

Arbeidsgiverpolitikk i
kommunesammenslåinger
Kunnskapsbaserte innspill
til gode prosesser



Formål og problemstillinger

Formålet med FoU-prosjektet er å bidra med kunnskap om hvordan kommunene kan håndtere sin rolle som arbeidsgiver ved en kommunesammenslåing

- Sentrale problemstillinger er:
 - Hva kan vi lære (suksesskriterier og fallgruver) fra planlagte og gjennomførte sammenslåinger i et arbeidsgiverperspektiv?
 - Hva kan vi lære om kommunesammenslåinger i et arbeidsgiverperspektiv (prosess og resultat) fra Danmark og Finland (i et norsk perspektiv), samt fra forskning og annen litteratur?
 - Hvilken kompetanse (kritisk kompetanse) kreves (samhandling og prosess) for å gjennomføre en sammenslåingsprosess i et arbeidsgiverperspektiv?
 - Hva er gode eksempler på utviklingsorienterte prosesser i den politiske rollen og den administrative lederrollen?
- En overordnet problemstilling er dermed:

Hva er det norske kommuner har behov for av arbeidsgiverpolitisk kunnskap og kompetanse for å sikre gode kommunesammenslåingsprosesser?

Innledende om prosjektet

Prosjektet har hatt til hensikt å fremskaffe læring om gode prosesser

- Kunnskapsgrunnlaget er basert på erfaring og litteratur fra Norge, Danmark og Finland
- Det arbeidsgiverpolitiske perspektivet vært avgrensende for hvilke temaer og spørsmål som belyses.
- Funn, vurderinger og analyser er basert på kvalitativ metode, og er en kombinasjon av intervjuer og dokumentstudier.
- Det er gjennomført intervjuer og samtaler med representanter for de kommunesammenslåingene som er gjennomført i Norge siden 1994, to kommuner som kom langt i prosessen, men som likevel ikke slo seg sammen, og kommuner som har gjennomført vurderinger av en fremtidig kommunesammenslåing.
- Informanter inkluderer representanter for politisk ledelse, rådmenn, prosjektledere, personalsjefer og tillitsvalgte i kommunene. Videre er det gjennomført intervjuer med fagpersoner i Finland og Danmark, samt kommuneansvarlige i Unio, Fagforbundet og Akademikerne sentralt.
- Det er foretatt studier av kommunale dokumenter som er utarbeidet som en del av prosessene, herunder intensjonsavtaler, sentrale vedtak, prosjektbeskrivelser, omstillingsdokumenter og liknende.

Reformarbeid i Norge

Kommunereformen er en velferdsreform med mål om mer helhetlig og god planlegging til innbyggerne

- Overordnede mål for reformen som vil være førende for kommunens arbeid:

Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Bærekraftige og robuste kommuner

Styrket lokaldemokrati

- Reformen handler også om bedre organisering i områder der både innbyggere og næringsliv daglig krysser flere kommunegrenser, og man mener at større kommuner vil kunne gi en mer helhetlig og god planlegging til innbyggerne.
- Kommunereformen er en velferdsreform. Fylkesmennene skal legge til rette for de lokale prosessene. Stortingsmelding med forslag til ny oppgavefordeling legges frem våren 2015.
- Endelig rapport fra Vabo-utvalget om kriterier for ny kommunestruktur ble overlevert 2. desember 2014

Reformarbeid i Danmark og Finland



Danmark

- Strukturreformen innebar en omstrukturering av offentlig sektor, hvor antallet kommuner ble redusert fra 271 til 98, og 14 amter ble erstattet av 5 regioner.
- Omtrent 650 000 ansatte i danske kommuner og amter ble berørte av omorganiseringen.
- Samtlige av medarbeiderne ble garantert de samme ansettelses- og lønnsvilkårene etter reformen.
- Lite oppmerksomhet på medarbeidernes situasjon, til tross for at det var snakk om store endringer i arbeidsforhold.



