



Halden kommune

Arkivkode: 033
Arkivsaksnr: 2008/3690-65
Journal dato: 21.01.2018
Saksbehandler: Toril Bjerkeli

Utvalgssak

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Hovedutvalg for administrasjon - arbeidsgiver		30.01.2019
Kommunestyret		14.02.2019

Utsendte vedlegg

- 1 Tariff 2019 - Behandling av debattheftet
- 2 Mal - behandling av Debattheftet 2019
- 3 Debatthefte 2019

Medsaksbehandlere

Anita Skagen	Personal og organisasjon	Innspill og vurderinger
Martin Vik	Digitalisering og Kommunikasjon	Innspill og vurderinger
Kommunalsjefene		Innspill og vurderinger

KS Strategikonferanse for 2019

Denne saken er utredet etter prinsippet for fullført saksbehandling.

Sammendrag av saken:

KS Østfold har sendt ut Debatthefte - KS spør i forbindelse med hovedtariffoppgjøret 2019 for behandling i den enkelte kommune/fylkeskommune i forkant av strategikonferansen og fylkesmøtet for Østfold 28. februar og 1.mars. Informasjon fra KS om behandlingen og debattheftet følger som trykte vedlegg til saken.

KS ber om tilbakemeldinger/innspill fra den enkelte kommune/fylkeskommunen innen 31.januar.

Saken framlegges for administrasjonsutvalgets arbeidsgiverdel og kommunestyret i sin rolle som øverste ansvarlige arbeidsgiver.

Vedtaket i administrasjonsutvalgets møte 30.01.18 vil etter avtale med KS Østfold oversendes som en foreløpig tilbakemelding fra kommunen. Kommunens endelige tilbakemelding oversendes umiddelbart etter behandlingen i kommunestyret 14.02.19.

Rådmannens innstilling:

Innspillene/tilbakemeldingene i saksframstillingen oversendes som Halden kommunes innspill til fylkesmøtet i KS Østfold i forbindelse med strategikonferansen 2019.

Saksutredning:

Debattheftet 2019

I Debattheftet blir spørsmålet om hvordan det kan skapes økt gjennomføringskraft i digitaliserings-arbeidet problematisert. I tillegg presenteres det økonomiske grunnlaget for mellomoppgjøret 2019, og KS ber om innspill på hva som bør prioriteres innenfor den disponible rammen. Videre stilles det spørsmål om Hovedavtalen, og om hva som vil være de gode virkemidlene for læring og kompetanseutvikling i tjenestene framover. Avslutningsvis spør KS om hvordan man kan sikre lokalt tilpassede tjenester, samtidig som man også reduserer uønsket variasjon i tjenestetilbudet.

(Fylkes)Rådmannen legger med dette frem problemstillingene og spørsmålene i debattheftet til politisk behandling.

1. Hvordan skape økt gjennomføringskraft i digitaliseringsarbeidet?

Kommuner og fylkeskommuner har oppfordret KS til å ta en sentral rolle i å prioritere og koordinere tiltak på digitaliseringsområdet. Særlig gjelder det koordinering mot statlig nivå, men også i arbeidet med felles utvikling av nasjonale løsninger. KS driver et omfattende utviklingsarbeid blant annet med støtte fra ulike ressursmiljøer i kommuner og fylkeskommuner. Opprettelsen av Kommit-rådet bidrar også til koordinering og utvikling. KS har etablert finansieringsordningen DigiFin for felles digitale løsninger.

Både kompetanse og kapasitet er utfordringer for å lykkes i digitaliseringsarbeidet. Det samme er bedre samordning regionalt. Samtidig ønsker staten å kunne forholde seg til kommunal sektor på mer samlet vis særlig når det gjelder digitale tjenester på tvers av forvaltningsnivå.

På denne bakgrunn spør KS om hvordan organisasjonen kan være god utviklingspartner, og hvordan solid forankring kan sikres. Er det ønskelig at KS gis et mer formelt mandat fra sine medlemmer på digitaliseringsområdet?

