

Konsekvenser for ansatte



En rapport levert av utredningsgruppa for "Konsekvenser for ansatte" i forbindelse med kommunereformarbeidet for kommunene Nord-Fron, Sør-Fron og Ringebu.

INNHALDSFORTEGNELSE

1. INNLEDNING	3
1.1 Sammendrag.....	3
1.2 Mandat og avgrensning	3
2. KONSEKVENSER VED VIRKSOMHETSOVERDRAGELSE.....	4
2.1 Virksomhetsoverdragelse.....	4
2.3 Verdigrunnlag og kulturbygging	4
2.4 Arbeidsgivers styringsrett	4
2.5 Arbeidstakers forhold/rettigheter – hva overføres og ikke?	5
2.6 Oppsigelse.....	6
2.7 Konsekvenser på sikt	7
3. ENDRINGSPROSESSEN	7
3.1 Fellesnemnd	7
3.2 Involvering og medbestemmelse.....	8
3.3 Lederens rolle	8
3.4 Ivareta ansatte i prosessen.....	8
3.5 Innovasjon	10
3.6 Pukkeleffekt	10
4. AVSLUTNING/KONKLUSJON	11
Kilder	12

Medlemmer i utredningsgruppa

Leder: Anita W. Heggstuen, kommunalsjef /personalsjef, Nord-Fron kommune

May Iren Holumsnes, hovedverneombud, Nord-Fron kommune

Ingeborg Nordli/Gerd Larsen, hovedtillitsvalgt, Nord-Fron kommune

Anne Holsbrekken, kommunalsjef/personalsjef/Trond Tollefsrud, rådgiver, Sør-Fron kommune

Gunnar Solli, hovedverneombud, Sør-Fron kommune

Tone Berntsen, hovedtillitsvalgt, Sør-Fron kommune

Bente Indergård, tjenesteleder/Bente Fjellstad Bjørge, konsulent fellestjenesten, Ringebu kommune

Ranveig Kvalvik, hovedtillitsvalgt Fagforbundet, Ringebu kommune

Bjørn Per Aspen, hovedverneombud, Ringebu kommune

1. INNLEDNING

1.1 Sammendrag

Skal målsettingene med ny kommunestruktur oppnås, forutsettes gode prosesser, slik det også forutsettes ved et hvert omstillingsarbeid. I denne utredningen er det pekt på en del forhold som utredningsgruppa mener må vies ekstra oppmerksomhet.

Et vedtak om kommunesammenslåing er en virksomhetsoverdragelse og medfører en rekke arbeidsrettslige problemstillinger. Ansatte som eventuelt reserverer seg, vil i realiteten stå uten jobb, da opprinnelig kommune ikke lenger vil eksistere. For enkelte vil dette medføre nytt arbeidssted og/eller oppgaver. Det vil også være behov for harmonisering av lønns- og arbeidsvilkår for flere faggrupper/virksomheter, selv om forskjellene ikke nødvendigvis er store per i dag.

Psykologiske reaksjoner skal ikke undervurderes, enten de medfører uheldige virkninger eller gir positiv effekt. Partssamarbeid og involvering av ansatte skal ivaretas ut i fra lov- og avtaleverk, men også ut i fra et prosessperspektiv. I utredningen er det pekt på at alle ansatte blir berørt – direkte eller indirekte, noe utredningsgruppa synes det er viktig å påpeke.

Arbeidsgiverrollen, utøvd både av kommunestyret og administrasjonen, er en vesentlig rolle i prosessen, og kompetanse vil være en kritisk faktor for å lykkes. Tilsvarende vil gjelde for kompetansen til tillitsvalgte og vernetjenesten.

En så vidt omfattende prosess vil medføre pukkeeffekter i form av økt ressursbruk i en overgangsperiode, og det må settes av tilstrekkelig ressurser slik at ordinær drift ikke rammes i implementeringsperioden.

Utredningsgruppa har ikke vektet fordeler eller ulemper ved å forbli som i dag, eller tilsvarende ved en sammenslåing. Utredningen peker på både fordeler og ulemper. Samtidig er det enighet i gruppa om at omstillingskravet for kommunal sektor – med både fordeler og ulemper for ansatte - vil være tilstede uavhengig av endret kommunestruktur.

1.2 Mandat og avgrensning

Vårt mandat er å se på konsekvenser for ansatte ved vedtak om etablering av ny kommune. Vi har valgt å se det primært ut i fra et personalpolitisk perspektiv.

Utredningsgruppa har tatt utgangspunkt i tilsvarende arbeid fra kommunereformarbeidet i «Sør-dalen» (kommunene Ringeby, Gausdal, Øyer og Lillehammer), utarbeidet våren 2015.

Utredningen fokuserer på konsekvenser ved et vedtak om sammenslåing. Flere av konsekvensene vil være de samme som gjelder ved en hver omstillingsprosess. Det som skiller kommunesammenslåing fra en omstilling i eksisterende kommuner, er at en sammenslåing er en virksomhetsoverdragelse. Dette stiller større krav til partene i arbeidslivet for å lykkes med prosessen.



