

Arbeidsgiverpolitikk i kommunesammenslåinger

Kunnskapsbaserte innspill til gode prosesser



Innholdsfortegnelse

1. Forord.....	1
2. Sammendrag	2
2.1 Forutsetninger for gode prosesser	2
2.2 Anbefalinger og innspill til gode prosesser	4
3. Innledende om prosjektet	7
3.1 En kvalitativ tilnærming til problemstillingene	7
3.2 Reformarbeid i Norge, Danmark og Finland	8
3.3 Sentrale begreper	10
4. Arbeidsgiverpolitikk i praksis – ledelse og gjennomføring av en kommunesammenslåing.....	12
4.1 Mål og utgangspunkt for sammenslåingen	13
4.2 Organisering og gjennomføring av prosessene	15
4.3 Forståelse og tolkning av det juridiske handlingsrommet	23
4.4 Implikasjoner for utøvelse av politisk og administrativ ledelse	27
5. Erfaringer, læring og suksessfaktorer.....	28
5.1 Forutsetninger for gode prosesser	28
5.2 Relevant erfaring og læring fra intervjuene	30
5.3 Relevant erfaring og læring fra dokumentstudiene	45
6. Anbefalinger og innspill til gode prosesser	52
7. Litteraturliste	58
Vedlegg	61

1. Forord

Deloitte presenterer med dette sluttrapport i FoU-prosjektet «Arbeidsgiverpolitiske utfordringer ved kommunesammenslåinger». Denne rapporten bør leses med en forståelse av at prosjektet i like stor grad har vært et utviklingsarbeid som et forskningsarbeid. Med dette menes at det viktigste formålet med prosjektet har vært å systematisere kunnskap og erfaring som kan være til nytte for norske kommuner – i et arbeidsgiverpolitisk perspektiv – i planlegging og gjennomføring av eventuelle kommunesammenslåinger. Deloitte og KS har hatt en løpende og konstruktiv dialog gjennom hele prosjektet. Vi benytter anledningen til å takke hovedansvarlige hos KS, Jon Anders Drøpping, Asbjørn Stavem og Jorunn Leegaard, samt samtlige i KS' prosjektgruppe for godt samarbeid.

Problemstillingene som berøres i prosjektet og rapporten, er til dels komplekse og omfattende. Sammensetningen i prosjektteamet gjenspeiler dette, og har bestått av konsulenter og forskere med ulik faglig bakgrunn. Kristian Dyrkorn har vært prosjektleder og ansvarlig for gjennomføringen av prosjektet sammen med ansvarlig partner Helge Torgersen. Rachel Myhr Williksen og Mirjam Snåre har vært sentrale prosjektmedarbeidere, mens Gro Helvik og Synne Spissøy fra Deloitte's advokatavdeling har bidratt med viktige arbeidsrettslige betraktninger. I tillegg er prosjektet gjennomført i samarbeid med professor Rune Sørensen ved Handelshøyskolen BI, som har vært ekstern faglig kvalitetssikrer.

Rådmannsutvalget i Nord-Trøndelag har vært referansegruppe for arbeidet, og vi takker for gode innspill underveis i prosessen.

Vi håper at ledere og sentrale medarbeidere i norske kommuner kan finne inspirasjon i den kunnskap og erfaring som presenteres i denne rapporten. Til slutt vil vi takke alle de informantene som har bidratt med sin tid, kunnskap og erfaring, og som vi har vært helt avhengig av for å få gjennomført prosjektet. God lesning!

2. Sammendrag

Deloitte gir i dette kapittelet et kort sammendrag av hovedfunn i rapporten. Hovedformålet med prosjektet har vært å systematisere relevant kunnskap og erfaring om arbeidsgiverpolitiske utfordringer i kommunesammenslåinger. Sentrale problemstillinger har vært hva som er relevant kunnskap fra planlagte og gjennomførte prosesser i Norge, samt fra relevant litteratur fra Norge, Finland og Danmark. Det er lagt til grunn en kvalitativ metodisk tilnærming til prosjektet for å belyse hvilke arbeidsgiverpolitiske grep som er foretatt i prosessene, herunder kvalitative intervjuer og dokumentanalyser.

Erfaringene som belyses i rapporten er i hovedsak basert på innhenting av data fra tidligere norske kommunesammenslåingsprosesser siden 1994. Kartlagte prosesser kjennetegnes ved at de fleste er sammenslåinger mellom to kommuner, at de hovedsakelig har vært frivillige, og at det er få store kommuner. Dette kan forventes å være annerledes i fremtidige prosesser, og i sammenslåinger mellom flere og større kommuner vil spørsmål om eksempelvis overtallighet kunne være enda mer aktuelle enn i de sammenslåingene som er kartlagt i dette prosjektet. Prosessene som det er gått i dybden på er beskrevet i tabellen under.

Kommune	Hovedtrekk
Nye Fredrikstad kommune	Sammenslåing i 1994 mellom Fredrikstad, Borge, Kråkerøy, Onsøy og Rolvsøy
Nye Re kommune	Sammenslåing i 2002 mellom Ramnes og Våle
Nye Bodø kommune	Sammenslåing i 2005 mellom Bodø og Skjerstad
Nye Aure kommune	Sammenslåing i 2006 mellom Aure og Tustna
Nye Vindafjord kommune	Sammenslåing i 2006 mellom Ølen og Vindafjord
Nye Kristiansund kommune	Sammenslåing i 2008 mellom Kristiansund og Frei
Nye Inderøy kommune	Sammenslåing i 2012 mellom Mosvik og Inderøy
Nye Harstad kommune	Sammenslåing i 2013 mellom Harstad og Bjarkøy
Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme kommuner	Prosess som på nåværende tidspunkt er i utredningsfasen
Ørland og Bjugn kommuner	Prosess som ikke ble fullført

2.1 Forutsetninger for gode prosesser

Når det gjelder resultater og konsekvenser i etterkant av sammenslåingen, fremgår det at sammenslåingene gjennomgående oppfattes som vellykket, selv om enkelte prosesser har vært preget av støy og motstand. Det er også varierende erfaringer med hensyn til om kommunesammenslåingene forstås og håndteres som en ren fusjon mellom kommunene eller som en større omstillingsprosess. Hvilke grep som foretas i forkant av sammenslåingen har også betydning for hva som blir behov for endring og omstilling i etterkant av sammenslåingen. Flere kommuner har en tid etter sammenslåingen hatt behov for å foreta ytterligere organisatoriske grep for å utvikle en bedre og mer effektiv organisasjon som ny kommune. Hovedformålet i prosjektet har imidlertid ikke vært å avdekke hva som har vært resultater av prosessene, men heller belyse hvilke arbeidsgiverpolitiske grep som er foretatt som en del av disse. I det følgende gis en beskrivelse av hva som er overordnede suksessfaktorer, herunder hva som er forutsetninger for en vellykket gjennomføring av sammenslåingsprosjekter og for god utøvelse av politisk og administrativ ledelse i prosessene.

2.1.1 Ambisiøs og tydelig ledelse

En suksessfaktor handler om at både politisk og administrativ ledelse 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. Politisk ledelse spesielt, må ha en tydelig visjon for hvordan disse målene gjør seg gjeldende i deres kommuner. En tydeliggjøring av hva man ønsker å oppnå som ny kommune - og hvordan, vil bidra til at endrings- og omstillingsarbeidet får en felles retning.

Erfaringene i prosjekter viser at kommunene som har slått seg sammen i Norge, har hatt til dels ulike utgangspunkt og formål med prosessene. Dette kan ses i sammenheng med både lokale forutsetninger og forhold, samt nasjonalpolitiske føringer. Kommunesammenslåingene som antas å bli gjennomført som en del av den kommende Kommunereformen, vil i større grad basere seg på overordnede nasjonale målsettinger. Deloitte vurderer at dette fordrer at politisk og administrativ ledelse kommuniserer til sine innbyggere og ansatte hva disse faktisk innebærer for deres kommune.

2.1.2 Tydelige roller og mandater til involverte aktører og organer

Gjennomføringen av en kommunesammenslåing kan forstås som et omfattende og komplekst prosjekt, som krever god prosjektstyring, endringsledelse og evne til å se arbeidsgiverpolitiske spørsmål i sammenheng med overordnede politiske visjoner og målsettinger. Kommunene som er kartlagt har valgt å organisere arbeidet på litt forskjellige måter, men samtlige har forholdt seg til de retningslinjene som er gitt i Inndelingsloven. Etter at det fattes vedtak om kommunesammenslåing i de aktuelle kommunenes kommunestyre etableres en fellesnemnd, som skal fatte vedtak på vegne den nye kommunen. De fleste kommunene har også etablert et partssammensatt utvalg bestående av kommunens ledelse og tillitsvalgte, som har en viktig rolle i drøfting av arbeidsgiverpolitiske spørsmål.

Deloitte vurderer det som viktig at de etablerte utvalgene og gruppene har klart definerte mandater, som kan bidra til en tydelig rollefordeling mellom politisk og administrativt nivå. Det er videre viktig at sentrale aktører også får delegert myndighet og fullmakt til å ta nødvendige beslutninger. Fellesnemnden som interimsstyre har en særlig viktig rolle i å ta beslutninger på vegne av den nye kommunen, og legge rammer for hvordan de *gamle* kommunene skal forberede seg til en sammenslåing. Viktige betraktninger i etablering og sammensetning av prosjektorganisasjonen handler både om 1) hvordan en kan sikre en hensiktsmessig sammensetning på tvers av kommuner og aktører og 2) hvordan en kan sikre en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom politisk og administrativ ledelse.

2.1.3 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 med representanter for andre kommuner, vil det derfor være en nødvendighet å kunne «tenke nytt». Dette vil være særlig viktig for politisk 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. Denne rausheten bør være tilstede både i politiske og administrative prosesser. Imidlertid må dette balanseres med behovet for finne løsninger som er optimale sett ut fra kommunenes samlede ressurser og muligheter.

2.1.4 Bred involvering og åpen tilnærming

Bred involvering i prosessen, herunder å sikre arbeidstakersidens medbestemmelsesrett via tillitsvalgte, oppgis gjennomgående som en suksessfaktor fra informantene i prosjektet. Det fremgår som viktig å involvere så tidlig som mulig, og gjerne så mye som mulig. Dette fordi mange av beslutningene som følger en kommunesammenslåing potensielt kan ha en betydelig innvirkning på arbeidsforholdene til både ledere og ansatte i kommunene. 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. Det skal også presiseres, at siden de fleste eksemplene på kommunesammenslåinger fra Norge de siste årene er mellom to kommuner, har overtallighet vært en håndterbar utfordring i de kartlagte kommunene. Noen av kommunene oppgir også at de på sikt opplever at rekruttering er en større problem enn overtallighet. Det er i første rekke i administrasjonen og ledelsen at det har oppstått duplikatstillinger, og her har kommunene lyktes med å finne løsninger ved bruk av drøftinger og innplassering.

Bred involvering av tillitsvalgte i utredninger og beslutningsprosesser er et grep som har bidratt til at endringene overordnet sett er blitt godt mottatt og forankret blant både ledere og ansatte. 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.

På bakgrunn av de suksessfaktorene som er identifisert, vil Deloitte fremme noen anbefalinger og innspill til kommunenes arbeid i møtet med den kommende reformen.

2.2 Anbefalinger og innspill til gode prosesser

I KS refleksjonshefte for utvikling av lokal arbeidsgiverstrategi, «Skodd for fremtiden», fremstilles en modell for ledelse i kommunal sektor. Denne modellen påpeker at ledelse i en kommune er avhengig av oppgaveorientering i form av styring og struktur, relasjonsorientering og endringsorientering i form av utviklingsprosesser. Dette er faktorer som både politisk og administrativt nivå må ha et aktivt forhold til, samtidig som kommunes kultur og omgivelser vil legge føringer for tilpasningen til de ulike aktørene. Deloitte mener at prinsipper for god ledelse er sentrale for kommunens utøvelse av sin arbeidsgiverpolitiske rolle, også i kommunesammenslåinger.

Videre vurderes det som viktig at kommunene tilegner seg nødvendig kompetanse for å håndtere de problemstillingene og utfordringene som oppstår i en kommunesammenslåingsprosess. En kommunesammenslåing setter krav til at kommunale lederes evner å organisere og lede prosessen på en strukturert og effektiv måte, å håndtere endrings- og omstillingsarbeidet og legge til rette for en god integrasjon mellom kommunene som organisasjoner.

2.2.1 Hvordan organisere og lede kommunesammenslåingen som et prosjekt?

En kommunesammenslåing kan forstås som et omfattende og komplekst prosjekt, som krever høy kompetanse innenfor prosjektledelse. Dette innebærer evnen til å planlegge prosjektet, operasjonalisere prosjektet i angripelige deler, definere kritiske milepæler, og tydeliggjøre krav til innsats, kompetanse og ressurser. Selve gjennomføringen av prosjektet setter igjen krav til at prosjektarbeidet prioriteres og gjennomføres i tråd med den planen som er fastsatt.

2.2.1.1 Organisering av arbeidet

En måte å strukturere prosjektarbeidet på, er å utforme en tydelig prosjektorganisasjon. Hvilke organer og grupper skal man etablere? Hvordan skal sammensetningen av aktører og kompetanse være? Hva skal deres mandater og fullmakter være, og hvordan er samspillet mellom organene ment å fungere? For å sikre en hensiktsmessig sammenslåingsprosess er det viktig at kommunene tilpasser prosjektorganisasjonen til sine behov. Det er allikevel noen kriterier vi mener en god prosjektorganisasjon bør oppfylle:

- Følge inndelingslovens, kommunelovens og hovedavtalens krav til representasjon
- Fordelingen av representanter fra de ulike kommunene bør oppleves som likeverdig og rettferdig
- Organisasjonen bør ikke være for kompleks, men ha tydelige beslutningslinjer
- Prosjektleder bør ha kunnskap om omstillingsprosesser og sektorforståelse, samt tilstrekkelig tid og kapasitet til å lede alle faser av sammenslåingsprosessen
- Det bør etableres arbeidsgrupper hvor ressurspersoner fra de ulike tjenesteområdene, samt hovedtillitsvalgte er representert

2.2.1.2 Bruk av styringsdokumenter

Erfaringen fra tidligere kommunesammenslåinger er at kommunene har utarbeidet styringsdokumenter etter behov. Noen dokumenter fremheves imidlertid som spesielt nyttige. Nedenfor presenteres et utvalg av styringsdokumenter vi mener kommunene kan ha nytte av i omstillingsprosessen.

- Det anbefales at kommunene på tidlig tidspunkt kommer til enighet om innholdet i en intensjonsplan, som definerer de politiske målsettingene for sammenslåingen og avklarer de overordnede rammene for den nye kommunen (kommunenavn, lokaliseringsspørsmål etc.). Denne vedtas i den enkelte kommunes kommunestyre.
- Det anbefales også at kommunene som en del av prosessen utformer et omstillingsdokument, som gir føringer for hvordan omstillingen skal foregå og hvilke personalpolitiske tiltak som skal iverksettes. Omstillingsdokumentet kan sammenliknes med en midlertidig arbeidsgiverpolitisk strategi for sammenslåingsperioden, og kan for eksempel beskrive regelverk for virksomhetsoverdragelse, overtallighet, håndtering av innplassering eller prosess for harmonisering av ytelser (i praksis har flere kommuner kalt dette en omstillingsavtale).

I tillegg til omstillingsdokumentet kan prosjektleder finne det nyttig å utarbeide en prosjektplan med beskrivelse av prosjektets faser og milepæler. En prosjektplan vil i større grad være et dynamisk dokument, og inneholde operasjonalisering av politiske mål, milepæler, organisering m.m.

2.2.2 Hvordan håndtere kommunesammenslåing som et omstillings- og endringsarbeid?

En viktig avklaring i enhver kommunesammenslåingsprosess, handler om hvorvidt sammenslåingen mellom kommunene fordrer et vesentlig omstillingsarbeid. I hvilken grad sammenslåingen vil kreve vesentlige endringer i organisasjonen, vil avhenge av organisatoriske forhold lokalt i kommunene. En anerkjent metodikk innen endringsledelse er John Kotter's åtte trinn. Disse trinnene kan være retningsgivende for hva som bør kommuniseres i et slikt endringsarbeid (Kotter og Rathgeber, 2006). Et trinn som bør trekkes frem i denne sammenheng, handler om behovet for å utvikle endringsledere. Ved å forankre bredt i kommuneorganisasjonen og gi ledere, fagpersoner og tillitsvalgte viktige roller i eksempelvis arbeidsgrupper, har kommunene lyktes med å utvikle innflytelsesrike ledere og ansatte til å være pådrivere for endringsarbeidet. Arbeidsgruppene, der aktører på tvers av nivåer og kommuner har jobbet sammen om å utvikle løsninger for den nye kommunen, fremheves også som en begynnelse på å utvikle en ny og samhandlende kultur. Samtidig er det viktig at det ikke oppstår et skille mellom de som er involvert og de som ikke er det, og at det drives aktivt informasjonsarbeid ut til resten av kommuneorganisasjonen.

2.2.3 Hvordan håndtere kommunesammenslåing som en integrasjonsprosess?

Sammenslåinger mellom kommuner kan videre forstås som en fusjon eller integrasjon mellom to eller flere organisasjoner, og dette setter krav til at det legges til rette for en god integrering av organisasjonene. Erfaringer fra andre sektorer, herunder privat sektor, viser at mangelfull ledelse, kulturelle forskjeller og mangelfull integrasjon er de største barrierene for å hente ut ønskede gevinster fra en fusjon. For at kommunene skal kunne hente ut gevinster knyttet til effektivitet og ev. kvalitet, bør dette tydeliggjøres som en målsetting med sammenslåingen på et tidlig tidspunkt. Det for at resten av prosessen planlegges og gjennomføres med dette for øye. En forutsetning for et godt sluttresultat for innbyggerne - bedre kvalitet og høyere effektivitet - er at partene blir enige om hvilke gevinster som skal høstes gjennom med fusjonen. Sammenslåingen bør ikke forstås som et mål i seg selv, men heller et middel for å gjøre en bedre jobb for innbyggerne. Det er først da man kan strukturere prosessene med sikte på å designe, lokalisere og bemanne en organisasjon som gir det ønskede resultatet.

Videre er det klart at en sammenslåingsprosess som nevnt vil være et omfattende arbeid, og fortre tydelig prioritering av kritiske oppgaver. Det anbefales at kommunene prioriterer å få utført de oppgavene som sikrer kontinuitet i kommunens drift når dag 1 (første dag som ny kommune) kommer.

Dette for å sikre at sammenslåingen ikke går utover kommunens evne til å levere tjenester til innbyggerne.

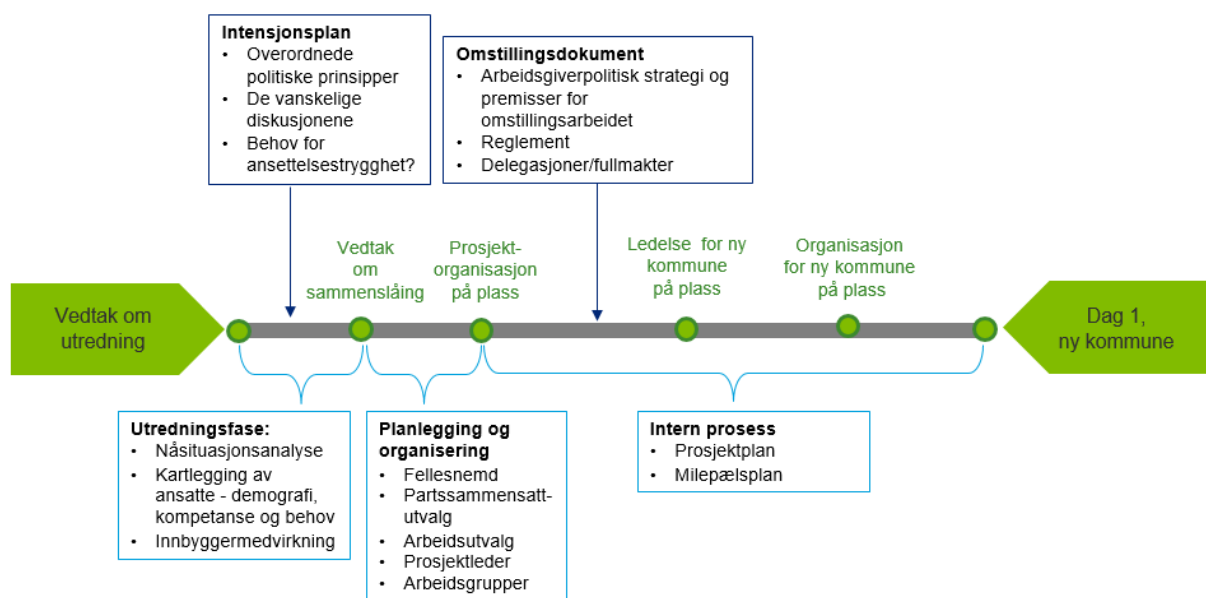
2.2.4 Samspillet mellom politisk og administrativ ledelse

For kommuner er det kommunestyret som har det formelle arbeidsgiveransvaret for de ansatte, men i praksis vil arbeidsgiveransvaret være delegert til rådmannen. Kommunestyrets ansvar og myndighet som arbeidsgiver ivaretas derfor best gjennom å vedta en arbeidsgiverstrategi, og ved at utøvelsen av arbeidsgiverfunksjonen er delegert til rådmannen. En arbeidsgiverstrategi gir en mer avklart rollefordeling mellom de folkevalgte overordnede ansvar, og rådmannens utøvende rolle som arbeidsgiver.

Den politiske arbeidsgiverrollen ivaretas i sammenslåingsprosessen gjennom viktige vedtak og delegasjon av fullmakter til administrativt nivå. Tidlig i prosessen vil en politisk intensjonsplan kunne gi arbeidsgiverpolitiske føringer, spesielt hvis det gis en politisk stillingsgaranti til de ansatte. Videre kan politisk ledelse legge strategiske føringer for omstillingsprosessen ved at fellesnemden vedtar et omstillingsdokument. Politisk nivå ivaretar også sitt arbeidsgiveransvar ved å sikre en god organisering av omstillingsprosjektet, og delegere tilstrekkelige fullmakter til rådmannen og videre til prosjektleder. Ved en kommunesammenslåing er det viktig at rådmannen kan utøve sitt løpende arbeidsgiveransvar overfor de ansatte på en god måte, samtidig prosjektleder får handlingsrom til å gjennomføre nødvendige endringer i sammenslåingsprosessen. Administrativ ledelse må sikre et godt samarbeid med tillitsvalgte, og sørge for at ansatte i organisasjonen opplever reell involvering og god informasjonsflyt i prosessen.

Deloitte vurderer det som hensiktsmessig å ta tak i arbeidsgiverpolitiske spørsmål i en tidlig fase, med det formål å få oversikt over hva som kan være mulige arbeidsgiverpolitiske konsekvenser ved den enkelte sammenslåing. I figuren under illustreres en overordnet tidslinje for en sammenslåingsprosess.

Figur 1 En overordnet tidslinje med sentrale milepæler



3. Innledende om prosjektet

Denne sluttrapporten presenterer funn og konklusjoner fra FoU-prosjektet «Arbeidsgiverpolitiske utfordringer ved kommunesammenslåinger», som Deloitte har gjennomført på oppdrag for KS. Prosjektet er gjennomført i perioden mai-desember 2014, en periode der kommunesammenslåing som tema har fått stadig økende oppmerksomhet.

Formålet med prosjektet har vært få frem et kunnskapsgrunnlag om hvordan kommunene kan og bør løse sin rolle som arbeidsgiver i kommunesammenslåingsprosesser. Kunnskapsgrunnlaget er basert på erfaring og litteratur fra Norge, Danmark og Finland. Kommunesammenslåing er for øvrig et komplekst tema og felt, som omfatter et bredt spekter av perspektiver knyttet til samfunnsutvikling, demokrati og tjenesteutvikling for å nevne noen. I dette prosjektet har det arbeidsgiverpolitiske perspektivet vært avgrensende for hvilke temaer og spørsmål som belyses.

Hovedproblemstillinger i prosjektet har vært følgende¹:

- 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?

Problemstillingene handler om hva som kan læres fra planlagte, pågående eller avsluttede kommunesammenslåingsprosesser i Norge, Danmark og Finland og fra forskning og annen litteratur. Prosjektet har hatt til hensikt å fremskaffe læring knyttet til både prosess og resultat, det vil si både hvordan kommunesammenslåingsprosesser er blitt ledet og gjennomført, og hva prosessene har resultert i. Videre er det tilstrebet å identifisere hva som er viktig arbeidsgiverpolitisk kompetanse, samt gode eksempler på hvordan politisk og administrativ ledelse har utøvet sine roller. Parallelt med FoU-prosjektet, har KS Advokat hatt i å oppgave å gå i dybden på juridiske spørsmål.

3.1 En kvalitativ tilnærming til problemstillingene

Funn, vurderinger og analyser som presenteres i denne rapporten er basert på kvalitativ metode, og en kombinasjon av intervjuer og dokumentstudier. Det er lagt særlig vekt på å bruke disse metodene for å få en god forståelse av prosessene som er gjennomført i norske kommuner siden 1994.

I prosjektet er det gjennomført intervjuer og samtaler med representanter for de kommunesammenslåingene som er gjennomført i Norge siden 1994, noen kommuner i utredningsfasen, samt representanter for to kommuner som kom langt i prosessen, men som likevel ikke slo seg sammen. Informanter inkluderer representanter for politisk ledelse, rådmenn, prosjektledere, personalsjefer og tillitsvalgte. Det er også gjennomført intervjuer med kommuneansvarlige i Unio, Fagforbundet og Akademikerne. Videre er det gjennomført intervjuer med fagpersoner i Finland og Danmark for å innhente kunnskap om viktige erfaringer herfra. I tillegg til intervjuer er det foretatt studier av kommunale dokumenter som er utarbeidet som en del av

¹ Utleddet av KS' konkurransegrunnlag.

prosessene, herunder intensjonsavtaler, sentrale vedtak, prosjektbeskrivelser, omstillingsdokumenter og liknende.

Det er også foretatt systematiske dokumentstudier av eksisterende kunnskap, herunder forsknings- og utredningslitteratur som belyser arbeidsgiverpolitiske konsekvenser ved kommunesammenslåinger. Inkludert litteratur er derfor avgrenset til litteratur som berører og besvarer ovennevnte hovedproblemstillinger. Dokumentstudiene er gjennomført ved at det først er gjennomført søk etter relevant litteratur, og at hovedfunn i relevant litteratur deretter er blitt oppsummert og sammenstilt. Korte oppsummeringer av inkluderte bidrag foreligger som vedlegg til rapporten.

3.1.1 Et spørsmål om overførbarhet

Et relevant metodisk spørsmål handler om den erfaring og kunnskap som analysene i rapporten er basert på, er overførbare til den situasjonen som kommuner i Norge vil møte i tiden som kommer. Prosessene som er kartlagt, dekker både sammenslåinger mellom «likeverdige» kommuner og mellom mer ulike kommuner. Samtidig kjennetegnes kartlagte prosesser ved at de fleste er sammenslåinger mellom to kommuner, at de hovedsakelig har vært frivillige, og at det er få store kommuner. Dette kan forventes å være annerledes i fremtidige prosesser, og i sammenslåinger mellom flere og større kommuner kan spørsmål om eksempelvis overtallighet være mer utfordrende enn i de sammenslåingene som er kartlagt i dette prosjektet. Prosessene som er kartlagt i dybden i prosjektet presenteres i tabellen under.