2. Hva bør prioriteres ved mellomoppgjøret i 2019?

Norsk økonomi er inne i en moderat konjunkturoppgang som ventes å fortsette de neste årene. 1,2 % av rammen for mellomoppgjøret 2019 er bundet opp gjennom overheng, glidning og kostnader knyttet til endringer i ubekvemstilleggene som gjøres gjeldende med virkning fra 01.01.2019. Det vil likevel kunne være rom både for sentrale lønnstillegg og for avsetning av lokal pott, dersom en slik profil prioriteres.

Både KS og arbeidstakerorganisasjonene er opptatt av rekrutteringsutfordringene i kommunesektoren, og at lønn er ett av flere virkemidler. Rekrutteringsutfordringene varierer fra kommune til kommune og mellom fylkeskommunene. Lokale lønnsforhandlinger vil derfor kunne være et mer treffsikkert virkemiddel for å møte de lokale rekrutteringsutfordringene enn kun sentrale lønnstillegg. I tillegg er mange kommuner og fylkeskommuner i en

sammenslåingsprosess fram mot 1. januar 2020, og det vil kunne være et særskilt behov hos disse med en lokal pott for å kunne harmonisere ulikheter i lønnsnivå.

Hovedavtalen

Hovedavtalen regulerer de grunnleggende spillereglene mellom partene, både på sentralt nivå og lokalt i kommunen/fylkeskommunen. Avtalen har en formålspreget form slik at den kan dekke en stor sektor med mangfold og stor variasjon. KS mener den nåværende Hovedavtalen fortsatt fungerer godt i henhold til formålet.

Ny offentlig tjenestepensjon fra 2020

I mars 2018 ble partene i offentlig sektor enige om en ny pensjonsordning. Innfasing av de nye ordningene skal etter planen starte i 2020. Ny pensjonslovgivning er på høring høsten 2018, og vil mest sannsynlig behandles i vårsesjonen i Stortinget i 2019. Tilpasning av tjenestepensjonsreglene i Hovedtariffavtalen til ny lovgivning vil dermed kunne bli tema i 2019. Særaldersgrenser er ikke en del av dette arbeidet.

3. Hvordan sikre nødvendig kompetanse i årene framover for å levere gode tjenester til innbyggerne?

Kommuner og fylkeskommuner uttrykker en sterk bekymring knyttet til å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft, skape sterke fagmiljøer, mer tverrfaglighet, samt ny organisering og oppgavefordeling for effektiv bruk av ressurser og kompetanse på tvers av profesjoner. Den teknologiske utviklingen fører til at arbeidstakere søker økt trygghet, samtidig som det forventes mer variasjon og kompleksitet i arbeidslivet. Det er økt behov for ledelses- og omstillingskompetanse, digital kompetanse, samt spesialisert fagkompetanse.

KS ønsker innspill på tiltak for å sikre og utvikle kompetansen i tråd med sektorens behov. Innspillene vil bli brukt i utvikling av arbeidsgiverrollen, hovedtariffavtalen og for det interessepolitiske arbeidet opp mot nasjonalt kompetansepolitisk arbeid.

4. Hvordan sikre lokalt tilpassede tjenester, men også redusere uønsket variasjon?

Det kommunale selvstyret er grunnlovsfestet. Prinsippene om økonomisk og juridisk rammestyring er nedfelt i ny kommunelov. I tillegg understreker regjeringen både i perspektivmeldingen og i Kommuneproposisjonen for 2019 viktigheten av å unngå statlig detaljstyring, slik at kommunene og fylkeskommunene kan tilpasse tjenestene til lokale behov. Likevel blir det lokalpolitiske handlingsrommet utfordret som følge av økt statlig detaljstyring, herunder økt bruk av bindende bemanningsnormer og formelle kompetansekrav, parallelt med innføring av stadig sterkere individuell rettighetsfesting.

Bakgrunnen er at det fra nasjonale politikere, statlige instanser og brukerorganisasjoner påpekes at det er *uønsket variasjon* i tjenestetilbudet, og at slik detaljstyring er nødvendig for å sikre et godt og likeverdig tjenestetilbud uavhengig av hvor i landet man bor.