2. KONSEKVENSER VED VIRKSOMHETSOVERDRAGELSE

Kommunesammenslåing innebærer at de tre kommunene rettslig sett opphører, samtidig som det etableres en ny kommune. Den nye kommunen skal videreføre de lovpålagte oppgaver som tidligere lå i den enkelte kommune. Kommunesammenslåingen vil innebære en virksomhetsoverdragelse fra de opprinnelige kommuner til den nye kommunen, og arbeidsmiljøloven kapittel 16 om virksomhetsoverdragelse kommer til anvendelse.

2.1 Virksomhetsoverdragelse

Etablering av en ny kommune er en virksomhetsoverdragelse. Formelt kan den ansatte motsette seg at arbeidsforholdet overføres til den nye virksomheten (kommunen). Da tidligere kommune opphører som arbeidsgiver ved etablering av en ny kommune, vil konsekvensen være at den ansatte da vil stå uten jobb. Prosessen frem mot en ny kommune, vil være av stor betydning for hvordan den enkelte ansatte vil føle seg ivaretatt. Arbeidsgiver, her den enkelte kommune, må forholde seg til aktuelle lov og avtaleverk.

2.2 Ny organisasjon – alle ansatte blir berørt

Ved etablering av en ny kommune vil alle ansatte bli berørt enten direkte eller indirekte. Alle ansatte får en ny arbeidsgiver. En ny organisasjon etableres, med ny arbeidsgiverpolitikk, delvis nye strukturer og ledere på ulike nivå - med endringer i mandat og myndighet. Det må spesielt settes fokus på ansatte som blir direkte berørt i form av evt. overtallighet, nytt frammøtested, og endringer i ansvar og arbeidsoppgaver.

Samtidig vil alle ansatte bli indirekte berørt gjennom nevnte strukturelle endringer. Endringsbehov vil også variere over tid, ikke spesielt knyttet til den nye kommunen, men som en konsekvens av omstilling generelt.

Strukturelle endringer kan oppleves både positivt og negativt. Omstillinger utgjør en risiko for arbeidsmiljøet, selv der det ikke nedbemannes. Omstillingen kan gi flere positive følger når omstillingen gjennomføres på en god måte, mens dårlig planlagte og utførte omstillinger fører til energilekkasjer og kan gi sykefravær og sykenærvær, både før, under og etter omstillingen.

Sannsynligvis vil den nye kommunen etter en tid ha behov for å foreta ytterligere organisatoriske grep for å utvikle en bedre og mer effektiv organisasjon som ny kommune.

2.3 Verdigrunnlag og kulturbygging

Ved etablering av en ny organisasjon, er det flere ulike kulturer som skal smelte sammen til en. Etter at et vedtak om ny kommune er fattet, må det formuleres et sett med verdier som skal prege samarbeidet i den nye kommunen, og skape en felles forståelse for at de ansatte er vår viktigste ressurs som må tas godt vare på i prosessen. Informasjons- og kommunikasjonsarbeidet må være preget av åpenhet og raushet. Skal kjerneverdier få virkning i organisasjonskulturen, må de jobbes fram, basert på en bred intern prosess.

2.4 Arbeidsgivers styringsrett

Arbeidsgivers styringsrett er en ikke lovfestet adgang for arbeidsgiver til å organisere, lede, kontrollere og fordele arbeidet. Dette innebærer at det er arbeidsgiver som bestemmer over forhold som ikke er begrenset av lover, forskrifter, avtaler, rettspraksis, sedvane, lokal praksis, arbeidsavtale, mv. Ved etablering av en ny kommune, vil dette få betydning for de ansatte. Rammen for styringsretten vil være den samme for ny kommune som for den tidligere kommunen. Følgende situasjoner vil være aktuelt å få avklart:

- Nye behov og organisering av oppgavene i den nye kommunen som medfører behov for å gjøre endringer.
- Hvilke endringer i arbeidsoppgaver kan gjennomføres uten at det kommer inn under endringsoppsigelser, og/eller uten at prosedyrer for overtallighet må følges?

- Eventuelt ønske om å harmonisere, og gjennomføre, de individuelle arbeidsvilkårene for de ansatte i den nye kommunen.

Styringsretten er et naturlig supplement til arbeidsavtalen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. I prosessen må det ses på hva som er avtalt mellom tidligere arbeidsgiver og arbeidstaker. Det kan være vanskelig å sette opp en klar grense for hvor langt arbeidsgivers styringsrett vil rekke ved etablering av en ny kommune. Det vil være en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle, hvor ulike hensyn må tas. Det innebærer at det for ny arbeidsgiver vil være krevende å få oversikt over hvilke endringer som kan gjennomføres innenfor styringsretten. Selv om en beslutning ligger innenfor styringsrettens rammer, stilles det visse krav til saksbehandlingen, bl.a. informasjon og drøfting med berørte ansatte og tillitsvalgte, jfr. Hovedavtalen(HA) Del B §1-4- og AML § 15-1.

