



Arbeidsrettslige spørsmål som oppstår ved kommune- og fylkessammenslåinger

Avd.dir/advokat Tor Allstrin, KS Advokatene

Aktuelle arbeidsrettslige tema ved kommunesammenslåing;

- Sammenslåingsprosessen – hvem skal lede og hvordan skal det organiseres?
- Informasjon og drøfting – med hvem og til hvilket tidspunkt?
- Tillitsvalgtes rolle og deltagelse i prosessen
- Arbeidstakers rettigheter ved sammenslåinger – hva overføres til ny arbeidsgiver, herunder særavtalers stilling
- Lønn og godtgjørelser, herunder lønnspolitikk i ny kommune eller fylke
- Omorganisering og overtallighet, rettskrav mv.
- Arbeidsmiljøutfordringer

Avgrensing og mulig mer informasjon om tema

- Begrenset tid og dermed valg av enkelte tema
- Vil du likevel vite mer;
 - <http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/fou/fou-rapporter/arbeidsgiverpolitikk-ved-kommunesammenslainger/>
 - <http://www.ks.no/globalassets/blokker-til-hvert-fagomrade/ny-mappe/verktoy-arbeidsrettslige-sporsmal-som-oppstar-ved-kommunesammenslainger.pdf>
 - Cecilie Sæthers presentasjon tidligere på Gardermoen;
 - <https://www.youtube.com/watch?v=YZluzJe9yS8>

Status

- Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag (fra 01.01.2018)
- Telemark og Vestfold
- Buskerud, Akershus og Østfold
- Aust-Agder og Vest-Agder
- Hedmark og Oppland
- Hordaland og Sogn og Fjordane
- Troms og Finnmark
- Møre og Romsdal, Rogaland, Nordland og Oslo fortsetter som i dag.

Kort om ekspertutvalget

- [Nærmere om ekspertutvalget;](#)
- <https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/org/styrer-rad-og-utvalg/ekspertutvalg-for-oppgaver-til-de-nye-fylkeskommunene/id2556564/>

Sammenslåingsprosessen:
Inndelingslova, hvem skal lede arbeidet og
hvordan bør det organiseres?



Hva er en kommunesammenslåing?

- Kommune-og fylkessammenslåing innebærer at to eller flere kommuner/fylkeskommuner rettslig sett opphører samtidig som det etableres en ny kommune eller fylkeskommune, inndelingslova § 3, første ledd:
 - Samanslåing inneber at to eller fleire kommunar eller fylke blir slutta saman til éi ny eining.
- Etableres et nytt rettssubjekt. Reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven kap. 16 kommer til anvendelse for de ansatte i alle de kommuner/fylkeskommuner som slår seg sammen.

Deling av kommuner/fylkeskommuner

- Prosedyrereglene i inndelingslova gjelder tilsvarende for deling av kommuner/fylkeskommuner
- Definisjon på «deling» i inndelingslova § 3 andre ledd:
 - at ein kommune eller eit fylke blir delt i to eller fleire nye einingar, eller
 - at ein kommune eller eit fylke blir delt, og dei einskilde blir lagde til andre kommunar eller fylke.

Deling forts.

- Virksomhetsoverdragelse for de ansatte i kommunen/fylkeskommunen som blir delt; enten til et nytt rettssubjekt eller til en eksisterende kommune- eller fylkeskommune.
- Reglene om virksomhetsoverdragelse kommer ikke til anvendelse for de ansatte i eksisterende kommune – ikke nytt rettssubjekt.

Gjennomføringsfasen - opprettelse av fellesnemnd

- Ved kommune-fylkessammenslåing skal det for en avgrenset periode opprettes en fellesnemnd som skal samordne og ta seg av forberedelsen av sammenslåingsprosessen, jf. inndelingslova § 26.
- Fellesnemnda skal bestå av minst tre representanter fra hver av de respektive kommunestyrer eller fylkesting.