Kommune	Hovedtrekk
Nye Fredrikstad kommune	Sammenslåing i 1994 mellom Fredrikstad, Borge, Kråkerøy, Onsøy og Rolvsøy
Nye Re kommune	Sammenslåing i 2002 mellom Ramnes og Våle
Nye Bodø kommune	Sammenslåing i 2005 mellom Bodø og Skjerstad
Nye Aure kommune	Sammenslåing i 2006 mellom Aure og Tustna
Nye Vindafjord kommune	Sammenslåing i 2006 mellom Ølen og Vindafjord
Nye Kristiansund kommune	Sammenslåing i 2008 mellom Kristiansund og Frei
Nye Inderøy kommune	Sammenslåing i 2012 mellom Mosvik og Inderøy
Nye Harstad kommune	Sammenslåing i 2013 mellom Harstad og Bjarkøy
Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme kommuner	Prosess som på nåværende tidspunkt er i utredningsfasen
Ørland og Bjugn kommuner	Prosess som ikke ble fullført

Tabellen over viser at datagrunnlaget representerer samtlige sammenslåinger som er gjennomført siden 1994, en prosess som er i utredningsfasen samt en som er avsluttet. Flertallet av sammenslåingene er eksempler på sammenslåing mellom mindre kommuner, mellom to kommuner, og frivillige prosesser. Imidlertid representerer eksemplene både symmetriske (mellom kommuner av tilsvarende størrelse) og asymmetriske (mellom kommuner av ulik størrelse) sammenslåinger.

3.2 Reformarbeid i Norge, Danmark og Finland

I Norge ble kommunereformen behandlet i Stortinget våren 2014, og Stortinget har sluttet seg til følgende 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

Det er en felles oppfatning at kommunereformen er en velferdsreform. Reformen handler imidlertid 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 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

Regjeringen legger opp til at kommunene kan følge to alternative reformløp. Det ene løpet gjelder kommuner som vedtar sammenslåing senest høsten 2015. For disse kommunene vil departementet legge til rette for at sammenslåing skal kunne vedtas på nasjonalt nivå, ved kongelig resolusjon, i løpet av våren 2016. Disse sammenslåingene vil deretter kunne tre i kraft fra 1. januar 2018. Hvis noen av kommunene fatter vedtak om sammenslåing allerede vinteren eller våren 2015, har departementet uttalt at man vil forsøke å imøtekomme dette ved å fremme kongelig resolusjon allerede sommeren 2015, slik at en sammenslåing vil kunne tre i kraft 1. januar 2017.

Det andre reformløpet gjelder kommuner som fatter vedtak om sammenslåing innen sommeren 2016. Disse kommunene vil etter planen omfattes av en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur, som er lagt opp til å fremmes våren 2017. Målet er at disse sammenslåingene vil iverksettes senest fra 1. januar 2020.

Regjeringen har uttalt at fylkesmennene skal legge til rette for de lokale prosessene i reformen. Det er også varslet at det våren 2015 skal legges frem en stortingsmelding med forslag til hvilke oppgaver de nye kommunene skal ha. Stortingsmeldingen skal også inneholde eksempler på hvordan den statlige styringen av de nye kommunene kan reduseres.²

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har utarbeidet en portal med informasjon til kommunene om den forestående reformen, kommunereform.no, hvor det er publisert en veileder for utredning og prosess for veien mot en ny kommune. KMD setter i veilederen fokus på kommunens fire ulike roller, som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Kommunen som arbeidsgiver er ikke definert som en egen rolle. Det påpekes i veilederen at for å få en god prosess må den forankres både i kommunestyret, blant medarbeiderne og i befolkningen.

3.2.1 Kommunereform i Danmark

I Danmark medførte strukturreformen av 1. januar 2007 en gjennomgripende endring av de kommunale og amtkommunale arbeidsplassene. Strukturreformen innebar en omstrukturering av offentlig sektor, hvor antallet kommuner ble redusert fra 271 til 98, og 14 amter ble erstattet av 5 regioner. I forbindelse med strukturreformen ble det gjennomført en ny oppgavedeling, hvor blant annet en del av de tidligere amtenes oppgaver ble flyttet over til kommunene. Dette innebar at omtrent 650 000 personer som i 2006 var ansatt i danske kommuner og amter ble berørte av sammenslåing og omorganisering.

Som begrunnelse for den danske strukturreformen la man vekt på større effektivitet i oppgaveløsningen, og høyere kvalitet på tjenesten til innbyggerne. Samtlige av medarbeiderne ble garantert de samme ansettelses- og lønnsvilkårene, og hovedregelen var at medarbeiderne skulle flyttes med oppgavene til det nye arbeidsstedet. Det var også forventningen fra regjeringens side, at de faglige miljøene ville bli styrket som resultat av større enheter, og at reformen derfor skulle gi grunnlag til mer faglig utfordrende arbeidsplasser i offentlig sektor.

Både under forberedelsene, og i forbindelse med innføringen av reformen var det lite oppmerksomhet på medarbeidernes situasjon, til tross for at det var snakk om store endring i arbeidsforhold, og at det var en forventning om at det var medarbeiderne som i praksis skulle føre reformens mål ut i livet (Eskelinen 2009).

² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/kampanjer/kommunereform/Verktoy/Veileder-for-utredning-og-prosess/Sentrale-mal-og-foringer.html?id=767630> (17.11.2014)

3.2.2 Kommunereform i Finland

På 2000-tallet ble det gjennomført en rekke frivillige kommunesammenslåinger i Finland. For å stimulere kommunene til å slå seg sammen innførte myndighetene sterke økonomiske insentiver, blant annet ved at kommunene fikk beholde mer av skatteinntektene. I Finland er det lokale selvstyret grunnlovsfestet, og tvangssammenslåing er vanskelig både juridisk og politisk. Den første runden var derfor basert på frivillighet.

Etter valget i 2011 varslet den nye finske regjeringen at de ønsket å gjennomføre en ny kommunereform i 2013–2016. De finske kommunene ble hardt rammet av finanskrisen i 2008, og reformbehovet begrunnes med økonomiske utfordringer, en aldrende befolkning og at andelen personer i arbeidsfør alder reduseres. Det uttalte målet for reformen er å styrke kommunenes forutsetninger for å gi likeverdige tjenester til innbyggerne, gjøre samfunnsstrukturen mer ensrettet, og å styrke det kommunale selvstyret. I den nye reformen ligger det også et mål om å spare 1 milliard euro, for å sikre økonomisk bærekraft i kommunesektoren.

I 2013 vedtok regjeringen en kommunestrukturlov. Loven inneholder bl.a. bestemmelser om kommunens utredningsplikt og utredningskriterier. Kommunene ble pålagt å utrede sammenslåing dersom de oppfylte ett eller flere av følgende fire kriterier:

- Under 20 000 innbyggere
- Dersom selvforsørgelsesgraden av arbeidsplasser er under 80 % og pendlingsgraden er 25-35 %, og dersom tettsteder strekker seg over kommunegrenser.
- Kommunen er i økonomisk krise, eller på vei inn i en økonomisk krise
- Geografisk plassert i Helsingfors metropolområde

Kommuner som ikke oppfyller noen av kriteriene må også delta i en utredning dersom andre kommuner ikke kan oppnå en funksjonell helhet på noen annen måte. I mai 2014 var det derfor ca. 200 kommuner som utredet sammenslåing, og det er et mål om at ny kommunestruktur skal være gjennomført i perioden 2015-2017.³

3.3 Sentrale begreper

Vi vil gjennomgående bruke begrep slik de er definert av KS, enten i boken *Endring og opphør av arbeidsforhold*, eller i *Skodd for framtida - et refleksjonshefte for utvikling av lokal arbeidsgiverpolitikk*.

KS har definert **arbeidsgiverpolitikk** som «*de handlinger, holdninger og verdier som arbeidsgiver står for og praktiserer overfor medarbeiderne hver dag. Arbeidsgiverpolitikken synliggjør arbeidsgivers konkrete evne til å frigjøre den menneskelige energien i organisasjonen*». KS påpeker i *Skodd for framtida* at en arbeidsgiverpolitikk må bygge på Hovedavtalens mål om samarbeid, medbestemmelse og medinnflytelse, og den må bidra til omstillingsdyktig og serviceinnstilt kommunesektor til beste for innbyggere.

Hovedavtalen i KS-området regulerer forhandlingsordningen, både mellom de sentrale og de lokale partene, og videre samarbeidsforholdet mellom den enkelte arbeidsgiver og de tillitsvalgte.

En **arbeidsgiverstrategi** konkretiserer innholdet i organisasjonens arbeidsgiverpolitikk. Den skal tydeliggjøre de handlinger, holdninger og verdier som arbeidsgiver står for i møte med medarbeiderne. En arbeidsgiverstrategi er derfor et viktig verktøy for å rekruttere, utvikle og beholde

³ <http://www.regjeringen.no/nn/dep/kmd/kampanjer/kommunereform/Norden/finland.html?id=751064> (17.10.2014)

medarbeiderne. En arbeidsgiverstrategi bidrar også til å bevisstgjøre politikerne i deres arbeidsgiverrolle.

Tariffavtale er betegnelsen på en avtale som inngås mellom en fagforening og en arbeidsgiver eller en arbeidsgiverforening om lønns- og arbeidsvilkår eller andre arbeidsforhold, jf. Arbeidstvistloven. De tariffavtaler som er aktuelle for kommunesektoren, har alle særskilt regulerte oppsigelsesprosedyrer, forhandlingsprosedyrer og nærmere bestemmelser om kampadgang.

Særavtaler omtales enten som generelle særavtaler eller forbundsvise særavtaler. De forbundsvise særavtalene gjelder da kun i forhold til de arbeidstakerorganisasjonene som har inngått avtalen med KS. Særavtalene regulerer særskilte forhold for spesielle arbeidstakergrupper eller virksomheter.

Hovedavtalen gir en viss hjemmel for at partene lokalt kan inngå **lokale særavtaler**. Dette forutsetter at det er hjemlet i sentrale tariffavtaler eller skal regulere forhold som ikke er regulert. Det er også en viss mulighet til å inngå lokale særavtaler som fraviker sentrale tariffavtaler, men dette forutsetter lokal enighet med alle berørte parter.

Overtallighetsbegrepet er ikke definert i arbeidsmiljøloven. KS definerer overtallige som en arbeidstaker som har en stilling som vil falle bort, enten på grunn av omorganisering eller fordi virksomheten må nedbemanne. Dette forutsetter at arbeidsgiver har saklig grunnlag for omorganiseringen eller nedbemanningen. I begge tilfeller må arbeidsgiver peke ut de arbeidstakerne som har rett til å bli forsøkt omplassert til annet passende ledig arbeid etter aml. §15-7 (2).

Tillitsvalgt er etter avtaleverket en arbeidstaker som er tilsatt hos arbeidsgiver, og valgt/pekt ut av medlemmene for den aktuelle arbeidstakerorganisasjonen. I avtaleverket vil drøftingene skje mellom arbeidsgiver og de aktuelle tillitsvalgte.

4. Arbeidsgiverpolitikk i praksis – ledelse og gjennomføring av en kommunesammenslåing

KS har selv definert at god arbeidsgiverpolitikk handler om å utøve god ledelse i omskiftelige tider, beholde og videreutvikle kritisk kompetanse i organisasjonen, ivareta informasjonsansvar og medvirkning, videreutvikle arbeidsgiverstrategier, harmonisere lønns- og personalpolitikk, samt håndtere omorganiseringer, virksomhetsoverdragelser og eventuell overtallighet. Vår erfaring fra case- og litteraturstudier er at samtlige av disse områdene må ivaretas under en kommunesammenslåing.

For kommuner er det kommunestyret som har det formelle arbeidsgiveransvaret for de ansatte, jf. Kommuneloven § 6. Som et kollegialt organ ivaretar de sitt ansvar og utøver sin myndighet gjennom vedtak. Kommuneloven slår fast at kommunestyret bare kan delegere myndighet til ett sted i administrasjonen, nemlig til rådmannen. I en kommune vil arbeidsgiveransvaret derfor i praksis være delegert fra kommunestyret til rådmannen. Kommunestyrets ansvar og myndighet som arbeidsgiver ivaretas derfor best gjennom å vedta en arbeidsgiverstrategi. Kommunestyret anbefales også å delegere utøvelsen av arbeidsgiverfunksjonen til rådmannen.⁴

En arbeidsgiverstrategi gir en mer avklart rollefordeling mellom de folkevalgtes overordnede ansvar, og rådmannens utøvende rolle som arbeidsgiver. Selv om de folkevalgte og rådmannen har ulike roller, utgjør de samtidig en og samme part som arbeidsgiver. De ansatte, ved de tillitsvalgte, utgjør parten som arbeidstaker, blant annet i drøftinger knyttet til arbeidsgiverpolitiske spørsmål. Rådmannen har som oppgave å være både være lojal og uavhengig overfor kommunestyret, samtidig som medvirkning fra arbeidstakersiden skal balanseres mot rådmannens daglige arbeidsgiveransvar.

I Arbeidsmiljølovens (aml) § 1-8 (2) er det forutsatt at den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten er å anse som arbeidsgiver. I praksis vil fullmakten som er gitt rådmannen, derfor bli helt eller delvis videredelegert til kommunesjefer eller virksomhetsledere.

Idèbanken⁵ presiserer at den vellykkede omstillingen er drevet av et ønske om å nå et felles mål, ikke motivert av å komme bort fra det man er dårlig på. Omstillinger bør altså motiveres av de målene og resultatene man ønsker å oppnå. Det vises til at det særlig er fire hovedområder som er viktige for den gode omstillingsprosessen: kommunikasjon, involvering, sosial støtte og kompetanseutvikling

Videre påpekes det at aktørene kan oppnå dette ved samarbeid om strategi og virksomhetsutvikling, samarbeid om kompetanseutvikling og ved at den enkelte part vises respekt og får ansvar. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) bruker i sin veileder for personalpolitikk ved omstillingsprosesser⁶ figuren under for å beskrive prosessen:

⁴ <http://www.ks.no/PageFiles/29599/Folkevalgtes%20arbeidsgiveransvar.pdf?epslanguage=no>

⁵ <http://www.idebanken.org/forside/artikler/slik-far-du-en-god-omstilling> (18.11.2014)

⁶ http://www.regjeringen.no/upload/KMD/APA/Personalpolitikk_omstillingsprosesser_2014.pdf (18.11.2014)

Figur 2: Utviklings- og omstillingsprosesser – KMD



For at kommunene selv skal kunne definere hvorvidt omstillingsprosessen oppleves som vellykket eller ikke, vil det være nyttig å først sikre en felles oppfatning om hva slags type omstillingsprosess man skal gjennomføre, og hvilke endringer som oppfattes som en del av, eller konsekvens av omstillingsprosessen eller ikke.

Ekspertutvalgets rapport om kriterier for god kommunestruktur sier noe om forutsetningene som må ligge til grunn for å nå målet om en vellykket kommunesammenslåing. Utvalget har imidlertid ikke fokusert på hvilke forutsetninger og kriterier som ligger til grunn for å sikre en god prosess på veien frem til målet (Vabo m.fl., 2014). Det er vår oppfatning at en god arbeidsgiverpolitikk ikke er i konflikt med ekspertutvalgets kriterier for en god kommunestruktur.

I en kommunesammenslåing vil det bli gjort konkrete arbeidspolitiske grep som både påvirker de ansattes arbeidshverdag og det langsiktige resultatet av sammenslåingen. Utgangspunktet for reformen, og hvordan kommunen organiserer prosessen vil også ha stor effekt på hvordan prosessen oppleves av de ansatte i kommunen. I det følgende gis en redegjørelse av hvordan prosessene er gjennomført, og hvordan politisk og administrativ ledelse har utøvd sine roller.

4.1 Mål og utgangspunkt for sammenslåingen

Rollen til de folkevalgte – den politiske rollen – er særlig viktig innledningsvis i en kommunesammenslåing. I kommunereformen er de overordnede målene gitt av regjeringen: man ønsker å sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner, styrke lokaldemokratiet, og gi større kommuner flere oppgaver. I en kommunesammenslåing blir det derfor viktig at politikerne har et bevisst forhold til hvordan de overordnede målene kan tilpasses problemstillingene knyttet til lokale forhold, og behovene i sine kommuner.

I flere av de tidligere utredningene av mulige kommunesammenslåinger, er det fokusert på kommunenes ulike roller, hvor de fleste av rollene omhandler kommunen som samfunn. Innledningsvis i en kommunereform, og overfor velgerne er det naturlig at de folkevalgte fokuserer nettopp på denne rollen. Med et formelt arbeidsgiveransvar er det imidlertid også viktig at de folkevalgte fokuserer på kommunens rolle som organisasjon. Hva skal være arbeidsgiverpolitiske mål for den nye kommunen? Hvilken rolle skal kommunen ha som en sentral arbeidsgiver i lokalsamfunnet, og hvordan kan den arbeidsgiverpolitiske strategien forenes med de overordnede målene for reformen?

Ved en gjennomgang av ulike kommunesammenslåinger i Norge etter 1994, ser vi at det er relativt stor variasjon i hvorfor kommunene vedtar å utrede mulighetene for kommunesammenslåinger. Utgangspunktet for sammenslåingene kan allikevel grupperes i tre kategorier av hovedmålsettinger; Sammenslåing for å sikre infrastrukturløsninger, sammenslåing fordi en kommune har økonomiske utfordringer, og sammenslåing i tråd med målene for kommunereformen.

4.1.1 Sammenslåing for å sikre infrastrukturløsninger

Før sammenslåingen av Aure og Tustna kommune, hadde politikere jobbet i flere år med å få på plass Imarsundforbindelsen, et infrastrukturprosjekt som skulle gi fergefritt samband fra Tustna til Aure. I tillegg til en utbygging av strekninger langs riksvegene, innebar prosjektet broforbindelse fra øya Tustna. Man kom frem til at ved å slå sammen Aure og Tustna kunne man utløse samordningsmidler fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), som kunne benyttes til finansiering av prosjektet. Totalt skulle man finne midler til prosjektet ved bruk av samordningsmidler fra KRD, effektiviseringsgevinster fra sammenslåingen og fergeavløsningsmidler. Sammenslåingsprosessen hadde dermed en konkret og etterprøvbar målsetning.

I sammenslåingen mellom Bjarkøy og Harstad kommune var hovedårsaken til at kommunene valgte å gjennomføre en sammenslåingsprosess, muligheten til å sikre finansieringen av Bjarkøyforbindelsen. Det var estimert at en sammenslåing kunne føre til en kostnadsbesparelse på 10 mill. kroner, som skulle bidra til å finansiere fastlandsforbindelsen. I dag er det to fergestrekninger og 1,5 timers reisetid mellom Bjarkøy og Harstad. Med en ny tunnelforbindelse vil en av fergestrekningene forsvinne, og reisetiden bli halvert. Arbeidet med forbindelsen har startet opp og er forventet ferdigstilt i 2017.

4.1.2 Sammenslåing fordi en kommune har økonomiske utfordringer

I sammenslåingen mellom Bodø og Skjerstad kommune, var det Skjerstad som hadde de sterkeste insentivene til å sikre en sammenslåing mellom kommunene. Tidligere Bodø kommune hadde vedtatt at de ønsket å samarbeide og slå seg sammen med nærliggende kommuner om de ønsket det, da de anså at Bodø er et naturlig sentrum i regionen. Skjerstad kommune hadde relativt store økonomiske utfordringer, og slet med å fylle kompetansekravet i kommunen, og initierte derfor en prosess overfor Bodø.

Også i Ølen og Vindafjord var utgangspunktet for å slå seg sammen til én kommune økonomisk begrunnet. Økonomien i Ølen var anstrengt, og målet for sammenslåingen var å sikre en livskraftig distriktskommune på Indre Haugalandet. Videre skulle sammenslåingen styrke grunnlaget for samordnet næringsutvikling og kulturliv i distriktet, sikre og videreutvikle kvalitet i tjenestene til innbyggerne, skape grunnlag for kostnadseffektive tjenester, gi sterkere påvirkningsmuligheter overfor sentrale myndigheter og gjøre kommunene til en utviklende og attraktiv arbeidsplass for de ansatte. Hovedmålsettingen for sammenslåingen var altså ikke et direkte økonomisk argument, selv om en livskraftig driftskommune er avhengig av en bærekraftig økonomi.

I likhet med Ølen, sto tidligere Mosvik kommune overfor betydelige nedskjæringer i tjenestene i årene før kommunesammenslåingen. En sammenslåing av kommunene ble derfor foreslått som en mulighet for å styrke kommunens samlede økonomiske forutsetninger. I likhet med for nye Vindafjord kommune var det imidlertid ikke de økonomiske utfordringene som ble fremhevet i målet med kommunesammenslåingen. I stedet ble det fremhevet at man skulle etablere en livskraftig og attraktiv kommune i hjertet av Innherred, i tillegg til å sikre og videreutvikle kvalitet i tjenestene til innbyggerne.

Både i eksemplet Vindafjord og Inderøy ser det ut til at man har valgt en mer overordnet politisk visjon, kombinert med et mer konkrete mål om at man ønsker å sikre gode tjenester til innbyggerne. Den politiske visjonen er ofte lite målbar, mens målet om å sikre gode tjenester er avhengig av økonomisk bærekraft for å være gjennomførbart.

4.1.3 Sammenslåing i tråd med målene i kommunereformen ⁷

Kommunesammenslåingen som førte til nye Fredrikstad kommune var et resultat av Buvikutvalgets arbeid som skulle se på en del «inneklemt» byers utviklingsproblemer. Konklusjonen til utvalget var

⁷ Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner, styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.

at Fredrikstad og nærliggende kommuner ville få stordriftsfordeler ved å endre kommunestrukturen. Målet for prosessen var altså å sikre gevinstene av å etablere en større enhet.

I Re kommune var sammenslåingen også til en viss grad motivert av mulighetene for stordriftsfordeler. Hovedfokuset for prosessen var at man i en større kommune kunne frigjøre ressurser for å sikre bedre tjeneste, mer helhetlig planlegging, og et mer attraktiv arbeidsplass. Målet for disse sammenslåingene var ikke å ta ut stordriftsfordeler i form av besparelser i kommunen, men å frigjøre ressurser og etablere et større faglig miljø for å sikre bedre tjenester til innbyggerne.

I sammenslåingen av Kristiansund og Frei kommune var det regionale perspektivet tilstede i målsetningen. Utgangspunktet for kommunesammenslåingen var et ønske om å styrke sammenhengen mellom kommunene og en mer helhetlig regional utvikling.

I kommunereformen som ble gjennomført i Danmark var det et mål om at effektiviseringsgevinsten først og fremst skulle komme på det administrative området. Politikerne benyttet utsagnet «*De kolde hender skal konverteres til varme hender*». Målet med reformen var altså ikke å spare penger, men at ressurser som kunne effektiviseres i administrasjonen skulle byttes ut med flere ressurser i tjenestene til innbyggerne. For å oppnå dette ble kommunene nødt til å gjennomføre omorganiseringer, for å få økonomiske og faglig bæredyktige enheter.

I Finland er man i gang med en ny kommunalreform, som skal vare frem til 2016. De finske kommunene ble hardt rammet av finanskrisen i 2008, og reformbehovet begrunnes med økonomiske utfordringer, en aldrende befolkning og at andelen personer i arbeidsfør alder reduseres. Det uttalte målet er å styrke kommunenes forutsetninger for å gi likeverdige tjenester til innbyggerne, gjøre samfunnsstrukturen mer ensrettet, og å styrke det kommunale selvstyret. I den nye reformen ligger det også et mål om å spare 1 milliard euro, for å sikre økonomisk bærekraft i kommunesektoren.

I en kommunereform som omfatter alle norske kommuner, vil regjeringens mål ligge til grunn. Det er samtidig rimelig å anta at andre målsetninger, som endringer i økonomisk situasjon eller muligheten til å oppnå større investeringer, fortsatt vil kunne være spesielt viktig for enkelte kommuner, selv om de overordnede målene for reformen er definert.

Uansett hva som er målet for en ny kommunesammenslåing, er det viktig at både politisk- og administrativ ledelse, ansatte og innbyggere får en felles forståelse for hva som er målet for sammenslåingen. Det må legges til grunn at sammenslåingen ikke er et mål i seg selv, men et middel for å oppnå en bedre kommune med bedre tjenester for innbyggerne.

I prosessen er det viktig at vedtak, styringsdokumenter og retningslinjer støtter opp om hovedmålsettingene.

4.2 Organisering og gjennomføring av prosessene

I kartleggingen av tidligere kommunesammenslåinger og nye prosesser ser man at det er ulikheter i hvordan kommunene har valgt å gjennomføre selve sammenslåingsprosessen. Noen kommuner har mest fokus på selve sammenslåingen, mens andre kommuner ser på det mer som en omstillingsprosess for hele organisasjonen, og tilrettelegger prosessen deretter.

I Kristiansund og Frei var det for eksempel selve sammenslåingen av tjenester og funksjoner som fikk mest oppmerksomhet i omstillingsprosessen. I ettertid av sammenslåingen har det imidlertid vært et større fokus på blant annet strategisk ledelse og utvikling av mer robuste enheter. I Tønsberg, Nøtterøy, Tjøme har man valgt å gjøre en del av omstillingsarbeidet allerede i utredningsfasen, ved å gjennomføre de innledende utredningene på egenhånd med supplerende bidrag fra KS. Kommunene mente et slikt arbeid ville bidra til å «starte prosessen mentalt» i organisasjonen, og at man ville unngå dobbeltarbeid.

I dette kapitlet vil vi omtale ulike elementer som spesielt fremheves av informantene: prosjektorganisasjon, bruk av tillitsvalgte og utarbeidelse av styringsdokumenter.

4.2.1 Prosjektorganisasjon

Analysene viser at de fleste prosessene bærer preg av å ha relativt lik prosjektorganisasjon, der etablerte politiske og administrative utvalg får en sentral rolle. Samtidig er det noen variasjoner, som beskrives nærmere i det følgende.

4.2.1.1 Fellesnemd, partssammensatt utvalg og arbeidsutvalg

Funksjonsperioden for de *gamle* kommunestyrene vil være frem til sammenslåingstidspunktet. Det *nye* kommunestyret må konstituere seg innen en måned etter valgmandeden, men det blir ikke virksomt før sammenslåingstidspunktet

I Inndelingslovens § 26 Fellesnemd står det at det ved sammenslåing av kommuner skal opprettes en fellesnemd til å samordne og ta seg av forberedelsene til sammenslåingen. Fellesnemden kan karakteriseres som et felles kommunestyre for alle vedtak som gjelder ny kommune. Vedtak som gjelder eksisterende drift i kommunene frem til sammenslåingstidspunktet vil bli fattet av de *gamle* kommunestyrene. Videre står det at nemnda bør speile innbyggertallet i de enkelte kommunene, men at det som et minimum skal være tre medlemmer i nemda fra hver kommune eller fylkeskommune. Fellesnemden blir valgt av og blant medlemmene i kommunestyret, og velger selv lederen og nestelederen for nemden. Det er reglene i kommuneloven om valg og saksbehandling i folkevalgte organer som også er gjeldende for fellesnemden. Fellesnemden skal også ta hånd om det forberedende arbeidet med økonomiplanen og med budsjettet for det første driftsåret etter at sammenslåingen er iverksatt. Andre oppgaver og fullmakter for nemda blir fastsatt i reglementet som må vedtas av de respektive kommunestyrene. Funksjonsperioden for fellesnemden går ut når det nye kommunestyret er konstituert.

