

Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Slotholmsgade 10-12
1216 København K

J.nr.: 9.02.02-2

7. januar 2005

Vedr.: KTO's høringssvar på udkast til lov om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen

Indledning

KTO modtog den 1. december 2004 Indenrigs- og Sundhedsministeriets udkast til lov om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen med henblik på evt. bemærkninger.

KTO har noteret sig, at regeringen i forskellige sammenhænge blandt andet har udtalt, at ændringer af den kommunale og regionale struktur ikke handler om, at der skal være færre offentlige ansatte i kommunerne, men om hvordan man bedst sikrer, at de dygtige offentlige ansattes ressourcer anvendes bedst muligt til gavn for borgerne.

Senest har statsministeren i Folketingets åbningsdebat sagt, at regeringen ikke har intentioner om at forringe de kommunale medarbejderes løn- og ansættelsesvilkår, at medarbejderne følger med opgaven, og at der ikke i kommunalreformen ligger et oplæg til afskedigelser af kommunale medarbejdere.

Med opgave- og strukturreformen kommer kommuner og amter til at stå overfor en omfattende omstillingsproces. Der vil blive brug for, at alle kræfter trækker i samme retning for at møde udfordringerne og gennemføre reformen på en tilfredsstillende måde. Dette opnås blandt andet ved, at de (amts)kommunalt ansatte sikres indflydelse på og ordentlige vilkår i forbindelse med reformen.

KTO vil arbejde konstruktivt med at sikre gennemførelsen af strukturreformen. KTO's bemærkninger til lovforslagene afgives med det formål at sikre størst mulig tryghed for de ansatte i forbindelse med strukturreformen, herunder at der ikke sker forringelser af de ansattes nuværende ansættelsesvilkår som konsekvens af strukturreformen.

KTO's bemærkninger

KTO finder det bekymrende, at der på en gang er fremsendt så mange lovforslag vedrørende opgave- og strukturreformen, der skal kommenteres på en og samme tid. Det kan medføre en stor risiko for, at lovgivningen ikke bliver gennemtænkt og til tider sjusket.

Der tages derfor et generelt forbehold for at vende tilbage med yderligere bemærkninger til personalets vilkår i forbindelse med opgave- og strukturreformen.

KTO's bemærkninger omhandler bemærkninger vedrørende generelle ansættelsesretlige problemstillinger i forbindelse med gennemførelsen af reformen. KTO har opfordret KTO's medlemsorganisationer til at indsende høringssvar vedrørende eventuelle organisationsspecifikke problemstillinger m.v. direkte til ministeriet. KTO henholder sig derfor til eventuelle høringssvar fra KTO's medlemsorganisationer.

- ./.
- KTO afgav den 9. november 2004 vedlagte høringssvar på Skatteministeriets udkast til skatteforvaltningslov. KTO formodede i høringssvaret, at bestemmelserne om personalets vilkår i væsentligt omfang ville danne præcedens for øvrige personaleoverførsler som led i strukturreformen, hvorfor KTO's bemærkninger ikke alene relaterede sig til udkast til skatteforvaltningsloven men også skulle ses mere bredt i forhold til personalets vilkår generelt i forbindelse med strukturreformen.

Efter at have gennemlæst de mange lovudkast, som regeringen sendte i høring den 1. december 2004 må KTO – desværre - konstatere, at formodningen holdt stik om, at bestemmelserne om personalets vilkår i væsentligt omfang ville danne præcedens for øvrige personaleoverførsler som led i strukturreformen. De af KTO i skatteforvaltningsloven påpegede problemstillinger er således fortsat uløste og aktuelle også i relation til udkastet til procedurelov. Konsekvensen heraf er, at ansatte i kommuner og amter endnu har til gode at se regeringens mundtlige tilkendegivelser udmønte sig på skrift i lovgivningen om reformen.

