantene kunne trolig noe av dette vært løst ved bedre informasjonstilgang og involvering av hovedverneombudene.

Slik sett kan det også her være viktig å avklare forventninger om deltakelse fra hovedverneombud på et tidlig tidspunkt. I en krevende sammenslåingsprosess vil det være en fordel å ha felles forståelse for behovet for involvering og medvirkning.

3.3.5 Råd fra fase 2

- Sørg for klar rolle- og ansvarsfordeling mellom sentrale organer og aktører i sammenslåingsprosessen (fellesnemnd, partsammensatt utvalg, arbeidsutvalg, ansettelsesutvalg, arbeidsgrupper/komiteer og prosjektleder).
- Sørg for god politisk representasjon i politiske utvalg som arbeider med reglement for folkevalgte.
- Den vanlige arbeidsdelingen mellom politikk og administrasjon bør følges også i forholdet mellom administrasjon/prosjektorganisasjon og fellesnemnda,
 - I felles kommunestyre etter kongelig resolusjon 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 over 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 prøv å begrense 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.
- Sørg for å få påtroppende kommunalsjefer på plass så tidlig som mulig 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 kan være 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 et sted.

3.4 Fase 3. Planlegging og vedtak om politiske og administrative hovedstrukturer

I sammenslåingsprosesser er det nødvendig å få klarlagt administrative og politiske hovedstrukturer på et tidlig tidspunkt, siden disse danner grunnlag for mer detaljert planlegging, organisering og bemanning av ulike tjenesteområder. I nye Sandefjord var den overordnede organiseringen fastlagt gjennom forhandlingsutvalgets utredning.

Figur 2 og Figur 3 viser politisk og administrativ organisering for nye Sandefjord kommune slik den ble foreslått av forhandlingsutvalget. I forhandlingsprosessen ble det besluttet at den nye kommunens politiske hovedstruktur skulle organiseres etter formannskapsmodellen, med kommunestyre, formannskap, fem hovedutvalg og ytterligere seks råd og utvalg.³

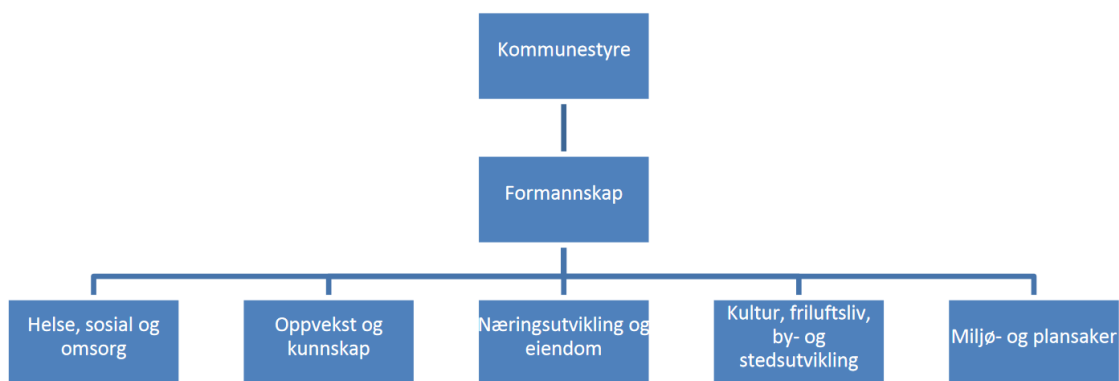
I forhandlingsutvalgets utredning var det også slått fast at sammensetning av kommunestyret, formannskapet og hovedutvalgene i overgangsperioden (2017-2019) skulle baseres på tre valgkretser, der henholdsvis Andebu, Stokke og Sandefjord velger et gitt antall representanter med utgangspunkt i valgresultatet i 2015. I denne valgperioden besto kommunestyret av 57 representanter: 39 fra Sandefjord, 11 fra Stokke og 7 fra Andebu.⁴

Fra og med kommunevalget i 2019 er det lagt til grunn at antallet medlemmer i de politiske organene skal reduseres, men at organisering og ansvar skal være uendret. Representantene fordeles da slik:

- Kommunestyret: 45 medlemmer
- Formannskapet: 11 medlemmer
- Hovedutvalgene: 11 medlemmer hver

³ Kontrollutvalg, elderråd, råd for brukere med nedsatt funksjonsevne, ungdomsråd, nærmiljøutvalg og administrasjonsutvalget

⁴ I forbindelse med grensejusteringssaken på Vear ble det etablert en innbyggerliste i Stokke. Innbyggerlista fikk totalt fire representanter i Stokkes kommunestyret. Da grensejusteringen ble realisert og Vear overdratt til Tønsberg, mistet representantene med adresse Vear sin valgbarhet. De måtte dermed oppgi sine plasser til andre representanter.

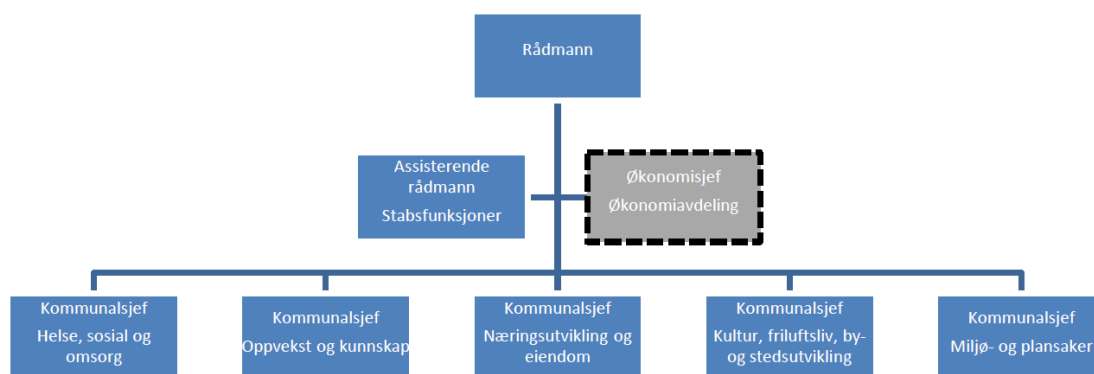


Figur 2 Politisk organisering av nye Sandefjord kommune.

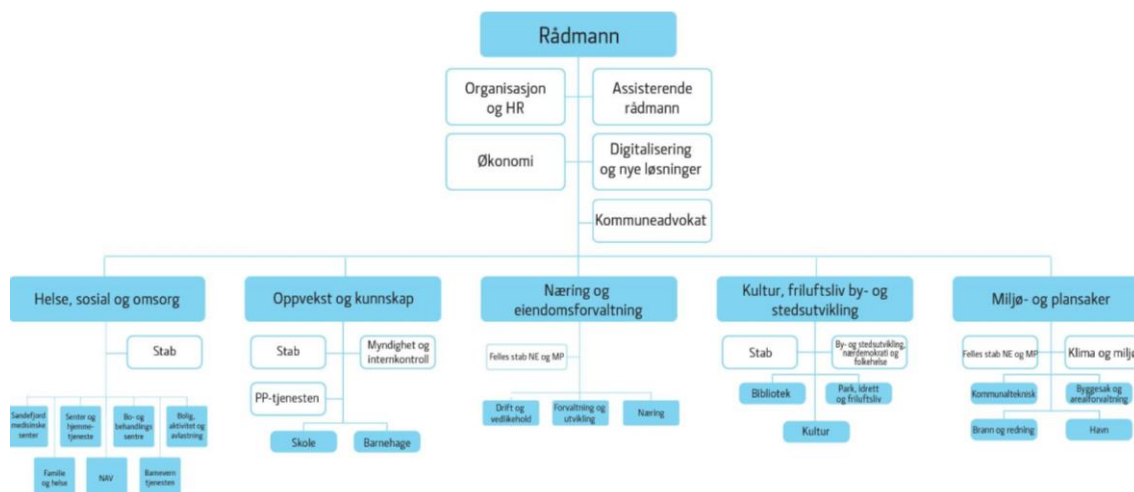
Når det gjelder den administrative organiseringen, ble det i forhandlingsutvalgets utredning gitt uttrykk for at det bør være samsvar mellom overordnet politisk og administrativ organisering. Endelig avklaring av den administrative organiseringen skulle imidlertid fortas etter at prosjektleder/fremtidig rådmann i ny kommune var ansatt.

Den administrative modellen som ble skissert av forhandlingsutvalget, dannet grunnlag for videre arbeid med planlegging og tilrettelegging av den administrative organisasjonen. Den administrative organiseringen som man kom fram til ved sammenslåingstidspunktet, er vist i Figur 4.

I organisasjonsmodellene er det lagt inn et nytt kommunalområde som kommunene ikke hadde tidligere. Det nye området er Næring og eiendom, og begrunnelsen for etablering av dette som et eget kommunalområde er at næringsutvikling er et viktig satsingsområde for den nye kommunen. Det har vært noe usikkerhet om en slik organisering er hensiktsmessig på grunn av mulig overlapping mot andre områder. Dette gjelder spesielt kommunalområdet Kultur, friluftsliv, by- og tettstedsutvikling og kommunalområdet Miljø- og plansaker. Det er derfor en plan om å teste ut og evaluere hvordan denne organiseringen fungerer.



Figur 3 Administrativ organisering av nye Sandefjord kommune forslått i forhandlingsutvalgets utredning.



Figur 4 Vedtatt modell for administrativ organisering av nye Sandefjord kommune.

3.4.1 Råd fra fase 3

- Avklar politisk og administrativ organisering så tidlig 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 på best mulig måte 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.

3.5 Fase 4. Detaljert planlegging av ulike tjeneste- og oppgaveområder

3.5.1 Grunnet for arbeidet

Planlegging av hvordan ulike tjeneste- og oppgaveområder skal organiseres og tilrettelegges, er en omfattende oppgave. Det var opp til prosjektleder å planlegge, organisere og bemanne sektorer og enheter innenfor de ulike kommunalområdene. Også her var det føringer gitt i forhandlingsutvalgets utredning. Disse var knyttet til:

- Tjenestetilbudet
- Lokalisering
- Frivillighet, lag og foreninger
- Interkommunalt samarbeid

- Beredskap
- Jordvern og arealutnyttelse
- Kompetanse
- Kommunikasjon, samfunns- og næringsutvikling
- Økonomiforvaltning
- Framtidige investeringsprosjekter
- Effektivisering
- Kommunen som arbeidsgiver
- Informasjon

Forhandlingsutvalget gav en del viktige føringer for lokalisering. Utredningen sier blant annet at en rasjonell, effektiv og publikumsrettet tjenesteproduksjon skal opprettholdes lokalt, og at innbyggerne i hovedsak skal få dekket sine behov for kommunale basistjenester der de bor. Konkret blir det sagt at skole- og barnehagestrukturen skal opprettholdes, og at det skal være servicekontor, bibliotek og NAV-tjenester i hver av de gamle kommunene. I tillegg blir det signalisert at det skal tilbys sykehjemsplasser, omsorgsboliger og bo- og servicesenter nærmest mulig der folk bor, for å sikre nærhet til tjenestene og lokal identitet. Innenfor helse og omsorg er det spesielt pekt på at spesialistfunksjoner skal samlokaliseres for å sikre sterke fagmiljøer med relevant kompetanse, og at lokalmedisinsk senter i Sandefjord skal komme alle innbyggerne til gode.

Videre sier forhandlingsutvalget at Stokke rådhus og Andebu herredshus skal benyttes til egnet virksomhet, hvor antall nåværende arbeidsplasser søkes opprettholdt, og at gevinster som følge av sammenslåingen skal tas ut i form av bedre tjenester til innbyggerne. Det nevnes flere konkrete investeringsprosjekter knyttet til skole, helse og omsorg og nærmiljøanlegg, idrettsanlegg og friluftsområder.

Når det gjelder konkretet samfunns-, nærings- og infrastrukturprosjekter, blir det også listet opp flere prosjekter som man ønsker å prioritere i den nye kommunen. En av de mest sentrale satsingene som ble skissert, er Torp Øst skal utvikles til å bli regionens mest attraktive næringsareal ved at attraktive bedrifter og virksomheter etablerer seg på området. Det skal utvikles et kommersielt konsept for eiendomsutvikling, og den fysiske planleggingen av området skal prioriteres. Dette er også noe av bakgrunnen for at det er etablert et eget kommunalområde med ansvar for næring og eiendom.

Det er verdt å merke seg at mange av føringene i forhandlingsutvalgets utredning er av overordnet karakter. De sier lite om hvordan og i hvilken grad sammenslåingen kan bidra til å realisere gevinster på ulike områder.

3.5.2 Gjennomføring av delprosjekter

Som nevnt i foregående avsnitt, ble det laget et felles opplegg for å planlegge de ulike kommunalrådene samtidig som de ble bygget. Tabell 2 gir en oversikt over hvordan prosessene har foregått.

Etter hvert som påtroppende kommunalsjefer og stabsledere ble ansatt, fikk disse i oppgave å planlegge og organisere sine kommunalområder som ledere av hvert sitt delprosjekt. I disse prosessene har delprosjektlederne (dvs. kommunalsjefer og stabsledere) vært ansvarlige for prosesser og beslutningsgrunnlag, og prosjektleder har fattet beslutninger.

Tabell 2 Opplegg for utarbeidelse av effektmål, organisasjonsmodell og innplassering av seksjonsledere

Oppgave	Ansvarlig
---------	-----------

Brede prosesser med blant annet ledere og tillitsvalgte – innspill effektmål og organisasjonsmodell	Delprosjektleder
Effektmål – anbefaling	Delprosjektleder
Effektmål – beslutning	Prosjektleder
Organisasjonsmodell - anbefaling	Delprosjektleder
Organisasjonsmodell - drøfting	Delprosjektleder
Organisasjonsmodell - beslutning	Prosjektleder
Stillingsprofiler – anbefaling	Delprosjektleder
Stillingsprofiler – beslutning	Delprosjektleder/prosjektleder
Kartleggingssamtaler	Delprosjektleder
Innplassering - anbefaling	Delprosjektleder
Innplassering – drøfting	Delprosjektleder
Innplassering - beslutning	Prosjektleder

Alle områdene har utarbeidet effektmål med utgangspunkt i forhandlingsutvalgets utredning. Effektmålene var i prosessen ikke gjenstand for politisk behandling, men har fungert, og vil fungere, som rettesnor og fundament for arbeidet med organisering og utvikling av arbeidsformer inntil folkevalgte organ i den nye kommunen fatter vedtak om ny politikk og nye planer. Det har vært bred medvirkning i forbindelse med utarbeidelse av effektmålene, og tilbakemeldingene er at prosessene har hatt positive effekter for kulturbygging og felles forståelse av mål og hensikt med de nye organisatoriske enhetene.

For organisering av kommunal- og stabsområdene er det prosjektleder som har besluttet organisasjonsmodell, etter anbefaling fra vedkommende kommunalsjef/stabsleder (dvs. delprosjektleder). Det ble gjort særskilte vurderinger for områdene park og grønt og barnevern når det gjaldt hva som ville være fornuftig organisering med tanke på å få en best mulig samhandling med tilgrensende enheter.

For innplassering av seksjonsledere (nivået under kommunalsjef) har prosjektleder medvirket ved utarbeidelse av stillingsprofiler og besluttet innplassering av ledere. For innplassering av enhetsledere og avdelingsledere (ledere på nivå 4 og 5) er det prosjektleder som har hatt formell myndighet, men delprosjektlederne, dvs. kommunalsjefer og stabsledere, har i hovedsak håndtert dette.

Ved innplassering av så vel medarbeidere og mellomledere har prosedyren vært at tidligere leder hadde ansvar for sine ansatte inntil løsning var på plass for nye Sandefjord. Ny leder hadde ansvar for innplassering av ansatte i ny organisasjon.

Helse, sosial og omsorg, som er det største kommunalområdet, var først ute med prosessen. Vi bruker dette området for å eksemplifisere hvordan prosessene ble gjennomført.

Eksempel fra helse, sosial og omsorg

Prosjektgruppa på dette området bestod av fem personer. Påtroppende kommunalsjef for helse, sosial og omsorg var delprosjektleder, og hadde med seg en prosjektmedarbeider. I tillegg deltok tre personer fra hver av de tre kommunene, enten kommunalsjef eller en annen sentral person på området. Hovedprosjektgruppa (ledergruppen i nye Sandefjord) fungerte som styringsgruppe.

Delprosjektet omfattet seks faser:

- Fase 1: Definere effektmål for det nye kommunalområdet
- Fase 2: Utarbeide forslag til organisasjonsmodeller
- Fase 3: Utrede de aktuelle organisasjonsmodellene

- Fase 4: Innplassere i ny ledergruppe (nivå 2)
- Fase 5: Utarbeide mandat for nye delprosjekter
- Fase 6: Innplassering på nivå 3 og øvrige ansatte

Fase 1 dreide seg om å definere effektmål for det nye kommunalområdet med oppstartsmøte 2. februar 2016. I den forbindelse ble det gjennomført et felles møte med seksjonsledere, avdelingsledere, hovedtillitsvalgte og hovedverneombud/etatsverneombud i alle kommunene. Det ble også arrangert et møte med brukere og brukerorganisasjonene for å få innspill. Formålet med dette møtet var å få innspill til effektmål, skape eierskap til prosessen og starte arbeidet med å skape felles kultur. Det var i oppstarten behov for å etablere en felles forståelse av hva man skulle oppnå med kommunesammenslåingen. Dette dreide seg bl.a. om effekter for brukerne, hva som var viktig for medarbeiderne, og hvordan man skulle få til en god samhandling med samarbeidspartnerne. Effektmålene som man kom fram til gjennom første fase, ble sammenfattet og prioritert av prosjektgruppa. Disse ble så forelagt styringsgruppa for endelig beslutning.

Med utgangspunkt i effektmålene startet arbeidet med å utarbeide forslag til organisasjonsmodeller i **fase 2**. Denne fasen startet med et møte med seksjonslederne, hovedtillitsvalgte og hovedverneombud. Her var formålet å få fram forslag til aktuelle organisasjonsmodeller, og drøfte og prioritere hvilke modeller som det var aktuelt å utrede videre med utgangspunkt i effektmålene. Prosjektgruppa foretok den endelige prioriteringen av forslagene og sendte denne videre til styringsgruppa som besluttet hvilken modeller som skulle utredes nærmere.