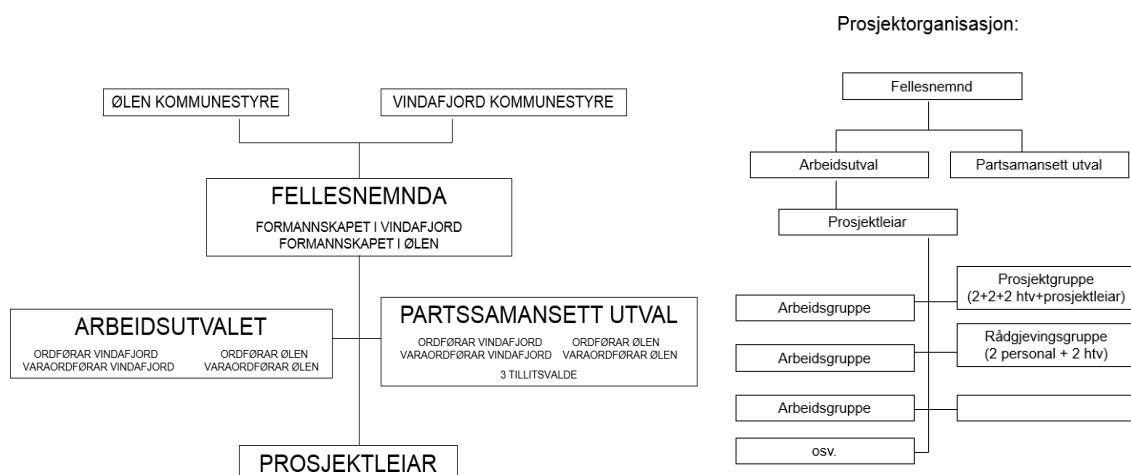
§ 26 åpner også for at kommunene, etter kommunelovens § 25, *kan* opprette et felles partssammensatt utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom den nye enheten som arbeidsgiver, eller de ansatte. Et partssammensatt utvalg kan i sammenslåingsprosessen betraktes som et administrasjonsutvalg etter kommunelovens § 25.

Videre åpner Inndelingsloven for at fellesnemden kan gi et arbeidsutvalg myndighet til å gjøre vedtak i enkeltsaker, eller i saker som ikke er av prinsipiell karakter. Arbeidsutvalget kan betraktes som en form for formannskap for sammenslåingsprosessen. Hvis det er ønskelig, kan arbeidsutvalget få vide fullmakter delegert fra fellesnemden.

Veldig mange av kommunene som har gjennomført en kommunesammenslåing etter 1994 har valgt å organisere det overordnede arbeidet og styringen av kommunen i tråd med føringene i inndelingsloven, ved at man har opprettet både fellesnemd, partssammensatt utvalg og arbeidsutvalg. Hvilke aktører som deltok i utvalgene varierer mellom kommunene. Arbeidsutvalget vil typisk være et politisk organ, mens fordi det det partssammensatte utvalget er et samarbeidsforum som behandler saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte, består dette ofte av representanter for arbeidsgiversiden fra politisk nivå, og representanter fra arbeidstakersiden i form av tillitsvalgte. I noen av de tidligere gjennomførte kommunesammenslåinger ser vi at også administrasjonen og/eller prosjektleder er representert i utvalgene.

I Ølen og Vindafjord bestod det partssammensatte utvalget av ordførere, varaordførere og tre tillitsvalgte. Dette illustreres av figurene under.

Figur 3: Prosjektorganisering Ølen og Vindafjord



I Aure og Tustna hadde partssammensatt utvalg to arbeidsgiverrepresentanter fra hver kommune, de to rådmennene hadde tale- og møterett i både arbeidsutvalget og partssammensatt utvalg. Noen kommuner har i de tidligere sammenslåingene en annen overordnet organisering av prosjektet. I Fredrikstad ble det i stedet etablert et overordnet politisk organ, «Fredrikstadutvalget», der alle formannskapene for de ulike kommunene var representert ut fra forholdstallsprinsippet. I Ramnes og Våle kommune ble det etablert en felles styringsgruppe som besto av formannskapene i Ramnes og Våle, samt to hovedtillitsvalgte fra hver kommune. Styringsgruppen svarte til kommunestyrene i de to kommunene. Det ble ikke etablert noe partssammensatt utvalg eller arbeidsutvalg i forbindelse med sammenslåingen. Fredrikstad og Re er imidlertid to av de tidligste kommunesammenslåingene, før diskusjonen fra 2004 om at kommunene frivillig skulle slå seg sammen for å effektivisere driften.

For de kommunene som opprettet fellesnemnd var det noen som var spesielt opptatt av at representasjonen i nemden skulle reflektere at kommunene var likeverdige parter. I Aure og Tustna bestod fellesnemnden av 11 medlemmer, seks fra kommunestyret i Aure og fem fra kommunestyret i Tustna. Det var et bevisst valg fra kommunene at man samtidig som likeverdighet ønsket et oddetall for å kunne sikre flertall ved avstemminger. I nye Kristiansund kommune fremheves som et grep at det ble søkt om dispensasjon fra daværende bestemmelser om sammensetning av fellesnemnd, slik at det ble en likeverdig representasjon i fellesnemnden.

4.2.1.2 Styringsgruppe

Noen av kommunene etablerte en styringsgruppe allerede under utredningen av en kommunesammenslåing. Hvorvidt denne styringsgruppen inkluderte personer fra politisk nivå eller ikke, varierer. Flere av kommunene valgte imidlertid å etablere en politisk styringsgruppe med delegerte fullmakter fra kommunestyre eller fellesnemnd, når vedtak om sammenslåing forelå, mens det administrative arbeidet ble organisert i en prosjektgruppe som rapporterte til styringsgruppen. I Ramnes og Våle og Fredrikstad bestod styringsgruppen av formannskapene i kommunene, og svarte direkte til kommunenes kommunestyre. I kommuner hvor man har opprettet fellesnemnd, partssammensatt utvalg og arbeidsutvalg er det ulik praksis for hvorvidt kommunen i tillegg har etablert en politisk styringsgruppe for sammenslåingsprosjektet. I Aure og Tustna kommune valgte man bort en styringsgruppe, og det var arbeidsutvalget, i samarbeid med organisasjonene som pekte ut medlemmer til arbeidsgruppene, mens det var prosjektleder som ledet det overordnede arbeidet.

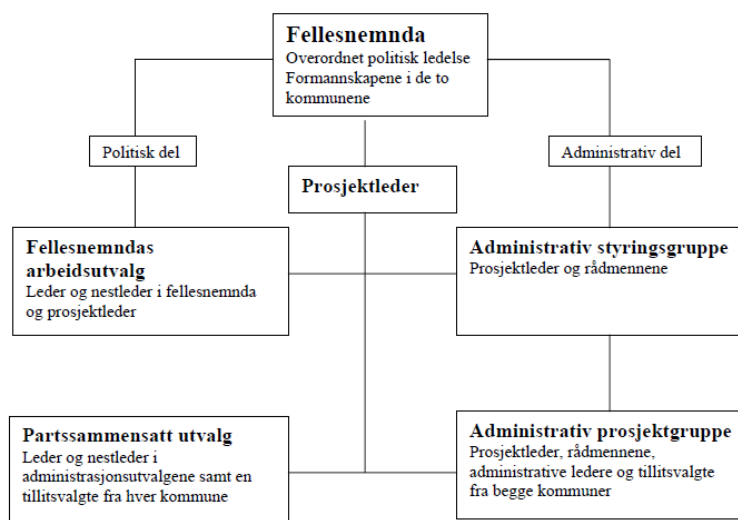
I sammenslåingsprosessen for Kristiansund og Frei ble det etablert en administrativ styringsgruppe og en utvidet administrativ styringsgruppe, i tillegg til at styringsgruppen hadde et eget arbeidsutvalg. Den administrative styringsgruppen fungerte som det øverste administrative organet, og bestod av prosjektleder, rådmennene, to kommunalsjefer, driftssjef, utviklingssjef samt en prosjektmedarbeider med talerett, som møtte som sekretær for gruppen. Den utvidede styringsgruppen bestod av den

administrative styringsgruppen og fellesnemndas politiske arbeidsutvalg. Styringsgruppens arbeidsutvalg bestod av prosjektleder og rådmennene. Styringsgruppens mandat var å ha det administrative hovedansvaret for arbeidet med omstilling og sammenslåing av Frei og Kristiansund, hvilket blant annet innebar utforming og oppfølging av prosjektplan, koordinering av oppgaver mellom de ulike organene, utredning, etablere og styre arbeidsgrupper, forberede saker til fellesnemnda, ansette og instruere prosjektleder samt søke om eksterne midler til sammenslåingen. I Ørland og Bjugn ble det også etablert en overordnet styringsgruppe, og her var fylkesrådmannen og en ekstern rådgiver representert i tillegg til representanter for de to kommunene.

4.2.1.3 Prosjektledelse

Mange av kommunene har i prosessen etablert en administrativ prosjektorganisasjon med en intern eller ekstern prosjektleder. I Mosvik og Inderøy valgte man å benytte rådmannen i Inderøy kommune som prosjektleder.

Figur 4: Prosjektorganisering Mosvik og Inderøy



I sammenslåingsprosessen i Ramnes og Våle kommune ansatte man en prosjektleder høsten 1999, i overkant av to år før tidspunktet for den endelige sammenslåingen. Kommunene bestemte senere at prosjektlederen skulle ta over som rådmann i den nye kommunen etter sammenslåingstidspunktet.

I Aure og Tustna hentet man inn en ekstern prosjektleder med mangeårig erfaring som rådmann fra andre kommuner som prosjektleder. Prosjektlederen ble ansatt i august 2004, ett og et halvt år før sammenslåingstidspunktet. I Ølen og Vindafjord hentet man inn en prosjektleder fra Karmøy kommune, som også han ble ansatt som rådmann i den nye kommunen.

I Harstad og Bjarkøy valgte man også å hente inn en ekstern prosjektleder. Arbeidet med denne ansettelsen tok imidlertid en del tid, og kommunene kom ikke i gang med sammenslåingsprosessen før etter at man hadde ansatt en prosjektleder. Når kommunene først kom i gang med prosessen hadde man derfor bare ni måneder igjen før sammenslåingstidspunktet.

4.2.1.4 Arbeidsgrupper

De fleste kommunene Deloitte har vært i kontakt med organiserte omstillingsarbeidet i arbeidsgrupper som tok for seg ulike tjenesteområder, i tillegg til variasjoner av overordnede områder som økonomi, personal og IKT. Hvor mange arbeidsgrupper som ble etablert varierer mye, men en av kommunene opplyser at man hadde opptil 22 ulike arbeidsgrupper involvert i prosessen. I samtlige av kommunene

vi har vært i kontakt med har hovedtillitsvalgte deltatt i arbeidsgruppene. Noen kommuner har også aktivt involvert hovedverneombud og plasstillitsvalgte i arbeidsgruppene.

Nesten alle kommunene har valgt å organisere kartleggingen og oppfølgingen av personal i en egen arbeidsgruppe, ofte bestående av personalsjefer og hovedtillitsvalgte. Alternativt, i noen mindre prosesser var det den overordnede prosjektgruppen/administrative styringsgruppen som utredet disse forholdene. I noen av kommunene var det denne arbeidsgruppen som hadde ansvaret for å utarbeide en omstillingsavtale for kommunesammenslåingen. I Harstad og Bjarkøy ble det etablert en egen arbeidsgruppe HRM, bestående av personalsjefer og hovedtillitsvalgte fra begge kommunene. HR-sjefen i Harstad ledet arbeidet, og arbeidsgruppen fikk mandat til å utarbeide en omstillingsavtale som en felles plattform for etablering av nye Harstad kommune.

I Aure og Tustna ble arbeidsgruppene benyttet aktivt for å engasjere personer fra hele organisasjonen for å skape forankring for prosessen. Plasstillitsvalgte deltok også i arbeidsgrupper knyttet til de ulike tjenesteområdene, fikk direkte påvirkningsmuligheter i arbeidet, og kunne gi informasjon om prosessen tilbake til sin arbeidsplass. I Ramnes og Våle ble arbeidsgruppene etablert som delprosjekter. Man hadde egne delprosjekter for administrativ hovedorganisering, helse- og sosial, skole- og barnehage, arealforvaltning og tekniske tjenester, kultur og næring, administrasjons- og servicebygg, personal, økonomi, IT, Informasjon i tillegg til en gruppe som sentrale sekretariatsfunksjoner. Delprosjektene var beskrevet ved mandat, og for noen av delprosjektene var det laget en oppgave- og fremdriftsplan.

Figur 5: Eksempel på mandat for delprosjekt, Ramnes og Våle

Delprosjektgruppen har følgende <i>mandat</i> :	
▪	Behovsvurdering, kvalitet og omgang på tjenestene og organisering på virksomhetsnivå.
▪	Kartlegging og vurdering av eksisterende samarbeidsrelasjoner, herunder avtaler av interkommunal art som må reforhandles/revurderes med bakgrunn i ny kommunestruktur.

Figur 6: Eksempel på oppgave- og fremdriftsplan, delprosjekt i Ramnes og Våle

Arbeidet i inneværende år gjennomføres i følgende hovedfaser:			
Fase:	Hovedaktivitet:	Oppstart:	Avslutning/beslutning:
Fase 1:	Administrativ hovedstruktur	Mars	Administrativ: September Politisk drøfting: Oktober
Fase 2:	Avklaring av prinsipper for ansettelse av ledere	August	September
Fase 3:	Ansettelse av ledergruppe	November	Desember
Fase 4:	Overordnet virksomhetsstruktur, herunder prinsipper for ansettelse av virksomhetsledere	1. desember	1. februar 2001
Fase 5:	Administrativt støtteapparat, herunder beredskap	1. desember	1. mars 2001

4.2.2 Styringsdokumenter

Hvilke styringsdokumenter kommunene har utformet i sammenheng med sammenslåingsprosessen varierer i stor grad. Informanter påpeker at det i noen tilfeller var intensjoner om å utforme styringsdokumenter, men at man i selve prosessen ikke fikk tid. Det er imidlertid to type dokumenter det ofte vises til, intensjonsplan og omstillingsavtale, som enkelte informanter fremhever som avgjørende for en god omstillingsprosess.

4.2.2.1 Intensjonsplan

Intensjonsplanen er et overordnet politisk dokument som i de fleste tilfeller er utformet tidlig i prosessen. Likelydende intensjonsplaner kan vedtas av kommunestyrene for å sikre en god kommunikasjon fra politisk nivå til både innbyggere og ansatte om de lokalpolitiske målene med kommunesammenslåingen. En intensjonsplan kan også bidra til å «lande» utfordrende politiske spørsmål som for eksempel kommunenavn og plassering av kommunesenter.

I Ølen og Vindafjord kommuner ble det utformet en intensjonsplan som inneholdt åtte punkter som regulerte sentrale deler av prosessen.

Figur 7: Innhold i intensjonsplan Ølen og Vindafjord

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1) Mål2) Kommunesenter3) Kommunenavn4) Innhold i kommunesenter5) Prinsipp for organisering av den nye kommunen6) Ansatte7) Bruk av disponibel formue fra de to kommunene8) Rådgivende folkeavstemming |
|--|

Intensjonsplan for Mosvik og Inderøy ble utarbeidet vinteren 2010 av politiske arbeidsgrupper fra begge kommuner. Intensjonsplanen skulle være det styrende dokumentet for prosessen, og inneholdt føringer for kommunestyrene på syv overnede punkter.

Figur 8: Innhold i intensjonsplan Mosvik og Inderøy

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1) Mål for sammenslåingen2) Kommunesenter3) Kommunenavn og kommunevåpen4) Hva skal kommunesenteret inneholde5) Tjenesteenheter Mosvik6) Ansatte7) Rådgivende folkeavstemming |
|--|

Punkt 6, ansatte, gir føringer på at ingen ansatte skal sies opp som følge av prosessen. I intensjonsplanen ligger det avklaringer og vedtak på spørsmål som kan skape politiske konflikter eller misnøye i befolkningen, som kommunenavn, kommunevåpen, kommunesenter og vern av lokale. Informanter vi har snakket med opplyser at intensjonsplanen derfor bidro til å skape ro i prosessen, og politisk forankring av det administrative arbeidet.

4.2.2.2 Omstillingsavtale

I flere kommuner er det utarbeidet en omstillingsavtale som regulerer konkrete forhold knyttet til arbeidsgiverpolitiske spørsmål i prosessen. Omstillingsavtalen har i flere tidligere kommunesammenslåinger vært vedtatt av fellesnemden. Behovet for å vedta en omstillingsavtale for sammenslåingsprosessen kan sammenliknes med at et nytt kommunestyre bør vedta en arbeidsgiverpolitisk strategi for kommunen. Ved å vedta en omstillingsavtale sikrer fellesnemden en «midlertidig strategi», og gir overordnede føringer for hvordan de folkevalgte og rådmannen skal håndtere sitt arbeidsgiveransvar i omstillingsprosessen.

I en del av kommunene som har benyttet en omstillingsavtale ser det ut til at tillitsvalgte har hatt mulighet til å være med å påvirke innholdet i dokumentet, mens det er fellesnemden som har vedtatt avtalen som styringsdokument for prosessen.

I gjennomgangen av de ulike kommunesammenslåingene ser vi at både Aure og Tustna, Ølen og Vindafjord, Harstad og Bjarkøy har valgt å bruke den samme malen for omstillingsavtale. I referat fra partssammensatt utvalg i Harstad fra 10. januar 2012, vises det til at det i møtet ble delt ut omstillingsavtale fra Aure og Tustna, og at denne avtalen var et forslag fra arbeidsgruppa for personalpolitiske retningslinjer. Det ble vedtatt i møtet at partssammensatt utvalg skulle ta

utgangspunkt i eksemplet fra Aure og Tustna i arbeidet med omstillingsplan for kommunesammenslåingen.⁸

Figur 9: Eksempel på innhold i nesten identiske omstillingsavtaler

Omstillingsavtale Aure og Tustna	Omstillingsavtale Ølen og Vindafjord
1) Avtaleparter	1) Avtaleparter
2) Avtalens virketid	2) Avtalens virketid
3) Avtalens formål og virkeområde	3) Avtalens formål og virkeområde
4) Medbestemmelse og medinnflytelse	4) Medråderett og medinnflytelse
5) Informasjon	5) Informasjon
6) Identifisering av ansatte med behov for spesiell informasjon	6) Identifisering av ansatte som har behov for spesiell informasjon
7) Organisasjons- og bemanningsplan i Aure og Tustna kommune	7) Organisasjons- og bemanningsplan i den nye kommunen
8) Kompensasjon for skifte av arbeidssted	8) Konkurransetsetting og privatisering
9) Konkurransetsetting	9) Særavtaler
10) Særavtaler	10) Felles arbeidsmarked
11) Felles arbeidsmarked	11) Virksomhetsoverdragelse
12) Virksomhetsoverdragelse	12) Oppsigelser i prosessperioden
13) Oppsigelser i prosessperioden	13) Fortrinnsrett
14) Fortrinnsrett	14) Overtallige ansatte
15) Overtallige ansatte	15) Tjenesteansiennitet
16) Tjenesteansiennitet	16) Ansettelse i prosessperioden
17) Behandling av ledige stillinger i perioden	17) Utlysning av stillinger
18) Utlysning av stillinger	18) Innbemanning
19) Innbemanning	19) Faste ansatte som er midlertidig ansatt i en annen avdeling
20) Faste ansatte som er midlertidig ansatt i en annen avdeling	20) Kompetansetiltak
21) Kompetansetiltak	21) Andre omstillingstiltak
22) Andre omstillingstiltak	22) Midlertidig ansettelse
23) Midlertidig ansettelse	23) Ansettelsesorgan
24) Ansettelsesorgan	

I Harstad og Bjarkøy ble det utformet et personalvedlegg til omstillingsavtalen. Vedlegget var en presisering av regulering og tilrettelegging for berørte ansatte, da spesielt ansatte som kom fra tidligere Bjarkøy. Vedlegget regulerte at det skulle legges til rette for delt arbeidssted, IKT-løsninger på Bjarkøy, integrering av medarbeidere i felles arbeidsmiljø, samt reisetid og -kostnader fra Bjarkøy til Harstad.

4.2.2.3 Andre dokumenter

Utover intensjons- og omstillingsavtalene har kommunene utarbeidet et bredt utvalg av andre styringsdokumenter etter behov. De mest vanlige dokumentene er variasjoner av prosjektplan/fremdriftsplan, personalstrategi og -reglement, informasjonsplan, felles verdigrunnlag og kulturell/sosial kalender. I denne sammenhengen kan det være mest interessant å fremheve eksempler på styringsdokumenter som sa noe om kommunenes arbeidsgiverpolitiske strategi.

Mosvik og Inderøy hadde et eget dokument som i detalj beskrev hvordan overføring av personell skulle gjennomføres i fire faser:

⁸ http://harstad.kommune.no/folkevalg/files/2012/Protokoll_19_01_2012_Partssammensatt_utvalg.pdf

- I. Detaljert administrativ organisering
- II. Innplassering av kommunalsjef, enhetsledere, leder service og støtte og personal
- III. Innplassering av tjenesteledere, temaansvarlige/gruppeledere/arbeidsledere og øvrige fagpersoner på enheter og i service/støtte
- IV. Ansatte i stillinger som ved sammenslåingen kun får endret arbeidsgiver

Ølen og Vindafjord utarbeidet overordnede personalpolitiske retningslinjer for den nye kommunen, som sa noe om en spennende og utviklende arbeidsplass, omsorg for medarbeidere, en trivelig arbeidsplass, ledelse, kompetanse, serviceinnstilling, ansvarsfølelse, endringsvilje og helse, miljø og sikkerhet (HMS). I Kristiansund og Frei ble det utarbeidet kortfattede leveregler for den nye kommunen:

Figur 10: Leveregler for nye Kristiansund kommune



4.2.3 Informasjon

Enkelte kommuner har i sammenslåingsprosessen hatt et veldig bevisst forhold til hvordan man skal informere ansatte og innbyggere underveis i prosessen. Disse kommunene har som oftest utarbeidet en egen informasjonsstrategi, eller en plan over hvilken informasjon som må gis til på hvilket tidspunkt.

Figur 11: Eksempel fra informasjonsplan i Aure og Tustna

Med bakgrunn i arbeidsgruppas mandat har vi planlagt følgende informasjons- og sosialiseringstiltak i løpet av 2005:										
Tiltak	Mars	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sept	Okt	Nov	Des
Nyhetsbrev ansatte/folkevalgte	x	x		x		x		x		x
Nyhetsbrev barn og unge	x		x				x		x	
Annonser lokalaviser	x		x			x			x	
Informasjon internettsiden	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Folkemøter		x						x		
Ansattmøter -kan bli flere i høst - etter behov			x					x		
Sosiale samlinger ansatte				x						x
Samling for nytt kommunestyre									x	

Informanter påpeker at det er behov for ulike former for informasjon til de ansatte på ulike tidspunkt i prosessen. Den viktigste kanalen for informasjon har vært aktiv involvering av hovedtillitsvalgte, som videre har sørget for å informere til sine medlemmer. Videre har arbeidsgiver informert ansatte på allmannamøter og personalmøter. Det fremgår at det stedvis er gjennomført mer personlig en-til-en samtaler med berørt personell, men at dette er mer varierende. De som har gjennomført dette vurderer det som viktig med tanke på å ivareta berørte arbeidstakers behov i endringsprosessen. Kommunikasjonsarbeidet har således vært gjennomført i nært samarbeid mellom arbeidsgivere og hovedtillitsvalgte, og aktørene forholder seg til føringer i arbeidsmiljøloven og avtaleverk.

Generelt legger informantene stor vekt på betydningen av åpenhet og kontinuerlig informasjon, og at det ikke kan informeres for mye.

4.3 Forståelse og tolkning av det juridiske handlingsrommet

Det fremgår at kommunesammenslåing gjennomgående er blitt definert som en virksomhetsoverdragelse av de kommunene som er kartlagt i prosjektet, og det gis her noen arbeidsrettslige betraktninger rundt dette. For ytterligere informasjon om arbeidsrettslige forhold, vises det til rapporten utarbeidet av KS Advokat.

4.3.1 Virksomhetsoverdragelse er lagt til grunn

Sammenslåing av kommuner reiser spørsmål om hvilke regelsett som fra et arbeidsrettslig perspektiv gjelder. Arbeidsmiljøloven har et eget kapittel om såkalte virksomhetsoverdragelser, som regulerer rettigheter og plikter ved slike overdragelser.

Arbeidsmiljøloven § 16-1 fastslår at kapittelet om arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelser kommer til anvendelse ved overdragelse av virksomhet eller en del av en virksomhet til en annen arbeidsgiver. Med overdragelse menes overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen. Departementet uttaler følgende i forarbeidene til arbeidsmiljølovens bestemmelser;

«Departementet presiserer at reglenes formål som er å sikre opprettholdelse av de overførte arbeidstakernes stillingsvern og andre lønns- og arbeidsvilkår, fortsatt vil være en sentral tolkningsfaktor i tvilstilfeller.»

Videre kan man også lese ut av forarbeidene til endringer i tidligere arbeidsmiljøloven (Ot.prp. nr 79 (2000-2001) at departementet anser det som praktisk at bestemmelsene også får anvendelse for offentlige virksomheter, der kommunesammenslåing blir oppgitt som et eksempel. Deloitte kan ikke

se at dette er ment endret i forbindelse med ny arbeidsmiljølov. På denne bakgrunn legges det til grunn at reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven vil få anvendelse overfor de ansatte i forbindelse med kommunesammenslåinger.

Det følger av arbeidsmiljøloven at tidligere arbeidsgivers rettigheter og plikter som følger av arbeidsavtale eller arbeidsforhold som foreligger på det tidspunktet overdragelsen finner sted, overføres til ny arbeidsgiver. Dette betyr eksempelvis at de lønnsbetingelser de ulike arbeidstakere har, overføres til ny arbeidsgiver. Ny arbeidsgiver blir også bundet av tariffavtaler som tidligere arbeidsgiver er bundet av, med mindre ny arbeidsgiver reserverer seg mot dette på nærmere bestemte vilkår. Dette innebærer at ny kommune i utgangspunktet vil bli bundet av lokale særavtaler dersom ny arbeidsgiver ikke reserverer seg.

En virksomhetsoverdragelse er ikke i seg selv grunn for oppsigelse fra tidligere eller ny arbeidsgiver. En arbeidstaker kan motsette seg at arbeidsforholdet overføres til ny arbeidsgiver. Dette er imidlertid lite praktisk når tidligere arbeidsgiver slutter å eksistere. I kommunene Deloitte har snakket med har man i ulik grad hatt et bevisst forhold til om hvorvidt kommunesammenslåingen juridisk sett håndteres som en virksomhetsoverdragelse eller ikke. Noen av kommunene har innledningsvis forutsatt at dette er tilfelle, andre har henvendt seg til KS eller Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) for å få svar på om prosessen skal håndteres som en virksomhetsoverdragelse eller ikke. Tilbakemeldingene fra KS og KRD har vært at arbeidsmiljølovens bestemmelser for virksomhetsoverdragelser ligger til grunn for prosessen. Noen få kommuner har uttalt at de ikke opplevde noe behov for å definere sammenslåingen som en virksomhetsoverdragelse.