2.5 Arbeidstakers forhold/rettigheter – hva overføres og ikke?

En kort gjennomgang viser at kommunene har relativt lik personalpolitikk, da dette følger av lov og avtaleverk. Lokale retningslinjer, særavtaler og praksis på de mer detaljerte områdene vil likevel inneholde ulikheter, og sentralt avtaleverk er "minimumsregler". Denne utredningen vil ikke være utfyllende eller utdypende på et detaljert nivå. Det listes opp et utvalg av temaer/områder som utredningsgruppa mener må harmoniseres på kort eller lengre sikt, iht. ny arbeidsgiverpolitikk for ny kommune og områder som erfaringsvis vies spesielt stor oppmerksomhet fra de ansatte.

Rettigheter etter arbeidsavtale

Iht. AML §16-2 (1) overføres rettigheter og plikter som følge av arbeidsavtalen eller arbeidsforholdet hos tidligere arbeidsgiver til den nye, bl.a. lønn, feriepenger, feriefritid, opparbeidet ansiennitet og så videre, for den enkelte. Den nye arbeidsgiveren kan ikke ensidig endre innholdet av arbeidsavtalen.

Kommunale lønninger varierer i all hovedsak lite, men med bakgrunn i noe ulik lønnspolitikk kan det være ulik lønn og arbeidsgiverfinansierte godtgjøringer for sammenlignbare stillinger/funksjoner i kommunene. For å etablere en helhetlig arbeidsgiverpolitikk, må harmonisering gjennomføres. Dette må skje over flere år. Det gjøres oppmerksom på at personlige tillegg som er gitt under lokale forhandlinger og som handler om personlige egenskaper, ikke skal harmoniseres.

Harmonisering kan gjøres ved etablering av ny kommune gjennom særskilte forhandlinger (HTA 4.A.2), eller over flere år gjennom lokale lønnsforhandlinger (HTA 4.A.1). Harmonisering vil kreve egne budsjettmidler, og er således en pukkeeffekt av reformen. Det må utarbeides nye lønnspolitiske retningslinjer for den nye kommunen. I første omgang kan dette være et «minimum», som kan evalueres og bearbeides etter som organisasjonen setter seg.

Lokale særavtaler

Ny kommune blir i utgangspunktet bundet av tariffavtaler som de tidligere kommunene var bundet av med mindre ny kommune reserverer seg mot dette, jf. arbeidsmiljøloven §16-2 (2). Det vil si at ny kommune kan velge å ikke tre inn i tariffavtaler som de tidligere kommunene er bundet av. Ved kommunesammenslåinger vil tidligere og ny kommune være i samme tariffområde. De er begge bundet av Hovedtariffavtalen og Hovedavtalen i kommunesektoren. I tillegg er de bundet av sentrale generelle særavtaler (SGS) og sentrale forbundsvise særavtaler (SFS). Det vil si at det bare er aktuelt å reservere seg mot lokale særavtaler som de enkelte kommunene er bundet av.

Ny kommune reserverer seg ved å erklære skriftlig overfor fagforeningen senest innen tre uker etter overdragelsestidspunktet at den ikke ønsker å bli bundet.

Kommunene kan ha lokale særavtaler som omfatter individuelle arbeidsvilkår, og slike avtaler må videreføres. Se AML §16-2 (1).

Det er i denne utredningen ikke gjennomført kartlegging av alle eventuelle særavtaler. Ved et eventuelt vedtak om sammenslåing må det, i god tid før overdragelsen, kartlegges hvilke lokale særavtaler de enkelte kommunene er bundet av. Det må avklares hvorvidt disse må videreføres eller om arbeidsgiver har mulighet til å reservere seg mot dem.

Arbeidstid, ferie- og fleksitid, permisjoner

Det vil være behov for å informere og drøfte med de tillitsvalgte hvordan hovedtariffavtalen skal anvendes i den nye kommunen, knyttet til disse forhold. Eksempel: Det er noe ulik praksis i de tre kommunene med hensyn til hvorvidt lunsjpause er lagt inn i betalt arbeidstid, arbeidstid ved høytider

og ulik ordning med fleksitid og netto arbeidstid for kontorpersonalet. For ansatte i turnusyrker, er netto arbeidstid regulert gjennom både AML, Hovedtariffavtalen (HTA) og ferieloven.

Det er ulike lokale retningslinjer og presiseringer av permisjoner regulert i AML og HTA. Dette må gjennomgås og revideres/harmoniseres, for å sikre lik praksis i ny kommune.

Livsfasepolitikk/seniorpolitikk

Kommunene har også noe ulik livsfasepolitikk og tiltak for sine eldre arbeidstakere (seniorpolitikk). Dette gjelder blant annet ordninger i form av økonomisk godtgjøring for å stå i jobb, alternativt redusert stilling med full lønn, ol. Det må vurderes hvorvidt de ulike ordningene er bindende for en ny kommune. Det er forhold som medfører at det kan være individuelle rettigheter for noen, men ikke for alle.