Aktuelle modeller ble da utredet i **fase 3**. Arbeidet startet med et møte med seksjonslederne, representanter for de hovedtillitsvalgte og representant for hovedverneombud. Formålet med møtet var å lage et godt beslutningsgrunnlag, vurdere i hvilken grad alternativene vil oppfylle effektmålene, vurdere sterke og svake sider, skape eierskap til prosessen og bygge felleskultur. Seksjonslederne og hovedtillitsvalgte fikk mulighet til å drøfte internt før møtet. Etter møtet laget prosjektgruppa et beslutningsgrunnlag med en anbefaling til styringsgruppa. Fase 3 ble avsluttet med at styringsgruppa vedtok organisasjonsmodell for det nye kommunalområdet helse, sosial og omsorg.

I **fase 4** ble seksjonsledere innplassert, og i **fase 5** ble det utarbeidet mandater til nye delprosjekter. Disse delprosjektene dannet grunnlaget for organisering av de nye seksjonene. Etter hvert som alle seksjonslederne kom på plass, dannet disse sammen med delprosjektleder den nye prosjektgruppa på helse, sosial og omsorgsområdet.

Som grunnlag for gjennomføring av de ulike delprosjektene ble det satt opp framdriftsplaner med tydelige milepeler for beslutninger i de ulike fasene. Figur 5 gir oversikt over framdriftsplanen som opprinnelig ble lagt til grunn for planlegging av helse og omsorg. Vi ser at framdriftsplanen var rimelig stram.

Prosjekt: Planlegge nytt kommunalområde; helse, sosial og omsorg																
Fremdriftsplan	Februar			Mars					April							
Uke	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17			
Fase 1: Definere effektmål for det nye kommunalområdet			★													
2. februar - Felles møte seksjonsleder, avdelingsledere, HTV og hovedverneombud																
8. februar - Brukermøte (delprosjektleder og prosjektmedarbeider)																
10. februar - Prosjektgruppa sammenfatter og prioriterer målene																
11. februar - Delprosjektleder og prosjektmedarbeider sammenfatter og sender styringsgruppa																
Avslutning fase 1: Styringsgruppa beslutter effektmålene. 17. februar.																
Fase 2: Utarbeide forslag til organisasjonsmodeller																
1. mars - Felles møte seksjonsleder, HTV og hovedverneombud																
4. mars - Prosjektgruppa sammenfatter og gjør de endelige prioriteringer av forslag																
8. mars - Delprosjektleder og prosjektmedarbeider sammenfatter og sender styringsgruppa																
Avslutning fase 2: Styringsgruppa beslutter hvilke modeller som skal utredes nærmere																
Fase 3: Utrede de aktuelle organisasjonsmodellene																
29. mars - Felles møte seksjonsleder, HTV og hovedverneombud																
30. mars - Prosjektgruppa lager et beslutningsgrunnlag med en anbefaling																
31. mars - Delprosjektleder og prosjektmedarbeider sammenfatter og sender styringsgruppa																
Avslutning fase 3: Styringsgruppa beslutter organisasjonsmodell 6. april																
Fase 4: Innplassering i ny ledergruppe - innen 30. april													★			

Figur 5 Framdriftsplan for planlegging kommunalområde helse, sosial og omsorg våren 2016.

Tilbakemeldingene i ettertid er at prosessene som ble gjennomført fungerte bra. I og med at helse, sosial og omsorg er det største kommunalområdet med flest ansatte, var det viktig at man kom tidlig i gang med planlegging av dette området.

Det var bred involvering i forbindelse med avklaring av effektmål for kommunalområdet. Dette var både ressurs- og tidkrevende, men viktig for å dra veksler på eksisterende kompetanse og erfaring innenfor et kommunalområde. I tillegg er tilbakemeldingene at dette var nyttig for å bli kjent på tvers av kommunegrensene, bygge felles kultur og skape et felles eierskap til den nye kommunen. At man har hatt involverende og brede prosesser knyttet til utviklingen av kommunalrådene, blir også sett som viktig for å ha et sterkere fundament for å kunne håndtere utfordringer som måtte oppstå på det senere tidspunkt.

3.5.3 Erfaringer på tvers av kommunalrådene

På de andre kommunalrådene ble det gjennomført lignende prosesser som på helse, sosial og omsorg. Erfaringene med disse prosessene er positive. I og med at de hadde kort tid på å planlegge, organisere og innplassere ansatte i den nye kommunen, er det i ettertid vanskelig å se at disse prosessene kunne vært gjennomført på en annen måte. Det er også tilbakemeldinger vi har fått gjennom intervjuene. Samtidig er det viktig å være klar over at dette ikke nødvendigvis er den optimale løsningen dersom man har bedre tid til rådighet. Tidspresset har bidratt til å skape noen utfordringer i nye Sandefjord. Man har hele tiden hatt behov for å fatte beslutninger for å holde framdriften oppe. Det blir i den forbindelse gitt uttrykk for at det har vært behov for å fatte beslutninger uten at man har vært sikker på at beslutningsgrunnlaget har vært godt nok. Det kan innebære at det i ettertid vil være behov for å gjennomføre justeringer og tilpasninger.

Erfaringer som blir trukket fram gjennom intervjuene i ettertid, er at dersom man hadde hatt bedre tid, kunne kommunalsjefene blitt rekruttert tidligere i prosessen og blitt gjort operative på samme tidspunkt. Da kunne man i fellesskap vært med og laget en helhetlig plan for hvordan prosessene skulle foregå. Kommunalsjefer og stabsledere startet arbeidet med å organisere underliggende nivåer etter hvert som de ble ansatt. Dersom alle hadde kjørt et felles løp, er det tilbakemeldinger på at dette kunne gitt bedre forankring i ledergruppa, og man kunne også unngått å bruke tid og ressurser på å fase inn nye kommunalsjefer etter hvert som de ble tilsatt. Det gis også uttrykk for at sammenslåingsprosessen ville vært lettere dersom delprosjektlederne/de påtroppende kommunalsjefene hadde vært delvis frikjøpt fra driftsoppgaver

i de gamle kommunene og samlokalisert. Dette kunne gjort samhandlingen mellom delprosjektlederne bedre, samtidig som det hadde blitt enklere å få oversikt over prosessen som helhet.

Leder for kommunalområdet Næringsutvikling og eiendomsforvaltning, som ble eksternt rekruttert, tilrådte ikke i stillingen før 1. juni 2016. Det innebar at man her hadde spesielt kort tid på å få organisasjonen på plass før sammenslåingstidspunktet. Dette gikk ut over de ansatte på dette området som måtte vente ekstra lenge på å få klarhet i strukturen de skulle arbeide i. Erfaringen er at organisering og innplassering av ansatte i den nye kommunen bør være på plass senest 3/4 år før sammenslåingen. Med den tiden man hadde til rådighet i forbindelse med sammenslåingen av SAS-kommunene, var ikke det mulig. Det var mange prosesser fram mot sammenslåingen som var avhengige av at den nye organisasjonen var på plass.

3.5.4 Råd fra fase 4

- Lag en helhetlig plan for organisering før kommunalsjefer tilsettes.
 - Erfaringene fra Sandefjord er et eksempel på en prosess hvor man planlegger samtidig som man bygger. Dersom man hadde hatt bedre tid, kunne det vært en fordel med mer helhetlig planlegging i forkant.
- Tilstreb 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 milepeler og framdriftsplaner.
 - Dette er viktig for å skape forutsigbarhet og trygghet i organisasjonen.
 - Ansatte har behov for oversikt over når spørsmål som de er opptatt av, blir klarlagt
- Sørg for involverende prosesser med bred deltakelse på tvers av kommunegrensene.
 - Viktig for bygging av 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.

3.6 Fase 5. Implementering og innfasing av ny organisasjon

Når organisering og bemanning av ny kommune er på plass, legger dette grunnlaget for mange prosesser og beslutninger som må gjennomføres i etterkant, og fram mot sammenslåingstidspunktet. I denne perioden er det nødvendig med endelige avklaringer og tilpasninger av lokalisering av kommunale tjenester og funksjoner, tilrettelegging av IT-løsninger, lønssystem og fagsystemer, opplæringstiltak, utarbeidelse av arbeidsreglementer og delegasjonsreglementer, gjennomføring av nødvendige risikoanalyser, utarbeidelse av beredskapsplaner og gjennomføring av gode budsjettprosesser og planarbeid.

Noe av det som var mest krevende i en siste fasen før sammenslåingen for SAS-kommunene, var arbeidet med lokalisering, samkjøring av økonomi, klargjøring for lønnskjøring, innfasing av IKT-løsninger og å få på plass ulike reglementer, herunder delegasjonsreglementer. Vi vil her spesielt peke på noen områder som kan være av spesiell betydning for å få til en god overgang til ny kommune.

3.6.1 Lokalisering

I alt er det ca. 500 av de 5500 ansatte i kommunen som er berørt av endret lokalisering av arbeidsplassen sin. Lokalisering er et av områdene som mange mener burde vært avklart tidligere. Arbeidet med lokalisering ble i utgangspunktet delt inn i tre faser:

- Kartlegge dagens lokaler (størrelse, formål, standard mv.)
- Kartlegge kommunalområdenes behov
- Utarbeide forslag til lokalisering

Her ble det nedsatt en arbeidsgruppe i mars 2016 som skulle begynne å arbeide med kartlegging og vurdering av eksisterende bygningsmasse. Dette arbeidet var ferdig i midten av april. Arbeidet med fase 2 og fase 3 foregikk videre i prosjektleders ledergruppe. Hovedansvaret for dette arbeidet lå under kommunalsjef for næring og eiendom som ikke var på plass før 1. juni. Mye av det videre planleggingsarbeidet ble derfor gjennomført utover høsten. På grunn av manglende kapasitet og stor aktivitet i gamle Sandefjord kommune, tok det lang tid før konklusjonene fra kartleggingsarbeidet ble fremlagt og diskutert.

Forslag til lokalisering av administrative stillinger og rådhusfunksjoner ble lagt fram 2. november 2016. Dette forslaget skapte en del diskusjon, blant annet som følge av en uheldig formulering i forslaget som tydet på at det ikke skulle være administrative arbeidsplasser i Andebu. Flere opplevde dette å være i strid med forhandlingsutvalgets utredning.

Med utgangspunkt i etterfølgende drøftinger, orienteringer og politiske behandlinger, ble endelig forslag til lokalisering lagt fram 13. desember. I forslaget er det presisert at det er bygd på forhandlingsutvalgets utredning som sa at rasjonell, effektiv og publikumsrettet tjenesteproduksjon skulle opprettholdes lokalt, og at Stokke rådhus og Andebu herredshus skulle benyttes til egnet virksomhet, hvor antall arbeidsplasser skulle søkes opprettholdt på samme nivå. Videre ble det lagt til grunn en politisk presisering av forhandlingsutvalgets utredning som innebar en lokalisering av varige administrative kontorarbeidsplasser i Andebu, hvor Bygg 26 og sidebygningen til Herredshuset skal disponeres. Ut over dette ble følgende kriterier lagt til grunn (i prioritert rekkefølge):

1. Tilgjengelighet for brukere/innbyggere
2. Økonomi
3. Faglig sammenhengende tjenester, både innenfor og på tvers av kommunalområdene
4. Arealbehov/effektivisering

Forslaget omfattet følgende lokaliseringer i Stokke: dokumentcenter, økonomi, innkjøp, deler av seksjon for helse og familie, deler av PPT, bibliotek, servicetorg og NAV-tjenester. Virksomheter som ble foreslått lokalisert i Andebu var familie- og helsesenter med funksjoner knyttet til PPT og barnevern, landbrukskontor, bibliotek, servicetorg og NAV-tjenester.

Ellers ble hoveddelen av de fem kommunalområdene og andre sentrale stabsfunksjoner foreslått lokalisert til rådhuset i Sandefjord. Formannskapet og administrasjonsutvalget i nye Sandefjord gikk 13. desember inn for prosjektleders forslag til plassering av ca. 500 administrative kontorarbeidsplasser. Selv om man fikk avklart lokaliseringsspørsmålet før sammenslåingen, hadde man på dette tidspunktet ikke vedtatt noen plan for gjennomføring av flytteprosessen. Denne planen ble utarbeidet i etterkant av at vedtak om lokalisering var fattet.

Sett i ettertid har lokaliseringsspørsmålet vært krevende, og tilbakemeldingene gjennom intervjuene er at det med fordel kunne ha blitt avklart tidligere. For ansatte som blir berørt av omlokalisering, er det uheldig at det går lang tid før framtidig arbeidssituasjon blir avklart. I tillegg til spørsmålet om hvor framtidig arbeidssted skal være, er det mange som er opptatt av detaljer rundt den nye arbeidsplassen, f.eks. utfor-

ming av kontor, hvor i bygget man skal være, og hvem man skal sitte sammen med. I og med at lokaliseringsspørsmålet ikke ble avklart før like før sammenslåingstidspunktet, ble dette en stressfaktor for en del av de ansatte.

En annen erfaring som trekkes fram rundt lokaliseringsspørsmålet, er at det er viktig å ha tydelige kriterier som legges til grunn for de vurderinger som skal gjøres, og en avklaring av hvordan disse kriteriene skal vektlegges. Tilbakemeldingene er at kriteriene som lå til grunn for å vurdere lokaliseringsspørsmålet, fungerte bra og var nyttige som grunnlag for de vurderinger som skulle gjøres. Det er kriteriet om tilgjengelighet for brukerne/innbyggerne som har blitt tillagt størst vekt. Samtidig blir det vist til at dette kriteriet til en viss grad står i et motsetningsforhold til kriteriene om effektivitet og faglig sammenhengende tjenester. For å utnytte bygningsmasse gis det uttrykk for at det er noen tjenesteområder som med fordel kunne vært samlokalisert, men som ikke er det. Her er vurderingen i nye Sandefjord at ulemper knyttet til dette til en viss grad kan kompenseres med bruk av teknologiske løsninger og bruk av nye arbeidsformer.

3.6.2 Felles lønssystem

Lønssystemene var en av de oppgavene som det var viktig å få på plass til første lønnsutbetaling for den nye kommunen. Dette viste seg å bli en meget krevende oppgave. Når det gjelder arbeid med felles lønssystem, ble det satt ned en egen arbeidsgruppe tidlig i 2016. Denne gruppen la fram en sak i slutten av april om hva som måtte være på plass, og hva som trengtes av ressurser. Gamle Sandefjord dro mye av lasset med å etablere felles lønssystem. En utfordring for lønnsavdelingen i gamle Sandefjord var at man i 2013 skiftet lønssystem, noe som hadde vært adskillig mer krevende enn forutsatt, og man hadde en stab som var sliten som følge av underbemanning i omstillingsarbeidet. Når kommunesammenslåingen, og nytt omstillingsprosjekt kom, fikk man ikke tilført ekstra ressurser, noe som har blitt opplevd som uheldig i arbeidet.

Konvertering av data fra tre kommuner inn i en ny base med nye organisasjonsnummer og kontoplaner beskrives om en komplisert og krevende oppgave. Det var ulike systemer og rutiner i kommunene, og det var krevende å få data over i nytt system. Organisasjonsstrukturer og kontoplaner var ikke klare fra kommunalområdene før i slutten av oktober, og det siste kommunalområdet for den nye kommunen var ikke klart før i desember. Endelig konvertering ble foretatt da desemberlønn i de gamle kommunene var kjørt. Det var mye feil i dataene og en stor manuell ryddejobb.

Det var også problemer med samhandlingen mellom identitets- og tilgangsadministrasjon (AD-systemet) og HRM-systemet.⁵ Det ble etablert en nødløsning for tilgang til data i AD-systemet som resulterte i at e-postadresser i HRM-systemet ble skrevet over. Dette medførte at mange brukere i den nye kommunen ikke fikk tilgang til lønsslipp, reiseregninger o.l. Det ble således behov for en ny stor ryddejobb og mange henvendelser som skulle håndteres. Overgangen beskrives som meget arbeidskrevende, og erfaringen er at det meste som kunne gå galt – gikk galt. Som følge av dette var det også mange henvendelser fra ansatte, både på grunn av feil og ting som var nytt. Lønnsavdelingen hadde mellom 300 og 500 henvendelser på e-post hver dag, og det ble forventet svar rimelig raskt.

Tilbakemeldingene fra økonomiavdelingen er at arbeidet ville vært mye lettere dersom organisasjonsnummeret til gamle Sandefjord kunne blitt videreført. Da kunne de andre kommunene blitt konvertert inn i et eksisterende system, noe som ville vært betraktelig enklere. Generelt oppleves sammenslåingen på IT-

⁵ Human Resource Management system

siden krevende, også fordi det er vanskeligheter med omkringliggende systemer. Erfaringer med sammenslåingsprosessen på IKT generelt, er beskrevet nærmere i kap. 3.8.1.

Utfordringene med å få lønssystemet til å fungere henger også sammen med tiden man har hatt til rådighet i prosessen, og at det er behov for god tid etter at den nye kommuneorganisasjonen er på plass for å tilrettelegge og teste ut systemer. Man må også ta høyde for at overgangsfasen er arbeidskrevende, at det oppstår uforutsette ting som må håndteres, og at det derfor er viktig at det er nok ressurser og bemanning tilgjengelig. At økonomiavdelingen skal flyttes fra Sandefjord til Stokke, oppleves av de ansatte som ekstra belastende i en allerede krevende omstillingsprosess.

3.6.3 ROS-analyser og beredskapsplaner

Overgangen til en ny kommune kan være en kritisk fase på flere områder. Det er derfor viktig å tenke igjennom hva som kan gå galt i overgangsfasen. I Sandefjord hadde man gode erfaringer med å gjennomføre risikoanalyser og ha beredskapsplaner på aktuelle områder. Disse viste seg å være nyttige, spesielt innenfor helse og omsorg, hvor man skal ivareta oppgaver som har betydning for liv og helse. Her var det spesielt viktig å ha klare planer for å håndtere ulike situasjoner som kunne oppstå i overgangsfasen, f.eks. problemer med ulike IT-løsninger. Ved overgangen til ny kommune var det noen av scenarioene som slo til, og man hadde således nytte av de prosessene man hadde gjennomført på forhånd.

Selv om det ble gjennomført ROS-analyse på ulike kommunalområder, er det enkelte som i ettertid mener at det kunne vært fordelaktig med en helhetlig overordnet ROS-analyse for hele sammenslåingsprosessen. En viktig fordel med dette kunne vært at man i en tidlig fase lettere kunne skapt en felles forståelse, både administrativt og politisk, for hva en sammenslåing innebærer, hva som er kritiske faktorer, hvilke tiltak som kan forebygges disse, og hva slags ressurser og bemanning som det er behov for. I ettertid ser man at man har vært litt for sparsom med å bruke ressurser på prosjektorganisasjonen på en del kritiske oppgaver. En slik overordnet ROS-analyse kunne man gjennomført allerede før prosjektleder og påtroppende rådmann var på plass.