Gjennomføringsfasen – organisering av personalmessige forhold

- § 26 femte ledd:
 - «Nemnda kan få fullmakt til å tilsetje personal i den nye eininga. Dette omfattar også tilsetjing av administrasjonssjef og revisor»
- Fellesnemnda må få tilstrekkelige fullmakter fra kommunestyrene/fylkestingene til å håndtere de arbeidsrettslige avgjørelser som må/bør tas.
- Fellesnemnda må sørge for en effektiv organisering av gjennomføringsfasen og bør delegere myndighet videre til administrativt nivå.

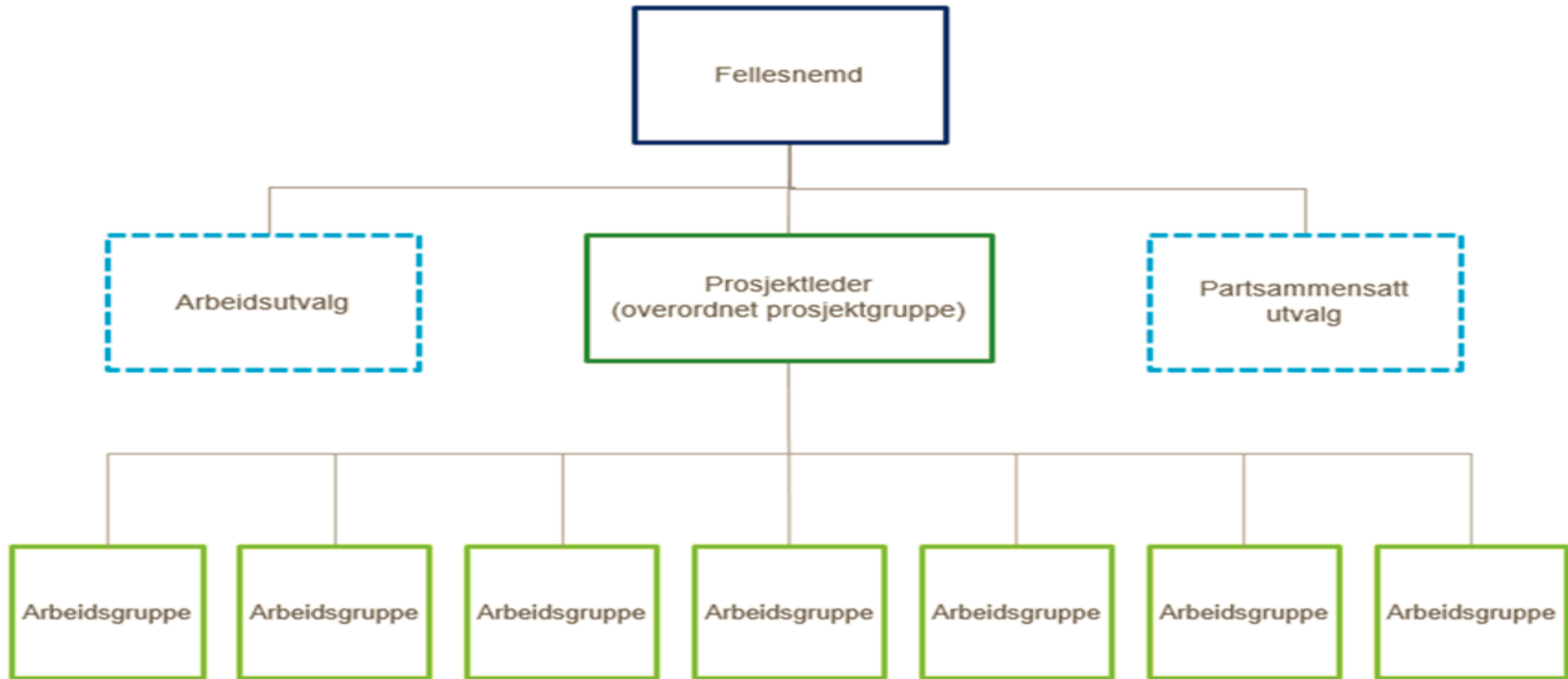
Myndighet som bør ligge hos fellesnemnda/delegeres videre til administrativt nivå