4.3.2 Arbeidsgiverpolitiske grep før sammenslåingen

I enkelte kommuner kommer det frem at forventningen om at man kom til å ende med en sammenslåing førte til at kommunene tidlig begynte å tilpasse seg den nye situasjonen. Eksempler på dette er at man har valgt ikke å erstatte kompetanse ved avgang, slik at stillinger ble vakante frem til sammenslåingen. I Fredrikstad ble det fattet vedtak om en begrenset ansettelsesstopp i de fem kommunene, knyttet til lederstillinger og andre stillinger der man kunne forvente å få duplikatstillinger ved sammenslåing. I tillegg til at det ble innført begrenset ansettelsesstopp for denne typen stillinger, ble det også gjennomført en omfattende førtidspensjonering. Disse grepene vurderes gjennomgående som vellykket av informantene. I Mosvik og Inderøy kommer det også frem at man hadde en bevisst tilnærming til å begrense kostnadsutviklingen i forkant av sammenslåingen.

Flere av informantene vi har snakket med påpeker at kommunen er avhengig av god ledelse på alle nivåer for å gjennomføre en vellykket omstillingsprosess. I Aure og Tustna ble alle som skulle ha lederansvar i den nye kommunen ble invitert til et lederutviklingsprogram. Kommunene jobbet sammen om å etablere en ny standard for ledelse for hele kommunen, og et felles lederutviklingsprogram var med på å sikre at man fikk sydd sammen praksis på tvers av organisasjonen.

Allerede før utredningsarbeidet var planlagt hadde Nøtterøy kommune vedtatt at man skulle gjennomføre opplæring i endringsledelse for alle virksomhetslederne i kommunen. Ettersom kommunene nå skal inn i et tett samarbeid, valgte derfor Tønsberg og Tjøme å gjennomføre lederutvikling av sine respektive virksomhetsledere i samarbeid med Nøtterøy.

4.3.3 Involvering av ansatte og deres tillitsvalgte

I en virksomhetsoverdragelsesprosess, skal tillitsvalgte inkluderes. Dette følger av både Arbeidsmiljøloven og Hovedavtalen. Hovedavtalens drøftingsregler vil som hovedregel gjelde alle aspekter ved en slik prosess, og reglene i Arbeidsmiljølovens § 16 supplerer avtalen. I henhold til Arbeidsmiljøloven skal tidligere og ny arbeidsgiver så tidlig som mulig skal gi informasjon om og drøfte overdragelsen med den tillitsvalgte. Det skal blant annet drøftes de rettslige, økonomiske og sosiale følgene av overdragelsen for arbeidstakerne. Dersom det er planlagt tiltak overfor de ansatte, skal dette drøftes så tidlig som mulig med de tillitsvalgte med sikte på å oppnå en avtale. I tillegg skal

tidligere og ny arbeidsgiver informere de berørte arbeidstakere om overdragelsen, dette også så tidlig som mulig. Hovedavtalen har egne bestemmelser knyttet til medbestemmelse og/eller medinnflytelse. Arbeidsgiver skal i henhold til Hovedavtalen så tidlig som mulig informere og drøfte og ta de tillitsvalgte med på råd i omorganiseringsprosesser. Tilsvarende skal for øvrig arbeidsgiver så tidlig som mulig informere og drøfte ledige og nyopprettede stillinger m.v. med de berørte tillitsvalgte.

Det kan også nevnes at det i alle kommuner kan opprettes ett eller flere partssammensatte utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte med mindre partene avtaler at slike saker skal behandles på annen måte, jf kommuneloven § 25. Det partssammensatte utvalget foreslår og behandler blant annet overordnede retningslinjer for den nye kommunens personalpolitikk, samt drøfter blant annet fornyings- og utviklingstiltak, jf HA del B § 4. De tilsatte skal være representert i slike partssammensatte utvalg etter nærmere kriterier.

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. Tillitsvalgte har også påpekt at medbestemmelsesretten er regulert i Hovedavtalen, og at det er naturlig at tillitsvalgte både inkluderes og benyttes som ressurspersoner i omstillingsprosessen. Det er noe ulikt hvilken rolle de tillitsvalgte har hatt i prosessen, men i de fleste kommunene har hovedtillitsvalgte vært representert i partssammensatt utvalg, styringsgruppe eller overordnet prosjektgruppe. Hovedtillitsvalgte eller andre tillitsvalgte har i de fleste tilfeller også vært representert i de enkelte arbeidsgruppene. Kommunene har i ulik grad har sørget for ytterligere frikjøp av tillitsvalgte i sammenslåingsprosessen. I de tilfellene der dette er gjennomført, oppleves det som en forutsetning for at man har fått aksept for de vedtakene som er blitt gjort i hele organisasjonen.

Det er imidlertid noen tillitsvalgte Deloitte har snakket med, som opplevde at det i deler av prosessen var større fokus på fremdriften enn på å sikre en god forankring nedover i organisasjonen, slik at tillitsvalgte ikke alltid opplevde å være involvert i beslutningsprosessene. Å opprettholde en god balanse mellom bred involvering på den ene siden og fremdrift på den andre vil være en viktig avveining for kommunene i slike prosesser.

4.3.4 Ansettelsesforhold i ny kommune

Det følger av arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse at arbeidstakers rettigheter og plikter følger over til ny arbeidsgiver. I den grad stillingen er å gjenfinne i ny organisasjon, har arbeidstaker i utgangspunktet rett til å følge denne. Et slikt utgangspunkt vil kunne innebære et behov for harmonisering av arbeidstakers rettigheter. Arbeidsgiver kan ikke gjøre endringer for avtalte rettigheter til ugunst for arbeidstaker som er vesentlige for arbeidsforholdet.

En virksomhetsoverdragelse er ikke i seg selv grunn for oppsigelse fra tidligere eller ny arbeidsgiver. Dette innebærer at det må foreligge en saklig grunn til oppsigelse, som ikke alene begrunnes i selve sammenslåingen. Normalt kan det i næringslivet være enklere å avvikle arbeidsforhold som et ledd i omstilling etter overføring til ny arbeidsgiver, idet slike avviklingen før overdragelsen presumptivt begrunnes i virksomhetsoverdragelsen. Tilsvarende vil dette kunne gjelde i offentlig sektor også. Ved endringsoppsigelser, der arbeidsforholdet ikke avvikles men der arbeidstaker får ny rolle eller andre arbeidsoppgaver, vil man muligens måtte håndtere dette i en tidligere fase for å kunne ha ny organisasjonsstruktur på plass i tide.

Deloitte har fått opplyst at de fleste kommunene har gitt uttrykk for at ingen av de ansatte skal sies opp i forbindelse med kommunesammenslåingen. Dette reiser spørsmål om hvor lenge et slik vern gjelder og omfanget av vernet, og om dette i det hele tatt innebærer en videre beskyttelse enn den som følger av arbeidsmiljølovens regler. Dette vil bero på en avtaletolkning i hvert enkelt tilfelle. Dersom garantien gir et ytterligere vern enn hva som ellers ville fulgt av lovgivningen, vil ny arbeidsgiver stå overfor en utfordring dersom enkelte stillinger blir overflødige etter sammenslåingen.

4.3.4.1 Spørsmål om overtallighet

En sammenslåing av kommuner kan innebære at en del stillinger blir dupliserte, særlig med tanke på administrativt ansatte. Dette vil kunne representere en særlig utfordring i en kommunesammenslåingsprosess. Det er ulike måter å tilnærme seg dette på. Man kan for eksempel innplassere den ene arbeidstakeren i stillingen, og samtidig gå til oppsigelse av den andre arbeidstakeren med bakgrunn i at det foreligger en reorganisering av virksomheten. En slik oppsigelse vil kunne anses som saklig i henhold til arbeidsmiljølovens bestemmelser. Her vil imidlertid utvelgelseskriterier være viktig og begrense arbeidsgivers handlingsrom. En annen måte er å lyse ut stillingen man ønsker å beholde, slik at de ansatte søker på «egne» stillinger. Denne metoden er omdiskutert og Deloitte er kjent med at KS normalt fraråder en slik fremgangsmåte. En tredje måte vil kunne være å innplassere de ansatte i andre stillinger.

Hvor langt en arbeidsgiver kan gå i møte med de utfordringer som følger av en kommunesammenslåing, avhenger i stor grad av arbeidsgivers såkalte styringsrett. Arbeidsgivers styringsrett beskrives gjerne som arbeidsgivers rett til å organisere, kontrollere og fordele arbeidet innenfor rammen av det arbeidsforhold som er inngått. Hvor langt arbeidsgivers styringsrett rekker må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Det vises til leveransen fra KS Advokat for nærmere informasjon om dette.

Informanter opplyser om at hovedårsaken til at kommunene har valgt å gi en stillingsgaranti mot oppsigelse har vært at man ønsker å skape ro i organisasjonen. Garantien er ofte gitt som politisk vedtak i en sak til kommunestyret, eller som et punkt i omstillingsavtalen. Garantien har som oftest ikke noen gitt utløpsdato, men informanter opplyser at den stort sett har blitt gradvis utfases og at man opplever at den et par år etter sammenslåingen ikke var et tema. Informantene Deloitte har snakket med har ikke fremhevet at det har vært noen problematiske konfliktsaker som konsekvens av garantien.

I utredningsarbeidet som er satt i gang i Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme opplyses det at man har gjort et bevisst valg om å ikke snakke om noen garanti om vern av arbeidsplasser på dette tidspunktet i prosessen. Kartleggingen av personalområdet viser at den største utfordringen for kommunene i årene fremover vil være stor avgang til pensjon, f.eks. vil personalsjefene i både Tjøme og Nøtterøy gå av med pensjon før første mulig dato for sammenslåing. Informantene mener derfor at det blir mer kritisk å beholde relevant personell i en omstillingsprosess, fremfor å gi garantier mot oppsigelse.

I Danmark inneholdt lovforslaget om strukturreformen et punkt om at alle som ble omfattet av reformen også ble omfattet av Lov om virksomhetsoverdragelse. Det danske Folketinget fattet allikevel samtidig et politisk vedtak som gikk på at alle som var omfattet av omstillingen fortsatt skulle ha en stilling i kommunal sektor etter sammenslåingen. Også i Finland ble det gitt en nasjonal stillingsgaranti med varighet på fem år.

4.3.4.2 Innplassering og harmonisering

Det er ulikt hvorvidt kommunene har valgt å benytte innplassering av personell ved sammenslåingen. I Re kommune måtte samtlige som var berørte av sammenslåingen søke på den nye stillingen, og det var få som fikk den samme jobben som de tidligere hadde hatt. Kommunen opprettet en stillingsbank med personer som etter søknadsrunden var definert som overtallige. En tilsvarende stillingsbank ble opprettet i Ølen og Vindafjord, men skapte så mye misnøye blant de ansatte at kommune valgte å avvike den. I Kristiansund og Frei valgte man å gjennomføre innplassering i stillingene ved bruk av drøftinger med hovedtillitsvalgte. Rådmannsstillingen ble også innplassert, men den av rådmennene som ikke fikk stillingen fikk en kompensasjon for å fratre.

I flere av kommunene som har gjennomført en kommunesammenslåing var det arbeidsgruppen som så på personal og arbeidsgiverpolitiske spørsmål som også tilrettela for harmonisering av lønn og de lokale særavtalene i kommunene. Arbeidsgruppen har som regel bestått av personalledelse og

hovedtillitsvalgte fra begge kommunene, og det varierer hvorvidt det i tillegg har vært gjennomført drøftinger i forbindelse med arbeidet eller ikke.

I Aure og Tustna var de overtallige som ikke fikk videreført en administrativ lederstilling i den nye kommunen tenkt innplassert i rådmannens fagstab. Alle de lokale særavtaler ble sagt opp. I stedet vedtok det partssammensatte utvalget en ny avtale hvor lokale tilpasninger og harmonisering av lønn ble regulert. Avtalen var i tråd med en ny, felles arbeidsgiverpolitisk strategi. Det ble også utformet kompensasjonsordninger for personer som fikk økte reisekostnader (f.eks. passering av bomring) som følge av nytt oppmøtested for arbeidet etter sammenslåingen.

I noen kommuner har ledelsen bedt om en aksept for at harmoniseringen av lønn og vilkår må skje over tid i sammenheng med lokale forhandlinger, og at man i en overgangsperiode må ha aksept for disse forskjellene. På Bjarkøy var lønnsnivået på noen områder høyere enn i Harstad på grunn av spesielle stimuleringsiltak i sammenheng med rekruttering. I tillegg opplyses det at ledelsen i Bjarkøy hadde vært raus i lokale forhandlinger før sammenslåingen, redde for at deres ansatte skulle tape i fremtidige forhandlinger. Fordi alle de ansatte fra Bjarkøy beholdt lønnsnivået inn i den nye kommunen, opplyser informanter at noen av de ansatte i tidligere Harstad opplevde lønnsforskjellene som problematiske, men at man samtidig forventer at lønnsnivåene vil bli harmonisert over tid.

4.4 Implikasjoner for utøvelse av politisk og administrativ ledelse

De arbeidsgiverpolitiske grepene som er foretatt, viser samlet sett at en kommunesammenslåing krever både en omfattende innsats fra kommunene som organisasjoner, og en god samhandling mellom de aktørene som er involvert i prosessene. God samhandling forutsetter igjen en felles forståelse av rollefordelingen aktørene imellom. På bakgrunn av funnene i prosjektet, vurderes det at politisk ledelse, administrativ ledelse, personalledelse og medarbeiderrepresentanter alle har særlige viktige roller og oppgaver i kommunesammenslåingsprosesser.

Kommunesammenslåinger setter et bredt spekter av krav og forventninger til politikere, rådmenn, personalsjefer og tillitsvalgte. Samtidig må evner og kompetanser tilpasses det nivået de opererer innenfor. En særlig viktig oppgave for politisk ledelse er å definere de overordnede målsettingene og visjonene for en ny og felles kommune. Et gjennomgående funn i intervjuene er den store betydningen av at man «tenker nytt» og at man heller skal etablere en ny kommune enn å videreføre de gamle. Dette vil blant annet være aktuelt i drøftinger av punktene som skal inngå i felles intensjonsplan, herunder hva som skal være kommunenavn, hvor kommunesenter skal ligge, og hva som skal være nytt kommunevåpen. Dette er punkter som kan være av stor politisk og symbolsk betydning i kommunene, og derfor kan være utfordrende å enes om. Raushet er en annen viktig egenskap som trekkes frem, som vurderes som essensielt i drøftinger mellom små og store kommuner, der de mindre kommunene kan ha en viss frykt for å bli «slukt» av en storkommune.

På administrativt nivå er det viktig for ledelsen å oversette politiske mål og visjoner til praksis, det vil si ha en forståelse for hva uttrykte målsettinger faktisk innebærer av endring og omstilling i kommuneorganisasjonene. Dette vil også forenkles noe om målene som er formulert er tydelige og klare. Kommunens toppledelse må også foreta vurderinger av hvordan kommunesammenslåingen skal organiseres, og hvilke organer som skal etableres som en del av prosessen. I kommunesammenslåingssaker er det spesielt viktig at disse organene har tydelige og klare mandater og fullmakter.

Generelt vil prosjektlederkompetanse være en forutsetning for å få gjennomført de aktiviteter og tiltakene som inngår i en kommunesammenslåing. Dette innebærer evne til å planlegge og fastsette milepæler, koordinere og samordne ulike arbeidsgrupper og problemstillinger, samt styre arbeidet på tid og innhold. Tillitsvalgte er gjennomgående blitt involvert i stor grad, og dette vurderes også som en suksessfaktor for at prosessene har vært vellykket. I drøftinger om ansattes vilkår og muligheter vurderes juridisk kompetanse som spesielt relevant, det vil si kjennskap til de ansattes muligheter og arbeidsgivers handlingsrom.

5. Erfaringer, læring og suksessfaktorer

Det presiseres at dette prosjektet har hatt en overordnet kvalitativ tilnærming, med et særlig fokus på organisatoriske og prosessuelle grep som er gjennomført i kommunene. Det er dermed ikke gått i dybden på faktiske resultater og effekter som følger av en kommunesammenslåing, da dette hadde krevd en annen metodisk innfallsvinkel.

Erfaringene som presenteres av våre informanter er i hovedsak 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 også at man stort sett har realisert de målsettingene som lå til grunn for sammenslåingen, og man har fått sterkere fagmiljøer innenfor enkelte områder, og kapasitet for en mer helhetlig utvikling kommunene imellom.

I Danmark vurderes det også at man overordnet sett har fått realisert målene for kommunene i Strukturreformen. Særlig når det gjelder økt faglig og økonomisk bærekraft, samt effektivisering innenfor administrasjon, kan man se positive effekter i Danmark. Enkelte studier har også sett nærmere på endringer i arbeidsmiljø. Nettersrøm (2010) studerer arbeidsmiljøendringer som følge av strukturreformen i Danmark, på bakgrunn av en undersøkelse av 5 kommuner og 2 *amter* (fylker/regioner) før og etter strukturreformen. Den foreløpige konklusjonen av undersøkelsen er, at en betydelig del av deltakerne i undersøkelsen var påvirket av organisasjonsendringene reformen medførte, i form av fysisk arbeidssted, arbeidsoppgaver og arbeidsmiljø. Nesten halvparten av deltakerne hadde skiftet jobb eller forlatt arbeidsmarkedet i oppfølgingsperioden. Sykefraværet steg signifikant i gruppen av medarbeidere som i forbindelse med reformen var utsatt for fusjonering med andre kommuner eller amter. På den annen side opplevde en del av deltakerne en positiv utvikling i arbeidsoppgavenes innhold, som var assosiert med å gi en positiv selvopplevd helseeffekt.

Også i Finland er et gjennomgående funn at kommunene generelt får styrket bredde i personal og kompetanse, noe som virker positivt på tjenestekvalitet og muligheter for å rekruttere kompetent arbeidskraft. Overordnet sett, viser forskning om reformen i Finland (Meklin m. fl., 2013) også at personalet er nøkkelressursen i reformen og driften i kommunene. Det fremgår at kommunene har utviklet seg med hensyn til strategisk personalledelse, men at det fortsatt er rom for å styrke bruken av personalet som ressurs og grunnlag for forbedring og innovasjon. Generelt fremgår det at de fleste kommuner har satt andre saker og bekymringer foran det personalmessige i reformarbeidet. En læring av dette er at det trolig vil kreve en aktiv prioritering fra kommunale ledere sin side å få det arbeidsgiverpolitiske perspektivet inn som en integrert del av reformarbeidet.

Videre i dette kapittelet ser vi imidlertid nærmere på hva som er overordnede suksessfaktorer i betydning av forutsetninger for gode prosesser. I tillegg gjøres det rede for relevant erfaring og læring fra sammenslåingsprosessene som er kartlagt og dokumentstudiene.

5.1 Forutsetninger for gode prosesser

Oppsummert fremgår følgende å være suksessfaktorer for en vellykket gjennomføring av sammenslåingsprosjekter og for god utøvelse av politisk og administrativ ledelse i prosessene:

5.1.1 Ambisiøs og tydelig ledelse

En suksessfaktor handler også om at både politisk og administrativ ledelse 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. Politisk ledelse spesielt, må ha en tydelig visjon for hvordan disse målene gjør seg gjeldende i deres kommuner. En tydeliggjøring av hva ønsker man å oppnå som ny kommune - og hvordan, vil bidra til at endrings- og omstillingsarbeidet får en felles retning.

Erfaringene i prosjekter viser at kommunene som har slått seg sammen i Norge, har hatt til dels ulike utgangspunkt og formål med prosessene. Dette kan ses i sammenheng med både lokale forutsetninger og forhold samt nasjonalpolitiske føringer. Kommunesammenslåingene som antas å bli gjennomført som en del av den kommende Kommunereformen, vil i større grad basere seg på overordnede nasjonale målsettinger. Deloitte vurderer at dette fordrer at politisk og administrativ ledelse kommuniserer til sine innbyggere og ansatte hva disse faktisk innebærer for deres kommune.

5.1.2 Tydelige roller og mandater til involverte aktører og organer

Gjennomføringen av en kommunesammenslåing kan forstås som et omfattende og komplekst prosjekt, som krever god prosjektstyring, endringsledelse og evne til å se arbeidsgiverpolitiske spørsmål i sammenheng med overordnede politiske visjoner og målsettinger. Kommunene som er kartlagt har valgt å organisere arbeidet på litt forskjellige måter, men samtlige har forholdt seg de retningslinjene som er gitt i Inndelingsloven. Etter at det fattes vedtak om kommunesammenslåing i de aktuelle kommunenes kommunestyre etableres en fellesnemnd, som skal fatte vedtak på vegne den nye kommunen. De fleste kommunene har også etablert et partssammensatt utvalg bestående av kommunens ledelse og tillitsvalgte, som har en viktig rolle i drøfting av arbeidsgiverpolitiske spørsmål.

Deloitte vurderer det som viktig at de etablerte utvalgene og gruppene har klart definerte mandater, som kan bidra til en tydelig rollefordeling mellom politisk og administrativt nivå. Det er videre viktig at sentrale aktører også får delegert myndighet og fullmakt til å ta nødvendige beslutninger. Fellesnemnden som interimsstyre har en særlig viktig rolle i å ta beslutninger på vegne av den nye kommunen, og legge rammer for hvordan de *gamle* kommunene skal forberede seg til en sammenslåing. Viktige betraktninger i etablering og sammensetning av prosjektorganisasjonen handler både om 1) hvordan en kan sikre en hensiktsmessig sammensetning på tvers av kommuner og aktører og 2) hvordan en kan sikre en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom politisk og administrativ ledelse.

5.1.3 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 med representanter for andre kommuner, vil det derfor være en nødvendighet å kunne «tenke nytt». Dette vil være særlig viktig for politisk 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. Denne rausheten bør være tilstede både i politiske og administrative prosesser. Imidlertid må dette balanseres med behovet for finne løsninger som er optimale sett ut fra kommunenes samlede ressurser og muligheter.

5.1.4 Bred involvering og åpen tilnærming

Bred involvering i prosessen, herunder å sikre arbeidstakersidens medbestemmelsesrett via tillitsvalgte, oppgis gjennomgående som en suksessfaktor fra informantene i prosjektet. Det fremgår som viktig å involvere så tidlig som mulig, og gjerne så mye som mulig. Dette fordi mange av beslutningene som følger en kommunesammenslåing potensielt kan ha en betydelig innvirkning på arbeidsforholdene til både ledere og ansatte i kommunene. 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. Det skal også presiseres, at siden de fleste eksemplene på kommunesammenslåinger fra Norge de siste årene er mellom to kommuner, har overtallighet vært en håndterbar utfordring i de kartlagte kommunene. Noen av kommunene oppgir også at de på sikt opplever at rekruttering er en større problem enn overtallighet. Det er i første rekke i administrasjonen og ledelsen at det har oppstått duplikatstillinger, og her har kommunene lyktes med å finne løsninger ved bruk av drøftinger og innplassering.

Bred involvering av tillitsvalgte i utredninger og beslutningsprosesser er et grep som har bidratt til at endringene overordnet sett er blitt godt mottatt og forankret blant både ledere og ansatte. 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.

Ovennevnte suksessfaktorer er basert på en samlet vurdering av datamaterialet i prosjektet, herunder erfaring og læring fra både intervjuene og dokumentstudiene.

5.2 Relevant erfaring og læring fra intervjuene

Funn fra casestudiene er basert på analyser av datamateriale fra intervjuer med involverte aktører i aktuelle kommuner, samt gjennomgang av relevant dokumentasjon fra prosessene. I prosjektet er det gått i dybden på 10 kommunesammenslåingsprosesser. Flertallet av sammenslåingene er eksempler på sammenslåing mellom mindre kommuner, mellom to kommuner, og frivillige prosesser. Imidlertid representerer eksemplene både symmetriske (mellom kommuner av tilsvarende størrelse) og asymmetriske (mellom kommuner av ulik størrelse) sammenslåinger.

I det følgende gis en gjennomgang av funn fra casestudiene, basert på analyser av mål og utgangspunkt for sammenslåingsprosessen, organisering og gjennomføring, arbeidsgiverpolitiske grep, resultater og identifiserte suksessfaktorer.

5.2.1 Fredrikstad kommune

I 1994 ble Fredrikstad slått sammen med de fire omkringliggende kommunene Borge, Kråkerøy, Onsøy og Rolvsøy. Sammenslutningen var et resultat av Buvikutvalgets arbeid som skulle se på en del "inneklemt" byers utviklingsproblemer, og som blant annet konkluderte med at disse byene, som Fredrikstad er en av, kunne få en del stordriftsfordeler ved endringer i kommunestrukturen. Stortinget bestemte at kommunene skulle slås sammen på tross av at en rådgivende folkeavstemning i distriktet ga et overveldende "nei". Deltakelsen ved denne avstemningen var imidlertid svært lav. Motstanden manifesterte seg blant annet ved at den politiske organisasjonen «Nei til storkommune» fikk stor oppslutning årene etter sammenslåingen.

5.2.1.1 Organisering og gjennomføring

Blant annet på grunn av motstanden i befolkningen fikk kommunene to år lengre tid til å forberede seg til sammenslåingen enn andre kommuner som også skulle slå seg sammen. Ledelsen i kommunene tok ansvar for å gjennomføre sammenslåingen i tråd med Stortingets vedtak, på tross av motstanden.

Organisatorisk ble det opprettet en prosjektorganisasjon, med en overordnet prosjektleder og i utgangspunktet tre delprosjekter: et om overordnet politikk; et om økonomi; samt et om personal og lønn. Det ble etablert et overordnet politisk organ der alle formannskapene for de ulike kommunene var representert. Lederen for utvalget var daværende ordfører for Borgøy, noe som ble vurdert som klokt med tanke på å unngå at «storebror» Fredrikstad skulle være ledende i det politiske arbeidet.

5.2.1.2 Arbeidsgiverpolitiske grep i prosessen

Overordnede arbeidsgiverpolitiske grep som ble gjort er at det ble fattet vedtak om en begrenset ansettelsesstopp i de fem kommunene, knyttet til lederstillinger og andre stillinger der man kunne forvente å få duplikatstillinger ved sammenslåing. Det ble også fattet vedtak om en felles styrt lønnspolitikk, der kommunenes handlingsrom til å være rause med lønn og titler i forkant av sammenslåingen ble begrenset.

Videre ble det grepet fatt i særordningene som gjaldt i kommunene, for at arbeidsgivere og arbeidstakerorganisasjonene skulle opptre samlet i de fem kommunene. Det ble gjennomført forhandlinger om hvilke særavtaler som skulle gjelde i den nye kommunen, og man opplever at man fikk fjernet en god del særavtaler som ble vurdert som lite hensiktsmessig for en ny organisasjon.