Selv om man ikke hadde en slik overordnet ROS-analyse, ble det relativt tidlig i prosessen satt opp en liste av oppgaver man så for seg måtte være ferdig til sentrale milepeler i prosessen, og hvilke oppgaver som kunne håndteres etter sammenslåingstidspunktet. Det ble bl.a. sett som viktig at følgende oppgaver var på plass ved sammenslåingstidspunktet:

- Ny organisasjonsmodell
- IKT: Felles lønssystem
- Beredskapsplan
- Intern kommunikasjon
- Felles personalpolitikk – kontrakter for alle de ansatte
- Arkiv
- Matrikkelen og veinavn

Vurderinger av hvilke oppgaver som må være på plass til sammenslåingstidspunktet, og hvilke som kan vente til etterpå, kan også være et sentralt element i en overordnet ROS-analyse.

Fra arbeidet med å redusere risiko og sårbarhet blir det trukket fram som en ulempe at SAS-kommunene ikke hadde bestemt seg for hvilket felles kvalitetssystem man skulle ha. På sammenslåingstidspunktet var det bare medarbeidere fra Sandefjord som hadde tilgang til det systemet som da var operativt. Usikkerhet om hvordan og hvor nye rutiner og prosedyrer skulle dokumenteres, førte til at dette ikke ble gjort. Dette innebar i seg selv en risiko og en fare for at uønskede hendelser ikke ble riktig håndtert.

3.6.4 Reglement for folkevalgte og delegasjonsreglement

Som nevnt i kap. 3.3.1 opprettet SAS-kommunene en egen temakomite som hadde som mandat å utarbeide reglement for saksbehandling i folkevalgte organer (politisk reglement), reglement for tildeling av avgjørelsesmyndighet og innstillingsrett (delegeringsreglement) og godtgjøringsreglement for folkevalgte i nye Sandefjord kommune.

Fra prosjektledelsens side ble det framhevet at innholdet og bestemmelsene i reglementene måtte sees i sammenheng for å sikre at det ikke er motstridende bestemmelser i reglementene som kan skape uklarhet.

Fra temakomiteens side ble det lagt ned et stort arbeid for å harmonisere eksisterende reglement i SAS-kommunene og utarbeide forslag til nye reglement. Under temakomiteens behandling av reglementene kom det blant annet frem at politisk godtgjøring ble håndtert noe ulikt i de tre kommunene. Spesielt gjaldt dette forhold knyttet til lønn eller godtgjørelse og pensjonsrettigheter for ordfører og varaordfører. En annen problemstilling var godtgjørelse i perioden fra nytt kommunestyre er konstituert, til sammenslåingstidspunktet. I denne perioden var godtgjøringsreglementet for folkevalgte i de opprinnelige kommunene fremdeles gjeldende.

Komiteens første innstilling til godtgjørelse for folkevalgte fikk ikke tilslutning i fellesnemnda da saken ble behandlet der. Det ble igangsatt et nytt saksforberedende arbeid i komiteen. Dette medførte at heller ikke politisk reglement eller delegasjonsreglement kunne behandles videre (jf. behovet for konsistens mellom regelverkene). Da komiteens forslag til godtgjørelse ble lagt fram for fellesnemnda på nytt, medførte saken stor politisk debatt og mye oppmerksomhet i media.

Nye Sandefjord landet til slutt på en løsning hvor hovedutvalgsledere og opposisjonsledere mottar godtgjørelse tilsvarende 20-40 % av ordførers lønn, avhengig av hvor stor jobben i utvalget er. Intensjonen med denne ordningen er at frikjøp vil gi mer profesjonelle politikere som har bedre anledning til å sette seg godt inn i sakene, og fungere bedre som bestillere overfor administrasjonen.

Politisk reglement, delegeringsreglement og godtgjøringsreglement for folkevalgte ble først vedtatt av kommunestyret i nye Sandefjord 13.12.16. Administrativt reglement, dvs. delegasjonsreglement for kommunalsjefnivået, ble utarbeidet i romjulen 2016.

Av kommunestyrets vedtak framgår det at reglementene skal vurderes revidert innen utgangen av 2017.

3.6.5 Overgangen fra tre kommunestyrer til ett kommunestyre

Kommunestyret for nye Sandefjord kommune hadde sitt konstituerende møte 19. oktober 2016. På sakskartet til dette møtet sto en rekke formelle vedtak som krevdes for å etablere en «lovlig» kommune fra 01.01.2017. Blant sakene var:

- Godkjenning av kommunenes valg/oppnevning av representanter og vararepresentanter
- Valg av formannskap 2017-2019
- Valg av ordfører og varaordfører 2017-2019
- Valg av kontrollutvalg, valgkomite, hovedutvalg, øvrige råd og utvalg
- Delegering av valgmyndighet til formannskapet

Saksutredningene til det konstituerende kommunestyremøtet tar for seg en rekke juridiske, prinsipielle og praktiske problemstillinger knyttet til sammenslåingen av politiske organer midt i en valgperiode, hvor både Kommunal- og moderniseringsdepartementet og fylkesmannen har avgitt uttalelser.⁶

Etter konstitueringen var beslutningsmyndighet for alle saker som gjaldt den nye kommunen, formelt lagt til kommunestyret. I perioden fram til sammenslåingstidspunktet foregikk det fremdeles mye politisk aktivitet i de opprinnelige kommunene. Dette hadde sammenheng med at prinsipielle saker som gjaldt de gamle kommunene, ennå ikke var avklart, og de folkevalgte ønske om å overlate sin kommune «i god stand».

I intervjuene ble det fra politisk hold anbefalt at sammenslåingskommunene aktivt tar stilling til hvilke saker som bør behandles i hvilket kommunestyre de siste månedene før sammenslåingstidspunktet. Dette for å unngå at dette blir en periode hvor det ikke er klart hvilken beslutningskompetanse de respektive kommunestyrene og rådmennene faktisk har.

3.6.6 Råd fra fase 5

- Kom raskt i gang med avklaring av lokaliseringen av tjenester og funksjoner i den nye kommunen etter at organiseringen er bestemt.
- Det er en fordel om lokaliseringen av avklart senest et halvt år før sammenslåingen.
 - Dette for å sikre at eventuelle utfordringer knyttet til selve flytteprosessen er "ryddet av veien" før innspurten i sammenslåingsprosessen.
- Sett opp kriterier som skal brukes i lokaliseringdiskusjonen og hvordan disse skal vektlegges.
 - Kriteriene må tydeliggjøre hensyn for brukere/innbyggere, ansatte og målsettinger som ligger til grunn for sammenslåingen. Gjennom enighet om gode kriterier kan man bidra til at lokaliseringdiskusjonen blir mindre tilfeldig og følelsesladet.
- Vær bevisst på at omlegging og konvertering data av tidligere IT-løsninger inn i nye baser og IT-systemer kan være komplisert og arbeidskrevende.
- Vær oppmerksom på at det kan oppstå uforutsette problemer når man skal gå over 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 i den forbindelse.
 - 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 ved sammenslåingstidspunktet og hvilke som kan vente til etterpå.
- Sørg for bred politisk og tverrkommunal forankring i utarbeidelsen av reglementer.
 - Erfaringene fra Sandefjord tilsier at det er nødvendig med bred forankring av arbeidet med å utarbeide både politisk reglement, delegeringsreglement og reglement for godtgjørelse. Arbeidet bør forankres like godt i alle sammenslåingskommuner og i tillegg

⁶ <http://www.sandefjord.kommune.no/globalassets/kommunesammenslaing/kommunestyret/konstituerende-mote-19.10.--moteinnkalling.pdf>

være tverrpolitisk. Ulik praksis fra kommune til kommune tilsier at det er behov for å drøfte sammenhenger mellom regelverk og konsekvenser ved endring i bestemmelser.

- Vedta reglementer tidlig i prosessen.
 - Politisk reglement, delegasjonsreglement og reglement for godtgjørelse henger nøye sammen. Ideelt sett bør delegasjonsreglement være klart før rekruttering av kommunalsjefer tar til, slik at det er klart hvilken myndighet de vil få. Dette tilsier at det er behov for å få de nevnte reglementene på plass nokså tidlig i sammenslåingsprosessen.
 - Folkevalgte i Sandefjord, Andebu og Stokke har erfart at det er problematisk å legge fram og vedta sitt eget godtgjøringsreglement. Kommuner med sammenslåingstidspunkt 01.01.18 kan stå overfor tilsvarende utfordringer. SAS-politikernes råd til disse kommunene 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.

3.7 Fase 6. Oppstart av ny kommune

Første intervjurunde i nye Sandefjord ble foretatt 9.-11. januar 2017, dvs. rett etter at den nye kommunen var trådt i kraft. Erfaringene på dette tidspunktet var at man hadde klart å komme i mål med det man måtte for å kunne bli en ny kommune. Samtidig var man klar over det var mange sammenslåingsoppgaver som gjenstod ved sammenslåingstidspunktet, og som må håndteres av den nye kommunen. De første dagene var det en del utfordringer med e-poster og IT-systemer som ikke fungerte, men man var forberedt på at det kunne være noen problemer knyttet til dette i overgangsfasen.

3.7.1 Sammenslåingsarbeidet ikke ferdig

Ved sammenslåingstidspunktet var man fra administrativt hold tydelig på at sammenslåingen ikke var ferdig og at det var mange oppgaver knyttet til sammenslåingen som måtte bli håndtert av den nye kommunen. En generell tilbakemelding var at det i den relativt hektiske planleggingsperioden i 2016 hadde vært fokus på hva som måtte være på plass til konstituerende kommunestyremøte 19. oktober og til sammenslåingstidspunktet 1.1.2017. 2016 ble beskrevet som et arbeidskrevende år, og man så ikke for seg at starten på 2017 ville bli noe mindre krevende.

Ved oppstartstidspunktet var det enkelte som pekte på at 2016 hadde gått med til å planlegge den nye kommunen, at 2017 vil gå med til å bygge den nye kommunen, og at 2018 sannsynligvis blir et år hvor ting begynner å normalisere seg. Samtidig ble det fra administrativt hold også uttrykt bekymring for at det er mange ambisiøse politikere som ønsker å hente ut effekter og realisere gevinster fra første dag i den nye kommunen. Det ble i den forbindelse pekt på at selv om man gikk fra prosjekt til drift fra 1.1.2017, var de ansatte de samme, og at det var en del i organisasjonen som var slitne. Man stod overfor en situasjon hvor bygging, utvikling og drift måtte skje parallelt, men man hadde ikke før sammenslåingen hatt

tid til å utforme en plan for hva som skulle prioriteres når. Samtidig var det også en del avslutningsarbeid i de gamle kommunene som gjensto, f.eks. regnskaper og årsmeldinger. En del aktive politiske saker ble også overført til den nye kommunen, og det var en del usikkerhet knyttet til hva disse oppgavene ville føre med seg av ressurser og tidsforbruk.

Fra administrativt hold ble det sett som problematisk at man ikke fullt og helt hadde en felles forståelse politisk og administrativt om hvor krevende denne omstillingsperioden har vært, og fortsatt vil være framover. Det ble derfor sett som spesielt viktig å avstemme forventinger om hva den nye kommunen kan håndtere og levere i oppstartsfasen.

3.7.2 Krevende oppstartsperiode

På enkelte områder ble det rapportert om at produksjonen/aktiviteten gikk noe ned på en del områder i de gamle kommunene i forbindelse med overføring av oppgaver til ny kommune. Samtidig med at man erfarte visse utfordringer med IT-løsninger og fagsystemer i overgangen, ble det på noen områder vist til at det er behov for å «hente seg inn igjen». Det var også bekymringer for økonomiske overskridelse av budsjettene som følge av at man er i en innkjøringsfase hvor både drift og utvikling foregår parallelt.

I og med at det i 2016 var mest fokus på organisering, ble mye arbeid knyttet til strategiarbeid, planlegging og harmonisering utsatt til etter etableringen. På personalsiden omfattet dette f.eks. harmonisering av en del lønns- og arbeidsvilkår. På kulturområdet var det f.eks. en utfordring å harmonisere økonomisk støtte til lag og frivillige foreninger. Det nye kommunen har 200 lag og frivillige foreninger. Sandefjord hadde tidligere noe høyere støtte til sine lag og foreninger enn Andebu og Stokke. Her var det et spørsmål om hvor nivået skal ligge. I og med at det var sagt at man skal ta det beste fra de tre kommunene, var det fra Andebu og Stokke forventninger om å komme opp på samme nivå.

I forbindelse med sammenslåingen skal det etableres en IKT-plattform som man ser for seg vil bli bra på sikt. Man vil få bedre og sikrere systemer som i større grad er egnet til å ivareta morgendagens utfordringer. I og med at disse ikke var oppe og gikk ved sammenslåingstidspunktet, innebar dette en del midlertidige og tungvinte løsninger, noe som ble sett på som ekstra krevende med tanke på å skulle drifte og bygge den nye kommunen samtidig. Flere gav uttrykk for at det hadde vært en fordel om man hadde kommet lenger med tilrettelegging av nye løsninger i forkant av oppstart av den nye kommunen.

3.7.3 Behov for harmonisering og samkjøring

Ved sammenslåingstidspunktet var det flere områder som hadde behov for å arbeide videre med strategier, planer og retningslinjer for hvordan oppgaver og saker skulle håndteres i den nye kommunen. Samtidig ble det pekt på ulike kulturer som skulle samkjøres. Det var nye systemer, nye samhandlingsformer og ny logistikk som ansatte skulle forholde seg til, og som det var behov for opplæring i. Det var klart at man i en overgangsperiode måtte håndtere både gamle og nye systemer. På områder hvor det ikke var utviklet nye rutiner og retningslinjer for forvaltning og saksbehandling, var det de gamle kommunenes retningslinjer som gjaldt, f.eks. i plansaker. Det at rutiner og reglement på mange områder fremdeles ikke var harmonisert, gjorde at noen saker tok lenger tid enn før. Man baserte seg på rutiner fra de tidligere kommunene inntil man fikk nye på plass.

Samkjøring av kulturer krever også at man er samlokalisert. Ved oppstartstidspunktet var det ikke noen plan for hvordan flyttingen skulle foregå, og man så for seg at store deler av 2017 også ville være preget av flytting og samlokalisering.

3.7.4 Spesielle utfordringer på økonomisiden

På økonomisiden ble sammenslåingen opplevd som meget krevende på sammenslåingstidspunktet. Det ble vist til at nedleggelse av tre kommuner og etablering av en ny, er en komplisert oppgave. Det ble også gitt uttrykk for at det er en del statlige krav knyttet til avslutningen av kommunene som ikke tar hensyn til at driften videreføres i en ny kommune. Som eksempel ble det nevnt at når tre kommuner går sammen, skal man dokumentere alle investeringer i kommunene hvor moms utgjør mer enn 50 000 kr.

På økonomiområdet var det fram til sammenslåingstidspunktet en prioritert oppgave å få lønssystemene til å fungere slik at ansatte skulle få utbetalt lønn til avtalt tidspunkt. Dette var i seg selv en krevende jobb med etterfølgende avstemminger, noe som gjorde at man opplevde en pukkeeffekt når det gjaldt arbeidsoppgavene. På økonomifeltet ble det spesielt gitt uttrykk for at man burde hatt bedre tid og mer ressurser. Det hadde vært ulike kulturer for hvordan ting ble gjort. Måten budsjetteringen hadde foregått på, hadde vært forskjellig i de ulike kommunene. Noen hadde økonomiplan på detaljnivå mens andre hadde det ikke, og finansieringsmodellene var forskjellige. Slik sett ble det ved sammenslåingstidspunktet gitt uttrykk for at det hadde vært en fordel om man hadde visst mer om hverandre tidligere for å unngå en del overraskelser. Det ble arbeidet med et skyggebudsjett som tjente som et supplement til de aktuelle kommunenes økonomiplaner. Skyggebudsjettet avdekket flere forskjeller i måten å budsjettere på, men dette kunne vært gjort enda nøyere. Det ble trukket fram som viktig at alle «skjulte overraskelser» avdekkes i god før budsjettprosessen for den nye kommunen starter. Ved overgangstidspunktet pågikk det prosjekter i de gamle kommunene som måtte finansieres på nytt. Samtidig var det også en utfordring at regnskapene i de gamle kommunene skulle avsluttes samtidig som medarbeidere i de gamle kommunene gjerne hadde fått nye oppgaver i den nye kommunen.

En anbefaling på oppstartstidspunktet, som andre som skal i gang med tilsvarende prosesser i ettertid godt kan merke seg, er at man må vurdere behovet for å lage helt nye løsninger. Erfaringen var at man på noen områder kan spare seg for mye arbeid ved å utvide løsninger som den største kommunen har i stedet for å endre på alt. Det ble vist til at det i sammenslåingsprosessen har vært et mål å ha en likeverdig prosess hvor man bygger en ny kommune i felleskap, men det ble samtidig pekt på at det i utgangspunktet kan være lurt å ha en diskusjon om hva som ligger i likeverdighetsbegrepet, og hva det innebærer.

Fra de tidligere frivillige sammenslåingene som har vært gjennomført, kjenner vi igjen noen av disse utfordringene. Prosessene hvor man bygde en helt ny kommune, var krevende, og i enkelte av sammenslåingene brukte man en del tid og ressurser etter sammenslåingen før den nye kommunen normaliserte seg.

Det er også eksempler på mindre omfattende sammenslåingsprosesser hvor man i større grad bygde videre på den ene kommunens organisasjon. Likevel hadde man fokus på gjennomføring av likeverdig prosess. Dette har da i større grad gått ut på å utvikle felles verdier og mål, og man har hatt et tidlig fokus på utarbeidelse av en kommuneplan som grunnlag for å styrke og utvikle den nye kommunen.

3.7.5 Undervurdering av ressursbehovet

Et kjennetegn ved sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke var at den var politisk drevet i startfasen. Det positive ved dette var at man skapte god politisk forankring for sammenslåingen, og det ble definert et sett med ambisjoner og mål for den nye kommunen. Ved oppstartstidspunktet ble det spesielt fra administrativt hold gitt uttrykk for at arbeidet med sammenslåingen var undervurdert på flere områder. Man hadde ingen prosjektorganisasjon og prosjektet var frakoblet resten av organisasjonene i kommunene. Det var derfor litt tilfeldig hva som ble formidlet av informasjon som kunne være relevant for sammenslåingsarbeidet. Det ble vist til at det har vært store utfordringer med å ha rammebetingelser for å få gjort jobben godt nok, og at kombinasjonen av drift og prosjektjobbing ikke hadde gått helt i

hop. Samtidig var det en del av de som ble intervjuet, som gav uttrykk for at det ikke nødvendigvis er hver oppgave i seg selv som er et problem, men at det er summen av oppgaver og problemstillinger som kan være vanskelig å håndtere.