KTO's bemærkninger relaterer sig til følgende 7 emner:

1. Manglende garanti for videreførelse af nuværende ansættelsesvilkår
2. Udvidelse af ansættelsesområdet
3. De ansatte følger opgaven
4. Medinddragelse og medindflydelse
5. Særligt om pension til tjenestemænd
6. Opgaveoverførsler til regionerne
7. Grupper med særlige ansættelsesvilkår

Ad 1. Manglende garanti for videreførelse af nuværende ansættelsesvilkår

KTO finder fortsat, at det er helt afgørende, at det præciseres i lovgivningen, at overenskomstansatte medarbejdere sikres mod lønnedgang og forringelser i pensionsvilkår som følge af overgangen til en ny arbejdsgiver. Det er i den forbindelse helt utilstrækkeligt, at der henvises til virksomhedsoverdragelsesloven. Virksomhedsoverdragelsesloven sikrer

alene de ansattes individuelle løn- og ansættelsesvilkår indtil overenskomstperiodens udløb eller andet aftales.

Regeringen har vedr. skatteforvaltningsloven tilkendegivet, at det efter overenskomstens udløb i overensstemmelse med den danske model vil være op til personaleorganisationerne og Personalestyrelsen at indgå aftale om løn- og ansættelsesvilkårene for de tidligere kommunalt ansatte.

Ved overenskomstforhandlingerne har de ansatte allerede betalt for de vilkår, som de har i dag. Fjernes de vilkår i forbindelse med overgangen til den nye arbejdsgiver, er konsekvensen, at de ansatte kommer til at betale for at undgå forringelser. KTO finder dette helt urimeligt og uacceptabelt. På den måde lægges en ikke uvæsentlig del af ansvaret for reformen over på de (amts)kommunalt ansatte.

KTO skal fortsat foreslå, at det præciseres i udkastet til procedurelov, at tjenestemændene sikres bevarelse af de hidtidige ansættelsesvilkår, der følger af kollektive aftaler, som en individuel rettighed, indtil aftalen opsiges eller andet aftales.

Ad 2. Udvidelse af ansættelsesområdet

Det er fortsat KTO's opfattelse, at den foreslåede udvidelse af de (amts)kommunale medarbejders nuværende ansættelsesområder – både for overenskomstansatte og tjenestemandsansatte – er særdeles indgribende.

Uanset om der er tale om en opgaveoverførsel til kommunerne, regionerne eller staten vil der blive tale om en markant udvidelse af de (amts)kommunalt ansattes nuværende ansættelsesområder.

Det fremgår eksempelvis af lovens § 5 samt de tilhørende bemærkninger, at opgaver, der overføres fra amtskommunerne, H:S og HUR til regionerne eller kommuner, at overførslen alene sker til den eller de regioner henholdsvis kommuner, der helt eller delvist er beliggende inden for området for den myndighed, hvorfra opgaven overføres. Det betyder eksempelvis, at en tjenestemand ansat i Vestsjællands amt, og som er beskæftiget med en opgave, der overføres til Region Sjælland fremover vil kunne være forpligtet til at overtage en anden passende stilling inden for Region Sjællands geografiske område.

Regeringens forsikring om, at de ansatte følger opgaven, får derfor begrænset betydning, når konsekvensen heraf kan være, at den ansatte kan risikere væsentlig længere transport til arbejdsstedet som følge af de geografisk meget store ansættelsesområder.

KTO skal derfor fortsat foreslå, at der i lovbemærkningerne sker en afgrænsning af ansættelsesområder på en måde, der tilgodeser både hensynet til, at udvidelsen af ansættelsesområdet får en væsentlig mindre indgribende karakter over for den enkelte ansatte, og hensynet til at kunne gennemføre opgaveoverflytningen.

Ad 3. De ansatte følger opgaven

Det fremgår af både den politiske aftale om strukturreformen og lovbemærkninger s. 8 samt s. 31, at de ansatte følger opgaven. Det hedder således s. 31:

"Bestemmelsen i stk. 3 sikrer i forbindelse med nedlæggelsen af amtskommunerne, Hovedstadens Sygehusfællesskab og Hovedstadens Udviklingsråd, at samtlige ansatte overføres til andre myndigheder den 1. januar 2007."

For de (amts)kommunalt ansatte er det helt afgørende, at de også efter den 1. januar 2007 har en beskæftigelsesgaranti.

I KTO's høringsvar på skatteforvaltningsloven kvitterede KTO for bemærkningerne i skatteforvaltningsloven om, at *"tilpasninger i den samlede arbejdsstyrke på dette område vil kunne gennemføres ved naturlig afgang"*. KTO forudsatte, at tilsagnet om anvendelse af naturlig afgang over en årrække også ville gælde ved kommende lovgivning om strukturreformen.