- Fastsette organiseringen for den nye kommunen dersom dette ikke skjer i kommunestyrene.
- Fastsette bemanningsplan for den nye kommunen.
- Treffe beslutning om utvelgelsesområde og utvelgelseskriterier.
- Foreta utvelgelsen av de overtallige og innplassere i stillinger.
- Foreta utlysninger og tilsette i ledige stillinger.
- Treffe beslutning om eventuelle oppsigelser.
- Generell myndighet til å ivareta arbeidsgiverfunksjonen for ny arbeidsgiver ved deltagelse i drøftinger etter lov og avtaleverk mv.

Gjennomføringsfasen – frihet i valg av organisering

- § 26 andre ledd:
 - «Kommunane eller fylkeskommunane kan også opprette eit felles partssamansett utval etter kommunelova § 25 for behandling av saker som gjeld forholdet mellom den nye eininga som arbeidsgivar og dei tilsette.»
- § 26 sjette ledd:
 - «Fellesnemnda kan gi eit arbeidsutval myndigheit til å gjere vedtak i enkeltsaker eller i saker som ikkje er av prinsipiell art.»

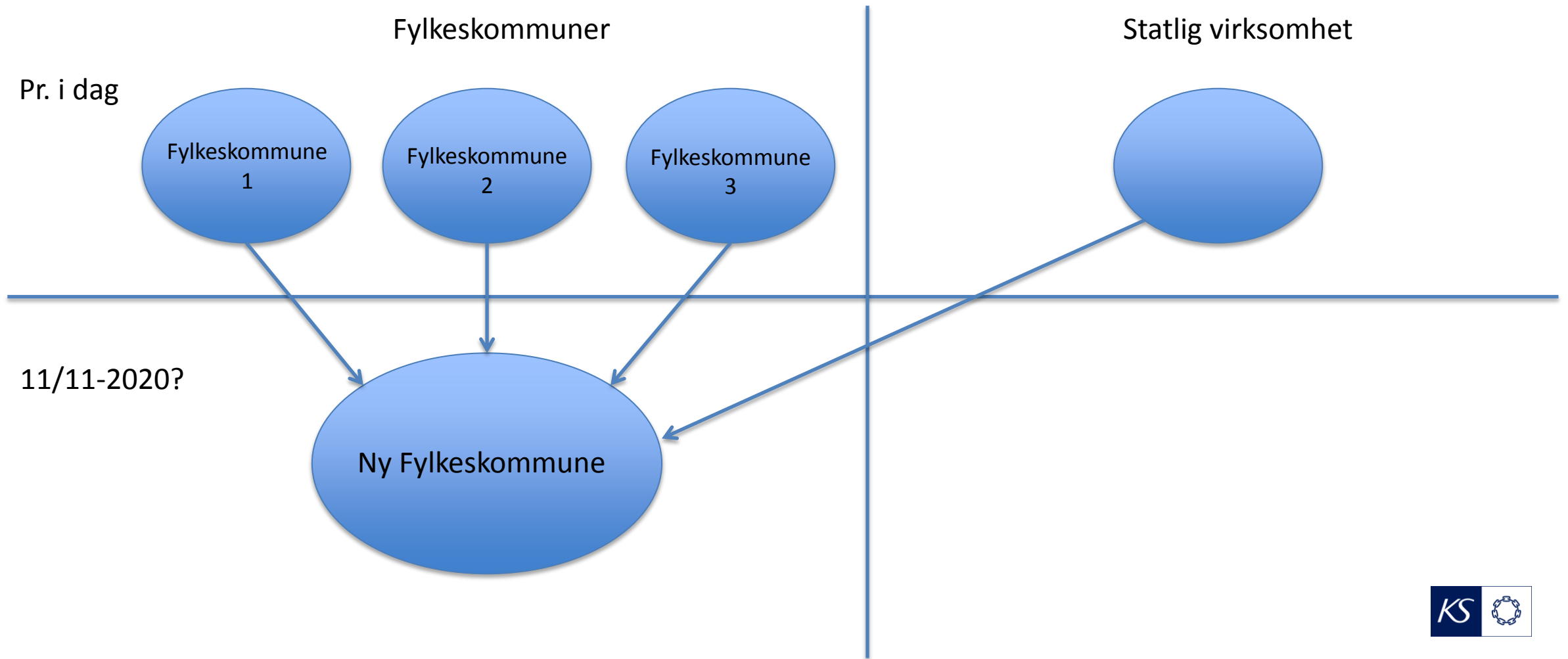
Eksempel på prosjektorganisering



Noen særskilte utfordringer ved fylkessammenslåing

- Sammenslåing i kombinasjon med overtakelse av statlige oppgaver («virksomheter»)
- Særlige utfordringer med lokalisering og styringsrett

Eksempel på sammenslåing i kombinasjon med overtakelse av oppgaver



Informasjon og drøfting – med hvem og til
hvilket tidspunkt?



Informasjon og drøfting

- Arbeidsmiljøloven, Hovedtariffavtalen og Hovedavtalen har bestemmelser om informasjon og drøfting
- Informasjon og drøfting
 - På individuelt og kollektivt nivå
 - På ulike stadier i prosessen
 - Så tidlig som mulig

Informasjon og drøfting med hvem og når?

- Informasjon og drøfting med tillitsvalgte om tidsplan, informasjonsprosedyrer mv., jf. HA del B § 1-4-1
