



# Arbeidsgiverpolitikk ved kommunesammenslåinger







Kommunesektoren står overfor nye og krevende lederutfordringer både innen politikk og administrasjon i forbindelse med kommunereformen. Godt samspill og god ledelse vil være avgjørende i prosesser og for resultater. Hvordan skape involvering, engasjement og tydeliggjøring av mål, muligheter og gevinster innenfor gitte rammer?

God håndtering av arbeidsgiverrollen er en av nøklene for å nå lokale mål som kommuner setter seg i kommunereformen.

Dette heftet bygger på FoU-prosjektet «Arbeidsgiverpolitiske utfordringer ved kommunesammenslåinger» som er utført for KS av Deloitte, samt utredning om arbeidsrettslige temaer som er utført av KS Advokatene og KS Forhandling. Vi løfter her fram noen temaer som omtales nærmere i de to rapportene fra prosjektet.

**Lasse Hansen**

adm.dir.

# Kommunegrensene kan endres med gode lokale prosesser



KS Landsting i 2012 la et grunnlag for KS' arbeid med kommunestruktur. Endringer av kommunegrensener må ses i sammenheng med oppgavene som kommunene skal løse i framtida.

I arbeidet med kommunereformen har KS understreket betydningen av gode lokale prosesser og at kommuner ikke må overstyres.

«Kommunenes rolle som arbeidsgiver må ivaretas på en god måte der kommunestyret fattar vedtak om å utrede, planlegge eller gjennomføre sammenslåingsprosesser.»

## **Ny kunnskap om arbeidsgiverrollen der kommuner slår seg sammen**

FoU-prosjektet «Arbeidsgiverpolitiske utfordringer ved kommunesammenslåinger» bygger på erfaringer fra norske kommuner som har slått seg sammen i de senere år, forskning og erfaringer fra Danmark og Finland samt utredning om lov og avtaleverk.

(Deloitte, KS Advokatene og KS Forhandling 2014)

**De to rapportene fra prosjektet finner du på [www.ks.no](http://www.ks.no)**



## Skodd for framtida

God håndtering av arbeidsgiverrollen er en av nøklene for å nå mål som kommuner setter seg der kommunestyret fatter vedtak om sammenslåing.

KS har definert arbeidsgiverpolitikken som de verdier, holdninger og handlinger som arbeidsgiver står for og praktiserer overfor medarbeiderne hver dag.


Kommunens lokale arbeidsgiverstrategi konkretiserer mål i arbeidsgiverpolitikken, definerer tiltak og tydelig oppfølgingsansvar.

«Skodd for framtida» er et verktøy for utvikling av lokal arbeidsgiverpolitikk og -strategier. To hovedutfordringer løftes fram for kommunesektoren som arbeidsgivere;

- evnen til å rekruttere, utvikle og beholde medarbeidere
- evnen til utvikling og nyskaping

En godt forankret og tydelig kommunisert arbeidsgiverpolitikk og -strategi er viktig for å møte utfordringene i framtida.

For å skape gode prosesser mot et felles mål er det viktig å legge grunnlag for godt samarbeid mellom folkevalgte (kommunestyret som øverste ansvarlige arbeidsgiver), rådmann, ledere, tillitsvalgte og ansatte. Noen temaer, som ledelse og medvirkning, er gjennomgående og viktige uavhengig av hvor i prosessen kommunen er. Tilgang på kompetanse for å løse kommunens oppdrag i dag og i framtida er sentralt også i utredninger om nye kommuner. Det er likevel først der kommunestyret fatter vedtak om sammenslåing at arbeidsgiverpolitiske spørsmål kommer tydelig på dagsorden med konkret oppfølging.





*«En god arbeidsgiverpolitikk  
setter gode ledere og medarbeidere  
i sentrum, og ser de menneskelige  
ressursene som grunnlaget for  
utvikling av gode tjenester for  
innbyggerne. Arbeidsgiverpolitikken  
viser vei i et samfunns-  
og arbeidsliv i endring.»*

# Ledelse i omskiftelige tider

Å være leder i kommunesektoren er spennende og utfordrende. Oppdraget er komplekst med ansvar for lokalsamfunnsutvikling og grunnleggende velferdstjenester i en folkevalgt styrt organisasjon.



Organisasjonen forventes å samhandle helhetlig og koordinert, samt legge til rette for brukernes medvirkning og innbyggernes innsyn og deltakelse.



Hvordan legge til rette for god dialog som skaper tillit mellom politisk og administrativ ledelse?

Hvordan avklare roller og forventninger mellom politisk ledelse og administrativ ledelse?

Hvordan utvikle en kultur basert på tillit og godt samarbeid på tvers av profesjoner, tjenesteområder og nivåer?