Finland

- Første bølge av frivillige kommunesammenslåinger kom på 2000-tallet. Økonomiske insentiver ble innført for å understøtte sammenslåingene.
- I 2013 vedtok regjeringen en lov om kommunestruktur. Kommunene ble pålagt å utrede sammenslåing dersom de oppfylte et eller flere kriterier.
- Det er et mål om at ny kommunestruktur skal være gjennomført i perioden 2015-2017.
- Arbeidsgiverpolitiske spørsmål har i liten grad blitt løftet frem i prosessene.
- Femårig stillingsgaranti som har gitt ro men begrenset kommunenes handlingsrom

Organisering og gjennomføring – erfaringer fra norske kommuner

Kommunene skal i tråd med inndelingslovens § 26 etablere en fellesnemd for sammenslåingen. Øvrig prosjektorganisering kan tilpasses etter kommunenes behov

- Fellesnemden
 - Inndelingslovens § 26 sier at det ved sammenslåing av kommuner skal opprettes en fellesnemd til å samordne og ta seg av forberedelsene til sammenslåingen.
- Partssammensatt utvalg og arbeidsutvalg
 - Kommunene kan etablere et felles partssammensatt utvalg som skal behandle saker som gjelder forholdet mellom den nye kommunen som arbeidsgiver og de tilsatte.
 - Fellesnemda kan gi et arbeidsutvalg myndighet til å gjøre vedtak i enkeltsaker, eller i saker som ikke er av prinsipiell karakter.
- Prosjektleder, styringsgruppe og prosjektgruppe
 - Prosjektlederen vil ha en sentral rolle i omstillingsprosessen, og har i flere kommuner hatt vide delegerede fullmakter.
 - Noen av kommunene valgte å etablere en styringsgruppe for sammenslåingsprosessen som prosjektleder rapporterte til.
- Arbeidsgrupper
 - De fleste kommunene Deloitte har vært i kontakt med organiserte omstillingsarbeidet i arbeidsgrupper som tok for seg ulike tjenesteområder. Gruppene var for mange av kommunene et verktøy for å involvere ansatte i arbeidet.

Organisering og gjennomføring – erfaringer fra norske kommuner

Informanter fremhever intensjonsplan og omstillingsavtale som avgjørende dokumenter for å sikre en god omstillingsprosess

- Styringsdokumenter
 - **Intensjonsplan**
 - I veilederen «Veien mot en ny kommune» anbefaler regjeringen at kommunestyret som grunnlag for høring bør lage en felles intensjonsavtale.
 - Politikerne må i intensjonsplanen formulere konkrete mål for sammenslåingen.
 - **Omstillingsavtaler**
 - I flere kommuner er det utarbeidet en omstillingsavtale som regulerer konkrete forhold i prosessen.
 - Omstillingsavtalen kan sees som en arbeidsgiverpolitisk strategi og plan for omstillingsprosessen.
 - **Andre dokumenter**
 - Utover intensjons- og omstillingsavtalene har kommunene utarbeidet et bredt utvalg av andre styringsdokumenter etter behov.
- Informasjon
 - Informanter i kommunene påpeker at det er behov for ulike former for informasjon til de ansatte på ulike tidspunkt i prosessen.

Arbeidsgiverpolitiske grep – erfaringer fra norske kommuner

En tidlig tilpasning til den nye situasjonen, samt bred involvering av tillitsvalgte, oppleves blant informantene som viktige arbeidsgiverpolitiske grep

- Arbeidsgiverpolitiske grep før sammenslåingen
 - I flere av kommune begynte man å tilpasse seg den nye situasjonen i årene før sammenslåingen.
 - I noen av kommunene har man valgt å igangsette et lederutviklingsprogram i forkant av reformen.
- Involvering av ansatte og deres tillitsvalgte
 - I Hovedavtalen står det at: «Arbeidsgiver skal så tidlig som mulig drøfte og ta de tillitsvalgte med på råd (...)».
 - I samtlige kommuner Deloitte har snakket med, har både politisk og administrativ ledelse vært svært opptatt av at tillitsvalgte skal involveres på et tidlig tidspunkt i prosessen.
 - I de fleste kommunene har hovedtillitsvalgte vært representert i partssammensatt utvalg, styringsgruppe eller overordnet prosjektgruppe og arbeidsgrupper.
 - Kommunene har i ulik grad sørget for utvidet frikjøp av hovedtillitsvalgte.
- Ansettelsesforhold i ny kommune
 - Arbeidsmiljølovens bestemmelser og direktiv for virksomhetsoverdragelse ligger til grunn for omstillingsprosessen.
 - Flere kommuner har i tillegg valgt å gi en stillingsgaranti mot oppsigelse i omstillingsprosessen.
 - Overtallighet har i hovedsak blitt håndtert ved innplassering av arbeidstakere i stillinger.
 - I samtlige av kommunene har lønnsnivå og andre ytelser blitt harmonisert ved sammenslåing.