Politisk ble det i forkant av sammenslåingen vedtatt at den nye kommunen skulle hente ut økonomiske effektiviseringsgevinster som følge av sammenslåingen over en fireårsperiode, hvorav 15 mill. kr skulle tas ut første år. I oppstarten av den nye kommunen ble dette opplevd som problematisk i og med at man i 2017 er i en overgangsfase og fremdeles har behov for å bygge, planlegge og utvikle den nye kommunen. Dette er noe som krever ekstra ressurser. Det blir i den forbindelse vist til man allerede underveis i prosessen hadde hentet ut effektiviseringsgevinster på administrasjon gjennom naturlig avgang, og at mange hadde et stort arbeidspress.

Fra de tillitsvalgtes side ble det framhevet som svært uheldig at vedtaket om innsparing kom rett før sammenslåingstidspunktet. De omtaler dette vedtaket som et «stemningsskifte». Mens de første fasene av sammenslåingsprosessen var preget av optimisme og raushet, ble den siste fasen preget av tidspress og vedtaket om innsparinger.

De tre kommunene disponerte et prosjektbudsjett på 47 mill. kr. Dette inkluderer 40 mill. kr i engangsstøtte i forbindelse med sammenslåingen, to mill. kr til informasjonsarbeid rettet mot andre kommuner i forbindelse med sammenslåingen og fem millioner kr. til infrastrukturtiltak. Om lag 2,2 mill. kr av stats-tilskuddene ble brukt i 2015, 28,9 mill. kr ble brukt i 2016, og 15,9 mill. kr er overført til bruk i 2017 og senere år. Det er verdt å merke seg at ca. halvparten av prosjektbudsjettet er disponert til ulike IKT-tiltak. Etter sammenslåingen mottok nye Sandefjord 30,8 millioner kroner i reformstøtte. En del av disse midlene vil gå til å kjøpe ekstra kapasitet og bistand for å lette presset på ansatte i oppstartfasen. Ellers er det vedtatt at noe vil gå til oppussing og tilrettelegging av lokaler.

3.7.6 Positive erfaringer

Det som ble trukket fram som viktige suksessfaktorer i sammenslåingen, var at man hadde hatt en forutsigbar prosess med åpenhet og god informasjon. I prosjektgruppa hadde de involverte stått sammen og «heiet på hverandre» gjennom en krevende prosess. Det ble gitt uttrykk for at betydningen av det siste ikke må undervurderes. Innenfor den korte tiden man hadde hatt til rådighet fra prosjektleder kom på plass, hadde man foretatt stramme prioriteringer. Selv som nye Sandefjord på oppstartstidspunktet fremdeles var i en sammenslåingsprosess, var erfaringene likevel at man hadde klart å komme så noenlunde i mål med oppgaver som måtte være på plass til sammenslåingstidspunktet.

For Andebu og Stokke blir etableringen av nærmiljøutvalgene trukket fram som en positiv erfaring. De foreløpige tilbakemeldingene fra de første møtene i utvalgene har vært at de utgjør en verdifull nyvinning som møtearena. Det knyttes høye forventninger til den rollen nærmiljøutvalgene kan spille for ivaretagelsen av lokalmiljøene rundt omkring i de gamle kommunene.

3.7.7 Råd fra fase 6

- Vær bevisst på at sammenslåingsprosessen ikke er over ved sammenslåingstidspunktet, og at det fremdeles vil være behov for samkjøring, harmonisering, kulturbygging, planlegging og utvikling av den nye kommunen.
- Lag et skyggebudsjett for den nye kommunen for det siste året før sammenslåingen som et supplement til de aktuelle kommunenes økonomiplaner.
- 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.

3.8 Erfaringer på utvalgte områder

3.8.1 IKT og dokumentcenter

IKT og digitalisering

19. mai 2015 vedtok fellesnemnda at man skulle starte kartleggingsarbeidet innen blant annet IKT. I diskusjonene omkring organisering ble det også løftet fram problemstillinger om digitalisering og utvikling av IT-systemer. Dette resulterte i det prosjektet som senere fikk navnet «Digitalisering og nye løsninger». Det ble nedsatt arbeidsgrupper med representanter fra hver av de tre kommunene for å prioritere de viktigste fagsystemene innenfor hvert fagområde. Disse startet opp sitt arbeid i begynnelsen av 2016. Selve digitaliseringsprosjektet ble etablert i april 2016.

Tre av arbeidsgruppene fulgte organiseringen av tjenestene (helse og sosial, skole og barnehage, teknisk) og hadde særlig fokus på fagsystemene som benyttes innenfor disse tjenestene. Videre jobbet en egen gruppe med nettverk og etableringen av et felles nettverk for den nye kommunen. Et eget delprosjekt besørgte slutføringen av kontraktsvurderingene knyttet til regnskap- og økonomisystemene, og lønn- og personalsystemene. I de respektive kommunenes IT-miljøer ble det i tillegg nedsatt en rekke arbeidsgrupper som jobbet med alt fra Microsoft-lisenser, AD, harmonisering av exchangeservere osv.

Hovedprosjektet fikk først mandat til å kartlegge dagens IKT- løsninger og infrastruktur i SAS- kommunene. Senere ble mandatet utvidet til å gjelde valg av framtidige, felles løsninger og implementering av de valgte løsningene. Man opererte med to viktige milepeler for prosjektets arbeid:

1. Innen 1. mars 2016 skulle det foreligge en innstilling til hvilke fagsystemer som det var ønskelig å bruke videre, hvorvidt det var rom for å videreføre en eksisterende kontrakt, eller om det var behov for å gjennomføre nye anskaffelser
2. Innen 1. juni 2016 skulle det foreligge en plan for implementering, og en opplæringsplan

Digitaliseringsprosjektet hadde et overordnet ansvar for kommunens digitale portefølje. Det innebar bl.a. å følge opp arbeidsgruppene for de ulike fagsystemene og koordinere arbeidet. Prosjektet har også hatt ansvar for å utarbeide en digitaliseringsstrategi for den nye kommunen med årlige handlingsplaner. «Prinsipper for digitalisering» ble vedtatt av fellesnemnda i august 2016 og legger grunnlaget for strategien som etter planen ferdigstilles i løpet av 2017. Handlingsplanen for 2017 ble vedtatt i det nye kommunestyret i november 2016.⁷ I saksframlegget framheves det at arbeidet med digitalisering fremdeles er i startfasen, og at det gjenstår mye arbeid før gevinstene kan hentes ut.

KS har i samarbeid med Statens Kartverk utarbeidet en egen rapport som oppsummerer erfaringene med å arbeide med digitalisering i Sandefjord. Rapporten gir blant annet en oversikt over «den digitale sammenslåingen» for hvert av kommunalområdene, herunder organisering av oppgaver, valg av system, avheng-

⁷ <http://www.sandefjord.kommune.no/globalassets/kommunesammenslaing/utvalg/innkalling-fsk-29.11.16.pdf> (side 124)

igheter til andre prosjekt og samarbeid med leverandørene.⁸ Rapporten gjengir de viktigste erfaringene på hvert område.

For hvert av kommunalområdene, økonomi, personal og arkiv ble det foretatt kartlegginger av eksisterende systemer og gjort grundige vurderinger av hvilke systemer man skulle gå videre med som ny kommune. Det ble også gjort anskaffelsesfaglige og avtalejuridiske vurderinger av mulighetene til å videreføre eksisterende avtaler. Hovedregelen var at man valgte å videreføre eksisterende avtaler som en eller to av kommunene allerede hadde. For flere av de største systemene benyttet man seg da av ordningen med intensjonskunngjøring fremfor å gå gjennom en ny anbudsrunde.

SAS-kommunene er godt fornøyde med den oppfølgingen de fikk fra leverandørene i arbeidet med å forberede og gjennomføre den digitale kommunesammenslåingen. Det er særlig i arbeidet med konvertering at man har hatt behov for bistand til leverandøren.

Det som vanskeliggjorde forberedelsene til den digitale kommunesammenslåingen, var at organisasjonsstrukturen ble bestemt sent og medførte at sammenhengene mellom organisasjonsstruktur og system for identitets- og tilgangsadministrasjon og personalsystemet dermed ikke kunne settes opp før helt i sluttspurten. Fra flere fagpersoner og ledere framheves nødvendigheten av å teste løsninger i forkant av sammenslåingen. Testing bidro til å avdekke svakheter og feil som da kunne rettes opp før sammenslåingstidspunktet.

Etter sammenslåingen har det dukket opp flere utfordringer knyttet til IKT enn det man i forkant hadde forutsett. Ikke alle utfordringene skyldes kommunesammenslåingen i seg selv, men siden problemene kom til syne etter 01.01.2017, blir kommunesammenslåingen pekt på som årsak. Blant utfordringene som særlig trekkes fram, er nye e-postadresser og tilgang til ny og gammel epostkonto, manglende eller tungvint tilgang til gamle systemer og saker, gamle applikasjoner som ikke fungerer på ny plattform, treghet på nettverk og brudd på nettforbindelse.

Erfaringen fra SAS-kommunene var at behovet for opplæring var undervurdert, og at det var vanskelig å ivareta behovet for opplæring og support på så mange områder samtidig. Også i de tilfellene hvor man valgte å videreføre eksisterende systemer i en eller flere av kommunene var det behov for opplæring, fordi man valgte å oppgradere til nyere versjoner. Det har også vært et behov for opplæring i bruken av Citrix-løsninger for å få tilgang til fagsystemer i perioden etter sammenslåingstidspunktet. En annen erfaring er at behovet for informasjon er stort, også etter sammenslåingstidspunktet. Når oppgaver knyttet til IKT ikke er fullført, og medarbeidere opplever problemer med de nye løsningene, oppstår det behov for informasjon om hva som gjøres for å rette feil, og når man kan forvente at feilen blir løst. I Sandefjord viste det seg også at medarbeidere lot være å melde om feil og problemer, fordi de visste at fagpersonene på IT hadde så mye å gjøre. Dette førte til at feil ikke ble avdekket, og at medarbeidere måtte slite lenger med dataproblemer enn det de kanskje hadde behøvd.

I nye Sandefjord er områdene IKT, kommunikasjon og servicesenter i ny kommune fremdeles organisert som et prosjekt (ikke som en organisatoriske enhet) per mai 2017. Leder for prosjektet sitter i rådmannens ledergruppe og rapporterer direkte til henne. Prosjektet løper frem til sommeren 2018, og man vil underveis vurdere hvordan man skal organisere dette området videre.

Økt digitalisering og oppgradering av IT-systemer gir forventninger om gevinster i form av bedre service og redusert ressursbruk. Disse gevinstene kommer ikke av seg selv. De realiseres gjennom nye måter å arbeide på. Erfaringene fra Sandefjord er at en slik digital organisasjonsutvikling er et omfattende arbeid

⁸ KS og Statens Kartverk. «Kommunereform i en digital virkelighet - erfaringer fra Sandefjord kommune».

som stiller store krav til endringsledelse. I SAS-prosessen ble det liten tid til å arbeide med digital organisasjonsutvikling. Dette er et arbeid det nå settes større trykk på.

Dokumentsenter

19. mai 2015 fattet også fellesnemnda vedtak om å starte kartleggingsarbeidet når det gjaldt SAS-kommunenes arkivfunksjon. Det ble besluttet å opprette en arbeidsgruppe med representanter fra hver av kommunene.

Kartleggingen viste at Sandefjord, Andebu og Stokke hadde ulike løsninger for arkiv og dokumenthåndtering. Stokke og Andebu hadde eierandeler i IKA Kongsberg, og denne arkivinstitusjonen ble blant annet benyttet til rådgivning og som depotordning for avsluttede arkiver. Det sentrale postmottaket i Stokke og Andebu tok hånd om all innkommende post og var organisert som egne avdelinger. Arkivverdig post ble scannet, journalført og fordelt elektronisk til saksbehandler. Sandefjord hadde ivaretatt sine arkiver selv, med hoveddelen av gammelt arkiv forvart i rådhuset. Post- og arkivtjenesten i Sandefjord var desentralisert. Etatene hadde selv ansvaret for sitt saksarkiv i tillegg til spesial- og personalarkiv. Alle tre kommunene benyttet elektronisk saks- og arkivsystem, men fra to forskjellige leverandører.

Etter en grundig vurdering av ulike alternativer ble det vedtatt at nye Sandefjord skulle ha en helelektronisk arkivløsning, og at arkivtjenesten skulle legges opp etter prinsipper for sentralarkiv i et dokumentsenter. I forlengelsen av dette ble det vedtatt å gå til anskaffelse av ny sak- og arkivløsning. For å iverksette vedtakene og ivareta anskaffelse og implementering av sak- og arkivløsning ble det etablert et hovedprosjekt med totalt 7 underliggende delprosjekter.

I regi av prosjektgruppen som fikk som mandat å etablere dokumentsenteret, ble det foretatt en omfattende kartlegging av hvilke ressurser som ble benyttet til arkivfaglig arbeid i de tre kommunene. På denne bakgrunnen, og etter en vurdering av hvilke oppgaver som burde legges til dokumentsenteret, kom den nedsatte prosjektgruppen med forslag til en anbefalt bemanning. Bemanningen av dokumentsenteret viste seg å bli en utfordring, fordi de aktuelle personalressursene var fordelt på mange virksomheter og gjerne hadde andre, viktige merkantile funksjoner som en del av sin stilling. Blant annet som en følge av utfordringer med å frigi ressurser fra virksomhetene, er dokumentsenteret i dag bemannet med færre stillinger enn det prosjektgruppens behovsberegning tilsa.

Prosjektgruppen tok også for seg potensielle gevinster ved etablering av en sentralisert arkivtjeneste og fullelektronisk saksbehandling. Det ble presisert at gevinstene i hovedsak måtte tas ut i virksomhetene og ikke i dokumentsenteret som ville få økt arbeidsmengde. Videre ble det lagt vekt på de kvalitative gevinstene i form av økt kvalitet og brukertilfredshet, bedre styrings- og beslutningsgrunnlag, samt styrking av fagmiljøet.

Fordi man valgte å gå til anskaffelse av en nyere versjon av sak- og arkivsystemet som Andebu og Stokke allerede benyttet, ble det behov for opplæring i alle tre kommuner. Tilbakemeldinger gitt i intervjuene tilsier at opplæringsbehovet ble undervurdert, og at man kunne gjort en bedre jobb med å sikre tilstrekkelig opplæring av alle berørte medarbeidere.

Spørsmålet om lokalisering av dokumentsenteret ga en opphetet diskusjon, forsterket av tidsnød. Flere av informantene har påpekt at det var først da diskusjonen om lokalisering kom opp, at man forsto hva som var virkningene av en sentralisert dokumenthåndtering. Beslutningen falt på å etablere dokumentsenteret i rådhuset i Stokke. Etter en raskt rehabilitering og tilrettelegging av lokalene sto disse klare for innflytting i desember 2016.

Råd og anbefalinger:

- Bruk anledningen til å gjennomføre et digitalt løft, men prioriter sikker drift.
 - En kommunesammenslåing er en gyllen anledning til å gjennomføre et digitalt løft. Å gjennomgå eksisterende infrastrukturer og systemer ut fra fastsatte kriterier rettet mot å sikre robuste, langsiktige løsninger for både ansatte og innbyggere er en nyttig øvelse. Å bygge en ny kommune gir dessuten anledning til å tenke innovativt og finne digitale løsninger som ellers ikke ville vært mulig. Samtidig er sikker drift en forutsetning for at det skal være mulig 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 også gjennomføres risiko- og sårbarhetsanalyser. Dette 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 slik 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 til siste del av 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 leverandørenes kapasitet og utgjør et risikoelement for disse kommunene. Det blir derfor viktig at arbeidet planlegges godt, og at leverandørene involveres i planleggingen. 2020-kommunene bør 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. Det er derfor behov for å foreta kartlegginger av eksisterende systemer, rutiner og ressursbruk i en tidlig fase, og raskt ta stilling til framtidig løsning for sak- og arkivsystem. Likeledes er det behov for å gjøre en tidlig vurdering av om arkivtjenesten skal organiseres etter prinsipper for sentralarkiv i et felles dokumentcenter.

3.8.2 Selskaper og interkommunale samarbeid

Interkommunalt samarbeid har økt i omfang på landsbasis de senere årene (Borge et al. 2017). Interkommunalt samarbeid fungerer på mange måter som et alternativ til kommunesammenslåing for å gi gode og effektive tjenester til innbyggerne. I forbindelse med kommunereformen har en av målsettingene vært å redusere behovet for interkommunalt samarbeid.⁹ En viktig begrunnelse er at dersom det interkommunale samarbeidet blir for omfattende, bidrar dette til å svekke den politiske styringen og kontrollen med virk-

⁹ Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S). Kommunereform

somheter og tjenester. Det reduserer også de folkevalgtes muligheter til å se flere oppgaver i sammenheng, og det kan bli vanskelig å ha oversikt over hvor og hvordan beslutninger fattes.

Når det gjelder interkommunalt samarbeid i Sandefjord, Andebu og Stokke, ble det i forhandlingsutvalgets utredning sagt at samarbeidsavtaler om interkommunale tjenester skal gås igjennom med sikte på at kommunen selv produserer tjenester til sine innbyggere.

I fellesnemndas siste møte i oktober 2016 ble det lagt fram en sak om selskaper og interkommunale samarbeid for fellesnemnda. Saken ble lagt fram med bakgrunn i en anmodning fra arbeidsutvalget om å få en samlet oversikt over selskaper som kommunene hadde eierinteresser i. I saksframlegget ble selskaper forstått som selskaper med kommunalt eierskap (AS og IKS), kommunale foretak (KF), samvirkeforetak (SA) og interkommunalt samarbeid etter § 27 i kommuneloven. Andre interkommunale samarbeid, som f.eks. administrativt vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 28 1-c, inngikk ikke i saken, og det ble sagt at dette måtte løftes fram på et senere tidspunkt for det nye kommunestyret.

Oversikt over eierandeler i følgende selskaper ble lagt fram:

- Vestfold Festspillene AS
- Vestfold Avfall og Ressurs AS
- Velle utvikling AS
- Tønsberg renseanlegg IKS
- START (§ 27)
- Smiløkka arena AS
- Sandefjord Lufthavn AS
- Sandefjord Bredbånd KF
- Midtåsen AS
- IKA Kongsberg
- Grenland Vestfold Biogass AS
- Gigafib AS
- Fønix AS
- Biblioteksentralen SA
- Sandefjord Distriktsrevisjon (§ 27)

Andre samarbeidsområder som er nevnt gjennom intervjuer, omfatter bl.a.