Erfaringer fra en rekke sammenslåingsprosesser, både mellom kommuner og i andre sektorer, viser at mangelfull ledelse og integrasjon, samt kulturelle forskjeller, er risikofaktorer for ikke å oppnå målene med sammenslåingen.

Det er viktig at både politisk- og administrativ ledelse og ansatte er klar over hva målet for sammenslåingen er. Prosessen krever en god prosjektorganisering med tydelighet på mål og visjoner, og omstillingen bør motiveres av de resultatene som en ønsker å oppnå. Dette krever ledelse som involverer og ansvarliggjør tillitsvalgte og ansatte, og som skaper tillit i samspillet mellom politisk og administrativ ledelse.

I omstillingsprosesser er det viktig at ledere jobber systematisk med de menneskelige sidene av endringer, slik at nødvendig og ønsket kompetanse forblir i organisasjonen. Store endringsprosesser kan oppleves krevende. Det er viktig at lederen er tydelig på rammer, delegering av oppgaver og hvilken rolle den enkelte har.





# Medbestemmelse

Erfaring viser at et suksesskriterie for å lykkes med store omstillingsprosesser er involvering av de tillitsvalgte så tidlig som mulig. I tillegg er det viktig å informere de ansatte direkte gjennom hele prosessen.

Arbeidsmiljøloven og Hovedavtalen har bestemmelser om informasjon og drøfting som må ivaretas. Hovedavtalen angir rammen for hvordan samhandlingen mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte skal være. De lokale parter må innen denne rammen definere hvordan samhandlingen og medbestemmelse skal praktiseres.

Ved kommunesammenslåing skal det for en avgrenset periode opprettes en fellesnemnd som skal samordne og ta seg av forberedelsen av sammenslåingsprosessen, jf. inndelingsloven § 26. Det kan også opprettes et felles partssammensatt utvalg etter kommuneloven § 25 for behandling av saker som gjelder forholdet mellom den nye arbeidsgiveren og de ansatte. Et slikt administrasjonsutvalg foreslår og behandler overordnede retningslinjer for kommunens personalpolitikk. De tilsatte skal være representert i utvalget.

Ved kommunesammenslåinger kan det være hensiktsmessig å vurdere om det er behov for å tildele ytterligere frikjøpsressurser til organisasjonene, jf. Hovedavtalen del B § 3-3 a), c) og j). Dette skal drøftes med tillitsvalgte. Ordninger med utvidet frikjøp av tillitsvalgte er tidsavgrenset til omstillingsprosessen.


Egne planer for informasjon, kommunikasjon og medvirkning er gode verktøy. Det å tydeliggjøre og skape eierskap til mål og milepæler i sammenslåingsprosesser er viktig for å lykkes.

I omstillingsprosesser kan det være økt risiko for arbeidsmiljøutfordringer, og det bør foretas risikovurderinger.



# Å bygge en ny kommune

Planlegging og gjennomføring av kommunesammenslåinger er et komplekst prosjekt. Det krever god prosjektstyring, god ledelse og evne til å håndtere arbeidsgiverpolitiske spørsmål i sammenheng med politiske visjoner og målsettinger.



Temaene under er utdypet i de to rapportene fra prosjektet «Arbeidsgiverpolitiske utfordringer ved kommunesammenslåinger».

---

## **VIRKSOMHETSOVERDRAGELSE**

KS legger til grunn at lov- og avtaleverk for virksomhetsoverdragelse kommer til anvendelse der kommunestyret vedtar sammenslåing. Avhengig av blant annet hvordan kommuner har organisert tjenesten, og hvilke nye oppgaver som overføres til kommuner i kommunereformen, kan det dreie seg om flere virksomhetsoverdragelser.

---

## **NY LEDELSE**

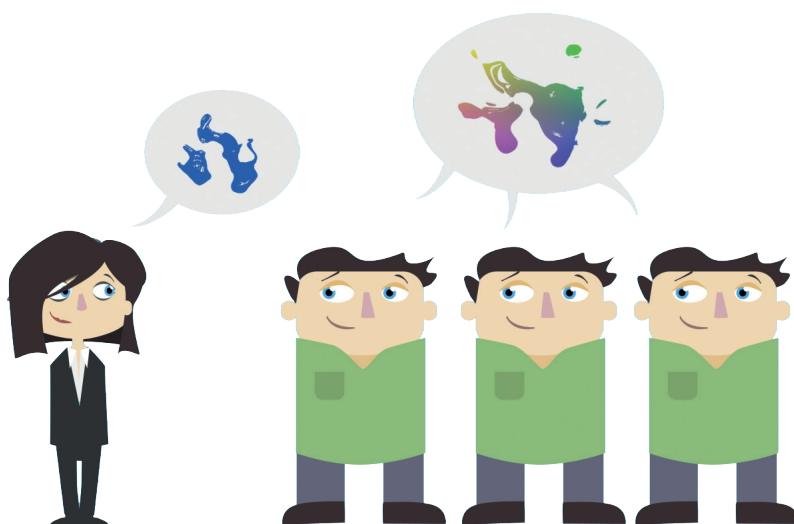
Ved etablering av en ny kommune er det nødvendig å innplassere en ny administrativ ledelse før sammenslåingen iverksettes. Det er fellesnemnda, etablert i henhold til inndelingsloven, som formelt må håndtere dette. Ved etablering av ny toppledelse må flere arbeidsgiverpolitiske og arbeidsrettslige spørsmål håndteres.