Resultater og konsekvenser – erfaringer fra norske kommuner

I ettertid av sammenslåingen beskriver de fleste informantene prosessen som vellykket

- Erfaringene som presenteres av informantene er gjennomgående positive, både når det gjelder endringer i kulturelle og organisatoriske forhold
- Det fremgår at det generelt har vært lite støy i etterkant av sammenslåingene, noe som kan gjenspeile verdien av å involvere tillitsvalgte og ansatte i endringsarbeidet
- De fleste vurderer at man har realisert de målsetningene som lå til grunn for sammenslåingen, med sterkere fagmiljøer innen enkelte områder, og en mer helhetlig utvikling
- I etterkant av sammenslåingen vurderer enkelte av de nye kommunene at sammenslåingen ikke er noe “tema”, verken når det gjelder kulturelle forhold i kommuneorganisasjonen eller personalpolitiske spørsmål
- I andre kommuner har man hatt en del omorganiseringer i etterkant, for å finne den riktige organisasjonsformen

Suksessfaktorer I

Ambisiøs og tydelig ledelse, samt tydelige roller og mandater

- Ambisiøs og tydelig ledelse
 - De om leder arbeidet med kommunesammenslåingen må være tydelige på hva mål og ambisjoner for den nye kommunen er.
 - Det er nødvendig med en tydelige visjon for hva man skal oppnå som ny kommune – og hvordan
 - En tydelig visjon vil bidra til at endrings- og omstillingsarbeidet får en felles retning.
- Tydelige roller og mandater til involverte aktører og organer
 - Klart definerte mandater og fullmakter kan bidra til at rollene er tydelige, og at de rette organene får mulighet til å foreta nødvendige beslutninger
 - Hensiktsmessig sammensetning på tvers av kommuner og aktører
 - Hensiktsmessig rollefordeling mellom politisk og administrativ ledelse

Suksessfaktorer II

Nytenkning og raushet, samt bred involvering og åpen tilnærming

- Nytenkning og raushet
 - En kommunesammenslåing oppleves som en betydelig endring. Vil være en nødvendighet å kunne «tenke nytt»
 - Vise raushet i prosessen, særlig i drøftinger mellom store og små kommuner
- Bred involvering og åpen tilnærming
 - Bred involvering av tillitsvalgte oppgis gjennomgående som en suksessfaktor fra informantene. Dette er et grep som har bidratt til at endringene overordnet sett er blitt godt mottatt og forankret blant både ledere og ansatte.
 - En bred involvering må imidlertid balanseres opp mot ledelsens behov for å ta beslutninger og komme videre i arbeidet.
 - Åpenhet og godt informasjonsarbeid underveis vurderes også å bidra til en god omstillingsprosess.