Pensjon og personforsikringer – gruppeliv, yrkesskade, reise, fritid

På grunn av lov og avtaler, vil det ikke skje endringer i de ansattes rettigheter med hensyn til pensjon. Tilsvarende gjelder for ulike tariffestede personforsikringer.

Endring av arbeidsoppgaver og oppmøtested

En sammenslåing vil nødvendigvis innebære endring av arbeidssted for enkelte arbeidstakere. I utgangspunktet er det noe den ansatte må akseptere. Det vil for flere kunne medføre lengre avstand mellom hjem og jobb, noe som anses å være en ulempe. Synliggjøring av konsekvenser/anbefalinger knyttet til eventuell økonomisk kompensasjon har ikke vært ansett som denne utredningsgruppas mandat.

Når det gjelder endring av arbeidsoppgaver, må det vurderes tilsvarende som ved endringsbehov i andre tilfeller der en kommune gjennomgår omstilling, og som ligger innenfor arbeidsgivers styringsrett. Summen av endringer kan likevel for enkelte bli vurdert så vesentlig at endringen vil ligge utenfor styringsretten, og saken må således håndteres etter gjeldende retningslinjer.

Ved en kommunesammenslåing vil flere bli direkte berørt av endringer, herunder ledere på flere nivå i organisasjonen. Det vurderes hensiktsmessig å ha en enhetlig tilnærming til slike endringer.

2.6 Oppsigelse

De fleste ansatte i de tre kommunene er ansatt i kommunen som sådan, "med arbeidssted for tiden" ved arbeidsstedet. I en prosess med etablering av ny kommune, vil alle ansettelsesforhold overføres til den nye kommunen - så fremt den ansatte ikke motsetter seg dette, jfr. pkt. 2.1.

En ny kommune vil innebære direkte endringer i organisering og en mulig overtallighet. Overtallighet er ikke det samme som oppsigelser. Det vil være en plikt til å tilby "annet passende arbeid". Hvilke kriterier som skal legges til grunn ved bemanning i aktuelle ledige stillinger, skal drøftes med de tillitsvalgte. Dette gjelder alle stillinger, også lederstillinger.

Det følger av rettspraksis at dersom en nyopprettet stilling medfører vesentlig grad av videreføring av en nedlagt/bortfalt stilling, vil ikke arbeidsgiver stå fritt til å bytte ut vedkommende (lyse ut stillingen internt eller eksternt). I etableringen av en ny kommune, er denne problemstillingen særlig relevant for leder- og nøkkelstillinger. Hvorvidt det foreligger rettslig krav på å beholde stillingen (rettskrav) må vurderes særskilt. Det er grunn til å tro at det ved etablering av en ny kommune vil oppstå vesentlige endringer, slik at rettskrav til sammenlignbar stilling ikke vil gjelde.

Det følger av arbeidsmiljøloven §16-4 (1) at virksomhetsoverdragelsen i seg selv ikke er grunnlag for oppsigelse eller avskjed av arbeidstakerne. En oppsigelse/avskjed begrunnet i selve arbeidsgiverskiftet vil derfor ikke være gyldig. Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for oppsigelse som følge av overtallighet hos ny arbeidsgiver. Oppsigelse på dette grunnlag må vurderes etter arbeidsmiljøloven §15-7. Utvelgelsen av eventuelle overtallige må baseres på en samlet vurdering og med felles utvelgelseskriterier som omfatter alle arbeidstakerne hos den nye arbeidsgiveren. Arbeidsmiljøloven § 16-4 (1) er ikke til hinder for at den konkrete utvelgelsen av eventuelle overtallige foretas i forkant av kommunesammenslåingen. Bestemmelsen er heller ikke til hinder for at det foretas oppsigelser før kommunesammenslåingen, slik at oppsigelsesfristen utløper på tidspunktet for etablering av den nye kommunen, jf. Fougner m. fl. Kommentartutgave til arbeidsmiljøloven, 2. utgave s. 1021. Det fremgår her at både den enkelte kommune og ny kommune kan fatte vedtak om oppsigelse, men at det er naturlig at det er nåværende arbeidsgiver som fatter vedtak om oppsigelse. I

en situasjon med kommunesammenslåing hvor det er etablert et organ - fellesnemnda - som skal forestå sammenslåingen, reiser det spørsmål om det er fellesnemnda eller den enkelte kommune som skal fatte vedtak om oppsigelse.

2.7 Konsekvenser på sikt

Ethvert kommunestyre har myndighet til å foreta endringer, så også det nye kommunestyret i en ny kommune. For ansatte vil det kunne bety bytte av arbeidssted og – oppgaver også på lengre sikt. Uansett om det blir ny kommune eller ikke, vil endringer i krav til kommunene og omstillinger by på muligheter og utfordringer.