5. Spørsmål til debatt

I debattheftet for 2019 stilles det sju spørsmål.

1. Hvordan kan KS best være en utviklingspartner for medlemmene på digitaliseringsområdet?
2. Bør KS gis et mer formelt mandat på vegne av sine medlemmer på digitaliseringsområdet? Hvilke områder er aktuelle og hvilke forutsetninger må en slik rolle hvile på?
3. Bør lønnsmidlene som er til disposisjon ved mellomoppgjøret 2019 fordeles i hovedsak sentralt eller lokalt? Dersom sentrale tillegg – hvilke stillingsgrupper bør prioriteres?
4. Deler kommunen/fylkeskommunen KS' vurdering av at det ikke er behov for vesentlige endringer i Hovedavtalen når den skal forhandles i 2019?
5. Hva vil være de gode virkemidlene for læring og kompetanseutvikling i tjenestene framover?
6. Er det tjenestemråder i dag hvor det er for stor ulikhet i og mellom kommuner/fylkeskommuner? I tilfelle hvilke?
7. Hvordan kan kommunene/fylkeskommunene selv og KS redusere uønsket variasjon?

Kommunens innspill til KS Strategikonferanse 2019:

1. Hvordan kan KS best være en utviklingspartner for medlemmene på digitaliseringsområdet?

Spørsmålene knyttet til det kommunale digitaliseringsarbeidet i årets debatthefte er diskutert i Smart Østfold. Smart Østfold er nedsatt av rådmannsutvalget og representerer Østfoldbyene og Smartkom Østfold med det formål å samkjøre og utvikle en felles samhandling innenfor digitaliserings- og smartbyarbeidet.

Utfordringene og momentene som beskrives er meget treffende og i seg selv et godt grunnlag for hvilket ansvar KS bør ta og eie. Situasjonsforståelsen som framkommer i resonnementet støttes.

For at KS skal kunne fremstå som en god utviklingspartner for medlemmene, må KS oppleves som en verdifull, effektiv og attraktiv utviklingspartner. Videre blir det viktig at leveransene/tjenestene oppleves som lett gripbare, relevante og kostnadseffektive. Dette stiller krav til typen oppgaver og en stram sentral prioritering av «riktig type» prosjekter (eksemplifiseres nedenfor). Vi mener det er bedre med færre, men gode leveranser på områder relevante for alle kommuner uansett størrelse, geografi eller organisering.

Følgelig må KS bygge relevant kompetanse slik at de oppleves som dyktig og troverdig på området og riktig partner å involvere i det digitale utviklingsarbeidet.

Etter 2020 vil det fortsatt være 370 kommuner i Norge, og mange vil fortsatt være små. Vi vil spesielt peke på basisområder med standardiseringspotensiale som igjen gir grunnlag for lave transaksjonskostnader og kostnadseffektiv skalering. Nøkkelbegrep i denne sammenheng bør være relevans - generiske leveranser og betydelig volum. Eksempelvis innenfor kommunale fagsystemer bør KS gis et mandat som setter KS i stand til å ta en sentral rolle i å forhandle fram sentrale avtaler innenfor generiske basisområder som er relevante for alle kommuner.

Sak/arkiv, personalmapper, elektronisk pasientjournal, økonomi, HRM etc. er eksempler på basisområder hvor alle kommuner skal og må levere tjenester og dermed er høyaktuelle å digitalisere og standardisere. Eksempelvis gjorde Staten dette med valgsystemet – de

standardiserte løsningen, og resultatet er enestående; lavere kommunale kostnader, bedre administrativ kvalitet og mer effektiv valggjennomføring.

DigiFin-ordningen disponerer ca. 250 mkr til digitalisering i kommunene. Vi foreslår at en betydelig andel av disse midlene blir prioritert til å utvikle standardløsninger innenfor basisområdene.