- Krisesenter
- Barnevernsvakt
- Sivil beredskap
- Vannforsyning
- Innkjøp
- Miljørettet helsevern

Saken til fellesnemnda konkluderte med at det ikke var behov for særskilte saker til fellesnemnd/kommunestyret før 01.01.2017, på de selskaper kommunene hadde eierinteresser i. Det ble videre vedtatt at de prinsippene som skal gjelde i nye Sandefjord for forvaltning av eierskapet i selskapene, skulle legges fram for kommunestyret gjennom en eiermelding våren 2017. Denne har senere blitt utsatt til august 2017.

I sammenslåingsprosessen har fellesnemnda også tatt stilling til nye Sandefjords deltakelse i noen enkelt-samarbeid, bl.a. Vestfold Interkommunale Kontrollutvalgssekretariat, Interkommunalt arkiv for Buskerud, Vestfold og Telemark IKS (IKA Kongsberg), miljørettet helsevern og veterinærvakt. Fram til sam-

menslåingstidspunktet ble det også inngått vertskommunesamarbeid mellom Sandefjord og Stokke der Sandefjord hadde ansvar for arealplan, byggesak og geodata, samt feing og tilsyn av piper og ildsteder.

Tilbakemeldingene fra Sandefjord, Andebu og Stokke er at selskaper og interkommunale samarbeid er et område som det er viktig å få oversikt over så tidlig som mulig i sammenslåingsprosessen, og at kommunene kunne hatt større fokus på dette fra starten av sammenslåingsprosjektet. Erfaringen er at man raskt må få oversikt over hvilke samarbeidsavtaler man har, og ta en beslutning på hva man skal gjøre med disse. Det er vanlig at slike samarbeidsavtaler har ett års oppsigelse.

Råd og anbefalinger

- Start arbeidet med å kartlegge hva som finnes av selskaper og interkommunale samarbeid i kommunene, så tidlig som mulig, og 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.
- Sikre at medarbeiderne i interkommunale selskap/foretak ivaretas på lik linje med øvrige ansatte i kommunene.
- Grunnlagsarbeid for utarbeidelse av eierskapsmelding for den nye kommunen kan starte så snart vedtak om sammenslåing er fattet.
 - Den nye kommunen vil ha behov for å ha en eierskapspolitikk og eierstrategier på plass så raskt som mulig for å utøve eierskap og følge opp selskaper og interkommunale samarbeid.

3.8.3 Arbeidsgiverpolitikk

I forhandlingsutvalgets utredning ble det slått fast at den nye kommunen skulle ha en tydelig, raus og inkluderende arbeidsgiverpolitikk og legge til rette for mangfold blant de ansatte i virksomhetene. Likeledes ble det presisert at den administrative omorganiseringen skulle gjennomføres ved en god prosess i nært samarbeid med de tillitsvalgte og medarbeiderne. Det ble også bestemt at kommunen skulle bestå av fem fagområder, og at tjenester i hovedsak skulle ligge der innbyggerne bor. Stokke rådhus og Andebu herredshus skulle benyttes til egnet virksomhet, hvor antall arbeidsplasser skulle søkes opprettholdt. Ut over dette ble det lagt få føringer for innholdet i SAS-kommunenes arbeidsgiverpolitikk i de tidlige fasene av sammenslåingsprosessen.

Det ble gjennomført en kartlegging av personal/HR som resulterte i en rapport til fellesnemnda oktober 2015. Mandatet gikk ut på å kartlegge det som var etablert av policy og retningslinjer i personalpolitikken. Rapporten viste at det var ulike fremforhandlede betingelser rundt arbeidstid og lønn, herunder spørsmål om betalt spisepause eller ikke, arbeidstid og fri på St. Hansdagen. Anbefalingene ble fulgt opp av prosjektleder og lagt frem til behandling i fellesnemnda og PSU. I tillegg ble det startet et arbeid med arbeidsgiverstrategi, delegasjonsreglement og omstillingsavtale.

Området organisasjon og HR identifiserte innledningsvis i prosjektperioden 11 hovedområder som ble definert som svært viktige å ha oversikt og kontroll over. De 11 områdene er: Arbeidsgiverpolitikk, rekruttering, arbeidstid og lønn, personalutvikling, velferdstiltak, HMS strategi, ferie, permisjon, pensjon og forsikring, endring og opphør og IT verktøy innen HR.

De 11 hovedområdene ble deretter definert og prioritert i ca. 120 underkategorier

Viktige personal og HR-saker i 2016:

- Omstillingsdokumentet
- Kartlegging og innplasseringer
- Organisering av medbestemmelse
- Organisering av vernetjenesten
- Organisering av AMU
- Plan for arbeid med arbeidsgiverpolitikk
- Plan for praktisk lederopplæring
- Valg av medarbeiderundersøkelse
- Arbeidstid, herunder fleksitid og hvilepause
- Arbeidsavtaler
- Sankthandsdagen og andre velferdsgoder
- Valg av bedriftshelsetjeneste
- Valg av forsikringsleverandør
- Valg av pensjonsleverandør
- Brev om virksomhetsoverdragelse
- Rutine for sykefraværsoppfølging
- Internkontroll HMS Arbeidsmiljø
- Avklaring i forhold til ansatte med mer enn 100% stilling
- Avklaring i forhold til ansatte med langtidsfravær og uavklarte arbeidsforhold
- Avtaler om brøyting og vaktberedskap

Figur 6: Personal og HR-saker. Kilde: Nyhetsbrev desember 2016

Det ble inngått en omstillingsavtale mellom SAS-kommunene og arbeidstakerorganisasjonene representert ved hovedtillitsvalgte i PSU. Avtalen var på høring i alle arbeidstakerorganisasjonene. Omstillingsavtalen ble signert av de tre rådmennene, prosjektleder og de tillitsvalgte 20. april 2016, med varighet ut 2017. Omstillingsavtalen slo blant annet fast at en eventuell reduksjon i bemanningen som følge av overtallighet som hovedregel skulle skje ved naturlig avgang og ikke oppsigelser. Ansatte som ble definert som overtallige, skal tilbys annet arbeid. I tillegg ble det utarbeidet prosedyre for innplassering ved omstilling og virksomhetsoverdragelse.

Det ble nedsatt et ansettelsesutvalg for den nye kommunen. Ansettelsesutvalget bestod av de tre ordførerne, nestleder i fellesnemnda og en tillitsvalgt. Utvalget skulle ved hjelp av et rekrutteringsfirma utlyse, evaluere og foreslå en prosjektleder/rådmann for PSU og fellesnemnda. Prosjektleder/rådmann skulle videre gjennomføre samtaler med aktuelle kandidater til den nye ledergruppen sammen med en ekstern konsulent. Prosjektleder innstilte til ansettelsesutvalget som tok endelig beslutning. Ansettelsesutvalget gjorde senhøsten og vinteren 2015/2016 prinsipielle vedtak om arbeidet med organisering og innplassering i forbindelse med etablering av ny kommune, herunder premisser for rekruttering, kriterier for lønn og stillingsprofiler for topplederne i ny kommune.

De tillitsvalgte i PSU var en person fra Fagforbundet og en fra Utdanningsforbundet, fra alle de tre kommunene. Det kom etter hvert frem at de tillitsvalgte i PSU ikke representerte alle arbeidstakerne. Det ble derfor opprettet samarbeidsmøter, der alle fikk muligheten til å stille. Over 70 hovedtillitsvalgte fra 25 forskjellige forbund har vært innkalt. Statusen til disse møtene, om formålet har vært drøfting, forhandling eller informasjon, har opplevdes noe ulikt. For mange har det blitt opplevd som et informasjonsmøte med mulighet til å gi innspill, men ikke at en nødvendigvis har fått være med og påvirke.

Eksisterende arealer til administrative kontorarbeidsplasser ble kartlagt og vurdert i en rapport avlagt i mai 2016. I løpet av prosessen fra sommeren 2016 har det blitt vurdert fem forslag til lokalisering. Ingen av alternativene ga full skår på kriteriene, men prosjektleder anbefalte det beste av de fem. Etablering av dokumentcenter ble startet tidlig for å bli klart 31.12.16, mens det meste av flyttingen vil skje i 2017. Hovedtillitsvalgte og hovedverneombudet har vært delaktige i prosessen. Ikke alle er fornøyde med de nye lokaliseringsene, men det er ikke mulig at absolutt alle får sin foretrukne løsning.

Det ble gjennomført kartleggingssamtaler med de som ble vesentlig berørt av sammenslåingen i løpet av 2016, herunder et par hundre samtaler på ledernivå. Formålet har vært å få til en innplasseringsprosess der flest mulig ble fornøyde med resultatet. De aller fleste har ikke vært direkte berørt i sammenslåingen, de fortsetter å arbeide på samme skole, barnehage, sykehjem, verksted osv. som alltid. De som har blitt påvirket mest, er ledere og rådhusansatte. Prosessen oppleves som god nok av de fleste, men de ulike områdene kunne med fordel ha blitt klare på likt tidspunkt. Det var en del usikkerhet blant de ansatte i perioden fra helse, sosial og omsorg satte i gang arbeidet til næring og eiendom var ferdige.

Arbeidsreglementet ble lagt frem til forhandling 24. november 2016. Reglementet regulerer blant annet arbeidsavtale, prøvetid, oppsigelse, lege-/politiattest, arbeidstid, bedriftshelsetjeneste, fravær, utbetaling/forskudd lønn, orden, røyking, spill, rusmidler osv.

Den nye arbeidsgiverpolitikken var ikke klar 1.1.2017. Harmonisering av lønn, stillingsbetegnelser, koder osv. ble betraktet som viktig, men det var en erkjennelse av at man ikke ville klare å få alle nødvendige avklaringer knyttet til dette på plass til sammenslåingstidspunktet. Overordnede personalpolitiske retningslinjer ble behandlet i løpet av mai, og de sier noe om ambisjon for lønn og arbeidsforhold. De vil fungere som et bakteppe for arbeidet med harmonisering de neste årene. Det har vært noe diskusjon rundt «raushet» og det å videreføre «det beste» fra de tre kommunene. Grunnet ulik størrelse, geografisk plassering og blant annet ulike rekrutteringsutfordringer, har de tre kommunene hatt litt ulike lønnsbetingelser og særavtaler for ulike grupper. Uten ubegrensede økonomiske midler har nye Sandefjord i noen tilfeller måttet ta en vurdering av hva som er «beste gjennomførbare ordning».

En utfordring i prosessen var at mange følte at de aldri fikk nok informasjon. Selv om det meste ble lagt ut på hjemmesidene, oppsøkte ikke alle informasjon selv og følte derfor at de var for dårlig informert. Alle linjelederne har heller ikke vært like flinke til å distribuere informasjon videre nedover i organisasjonen. Det var også for lite tid til å forberede seg til møter, da sakspapirer gjerne kom sent og det ikke var tid til å drøfte det «hjemme» før møtene.

Både de tillitsvalgte og ledere anbefaler at man i andre kommuner benytter seg av sammenslutningsmodellen i kommunesammenslåingsprosessen. Hovedsammenslutningsmodellen innebærer at alle forbundene innenfor en hovedsammenslutning møter med en felles delegasjon når de forhandler. Tjenestetvistloven slår fast at hovedsammenslutning av tjenestemannsorganisasjoner og yrkesorganisasjoner har forhandlingsrett såfremt den minst har 20 000 medlemmer og organisasjonene representerer minst fem virksomheter, eller 40 000 medlemmer og representerer minst tre virksomheter. Det er fire hovedsammenslutninger i dag; LO, Unio, YS og Akademikerne.

Et annet moment flere trekker frem, er at arbeidet er veldig tidkrevende. De involverte har vært veldig slitne og flere sier at det spesielt i administrasjonen nærmer seg en grense for hvor mye de ansatte kan jobbe. Kvelder, helger og ferier har gått med til jobb i store deler av perioden. Møtedeltakelse, med forberedelser og utarbeidelse av og gjennomlesning av sakspapirer, formøter osv. er svært tids- og ressurskrevende. Det blir mindre tid til oppfølging av den daglige driften og lederne blir mer fraværende. Det er viktig å sikre frikjøp tidlig, gjerne allerede i omstillingsavtalen.

Råd og anbefalinger

- Utarbeide en omstillingsavtale som beskriver hvordan prosessen skal gjennomføres og hvordan ledere og medarbeidere skal ivaretas underveis i prosessen.
 - Gir forutsigbarhet og sikrer lik behandling mellom sammenslåingskommunene.
- Kommunisere tidlig og avklare forventninger om at å videreføre «det beste» fra hver av de tre kommunene må være «det beste gjennomførbare».
- De tillitsvalgte bør organisere seg etter hovedsammenslutningsmodellen.
- Sikre at ledere og medarbeidere som går inn i flere roller, 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.

3.8.4 Tverrsektoriell samordning

I en kommune er det behov for samhandling på tvers av tilgrensende enheter for å sikre gode, helhetlige og effektive tjenester til innbyggerne. En overgang til ny kommune med ny organisering vil også innebære behov for å etablere nye samhandlingsrutiner mellom kommunalråd, seksjoner og enheter. I sammenslåingsprosessen mellom SAS-kommunene har hensyn knyttet til tverrsektoriell samordning vært gjenstand for vurderinger i ulike faser av sammenslåingsprosessen. Dette gjelder både den overordnede administrative organiseringen av de ulike kommunalområdene. De områdene som det var størst diskusjon om plasseringen av, var barneverntjenesten og enhet for park og grønt. Når det gjelder barneverntjeneste, var det diskusjoner om denne skulle legges under kommunalområdet helse og omsorg eller under kommunalområdet oppvekst og kunnskap. Barnevern ble vedtatt plassert under helse og omsorg, men det var vektige argumenter for å plassere tjenesten under oppvekst og kunnskap. Dette for i større grad å forplikte og legge til rette for samhandling og tverrfaglig samarbeid rundt barn og unge.

Plasseringen av park og grønt skapte stort engasjement. Andebu og Stokke hadde tidligere hatt dette under plan og miljø, mens Sandefjord hadde hatt det under kultur, friluftsliv, by- og tettstedsutvikling. Forhandlingsutvalget hadde plassert park og grønt under plan og miljø. Argumenter for dette gikk på effektivitetshensyn med tanke på stell og vedlikehold. I Sandefjord er det stor politisk interesse for dette området, og kommunen har vært kjent for flotte parkanlegg. Det var også et ønske om å se parkutvikling og tilrettelegging av kultur- og fritidsaktiviteter i sammenheng, og dermed få mer helhetlig forvaltning. Park og grønt ble til slutt vedtatt lagt under området kultur, friluftsliv, by- og tettstedsutvikling.

I 2018 er det lagt opp til en evaluering av hvordan det administrative fungerer med tanke på å få klarlagt eventuelle behov for justeringer.

I nye Sandefjord er det iverksatt tiltak for å sikre samarbeid på tvers, og det er også lagt inn som tydelige krav og forventinger til lederne. Hovedansvaret for arbeidet med tverrsektoriell samordning lagt til seksjonen strategi og samfunn, som er underlagt assisterende rådmann. Seksjonen skal ivareta ulike overordnede og tverrsektorielle funksjoner i kommunen, noe som blant annet innebærer å sikre en bedre helhetlig styring og kontroll med kommunens tjenester. Seksjonen har i forbindelse med oppstarten av kommunen hatt ansvar for å jobbe med prosesser knyttet til arbeid med ny kommuneplan, utvikling av felles styringssystemer, implementering av kvalitetssystemet og samfunnsikkerhet og beredskap. I tillegg arbeider seksjonen med overordnet folkehelsearbeid og en utredning om sammenhengende tjenester for utsatte barn og unge. Utredningen om sammenhengende tjenester til barn og unge gjennomføres som et tverrfaglig prosjekt med bred involvering. Sak til folkevalgte organ med en anbefaling om hvordan samarbeidet med utsatte barn og unge best kan organiseres og praktiseres i nye Sandefjord, skal legges fram for politisk behandling høsten 2017.

Råd og anbefalinger

- Ha bevissthet om at en sammenslåing vil innebære behov for etablering av nye tverrfaglige samarbeidsformer.
 - Ha derfor fokus 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 spesielt behov for sammenhengende tjenester, f.eks. når det gjelder tjenester rettet mot utsatte barn og unge.
- Prioriter ressurser på 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

3.8.5 NAV

Prosessen rundt opprettelsen av et NAV-kontor for SAS-kommunene

NAV-kontorene eies av stat og kommune i et likeverdig partnerskap, og partnerskapsavtaler inngås av NAVs fylkesdirektør og kommunens rådmann.

NAV ble omtalt på følgende måte i forhandlingsutvalgets utredning: «*Det ytes kommunale NAV-tjenester i Stokke, Andebu og Sandefjord*». Ut over dette var det ikke konkretisert hvordan NAV- tilbudet skulle organiseres, og hvilke NAV-tjenester som skulle ligge i de tre kommunene. Fylkesdirektøren viste til prinsippet «ett NAV-kontor i hver kommune», og la til grunn at NAV-tilbudet i SAS-kommunene skulle organiseres som én enhet.

I september 2015 fattet fellesnemnda følgende vedtak:

1. *Prosjektleder gis i oppdrag å etablere prosjekt for sammenslåing av NAV-kontorene i samarbeid med fylkesdirektøren for NAV i Vestfold.*
2. *Et kontaktpunkt for førstelinjetjenesten opprettholdes i både Stokke, Andebu og Sandefjord, i tråd med intensjonen i forhandlingsutvalgets utredning.*
3. *I prosjektet vurderes muligheten for et pilotprosjekt hvor NAV i nye Sandefjord kommune er helt kommunalt drevet.*

Partnerskapet ønsket å få på plass lederen for NAV SAS så tidlig som mulig for å sikre en god prosess og fremdrift i prosjektperioden. De ville også vente med å sette i gang de tyngste oppgavene knyttet til utviklingen av NAV SAS til den nye NAV-lederen var på plass. Prosessen med å få tilsatt en leder viste seg imidlertid å ta mye lengre tid enn forutsatt.

To av tre ledere i de tre fusjonerte NAV-kontorene var statlig ansatte. Både Arbeids- og velferdsdirektoratets HR-avdeling, NAV Vestfold og Sandefjord kommune hadde ulike synpunkter på om noen av de tre NAV-lederne hadde rettslige krav til den nye lederstillingen i NAV SAS.