KTO finder det derfor stærkt bekymrende, når der ikke i udkastet til procedureloven er et sådant tilsagn. KTO skal på det kraftigste opfordre til, at der i procedureloven indsættes en bemærkning om, at evt. tilpasninger i den samlede arbejdsstyrke vil ske ved naturlig afgang.

KTO efterlyste i høringsvaret på skatteforvaltningsloven bemærkninger om, hvorledes processen med at følge opgaven tænkes tilrettelagt og angivelse af frister for, hvornår det berørte personale kan forvente en afklaring på den fremtidige placering m.v.

KTO finder det derfor som udgangspunkt positivt, at det af bemærkningerne fremgår, at den ansatte senest i august 2006 kan få meddelelse om, til hvilken myndighed den pågældende overføres. KTO har imidlertid noteret sig, at det fremgår af § 13, stk. 3, at bestemmelsen er en ordensforskrift og ikke er en gyldighedsbetingelse for delingsrådets beslutning.

KTO hæfter sig desuden ved, at der alene tages stilling til, hvilken ansættelsesmyndighed de berørte ansatte overføres til. Det forudsættes således i lovbemærkningerne, at de fremtidige ansættelsesmyndigheder tilsvarende giver de berørte ansatte meddelelse om det fremtidige tjenestested.

KTO skal i den forbindelse fortsat foreslå, at den gældende retstilling herom præciseres i bemærkningerne, nemlig at overgang til ansættelse hos en ny myndighed ikke i sig selv indebærer en forpligtelse til at skulle tåle at gøre tjeneste et andet sted eller tåle ændringer i arbejdsopgaverne. Sådanne eventuelle ændringer skal varsles efter de almindelige arbejdsretlige og funktionærretlige regler således, at der alt efter den konkrete ændrings karakter gives et passende varsel, og hvis der er tale om en væsentlig vilkårsændring, at dette varsles som en opsigelse med den pågældendes individuelle opsigelsesvarsel med tilbud om fortsat ansættelse på nye, ændrede vilkår.

Ad 4. Medinddragelse og medindflydelse

Udkastet til procedureloven indeholder en detaljeret regulering af proceduren for fordelingen af aktiver og passiver, rettigheder og pligter samt ansatte. Af særlig relevans for de ansattes vilkår er således bestemmelsen i § 5 om, at forvaltningslovens bestemmelser om partens aktindsigt, partshøring og begrundelse ikke finder anvendelse samt lovens § 8, stk. 3, om, at aftaleudkast m.v. er fortrolige.

Ad § 5 om undtagelse af de forvaltningsretlige regler

I lovbemærkningerne s. 18 og 19 er der et forslag til, hvorledes de ansatte inddrages i processen, fx ved inddragelse af de involverede MED-udvalg, samarbejdsudvalg m.v. Afslutningsvist hedder det i bemærkningen til dette emne, at *"hensynet til de ansatte, der overføres efter loven således vil blive tilgodeset på anden måde end ved forvaltningslovens regler."*

KTO finder det principielt positivt, at der løbende sker en inddragelse af MED-udvalg og samarbejdsudvalg i forbindelse med strukturreformen. En sådan inddragelse af medarbejderne er en afgørende forudsætning for en succesfuld gennemførelse af og medarbejderenes konstruktive medvirken til reformens gennemførelse.

KTO tager imidlertid afstand fra, at de forvaltningsretlige beskyttelsesregler, herunder partshøring, sættes ud af funktion i en proces, som har så vidtrækkende og afgørende konsekvenser for de ansattes fremtidige placering. Regeringens ønske om at gennemføre reformen så hurtigt som muligt må ikke ske på bekostning af helt grundlæggende retsgarantier.

Det skal understreges, at det forvaltningsretlige system og MED-systemet ikke er alternative systemer, men derimod supplerende systemer. De forvaltningsretlige regler om partshøring har således til formål at sikre, at den ansatte får lejlighed til at gøre sig bekendt med og kommentere det faktiske afgørelsesgrundlag, inden der træffes beslutning om overførsel til en anden myndighed. Denne retssikkerhedsgaranti i forhold til det enkelte individ tilgodeses ikke ved en løbende inddragelse af MED-udvalg og samarbejdsudvalg, der tager vare på kollektivets ret til information og høring. Forvaltningslovens retssikkerhedsgaranti tilgodeses heller ikke ved, at der i lovbemærkningen peges på, at delingsrådets beslutninger vil kunne undergives domstolsprøvelse.