Det fokuseres ofte på det som anses å være ulemper for ansatte ved omstilling. Det er også fordeler ved omstilling. Fordelene er gjerne knyttet til at den enkelte får nye kollegaer, nytt fagmiljø, nye interessante og utfordrende arbeidsoppgaver. Det å tilhøre en større organisasjon gir gjerne større muligheter karrieremessig, både horisontalt og vertikalt. En større organisasjon gir også større mulighet for tilrettelegging for ansatte ved midlertidig eller mer permanent behov.

Flere departementer har oppgaver i dag som foreslås overført til kommunene. Hvilke oppgaver dette dreier seg om er ennå usikkert. Ny kommune gir nye muligheter for hvordan oppgaver og utfordringer kan løses med tanke på organisering, fysisk plassering, lokaler, osv.

3. ENDRINGSPROSESSEN

Prosessen med kommunesammenslåing kan illustreres slik:



Kommunestyrene i de tre kommunene gjorde høsten 2015 vedtak om å gå sammen i prosess for å utrede mulig sammenslåing. Våren 2016 pågår det saksforberedelser gjennom arbeidsmøter, forhandlingsmøter, ledersamlinger, ansattmøter, innbyggermøter, innbyggerundersøkelse, folkeavstemming og andre aktiviteter.

Vedtaket om ny kommune skal behandles i alle tre kommunestyrer tirsdag 14. juni 2016.

Etter eventuelt positivt vedtak om kommunesammenslåing vil det opprettes en fellesnemnd som skal samordne og ta seg av forberedelsen av sammenslåingsprosessen, jfr. Inndelingslova § 26. Fellesnemndas sammensetning og mandat skal, hvis positivt vedtak, drøftes i felles kommunestyresamling 28. juni 2016 og deretter vedtas av den enkelte kommune.

3.1 Fellesnemnd

I henhold til Inndelingslova § 26, skal fellesnemnda bestå av minst tre representanter fra hver av de respektive kommunestyre, Nemnda bør speile innbyggertallet i den enkelte kommune. Det skal likevel være minimum tre medlemmer fra hver kommune. Nemnda velger selv leder og nestleder. Reglene i kommuneloven om valg og saksbehandling i folkevalgte organ gjelder for øvrig tilsvarende.

Kommunene kan også opprette et felles partssammensatt utvalg etter kommuneloven § 25 for behandling av saker som gjelder forholdet mellom den nye arbeidsgiveren og de ansatte.

Fellesnemnda skal ta hånd om det forberedende arbeidet med økonomiplanen og budsjettet for det første driftsåret etter sammenslåingen. Andre arbeidsoppgaver og fullmakter for nemnda blir fastsatt i reglement som må vedtas i alle kommunestyrene. Nemnda kan få fullmakt til å ansette. Dette omfatter også ansettelse av rådmann.

Funksjonsperioden for fellesnemnda går ut når det nye kommunestyret er konstituert, etter reglene i kommuneloven § 27. I henhold til fremdriftsplanen for denne prosessen vil ny kommune etableres fra tidligst 01.01.2019 og senest fra 01.01.2020.

3.2 Involvering og medbestemmelse

Bred involvering i prosessen, herunder å sikre arbeidstakersidens medvirkning via tillitsvalgte og vernetjeneste, oppgis gjennomgående som en suksessfaktor i tidligere kommunereformprosesser. Lov- og avtaleverkets krav til representasjon må følges. Organiseringen gjennomføres på flere nivå.

Kollektivt nivå

Medvirkning er en rett og plikt for de ansatte. Den ivaretas ved representasjon gjennom verneombud og tillitsvalgte. Dette skal/kan foretas ved drøftinger enkeltvis eller samtidig for samtlige kommuner. Dette bør drøftes og avklares med tillitsvalgte på forhånd.

Arbeidsmiljøutvalgene (AMU) i kommunene skal iht. arbeidsmiljøloven involveres i prosessen. Da disse utvalgene også skal delta i *planlegging*, bør det vurderes om ikke dette bør skje samlet for arbeidsmiljøutvalgene i alle kommunene. Utvikling av felles arbeidsgiverpolitikk og et ønske om å oppnå "eierforhold" til ny kommune, tilsier at det bør etableres en felles arena. En felles arena er likevel ikke tilstrekkelig, da det påligger den enkelte kommune et selvstendig ansvar.

AMU og partssammensatt utvalg kan bli organisert og satt sammen på en annen måte enn hva kommunene har i dag. Tilsvarende må tillitsvalgtordningen reforhandles i den nye organisasjonen. Møtepunktene mellom arbeidsgiver og tillitsvalgt må legges opp på nytt.