2. Bør KS gis et mer formelt mandat på vegne av sine medlemmer på digitaliseringsområdet? Hvilke områder er aktuelle og hvilke forutsetninger må en slik rolle hvile på?

Utfordringene knyttet til «strek i laget», kompetanseutfordringer og fragmentert etterspørselsside er barrierer som må løses hvis kommunene skal lykkes med effektivt digitaliseringsarbeid. Og for å svare tydelig på det enkleste spørsmålet – det er avgjørende at KS gis et tydelig formelt mandat.

Kommunene bør avgi myndighet og gjennom dette gi KS mandat til å sette standard og kunne ta ansvar på vegne av kommunene.

I tillegg vil dette i større grad også kunne gjøre kommunene gjennom KS til mer likeverdige partnere overfor staten.

3. Bør lønnsmidlene som er til disposisjon ved mellomoppgjøret 2019 fordeles i hovedsak sentralt eller lokalt? Dersom sentrale tillegg – hvilke stillingsgrupper bør prioriteres?

Prinsipielt er Halden kommune av den oppfatning at størst mulig andel av total pott i lønnsoppgjøret fordeles lokalt.

For at det skal gis rom for prioriteringer og nødvendig dynamikk i forhandlingene, må imidlertid den lokale potten være av en viss størrelse. I 2017 var den lokale potten på 0.9 %. Lokale forhandlinger er svært ressurskrevende og skal gjennomføres samtidig med budsjettarbeidet. Halden kommune anser derfor at potten minimum må ha samme størrelse som i 2017 dersom lokale forhandlinger skal gjennomføres.

Når det gjelder sentrale tillegg, bør høyskolegruppene prioriteres bl.a. gjennom økt begynnerlønn. Dette kan oppnås gjennom en ytterligere utjevning av ansiennitetspåslagene 0-16 år. Begynnerlønnen treffer oftest ansatte i etableringsfasen, og lønnssystemet bør i større grad hensynta dette.

Utjevningen bør også omfatte fagarbeidegruppene.

Det må være et klart lønsmessig skille mellom stillingsgruppene – mellom høyskolegruppene/fagarbeidere og fagarbeidere/stillinger uten særskilt krav til utdanning.

Det bør spesielt ses på forholdet mellom lønnen til arbeidstakere med minimum 16 års lønnsansiennitet i stillinger uten særskilt krav til utdanning og lønnen til fagarbeidere.

Lønnssystemet må gjenspeile at det lønner seg å ta utdanning og at utdanning verdsettes.

Ansatte i stillinger uten særskilt krav om utdanning må ivaretas gjennom sentrale tillegg.

Kommunens behov for å beholde kompetanse er omfattende og økende, og lokal pott må primært benyttes til grupper med formell kompetanse (høyskolegruppene og fagarbeidere).

Det er p.t. særdeles krevende å rekruttere sykepleiere, og det er sterk konkurranse mellom helseinstitusjonene og kommunene og kommunene imellom om å rekruttere denne faggruppen.

Kommuner med de beste økonomiske mulighetene vinner denne konkurransen.

Større lokal pott vil i beskjeden grad gi rom for å prioritere grupper det er vanskelig å rekruttere. Erfaringsmessig ønsker ikke fagforeninger som ikke organiserer denne/disse faggruppene at potten avsatt til lokale forhandlinger benyttes til dette formålet. Endringen i Hovedtariffavtalens pkt. 3.2 Lokal lønnspolitikk vedr. drøftingsbestemmelsen om rekrutteringssituasjonen og om framtidig kompetansebehov/kompetanseutviklingsbehov for ulike stillingsgrupper i kommunen vil muligens kunne bidra til å endre dette. Den nye bestemmelsen vil kunne øke bevisstheten rundt rekrutteringssituasjonen i kommunen og bidra til å få en jevnlig og grundigere diskusjon rundt hva som skal til for å møte eventuelle rekrutteringsutfordringer.

4. Deler kommunen/fylkeskommunen KS' vurdering av at det ikke er behov for vesentlige endringer i Hovedavtalen når den skal forhandles i 2019?