Tillitsvalgte fra kommunene var involvert gjennom hele prosessen, og det ble laget et internt nyhetsbrev der det ble lagt ut informasjon om drøftinger og vedtak underveis. Vedtak som bidro til å skape ro i kommunene var vedtak om at ingen skulle sies opp som følge av sammenslåingen og at ingen skulle ned i lønn.

Overtallighet var primært en problemstilling innenfor administrasjons- og lederstillinger. I tillegg til at det ble innført begrenset ansettelsesstopp for denne typen stillinger, ble det også gjennomført en omfattende førtidspensjonering. Disse grepene vurderes gjennomgående som vellykket av informantene. Det store flertallet av stillinger i den nye kommunen ble besatt ved hjelp av innplassering, en del ble utlyst internt (der man kunne forvente konkurranse), og noen ble bevilget førtidspensjonering. Rådmannen og ledergruppen ble ansatt i forkant av dette. Sommeren 93 – et halvt år før selve sammenslåingen – var arbeidsforholdene for alle ansatte i den nye kommunen klare. Rådmannsstillingen var den eneste stillingen som ble lyst ut eksternt, og denne stillingen ble til slutt gitt til prosjektlederen for sammenslåingsprosjektet.

En annen sentral diskusjon i forkant av sammenslåingen handlet om organisering av den nye kommunen. Denne resulterte i at det ble besluttet å etablere en bydelsstruktur i nye Fredrikstad, der bydelsgrensene var basert på de tidligere kommunegrensene. Denne løsningen ble valgt for å imøtekomme noe av den motstanden som var særlig i de tidligere omegnskommunene.

Resultater	Suksessfaktorer
• Lykkes med å begrense kostnadsutvikling som følge av sammenslåing • Noe utfordringer knyttet til bydelsorganisering basert på gamle kommunegrenser • Opplevelse av styrket fagmiljø	• Foreta grep i forkant for å begrense at kommunene tar på seg store kostnader før de slår seg sammen. • Bruke tid på prosess og involvering. • Involvere tillitsvalgte gjennom hele prosessen.

5.2.2 Re kommune

Ramnes og Våle kommune ble fra 1. januar 2002 til nye Re kommune. Hovedfokuset i sammenslåingen var å frigjøre ressurser for å sikre bedre tjenester, en felles areal- og transportplanlegging, samt å sikre kommunen som en attraktiv og trygg arbeidsplass.

5.2.2.1 Organisering og gjennomføring

På høsten 1999 ble det ansatt en prosjektleder, som etter planen også skulle overta som rådmann for nye Re kommune fra sammenslåingstidspunktet. Den nye prosjektlederen var på plass fra 1. februar 2000. Styringsgruppen for prosjektet besto av formannskapene i Ramnes og Våle, samt to hovedtillitsvalgte fra hver kommune. Det administrative omstillingsarbeidet ble organisert i en overordnet prosjektgruppe, bestående av rådmennenes ledergrupper i Ramnes og Våle, samt to tillitsvalgte fra hver av kommunene. Prosjektleder ledet prosjektgruppens arbeid med støtte fra eget prosjektsekretariat. Store deler av arbeidet ble gjennomført i delprosjekter, hvor arbeidsgrupper sammensatt av ansatte med kompetanse på områdene som skulle utredes. Rådmennene var opptatt av at hovedtillitsvalgte skulle involveres i alle deler av prosesser, og tillitsvalgte var representert i alle utredningsgruppene.

I løpet av 2001 ble sammenslåingsarbeidet gradvis integrert i den ordinære driften av kommunene. Det ble etablert en felles administrativ ledergruppe under ledelse av prosjektleder, i kraft av sin nye

stilling som rådmann. Det ble utarbeidet samordnede administrative innstillinger og saksforberedelser som grunnlag for den politiske saksbehandlingen i kommunene.⁹ Den nye kommunen ble fra 2002 organisert som en 3-nivå modell, men en rådmann og fire kommunalsjefer i tillegg til enhetsledere.

5.2.2.2 Arbeidsgiverpolitiske grep

Det ble tidlig fastslått at ingen ansatte skulle sies opp som resultat av sammenslåingen. Videre hadde en egen arbeidsgruppe hadde som mandat å utarbeide en ny personalpolitikk og retningslinjer for nye ansettelser på et tidlig stadium i prosessen. Retningslinjene inkluderte bestemmelser om at ledelsen i den nye kommunen skulle være ansatt ett år før selve sammenslåingen. Alle enhetslederne skulle være på plass i nye stillinger 8 måneder før sammenslåingen. Når lederne var på plass fikk de så delegert ansvaret for å tilpasse egen enhet for den nye kommunen.

Alle ansatte som ble berørt av sammenslåingen måtte søke jobber på nytt, og det var få som fikk den samme jobben som de tidligere hadde. Kommunene benyttet sammenslåingen som en mulighet til å gjøre endringer i organisasjonen. Det ble laget en stillingsbank med personer som ble definert som overtallige. Noen personer gikk fra en lederstilling i en de tidligere kommunene til en rådgiver/konsulentstilling i den nye kommunen. De store endringene i organisasjonen, og en mulig degradering i stilling som de ansatte måtte forholde seg til, opplevdes for noen som svært vanskelig.

Harmonisering av lønnsforskjeller og lokale særavtaler ble gjort gjennom de lokale forhandlingene. Tillitsvalgte Deloitte har snakket med opplevde at det var veldig god informasjonsflyt til ansatte og innbyggere i sammenslåingsprosessen. Det ble også arrangert felles personalfester for de ansatte i de to kommunene underveis i sammenslåingsprosessen for å underbygge dannelsen av en ny og felles kultur.

Resultater	Suksessfaktorer
• Økning i antall ansatte i administrasjon som følge av stillingsgaranti • Felles kommunehus etablert i etterkant av sammenslåingen • Noe omorganiseringer i etterkant • Positive resultater med hensyn til styrking av fagmiljøer	• Ryddig prosess med en god prosjektleder • Juridisk kompetanse • Milepælsplan • Informasjon og åpenhet • Ansatte i fokus

5.2.3 Bodø kommune

Bodø og tidligere Skjerstad kommune slo seg sammen til nye Bodø kommune fra 1. januar 2005. Bodø kommune har vedtatt at de ønsker å samarbeide og slå seg sammen med nærliggende kommuner om de ønsker det. Det var Skjerstad kommune som initierte prosessen overfor Bodø. Skjerstad hadde på det tidspunktet relativt store økonomiske utfordringer, og behov for å styrke tilgang på kompetanse.

5.2.3.1 Organisering og arbeidsgiverpolitiske grep

Skjerstad var en liten kommune relativt til Bodø. Med bakgrunn i den informasjonen Deloitte har innhentet ser det ut til at kommunene valgte å håndtere sammenslåingen som en virksomhetsoverdragelse hvor Skjerstad kommune ble innlemmet i Bodø, heller enn at de to kommunene gikk sammen om å danne en ny kommune. Bystyret i Bodø ble midlertidig styrket med to representanter fra Skjerstad. I etterkant av sammenslåingen har man forsøkt å ha fokus på at

⁹ http://www.regjeringen.no/pages/38648521/Sluttrapport_sammenslaingsprosjektet_Re.pdf (17.11.1014).

politikere fra Skjerstad spesielt skal bli nominert. Bodø kommune består av flere lokalområder som kan sammenliknes med tidligere Skjerstad. For disse kommunedelene har man valgt å opprette kommunedelsutvalg. Det ble også opprettet et slik utvalg i Skjerstad, som har forslags- og uttalerett i lokale saker.

Resultater	Suksessfaktorer
• Opplevelse av styrket fagmiljø og bedre tjenester i Skjerstad • Noe utfordring i å finne balanse mellom at storkommunen skal vise raushet og finne løsninger som er til det beste for den nye felles kommunen	• Trygghet i prosessen • Informasjon om målsetningen for sammenslåingen • Ærlighet om endringer som vil komme • Kompetanse om økonomi og organisasjonsutvikling • Politisk kompetanse • Godt innsalg blant innbyggere og næringsliv • Sikre lokal identitet

5.2.4 Aure kommune

Aure og Tustna kommuner slo seg sammen og ble til nye Aure kommune fra 1. januar 2006. Før sammenslåingen av kommunene hadde politisk nivå i Aure og Tustna jobbet i flere år med å få på plass Imarsundforbindelsen, et infrastrukturprosjekt som skulle gi fergefritt samband fra Tustna til Aure, og føre til kortere reisetid og bedre transporttilbud for innbyggere og næringsliv i kommunene Frei, Kristiansund, Tustna, Aure, Smøla og Hemne. I tillegg til en utbygging av strekninger langs riksvegene, innebar prosjektet broforbindelse over Imarsundet og Litjsundet.

5.2.4.1 Organisering og gjennomføring

Det var en forventning i administrasjonene i kommunene at man kom til å ende med en sammenslåing, og kommunene begynte derfor å tilpasse seg en mulig ny situasjon allerede i 2002. Der man kunne utsette det, valgte man f.eks. ikke å erstatte kompetanse ved avgang, slik at stillinger ble vakante frem til sammenslåingen. I Aure og Tustna bestod fellesnemden av 11 medlemmer, 6 fra kommunestyret i Aure og 5 fra kommunestyret i Tustna. Det var et bevisst valg fra kommune at antallet representanter skulle være relativt jevnt, men at det samtidig var ønskelig med et oddetall for å kunne sikre flertall ved avstemninger.

Det ble opprettet et partssammensatt utvalg i Aure og Tustna som hadde to arbeidsgiverrepresentanter fra hver kommune, to arbeidstakerrepresentanter fra Aure, og en arbeidstakerrepresentant fra Tustna. Det ble også opprettet et felles arbeidsutvalg for begge kommunene, som bestod av to politikere fra hver kommune. Rådmennene hadde tale- og møterett i begge utvalgene. For å styre sammenslåingsprosessen valgte kommunene å ansette en ny prosjektleder med mangeårig erfaring som rådmann fra andre kommuner.

En stor del av sammenslåingsprosessen bestod i å kartlegge nåsituasjon, handlingsrom og behov for endringer i ulike deler av kommunen. Til sammen ble det etablert inntil 22 arbeidsgrupper¹⁰, hvor hver gruppe bestod av representanter både fra politisk nivå, administrasjonen og tillitsvalgte. Det ble bestemt at prosjektleder i samarbeid med rådmennene skulle oppnevne representantene fra administrasjonen, arbeidsutvalget skulle oppnevne de politiske representantene, og at

¹⁰ Eksempler på arbeidsgrupper som er nevnt i kommunens egne dokumenter er: politisk styring, administrativ organisering, informasjon og sosialisering, kompetansehevede tiltak, eiendommer, økonomiforvaltning og arbeidsgrupper for de ulike tjenesteområdene.

arbeidstakerorganisasjonene skulle utnevne tillitsvalgte. Målet med arbeidsgruppene, var utover det som tidligere er nevnt, å engasjere personer fra hele organisasjonen for å skape forankring for prosessen. Plasstillitsvalgte deltok også i arbeidsgrupper knyttet til de ulike tjenesteområdene, fikk direkte påvirkningsmuligheter i arbeidet, og kunne gi informasjon om prosessen tilbake til sin arbeidsplass.

En av arbeidsgruppene skulle se spesielt på overtallighet og innplassering av ressurser. Et viktig grep i dette arbeidet var å sikre at arbeidsmiljøloven og hovedavtalens bestemmelser ble ivarettatt i omstillingen. Arbeidsgruppen tok også for seg de lokale særavtalene i de to kommunene. De overtallige som ikke fikk videreført en lederstilling i den nye kommunen var tenkt innplassert i rådmannens fagstab.

Som en konsekvens av sammenslåingen ble det vedtatt at man skulle gå fra en 3-nivå modell til en 2,5-nivå modell i den nye kommunen. Linjeenhetene skulle i den nye strukturen linkes opp mot rådmannen via to kommunalsjefer. Den nye organiseringen var en politisk beslutning, vedtatt av fellesnemden.

5.2.4.2 Arbeidsgiverpolitiske grep i prosessen

Det ble tidlig vedtatt at ingen skulle sies opp i forbindelse med sammenslåingen. De ansatte var klar over at man i prosessen kunne få nytt arbeidssted og nye arbeidsoppgaver, men ble ved garantien sikret at man ikke behøvde å bekymre seg for å bli overtallig, permittert eller miste jobben. Garantien mot oppsigelse ble utfaset, og informanter i kommunen opplever at den ikke lenger var et tema et par år etter sammenslåingen.

Alle lokale særavtaler ble sagt opp. Det partssammensatte utvalget satt opp en ny avtale i tråd med en ny, felles arbeidsgiverpolitisk strategi, hvor lokale tilpasninger og harmonisering av lønn ble regulert. Det ble også utformet kompensasjonsordninger for personer som fikk økte reisekostnader (f.eks. passering av bomring) som følge av nytt oppmøtested for arbeidet etter sammenslåingen.

Fire hovedtillitsvalgte ble frikjøpt for å delta i den overordnede prosessen, i tillegg til at man involverte plasstillitsvalgte ute på tjenesteområdene. Frikjøpet opplevdes som en forutsetning for at man fikk aksept for de vedtakene som skulle bli gjort i hele organisasjonen. Hovedtillitsvalgte informerte videre til plasstillitsvalgte.

Nye ledere og de med lederansvar ble invitert til et lederutviklingsprogram. Kommunene jobbet sammen om å etablere en ny standard for ledelse for hele kommunen, og et felles lederutviklingsprogram var med på å sikre at man fikk sydd sammen praksis på tvers av organisasjonen. Videre ble det lagt som en forutsetning for sammenslåingen at man ikke skulle gjøre noen store endringer på tjenestesteder.

Resultater	Suksessfaktorer
• Omorganisering i etterkant som ble gjennomført effektivt, likevel opplevelse av noe «omstillingstretthet» • Noe utfordringer i å finne balanse mellom involvering og sikre fremdrift • Ønske om å hente ut mer effektiviseringsgevinster enn man gjorde	• Støtte opp om vedtaket om sammenslåing • Identifisere nøkkelpersoner og tillitsvalgte • Trygghet i organisasjonen ○ Kunnskap og informasjon ○ Påvirkningsmuligheter ○ Stillingsgaranti • Felles lederutviklingsprogram • Tidlig tilpasning, frigjøring av årsverk allerede før sammenslåingen der det er mulig • Sosiale arrangement

5.2.5 Vindafjord kommune

Tidligere Ølen og Vindafjord kommuner som ligger nord i Rogaland fylke slo seg sammen til nye Vindafjord kommune fra 1. januar 2006. Utgangspunktet for å slå seg sammen til en kommune var økonomisk begrunnet. Det uttalte målet med sammenslåingen var å sikre en livskraftig distriktskommune på Indre Haugalandet. Videre skulle sammenslåingen styrke grunnlaget for samordnet næringsutvikling og kulturliv i distriktet, sikre og videreutvikle kvalitet i tjenestene til innbyggerne, skape grunnlag for kostnadseffektive tjenester, gi sterkere påvirkningsmuligheter overfor sentrale myndigheter og gjøre kommunen til en utviklende og attraktiv arbeidsplass for de ansatte.¹¹

5.2.5.1 Organisering og gjennomføring

I tråd med bestemmelsene i inndelingsloven ble det etablert en fellesnemnd bestående av medlemmer fra kommunestyrene i begge kommunene. Kommunene valgte også å etablere et partssammensatt utvalg og arbeidsutvalg.

Det ble hentet inn en prosjektleder fra Karmøy kommune som senere ble ansatt som ny rådmann. Begge kommunene var opptatt av at man skulle ha fokus på gode prosesser, og man ønsket å involvere tillitsvalgte på et tidlig tidspunkt. Det ble etablert en prosjektgruppe bestående av hovedtillitsvalgte fra alle kommunene og prosjektlederen, og en egen rådgivningsgruppe arbeidsgrupper bestående av personalsjefene i Ølen og Vindafjord og tillitsvalgte så på hvordan man skulle håndtere overføringen av personell til den nye kommunen i praksis. Videre ble det etablert arbeidsgrupper som så nærmere på problemstillinger på de enkelte tjenesteområdene.

5.2.5.2 Arbeidsgiverpolitiske grep i prosessen

Kommunene opplever at man i all hovedsak klarte å fase ut overtallighet ved naturlig avgang. I forkant av sammenslåingen var administrasjonene redusert på flere områder. Det ble inngått en omstillingsavtale mellom politisk nivå, administrasjon og tillitsvalgte. Avtalen inneholdt blant annet en garanti om at ingen ansatte skulle bli arbeidsledige som et resultat av sammenslåingsprosessen.

Personer som hadde likelydende stillinger måtte søke og konkurrere om jobben. De som ikke ble ansatt ble definert som overtallige. Først ble det opprettet en stillingsbank for overtallige. Denne stillingsbanken var imidlertid upopulær blant de ansatte, og ble derfor fjernet. Overtallige ble isteden gitt to alternative jobbtilbud. De kunne takke nei til det første tilbudet, men var da forpliktet til å takke ja til det neste for å oppfylle sin del av avtalen.

Det var en del forskjeller når det kom til lønn og personalpolitikk i de to kommunene. En del av vilkårene ble harmonisert opp til beste nivå i begge kommunene i omstillingsprosessen, andre vilkår ble harmonisert gjennom etterfølgende lønnsoppgjør. Det ble utformet en intensjonsplan som la overordnede føringer for prosessen. En av bestemmelsene i intensjonsplanen var blant annet at sentrum i den nye kommunen skulle være i Ølen, men at den nye kommunen skulle hete Vindafjord. Videre regulerte planen fordelingen av de kommunale tjenestene mellom de to tidligere rådhusene.

Det ble laget en omstillingsavtale sammen med arbeidstakerorganisasjonene i begge kommunene. Avtalen omfattet både politisk og administrativt nivå. I omstillingsavtalen lå det en garanti om at ingen ansatte skulle bli arbeidsledige som resultat av sammenslåingsprosessen. Personalgruppen utarbeidet overordnede dokumenter som skulle legges frem for vedtak. Flere regelverk og strategier ble så samlet i ett dokument for felles arbeidsgiverpolitikk. Innledningsvis i prosessen var det en del utfordringer knyttet til hvorvidt man skulle definere sammenslåingen som en virksomhetsoverdragelse eller ikke. Kommunene opplevde det som utfordrende at det ikke fantes noen klare statlige føringer på dette. Når beslutningen om at prosessen skulle håndteres som en virksomhetsoverdragelse var på

¹¹ Fra kommunens intensjonsplan for sammenslåingen.

plass, opplevde man at regelverket la klare rammer for hvordan man skulle håndtere overføring av personell og overtallighet.

Det var ulik kultur og arbeidsform i de to kommunene. I noen tjenester opplevde man at kulturforskjellene førte til tilspissede konflikter. Før sammenslåingen hadde man klart å få på plass de overordnede strukturene, men overordnede styringsdokumenter, budsjettssystem, rapportering og interne rutiner var ikke på plass, og måtte utarbeides i etterkant av sammenslåingen.

Resultater	Suksessfaktorer
• Opplevelse av mer robust fagmiljø • Harmonisering til «beste nivå» har vært noe kostnadsdrivende	• Erkjennelse av at det blir verre før det blir bedre • Effektiv prosess for å forhindre «prosesstretthet» • Oversikt over lønnsnivå og lokale avtaler • Kjøreregler, verktøy og felles styringsdokumenter på plass tidlig i prosessen • Inkludere tillitsvalgte

5.2.6 Kristiansund kommune

Tidligere Kristiansund og Frei kommuner slo seg sammen og ble til nye Kristiansund kommune fra 1. januar 2008. Utgangspunktet for kommunesammenslåingen var særlig et ønske om å styrke sammenhengen mellom kommunene og en mer helhetlig regional utvikling. Informantene peker på at det lå en viss frykt i Frei for å «bli slukt» av den større kommunen Kristiansund, men at regjeringens innføring av stimuleringsstøtte i 2004 bidro til å snu stemningen i debatten. I folkeavstemningen var det et knapt flertall «for kommunesammenslåing» i Frei mens det var et klart flertall for det samme i Kristiansund.

5.2.6.1 Organisering og arbeidsgiverpolitiske grep

Organisatorisk ble det etablert en fellesnemnd, arbeidsutvalg og et partssammensatt utvalg, og det ble utnevnt en prosjektleder for kommunesammenslåingen. Det ble etablert en administrativ styringsgruppe, prosjektgruppe og arbeidsgrupper. Det ble tidlig fattet vedtak om at 1) tillitsvalgte skulle være gjennom hele prosessen, og at 2) ingen kommunalt ansatte skulle sies opp som følge av sammenslåingen.

Et annet grep som fremheves som positivt er at det ble søkt om dispensasjon fra daværende bestemmelser om sammensetning av fellesnemnd, slik at det ble en likeverdig representasjon i fellesnemnden. En utfordring som nevnes er imidlertid at man i perioden fra søknad om kommunesammenslåing til man fikk svar fra regjeringen, gjorde en del administrativt arbeid uten at det politiske nivået var involvert. Dette førte til at de to nivåene kom litt «ut av takt».

Personalpolitiske forskjeller mellom kommunene skulle utjevnes, og det ble bestemt at den beste av ordningene i de to kommunene skulle bli gjeldende for den nye kommunen. At dette kunne være kostnadsdrivende ble – slik Deloitte forstår det ut fra intervjuene – ikke løftet frem som en særlig utfordring.

Utgangspunktet er at man ble overført og innplassert i en tilsvarende stilling i den nye kommunen som man hadde i den gamle. Rådmannsstillingen ble også innplassert, og den av rådmennene som ikke fikk stillingen fikk en kompensasjon for å fratre. Tilnærmingen til overføringen av personell til den nye kommunen var dermed innplassering ved bruk av drøftinger, og ikke utlysninger av stillingene.

Resultater	Suksessfaktorer
• Opplevelse av kulturelle forskjeller som er blitt mindre over tid i etterkant av sammenslåingen • Noe omorganisering i etterkant • Opplevelse av styrkede fagmiljøer	• Å komme raskt i gang og lage en grundig prosjektplan • Å sikre sammenheng mellom politisk og administrativt nivå • Stor grad av involvering og informasjon • Tydelige mandater og fullmakter i prosjektet • Tidlig ansettelse av rådmann • Kulturbygning underveis i prosessen

5.2.7 Inderøy kommune

Utgangspunktet for sammenslåingen mellom Mosvik og Inderøy i 2012 var å se på hvilket mulighetsrom en ny kommune ville få, og sikre grunnlaget for kostnadseffektive tjenester. Hovedmålene i intensjonsplanen handler om å etablere en livskraftig og attraktiv kommune i hjertet av Innherred, og sikre og videreutvikle kvalitet i tjenestene til innbyggerne. I Mosvik stod kommunen blant annet overfor betydelige nedskjæringer i tjenestene, og en sammenslåing av kommunene ble derfor vurdert som en mulighet for å styrke kommunenes samlede økonomiske grunnlag.

5.2.7.1 Organisering og gjennomføring

Det ble etablert en fellesnemnd og et partssammensatt utvalg under denne bestående av leder og nestleder for administrasjonsutvalgene fra begge kommuner og en tillitsvalgt fra begge kommuner. Videre ble det nedsatt et arbeidsutvalg, rådmannen i Vindafjord ble utnevnt en prosjektleder og det ble opprettet en administrativ styringsgruppe. I prosjektet ble det opprettet arbeidsgrupper innenfor områder som personal, informasjon og kultur, økonomi og IKT, og sektormålene teknisk, helse, skole og pleie og omsorg. Dette ble senere omorganisert til flere prosjektgrupper for å få til en mer spesifikk inndeling av arbeidet.

I tillegg til det partssammensatte utvalget, var tillitsvalgte representert i den administrative styringsgruppen og arbeidsutvalgene. Intensjonsplanen ble vedtatt i 2010, og her er mål og delmål for sammenslåingen spesifisert. Plasseringen av kommunesenteret ble lagt til Sakshaug, Inderøy ble nytt kommunenavn og det ble utformet en nytt kommunevåpen som ivaretok tradisjoner fra begge de tidligere kommunene. En viktig faktor i denne sammenslåingsprosessen, var at det allerede var planlagt bygging av nytt rådhus/kommunehus i Inderøy. Her skulle den nye sentraladministrasjonen sitte og det ble nedsatt mål om at «Det er et mål å lage en enkel og kostnadseffektiv administrativ struktur, med politisk demokratisk forankring.»

5.2.7.2 Arbeidsgiverpolitiske grep

I intensjonsplanen er det også spesifisert at en viktig målsetting med kommunesammenslåingen var en kompetent og effektiv tjenesteproduksjon. Videre at «Kommunestyrene gir garantier for at ingen ansatte skal sies opp som følge av prosessen. Eventuelt overtallige skal tilbys nye oppgaver i den nye kommunen.» Intensjonsplanen trekkes generelt frem som et svært viktig og godt virkemiddel for å styre sammenslåingsprosessen mellom Inderøy og Mosvik. Overtallighet ble ikke vurdert som et særlig problem i kommunene, da utfordringen heller har handlet om rekruttering av arbeidskraft. Samtidig var det noen duplikatstillinger. I slike tilfeller ble det foretatt en tilsettingsprosess, og de som ikke fikk stillingen ble tilbudt en annen stilling med samme lønnsbetingelser som de hadde tidligere. Blant lederne førte dette til at man etablerte lederstillinger som man senere har omorganisert ved naturlig avgang. Når det gjelder lønnsvilkår kommer det frem at det var noe lønnsforskjeller mellom ansatte i de to kommunene, og her oppfordret kommuneledelsen til moderasjon for at man skulle gi gode rammer for den nye kommunen. Det gis uttrykk for at man derfor var måteholdne med hensyn til å øke og harmonisere lønnsbetingelsene, og at partene hadde en aksept for at man måtte beholde noen av disse forskjellene.

Et annet viktig grep i prosessen var utforming av en plan for overføring av personell, der milepæler for innplassering av ledere og ansatte i ny kommune ble spesifisert. Det fremgår at kulturbygging både blant innbyggere og ansatte stod sentralt i sammenslåingsprosessen, og det ble investert en del midler i kulturelle arrangementer for å samle innbyggere og ansatte fra de to kommunene.

Resultater	Suksessfaktorer
• Opplevelse av å lykkes med å utvikle en ny felles kommune • Lykkes med effektivisering i administrasjon og god økonomi i etterkant	• Raushet og åpenhet i drøftingene • Involvering og informasjon gjennom hele prosessen – det ble laget en hjemmeside for sammenslåingsprosjektet som ble benyttet aktivt • Investering i utvikling av en ny og felles kultur i kommunen • Bygging av nytt rådhus styrket opplevelsen av at man etablerte en NY kommune

Særlig kritisk kompetanse i arbeidet vurderes særlig fra tillitsvalgtes side å være omstillingskompetanse hos ledere og ansvarlige for prosessen, der evne til å løfte det strategiske bildet frem og kommunisere dette til de involverte er sentralt.

5.2.8 Harstad kommune

Tidligere Harstad og Bjarkøy kommuner er den nyeste kommunesammenslåingen vi har i Norge. Kommunene slo seg sammen og ble til nye Harstad kommune fra 1. januar 2013. Hovedårsaken til at kommunene valgte å gjennomføre en sammenslåingsprosess, var muligheten til å sikre finansieringen av Bjarkøyforbindelsen. Med en ny tunnelforbindelse vil reisetiden mellom kommunene bli halvert. Arbeidet med forbindelsen har startet opp og er forventet ferdigstilt i 2017.