Individuelt nivå

Den enkelte arbeidstaker som blir direkte berørt, har krav på informasjon om virksomhetsoverdragelsen. Før det foretas en beslutning om endring, eller eventuelt oppsigelse, skal beslutningen drøftes med den enkelte arbeidstaker og arbeidstakers tillitsvalgte. Også i forkant av endringer som gjennomføres innenfor styringsretten foretas drøftingsmøte med den enkelte ansatte, og vedkommende har anledning til å ha med sin tillitsvalgte.

3.3 Lederens rolle

Lederens rolle og kompetanse vil, spesielt i en overgangsfase, bli særdeles viktig. Det viktigste i denne fasen vil ikke være å planlegge for framtida, men å håndtere usikkerheten. Å lede under endring er krevende, både med hensyn til å gi tilstrekkelig informasjon, og ivareta alle ansatte. Alle ansatte skal oppleve at de blir sett, hørt og verdsatt, noe som er en utfordring i seg selv, og enda viktigere i et stort endrings-/omstillingsarbeid som dette. Lederne må settes i stand til å lede og styre både løpende drift av eksisterende virksomhet - og omstilling og drift i den nye kommunen.

Det vil være viktig med et godt samarbeidsklima mellom politikere og administrasjon, og at politikerne er sitt arbeidsgiveransvar bevisst. Dersom det stilles for urealistiske krav til gjennomføringen, hjelper det ikke om man har dyktige ledere med endringskompetanse.

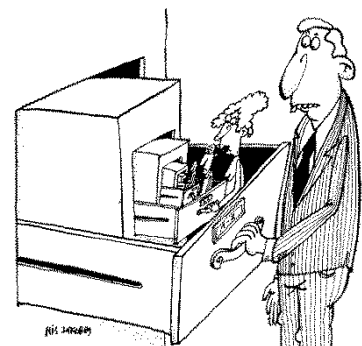
Forskning tilsier at en suksessfaktor handler om at både politisk og administrativ ledelse er tydelige på hva som er mål og ambisjoner for den nye kommunen. I flere kommuner er det utarbeidet en omstillingsavtale som regulerer konkrete forhold knyttet til *arbeidsgiverpolitiske spørsmål* i prosessen. Behovet for å vedta en omstillingsavtale for sammenslåingsprosessen kan sammenliknes med at et nytt kommunestyre bør vedta en *arbeidsgiverpolitisk strategi* for kommunen.

Det er utredningsgruppas klare anbefaling at lederstruktur i ny kommune avklares så raskt som mulig.

3.4 Ivareta ansatte i prosessen

I tillegg til de mer arbeidsrettslige forholdene som skal ivaretas ved virksomhetsoverdragelse, må også arbeidsgiver, tillitsvalgte og vernetjenesten forholde seg til andre forhold:

Psykologiske reaksjoner



Forskningsbasert kunnskap viser at omstillinger utgjør en risiko for arbeidsmiljøet, selv der det ikke nedbemannes. Dårlig planlagte og utførte omstillinger fører til energilekkasjer og gir sykefravær og sykenærsvær både før, under og etter endringen.

Omstillingen kan også åpne nye muligheter og avhjelpe gamle problemer i organisasjonen. Flere opplever økt mestring, ansvar og egenkontroll i arbeidet, økt læring og personlig utvikling, mer variert og interessant arbeid og gunstige arbeidsutsikter.

Omstillingens positive virkninger på arbeidsmiljøet må utnyttes. Motivasjon og mestring høstes bl.a. gjennom medvirkning, opplæring og kompetanseheving. Utredningsgruppa ønsker i tillegg til å vektlegge lederskap, også å legge vekt på medarbeiderskapet i denne endringsprosessen. Den enkelte medarbeider har ansvar for å bidra positivt, ta initiativ og holde seg orientert.

Beholde ansatte

Det er ikke utenkelig at ansatte som opplever endringer i arbeidssted, -oppgaver og/eller -miljø, vil kunne komme til å søke eksterne stillinger eller stillinger de er kvalifisert for innenfor andre offentlige og private virksomheter. Tidligere kommunesammenslåingsprosesser viser at gode prosesser bidrar til å redusere dette. For stor "lekkasje" av personell kan medføre tap av kompetanse både i volum og spesifikk fagkunnskap. Både sør-, nord- og midtdalsregionen har offentlige og private arbeidsplasser som etterspør samme fagkompetanse som det er behov for å beholde i en ny kommune.

Et annet forhold som vil kunne berøre mange, er at ansettelsesforholdet vil omfatte et betydelig større geografisk område enn tidligere. I en ny kommune, vil en konsekvens derfor være at ved omstilling og omplassering vil erstatningsstilling være å finne i et mye større geografisk område enn det vi har i dag. Det vil være større mulighet for tilgang på annet passende arbeid, men kanskje lenger arbeidsvei.

Beslutningsvei og arbeidsgiverrollen

En større kommune, med ny organisering, struktur, ledelse og flere ansatte, vil også kunne medføre konsekvenser for de ansatte ved at det oppleves å bli lengre beslutningsvei og et større lederspenn. I tillegg skal folkevalgte forholde seg til et større ansvarsområde, noe som kan skape opplevelsen av økt avstand også til den overordnede arbeidsgiveren, kommunestyret.