Basert på erfaringene fra Sandefjord bør NAV og direktoratet bidra til at det utarbeides klare retningslinjer for vurdering av fortrinnsrett for NAV-ledere. Dette må være avklart og samstemt på alle nivå i NAV-organisasjonen, både i kommunal og statlig styringslinje. Dette vil bidra til å sikre lik praksis i alle sammenslåingsprosesser, og lik behandling av NAV-ledere som berøres av sammenslåingsprosesser. I ettertid har KS og Arbeids- og velferdsdirektoratet i samarbeid laget sjekklister som grunnlag for å sikre gode prosesser for sammenslåing av NAV-kontor.¹⁰ Disse vil være nyttige for kommuner som nå skal i gang med tilsvarende prosesser.

Lederstillingen for NAV SAS ble utlyst i april 2016. Det ble da stilt åpent hvorvidt ansettelsesforholdet skulle være statlig eller kommunalt. Partnerskapet var ikke tilfreds med søkergrunnlaget og utlyste stillingen på nytt, denne gang var det presisert at tilsettingen skulle være kommunal. NAV-leder ble ansatt i

¹⁰ <http://www.ks.no/fagomrader/helse-og-velferd/nav/gode-prosesser-for-sammenslaing-av-nav-kontor/>

juni, med tiltredelse i august. Den nye NAV-lederen skulle også fylle rollen som prosjektleder, mens den tidligere prosjektlederen ble ansatt som prosjektkoordinator.

Medbestemmelse

Det er to ulike hovedavtaler som regulerer de ansattes rett til medbestemmelse i stat og kommune. Siden NAV-kontorene har både en statlig og en kommunal del, kommer begge hovedavtalene til anvendelse. Avtalene skiller seg vesentlig på ett punkt: I staten har man forhandlingsrett ved varig endring av organisasjonsplan og bemanningsendringer. I den kommunale avtalen har de ansattes representanter kun drøftingsrett. Disse forskjellene i ansattes rettigheter innebærer at statlige ansatte har sterkere virkemidler å ta i bruk i en omorganiseringsprosess enn sine kommunale kolleger. Dette ga en ubalanse i diskusjonene som pågikk mellom prosjektledelsen og fagorganisasjonene og gjorde det mer utfordrende å komme fram til omforente løsninger.

Et forhold som kompliserte prosessen rundt NAV-kontorene ytterligere, var forskjeller i organiseringen av medbestemmelsesinstituttet i stat og kommune. Statlig medbestemmelse i Arbeids- og tjenestelinjen utøves på tre nivå; lokalt MBA, fylkets MBA og sentralt MBA. Det var ulike oppfatninger om hvilket nivå som burde involveres i sammenslåingsprosessen. Dette gjaldt spesielt om representanter for lokalt eller fylkets MBA skulle delta i prosjektet. Det ble ikke oppnådd enighet i løpet av våren 2016. Saken ble derfor løftet til sentralt MBA i juni, men først behandlet i august 2016. Da ble partene enige om at fylkets MBA skulle være prosjektets statlige medbestemmelsesorgan, mot arbeidsgiver i fylket og direktoratets ønske.

Dette førte til at saker som krevde behandling etter hovedavtalen i staten, først ble behandlet i de tre lokale MBA, og deretter i fylkets MBA. Forhandlingene på statlig nivå forgikk dermed i et lukket organ hvor de kommunale tillitsvalgte ikke var representert. På kommunal side ga organisasjonene fullmakt til at de lokale tillitsvalgte i NAV kunne fungere som tillitsvalgte, og gjøre beslutninger som angikk sammenslåingsprosjektet der. Dette understreker nødvendigheten av at de tillitsvalgtes rolle og mandat i prosjektorganisasjonen er avklart, og at de tillitsvalgte er representert på riktig nivå i prosjektorganisasjonen.

Kommunereformprosjektet i NAV (KOR) har foretatt en selvstendig evaluering av sammenslåingsprosessen i SAS-kommunene. Når det gjelder spørsmålet om medbestemmelse sier rapporten følgende: «Arbeidsgiversiden mener at Arbeids- og velferdsdirektoratet burde gjort prinsipielle avklaringer vedrørende lederansettelse og medbestemmelse på et langt tidligere tidspunkt. Det er klare forventninger til at Arbeids- og velferdsdirektoratet må innta en mer strategisk rolle for å avklare prinsippene før slike saker oppstår.»¹¹

Etter sammenslåingen har utfordringer knyttet til forskjeller i betingelser gjort seg gjeldende. Dette gjelder kompensering av arbeidstid ved tjenestereise spesielt. Denne typen forskjeller som oppstår i hverdagen, oppleves som urettferdig og kan være ødeleggende for utviklingen av et godt, felles arbeidsmiljø.

Råd og anbefalinger

- Det bør sikres likelydende og samtidig informasjon i begge styringslinjer.
 - Partnerskapsmodellen innebærer at det er to styringslinjer og flere linjeledere involvert enn i en vanlig kommunal virksomhet. Avklarte ansvarsforhold, gode informasjonska-

¹¹ «Etableringen av Nye NAV Sandefjord». En rapport om hvordan NAV-kontorene i Sandefjord, Andebu og Stokke ble til nye NAV Sandefjord. Leveranse fra Kommunereformprosjektet i NAV (KOR).

naler og samtidig informasjon blir derfor særlig viktig her. Det bør også sikres at informasjon til ansatte er likelydende og blir kommunisert i både statlig og kommunal styringslinje.

- Det bør utarbeides klare retningslinjer for vurdering av fortrinnsrett for NAV-ledere.
 - Rutiner for vurdering av fortrinnsrett og rekruttering av NAV-leder ved sammenslåing av NAV-kontor må være avklart og samstemt på alle nivå i NAV-organisasjonen. Dette vil bidra til å sikre lik praksis i alle sammenslåingsprosesser, og lik behandling av NAV-ledere over hele landet.
- 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 ved kommunesammenslåing¹².
- Medbestemmelse på like premisser.
 - For å sikre likeverdighet mellom statlige og kommunalt ansatte samt lik medbestemmelsespraksis ved NAV-kontor i alle sammenslåingskommuner kan det være behov for at Arbeids- og velferdsdirektoratet, i samarbeid med KS, foretar en prinsipiell avklaring på dette punktet.
- Arbeids- og lønnsbetingelser bør harmoniseres.
 - På NAV-området bør det vies særlig oppmerksomhet til harmonisering av arbeids- og lønnsbetingelser. Dette fordi det kan eksistere uheldige forskjeller både mellom sammenslåingskommunene og den statlige delen av NAV. Slike forskjeller bør avdekkes tidlig i sammenslåingsprosessen. Om det ikke er mulig å harmonisere forskjellene før sammenslåingstidspunktet, bør det utarbeides planer for hvordan og når en harmonisering vil finne sted.

3.8.6 Kulturbygging og kommunikasjon

Kulturbygging

Kulturbygging ble tidlig identifisert som en prioritert oppgave i sammenslåingsprosessen. Fellesnemnda satte derfor ned en egen temakomitee som gjennom ulike arrangement og aktiviteter skulle arbeide for at innbyggerne i de tre kommunene skulle bli kjent med den nye kommunen og hverandre. Komiteen fikk navnet «Bli kjent»-komiteen. Komiteen besto av folkevalgte fra alle de tre kommunene, i tillegg deltok kultursjefene i Andebu og Sandefjord samt informasjonsrådgiver på møtene. «Bli kjent»-komiteen tok blant annet initiativ til:

- Facebookgruppe
- Diverse idrettsaktiviteter- og arrangementer
- Historisk fotoutstilling
- Flere kunstprosjekt og konserter
- Nyttårsfest, nyttårskonsert og folkefest

Fellesnemnda bevilget 1,5 mill. kr til planlegging og gjennomføring av arrangementer.

¹² <http://www.ks.no/fagomrader/helse-og-velferd/nav/gode-prosesser-for-sammenslaing-av-nav-kontor/>

I tillegg til de aktivitetene som «Bli kjent»-komiteen tok initiativ til, ble det også gjennomført «bli kjent»-møter og arrangementer for ansatte i de tre kommunene. Blant annet ble «Kommunelekene 2016», et idrettsarrangement for alle ansatte, avholdt i august 2016.

Kulturbygging var også tema på flere ledersamlinger og møter med tillitsvalgte og vernetjeneste. Her ble det framhevet at den viktigste kulturbyggingen måtte skje gjennom samarbeid mellom ledere og medarbeidere i de tre kommunene og deres forberedelser til sammenslåingen. I administrasjonen ble det altså ikke gjennomført noen spesifikke «kulturbyggingsprosesser», men lagt opp til at utviklingen av en ny, felles kultur skulle være en integrert del av sammenslåingsprosessen for øvrig.

I arbeidet med å utvikle felles kultur blant de folkevalgte ble det blant annet gjennomført folkevalgtopp-læring gjennom KS sitt folkevalgtprogram. Erfaringene med dette var gode. I prosessen rundt konstitue-ring av kommunestyre og hovedutvalg ble det opplevd som verdifullt å investere tid og ressurser i dette.

Fra politisk hold framheves det at arbeidet med å bygge en felles kultur fortsatt må prioriteres og at like- verd og raushet fortsatt er prinsipp man bør styre etter.

Kommunikasjon

Mange mennesker blir berørt av en kommunesammenslåing. Behovet for informasjon og dialog er stort, både blant innbyggere, ansatte og folkevalgte i sammenslåingskommunene. SAS-kommunene tok dette på alvor og vedtok allerede i februar 2015 at prosjektleder hadde ansvaret for å utarbeide en informasjons- strategi.

En kommunikasjonsplan ble vedtatt i fellesnemnda november 2015. Planen definerte målgrupper, målset- tinger, prinsipper og virkemidler/kanaler for kommunikasjonsarbeidet. Planen inneholdt også en tiltaks- plan med prioriterte aktiviteter fram mot sammenslåingstidspunktet. Her ble også ansvaret for de ulike aktivitetene tydeliggjort.

I prosjektorganisasjonen ble det etablert en egen kommunikasjonsgruppe som hadde ansvaret for innhol- det på nettsiden, nyhetsbrev, facebookgruppe for ansatte samt andre kommunikasjons tiltak i forbindelse med sammenslåingsprosessen. Det ble tatt et valg om at kommunikasjonsgruppen skulle prioritere det interne (ledere og ansatte i kommunene), mens lokalavisene skulle brukes som informasjonskanal eksternt (overfor innbyggerne). Det ble blant annet utarbeidet en egen avtale om informasjon som skulle formidles gjennom lokalavisene i de tre kommunene.

En 50 % stilling som informasjonsrådgiver ble satt av til sammenslåingsprosjektet. Dette viste seg å være for lite i forhold til det reelle behovet. Internettssidene til nye Sandefjord ble den viktigste kanalen for all intern informasjon. Begrenset kapasitet til å bearbeide og tilgjengeliggjøre stoff førte til at mye materiale ble lagt ut «rått».

Gjennom hele sammenslåingsprosessen ble det utarbeidet nyhetsbrev for ansatte. Nyhetsbrevene ble utgitt ca. én gang i måneden og inneholdt informasjon om status i prosessen, viktige hendelser, milepeler og vedtak samt gode historier fra arbeidet med å bygge en ny kommune.

En tilbakemelding gjennom intervjuene, både med administrasjon og tillitsvalgte, er at man ikke må un- dervurdere behovet for direkte informasjon gjennom møter og samlinger. Selv om skriftlig informasjon er tilgjengelig gjennom ulike kanaler, er det ikke alle som tilegner seg den.

Råd og anbefalinger

- Sikre politisk eierskap til arbeidet med å bygge felles kultur.
 - Arbeidet med å bygge en felles kultur blant sammenslåingskommunene bør forankres på politisk nivå. Aktiviteter som inngår i arbeidet med å bygge en felles kultur, 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 både ivaretar behovet for informasjon om sammenslåingsprosessen på overordnet nivå og behovet for informasjon rettet mot bestemte målgrupper (innbyggere, brukergrupper, folkevalgte, ledere, medarbeidere osv.).
- Hold alle politiske møter åpne (også møter i komiteer og underutvalg) og inviter lokalpressen til å dekke all aktivitet knyttet til sammenslåingsprosessen.
- Bruk lokalpressen for å drive kulturbygging. Bidra til at de gode historiene om samarbeid, tverrkommunal innsats og nye løsninger når ut til innbyggerne.
- Sørg for samtidig og likelydende informasjon til alle.
 - Politikere, ledere og ansatte vil i perioder befinne seg i en sårbar situasjon, fordi deres ansvar, oppgaver og arbeidsbetingelser er i endring. Dette kan føre til at informasjon, og måten informasjonen blir kommunisert på, blir (over)fortolket. Det er derfor av stor betydning at all informasjon er likelydende og gis samtidig til alle berørte parter i alle kommuner.
 - Et nyhetsbrev som gis ut med jamne mellomrom i sammenslåingsprosessen kan være en god kanal for å nå ut til ansatte.
- Avklar kommunikasjonsansvar mellom sammenslåingsprosjektet og linjen.
 - Informasjon til ansatte er i prinsippet et linjeansvar, også i en sammenslåingsprosess. Samtidig er det prosjektet og ikke linjen som er kilden til informasjon om sammenslåingsprosessen. Dette krever at prosjektorganisasjon og linje har avklart sitt respektive ansvar og opptrer koordinert i kommunikasjonsarbeidet.
 - Behovet for informasjon er enormt, og det vil aldri bli nok informasjon i en sammenslåingsprosess. Derfor er det også viktig å gjøre viktig informasjon lett tilgjengelig og framheve den enkeltes ansvar for selv å holde seg informert.
- 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. Det anbefales å ha en plan for hvordan tilstrekkelig kapasitet skal ivaretas ved viktige milepeler i sammenslåingsprosessen, og en beredskap for håndtering av dagsaktuelle saker i media.

3.8.7 Lokaldemokrati

Det ble satt ned en egen temakomite for nærdemokrati. Komiteen startet sitt arbeid i september 2015. Komiteen hadde som mandat å finne ordninger som kunne bidra til å styrke kontakten mellom innbyggere og de folkevalgte.

Temakomiteen for nærdemokrati hadde blant annet oppdraget med å utrede og foreslå en nærdemokratiordning for nye Sandefjord, og å forberede og følge opp arbeidet med lokaldemokratiundersøkelsen.

Lokaldemokratiundersøkelsen

For å få kunnskap om hva innbyggerne og folkevalgte i Stokke, Andebu og Sandefjord mente om lokaldemokratiet, ble det gjennomført en lokaldemokratiundersøkelse.¹³ Undersøkelsen ble gjennomført som en telefonisk spørreundersøkelse i september/oktober 2016. I samarbeid med KS og Senter for distriktsutvikling ble det utarbeidet egne spørsmål om sammenslåingsprosessen.

Undersøkelsen var todelt med noen spørsmål rettet mot innbyggerne og andre spørsmål rettet mot folkevalgte. Undersøkelsen dekket tema som:

- Mulighet til å påvirke politiske beslutninger
- Tillit til de folkevalgte
- Involvering og informasjon
- Tilfredshet med tjenestetilbudet
- Prioritering og ressursbruk

Da lokaldemokratiundersøkelsen allerede var gjennomført i en lang rekke kommuner, fantes et godt sammenligningsgrunnlag.

Sandefjord planlegger å gjenta undersøkelsen i 2019, for å se hvordan innbyggere og politikeres oppfatning av lokaldemokratiet har utviklet seg etter kommunesammenslåingen.

Nærdemokratiordning

Det ble satt ned en egen temakomite for nærdemokrati. Komiteen startet sitt arbeid i september 2015. Komiteen hadde som mandat å finne ordninger som kunne bidra til å styrke kontakten mellom innbyggere og de folkevalgte. Sandefjord hadde allerede lang erfaring med lokalmiljøutvalg i hver grunnskolekrets.

Lag og foreninger i de tre kommunene ble invitert til å komme med gode forslag til hvordan nærdemokratiet kunne ivaretas i den nye kommunen. Det ble bedt om innspill til innhold, organisering, antall utvalg, ivaretagelse av nærmiljø, behov for nærdemokrati etc. Komiteen var i kontakt med Senter for distriktsutvikling for å få tips og råd om hvordan ordningen kunne gjennomføres, og hva som burde vektlegges ved etableringen. Komiteen reiste også til Sandnes, Fredrikstad og Holbæk i Danmark for å studere erfaringene ved ulike ordninger for nærdemokrati der. Ut fra dette ble det utarbeidet forslag til nærdemokratiordning i nye Sandefjord. Komiteen valgte da å bygge videre på den ordningen som allerede fantes i Sandefjord. En viktig forskjell i forhold til tidligere ordning var at nærmiljøutvalgene skulle rette seg mot alle innbyggere og ikke bare barn og unge.

Overordnede målsettinger for nærdemokratiordningen ble vedtatt av fellesnemnda 26.04.2016. Ut fra dette ble det utarbeidet forslag til retningslinjer som ble sendt på høring. Det ble lagt vekt på at nærmiljøutvalgene skulle være partipolitisk uavhengige og nøytrale. Alle nærmiljøutvalg skulle ha eget organisasjonsnummer og ha anledning til å søke om og motta tilskudd på selvstendig grunnlag.

Med grunnlag i temakomiteens tilråding ble det etablert en ordning med ett nærmiljøutvalg (NMU) for hver barneskole - til sammen 20 nærmiljøutvalg. Hovedpunkter i vedtektene for nærmiljøutvalgene er:

¹³ Undersøkelsen ble gjennomført i samarbeid med KS, Kommuneforlaget og Norsk Gallup.

- Formålet med nærdemokratiordningen er å sikre barn og unge gode oppvekstvilkår, bidra til god dialog mellom innbyggere og folkevalgte, styrke lokaldemokratiet og bidra til økt samfunnsengasjement.
- Nærmiljøutvalgene skal ha hovedfokus på arbeidet for trygge og gode oppvekstmiljø og -vilkår for barn og unge gjennom fysisk og kulturell aktivitet og sosialt nettverksarbeid.
- Utvalgene skal i tillegg være bindeledd mellom innbyggerne og kommunens folkevalgte og administrasjon, og de skal fungere som høringsinstans i de respektive nærmiljøområdene og arbeide for økt samfunnsengasjement.
- Nærmiljøutvalgene skal være et organ for høringer og informasjon som angår innbyggerne i skolekretsen, uansett alder.

Kommunen yter et fast tilskudd til nærmiljøutvalgene hvert år.¹⁴ Tilskuddet skal brukes til å utvikle arealer for fysisk aktivitet og møteplasser for sosial samhandling.