5.2.8.1 Organisering

I tråd med bestemmelsene i inndelingsloven ble det opprettet en fellesnemnd som fungerte som et felles kommunestyre for kommunene i sammenslåingsprosessen. Harstad og Bjarkøy valgte også å etablere et partssammensatt utvalg. Selve sammenslåingsprosessen ble håndtert som en virksomhetsoverdragelse, hvor begge de gamle kommunene ble overdratt til nye Harstad kommune.

Det ble ansatt en egen prosjektleder, som skulle sikre en god prosess med iverksetting av ny kommune. Videre ble det etablert en egen arbeidsgruppe HRM, bestående av personalsjefer og hovedtillitsvalgte fra begge kommunene. HR-sjefen i Harstad ledet dette arbeidet. Arbeidsgruppen fikk mandat til å utarbeide en omstillingsavtale som felles plattform for etablering av nye Harstad kommune. Avtalen med vedlegg skulle ivareta likheter og ulikheter i nye og felles avtaler som grunnlag for lik forvaltning av ansatte i forkant og etter 1.januar 2013. Som en del av arbeidet med omstillingsavtalen og vedlegget med personalbestemmelser, gikk arbeidsgruppen gjennom alle ansettelsesmapper og lokale særavtaler.

5.2.8.2 Arbeidsgiverpolitiske grep i prosessen

Før sammenslåingen var gjennomført ble det gitt en fortrinnsrett til søkere fra Bjarkøy kommune på ledige stillinger i Harstad. Det ble ikke gitt noen garanti mot oppsigelse, men ingen ble heller sagt opp i prosessen. Den nye kommunen har imidlertid redusert antallet ansatte i administrasjonen og tekniske tjenester ved naturlig avgang.

Ansatte fra Bjarkøy fikk mulighet til å kontorplass på Bjarkøy halve uken. En av informantene påpekte at dette blant annet var et viktig grep, som særlig opplevdes som viktig blant ansatte med barn i skolealder.

Det ble gitt politiske verbalvedtak om at en del tjenester skulle bestå på Bjarkøy frem til fastlandsforbindelsen er ferdig. Det er imidlertid sagt at det kan komme organisatoriske endringer når den nye forbindelsen er klar, og at endringer i økonomiske forutsetninger kan føre til endringer som også omfatter ansatte. For å sikre informasjon til de ansatte ble det avholdt allmannamøter.

Det ble utarbeidet en omstillingsavtale som omtalte håndteringen av selve sammenslåingen. Arbeidsgruppe HRM utarbeidet også et eget vedlegg til omstillingsavtalen med bestemmelser vedrørende tilrettelegging og regulering av arbeidssted m.m., og spesielt de rettighetene til de ansatte fra tidligere Bjarkøy frem til Bjarkøy-forbindelsen er på plass. Kommunene kom ikke i gang med sammenslåingsprosessen før etter at man hadde ansatt en prosjektleder. Når man først kom i gang med prosessen hadde man derfor bare ni måneder til å gjennomføre selve sammenslåingsprosessen.

Tidspresset vurderes å ha gått noe utover behov for involvering. Hovedtillitsvalgte som er intervjuet gir uttrykk for at informasjonen fra ledelsen til ansatte og innbyggere kunne vært styrket.

Resultater	Suksessfaktorer
• Opplevelse av at den nye kommuneorganisasjonen er stabilisert	• Tillit til de involverte i prosessen • Tidlige avklaringer knyttet til personal • Informasjon og involvering av tillitsvalgte • Juridisk kompetanse • Se mot de praktiske løsningene i en overgangsperiode • Involvering av fylkesmannen • Frivillighet • Prioritere samtidig drift av kommunen

5.2.9 Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme kommune (TNT)

Kommunene har to likelydende vedtak fra kommunestyrene i de tre kommunene. Det første vedtaket kom høsten 2013, og gikk ut på at kommunene skulle utrede muligheten for kommunesammenslåing. Det var tre ulike scenarier som skulle vurderes. En sammenslåing av alle tre kommunene, en sammenslåing av Nøtterøy og Tjøme, samt en fremtidsvurdering av å forbli i dagens kommunestruktur. Det andre kommunestyrevedtaket er fra 18. juni 2014, og er et vedtak om å fortsette utredningsprosessen, basert på en orientering for kommunestyrene fra utredningens første fase. I TNT-kommunene opplever man at målet for en eventuell sammenslåing er i tråd med fokusområdene som presenteres i kommuneproposisjonen for 2015. Det er et mål om å sikre likeverdige tjenester til innbyggerne, en økonomisk robust kommune, samt muligheten til å videreutvikle et felles bo -og arbeidsmarked.

5.2.9.1 Organisering og gjennomføring

Den første delen av utredningen svarer på kommunestyrevedtakene fra høsten 2013. Arbeidet resulterte i en ny likelydende kommunestyresak for de tre kommunene 18. juni 2014. Kommunestyrene vedtok da at:

- Utredningsarbeidet fortsetter for Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme.
- Det nedsettes en politisk styringsgruppe bestående av gruppelederne i Tjøme, Nøtterøy og Tønsberg.
- Det opprettes en arbeidsgruppe bestående av ordførerne, opposisjonslederne og rådmennene i de tre kommunene.
- Styringsgruppen skal legge frem prosjektbeskrivelse for kommunestyrene i oktober 2014.
- Rådmennene fortsetter å utrede administrasjonenes organisering av oppgaver.
- Dersom andre kommuner ønsker å delta i videre utredning imøtekommes dette.

Den første delen av utredningen har først og fremst vært en kartlegging av nåsituasjonen i kommunene, og er drevet på et administrativt nivå. Det ble vedtatt at kommunene selv skulle stå for hoveddelen av utredningsarbeidet, og hente inn supplerende informasjon fra eksterne ved behov.

Det administrative arbeidet har vært ledet av en gruppe bestående av de tre rådmennene og to hovedtillitsvalgte og hovedverneombud fra hver av kommunene. I tillegg valgte man å etablere fem arbeidsgrupper knyttet til fagområdene pleie- og omsorg, oppvekst og kultur, tekniske tjenester, personalpolitikk og økonomi. Hver arbeidsgruppe bestod som et minimum av leder for fagområdet og hovedtillitsvalgt. De seks hovedtillitsvalgte som også deltar i ledergruppen med rådmennene delte representasjonen i arbeidsgruppene mellom seg. Kommunene har i prosessen også hentet bistand fra KS på spørsmål knyttet til demokrati, demografi og økonomi. Det har også vært avholdt strategimøter/gruppemøter med formannskapet i kommunene. Personalsjefen i Nøtterøy kommune ledet arbeidet med kartleggingen av personalområdet sammen med personalsjefene fra Tønsberg og Tjøme, hovedverneombud og hovedtillitsvalgt fra Fagforbundet. Arbeidet var en kartlegging av organisering, forventet avgang, samt behov for rekruttering og kompetanse på personalområdet.

Som vedtaket fra 18. juni beskriver, har man i neste fase av prosessen valgt å koble på politisk ledelse i form av en styringsgruppe, og en arbeidsgruppe som også inkluderer opposisjonslederne. Motivasjonen for dette er å sikre en bred politisk forankring for prosessen. Fylkesmannen i Vestfold har varslet at han vil gå inn som koordinator av styringsgruppen. Det er foreløpig ikke lagt noen videre plan for utredningsarbeidet i fase 2. Det er imidlertid foreslått at det videre arbeidet på personalsiden skal utforme en ny personalpolitikk for en eventuell ny kommune. Arbeidsgruppen vil videre bestå av de samme personalsjefene, men ytterligere to tillitsvalgte, slik at hver av kommunene er representert ved tillitsvalgte. Det oppgis at denne arbeidsgruppen vil fullt ut ha mandat til å uttale seg om hva som kan harmoniseres, og hva som må bestå av f.eks. lokale særavtaler.

5.2.9.2 Arbeidsgiverpolitiske grep

TNT-kommunene gjorde tidlig et valg om å gjennomføre de innledende utredningene på egenhånd, med supplerende bidrag fra KS. En av årsakene til dette var at man mente et slikt arbeid ville bidra til å starte prosessen mentalt i organisasjonen, og at man ville unngå dobbeltarbeid. I utredningsfasen har kommunene hatt et sterkt fokus på at hovedtillitsvalgte og hovedverneombud skal involveres i alle deler av prosessen, og på et tidligst mulig tidspunkt. Det har blitt lagt stort fokus på en åpen prosess, med åpne referater fra møter og kontinuerlig orientering om prosessen på nettsider og til kommunestyrene.

Det er gjort et bevisst valg å ikke snakke om noen garanti om vern av arbeidsplasser på dette tidspunktet i prosessen. Kartleggingen av personalområdet viser at den største utfordringen for kommunene i årene fremover vil være stor avgang til pensjon, f.eks. vil personalsjefene i både Tjøme og Nøtterøy gå av med pensjon før første mulig dato for sammenslåing. Deltakere i arbeidsgruppen mener derfor at det blir mer kritisk å beholde relevant personell i en omstillingsprosess, fremfor å gi garantier mot oppsigelse. Det presiseres at det kan være et politisk behov for en slik garanti, men at en slik garanti er uten innhold, da det er arbeidsmiljølovens regelverk for virksomhetsoverdragelser som regulerer overtallighet.

Allerede før utredningsarbeidet var planlagt hadde Nøtterøy kommune vedtatt at man skulle gjennomføre opplæring i endringsledelse for alle virksomhetslederne i kommunen. Ettersom kommunene nå skulle inn i et tett samarbeid, valgte Tønsberg og Tjøme å gjennomføre lederutvikling av sine respektive virksomhetsledere i samarbeid med Nøtterøy.

Den administrative utredningen til arbeidsgruppene har resultert i et felles dokument som sammenstiller utredninger knyttet til spørsmål om lokaldemokrati, økonomi, juridisk, personalressurser, IKT, helse, omsorg og velferd, teknisk, oppvekst og kultur, utvikling, kirkelig fellesråd, kommunikasjonsstrategi, kommunesamarbeid og uttalelser fra tillitsvalgte.

Referatene fra samtlige av gruppene har blitt publisert offentlig på kommunenes nettsider, og man har orientert kommunestyrene jevnlig underveis i prosessen. Det foreligger et styringsdokument for arbeidsgiverpolitisk strategi som gir retningslinjer for hovedmål, styringsprinsippene, kvalitetspolitikk, verdigrunnlag, brukermedvirkning, mål- og rammestyring, resultatrapportering, en lærende organisasjon og lederprofil. Videre har kommunene har også utarbeidet en kommunikasjonsstrategi for utredningsprosessen januar 2014 – juni 2014.

5.2.9.3 Læring og suksessfaktorer

Informantene Deloitte har snakket med oppleves som samarbeidsvillige, løsningsorienterte og positive til den videre prosessen. Det påpekes imidlertid at det er viktig at man jobber aktivt mot en felles kultur, og etablerer en god samarbeidsform.

Et spørsmål som har blitt løftet i intervjuene er hvordan man på dette tidspunktet skal tilpasse seg i kommunene når det kommer til rekruttering av nye ansatte. Skal kommunene rekruttere umiddelbart, eller skal man la stillinger stå vakante til etter en eventuell sammenslåing? Det fokuseres på at kommunene under hele omstillingsprosessen skal driftes som vanlig, og at man i prosessen må sikre tilstrekkelige ressurser til dette.

Dagens kommuner er organisert forskjellig, der Tønsberg har en 2-nivå modell med store delegerte fullmakter til den enkelte virksomhetsleder, mens Tjøme og Nøtterøy har en 3-nivå modell med kommunesjefer som har tettere oppfølging av de enkelte enhetslederne. En ny kommuneorganisasjon vil dermed uansett føre til organisatoriske omstillinger for minst en av kommunene.

Det er noen forskjeller mellom kommunene når det kommer til lokale særavtaler, bl. annet knyttet til vaktordninger og Utdanningsforbundets medlemmer. Det oppleves også at det er noen forskjeller når det kommer til avlønning på ledernivå. En stor del av det videre arbeidet på personalsiden vil derfor handle om samordning av avtaler og harmonisere lønnsnivå i kommunene.

Nevnte suksessfaktorer for å sikre en god prosess:

- Kompetanse om store omstillingsprosesser
 - Endringsledelse
 - Organisasjonspsykologi
- Juridisk kompetanse
 - Skal man gjøre upopulære vedtak må de gjøres formelt riktig
- Kunnskap om de enkelte fagområdene og egen organisasjon
- God og tilstrekkelig informasjon
- Medvirkning ved involvering av tillitsvalgte
- Et klart mål for hvorfor man gjennomfører sammenslåingen
- Man må klare å leve med usikkerhet
- Felles kulturskapende opplevelser
- Tillit til hverandre

5.2.10 Ørland og Bjugn kommune

Det fremgår fra at kommunene hadde en lengre historie med tidligere drøftinger av kommunesammenslåing, og de hadde blant annet en tidligere prosess som strandet i 2009. Temaet om kommunesammenslåing ble nok en gang aktualisert i 2012 ved etablering av kampflybase på Ørland, og behov for en samordnet regional utvikling. Kommunestyrene i kommunene vedtok å utrede konsekvenser ved å slå sammen de to kommunene. Utredningen pekte å potensielt store synergier innenfor regional nærings- og arealutvikling, samt rekruttering og utvikling av kompetanse. Samtidig viste utredningen at kommunene ikke kunne forvente store økonomiske gevinster ved en sammenslåing. Informantene i begge kommuner uttrykker at politisk ledelse særlig hadde forventninger om at det skulle være tydeligere økonomiske gevinster å hente ved en sammenslåing. Kommunene hadde fra tidligere et omfattende samarbeid, herunder felles personalfunksjon og -leder.

5.2.10.1 Organisering og gjennomføring

Det ble etablert en styringsgruppe for kommunesammenslåingsprosjektet, der følgende var representert: Ordfører, varaordfører og rådmenn fra begge kommuner; opposisjonspolitikere fra begge kommuner; tillitsvalgte fra begge kommuner; fylkesrådmannen og en ekstern rådgiver. Rådmennene fikk ansvar for å informere sine ansatte i samarbeid med hovedtillitsvalgte. Hovedbudskapet til kommuneorganisasjonene var at kommunene hadde behov for kompetanse og arbeidskraft, og at de ansatte derfor ikke trengte å være redde for sine arbeidsplasser. Generelt ble diskusjonene på det administrative nivået oppfattet å være preget av en positiv tilnærming til prosessen.

Diskusjonene i den overordnede styringsgruppen viste seg imidlertid mer utfordrende i drøftingene av innholdet i en felles intensjonsavtale: Hvor skulle kommunesenteret ligge? Hva skulle kommunenavnet og kommunevåpenet være? Gruppens forslag ble kun akseptert av representantene for Ørland kommune. Likevel ble det vedtatt å gjennomføre folkeavstemning i kommunene basert på dette forslaget. Flertallet i Ørland stemte, som historien viser, for en sammenslåing mens flertallet i Bjugn stemte imot.

5.2.10.2 Læring

Proessen i Ørland og Bjugn viser at det er viktig at sentrale problemstillinger løftes frem så tidlig som mulig i drøftingene, og at dette brukes for å utvikle en felles visjon for hvorfor begge kommuner ønsker å gå sammen i en ny kommune. Problemstillinger knyttet til kommunenavn, kommunevåpen og kommunesenter er spørsmål som kan være av stor politisk, kulturell og symbolsk betydning og som kommunene derfor bør komme til en omforent forståelse for. Kommunene bør også være bevisste på hvilke beslutningsorganer man etablerer, og hvordan disse innrettes. Her er det sentralt at prosessen og drøftingene innrettes på en måte som oppleves som hensiktsmessig og rettferdig for begge parter.

5.2.11 Danmark

I Danmark har vi gjennomført samtaler med representanter for Danske KL, som har vært sentrale i rådgivningen av kommunene under kommunereformen.

5.2.11.1 Mål og utgangspunkt for reformen i Danmark

Grunnforutsetningen i Danmark var at man hadde et vedtak i Folketinget om at man etter 1. januar 2007 skulle være færre enn 100 kommuner. Kommunene fikk ett år på seg til å frivillig komme frem til hvilke kommuner som skulle slå seg sammen.

Man ønsket at effektiviseringsgevinsten først og fremst skulle komme på det administrative området. Politikerne benyttet utsagnet «*De kolde hender skal konverteres til varme hender*». Målet med reformen var altså ikke å spare penger, men at ressurser som kunne effektiviseres i administrasjonen skulle byttes ut med flere ressurser i tjenestene til innbyggerne. For å oppnå dette ble kommunene nødt til å gjennomføre omorganiseringer, for å få økonomiske og faglig bæredyktige enheter.

5.2.11.2 Organisering og gjennomføring

Generelt fulgte kommunene relativt like løp i omstillingsprosessen. Flere kommuner hentet bistand fra KL, og uttalelsene om organiseringen i kommunene er basert på hvordan KL oppfattet disse prosessene.

Lovforslaget om Strukturreformen inneholdt et punkt om at alle som ble omfattet av reformen også ble omfattet av Lov om virksomhetsoverdragelse. Det danske Folketinget fattet et politisk vedtak som gikk på at alle som var omfattet av omstillingen fortsatt skulle ha en stilling i kommunal sektor etter sammenslåingen.

De danske kommunene hadde kun et år til å gjennomføre omstillingsprosessene etter at det var fattet vedtak om hvilke kommuner som skulle inngå i den nye kommunen. 1. januar 2006 skulle en

prosjektorganisasjon med nye ledere fra alle kommunene være på plass. Denne prosjektorganisasjonen styrte frem til den nye kommunen var på plass 1. januar 2007.

Kommunestyrene skulle etablere et sammenslåingsutvalg, som bestod av nesten alle kommunestyremedlemmene i alle kommunene, med en politisk valgt leder. Sammenslåingsutvalget hadde vedtaksrett og tok alle beslutninger i omstillingsprosessen, basert på prosjektorganisasjonens innstillinger.

De fleste kommunene etablerte også en felles HR-organisasjon. En typisk organisering var da at HR-sjefene i samarbeidskommunene gikk sammen inn i denne organisasjonen. Denne organisasjonen skulle håndtere de personalmessige konsekvensene av omstillingen, og rapporterte til sammenslåingsutvalget.

5.2.11.3 Arbeidsgiverpolitiske råd i prosessen

Når KL var i kontakt med kommunene var de opptatt av å understreke at de personer som i omstillingen hadde fått rettigheter til en jobb i den nye strukturen, også hadde en forpliktelse til å gjennomføre denne jobben, selv om det spesielt for ledere kunne dreie seg om en innplassering på et lavere nivå enn tidligere. Kommunaldirektører kunne bli forpliktet til å gjøre arbeid på et nivå de selv anså seg selv som selv som overkvalifiserte til.

Som en konsekvens av dette, anbefalte KL kommunene om å legge en strategi for hvordan man i en overgangsfase kunne trekke på den overtallige lederkapasiteten. Ambisjonen var ledelsesstrukturen etter hvert skulle reduseres ved «naturlig avgang». Noen kommuner forsøkte å legge en fullstendig lederkabal med en gang, men dette førte i noen tilfeller til at man måtte gjøre nye endringer etter sammenslåingen. Garantien om at alle ansatte skulle ha en stilling i den nye strukturen satte høye krav til ledelse og HR-ansvarlige i kommunene.

Det var nødvendig å gjennomføre tilpasningsforhandlinger i de kollektive avtalene som var gjeldende i kommunesektoren. Blant annet har man i Danmark en egen sjefsklassifiseringsavtale, som det ble behov for å gjøre endringer i. Som et resultat av Lov om virksomhetsoverdragelse hadde den enkelte ansatte krav på å få beholde sin individuelle lønn over i den nye kommunen.

KL publiserte en omfattende temaguide om personalrett i 2005 som gikk ut til kommunene. Dette var en omfattende utredning om konsekvenser av Lov om virksomhetsoverdragelse og gjeldende avtaleverk i omstillingsprosessen. Det ble også laget en bok *Når vi flytter sammen* som omhandlet mer av de prosessuelle grepene kommunene må tenke på, og bør ta, i tilknytning personalpolitiske spørsmål ved en kommunesammenslåing.

5.2.11.4 Resultater og suksessfaktorer

Som en konsekvens av stillingsgarantien og Lov om virksomhetsoverdragelse fikk man etter reformen veldig store administrasjoner i kommunene. Overskuddet av administrative ledere har man måtte fase ut i takt med at personer selv har valgt å si opp sine stillinger.

I omstillingsprosessen var det mange av de ansatte som benyttet muligheten til å forhandle frem en avtale om tidligpensjonering, men en del valgte også å si opp sine stillinger fordi de ikke var tilfredse med en nye situasjonen. To år etter reformen hadde omtrent 90 av kommunene funnet frem til varige lederstrukturer, og det var ikke lenger noen utfordringer knyttet til innplasserte personer.

Det påpekes at å gjennomføre en kommunesammenslåing krever at ledelsen har kompetanse om endringsledelse. Man trenger også ressurspersoner sentralt som kjenner kommunene og har fagkompetanse på tjenesteområdene. Videre er det viktig å være tidlig ute. En treg prosess kan gi negative konsekvenser for medarbeiderne. Så tidlig som mulig må ny politisk og administrativ ledelse med beslutningsmyndighet være på plass.

5.2.12 Finland

I Finland har vi gjennomført et intervju med en informant fra Kommunforbundet, som har vært en sentral aktør i rådgivningen av kommunene i sammenslåingsprosessene som har vært i Finland.

5.2.12.1 Mål og utgangspunkt for reformen i Finland

Som nevnt innledningsvis i rapporten var det på 2000-tallet ble det gjennomført en rekke frivillige kommunesammenslåinger i Finland. For å stimulere kommunene til å slå seg sammen innførte myndighetene sterke økonomiske incentiver, blant annet ved at kommunene fikk beholde mer av skatteinntektene. I Finland er det lokale selvstyret grunnlovsfestet, og tvangssammenslåing er vanskelig både juridisk og politisk. Den første runden var derfor basert på frivillighet.

1. januar 2009 gjennomførtes den største kommunesammenslåingsprosessen i Finlands historie hvor antall kommuner ble redusert med 67, til 348. Frem til 2011 ble antallet kommuner ytterligere redusert, til 336, hvorav 108 er definert som bykommuner.

Etter valget i 2011 varslet den nye finske regjeringen at de ønsket å gjennomføre en ny kommunereform i 2013–2016. De finske kommunene ble hardt rammet av finanskrisen i 2008, og reformbehovet begrunnes med økonomiske utfordringer, en aldrende befolkning og at andelen personer i arbeidsfør alder reduseres. Det uttalte målet for reformen er å styrke kommunenes forutsetninger for å gi likeverdige tjenester til innbyggerne, gjøre samfunnsstrukturen mer ensrettet, og å styrke det kommunale selvstyret. I den nye reformen ligger det også et mål om å spare 1 milliard euro, for å sikre økonomisk bærekraft i kommunesektoren.

I 2013 vedtok regjeringen en kommunestrukturlov. Loven inneholder bl.a. bestemmelser om kommunens utredningsplikt og utredningskriterier. Kommunene ble pålagt å utrede sammenslåing dersom de oppfylte ett eller flere av følgende fire kriterier:

- Under 20 000 innbyggere
- Dersom selvforsørgelsesgraden av arbeidsplasser er under 80 % og pendlingsgraden er 25-35 %, og dersom tettsteder strekker seg over kommunegrenser.
- Kommunen er i økonomisk krise, eller på vei inn i en økonomisk krise
- Geografisk plassert i Helsingfors metropolområde

Kommuner som ikke oppfyller noen av kriteriene må også delta i en utredning dersom andre kommuner ikke kan oppnå en funksjonell helhet på noen annen måte. I mai 2014 var det derfor ca. 200 kommuner som utredet sammenslåing, og det er et mål om at ny kommunestruktur skal være gjennomført i perioden 2015-2017.¹²

5.2.12.2 Organisering, gjennomføring og arbeidsgiverpolitiske grep i prosessen

Kommunforbundet opplever at i prosessene som har blitt gjennomført i Finland, har hovedfokus vært på service og tjenestene som kommunen skal yte til innbyggerne. Nesten 20 prosent av alle finner jobber i kommuner, men det har vært vanskelig for beslutningstakerne å innse hvor mange ansatte og stillingsforhold en kommunereform kom til å gjelde.

Som resultat av drøftinger med arbeidstakerorganisasjonene i forkant av reformen ble det gitt et 5-årig stillingsvern for alle ansatte som ble berørte av reformen. Det ble også utarbeidet en skriftlig avtale om personalets stilling ved kommunesammenslåinger. Dokumentet definerer personalpolitiske

¹² <http://www.regjeringen.no/nn/dep/kmd/kampanjer/kommunereform/Norden/finland.html?id=751064> (17.10.2014)

grensedragninger, og beskriver blant annet føringer for overføring av personell, arbeidsgiveransvar, harmonisering av lønnsnivå og –system samt endinger i lokale avtaler.

Som et resultat av finanskrisen i 2008 sto en del av de finske kommunene overfor store økonomiske utfordringer i sammenslåingsprosessen. Noen kommuner, spesielt i kommunene omkring Åbo og Salo, var derfor nødt til å permittere personell, på tross av at etterspørselen og behovet for kommunale tjenester var høyt. Etter at stillingsgarantien gikk ut, har noen av kommunene måtte gå til oppsigelser.

I kommunene skjer det nå mange lokale tilpasninger, og kommunenes HR-politikk varierer mye. Dette gjelder særlig reguleringer av ytelsesnivå og arbeidstid. Det er Kommunforbundet sin oppfatning at kommunereformen står litt «i stampe». Det er etablert et politisk vedtak om at kommunesammenslåingene skal være basert på frivillighet, og det har gjort at prosessen har stagnert. Finland gjennomfører for tiden en reform innen sosialhelse, og kommunene er usikre på hva resultatet av reformen har å si for oppgavene som blir igjen i kommunene.

Kommunforbundet er veldig usikre på om stillingsvernet er veien å gå. Erfaringene fra endringene som ble gjort mellom 2007-2012 er at garantien reduserer kommunenes mulighet til å gjøre gode arbeidsgiverpolitiske grep i prosessen, som kan føre til at man får behov for å gjennomføre mer drastiske grep etter at de fem årene har gått. Samtidig bidrar garantien til sikkerhet for ansatte som er omfattet av reformen.

5.2.12.3 Resultater og suksesskriterier

Undersøkelser av ansettelse i kommunene etter reformen viser at reformen ikke har gitt noen store endringer. Kommunene mangler fortsatt den samme typen kompetanse etter sammenslåingen som før. Kommunforbundet påpeker at mange beslutninger i en kommunesammenslåing ser ut til å være basert på magesfølelse fremfor fakta. Det er derfor spesielt viktig å sikre informasjon til ansatte og innbyggere. Fra et arbeidsgiverperspektiv handler det mye om gode samarbeids- og forhandlingsprosesser. Det er viktig at man ser på kommunen som en dynamisk organisasjon, hvor man utnytter muligheten til å gjøre endringer i organisasjonen ved behov. I omstillingsprosessen er det viktig at personalet kommer tilstrekkelig nære prosessen. Det må være rom til å diskutere og stille spørsmål.