- Drøfting med tillitsvalgte hvordan medbestemmelse skal ivaretas gjennom omstillingsprosessen, jf. HA del B §§ 1-4-3, jf. 1-4-1
- Drøfting med tillitsvalgte om det er behov for utvidet frikjøp av tillitsvalgtressurser, jf. HA del B § 3-3 j)
- Informasjon og drøfting med tillitsvalgte om virksomhetsoverdragelsen, jf. arbeidsmiljøloven § 16-5
- Informasjon til berørte arbeidstakere om virksomhetsoverdragelsen, jf. arbeidsmiljøloven § 16-6
- Ved overtallighet skal utvelgelsesområde og kriterier for utvelgelse drøftes med de tillitsvalgte, jf. rettspraksis og Hovedtariffavtalen kap. 1 § 3 punkt 3.3.
- Drøfting med de tillitsvalgte dersom arbeidsgiver vurderer å gå til masseoppsigelse, jf. arbeidsmiljøloven § 15-2
- Drøfting med den enkelte arbeidstaker og arbeidstakers tillitsvalgte før beslutning om oppsigelse, jf. arbeidsmiljøloven § 15-1
- Informasjon og drøfting med tillitsvalgte ved utlysning og kunngjøring av stillinger i ny kommune, jf. HA del B § 3-1 d)

Tillitsvalgtes rolle og deltagelse i prosessen, herunder tillitsvalgtordningen i ny fylkeskommune



Tillitsvalgtordningen

- Frikjøpsordning for tillitsvalgte i sammenslåingsprosessen
 - Etablerte tillitsvalgtordninger i berørte kommuner
 - Drøfte behov for å tildele ytterligere frikjøpsressurser, jf. HA del B § 3-3 j)
- Involvering av de tillitsvalgte
 - Arbeidsgrupper, utvalg og ev. andre felles møtearenaer
 - Deltakelse i arbeidsgrupper o.l. erstatter ikke drøftingsplikten

Tillitsvalgtordning i ny fylkeskommune

- Tillitsvalgtordning i ny kommune etableres med utgangspunkt i HA del B § 3-3 a) og bør være på plass i god tid før overdragelsen.
- Drøftingsplikt
 - Representant for fellesnemnda drøfter tillitsvalgtordningen i ny kommune med berørte organisasjoner.