Karriere

En ny kommune vil kunne by på flere muligheter til alternative karriereveier, både horisontalt og vertikalt. Dette vil kunne gi nye oppgaver, mer ansvar og dermed utvikling i jobben.

Større fagmiljø

En større kommune kan medføre større fagmiljø. En side ved dette, er at det vil kunne føre til sterkere spesialisering, som kan være bra med hensyn til faglig tyngde på enkeltområder.

En mulig ulempe ved at et fagmiljø sentraliseres, er at lokal tilknytning og kunnskap kan bli svekket. En annen er at fokus på fagmiljøet går på bekostning av tverrfaglig samarbeid.

Rekruttering

En ny kommune må fortsette nåværende kommuners arbeid med å framstå som en attraktiv arbeidsgiver. En av målsettingene er at ny kommune skal være bedre rustet til å rekruttere innenfor fagområder som det i dag er rekrutteringsmessige utfordringer til. Flere av kommunene har utfordringer knyttet til rekruttering i lederstillinger, enkelte høgskolegrupper og fagarbeidere. Forskning Fafo har gjort, viser at større fagmiljø i seg selv ikke nødvendigvis er mer attraktive med hensyn til rekruttering. Det er derfor viktig å fokusere både på organisering/effektivitet, kvalitet og arbeidsmiljø.

Samordning av IKT-systemer

Alle kommunene har egne ansatte med ansvaret for drift og support på IKT.

IKT-medarbeidere i de tre kommunene har skissert følgende utfordringsbilde:

- Ny kommune må ha ny felles IKT-plattform (enten i egenregi eller eksternt)
- Tekniske løsninger for felles infrastruktur må på plass
- Det må gjøres valg på hvilke fagsystemer som skal benyttes av den nye kommunen
- Alle avtaler knyttet til IKT-systemer må forhandles på nytt
- Gamle data må tas vare på og konverteres til nytt system
- Nødvendige rutiner må etableres, herunder ivaretagelse av norm for informasjonssikkerhet

- Brukere må gis nødvendig opplæring

IKT er noe av det første som må være på plass i ny kommune.

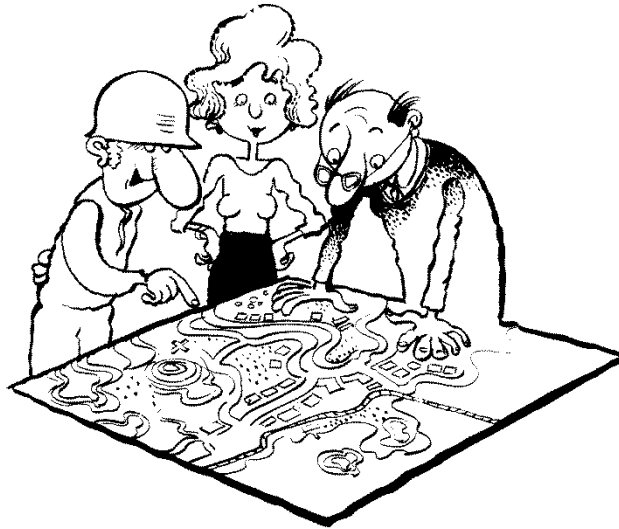
Det er i denne utredningen ikke fullt ut vurdert hvilke konsekvenser det vil få for ansatte å gå over til nye IKT-system ved opprettelse av en ny kommune, men ovenforstående viser at det utvilsomt vil bli et stort opplæringsbehov for mange ansatte.

En beslutning om kommunesammenslåing kan få konsekvenser for hvordan kommunene klarer å beholde IKT-faglig kompetanse i den kritiske fasen mellom når vedtak er fattet og fram til ny kommune er en realitet.

Personalpolitiske virkemidler

Utredningen omfatter ikke vurdering av eventuelle former for sluttvederlag/-pakker ved en sammenslåing. Det kan være i både arbeidstakernes og arbeidsgivers interesse at det etableres en ordning for sluttvederlag for ansatte som eventuelt blir overtallige i den nye kommunen. Det anbefales at dette ses nærmere på ved et eventuelt vedtak om sammenslåing.

Utredningsgruppa anbefaler at Fellesnemnda sørger for at det blir foretatt en kartlegging av nøkkelpersonell og tiltak for å beholde disse så snart som mulig etter at vedtak om ny kommune foreligger.



3.5 Innovasjon

Endringer tvinger seg fram mens utviklingen går sin gang, uavhengig av kommunereform. Uten endring, ingen forbedring. Kommunene i dag er klemt mellom stigende krav og forventninger på den ene siden og knappe ressurser på den andre siden. Dette skaper behov for offentlig innovasjon, noe denne prosessen gir god anledning til. Det å få lov til å skape en helt ny kommune, byr på mange muligheter og gir energi til arbeidet.