Erfaringene fra Finland og Danmark peker på at ønskede gevinster av en sammenslåing ikke nødvendigvis realiseres «av seg selv», og at det derfor er viktig at prosessen gjennomføres på en måte som støtter opp under målsettingene for en reform.

5.3 Relevant erfaring og læring fra dokumentstudiene

I prosjektet er det gjennomført dokumentstudier for å avdekke hva eksisterende kunnskap forteller om arbeidsgiverpolitiske hensyn og konsekvenser ved kommunesammenslåinger. Studiene omfatter litteratur fra Norge, Danmark og Finland. Under dette kapittelet gis en redegjørelse av hva som foreligger av kunnskap i form av relevant forskningslitteratur.

Studiene våre viser at det eksisterer noe, men ikke mye, forskning som forener temaene arbeidsgiverpolitikk og kommunesammenslåing. Det finnes imidlertid et større omfang av litteratur innenfor hver av disse temaene alene.

5.3.1 Relevant litteratur fra Norge

Norsk litteratur på området handler i stor grad om konsekvenser ved kommunesammenslåinger for kommuners økonomi og evne til å drive helhetlig regional planlegging og utvikling. Litteraturen i Norge handler således mindre om direkte konsekvenser knyttet til ledelse og personalpolitikk.

Litteraturen kan forstås å ha et overordnet fokus på hvilket *rasjonale* som ligger bak motivet for å slå sammen kommuner i Norge, både på nasjonalt og lokalt nivå. En studie av Dag Ingvar Jacobsen

(2013) tar for seg debatten i Norge, og peker på at statistikk viser at det er forskjeller mellom små og store kommuner. Blant annet er utdanningsnivået blant kommunalt ansatte i store kommuner er signifikant høyere enn i små kommuner (Agenda 2006). Små kommuner har noe større problemer med å tiltrekke seg spesialiserte utdanningsgrupper (ECON 2008, Fevang m.fl. 2008, Hovik & Myrvold 2001). Og småkommuner har betydelig større andel lærere uten godkjent utdanning (Utdanningsdirektoratet 2011). Samtidig har gjentatte studier vist en negativ korrelasjon mellom kommunestørrelse og innbyggernes tilfredshet med tjenestetilbudet på tvers av ulike tjenester (Baldersheim m.fl. 2003, Baldersheim m.fl. 2011). Selv om forskjellene er små, holder de stand selv om det kontrolleres for innbyggersammensetting og inntektsgrunnlag i kommunene (Monkerud & Sørensen 2010). Det er dermed ingen enkel sammenheng mellom subjektiv og objektiv tjenestekvalitet.

En rapport av Brandtzæg (2009) ser nærmere på erfaringer og resultater i utvalgte frivillige sammenslutninger, og viser at erfaringene varierer på tvers av sammenslutningene. Rapporten peker på at sammenslutninger mellom «likeverdige kommuner» – her forstått som kommuner med tilnærmet likt innbyggertall – krever større omorganiseringer enn «innlemmingsprosesser» der en småkommune innlemmes i en storkommunes organisasjon. Det fremgår at kommunene – og særlig de minste – har redusert kostnader knyttet til administrasjon, ledelse og fellesutgifter, men at kommunesammenslutningene ikke har ført til særlige endringer i folks opplevelse av tjenestetilbudet. To til tre år etter sammenslåingen beskrives kommunene imidlertid fortsatt å være i en overgangsfase. I rapporten konkluderes det med at «samlet sett synes fordelene å være større enn ulempene», og at kommunene har blitt mer robuste og slagkraftige.

Proessen i Re kommune, og sammenslåingen mellom Ramnes og Våle kommuner, er analysert i en masteroppgave (Christiansen, 2007). Oppgaven beskriver prosjektledelsen for sammenslåingen ble utøvd på en demokratisk og involverende måte, og at nærmere en tredjedel av de ansatte i de to kommunene var involvert i arbeidet. En organisatorisk utfordring som pekes på er at dette medførte merarbeid for de som ikke var involvert, og som måtte ta over en del av de involvertes oppgaver. Det fremgår også at det oppstod noe konflikter i forbindelse med ansettelse av ledere i den nye kommunen.

Henningsen (2002) har også sett spesielt på prosessen i Ramnes og Våle kommuner. Et av de mer sentrale funnene er at selv om mange av organisasjonenes medlemmer var involvert som aktive deltakere i planleggingsprosessen, ser et ikke ut til at man har lykket godt med å trekke grasrotnivået i kommunene med som aktive deltakere i prosessen. Det ser ut til at det har oppstått et skille i sammenslåingsperioden mellom på den ene siden representanter for administrasjonen, virksomhetsledere og tillitsvalgte som har vært aktivt opptatt med omorganiseringsprosessen, og på den andre siden de øvrige medlemmene av organisasjonen som er blitt påført ekstra belastninger i forbindelse med den daglige driften av kommunen som i liten utstrekning har vært aktivt involvert i omorganiseringsprosessen. Det er i denne sammenhengen påpekt at innlemmelse av tillitsvalgte på ulike beslutningsarenaer ikke nødvendigvis fungerer som en garanti for medvirkning blant de ansatte lenger ned i organisasjonen.

For øvrig utgjør norsk litteratur på området i hovedsak utredninger av konsekvenser av ulike sammenslåingsalternativer på kommune- og regionsnivå, som vi ikke har valgt å inkludere i denne kunnskapsoversikten. For ytterligere informasjon om relevant kunnskap fra Norge vises det til vedlagte sammenstilling av litteratur.

I Danmark og Finland er det flere og mer omfattende erfaringer med kommunesammenslåinger, og mer relevant litteratur som belyser mer av det arbeidsgiverpolitiske perspektivet.

5.3.2 Relevant litteratur fra Danmark

En studie av Nielsen (2010) undersøker hvordan kommunene forsøker å effektivisere organisasjonene gjennom å reorganisere administrative strukturer etter strukturreformen. Det

konkluderes i artikkelen med at kommunene i høy grad benytter seg av klassiske designstrategier, og utformer organisasjonen i tråd med veldig spesifikke hensyn, hvor målet er å oppnå umiddelbar overenstemmelse med de kravene som stilles til kommunen internt og eksternt. Kravet om kostnadseffektiv drift fremgår å være sterkere enn fokus på alternative ledelses- og organisasjonsformer. Seks av syv kommuner i studien gjorde endringer i form av en reduksjon i antall direktører etter reformen, mens kun en av kommunene endret organisasjonsmodellen og innførte en annen ledelsesmodell i kommunen. Reduksjonen i antallet direktører skyldes primært en reduksjon i antallet forvaltningsområder.

Nettersrøm (2010) studerer arbeidsmiljøendringer som følge av strukturreformen i Danmark, på bakgrunn av en undersøkelse av 5 kommuner og 2 *amter* (fylker/regioner) før og etter strukturreformen. Den foreløpige konklusjonen av undersøkelsen er, at en betydelig del av deltakerne i undersøkelsen var påvirket av organisasjonsendringene reformen medførte, i form av fysisk arbeidssted, arbeidsoppgaver og arbeidsmiljø. Nesten halvparten av deltakerne hadde skiftet jobb eller forlatt arbeidsmarkedet i oppfølgingsperioden. Sykefraværet steg signifikant i gruppen av medarbeidere som i forbindelse med reformen var utsatt for fusjonering med andre kommuner eller amter. På den annen side opplevde en del av deltakerne en positiv utvikling i arbeidsoppgavenes innhold, som var assosiert med å gi en positiv selvopplevd helseeffekt. På bakgrunn av funnene i undersøkelsen fremmes følgende anbefalinger:

- At medarbeiderrepresentanter inkluderes for å vurdere forventede positive og negative effekter av endringene.
- At det utarbeides planer og ansvarsfordeling for håndtering av de forventede negative effektene underveis.
- At ledere i nødvendig omfang undervises/instrueres i håndtering av de problemer som måtte vise seg underveis, herunder personalets bekymringer.
- At personalet bredt orienteres om de forventede positive effektene som begrunner beslutningen om forandring, om forandringsprosesser, hvem som har ansvar for hva, og hvor man skal henvende seg ved problemer etc.
- At ledelsen tar ansvar for løpende oppfølging på om beslutninger utføres i praksis, om målene nås, og om det er problemer som skal håndteres.

Et annet bidrag ser nærmere på kommunikasjon i endringsledelse med utgangspunkt i erfaringer fra Silkeborg kommune (Mogensen, 2006). Kommunen benyttet Kotters teoretiske rammeverk for strategisk endringsledelse og la stor vekt på god kommunikasjon i prosessen. Det ble blant annet etablert en felles hjemmeside om sammenslåingsprosessen som inneholdt: Vedtak og «overblikk»; nyheter om prosjekter, aktiviteter og milepæler; bakgrunn, organisering og fakta; samt en politisk beslutningskalender. Dagsorden og referater fra møter var åpne, dette gjaldt også for den politiske styringsgruppen, den administrative styringsgruppen og samarbeidsutvalget.

Medarbeiderne ble videre kategorisert i fire grupper. 1) De som ville bli berørt i stor grad når det kommer til arbeidsoppgaver, nye kollegaer og arbeidssted. Dette gjaldt først og fremst det administrative området, tekniske tjenester og mellomledere. 2) De som ville bli berørt i noen grad, som ansatte i helsetjenesten, tannhelsetjenesten, bibliotekene og institusjonsmedarbeidere. 3) De som kun ville bli berørt i liten grad, som ansatte i pleie- og omsorg, samt 4) de som ble vurdert å ikke bli berørt, som ansatte i skolene og daginstitusjoner. Kommunikasjonen ble således tilpasset det antatte behovet for informasjon ut fra hvor berørt de ville bli.

I Silkeborg ble ledere på ulike nivåer gitt ulike roller i endringsprosessen. Toppledelsen ble definert som retningsvisere, fornyere, kommunikatorer og kulturbærere, mens det var mellomlederne som ble definert som forandringsagentene i prosessen. Mellomlederne skulle i omstillingsprosessen vise vei, skape dialog og engasjement i en usikker tid. Skulle også tydelig kommunisere hva og hvem medarbeiderne skal forholde seg til i omstillingen. I tillegg skulle mellomlederne fortløpende svare på

spørsmål fra medarbeiderne, samt fatte beslutninger i prosessen. Det ble etablert et lederforum for topp- og mellomledere. Ca. 500-600 mellomledere og tillitsvalgte ble samlet tre ganger til felles status og informasjon om det videre arbeidet. Forumet ble ledet av borgermesteren og den administrative styringsgruppen.

Tilbakemeldingene fra mellomlederne er at de var positive og forandringsvillige, og at de mente rollen som forandringsagenter var velplassert på mellomledernivå. Samtidig var tilbakemeldingen at de opplevde – til tross for deres systematiske tilnærming til endringsarbeidet – at den øverste ledelsen ikke var tydelig nok, at visjonen for den nye kommunen ikke var klar nok, at de var forvirret om sin egen rolle, at de ønsket å bli mer involvert og få større beslutningsmyndighet i prosessen, og at mellomlederne i de fire opprinnelige kommunene opplevde prosessen ulikt.

Gjeldstrup (2005) peker i en artikkel på behovet for god dialog mellom ledelse og medarbeiderrepresentanter. Her vurderes det som sentralt å få dialogen i gang så tidlig som mulig, å nå bredt ut til alle deler av organisasjonene og blant alle medarbeiderne, og å være oppmerksom på forutsetninger som kreves for å sikre en god dialog underveis i hele prosessen. Sentrale forutsetninger handler om å invitere tidlig, å prøve ut nye former for dialog på tvers av faggrupper og kommuner, å bevare respekten for fagligheten, å sikre at hensikten med dialogen mellom nivåene er klar og relevant for den enkelte medarbeiders daglige arbeid, samt ha åpenhet for hverandres ideer. Reell meningsinnflytelse krever at det skapes en kontinuerlig prosess fra start til beslutninger blir fattet. I de innledende fasene er det viktig at alle ideene kommer frem. Prosessen kan tilrettelegges slik at så mange som mulig kommer til ordet, og man kan dermed skape en følelse av å være med på å sette dagsorden.

I artikkelen er også grep for å håndtere utrygghet beskrevet. Det fremgår at tillitsvalgte kan ta på seg oppgavene som handler om de mellommenneskelige relasjonene, men kan ikke gjøre dette alene. Ledelsen og kommunene har en viktig rolle når det gjelder å skape trygghet. Det må være et fokus på endringsprosesser, for eksempel ved å introdusere litteratur og informasjon om emnet. Medarbeidere som er redde for å ikke å kunne møte nye krav i den nye arbeidssituasjonen kan bli beroliget ved løfter om ressurser til kurs og kompetanseutvikling. Det kan også redusere utrygghet hvis medarbeiderne får mulighet til å påvirke fremtidig jobbinnhold.

En annen aktuell publisering fra Danmark er *Når vi flytter sammen* (Amskov m. fl. 2004), en bok om fusjoner av kommunale arbeidsplasser. Boken er delt i tre hoveddeler: en første del med fokus på det nære og menneskelige, en andre del med fokus på å skape en ny organisasjon, og en tredje om ledelse av fusjoner. Det er foreslått konkrete redskaper innenfor disse tre hoveddelene, som beskrives grovt i tabellen under.

Del 1 – Det menneskelige	Del 2 – Organisasjonsutvikling	Del 3 – Fusjonsledelse
• Tegne medarbeidernes versjon av «Maslows behovspyramide» • Kollegial sparring i grupper av tre personer på tvers av tidligere organisasjoner • Fremtidsfortellinger – med fokus på kompetanse • Kompetansehjul for å avklare kompetansebehov • Metode for plassering av medarbeidere	• Kulturdannelse gjennom fortellinger • Nye relasjoner gjennom ytring av felles bekymringer • Prosjektorientert teambuilding • Iscenesettelse av virksomhetskultur • Benytte ulike dialogmetoder til å etablere felles oppgaveløsning	• Fra passiv informasjon, via dialog, til aktiv involvering • Oversikt og refleksjon over tillitsvalgtes rolle i fusjonen • Oppgave- og organisasjonsbeskrivelser • Kommunikasjonsstrategi • Idékatalog til kommunikasjonsredskaper • Fastsatte kommunikasjonsprinsipper • Spørsmål og svar liste

I denne boken er det således utviklet ett sett med verktøy, som også vil være relevant for norske kommuner å se til i planlegging og gjennomføring av kommunesammenslåing. Også i Finland foreligger det relevant kunnskap som det kan være av nytte for norske kommuner å lære av.

5.3.3 Relevant litteratur fra Finland

En nylig publisert studie analyserer fire "typiske" kommunesammenslåinger i Finland (Brommels, 2013), og viser til at innholdet i en kommunereform skaper et politisk klima som påvirker prosessene. I Finland har det blant annet vært et overordnet og sterkt fokus på økonomi og innsparing som incentiv for å slå sammen kommuner, samtidig som kommunene har ulike motivasjoner for å inngå sammenslåing. Erfaringer fra Finland viser at forvaltning og tjenester har en tendens til å forbli desentralisert, men at sammenslåingene fører til større bredde i personal og kompetanse, noe som virker positivt på tjenestekvalitet og muligheter for å rekruttere kompetent arbeidskraft. Bred involvering, og utvidede kommunestyre, er en måte å skape aksept for sammenslåingen. Dette kan samtidig føre til et tynge beslutningsklima og forsinkede beslutningsprosesser. Reformen vurderes også å ha hatt konsekvenser for folkevalgtes rolle. Folkevalgtes rolle i prosessen blir å ivareta helhetlig og strategisk ledelse gjennom prosessen, noe som krever tid og engasjement som er utfordrende for "fritidspolitikere".

En rekke studier fra Finland er også relevante i et arbeidsgiverspektiv. Stenvall m. fl. (2007) peker blant annet på at kommunesammenslåinger er preget av hast, tidsnød og usikkerhet. For kommunale ledere innebærer dette at de må være til stede i sine organisasjoner, og særlig ansatte som i betydelig grad blir påvirket av endringene forventer en tett dialog med sine ledere. En utfordring handler om at ledere og ansatte går gjennom endringene i ulike «rytmer», der ledelsen som regel ligger et steg foran. Dette innebærer at kommunikasjon blir en viktig oppgave for ledelsen i endringsarbeidet.

Et aktuelt funn i undersøkelsen er videre at personalledelse i sammenslåingsprosesser ofte er mangelfull og usystematisk, og at denne ikke i stor nok grad støtter personalet. Nærmeste leder har en særlig viktig rolle i slike prosesser, og det vurderes som sentralt at denne funksjonen er tett på sine ansatte i samhandling og dialog. I en annen studie konkluderer Stenvall m. fl. (2008) at en kombinasjon av «myk» og «hard» personalledelse er en forutsetning for vellykkede endringer i kommunale sammenslåinger. Myk personalledelse viser her til det mellommenneskelige arbeidet, mens hard personalledelse heller handler om å knytte de menneskelige ressursene sammen med kommunenes funksjoner og målsettinger som organisasjon.

I Vakkala (2012) legges det også vekt på betydningen av å forene de harde og myke sidene ved personalledelse i kommunesammenslåinger. Viktige psykologiske aspekter ved samspillet mellom ledere og ansatte i slike prosesser handler blant annet om at ledelsen bør karakteriseres ved åpenhet, tilstedeværelse og rettferdighet. Dette kan gjøres ved hjelp av gjensidig dialog, deltakelse og respekt og kan bidra til at det utvikles tillit, motivasjon og engasjement.

Etter kommune og servicestrukturreformen i Finland ble det mellom 2008 og 2012 satt i gang en omfattende evaluering av reformen, ARTTU. En del av evalueringen var å se spesielt på de ansattes erfaringer i kommuner som hadde gjennomført en kommunesammenslåing. Undersøkelsen så spesielt på de ansattes erfaringer når det kom til «arbeidslivskvalitet», i tillegg til kvantitative endringer i ansatt ansatte og andre personalpolitiske dimensjoner i tilknytning endringene i kommunestruktur i utvalgte «forskningskommuner». I det følgende oppsummeres noen av hovedfunnene fra evalueringen.

Den totale antallet ansatte i forskningskommunene økte noe som en konsekvens av sammenslåingen. Antall personer som har gått av med alderspensjon har økt, samtidig som gjennomsnittsalderen blant de ansatte har økt.

Arbeidslivskvalitet ble målt i 2009 og 2011 ved bruk av fem dimensjoner. Intern belønning, påvirkningsmuligheter i arbeidslivet, positivt sosialt arbeidsklima, ledelse og transparent konflikthåndtering. Erfaringene fra undersøkelsene er at det har vært få, og langsomme forandringer når det kommer til arbeidslivskvalitet. Stillingsgarantien antas å ha påvirket til å ha en utjevne effekt på arbeidslivskvaliteten mellom de ulike kommunen, samtidig som forutsettes at den har vært

med på å heve/sikre kompetansenivået i kommunene. Det er imidlertid forutsatt at de ansattes opplevelse av kvalitet i arbeidslivet vil bli redusert når stillingsgarantien oppheves etter fem år. I følge kommunene har stillingsgarantien gjort det mulig å redusere de negative konsekvensene ved eventuell overtallighet, ved at det har gjort det mulig å utnytte naturlig avgang til pensjon under reformperioden. Tilbakemeldingene fra kommunene som har slått seg sammen, er at den gjennomsnittlige arbeidslivskvaliteten har økt noe mellom 2009 og 2011.

Selv om de gjennomsnittlige endringene i arbeidslivskvalitet oppleves som små, kan de skjule steke opplevelser av at arbeidets karakter har blitt forandret. Sammenslåingene har for noen kommuner ført til en utvikling av arbeidsenheter og lederrelasjoner som skaper friksjon og uklare roller. Dette er effekter som det ikke er lett å skille ut av de gjennomsnittlige tallene for arbeidslivskvalitet.

Videre viser undersøkelsen at innstillingen hos kommunenes politiske og administrative ledelse avgjør hvilken utvikling kommunen får, og hvordan gjennomføringen av reformen håndteres i kommunen. I en del kommuner ser man en kontinuerlig utvikling og en reell omorganisering av den kommunale forvaltningen, som har effekter for de ansatte som en medvirkende part i reformen. I andre kommuner er det derimot mer et spørsmål om politiske løsninger som ikke påvirker de ansatte direkte.

Informanter til prosjektet opplyser at det har vært en utfordring for prosjektorganiseringene i kommunene å på rett måte informere alle de ansatte om reformen. Det kan konstateres at informasjonsflyten generelt har vært mislykket. Enda svakere oppleves de ansatte muligheten for deltagelse i planleggingen av reformen. Desto lenger ned i hierarkiet man går, desto mindre var kunnskapen om- og deltakelsen i reformen.

Undersøkelsen viser at det forekom reformtrette blant de ansatte i reformkommunene. Dette gjaldt både blant ledelse og de ansatte, men det er stor variasjon mellom «forskningskommunene». Variasjonen kan mulig forklares ved at en del kommuner klarte å utnytte reformen som en fornyelsesressurs, i stedet for å se på prosjektet som «ytterligere en» forandring som er betydningsløs for de ansatte, eller som kun resulterer i usikkerhet i organisasjonen.

Overordnet sett, viser forskning om reformen i Finland (Meklin m. fl., 2013) blant annet at personalet er nøkkelressursen i reformen og driften i kommunene. Det fremgår at kommunene har utviklet seg med hensyn til strategisk personalledelse, men at det fortsatt er rom for å styrke bruken av personalet som ressurs og grunnlag for forbedring og innovasjon. Generelt fremgår det at de fleste kommuner har satt andre saker og bekymringer foran det personalmessige i reformarbeidet.

5.3.4 Relevant kunnskap fra andre sektorer

Da Rattsø-utvalget utredet muligheten for en reform av arbeids- og velferdsforvaltningen (NOU 2004:13) var anbefalingen en fortsatt delt organisering av etatene. Den daværende regjeringen valgte allikevel å gjennomføre en reform, hvor tidligere Trygdeetaten og Arbeidsetaten (aetat) ble samlet i det vi i dag kjenner som NAV. Et av målene i reformen var effektivisering, man ønsket å sikre en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Nilsen (2011) har undersøkt nav-reformens effekt på de ansatte i den kommunale sosialtjenesten, og oppsummerer hva de ansatte i kommunene anser som de positive og de negative effektene av reformen.

Positive effekter for de ansatte:

- Mer sammensveiset, bedre arbeidsmiljø
- Positivt med nye arbeidsoppgaver og faglig utvikling

Negative effekter for de ansatte:

- Ulik kultur og holdninger mellom de ansatte i stat og kommune gjør samarbeidet mer utfordrende enn forventet

- Økende arbeidsmengde og manglende rutiner som følge av manglende planlegging i innføringsprosessen av NAV-reformen
- Uoversiktlig arbeidshverdag for de ansatte. For mange arbeidsoppgaver kan medføre stress og ødelegge motivasjonen
- Nye arbeidsoppgaver og faglige utfordringer uten opplæring. Manglende opplæring kan medføre lav grad av kontroll over egne arbeidsoppgaver, som igjen kan medføre stress og eventuelt fremtidig økende sykefravær
- Uklare mål og følelsen av uklare forventninger og en manglende visjon kan medføre at de ansatte ikke opplever eierskap og fellesskap til egen arbeidsplass. Uklar målsetning kan virke demotiverende.

Informantene melder at en del av problemene de opplever i sin arbeidshverdag kunne vært unngått dersom en hadde gitt de ansatte mer medvirkning i reformprosessen, i tillegg til bedre planleggingsarbeid i forkant av reformen. Videre kunne en sterkere bevissthet knyttet til eventuelle ulikheter mellom etatene, ført til at man raskere kunne fått til et bedre samarbeid på tvers av etatene. Tilbakemeldingene fra informantene i undersøkelsen er at det er viktig å vektlegge teambuilding og felles opplæring.

Christensen og Lærgreid (2011) undersøker endringer, og ansvarsfordelingen mellom de ulike rollene i organisasjonen etter reformen. Etableringen av NAV førte til betydelige endringer både i den politiske og den administrative lederrollen, i tillegg til det juridiske ansvaret ble endret. Fra statlig nivå oppleves det at det politiske ansvaret har blitt endret fordi organisasjonen har blitt så stor og kompleks. Departementet opplever at man mangler informasjon og innsikt. Det er flere politiske gråsoner enn tidligere, og en større administrativ dimensjon. Det oppleves også at stortinget spiller en mer aktiv rolle enn tidligere.

På politisk nivå i kommunene opplever man at det er utfordrende å oppfylle ideen om likeverdige parter, og at lokaldemokratiet blir satt under press av staten. På administrativt nivå opplever man behov for mer komplekse kontrollmekanismer. Det er utfordrende å se målene, og sikre kvalitet og ansvar i tjenesten.

Et interessant spørsmål i så måte er hva som er mulige konsekvenser av at man «nedprioriterer» arbeidsgiverpolitiske spørsmål i kommunesammenslåinger. Kunnskap fra privat sektor kan bidra til å belyse dette. Weber et al (2013) peker blant annet på at gevinster som følge av fusjoner mellom private selskaper ofte uteblir grunnet kostnader knyttet til organisatoriske utfordringer. Det fremgår at det særlig er realisering av synergieffektene som er en utfordring.

Det er integrasjonsprosessen som ofte blir undervurdert, der man ikke har nødvendig forståelse for at det er det menneskelige som er vanskeligst å håndtere, og at kulturelementet er en viktig faktor som kan skape utfordringer (Jenssen, 2002). Kritiske faktorer som trekkes frem er

- Integrasjonsarbeidet må begynne tidlig
- Klar strategi
- Integritet og ærlighet i integrasjonsprosessene
- Ulikheter i lederstil

Ledelse av selve integrasjonsprosessen fremstår som et sentralt element for å skape resultat av fusjonen, og det vurderes som viktig å prioritere ressursbruk på dette. Integrasjon kan beskrives som en kontinuerlig prosess som krever kapasitet og kontinuitet i ledelsen. Informasjon er viktig, da usikkerhet rundt hva som er endringer kan føre til stress, sykefravær, lavere produktivitet og redusert lojalitet. Ledelse handler i slike prosesser om å skape tillit ved å konfrontere problemområdene, og vise klarhet når det gjelder nødvendige endringer og hvordan den enkelte berøres av disse.

6. Anbefalinger og innspill til gode prosesser

Før vi presenterer sentrale anbefalinger i prosjektet, er det nødvendig med en refleksjon rundt spørsmålet: hvor overførbare er de erfaringer som er presentert i denne rapporten for den planlagte kommunereformen? De viktigste og mest relevante erfaringene, kan forstås å være erfaringene fra norske kommuner. Det er disse som det er lagt mest vekt på å få tydelig frem. Samtidig er det å forvente at fremtidige prosesser i Norge vil skille seg fra de tidligere, både på bakgrunn av lokale forhold og den endrede nasjonalpolitiske konteksten.

Også blant de erfaringene som er kartlagt i prosjektet, er det variasjoner knyttet til hva som har vært mål og utgangspunkt, hvordan arbeidet har vært organisert, og hva som er resultater i etterkant. Fellesnevneren for de prosessene som er kartlagt, er imidlertid at de – ifølge våre informanter – oppleves som relativt vellykkede. En konklusjon er således at det ikke kun eksisterer én måte å få gjennomført en god prosess på, men at det heller handler om å foreta gode vurderinger og beslutninger underveis i arbeidet. I prosjektet har det imidlertid ikke vært et uttalt fokus på faktiske resultater og gevinster i etterkant av sammenslåingene. Erfaringer fra Danmark og Finland viser at det ikke er gitt at en sammenslåing i seg selv realiserer ønskede gevinster, og at det derfor er nødvendig at prosessen gjennomføres på en måte som støtter opp under intensjonene.