Arbeidstakeres rettigheter ved sammenslåing/ virksomhetsoverdragelse



Vilkår for virksomhetsoverdragelse

Arbeidsmiljøloven § 16-1

«Dette kapittel kommer til anvendelse ved overdragelse av en virksomhet eller del av virksomhet til en annen arbeidsgiver. Med overdragelse menes overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen»

Ikke tvilsomt at kommunesammenslåing vil innebære en virksomhetsoverdragelse

Vilkår for virksomhetsoverdragelse, forts.

- Kommunesammenslåing kan også medføre endringer ved at oppgaver som tidligere har vært organisert i eget rettssubjekt, skal overføres til ny kommune eller til et nytt interkommunalt samarbeid.
- Utfordring når kun en del av virksomheten overføres:
 - Er det en «selvstendig enhet» som overføres?
 - Hvilke arbeidstakere tilhører denne selvstendige enheten?
 - Arbeidstakerne må ha en tilhørighet til den delen som overdras
- Må vurderes konkret om dette vil innebære en virksomhetsoverdragelse

Arbeidstakers rettigheter ved virksomhetsoverdragelse/sammenslåing

- Rettigheter og plikter som følger av arbeidsavtale eller arbeidsforhold overføres til den nye arbeidsgiver, jf. arbeidsmiljøloven § 16-2 (1) første punktum
- Gjelder individuelle rettigheter og plikter som følge av arbeidsavtalen/arbeidsforholdet.
- Hva er rettigheter som skal overføres og hva er ensidig etablerte ordninger som ny arbeidsgiver kan endre innenfor styringsretten?
- Plikter?

Arbeidsgivers styringsrett, forts.

- Høyesterett har i Nøkk-dommen, inntatt i Rt. 2000 s. 1602 beskrevet styringsretten slik:
 - «Arbeidsgiver har i henhold til styringsretten rett til å organisere, lede, kontrollere og fordele arbeidet, men dette må skje innenfor rammen av det arbeidsforhold som er inngått. Ved tolkningen og utfyllingen av arbeidsavtalene må det blant annet legges vekt på stillingsbetegnelse, omstendigheter rundt ansettelsen, sedvaner i bransjen, praksis i det aktuelle arbeidsforhold og hva som finnes rimelig i lys av samfunnsutviklingen».

Arbeidsgivers styringsrett, forts.

- Høyesterett uttaler følgende i Rt. 2009 s. 1465 (Seinvakt-dommen):
 - ”Dersom ikke arbeidsgiveren har gitt særskilt avkall på styringsretten, må arbeidsgiver i kraft av sin styringsrett innenfor de rammer som følger av lovgivning og tariffavtaler, kunne endre avtalebestemmelser som ikke særpreger, definerer eller fremstår som vesentlige for arbeidsforholdet.”

Arbeidsgivers styringsrett, forts.

- Nærmere om endringer som kan være aktuelle:
 - Endring i arbeidsted
 - Endringer i arbeidsoppgaver
 - Endring i arbeidstid
 - Fleksitid
 - Fjerne hjemmevakt/beredskapsordninger
 - Fjerne seniorpolitiske tiltak

Saksbehandlingen ved utøvelse av styringsretten

- Det følger av Høyesteretts uttalelser inntatt i Rt. 2001 s. 418 (Kårstødommen):
 - «Styringsretten begrenses imidlertid også av mer allmenne saklighetsnormer. Utøvelse av arbeidsgivers styringsrett stiller visse krav til saksbehandlingen, det må foreligge et forsvarlig grunnlag for avgjørelsen, som ikke må være vilkårlig, eller basert på utenforliggende hensyn»

Hvordan skal ny arbeidsgiver få informasjon om hvilke rettigheter som skal overføres?