Halden kommune ser ikke behov for endringer i Hovedavtalen på nåværende tidspunkt. Endringene foretatt i 2014 vedrørende interkommunalt samarbeid – bl.a. som følge av kommunereformen - var et viktig tillegg i avtalen.

Hovedavtalen gjennomgås jevnlig med ledere og tillitsvalgte i kommunen gjennom felles kursing. Behov for større endringer er ikke framkommet verken ved gjennomgangen eller i det daglige arbeidet. Det er imidlertid uttrykt ønske fra ledere om at Hovedavtalens Del B § 3-6 som omhandler retten til permisjon i forbindelse med tillitsvalgtopplæring presiseres ytterligere for å sikre mest mulig lik permisjonspraksis mellom arbeidssteder.

Hovedavtalen ble tidligere reforhandlet hvert 4.år. Erfaringsmessig blir omfanget av endringer begrenset ved reforhandling hvert 2.år, og det bør vurderes å gå tilbake til tidligere ordning.

5. Hva vil være de gode virkemidlene for læring og kompetanseutvikling i tjenestene framover?

Det må forventes at arbeidslivet preges av en større turnover i framtiden. Det er mer vanlig å bytte jobb nå enn tidligere. Vi må forsøke å ruste organisasjonen slik at dette håndteres og påvirkes mest mulig hensiktsmessig. En viss turnover er positivt for en organisasjon, men det avhenger av hvem som slutter og hvem som blir. Det positive med en viss turnover er at nye arbeidstakere kan bidra til ny læring gjennom at de har en annen erfaring, kunnskap og ideer. Turnover kan også gi andre i organisasjonen nye utviklings- og karrieremuligheter. Det negative med for høy turnover er bl.a. at rekruttering, opplæring og integrering av nye medarbeidere er ressurskrevende. Å miste dyktige, kompetente medarbeidere er å miste evne til verdiskapning, evnen til organisatorisk læring og evne til innovasjon.

Årsakene til at ansatte slutter kan være mange. Det kan være mangel på faglige utviklingsmuligheter, mangel på følelsesmessig tilhørighet til organisasjonen, at de ikke har en god nok relasjon til sin nærmeste leder og/eller misnøye med lønn. Misnøye med lønn er ikke alltid hovedgrunnen til at ansatte slutter, men lønn kan demotivere dersom den oppfattes som feil/urettferdig. Det er ikke heldig for en organisasjon å ha en høy andel ansatte som vurderer å slutte, da har man mest sannsynlig en gruppe medarbeidere som ikke lenger er like motiverte og engasjerte som tidligere.

Etter en gjennomgang med kommunalavdelingene kom det fram en rekke punkter som er viktige med tanke på læring og kompetanseutvikling i tiden framover:

- *At vi rekrutterer på rett kompetansenivå slik at ansatte får brukt sin kompetanse, men også føler seg kompetente til jobben.*
- *At vi bygger kompetente og faglig sterke arbeidsmiljøer. Det er viktig at vi rekrutterer gode medarbeidere.*
- *At vi etablerer gode rutiner for å ta imot og introdusere nyansatte på nytt arbeidssted.*
- *Ansatte må oppleve å ha/få faglig interessante arbeidsoppgaver.*
- *Ansatte må oppleve at de blir sett og hørt.*
- *Det må oppleves autonomi i jobben. Ansatte må gis mulighet til selvbestemmelse, innflytelse og faglig ansvar innenfor gitte rammer.*
- *Rett lønnsnivå*
- *Vi må legge til rette for og synliggjøre interne karriereveier og gi ansatte utviklingsmuligheter. Det finnes flere muligheter enn kun oppover i organisasjonen:*
 - *Horisontalt – bevege seg mot et annet fagfelt/rolle på samme nivå*
 - *Å vokse og utvikle seg der man er*
 - *Gå i dybden og spesialisere seg*
 - *Nedover i organisasjonen for å åpne for nye muligheter*
 - *Å flytte til en annen del av organisasjonen midlertidig for å sjekke ut mulighetene,*
- *Det må jobbes med å skape gode fysiske og psykososiale arbeidsmiljøer*
- *Det må legges til rette for fleksible arbeidstidsordninger så langt det er mulig.*
- *Det må etableres spennende læringsarenaer med god kultur for kompetanseoverføring og internopplæring.*
- *Det må legges til rette for å ta etter- og videreutdanning som samsvarer med kommunens kompetansebehov eksempelvis gjennomføre fagdager.*
- *Det må jobbes med omdømmebygging av kommunen, også som arbeidsplass. Vi må bli flinkere til å markedsføre det vi har og de spennende prosjektene vi jobber med og sørge for at medarbeiderne er stolte og føler tilhørighet til kommunen.*
- *Vi må ha gode ordninger for å ivareta studenter og skape gode relasjoner til utdanningsinstitusjonene.*
- *Det må jobbes med å få til et felles fundament i organisasjonen – «slik gjør vi det hos oss» - som gjør at det ikke blir problematisk med en viss turnover.*
- *Ansatte som slutter må kunne gi sin tilbakemelding gjennom en form for sluttevaluering.*