KTO skal endelig udtrykke bekymring for, at de gode hensigter om inddragelse af MED-udvalg og samarbejdsudvalg kan løbe ud i sandet, når der i bemærkningerne anvendes bløde udtryk som, at de ansattes ønsker og samarbejdsudvalgets synspunkter og forslag *"vil kunne"* indgå i beslutningsgrundlaget samt at *"der kan"* tages hensyn til de enkelte ansattes behov og ønsker. KTO skal foreslå, at lovbemærkningerne herom får en langt mere forpligtende karakter.

KTO skal i den forbindelse pege på, at Personalestyrelsen i forbindelse med afgivelse af bemærkninger til høringssvarene på skatteforvaltningsloven har tilkendegivet, at *"så langt det er muligt, bør man i den lokale proces tage hensyn til den enkelte ansattes øn-*

sker med hensyn til opgaver og placering” (L 130 bilag 2, ad bemærkning til CFU). KTO skal derfor foreslå, at denne tilkendegivelse indarbejdes i lovbemærkningerne.

Ad § 8 om fortrolighed

Det fremgår af lovbemærkningerne, at det ud fra hensynet om en smidig proces bestemmes, at aftaleudkast m.v. mellem afgivende og modtagende myndighed er fortrolige indtil det tidspunkt, hvor der indgås en aftale, vedtages et mæglingsforslag eller træffes beslutning af delingsrådet. Det fremgår således blandt andet, at en kommunalbestyrelses eller et amtsråds behandling af aftaleudkast skal behandles for lukkede døre.

KTO er ikke enig i, at fortrolighed omkring drøftelser om overførsel af personale vil medvirke til en smidig proces. En lukket proces omkring dette spørgsmål vil efter KTO's opfattelse medvirke til at skabe utryghed omkring processen. KTO skal derfor anbefale, at der gives mulighed for så stor åbenhed som muligt omkring disse drøftelser om overførsel af personale.

KTO frygter endvidere, at pålægget om fortrolighed har den konsekvens, at der ikke bliver tale om en reel inddragelse af MED-udvalg og samarbejdsudvalg, når det i lovbemærkningerne forudsættes, at inddragelsen forudsættes at ske i overensstemmelse med respekt af fortroligheden.

KTO finder således, at kombinationen af fortrolighed i forhold til aftaleudkast m.v. og undtagelse af forvaltningsretlige regler i processen er stærkt bekymrende i forhold til at sikre de ansatte indflydelse på egen arbejdsituation.

KTO skal således konkret foreslå, at fortroligheden ophæves i relation til drøftelser om overførsel af personale. KTO skal endvidere foreslå, at lønmodtagersiden får mulighed for indflydelse på delingsrådenes behandling af spørgsmålet om overførsel af personale, fx ved, at lønmodtagerrepræsentanter kan anmode om foretræde for delingsrådene.

Ad 5. Særligt om pension til tjenestemænd

KTO har i høringssvaret vedr. skatteforvaltningsloven peget på, at der er en række uløste problemstillinger vedr. tjenestemænds pension ved opgaveoverførsler til staten fra det (amts)kommunale område. KTO skal derfor henvise hertil.

Ad 6. Opgaveoverførsler til regionerne

Strukturreformen indebærer en nedlæggelse af amterne, herunder at en del af amternes opgaver fremover skal varetages af regionerne.

KTO har noteret sig, at det fremgår af forslag til lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, H:S og HUR, at regionerne omfattes af § 67 i den kommunale styrelseslov samt, at den kommunale tjenestemandrets ret ændres til at være en kommunal og regional tjenestemandrets ret.

KTO har imidlertid ikke i regeringens forslag til lovpakke om strukturreformen fundet oplysninger om, hvilke kollektive rettigheder, der skal gælde i de fremtidige regioner

eller bestemmelser om, at regionerne indtræder i amternes rettigheder og forpligtelser. Når det således eksempelvis anføres i udkastet til procedureloven, at tjenestemænd ansættes som tjenestemænd hos den nye ansættelsesmyndighed i henhold til dennes tjenestemandsregler, kan konsekvensen heraf ikke vurderes uden kendskab til det kollektive regelsæt i regionerne.