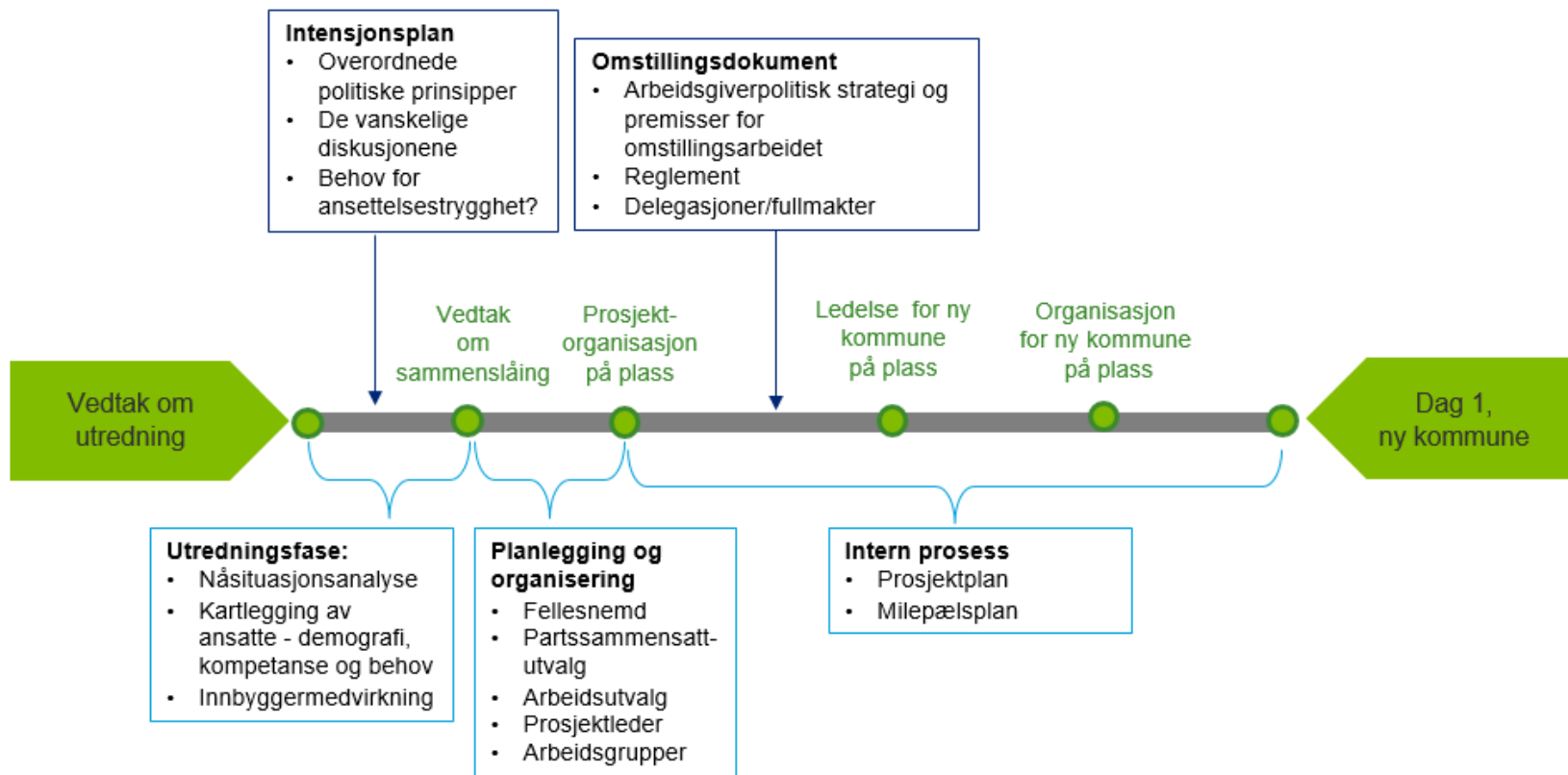
Anbefalinger og innspill

Hvordan kreves av kommunen som arbeidsgiver?

- Kommunesammenslåing som et prosjekt
 - Krever kompetanse og innsikt i prosjektledelse
 - Bevisst organisering og sammensetning av grupper og utvalg
 - Intensjonsplan og omstillingsdokument som styringsverktøy
- Kommunesammenslåing som en endringsprosess
 - Evne til å lede omstillings- og endringsprosesser er vesentlig
 - Bred forankring av endringer i organisasjonen og utvikling av endringsledere
 - Samhandling som en begynnelse på en ny organisasjonskultur
- Kommunesammenslåing som en integrasjon
 - Krever god integrasjon mellom kommuneorganisasjonene
 - Bevisst tilnærming til hvordan prosessen skal støtte opp under målene som skal realiseres
 - Prioritering av aktiviteter frem mot første dag som ny kommune slik at prosessen ikke går utover innbyggerne

Forslag til tidslinje – hvordan prosessen *kan* gjennomføres

En illustrasjon av milepæler og prosesser





Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

This communication contains general information only, and neither Deloitte AS nor Deloitte Advokatfirma AS is, by means of this publication, rendering professional advice or services and shall not be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.