Administrasjonen i Sandefjord vil utarbeide et opplegg for implementering av nærdemokratiordningen. Dette opplegget vil formidle hensikten med ordningen og vise hvordan ordningen skal fungere i praksis. Det legges vekt på å få etablert ordningen i de skolekretsene hvor ordningen ikke tidligere har vært innført. Ansvaret for videreutvikling av nærdemokratiordningen er lagt til kommunalområdet for kultur, friluftsliv, by- og stedsutvikling. Der er det etablert en stilling som rådgiver for by- og stedsutvikling, nærdemokrati og folkehelse.

Råd og anbefalinger

- Gjennomføre lokaldemokratiundersøkelse.
 - Å gjennomføre en undersøkelse av tilfredsheten med hvordan lokaldemokratiet fungerer i sammenslåingskommunene, gir 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 nærmiljøordninger som fungerer bra, er det verdt å ta med seg disse erfaringene videre. Det bør vies ekstra oppmerksomhet og ressurser til innføringen av ordningen i de delene av den nye kommunen som eventuelt ikke har hatt noen nærmiljøordning.
 - Studiebesøk til andre kommuner som har erfaring med nærmiljøordninger kan gi verdifull informasjon om hva som har fungert bra i andre kommuner, og hvordan andres løsninger kan tilpasses egen kommune.

3.9 Fase 7. Drift av kommunen i en tidlig fase

8. og 9. mai 2017 ble det gjennomført en siste intervjurunde i Sandefjord for å hente ut flere erfaringer med de første månedene av oppstarten som ny kommune. I tillegg til å hente ut erfaringer fra de fire første månedene som ny kommune, var det også av interesse å avdekke om det hadde dukket opp uforutsette problemstillinger som man ikke hadde oversikt over på sammenslåingstidspunktet. Det var videre et formål å avklare om man i løpet av de første månedene også hadde blitt klar over ting som kunne blitt hånd-

¹⁴ Tilskuddet beregnes etter en fast formel, basert på et grunntilskudd og antall barn i skolekretsen.

tert eller forebygget på en bedre måte i tidligere faser, og som dermed kunne bidratt til å lette overgangen til ny kommune.

3.9.1 Utfordringene ved oppstartstidspunktet blir tydeligere

I forbindelse med kartleggingen i mai ble mange av de samme utfordringene som man på pekte i begynnelsen av januar, trukket fram, men man hadde fått flere erfaringer med oppstartsfasen.

På de fleste områder var det utfordringer knyttet til implementering av nye IKT-systemer som gikk igjen. Erfaringen var at dette tar tid, mange endringer fungerte ikke smertefritt, og det ble gitt uttrykk for at behovet for opplæring på nye systemer var undervurdert.

Lokaliseringsspørsmålet ble i mai fremdeles omtalt som en «varm potet». På intervjutidspunktet var det ikke avklaring på alle funksjonene som skal ligge i Andebu. Det var tidligere besluttet at økonomiseksjonen skulle flytte til Stokke 28. april, men flyttingen hadde blitt utsatt. Nytt tidspunkt var foreløpig uklart på intervjutidspunktet, bl.a. som følge av utfordringer med lokalene i Stokke og at økonomiavdelingen hadde en arbeidskrevende periode. Det var også diskusjoner om deler av økonomiavdelingen skulle flyttes, noe som fra de ansattes side ble sett på som lite gunstig. Dette fordi det vil splitte fagmiljøet og slik sett ikke være i tråd med intensjonene for sammenslåingen. Flytteprosessen som helhet var også blitt forsinket fordi andre avdelinger ikke fikk flyttet inn i lokalene som økonomiavdelingen skulle flytte ut av.

Som følge av forsinkelser i flytteprosessen ble det også pekt på at dette medfører at det tar lenger tid å samkjøre enheter og bygge felles kultur. For andre som skal i gang med tilsvarende prosesser, blir det vist til at det vil være en fordel å prioritere samlokalisering av tjenester der behovet for samhandling og felles ledelse er størst, f.eks. innen barnverntjenesten.

Flere opplevde oppstarten som betydelig mer arbeidskrevende enn det de hadde sett for seg, og beskrev dette som en «pukkeeffekt» hvor arbeidsmengden øker i en omstillingsperiode. Dette fordi det i denne fasen er svært mange detaljer som skal på plass på ulike nivåer. Det var også tilbakemeldinger om at organisasjonen var sliten etter et høyt tempo i hele 2016, og at arbeidssituasjonen ikke så ut til å roe seg ned med det første. I den forbindelse ble det også vist til at det ikke er lurt å sette i gang for mange nye prosjekter før ansatte er lokalisert der de skal være. Fra administrativt hold ble det sett som en utfordring at politikerne har vært utålmodige etter å ta ut gevinster som følge av sammenslåingen, og at det har vært mange bestillinger til administrasjonen som også har bidratt til å øke arbeidsmengden. Fram til slutten av april hadde kommunestyret behandlet 49 saker og formannskapet 120 saker, noe som synliggjør at aktiviteten har vært stor.

Forventninger om realisering av store gevinster første driftsår ble sett som lite realistisk, men flere gav uttrykk for at man var i ferd med å bygge fundament for å høste positive effekter på lenger sikt.

3.9.2 Drift, utvikling og realisering av gevinster

Etter noen måneder som ny kommune var det flere tilbakemeldinger om at det hadde vært en fordel om både administrasjon, politikere, næringsliv og innbyggere i større grad hadde hatt en felles forståelse av hva arbeid med drift og utvikling av den nye kommunen ville innebære. Dette kunne gjort det lettere å avstemme forventinger og sette riktig ambisjonsnivå for hva som var realistisk å oppnå i overgangsfasen. Det ble vist til at visse driftsoppgaver ikke fungerte effektivt så lenge ikke infrastruktur, rutiner og planer var helt på plass. Det ble f.eks. vist til at det var frist til 1. juli 2017 med å få på plass resterende reglementer, vedtekter og forskrifter. Inntil da var det de gamle kommunenes reglementer som gjaldt. Dette var tidkrevende, og det ble sett som problematisk dersom like saker ble behandlet på forskjellig måte.

Det ble ved oppstartstidspunktet gitt uttrykk for at det kunne vært en fordel om man hadde hatt en overordnet ROS-analyse for hele sammenslåingsprosessen. Viktigheten av dette hadde blitt tydeligere i løpet av de første månedene som ny kommunene. Dersom man hadde hatt en slik analyse, kunne man avdekket en del potensielle utfordringer og forebygget på et tidligere tidspunkt.

I forbindelse med sammenslåingen av Sandefjord, Andebu og Stokke ble det i forkant av vedtak om sammenslåing sagt at man skulle ta det beste fra hver kommune. Erfaringene fra Sandefjord i ettertid er at det er ulike oppfatninger om hva som er det beste, og at dette i noen grad har bidratt til urealistiske forventninger og falske forhåpninger. Med tanke på å avstemme forventninger mellom ulike aktører blir det fra administrativ ledelse også sett som en fordel om man hadde utarbeidet en gevinstrealiseringsplan med utgangspunkt i målsettingene for sammenslåingen. En slik plan kunne bidratt til å operasjonalisere og konkretisere sentrale målsettinger med sammenslåingen og bidratt til å avklare hvordan målene skal nås, hvilke tiltak som skal settes i verk, tidspunkt for gjennomføring og ressursbruk.

Dersom man skal måle gevinster av sammenslåingen, vil det slik sett være nødvendig å etablere et nullpunkt i forkant av at sammenslåingsprosessen ble satt i gang. Dette for å også kunne synliggjøre effektiviseringsgevinster som er tatt ut i sammenslåingsperioden. Gevinster ble hentet ut i 2016 i forbindelse med arbeid med ledelsesstrukturer på administrativt nivå. Vi har fått tilbakemeldinger om at det er hentet ut effektiviseringsgevinster i denne perioden fordi ansatte som har sluttet, ikke har blitt erstattet med nye i påvente av sammenslåingen. Disse stillingsressursene ble i enkelte tilfeller trukket inn i budsjettet, og ble dermed ikke tatt hensyn til ved overgangen til ny kommune, og heller ikke synliggjort som effektiviseringsgevinst.

Det er forventinger til kommunen om realisering av gevinster på mange områder, f.eks. når det gjelder kvalitet på tjenester og arbeidet med samfunnsutvikling. I sammenslåingsprosessen har det blitt signalisert at Sandefjord skal bli blant de beste kommunene i landet på næringsutvikling. Intervjuene med næringsaktørene viste at det ved oppstarten av den nye kommunen var både spenning og forventning til hva den nye kommunen kan få til når det gjelder samhandling med næringslivet, arealutvikling og transport/kommunikasjon. At forventningene var store, kom også til syne i forbindelse med et frokostseminar som Sandefjord kommune og næringsforeningen holdt for næringslivet i januar. Til sammen var det om lag 500 deltakere fra ulike bedrifter i den nye kommunen som deltok på seminaret. I forbindelse med intervjuene i mai ble det samtidig gitt uttrykk for at dette er et langsiktig arbeid, og at mye av arbeidet er avhengig av at man får utarbeidet og vedtatt en kommuneplan for den nye kommunen.

Det er besluttet at det skal innføres et målstyringssystem for den nye kommunen. Dette er arbeid som vil bli knyttet opp til arbeidet med ny kommuneplan. Fellesnemnda har tidligere vedtatt at arbeidet med kommunale planer er en oppgave som den nye kommunen har ansvar for.

I intervjuene som ble gjennomført med de folkevalgte i mai, ble det også framholdt at man burde ha vært mer forsiktig med å bygge opp forventninger til at effektene av sammenslåingen skulle tas ut med en gang. De første månedene som ny kommune har gjort de folkevalgte mer bevisste på at sammenslåingsprosessen ikke er fullført, og at det vil ta lengre tid før de forventede gevinstene kan realiseres fullt ut.

En tilleggsutfordring i de første månedene som ny kommune har vært at hovedutvalgene har ønsket å markere seg gjennom økonomiske prioriteringer og investeringer på «sitt» kommunalområde. I intervjuene viser de folkevalgte til at det er gjort vedtak i hovedutvalgene som gjør de vedtatte innsparingene vanskelig å gjennomføre.

3.9.3 Ny arbeidshverdag for ansatte

En sammenslåingsprosess vil nødvendigvis endre arbeidshverdagen for en del av de ansatte. Noen får endring i arbeidsoppgavene eller jobber med helt nye oppgaver, gjerne på et nytt sted. Tilbakemeldingene fra den første driftsfasen i nye Sandefjord var at noen hadde fått mer spesialiserte arbeidsoppgaver enn det de hadde har vært vant med tidligere. I de mindre kommunene var det kontorer som hadde behov for flere generalister enn spesialister. Enkelte gav uttrykk for at nye oppgaver, nye rutiner, nye kollegaer, nye lokaler osv. gjorde at de til en viss grad følte seg som nyansatt i kommunen, selv om de hadde lang fartstid i sine respektive kommuner. Det ble i den forbindelse pekt på at man i en sammenslåingsprosess bør ha bevissthet om dette blant ledere og ansatte som tar imot «nye medarbeidere» i sine lokaler. I og med at en kommunesammenslåing også innebærer en arbeidskrevende oppstartsperiode for den nye kommunen, kan det være ekstra viktig å ha fokus på å ta imot «nye medarbeidere».

3.9.4 Ny arbeidshverdag for de folkevalgte

På enkelte områder innebar også kommunesammenslåingen en ny hverdag for politikerne i nye Sandefjord. De tre kommunene hadde ulike tradisjoner for politisk diskurs, hvor flertallslinja og partipolitikken sto sterkere i Sandefjord enn i Andebu og Stokke, hvor man i større grad tilstrebet tverrpolitisk konsensus. Samspillet mellom politikk og administrasjon fungerte også forskjellig. Dette gjaldt både måten saker ble forberedt og lagt fram på, og graden av kontakt mellom politikere og administrasjon i det saksforberedende arbeidet.

Disse forskjellene i det politiske landskapet er muligens forsterket av at hovedutvalgene har valgt ulike tilnærminger til utvalgsarbeidet. Så langt har prosessene for å utvikle en felles politisk kultur for nye Sandefjord foregått i partigruppene. Tilbakemeldingene fra de folkevalgte tilsier imidlertid at det også er behov for tverrpolitiske diskusjoner om hvordan politikken i den nye kommunen skal utformes, og hvordan samspillet mellom politikk og administrasjon bør være.

Også for de folkevalgte har de første månedene som ny kommune vært arbeidskrevende. Det gjelder spesielt ordfører og hovedutvalgsledere, men de fleste folkevalgte har hatt flere omfattende saker og større arbeidsmengde enn tidligere. Saker oppleves å være dårligere utredet, og vanskeligere å ta stilling til. Mange saker sendes også ut sent, slik at man får liten tid til å sette seg inn i saken. Dette forklares med høyt arbeidspress i administrasjonen, noe det også uttrykkes forståelse for.

Politikere fra Andebu og Stokke beskriver videre en situasjon som også kan inntreffe i mange andre sammenslåingskommuner. De forteller at de havner i en rolle som «ombudsmenn» for innbyggere og ansatte fra sine respektive kommuner. Da de fremdeles oppfattes å være representanter for «sin kommune» i kommunestyret, er det også en forventning om at de kan opptre som «talerør» i saker som angår interesser i en av kommunene. I en situasjon hvor man skal bygge en ny kommune sammen, oppleves dette som utfordrende.

3.9.5 Viktige oppgaver framover

I mai ble det pekt på flere viktige sammenslåingsrelaterte oppgaver som den nye kommunen sto overfor, og som ble oppfattet som viktige for den framtidige utviklingen av kommunen. Sentrale oppgaver dreide seg om å:

- Fullføre arbeidet med innføring av nye IKT-systemer
- Avklare gjenstående lokaliseringsspørsmål og fullføre flytteprosessen

- Ferdigstille vedtekter, forskrifter og delegasjonsreglement
- 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

Punktene over viser at det i mai fremdeles gjensto en god del oppgaver som grunnlag for å komme over i normal drift. I mai jobbet man også fremdeles med å avslutte årsregnskaper og årsmeldinger for de gamle kommunene. Ellers var erfaringen etter de første månedene som ny kommune at det ville vært en fordel å startet arbeidet med kommunale planer på et tidligere tidspunkt. Dette fordi en ny kommuneplan vil være et viktig og samlende fundament for utviklingen av den nye kommunen. En viktig anbefaling fra Sandefjord er derfor at arbeidet med å kartlegge planer og klarlegge planbehov for den nye kommunen er noe man kan starte med så snart sammenslåingen er vedtatt.

3.9.6 Råd fra fase 7

- For kommuner som har bedre tid på sammenslåingsprosessen enn SAS-kommunene, vil det være en fordel å gjennomføre flere oppgaver i forkant av sammenslåingen for å lette overgangen til ny kommune.
- Få på plass det meste av vedtekter, forskrifter og reglementer før sammenslåingen.
 - Driften av ny kommunene blir ekstra arbeidskrevende så lenge man ikke har ett sett av reglementer 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 arbeidet med kommuneplanprosessen i god tid før sammenslåingstidspunktet. En kommuneplanprosess kan bidra til å styrke fellesskapsfølelsen og vil være et viktig fundament for utviklingen av den nye kommunen.
- Ha fokus på bygging av felles politisk kultur.
 - Ulike politiske tradisjoner i sammenslåingskommunene medfører behov for å utvikle en felles politisk kultur for den nye kommunen. Det vil også være behov for å definere hva som skal kjennetegne samspillet mellom politikk og administrasjon
- 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 så 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 realistisk å oppnå, når ulike gevinster kan realiseres, og hva som kreves av ressurser og bemanning.
 - Uten en slik plan kan det være fare for at det oppstår forventningsgap.
 - Det er også viktig å synliggjøre gevinster som oppnås under sammenslåingsprosessen.
 - Vær forsiktig med å sette i gang for mange nye prosjekter før kommunen har begynt å normalisere seg.

4. Sammenfattende vurderinger og gode råd

Sandefjord, Andebu og Stokke slo seg sammen til ny kommune fra 1.1.2017, og har blitt omtalt som frontløpere i kommunereformen. Det har derfor vært av interesse å se nærmere på erfaringer og hente ut lærdom med sammenslåingsprosessen som kan ha overføringsverdi for andre kommuner som nå skal i gang med tilsvarende prosesser: Hva har SAS-kommunene gjort som de er fornøyd med, og hva ville de ha gjort annerledes dersom de skulle starte prosessen på nytt?

Vi har sett på erfaringer fra ulike faser av sammenslåingsprosessen:

- Fase 1 Overordnet planlegging av sammenslåingsprosessen
- Fase 2 Organisering og bemanning av sammenslåingsprosjektet
- Fase 3 Planlegging og vedtak om politiske og administrative hovedstrukturer
- Fase 4 Detaljert planlegging av ulike tjeneste- og oppgaveområder
- Fase 5 Implementering og innfasing av ny organisasjon
- Fase 6 Oppstart av ny kommune
- Fase 7 Drift av kommunen i en tidlig fase

Disse 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 kan gli noe over i hverandre, spesielt de fire første. Det er også tilfellet for sammenslåingen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke. Selv om det ikke er tydelige skiller mellom alle fasene, anser vi likevel de ulike fasene som nyttige som grunnlag for en strukturert tilnærming til sammenslåingsprosessen, og for å kunne hente ut og formidle erfaringer på en oversiktlig måte.

I tillegg har vi sett mer spesifikt på erfaringer på noen utvalgte temaer som det knytter seg spesielle utfordringer og/eller muligheter til, og hvor erfaringene antas å være av særlig interesse. Disse omfatter:

- IKT/dokumentsenter
- Interkommunalt samarbeid
- Arbeidsgiverpolitikk
- Tverrsektoriell samordning
- NAV
- Kulturbygging og kommunikasjon
- Lokaldemokrati

Vi vil her forsøke å sammenfatte de viktigste erfaringene og rådene fra sammenslåingen av Sandefjord, Andebu og Stokke. Innledningsvis kan vi slå fast at det i sammenslåingsprosessen er lagt ned et imponerende arbeid for å komme i mål med nødvendige prosesser og oppgaver før sammenslåingstidspunktet. Sammenslåingen er gjennomført i løpet av kort tid. Det har derfor vært behov for stramme frister og prioriteringer av hva som måtte være på plass til sammenslåingstidspunktet, og hva som kunne vente til etterpå. Sammenslåingen var derfor ikke ferdig ved sammenslåingstidspunktet, og det er mange sammenslåingsrelaterte oppgaver som fremdeles må håndteres i kombinasjon med ordinære driftsoppgaver. For andre kommuner som har bedre tid til gjennomføring av prosessen, vil det være en fordel om flere oppgaver gjennomføres i forkant av sammenslåingen.