KTO skal derfor foreslå, at det præciseres, at regionerne indtræder som part i de relevante regulativer, vedtægter, aftaler og overenskomster, der forud for 1. januar 2007 gælder for de ansatte indenfor Amtsrådsforeningens forhandlingsområde. En sådan løsning vil efter KTO's opfattelse vil være i overensstemmelse med den danske aftalemodel og ske med respekt for de løn- og ansættelsesvilkår, som er aftalt mellem de forhandlingsberettigede organisationer og Amtsrådsforeningen.

Det er KTO's opfattelse, at der er identitet mellem amterne og regionerne i forhold til virksomhedsoverdragelseslovens bestemmelser. Det har som konsekvens, at regionerne med henvisning til virksomhedsoverdragelseslovens § 4 a ikke kan give meddelelse om, at man ikke tiltræder overenskomsterne på Amtsrådsforeningens område. KTO skal foreslå, at dette præciseres i lovbemærkningerne.

Ad 7. Grupper med særlige ansættelsesvilkår

Tjenestemænd i folkeskolen (den lukkede gruppe)

Det fremgår af lovbemærkningerne s. 34, at § 7 om overførsel af tjenestemænd, også omfatter tjenestemænd i folkeskolen.

KTO forudsætter, at amtskommunale tjenestemænd, der er ansat i henhold til lov om tjenestemænd i folkeskolen m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 679 af 17. september 1998, opretholder denne status, når de overgår til en ny ansættelsesmyndighed, herunder pensionsvilkår i henhold til § 12. i samme bekendtgørelse.

KTO skal i den forbindelse henlede opmærksomheden på, at lov om tjenestemænd i folkeskolen m.v. beror på en aftale mellem Finansministeriet, Kommunernes Landsforening og Lærernes Centralorganisation om kommunalisering af folkeskolens ansatte. I forhold til etableringen af aftale om folkeskolen af 27. marts 1992 var det en forudsætning, at der blev etableret en "lukket gruppe" af tjenestemænd, der overgik på særlige vilkår.

Det er KTO's opfattelse, at kommunalreformens gennemførelse ikke forudsætter nogen ændring af status for "den lukkede gruppe" af tjenestemænd i folkeskolen, og hvis vilkårene ønskes ændret, kan det alene ske efter forhandling mellem aftalens parter..

KTO skal derfor henstille, at bemærkningen til § 7 om tjenestemænd i den amtskommunale folkeskole, der er ansat efter lov om tjenestemænd i folkeskolen m.v. fjernes således, at tjenestemændene i den "lukkede gruppe" bevarer den hidtidige status, herunder pensionering i henhold til § 12 i lov om tjenestemænd i folkeskolen m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 679 af 17. september 1998.

Medarbejdere ansat i henhold til Døgninstitutionsreglement af 1976

KTO skal gøre opmærksom på, at der tilsyneladende ikke i lovudkastet er taget højde for medarbejdere ansat i henhold til Døgninstitutionsreglement af 1976.

Reglementsansatte er med nogle få undtagelser ansat på vilkår sammenlignelige med tjenestemænd, hvilket også må betyde, at ændring af deres ansættelsesvilkår fordrer en lovændring. KTO's bemærkninger vedr. tjenestemænd er således også relevant i forhold til disse medarbejdere.

Tjenestemænd i gymnasieskolen

KTO skal gøre opmærksom på, at der er en række særlige problemstillinger knyttet til tjenestemandsansatte rektorer og lærere i gymnasieskolen, herunder tjenestemændene på gymnasieområdet i Københavns Kommune, fx at der ikke er givet en garanti for, at ansættelses- og pensionsvilkår for tjenestemændene i gymnasieskolen ikke ændres ved overgangen til statslige selvejende institutioner. I tilslutning hertil skal det bemærkes, at det klart bør fremgå, at "de statslige selvejende institutioner" er en del af den offentlige forvaltning. Denne afklaring er i flere henseender nødvendig for at undgå fortolknings tvivl om det juridiske grundlag, herunder for tjenestemændenes retsstilling.

Kopi af dette brev er tillige fremsendt til Personalestyrelsen.

Med venlig hilsen

Dennis Kristensen