- Den enkelte kommune har en vidtgående opplysningsplikt overfor ny arbeidsgiver, jf. Ot.prp. nr. 71 (1991-92) s 33.
- Taushetsplikt?
 - Forvaltningsloven § 13 b nr. 2 fastsetter at taushetsplikten ikke er til hinder for:
 - «at opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, bl.a. kan brukes i forbindelse med saksforberedelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll.»
 - Det sentrale spørsmålet er om utlevering av de taushetsbelagte opplysningene oppfyller vilkåret om formålsrealisering

Overføring av «personalmappen» til ny arbeidsgiver?

- Vilkårene i personopplysningsloven §§ 8 og 9 må være oppfylt når personopplysningene skal «behandles»
- Behandling omfatter enhver bruk, herunder utlevering, jf. § 2 nr. 2.
- Innebærer at ny arbeidsgiver normalt vil ha tilsvarende rett til opplysninger i personalmappen som tidligere arbeidsgiver.
- Forutsetter at det som lagres i personalmappen i utgangspunktet oppfyller vilkårene i personopplysningsloven § 8 eller § 8 og § 9.
- Opplysninger i personalmappen kopieres og overføres til ny arbeidsgiver.

Særlig om overføring av tariffavtaler, jf. arbeidsmiljøloven § 16- 2 (2)

- Ny arbeidsgiver kan reservere seg mot tariffavtaler
- Fordi samme tariffområde vil reservasjon bare være praktisk for lokale særavtaler. Noe usikkert om det er rettslig grunnlag for å reservere seg mot deler av tariffkomplekset
- Reservasjon må skje skriftlig senest innen 3 uker fra kommunesammenslåingen
- Hvem skal reservasjonen sendes til?

Særlig om overføring av tariffavtaler, jf. arbeidsmiljøloven § 16-2 (2), forts.

- Bare nødvendig å reservere seg mot gyldige lokale særavtaler:
 - Må være tariffavtale, jf. arbeidstvistloven § 1
 - Dvs. regulerer «arbeids- og lønnsvilkår eller andre arbeidsforhold for en ubestemt krets av personer»
 - Må være skriftlig, jf. arbeidstvistloven § 4
 - Må være gyldig særavtale
 - Ikke stride mot lov eller HTA, HA eller sentrale særavtaler

Særlig om overføring av tariffavtaler, jf. arbeidsmiljøloven § 16-2 (2), forts.

- Selv om arbeidsgiver reserverer seg mot lokale særavtaler:
 - Arbeidstaker har rett til å beholde de individuelle arbeidsvilkår som følger av den lokale særavtalen, inntil denne utløper eller det inngås ny avtale
- Innebærer at det i en periode vil kunne gjelde ulike ordninger for ansatte som arbeider innenfor samme område.

Virksomhetsoverdragelse, reservasjon- og valgrett

- Sentrale utgangspunkt er at arbeidsforholdet overføres til ny arbeidsgiver ved kommunesammenslåing
- Unntak dersom arbeidstaker gjør gjeldende reservasjonsrett, jf. arbeidsmiljøloven § 16-3
- Utøvelse av reservasjonsretten ved kommunesammenslåinger innebærer at arbeidsforholdet opphører på sammenslåingstidspunktet uten å gå veien om oppsigelse
- Unntaksvis en ulovfestet valgrett, men denne vil ikke få betydning ved kommunesammenslåinger

Vern mot oppsigelse, arbeidsmiljøloven § 16-4

- Virksomhetsoverdragelsen i seg selv gir ikke grunnlag for oppsigelse, jf. arbeidsmiljøloven § 16-4 (1)
 - Oppsigelsesforbud
- Hva med oppsigelse som følge av overtallighet i ny kommune?
- Hva med oppsigelse pga. overtallighet i den enkelte kommune før tidspunktet for kommunesammenslåingen?
- Oppsigelse pga. arbeidstakers forhold?

