

28.3.2006

PERSONALENS STÄLLNING VID KOMMUNSAMMANSLAGNINGAR OCH VID FÖRÄNDRINGAR I SAMKOMMUNER

Beredningen av kommun- och servicestrukturreformen är i full gång, men vad reformen kommer att få för innehåll är inte avgjort. Däremot pågår många kommunsammanslagningssprojekt. Detta innebär att personalens ställning vid sammanslagningar är en aktuell fråga redan nu. Om kommun- och servicestrukturreformen utgår från livskraftiga primärkommuner som består av flera nuvarande kommuner lämpar sig anvisningarna nedan i allmänhet också för sådana situationer.

Kommunala arbetsmarknadsverket och kommunsektorns huvudavtalsorganisationer har efter förhandling beslutat att ge kommunerna och samkommunerna dessa gemensamma och allmänna anvisningar om personalens ställning vid kommunsammanslagningar.

1 Sammandrag

Kommunsammanslagningar kan genomföras så att en eller flera kommuner upplöses och ansluts till en annan existerande kommun eller upplöses och ansluts till en nybildad kommun. Vid sådana sammanslagningar tillämpas kommunindelningsslagen, där det också finns bestämmelser om personalens ställning. Vid en sammanslagning övergår den fasta personalen i den nya arbetsgivarens tjänst med tidigare anställningsvillkor. Den nya arbetsgivaren ersätter alltså den gamla och övertar de skyldigheter och rättigheter som hör ihop med anställningsförhållandena (se punkt 3–5).

Innan kommuner slås ihop och personalen övergår ska kommunerna ha ingått ett avtal om hur förvaltningen och servicen ska ordnas och göra upp en plan för samordning av servicestrukturen. Tiden mellan beslutet om sammanslagningen och genomförandet är ett slags övergångsskede då två processer pågår parallellt. De gamla kommunerna fortsätter sin verksamhet, men samtidigt planeras och förbereds de åtgärder som ska genomföras efter sammanslagningen.

Största delen av den personal som övergår fortsätter sannolikt med samma uppgifter trots att man byter arbetsgivare. Genast efter övergången är det ändå möjligt att genomföra ändringar i den nya eller utvidgade kommunens organisation och personalens arbetsuppgifter. Omställningarna kan förberedas redan i förväg vid utarbetandet av servicestrategi och personalstrategi för den nya eller utvidgade kommunen (se punkt 6).

Sådana ändringar i serviceverksamheten som väsentligt påverkar personalens ställning och stora ändringar i arbetsuppgifterna eller arbets- och lokalarrangemangen ska behandlas genom samarbetsförfarande enligt det allmänna avtalet innan frågan avgörs. Särskilt om sammanslagningen inverkar på personalens ställning och uppgifter bör personalens representanter delta i beredningen av omställningen. Samarbetsförfarandet kan med fördel tillämpas också vid utvecklingen av resultat och arbetslivskvalitet.

28.3.2006

Vid omställningar bör arbetsgivaren med hjälp av personalledningsåtgärder och lämplig utbildning hjälpa personalen att klara av nya uppgifter. Personalledningen i övergångsskedet har en avgörande betydelse för bl.a. kommunens image som arbetsgivare, personalens engagemang och i vilken utsträckning förändringarna lyckas.

Lönesystemen och samordningen av lönerna, arbetstidssystemen och personalrepresentationen kommer att kräva omsorgsfulla förberedelser och lokala förhandlingar (se punkt 7–9).

Pensionsskyddet påverkas inte när en person övergår i en annan kommunal arbetsgivares tjänst utan att det uppstår en enda mellandag mellan anställningarna. Därmed påverkar kommunsammanslagningar inte de anställdas pensionsskydd.

2. Behov av lagändring

Efter att kommunindelningsslagen kom har bestämmelser om överlåtelse av rörelse, vilka redan tidigare funnits i arbetsavtalslagen, införts i lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Överlåtelse av rörelse innebär att en funktionell del, som förblir oförändrad eller likartad, överläts till en annan arbetsgivare. De rättigheter och skyldigheter som arbetsgivaren har med anledning av existerande anställningsförhållanden vid tiden för överlåtelsen övergår på den nya arbetsgivaren.

I egenskap av speciallagstiftning åsidosätter bestämmelserna i kommunindelningsslagen bestämmelserna om överlåtelse av rörelse, men vid tolkningen bör EU:s direktiv om överlåtelse av rörelse beaktas.