Ledelse er nøkkelen til flere av områdene, og vi må jobbe med å skolere og skape gode ledere som ser sine medarbeidere. Det må jobbes med å få til gode leder-medarbeider relasjoner. Ledere må vite hva som motiverer sine ansatte og hvilken type ledelse de trenger for å lykkes. Ansatte må involveres og informeres, og det må gis konstruktive tilbakemeldinger som gir ansatte muligheten til å vite hvordan de utfører sine arbeidsoppgaver, slik at de kan utvikle seg og bli enda bedre.

6. Er det tjenesteområder i dag hvor det er for stor ulikhet i og mellom kommuner/ fylkeskommuner? I tilfelle hvilke?

Halden kommune kjenner ikke til andre kommuners interne forskjeller i tjenestetilbud. Halden kommune tilstreber et så likeverdig tjenestetilbud som mulig innenfor respektive tjenesteområder. Det må allikevel sies at mye avhenger av den enkelte arbeidstakers kompetanse og engasjement. Lederutvikling står derfor sentralt i utviklingen av et likeverdig tjenestetilbud.

Hva gjelder forskjeller kommuner i mellom, så finnes ulike data som grunnlag for å kunne vurdere og analysere dette nærmere. Halden kommune ser ulikheter mellom egen

kommune og andre kommuner, spesielt kommuner som har «ilandføringsanlegg» for olje og gass, vannkraftkommuner og til dels også havbruksnæringskommuner. Disse har etter vår vurdering rom til et tjenestetilbud utover det Halden kommune kan yte

Videre registreres at regionale foretaks praksis og samhandling med kommuner, eksempelvis helseforetakene, kan medføre ulikheter mellom de tjenestetilbudene befolkningen mottar.

Det er flere nettverk som er en drivkraft i utvikling av tjenestetilbud, systemer, samhandling og digitale løsninger. Nettverket bestående av de ti største bykommunene er et slikt nettverk. Intensjonen i slike nettverk er bl.a. å utøve en delingskultur. Ved fravær av dette bygges det opp under en skjevutvikling og utvikling av ulikheter mellom kommuner. Det er derfor viktig uansett nettverk at deling blir satt inn i en struktur.

7. Hvordan kan kommunene/fylkeskommunene selv og KS redusere uønsket variasjon?

Konsultasjonsordningen som KS har med staten vil være den viktigste arenaen for å ta dette opp. KS sitt kompetansemiljø på analyser kan spille en viktig rolle for å få belyst eventuelle ulikheter på en god og nøytral måte. Slik kan fordelingsmodeller gjennomgås og eventuelt endres. Det er ikke tvil om at ulik ressurstilgang påvirker likeverdigheten i tjenestetilbudene.

Kommuner imellom vil utnyttelse av inntekspotensialet være en mulig faktor. Andre faktorer kan være økt samarbeid mellom kommuner også knyttet til refleksjon og kompetanseutvikling/-deling.