Noen ansatte vil se på en ny kommune, ny organisering, ledelse og nye arbeidskollegaer som en berikelse og en mulighet. Store endringer kan medføre innovasjoner på flere områder, da alle utfordres til å tenke nytt.

3.6 Pukkeleffekt

Omstilling vil medføre ulike former for såkalt pukkeleffekt. En pukkeleffekt definerer vi som en forbigående merkostnad i forbindelse med etableringen av ny kommune. Ikke minst vil dette forekomme innenfor de personalpolitiske og arbeidsrettslige områdene, der det både skal forberedes til, og gjennomføres drøftinger og forhandlinger. Som pukkeleffekter kan nevnes:

- Merarbeid innenfor stab- og støtte, eks: personal, beredskap osv.
- Behov for diverse prosjektstillinger/-ressurser som må avsettes i forbindelse med etableringen og implementering, mht IKT fagsystemer og løsninger, arkiver osv.
- Mulig økte kostnader i forbindelse med harmonisering av lønns- og andre arbeidsgiverfinansierte ordninger.
- Mulig økt frikjøp av tillitsvalgte og vernetjeneste.
- Opplæring / kompetanseheving.
- Overgangsordninger for ledere og andre.

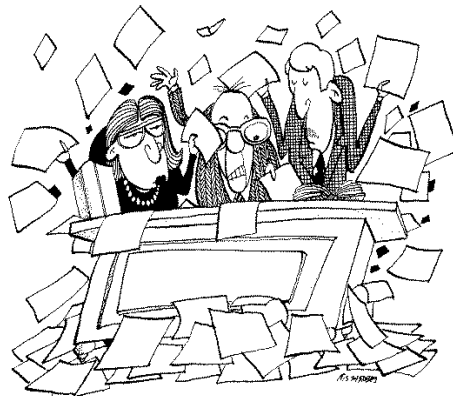
4. AVSLUTNING/KONKLUSJON

Utredningen har satt fokus på flere forhold som gir både positive og negative konsekvenser for ansatte ved en kommunesammenslåing. Kommunesammenslåing er en virksomhetsoverdragelse, og stiller krav til arbeidsrettslige forhold. En ny kommune vil være knyttet til gjeldende sentral hovedavtale, hovedtariffavtale og sentrale særavtaler. Det er ikke avdekket store ulikheter mellom kommunene knyttet til personalpolitiske forhold. For en helhetlig arbeidsgiverpolitikk må likevel flere forhold harmoniseres. Enkelte ansatte vil bli direkte berørt gjennom å få nytt arbeidssted og/eller – oppgaver. Dette gjelder særlig ledere og ansatte i stab/støttefunksjoner.

Gode prosesser er en forutsetning for å lykkes med omstillingsarbeidet, og medvirkning gjennom partssamarbeid er vesentlig. Utredningsgruppa er enig om at kravet til omstilling i offentlig sektor er uavhengig av en kommunereform, og at omstillingsarbeid vil medføre både fordeler og ulemper for ansatte.

Utredningsgruppa ønsker å oppsummere rapporten med følgende viktige punkt:

- Alle ansatte i kommunene blir berørt enten direkte eller indirekte av slik virksomhetsoverdragelse.
- Oppsigelse: Ingen blir oppsagt som følge av en kommunesammenslåing. Eventuell overtallighet i den nye kommunen kan være en saklig begrunnelse til oppsigelse, men naturlig avgang og ansettelsesstopp vil sannsynligvis være virkemidlene for å løse eventuell overtallighet. Arbeidsgiver har uansett plikt til å tilby «annet passende arbeid» til eventuelt overtallige.
- Undertallighet: Alle de tre kommunene har rekrutteringsutfordringer i dag. Selv om større fagmiljø i seg selv ikke nødvendigvis bidrar til bedre rekruttering er det grunn til å tro at en større kommune vil stå bedre rustet til å håndtere disse utfordringene.
- Involvering/informasjon: Det er en gjensidig plikt til å drøfte, involvere og informere og det er grunn til å understreke betydningen av gode, ryddige og forutsigbare prosesser.
- Innovasjonskrefter: En kommunesammenslåing kan innebære store muligheter for de tre kommunene.



	Kilder
	Arbeidsgiverpolitikk i kommunesammenslåinger. Kunnskapsbaserte innspill til gode prosesser. DeLoitte, sluttrapport i KS sitt FoU-prosjekt "Arbeidsgiverpolitiske utfordringer ved kommunesammenslåinger".
	Arbeidsrettslige spørsmål som oppstår ved kommunesammenslåinger. Veileder fra KS, utgitt 13.1.2015
	St. meld 14 (2014-2015) Kommunereformen
	Kompetanse i kommunene Fafo-rapport 2013-51
	Langsiktige konsekvenser av kommunesammenslåing Rapport 2013 – 12 PROBA samfunnsanalyse
	Ny kommunereform: Demokrati eller tvang. Helene Bank 2014