Överföring enligt kommunindelningsslagen gäller inte visstidsanställda. Direktivet om överlåtelse av rörelse omfattar däremot även visstidsanställda, men direktivet gäller inte vid omorganiseringar av förvaltningsmyndigheter eller en överflyttning av administrativa uppgifter från en förvaltningsmyndighet till en annan.

Kommunala arbetsmarknadsverket och kommunsektorns huvudavtalsorganisationer föreslår att den nuvarande lagstiftningen förtydligas. I stället för 5 kapitlet i den nuvarande kommunindelningsslagen borde det i lagen anges att personalen i en kommun som upplöses övergår till den utvidgade eller nya kommunen enligt bestämmelserna om överlåtelse av rörelse i arbetsavtalslagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare.

Med de tjänsteinnehavare som inte utövar offentlig makt skulle kommunen ingå arbetsavtalsförhållanden. Detta vore ett klart och enkelt förfarande och tolkningarna av personalens ställning skulle vara entydig. Lagändringen bör genomföras senast i samband med beslut om kommun- och servicestrukturreformen.

28.3.2006

3. Förflyttning av personalen

Enligt 13 § i gällande kommunindelningsslag förflyttas ordinarie tjänsteinnehavare i huvudtjänst och arbetstagare med tillsvidaregällande arbetsavtal från en kommun som upplöses till motsvarande tjänste- eller arbetsavtalsförhållanden i uppgifter som lämpar sig för dem i den kommun som utvidgas eller den nya kommunen, enligt vad de berörda kommunerna avtalar sinsemellan. Om avtal inte kan nås beslutar länsstyrelsen eller ministeriet om förflyttning. En tjänsteinnehavare eller arbetstagare får ändå inte förflyttas till tjänstgöring i en kommun vars fullmäktige av vägande skäl motsätter sig det. När en tjänsteinnehavare eller arbetstagare förflyttas får de nya anställningsförmånerna enligt 14 § i kommunindelningsslagen inte bli mindre fördelaktiga än motsvarande förmåner i det tidigare anställningsförhållandet. I 15 § i kommunindelningen finns en särskild bestämmelse som gäller kommundirektörer. Trots att förflyttningen enligt kommunindelningsslagen inte gäller visstidsanställningar finns det inget som hindrar att arbetsgivaren med tjänsteinnehavarens/arbetstagarens samtycke fortsätter visstidsanställningen tills den avtalade tiden löper ut.

Personalen i en kommun som upplöses övergår alltså i den nya arbetsgivarens tjänst och behåller tidigare anställningsvillkor. Personalens ställning varken försämras eller förbättras på grund av förflyttningen. Personaltjänster, arbetstidsarrangemang och diverse andra förmåner, t.ex. måltider eller företagshälsovård, som baserar sig på ett ensidigt beslut av arbetsgivaren hör vanligtvis inte till anställningsvillkoren. De medföljer därmed inte vid förflyttningen, utan avgörs av den nya arbetsgivaren.

4. Inrättande av tjänster Förflyttning av personalen till den utvidgade eller nya kommunen baserar sig i den nuvarande kommunindelningsslagen på avtal kommunerna emellan eller, i undantagsfall, på beslut av länsstyrelsen eller ministeriet. En personalförflyttning som baserar sig på ett avtal mellan kommunerna kräver inte nödvändigtvis andra beslut, utan det räcker med ett beslut om att godkänna avtalet. Däremot överförs inte tjänster från en kommun till en annan, utan den utvidgade eller nya kommunen är tvungen att inrätta sådana tjänster för förflyttade tjänsteinnehavare som behövs för verksamheten. Av tydlighets skull är det bäst att den utvidgade eller nya kommunens behöriga myndighet fattar beslut om hur den förflyttade personalen inplaceras i de nyinrättade tjänsterna. Befattningar behöver inte inrättas. För arbetstagare behöver nya skriftliga arbetsavtal inte nödvändigtvis ingås, utan arbetsavtalen och de medföljande skyldigheterna och rättigheterna överförs till den nya arbetsgivaren. Nya arbetsavtal behövs om det sker förändringar i arbetsuppgifterna eller andra förändringar som förutsätter en ändring av arbetsavtalet.

De tjänsteinnehavare som inte utövar offentlig makt kan med stöd av 13 § i kommunindelningsslagen förflyttas till motsvarande uppgifter i arbetsavtalsförhållande med bibehållna villkor. Med sådana anställda finns det skäl att ingå skriftliga arbetsavtal. Om man inte kan få till stånd ett skriftligt arbetsavtal är arbetsgivaren skyldig att i enlighet med 2 kap. 4 § i arbetsavtalslagen ge en skriftlig utredning över de centrala villkoren i arbetet senast en månad efter att arbetsavtalsförhållandet inletts, dvs. förflyttningstidpunkten.