Lønn og godtgjøringer, herunder lønnspolitikk i ny kommune



Arbeidsgivers mulighet til å samordne lønn mv.

- Lønns- og stillingsbestemmelsene i HTA gjelder alle kommuner, men:
 - lønnspolitikk og kriterier for lokale lønnstillegg varierer
- Hovedtariffavtalens lønnssystem forutsetter en lokal lønnspolitikk
- Kommunesammenslåing kan føre til behov for harmonisering av lønnskjevheter

Arbeidsgivers mulighet til å samordne lønn mv.

- Harmonisering av lønnskjevheter
 - Kartlegge utilsiktede lønnskjevheter
 - Plan for harmonisering på kort og lang sikt
 - Lokale lønnsforhandlinger
 - Særskilte forhandlingshemler

Beholde lønn ved omplassering, jf. HTA kap. 1 § 3 pkt. 3.4.1

- Kommunesammenslåingen og reglene om virksomhetsoverdragelse innebærer at den ansattes lønn rett til lønn skal videreføres i den nye kommunen
- Dersom kommunesammenslåingen innebærer at den ansatte må gå over i lavere lønnet stilling pga. overtallighet el., kommer HTA kap. 1 § 3 pkt 3.4.1 til anvendelse
 - «nåværende lønns plassering»; ansattes grunnlønn uten funksjonstillegg/godtgjørelser for særskilt arbeidstid
 - Ikke rett til å beholde stillingskode eller forhandlingskap. eller rett til lønnsutvikling tilsvarende tidligere stilling.

Omorganisering og overtallighet



Sammenslåing og omorganisering

- Ulike kommuners administrasjon skal forankres i en
- Omfanget av omorganiseringen vil avhenge av den enkelte kommunesammenslåing og hvordan de ulike kommuner tidligere har vært organisert
- De lovpålagte oppgaver skal videreføres og for mange ansatte vil kommunesammenslåingen i begrenset utstrekning medføre endringer
- Samtidig med en sammenslåing kan det også foretas andre rasjonaliseringstiltak, sammenslåinger av enheter mv.

Overtallighet

- Sammenslåing vil medføre overtallighet
 - Øverste ledelse, nøkkelstillinger mv.
 - Eventuelt rasjonaliseringsvedtak/sammenslåinger utover dette
- Et annet spørsmål er hvordan overtalligheten løses:
 - Garantier mot oppsigelse
 - Omplasseringer

Rettslig utgangspunkt

- Fylkessammenslåing og overtallighet som av den grunn oppstår, vil i utgangspunktet være saklig grunnlag for oppsigelse, jf. arbeidsmiljøloven § 15-7.
- Forutsetter at prosessen forut for oppsigelse og utvelgelsen av den enkelte overtallige, har vært ryddig og basert på saklige utvelgelseskriterier

Hvordan håndtere overtallighet?

- Utarbeide bemanningsplan som viser nåsituasjonen i den enkelte fylkeskommune og tilsvarende behovet i den nye fylkeskommunen
 - Arbeidsoppgaver, antall ansatte, kompetanse mv.
- Eventuelle drøftinger dersom kan medføre masseoppsigelse, jf. arbeidsmiljøloven § 15-2
- Saken behandles i AMU i den enkelte fylkeskommune, jf. arbeidsmiljøloven § 7-2 (2) d)
- Utvelgelsen og kriterier for nedbemanningen skal drøftes med de tillitsvalgte

Hvordan håndtere overtallighet?

- Utvelgelsen av de overtallige må baseres på en samlet vurdering og med felles utvelgelseskriterier som omfatter alle arbeidstakerne hos den nye arbeidsgiveren
 - Særskilte utvelgelseskriterier for ledere?
- Representant for fellesnemda foretar den konkrete utvelgelsen av de overtallige, basert på kriteriene som er forankret hos de tillitsvalgte
- Oppsigelse kun saklig dersom ikke annet «passende arbeid» å tilby, jf. arbeidsmiljøloven § 15-7 (2)

Hvordan håndtere overtallighet?