4.1 Sentrale erfaringer og råd fra fase 1

Vedtak om sammenslåing ble fattet i februar 2015, og kongelig resolusjon forelå 24. april. Sammenslåingsarbeidet kom ikke i gang for fullt før prosjektleder/påtroppende rådmann var på plass 19. oktober samme år. I praksis innebar det at mesteparten av arbeidet før sammenslåingen ble gjennomført i løpet av 2016.

Forhandlingsutvalgets utredning, som dannet grunnlag for vedtak om kommunesammenslåing, definerte overordnet politisk og administrativ organisering av den nye kommunen. På grunn av tiden man hadde til rådighet, var det ikke tid og anledning 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 fra fase 1 er at tiden fra vedtak om sammenslåing fram til prosjektleder var på plass, kunne vært unyttet bedre. Dette skyldtes bl.a. at man ikke ønsket 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 det var mange «ufarlige» kartleggings- og utredningsoppgaver som kunne vært gjennomført i denne perioden, og som ville lettet arbeidet det siste året fram mot sammenslåingen.

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

4.2 Sentrale erfaringer og råd fra fase 2

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, bortsett fra en, ble internt rekruttert og tilsatt i perioden desember 2015-januar 2016. Den eksternt rekrutterte kommunalsjefen tiltrådte ikke i stillingen før i juni 2016.

I de tre kommunene var de ansatte organisert i over 20 ulike fagorganisasjoner. I partssammensatt utvalg var det kun de to største organisasjonene som var 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.

Sentrale 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 økono-

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

4.3 Sentrale erfaringer og råd fra fase 3

Planlegging og vedtak om politiske og administrative hovedstrukturer 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. Videre bør man søke å legge til rette for en modell som ivaretar behov for effektiv og god samhandling mellom tilgrensende enheter.

4.4 Sentrale erfaringer og råd fra fase 4

Planlegging av ulike tjeneste- og oppgaveområder er en tid- og arbeidskrevende prosess som involverer mange aktører på tvers av kommunegrensene. I Sandefjord var påtroppende kommunalsjefer og stabsledere delprosjektledere med ansvar for å planlegge og organisere sine områder. På de ulike kommunalområdene ble prosessene gjennomført etter et felles opplegg som omfattet flere faser. Først definerte man effektmål for kommunalområdet. Deretter ble aktuelle organisasjonsmodeller utredet og vurdert. Man valgte den modellen som best syntes å støtte opp om effektmålene man ønsket å nå. Etter dette ble ledergruppe på seksjonsledernivå (nivå 2) innplassert. Disse seksjonslederne fikk ansvar for å gjennomføre tilsvarende prosessesser for sine seksjoner. Deretter ble det foretatt innplassering av ledere på nivå tre 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. I og med at man hadde kort tid på 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 milepeler for å sikre god framdrift. Dette var også nyttig for å legge til rette for en oversiktlig og forutsigbar prosess.

Samtidig er det ikke sikkert at dette er den beste løsningen dersom man har bedre tid til rådighet. På grunn av stramme framdriftsplaner var det av og til behov for å fatte beslutninger uten at man var sikker på om man hadde godt nok beslutningsgrunnlag. Det øker sannsynligheten for at det oppstår behov for å gjennomføre endringer i ettertid.

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. Dette fordi det er mange påfølgende prosesser fram mot sammenslåingstidspunktet som er avhengig av at dette er på plass.

4.5 Sentrale erfaringer og råd fra fase 5

Implementering og innfasing av ny organisasjon omfatter siste fase fram mot sammenslåingen. 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 arbeidsreglementer og delegasjonsreglementer. Lokaliseringsspørsmålet ble ikke avklart før like før 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. Dels hadde dette sammenheng med at det tok tid å få alle kommunalområdene på plass, og at det ble kort tid til testing og utprøving.

Det tok også lang tid å få nødvendige reglementer på plass. Politisk reglement, delegeringsreglement og godtgjøringsreglement for folkevalgte ble ikke vedtatt før i midten av desember 2016, det vil si omtrent 14 dager før sammenslåingen. Delegeringsreglement for kommunalsjefnivået ble utarbeidet i romjulen 2016.

Samtidig med at den nye kommunen skal settes i gang, skal også de gamle kommunene avsluttes. I Sandefjord, Andebu og Stokke skulle man gå over fra tre kommunestyre til ett kommunestyre. 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 fremdeles forholde seg til fire organisasjoner. At det fortsatt var relativt stor aktivitet i de gamle kommunene bidro til å gjøre innspurten mot etablering av den nye kommunen ekstra arbeidskrevende.

Et sentralt råd med utgangspunkt i erfaringene fra Sandefjord, Andebu og Stokke er å avklare lokalisering og flytteprosess tidlig, slik at eventuelle utfordringer knyttet til dette er ryddet av veien før innspurten i sammenslåingsprosessen. Det vil likevel være mange beslutninger og prosesser som skal gjennomføres eller avsluttes i denne perioden, hvor det lett kan oppstå uforutsette problemer. Reglementer 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, kan det være en fordel å gjennomføre en overordnet ROS-analyse for hele sammenslåingsprosessen i en innledende fase. Det kan også være en fordel med 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.

4.6 Sentrale erfaringer og råd fra fase 6

For Sandefjord, Andebu og Stokke har det vært klart at sammenslåingsarbeidet ikke ville være ferdig ved sammenslåingstidspunktet. Man hadde på grunn av kort tid hatt fokus på oppgaver som måtte være på plass før sammenslåingen, og skjøvet på oppgaver som kunne overlates til den nye kommunen. Flere så for seg en fortsatt arbeidskrevende hverdag med drift i kombinasjon med videre utvikling og bygging av den nye kommunen.

Ved sammenslåingstidspunktet var det også en del utfordringer med IT-løsninger som ikke fungerte, og man hadde blanding av gamle og nye IT-systemer. På kommunalområdene var det i forkant av sammen-

slåingen 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 at man så for seg 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, spesielt med tanke på at man egentlig hadde behov for ekstra ressurser for å bygge og utvikle den nye kommunen i en overgangsfase. Flere uttrykte behov for å skape en bredere forståelse i kommunen for hva en sammenslåing innebærer, og hva som kreves av ressurser.

Rådene med utgangspunkt i sammenslåingen av Sandefjord, Andebu og Stokke, er altså at man bør 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.

4.7 Sentrale erfaringer og råd på utvalgte områder

De utvalgte områdene som vi har sett nærmere på, er områder som det knytter seg særlige utfordringer eller muligheter til. Håndteringen av disse områdene har også stor betydning med tanke på å sikre en god sammenslåingsprosess.

4.7.1 IKT og dokumentcenter

Når det gjelder IKT, kan en kommunesammenslåing gi muligheter for et digitalt løft, og legge grunnlaget for bedre tjenester og redusert ressursbruk. Fellesnemnda for SAS-kommunene vedtok tidlig at man skulle 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 foretok vurderinger av 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-prosjekt ble derfor ikke avsluttet ved sammenslåingstidspunktet, men vil løpe fram til sommeren 2018.

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

I og med at IKT-løsningene har betydning for håndtering av oppgaver på de fleste områder i kommunene, er rådene fra SAS-kommunene at arbeidet med å kartlegge infrastruktur, systemer og forskjeller i rutiner og arbeidsprosesser i kommunene 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 dokumenthåndtering 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, slik at man får nok tid til uttesting

og implementering. Det vil også være en fordel om man i sammenslåingsperioden jobber med digital organisasjonsutvikling som grunnlag for raskere gevinstrealisering i overgangen til ny kommune. Nye digitale løsninger innebærer også nye måter å jobbe på.

Videre bør samarbeidet med systemleverandørene planlegges godt. Når mange kommuner skal slå seg sammen samtidig i 2020, kan det medføre kapasitetsproblemer for disse.

4.7.2 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 en god del samarbeid, men mange av disse omfatter de fleste kommunene i Vestfold. Noen få samarbeid som enkeltkommuner var involvert i, er sagt opp, men de fleste er videreført inntil eierskapsmelding for ny kommune er utarbeidet. Den skal etter planen foreligge i august 2017.

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, og før den tid bør kommunene ta stilling til hvilke samarbeid som skal avsluttes, hvilke som skal videreføres, og hvilke samarbeid som kan avklares nærmere på et senere tidspunkt. Videre bør det i sammenslåingsperioden igangsettes prosesser som grunnlag for utarbeidelse av eierskapsmelding. Den nye kommunen vil ha behov for å ha dette på plass rimelig raskt for å kunne utøve god eierstyring og følge opp selskaper og interkommunale samarbeid.

4.7.3 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, og at den administrative omorganiseringen skulle gjennomføres ved en god prosess i nært samarbeid med de tillitsvalgte og medarbeiderne. Man startet tidlig med kartlegging av personalpolitikken i de eksisterende kommunene. Videre ble det arbeidet med arbeidsgiverstrategi, delegeringsreglement og omstillingsavtale. Omstillingsavtalen ble vedtatt i april 2016 med varighet ut 2017. Det ble slått fast at reduksjon i bemanningen som følge av overtallighet som hovedregel skulle skje gjennom naturlig avgang. Videre ble det fastsatt prosedyrer for innplassering ved omstilling og virksomhetsoverdragelse.

Det er ledere og rådhusansatte som i størst grad har blitt 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 fordi det ble 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.

De viktigste anbefalingene fra sammenslåingene av SAS-kommunen er at det tidlig utarbeides en omstillingsavtale som beskriver hvordan prosessene skal gjennomføres, og hvordan ledere og medarbeidere skal i varetas i prosessen. Dette er avgjørende 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 personalpolitiske spørsmål som skal være gjenstand for drøfting. Ulike tolkninger rundt dette kan skape vanskeligheter senere i prosessen.

4.7.4 Tverrsektoriell samordning

En kommunesammenslåing vil innebære behov for å etablere nye samhandlingsrutiner mellom kommunalområder, seksjoner og enheter. I sammenslåingsprosessen mellom SAS-kommunene har behov knyttet til tverrsektoriell samordning vært gjenstand for vurderinger i ulike faser av sammenslåingsprosessen. I forbindelse med planleggingen av den administrative organiseringen var det en del diskusjoner om 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 kommunalområder og enheter. Mye av det overordnede ansvaret for dette er lagt til en egen seksjon (strategi og samfunn) som er underlagt assisterende rådmann.

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

4.7.5 NAV

I forhandlingsutvalgets utredning ble det signalisert at det skulle ytes kommunale NAV-tjenester i de tre kommunene, men det var ikke sagt noe mer om organisering og hvilke tjenester som skulle ligge i kommunene. Det spesielle med NAV-kontorene er at de omfatter både en kommunal og en statlig styringslinje, noe som innebærer at det er to ulike hovedavtaler som regulerer de ansattes rett til medbestemmelse i stat og kommune. Gjennom den statlige avtalen har de ansatte forhandlingsrett ved varig endring av organisasjonsplan og bemanningsendringer, mens den kommunale kun gir drøftingsrett, noe som gav ubalanse i forhandlingene.

Videre var det ulike oppfatninger om hvilket nivå i NAV som skulle være statlig medbestemmelsesorgan, og hvordan forhandlingene skulle foregå. Det er gjennomført en egen evaluering av prosessen med etablering av felles NAV-kontor. Her gjengis synspunkter fra arbeidsgiversiden hvor det gis uttrykk for at Arbeids- og velferdsdirektoratet burde gjort prinsipielle avklaringer vedrørende lederansettelse og medbestemmelse på et langt tidligere tidspunkt.

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

I og med at 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 rettighetene til ansatte i stat og kommune er forskjellige, bør det sikres at forhandlinger/drøftinger som angår felles arbeidsplass, skjer i åpne møter hvor begge parter er representert. Rutiner for vurdering av fortrinnsrett og rekruttering av NAV-leder ved sammenslåing av NAV-kontor, må være avklart og samstemt på alle nivå i NAV-organisasjonen. Det bør legges til rette for at statlige og kommunalt ansattes rett til medbestemmelse ivaretas på like premisser, selv om hovedavtalene ikke er identiske på dette punktet.

4.7.6 Kulturbygging og kommunikasjon

Kulturbygging og kommunikasjon er viktig i enhver sammenslåingsprosess. I Sandefjord satte fellesnemnda ned en egen temakomite (Bli kjent-komiteen) som gjennom ulike arrangement og aktiviteter

skulle arbeide for at innbyggerne i de tre kommunene ble kjent med den nye kommunen og 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 imidlertid vanskelig i og med at noen av kommunalområdene kom på plass relativt sent i prosessen. Felles kulturbygging er således noe som blir sett som viktig å fokusere ekstra på i forbindelse med oppstarten av den nye kommunen.

Når det gjelder informasjonsarbeidet, ble det utarbeidet en kommunikasjonsplan rett etter at prosjektleder begynte, og denne planen ble vedtatt av fellesnemnda i november 2015. Man hadde en egen informasjonsgruppe og en informasjonsrådgiver i 50 prosent stilling. Med utgangspunkt i ressursene man hadde til rådighet, valgte man å prioritere informasjon rettet mot kommuneorganisasjonene. Egen internettside, jevnlig nyhetsbrev og Facebook var de viktigste informasjonskanalene. Selv om skriftlig informasjon ble gjort lett tilgjengelig, er erfaringen at behovet for direkte informasjon gjennom møter, samlinger og styringslinjer ikke må undervurderes.

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, og det er viktig med aktiviteter, arrangementer, symboler og seremonier som kan skape en «vi-følelse». Informasjon er viktig 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 flest mulig. Informasjonen fra sammenslåingsprosjektet og informasjonen som går gjennom de kommunale linjeorganisasjonene, må være koordinert. Det må settes av tilstrekkelig ressurser til informasjonsarbeidet.

4.7.7 Lokaldemokrati

I forbindelse med sammenslåingen av SAS-kommunene ble det satt ned en egen temakomite 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 andre steder. Komiteen konkluderte med at den ønsket å bygge videre på nærdemokratiordningen som Sandefjord hadde fra før. Det innebærer at man etablerer ett nærmiljøutvalg for hver barneskolekrets som har oppgaver for hele livsløpet. I alt dreier dette 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.

Med utgangspunkt i erfaringene fra Sandefjord, Andebu og Stokke, er det viktig å vurdere behovet for 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 vil være nyttig for å kunne følge med på hvordan lokaldemokratiet utvikler seg over tid.

4.8 Sentrale erfaringer og råd fra fase 7

I begynnelsen av mai 2017 ble det hentet inn erfaringer med de fire første månedene av oppstarten som ny kommune. På det tidspunktet hadde noen av utfordringene man stod overfor på oppstartstidspunktet blitt tydeligere. På flere områder var det problemer knyttet til at alle IT-systemene ikke var implementert, og at opplæringsbehovet ikke var godt nok dekket. Alle sider ved lokaliseringsspørsmålet var heller ikke

endelig avklart, og flytteprosessen var utsatt pga. utfordringer med lokaler og stort arbeidspress i økonomiavdelingen. Dette hadde også bidratt til at flyttingen av noen andre avdelinger også hadde blitt forsinket.

For flere hadde arbeidsmengden de første månedene blitt større enn de hadde sett for seg – man opplevde en «pukkeeffekt» 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 2017 var det fortsatt mange sammenslåingsrelaterte oppgaver som kommunen sto overfor. Sentrale oppgaver dreide seg om å:

- 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 har vært i en oppbyggingsprosess, 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 hadde det vært mange politiske bestillinger til administrasjonen som også hadde bidratt til å øke arbeidsmengden.

Dersom man hadde hatt tid til å gjennomføre flere oppgaver før sammenslåingen, kunne også oppstarten av ny kommune blitt enklere. Kommuner som har bedre tid på prosessen, 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 avklaring av lokaliseringsspørsmål og flytteprosesser. Det er nødvendig med tid til uttesting, implementering og innkjøring av nye systemer og rutiner.

Arbeidet med kommuneplanen vil være 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 i sammenslåingsprosessen. Før sammenslåingstidspunktet kan det også være en fordel med en helhetlig plan for drift, utvikling og realisering av gevinster. Dette kan være nyttig 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. Dette kan også redusere sannsynligheten for at det oppstår urealistiske forventninger som det er vanskelig å innfri i oppstartfasen av en ny kommune.

4.9 De viktigste rådene

En kommunesammenslåing innebærer komplekse og tidkrevende prosesser, og det er mange faktorer som har betydning for hvor godt sammenslåingsprosessen og overgangen til en ny kommune fungerer. Avslutningsvis har vi forsøkt å trekke ut de rådene som synes å være de aller viktigste med tanke på å gjennomføre en best mulig kommunesammenslåingsprosess. Disse er som følger:

- Gjennomfør en overordnet ROS-analyse så tidlig som mulig i sammenslåingsprosessen. Dette vil gi økt 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.
- Det bør etableres 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 milepeler for hvert delprosjekt, hvor også avhengigheter til andre delprosjekt framgår.
- Vurder behov for nærdemokratiordninger. Gjennomfør gjerne en lokaldemokratiundersøkelse 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 er godt representert på ulike arenaer i prosessen, og sørg for at disse får nødvendig frikjøp. Få på plass en omstillingsavtale så tidlig som mulig, og lag gode planer for ivaretagelse av ledere og medarbeidere i alle faser av prosessen.
- 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. Det er mange påfølgende prosesser som 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 som et supplement til de aktuelle kommunenes økonomiplaner.
- Lag en plan for gevinstrealisering uten for store forventinger 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 og løsninger 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.

Referanser

- Agenda 2006. Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Våle og Ramnes. Agenda. Rapport R5171.
- Borge, L.-E., Brandtzæg, B.A., Flatval, V.S., Kråkenes, T., Rattsø, J., Røtnes, R., Sørensen, R.J. og Vinsand, G. 2017. Nullpunktsmåling: Hovedrapport. SØF-rapport nr. 01/17.
- Brandtzæg, 2009. Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. Telemarksforskning. TF-rapport nr. 258 2009.
- Brandtzæg, B.A. 2014. Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing. Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger. – Telemarksforskning. TF-notat nr. 35 2014.
- 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.
- Deloitte 2014. KS FoU-prosjekt: Arbeidsgiverpolitiske utfordringer ved kommunesammenslåinger.
- Henningsen, E. 2002. Organiseringen av sammenslåingsprosessen i Våle og Ramnes kommuner. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 3/2002.
- Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. 2006. Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslåinger. Asplan Viak/Telemarksforskning-Bø. Rapport.