---

## **OVERTALLIGHET OG GARANTIER MOT OPPSIGELSE**

Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger er at det har vært gitt garantier mot oppsigelse. Innholdet og tidsperspektiv for garantier har variert. Erfaringer er at eventuell overtallighet i hovedsak har handlet om toppledelse, mens tjenesteproduksjonen i liten grad er berørt. I noen sammenslåinger har overtallighet løst seg gjennom naturlig avgang og turnover. I andre sammenslåinger har det vært behov for å gjennomgå organisasjonsstruktur etter en tid utfra økonomiske hensyn. Stillingsvern ivaretas i arbeidsmiljøloven, og det må vurderes nøye både om det er behov for å gi ytterligere vern og hvordan et slikt vern eventuelt skal utformes.

---



## ARBEIDSGIVERPOLITIKK OG -STRATEGIER

Arbeidet med harmonisering, utvikling og vedtak av arbeidsgiverpolitikk og arbeidsgiverstrategier gir en felles plattform for ny kommune. Delegasjonsreglement er her et sentralt verktøy. Arbeidsgiverpolitikk og -strategier vil omfatte eksempelvis ledelse, lønns- og arbeidsvilkår, sykefraværstiltak, arbeidstid/heltid, identitet og omdømme. Erfaring fra tidligere kommunesammenslåinger viser at det er viktig at kommunene nøye vurderer hvor omfattende omstillingsprosessene skal være. Mange temaer og delprosesser kan skape en vanskelig håndterbar prosess. Samtidig kan det være en anledning til å ta tak i noen arbeidsgiverpolitiske utfordringer som på litt lengre sikt kan gi gevinster, og som kan bidra til mer solide organisasjoner.

## KOMPETANSEPLANLEGGING

Erfaring viser at det i sammenslåingsprosesser kan være utfordringer med å beholde kritisk kompetanse, både blant ledere og medarbeidere. En suksessfaktor er tilstrekkelig kompetanseplanlegging for en ny kommune. Hvilken kompetanse har de ansatte i kommunene i dag og hvilken kompetanse trenger kommunen framover? Erfaringsmessig vil det oppstå spørsmål med hensyn til disponering av arbeidstakerne i en ny struktur. Det kan være relatert til både arbeidstid, arbeidstid og arbeidsoppgaver. Arbeidsgivers styringsrett er her et sentralt verktøy.

# Suksessfaktorer

Gjennom undersøkelsen av åtte gjennomførte og to planlagte sammenslåingsprosesser i Norge siden 1994 peker Deloitte i sin rapport på noen elementer for vellykket gjennomføring av kommunesammenslåinger, og for god utøvelse av politisk og administrativ ledelse i arbeidet;

1

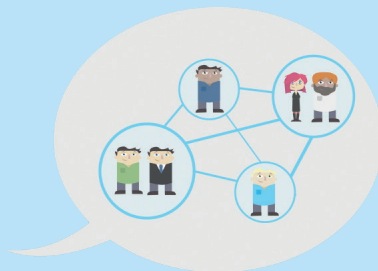
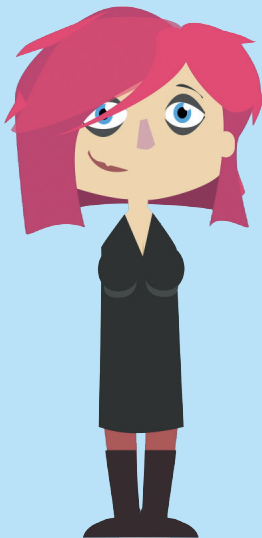
## **TYDELIGE ROLLER OG MANDAT**

Fellesnemnd, partssammensatte utvalg og arbeidsgrupper er sentrale organer i kommunesammenslåinger. Erfaring er at klart definerte mandater og fullmakter, som bidrar til tydelige roller er viktig. Fellesnemnden som «interimstyre» har en særlig viktig rolle i å ta beslutninger på vegne av den nye kommunen, og hvordan de «gamle» kommunene skal forberede seg til en sammenslåing. Viktige betraktninger i etablering og sammensetning av organene handler både om hvordan sikre en hensiktsmessig sammensetning på tvers av kommuner og aktører, og hvordan sikre hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom politisk og administrativ ledelse.