- Alternative tiltak til oppsigelse, sluttpakke mv.
 - Tiltak for å stimulere den enkelte til å selv velge å avslutte arbeidsforholdet for å redusere antall som blir sagt opp
 - Arbeidsgiver er ikke rettslig forpliktet til å tilby
 - Dersom masseoppsigelse, plikt til å drøfte alternative tiltak, jf. § 15-2 (2)
 - Dersom sluttpakke mv. skal tilbys anbefales at kun tilbys de som vil blir utpekt som overtallige

Garantier mot oppsigelse?

- Ingen rettslig plikt til å gi garantier
- Dersom garantier gis bør utformingen være gjennomtenkt
 - Varighet
 - Garanti til stilling på et visst nivå?
 - Skal garantien også omfatte senere nedbemanninger innenfor garantiens varighet?

Mulighet til å «slanke» bemanningen i den enkelte fylkeskommune før sammenslåingen?

- Oppsigelser pga. forestående sammenslåing som foretas isolert i den enkelte kommune, vil være i strid med arbeidsmiljøloven § 16-4
- Reell overtallighet begrunnet av forhold i den enkelte kommune – uavhengig av forestående kommunesammenslåing – kan gjennomføres
- Adgang til å holde stillinger vakante og ansette midlertidig, i påvente av forestående sammenslåing/overtallighet?

Hvordan håndtere overtallighet?

- Oppsigelsen kan skje i forkant slik at oppsigelsesfristen utløper ved tidspunktet for sammenslåingen
 - Forutsetter at det er tilstrekkelig klarlagt at det ikke er «annet passende arbeid»/annet arbeid å tilby i den nye kommunen. Eller at den ansatte takker nei til tilbud om annet passende arbeid.
 - Hvem skal formelt treffe vedtak om oppsigelse?
- Særskilte drøftingsbestemmelser dersom masseoppsigelse, jf. arbeidsmiljøloven § 15-2

Særlig om leder- og nøkkelstillinger

- Typisk rådmann, økonomisjef, kommunalsjefer mv.
- Kartlegge hvilke leder/nøkkelstillinger som blir overtallige
- Kartleggingsamtaler – avklare hva den enkelte ønsker
- Har noen «rettskrav» på å videreføre sin stilling i ny kommune?
- Hvis nei:
 - Vurdere ut fra utvelgelseskriteriene om noen skal tilbys stillingen som «annet passende arbeid»
 - Om ingen er kvalifisert for stillingen, skal den lyses ut eksternt.
- Inndelingslova § 26 femte ledd må derfor leses med et forbehold om riktig prosess i forkant



Arbeidsmiljøutfordringer, arbeidsmiljøutvalg mv.



Arbeidsmiljøutfordringer, arbeidsmiljøutvalg mv.

- Kommunesammenslåinger i seg selv kan medføre uro og arbeidsmiljøutfordringer
- Arbeidsmiljøutvalget skal involveres, jf. arbeidsmiljøloven § 7-2 (1):
 - Arbeidsmiljøutvalget skal virke for gjennomføring av et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i virksomheten. Utvalget skal delta i planleggingen av verne- og miljøarbeidet, og nøye følge utviklingen i spørsmål som angår arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd

Arbeidsmiljøutfordringer, arbeidsmiljøutvalg mv.

- Sentralt at de ansatte involveres og sikres tilstrekkelig informasjon for å unngå usikkerhet og arbeidsmiljøutfordringer
- Plikt til å foreta risikovurdering, jf. forskrift om organisering, ledelse og medvirkning § 7-1 og internkontrollforskriften § 5.
- Vurdere å etablere en arbeidsgruppe under fellesnemnda med særlig fokus på arbeidsmiljøutfordringer