Deloitte anbefaler at kommunene legger særlig vekt på følgende områder i utøvelse av sin arbeidsgiverpolitiske rolle i eventuelle kommunesammenslåinger: prosjektledelse; endringsledelse; samt fusjons- og integrasjonsledelse.

6.1.1 Hvordan organisere og lede kommunesammenslåingen som et prosjekt?

En kommunesammenslåing kan forstås som et omfattende og komplekst prosjekt, som krever høy kompetanse innenfor prosjektledelse. Dette innebærer evnen til å planlegge prosjektet, operasjonalisere prosjektet i angripelige deler, definere kritiske milepæler, og tydeliggjøre krav til innsats, kompetanse og ressurser. Selve gjennomføringen av prosjektet setter igjen krav til at prosjektarbeidet prioriteres og gjennomføres i tråd med den planen som er fastsatt.

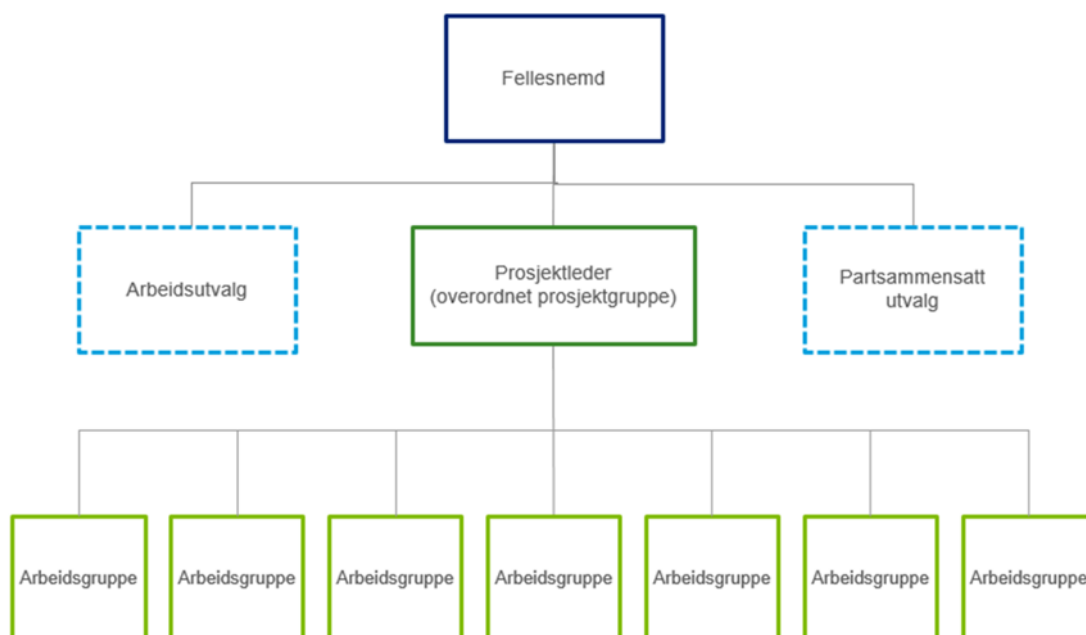
6.1.1.1 Organisering av arbeidet

En måte å strukturere prosjektarbeidet på, er å utforme en tydelig prosjektorganisasjon. Hvilke organer og grupper skal man etablere? Hvordan skal sammensetningen av aktører og kompetanse være i disse? Hva skal være deres mandat og fullmakter være, og hvordan samspillet mellom organene ment å fungere? For å sikre en hensiktsmessig sammenslåingsprosess er det viktig at kommunene tilpasser prosjektorganisasjonen til sine behov. Det er allikevel noen kriterier vi mener en god prosjektorganisasjon bør oppfylle:

- Følge inndelingslovens, kommunelovens og Hovedavtalens krav til representasjon
- Fordelingen av representanter fra de ulike kommunene bør oppleves som likeverdig og rettferdig
- Organisasjonen bør ikke være for kompleks, men ha tydelige beslutningslinjer
- Prosjektleder bør ha kunnskap om omstillingsprosesser og sektorforståelse, samt tilstrekkelig tid og kapasitet til å lede alle faser av sammenslåingsprosessen
- Det bør etableres arbeidsgrupper hvor ressurspersoner fra de ulike tjenesteområdene, samt hovedtillitsvalgte er representert

I figuren under gis et eksempel på hvordan en slik prosjektorganisasjon kan se ut.

Figur 12: Forslag til prosjektorganisasjon



Hvorvidt kommunene bør opprette arbeidsutvalg og partssammensatt utvalg i sammenslåingsprosessen vil avhenge av kommunenes styringsbehov. Flere kommuner Deloitte har snakket med opplevde at en slik organisering fungerte godt. Det kan være hensiktsmessig at den midlertidige organisasjonen følger tilsvarende beslutningslinjer som i de gamle kommunene, fordi beslutningsprosessene da vil være kjente. Er man i kommunestyret vant til å delegere myndighet til et formannskap, kan det være naturlig å også etablere et arbeidsutvalg for fellesnemden. Har man etablert administrasjonsutvalg i kommunene, vil det kanskje også være naturlig å etablere et partssammensatt utvalg. Kompleksiteten i prosjektorganisasjonen bør veies opp mot hvor mye tid og ressurser folkevalgte som er politikere på deltid, og administrativt ansatte har til å gjennomføre prosjektrelatert arbeid, samtidig som man ivaretar en rolle i den gamle kommunen frem til sammenslåingstidspunktet.

6.1.1.2 Bruk av styringsdokumenter

Erfaringen fra tidligere kommunesammenslåinger er at kommunene har utarbeidet styringsdokumenter etter behov. Noen dokumenter fremheves imidlertid som spesielt nyttige. Nedenfor presenteres et utvalg av styringsdokumenter vi mener kommunene kan ha nytte av i omstillingsprosessen.

- Det anbefales at kommunene på tidlig tidspunkt kommer til enighet om innholdet en intensjonsplan, som definerer de politiske målsettingene for sammenslåingen og avklarer de overordnede rammene for den nye kommunen (kommunenavn, lokaliseringsspørsmål etc.). Denne vedtas i den enkelte kommunes kommunestyre.
- Det anbefales også at kommunene som en del av prosessen utformer et omstillingsdokument, som gir føringer for hvordan omstillingen skal foregå og hvilke personalpolitiske tiltak som skal iverksettes. Omstillingsdokumentet kan sammenliknes med en midlertidig arbeidsgiverpolitisk strategi for sammenslåingsperioden, og kan for eksempel beskrive regelverk for virksomhetsoverdragelse, overtallighet, håndtering av innplassering eller prosess for harmonisering av ytelser (i praksis har flere kommuner kalt denne en omstillingsavtale).

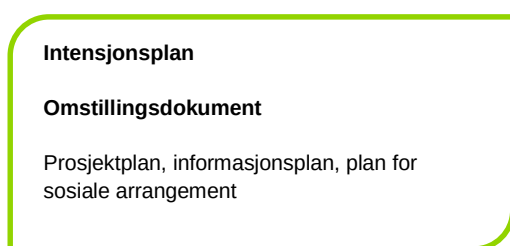
I tillegg til omstillingsdokumentet kan prosjektleder finne det nyttig å utarbeide en prosjektplan med beskrivelse av prosjektets faser og milepæler. En prosjektplan vil i større grad være et dynamisk

dokument, og inneholde operasjonalisering av politiske mål, milepæler, organisering av arbeidet, samt en beskrivelse av roller, ansvar, fullmakter og beslutningsmyndighet.

Informasjon påpekes som et av de viktigste elementene i en kommunesammenslåing. Kommunene bør derfor utarbeide en informasjons- og/eller mediestrategi for prosessen. Informasjonsstrategien bør inneholde en plan for informasjon både til ansatte, innbyggere og andre relevante aktører. I en kommunesammenslåing vil de ansattes situasjon påvirkes i ulik grad. Det er derfor viktig å identifisere de ansatte som er direkte berørte av prosessen, og sørge for å informere disse spesielt. Ansatte som ikke blir direkte berørte vil også ha behov for- og interesse av informasjon, men hyppigheten og detaljnivået i informasjonen må tilpasses til målgruppen.

Videre er det viktig at kommunene forbereder de ansatte på at de nå skal bygge en felles kultur. Det kan derfor være viktig at man allerede tidlig i prosessen legger en plan for når og hvordan de ansatte skal treffes og lære hverandre å kjenne

Figur 13: Sentrale styringsdokumenter



6.1.2 Hvordan håndtere kommunesammenslåing som et endrings- og omstillingsarbeid?

En viktig avklaring i enhver kommunesammenslåingsprosess, handler om hvorvidt sammenslåingen mellom kommunene fordrer et vesentlig omstillingsarbeid. I hvilken grad sammenslåingen vil kreve vesentlige endringer i organisasjonen, vil avhenge av organisatoriske forhold lokalt i kommunene.

Den muligens viktigste suksessfaktoren i gjennomføringene av de kommunesammenslåingene som trekkes frem av informantene, handler om involvering. Budskapet fra informantene er gjennomgående «informert så mye som mulig så tidlig som mulig». Det fremgår at tillitsvalgte har vært sterkt involvert i prosessene som har vært, og at dette har bidratt til at beslutninger og endringer har blitt godt forankret blant både ansatte og ledere i kommunene.

En anerkjent metodikk innen endringsledelse er John Kotter's åtte trinn. Disse trinnene kan være retningsgivende for hva som bør kommuniseres i et slikt endringsarbeid (Kotter og Rathgeber, 2006). Flere av kommunenes arbeid virker å være fundert på disse trinnene, særlig i forbindelse med å utvikle endringsledere. Ved å forankre bredt i kommuneorganisasjonen og gi viktige ledere, fagpersoner og tillitsvalgte viktige roller i eksempelvis arbeidsgrupper har kommunene lyktes med å utvikle innflytelsesrike ledere og ansatte til å være endringsledere. Arbeidsgruppene, der aktører på tvers av nivåer og kommuner har jobbet sammen om å utvikle løsninger for den nye kommunen, fremheves også som en begynnelse på å utvikle en ny og samhandlende kultur. Samtidig er det viktig at det ikke oppstår et skille mellom de som er involvert og de som ikke er det, og at det drives aktivt informasjonsarbeid ut til resten av kommuneorganisasjonen.

Figur 14: Sentrale steg i endringsledelse

Legg et grunnlag for endring

- Skap en følelse av nødvendighet
 - o Hjelp andre til å se behovet for endring og viktigheten av at endringen skjer nå
- Sett sammen en ledergruppe
 - o Vær sikker på at det er en beslutningsmyndig gruppe som leder endringen, en gruppe som har lederegenskaper, kredibilitet, kommunikasjonsevner, autoritet, analytiske evner, samt en følelse av at endringen er nødvendig

Bestem deg for hva du skal gjøre

- Utvikle en visjon og strategi for endringen
 - o Understrek at fremtiden vil være annerledes enn det som har vært, og hvordan man kan gjøre den fremtiden til en realitet

Få det til å skje

- Kommuniser med mål om å få folk til å forstå og bli enige i endringen
 - o Forsikre deg om at så mange som mulig forstår visjonen og strategien for endringen.
- Støtt opp andre som ønsker å iverksette endringen
 - o Fjern så mange barrierer som mulig, slik at de som vil gjøre visjonen til en realitet har muligheten til å gjøre dette
- Skap gevinster på kort sikt
 - o Skap noen tydelige, entydige seiere så raskt som mulig.
- Behold fremdriften
 - o Øk trykket fremover etter den første seieren. Vær nådeløse med å initiere endring etter endring helt til visjonen er en realitet

Få det til å vare

- Skap en ny kultur
 - o Hold fast i ny, positiv atferd, og sørg for at den nye organisasjonskulturen opprettholdes, helt til den er sterk nok til å erstatte gamle tradisjoner

6.1.3 Hvordan håndtere kommunesammenslåing som en integrasjonsprosess?

Fusjoner fra andre sektorområder, herunder statlig og privat sektor, viser at en rekke av de utfordringene som er aktuelle i sammenslåinger av kommuner også gjelder sammenslåinger av andre typer virksomheter. Erfaringer fra privat sektor viser eksempelvis at et mindretall av virksomheter som foretar oppkjøp når de strategiske og økonomiske målsettingene for oppkjøpet, og at mangelfull ledelse, kulturelle forskjeller og mangelfull integrasjon er de viktigste årsakene til dette. Deloitte's erfaring fra en rekke transaksjoner tilsier at det i slike prosesser er særlig viktig å fokusere på:

- Integrasjonsstrategi – tydelig definere mål og visjoner for integrasjon, samt milepæler
- Integrasjonsledelse – tydelig ledelse og organisering av integrasjonsarbeidet
- Synergirealisering – etablere mål, indikatorer og innsatser for realisering av synergier
- Organisasjonsstabilisering – identifisere nøkkelpersoner, detaljere organisasjonen og minimere «integrasjonsstøy»
- Dag 1-beredskap – sikre driftskontinuitet gjennom fokus på Dag 1 og kritiske aktiviteter
- Kommunikasjon – utvikle og iverksette kommunikasjonsplan, samt adressere kulturelle forskjeller

Synergi- og gevinstrealisering er en viktig del av integrasjonsledelse i privat sektor, der en strukturert tilnærming vil kunne øke resultater og effekter. En tilnærming til synergirealisering tar utgangspunkt i å formulere hypoteser for hva man vil oppnå, kartlegge nåsituasjonen for å bekrefte eller avkrefte hypotesene, estimere effekter og videre foreslå hvordan disse kan realiseres.

En annen del som bør trekkes frem i denne sammenheng, er området organisasjonsstabilisering, der en strategi for å identifisere og sikre seg nøkkelpersonell er essensiell. Erfaringer fra privat sektor

viser at det er en fare for å miste nøkkelpersonell i fusjonsprosesser, og at det derfor er viktig å sikre og trygge deres videre ansettelse. Her kan både økonomiske og ikke-økonomiske virkemidler benyttes. I kommunene som er kartlagt, fremgår det ikke å ha vært en systematisk tilnærming til identifisering og ivaretagelse av nøkkelkompetanse. Unntaket er imidlertid at det er «viktig å få toppledelsen på plass tidlig», slik at disse kan sette sitt preg på hvordan den nye organisasjonen skal se ut. Det er vår oppfatning at kommunene bør benytte det handlingsrommet som finnes når det gjelder individbaserte virkemidler, uten at det kommer i konflikt med hovedavtalens bestemmelser, for å sikre at de mest kompetente ressursene får incentiver til å bli værende i kommunen gjennom og etter omstillingsprosessen.

En tredje viktig del av integrasjonsledelse, handler om å prioritere mellom kritiske dag 1-aktiviteter, herunder skille mellom hva som må gjøres og hva som bør gjøres før denne dagen for å sikre at fusjonen kan tre i kraft. Det viktigste å prioritere før dag-1 vurderes å være tiltak som er kritiske for å opprettholde kontinuitet i driften. I en kommunesammenslåingsprosess bør kritiske tiltak for å opprettholde driften kartlegges innenfor hvert enkelt funksjonsområde. Dette er typisk områdene det etableres arbeidsgrupper innenfor. Samtidig er det viktig at prosjektledelsen beholder oversikt over den samlede sjekklisten.

6.1.4 En overordnet tidslinje med sentrale milepæler

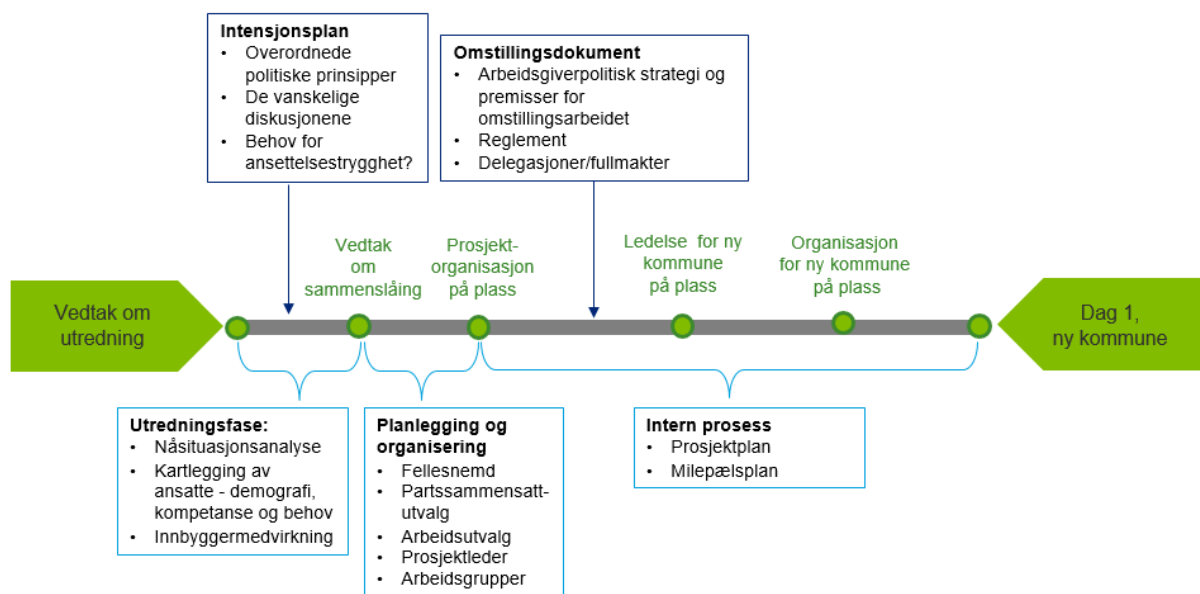
Regjeringen har lagt opp til to ulike løp for kommunereformen. Det ene løpet gjelder kommuner som gjør vedtak i kommunestyrene om sammenslåing høsten 2015, som følges opp av kongelig resolusjon våren 2016. For disse kommunene vil sammenslåingsdato være 1. januar 2018. Dette innebærer en tidsperiode på i overkant av to år fra kommunestyrevedtak, og i underkant av to år fra kongelig resolusjon til dato for sammenslåing.

Det andre løpet starter med fremleggelsen av kommuneproposisjonen våren 2017. Her legges det opp til kommunesammenslåinger 1. januar 2020, eventuelt 2019 for kommuner som gjorde vedtak allerede i 2015, men som ikke ble fulgt opp av kongelig resolusjon våren 2016. For disse kommunene er det omtrent to og et halvt år fra kommuneproposisjonen foreligger til dato for sammenslåing.

Et sentralt spørsmål i denne sammenheng, handler om når det arbeidsgiverpolitiske perspektivet trer inn i prosessen. Når må kommunene begynne å tenke på personalmessige spørsmål? Deloitte vurderer det som hensiktsmessig å trekke inn arbeidsgiverpolitiske spørsmål i en tidlig fase, med det formål å synliggjøre hva som er mulige arbeidsgiverpolitiske konsekvenser ved den enkelte sammenslåing. Et godt faktagrunnlag vil bidra til at kommunestyret og rådmannen får et bedre utgangspunkt for å ivareta arbeidsgiverrollen i sammenslåingsperioden.

En utredning kan derfor med fordel inneholde en nåsituasjonsanalyse av de ansatte og deres kompetanse, og hvordan valg av organisering kan påvirke behovet for ansatte i ulike roller. En utredning bør inneholde en framskrivning av kompetansebehovet i årene som kommer, slik at kommunene har oversikt over hvilke ressurser som vil nå pensjonsalder i omstillingsperioden, og om overtallighet, behovet for å beholde nøkkelkompetanse, eller ny rekruttering blir den fremste problemstillingen. En slik kartlegging vil legge føringer for hvordan omstillingsprosessen må håndteres.

Figur 15: Forslag til overordnet tidsplan med sentrale milepæler



Forslaget over må selvsagt tilpasses det enkelte utviklingsløp, men kan bidra til å synliggjøre hva som er sentrale milepæler i en kommunesammenslåingsprosess. Et område som bør nevnes avslutningsvis, er betydningen av å tidlig få på plass ledelsen for ny kommune. Det å etablere toppledelsen på et tidlig tidspunkt, kan være et grep både for å sikre nøkkelkompetanse i ledende posisjoner, og for å bidra til trygghet i resten av kommuneorganisasjonen. Tidlig ansettelse av rådmann vil også gi ny toppledelse mulighet til å sette sitt preg på den fremtidige organisasjonen, herunder ledergruppen og øvrige organisatoriske strukturer og rammer.

7. Litteraturliste

Allstrin, Tor; Dale, Gry Brandshaug og Østensvig, Jon (2008): «*Endring og opphør av arbeidsforhold*», Oslo: Kommuneforlaget.

Amskov m.fl. (2009): «*Når vi flytter sammen*», København: KL og KTO

Bolkesjø, Torjus og Brandtzæg, Bent Aslak (2005): «*Den vanskelige dialogen: om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004*», Telemarksforskning.

Brommels, Maria (2013): «*Den nya kommunen – en studie av tidigare kommunsammanslagningar*», Tanksmedjan Magma og Finlands Kommuneforbund.

Brandtzæg, Aslak m.fl. (2013): «*Konsekvenser av mulig sammenslåing av Bjugn og Ørland kommuner*», Telemarksforskning.

Brandtzæg m.fl. (2009): «*Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008, erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*», Telemarksforskning

Christensen, Tom og Lægreid, Per (2011): «*Changing accountability relations- the forgotten side of public reforms*», Bergen: UNI Rokkan Research AS.

Christiansen, Trygve Høgseth (2007): «*Re-organisering av Ramnes og Våle kommer: en organisasjonsteoretisk prosess- og effektanalyse av kommunesammenslåingen mellom Ramnes og Våle i 2002*», Oslo: Universitetet i Oslo.

Eskelinen, Leena (2009): «*Mange skiftede job i kølvandet på reformen*», Hillerød hospital: KORA

Eskelinen, Leena (2009): «*Medarbejderne og stukturreformen*», Anvendt kommunal forskning.

Fridheim, Therese Øen (2009): «*A new deal at work?: en studie av ansettelsesrelasjoner i Tromsø kommune*», Tromsø: Universitetet i Tromsø.

Henningssen, Erik (2002): «*Organisering av sammenslåingsprosessen i Våle og Ramnes kommuner*», Bø: Telemarksforskning.

Gjestrup, Gunnar (2005): «*På sporet af lederskab og medindflydelse i fremtidens kommunestyre*», Roskilde: Roskilde Universitet.

Hagedom-Rasmussen, Peter; Højland, Jeppe og Pedersen, John Strøm (2006): «*Stukturreformens konsekvenser for ledere og medarbeidere*», Tidsskrift for arbejdslivet.

Haveri, Arto og Majoinen, Kaija (2000): «*Change processes and management. How do municipalities merge?*», oversatt fra finsk.

Jacobsen, Dag Ingvar (2014): «*Interkommunalt samarbeid i Norge – former, funksjoner og effekter*», Kristiansand: Fagbokforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvar (2013): «*Frivillighet eller tvang? Kommunestrukturdebatten i Norge*», Universitetet i Agder: Nordisk Administrativt tidsskrift.

Jenssen, Svenn Are (2002): «*Lederutfordringer i internasjonale oppkjøp og fusjoner*», Magma – Econas tidsskrift for økonomi og ledelse.

Jokinen, Esa og Heiskanen, Tuula (2011): «*Local government personnel in the face of reforms*», oversatt fra finsk.

KL, Amdsrådsforeningen, Hovedstadens Sygehusfællesskab og KTO (2005): «*Vejledning om håndtering av lokale forhåndsftaler om løn i forbindelse med kommunalreformen*», København: KL

Koski, Arto (2008): «*Multi-municipal mergers. From a skilful implementation to good practices*», oversatt fra finsk.

Kotter, John og Rathgeberg, Holger (2006): «*Our iceberg is melting – changing and succeeding under any condition*», Pan Macmillian.

KS (2014): «*Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2014*», Statistikk og faktapublikasjon.

KS (2014): «*Skodd for framtida – et refleksjonshefte for utvikling av lokal arbeidsgiverpolitikk*»

Meklin, Petti og Pekola-Sjöblom (red.) (2013): «*Forskarperspektiv på kommun- og servicestrukturen i Finland*», Undersökning nr 23 inom forskningsprogrammet för utvärdering av sturkturreformen (ARTTU), Helsingfors: Finlands Kommunförbund.

Mogensen, Hans (2006): «*Forandringskommunikation i en kommunesammenlægning*», foredrag ved Syddansk Universitet, 7. mars 2006.

Netterstrøm, Bo (2007): «*Organisationsændringer, stress og helbred - OSH. En undersøgelse af 5 kommuner og 2 amter før og efter den kommunale strukturreform 1. januar 2007*», Bispebjerg hospital: Arbejdsmiljøforskningsforbundet.

Nesheim, Torstein (2006): «*Fremtidens ledelse i kommunene*», SNF-rapport for KS.

Nielsen, Dan Michael (2010): «*Danske kommuners administrative reorganiseringer – udviklingen af de administrative strukturer i årene efter strukturreformen*», Ledelse og Erhvervsøkonomi.

Nilsen, Kristine (2011): «*Nav-reformens effekt på de ansatte i den kommunale sosialtjeneste – en studie om hvordan den nye arbeids- og velferdsforvaltningen har påvirket de ansattes arbeidshverdag*», Sogndal: Høgskulen i Sogn- og Fjordane.

Pedersen, Dorthe og Greve, Carsten (2007): «*Strategisk offentlig ledelse i reformens tidsalder*», Ledelse og Erhvervsøkonomi.

Rattsø, Jørn (2003): «*Kommuner i veien for distriktspolitikk*», Horisont 2/3003.

Rødvei, Per Harald (2000): «*Kommunene og den kompetente arbeidskraften – gjennomtrekk og rekruttering i et organisatorisk og demografisk perspektiv*», Nordlandsforskning.

Sanda, Kal Gunnar (2001): «*Hvordan lykkes med interkommunalt samarbeid*», Telemarksforskning.

Stenvall, Jari; Majoinen, Kaija; Syväjärvi, Antti; Vakkala, Hanna og Selin, Antti (2007): «*Take ypur stuff and go there – managing change and human resources in municipal mergers*», oversatt fra finsk.

Stenvall, Jari; Syväjärvi, Antti og Vakkala, Hanna (2008): «*All bits and pieces in their right place – keys to succsesful municipal mergers: soft or hard human management?*», oversatt fra finsk.

Udvalget om evaluering af kommunalreformen (2013): «*Evaluering af kommunalreformen*», København: Økonomi- og indenrigsministeriet.

Vabo, Signy Irene m.fl. (2014): «*Kriterier for god kommunestruktur – delrapport fra ekspertutvalg*», Oslo, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Vakkala, Hanna (2012): *“Personnel in local government reform. Psychological leadership orientation as a prerequisite for change and human resource management”*, oversatt fra finsk.

Weber, Yaakov; Oberg, Christina og Tarba, Shloma Yedidia (2013): *«Comprehensive guide to mergers and acquisitions: managing the critical success factors across every stage of the M&A process»*, Financial Times Prentice Hall.

Vedlegg

Vedlegg 1

Sammenstilling av inkludert litteratur.