2

## **NYTENKNING OG RAUSHET**

En kommunesammenslåing vil i de fleste tilfeller oppleves som en betydelig endring for en eller flere av kommunene som slås sammen. I sonderinger og drøftinger, vil det derfor være nødvendig å kunne «tenke nytt». Dette vil være særlig viktig for politisk og administrativ ledelse i drøftinger av spørsmål om kommunenavn og lokalisering av kommunesenter og -administrasjon. Likeledes er evne til å vise raushet en egenskap som trekkes frem som sentral. En mulig utfordring og barriere for konstruktiv dialog kan være mindre kommuners bekymring for å bli «slukt» av en storkommune. Lokal identitet, kultur og verdigrunnlag er av stor betydning for de fleste av dagens kommuner. Dette setter krav til at storkommunen viser respekt og forståelse for dette, og viser raushet i møtet med mindre kommuner. Imidlertid må dette balanseres med behovet for finne løsninger som er optimale sett ut fra kommunenes samlede ressurser og muligheter.



### 3

#### **EN INVOLVERENDE OG ÅPEN TILNÆRMING**

Bred involvering i prosessen, særlig involvering av tillitsvalgte, oppgis gjennomgående som en suksessfaktor fra tidligere sammenslåinger. Samtlige ansatte får i praksis en ny arbeidsgiver ved en virksomhetsoverdragelse, men erfaring viser at de største endringene kan forventes å berøre ledere og administrativt ansatte i kommunene. Bred involvering av tillitsvalgte er et grep som har bidratt til at endringene overordnet sett er blitt godt mottatt og forankret. Åpenhet og godt informasjonsarbeid underveis vurderes også å ha bidratt til dette. Bred involvering må imidlertid også balanseres opp mot ledelsens behov for å ta beslutninger og komme videre i arbeidet.

### 4

#### **AMBISIØS OG TYDELIG LEDELSE**

En suksessfaktor handler også om at de som leder arbeidet med kommunesammenslåing er tydelige på hva som er mål og ambisjoner for den nye kommunen. Hva ønsker man å oppnå? En kommunesammenslåing er ikke nødvendigvis et mål i seg selv, men heller et virkemiddel for å oppnå noe. Nasjonalpolitiske formål med endringer i kommunestruktur handler om styrket kompetanse, faglig og økonomisk robusthet, og helhetlig regional utvikling. En tydelig visjon for hva man skal oppnå som ny kommune og hvordan, vil bidra til at endrings- og omstillingsarbeidet får en felles retning.

(Deloitte 2014)

# Hva kan KS bistå med?

Rapportene fra FoU-prosjektet «Arbeidsgiverpolitiske utfordringer ved kommunesammenslåinger» legges sammen med «Skodd for framtida» til grunn for ulike tilbud framover, rettet mot kommuner som har fattet vedtak om sammenslåing.

## Læringsnettverk for kommuner som har vedtatt sammenslåing

Hensikt; gi støtte i det å tilrettelegge for gode prosesser, ulike verktøy, styrke evnen til å lede endringene, involvere, skape eierskap til prosessene.

Målgruppe; nøkkelpersoner som deltakende kommuner selv velger ut (folkevalgte, toppledere, hovedtillitsvalgte).

## Lederstøtte til prosjektledere som har fått tildelt ansvar for kommunesammenslåing

Hensikt; styrke evne til å lede prosesser i tråd med ønsker og behov i målgruppa.

Målgruppe; prosjektledere/rådmenn eller andre som har fått tildelt ansvaret for å lede sammenslåingsprosesser.

## Kurs

Arbeidsrettslige spørsmål ved gjennomføring av kommunesammenslåing.

## Ny publikasjon om ledelse i kommunesektoren

Lanseres september 2015.

**KS Medlemsservice** er medlemmenes kontaktpunkt til KS for faglig råd og veiledning innen arbeidsgiver- og tariffspørsmål.

Telefon: 24 13 64 03

E-post: medlemsservice@ks.no

**KS Advokatene / KS Forhandling / KS Arbeidsgiverpolitikk** vil kunne bidra med seminarer om arbeidsgiverpolitiske spørsmål der det er fattet vedtak om kommunesammenslåing. KS Advokatene vil også kunne bistå mer konkret ved oppdrag i forbindelse med sammenslåingsprosesser.



Postadresse: Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo  
Besøksadresse: Haakon VIIs gt. 9, 0161 Oslo

Telefon: 24 13 26 00  
  
ks@ks.no  
www.ks.no