28.3.2006

För en förflyttad tjänsteinnehavare som utövar offentlig makt fortsätter tjänsteförhållandet, även om det i den utvidgade eller nya kommunen inte finns någon lämplig tjänst. För att avsluta ett tjänsteförhållande måste kommunen ha en laglig grund (t.ex. uppsägning).

5. Upplösning och bildande av samkommuner

Kommunindelningens bestämmelser om personalens ställning iaktas i tillämpliga delar också när en samkommun upplöses till följd av ändringar i kommunindelningen (kommuner som hör till samkommunen slås ihop).

Om däremot en eller flera kommuner beslutar att utträda ur samkommunen och den därför upplöses tillämpas inte kommunindelningens bestämmelser. Det är inte heller fråga om överlåtelse av rörelse, utom om samkommunen och en medlemskommun sinsemellan har avtalat om att en funktionell del av samkommunen ska överföras på medlemskommunen, så att den del som överförs förblir oförändrad eller likartad efter överlåtelsen. Samtidigt finns det skäl att konstatera vilka av samkommunens arbetstagare och tjänsteinnehavare som övergår i medlemskommunens tjänst.

Om kommunerna avtalar om att överföra en funktionell del av verksamheten till en existerande eller nybildad samkommun uppfyller överföringen vanligtvis kännetecknen för överlåtelse av rörelse och personalen övergår i den nya arbetsgivarens tjänst med bibehållna förmåner. Övergången kan också gälla en tidigare samkommuns verksamhet.

När det är fråga om överlåtelse av rörelse iaktas dessa anvisningar i tillämpliga delar.

Även om man vid upplösning av en samkommun inte tillämpar kommunindelningens bestämmelser om överlåtelse av rörelse bör medlemskommunerna i en samkommun även i dessa situationer utreda om det i medlemskommunerna finns motsvarande arbete för samkommunens tjänsteinnehavare.

6. Planering av personalstrategin och uppgiftsändringar

För den utvidgade eller nya kommunen behöver en servicestrategi beredas i god tid och utifrån den en personalstrategi. Samtidigt som man utreder vilka tjänster som ska tillhandahållas och hur, borde man också göra upp en plan över hurdan personalstruktur och kompetens den omorganiserade serviceproduktionen kräver. Det gäller att utreda vilka befattningar som behövs i den utvidgade eller nya kommunen, vem som ska sköta befattningarna och vilken tilläggsutbildning som eventuellt behövs. Dessutom bör man bl.a. planera samordningen av löner och lönesystem, arbetstidssystemen och personalrepresentationen (samarbetsorgan, antalet förtroendemän och arbetarskyddsfullmäktige, ansvarsområden och tidsanvändning).

Efter att personalbehovet har utretts finns det skäl att fundera över hur personalen placeras i de nya uppgifterna. Målet är att alla personer placeras i

28.3.2006

så lämpliga uppgifter som möjligt och verksamheten kommer igång. Först tillsätts cheferna och därefter de övriga befattningarna i samråd med de nya cheferna. Förändringar i uppgifterna och omplaceringar i nya uppgifter, vid behov över enhets- och ortsgrensarna, bör skötas så snart som möjligt efter kommunsammanslagningen. Personalen kan ges möjlighet att meddela sitt intresse för nya uppgifter.

I förändringssituationer behövs förutom planering och genomförande också information. Det är viktigt att informationen är tydlig och når mottagaren. Skriftligt material är nödvändigt, men dessutom bör det finnas möjlighet till diskussion.

Om ändringen genomförs så att ett antal kommuner uppgår i en utvidgad kommun, är det endast personalen i de upplösta kommunerna som övergår i en ny arbetsgivares tjänst och den utvidgade kommunen har även framöver arbetsgivaransvar. Då ligger ansvaret för beredningen av personalstrukturen m.m. på den utvidgade kommunens arbetsgivarrepresentanter, som samarbetar med representanterna för de upphörande kommunerna.

Om däremot en ny kommun bildas, kan det uppstå problem med beredningen av personalstrukturen m.m. När beredningsansvaret övervägs måste man beakta bland annat att tjänstemannaledningen i de upphörande kommunerna i detta fall inte till alla delar kan behålla sin tidigare ledarställning.

Den nya arbetsgivaren beslutar om de organisations- och uppgiftsändringar med tillhörande personalarrangemang som eventuellt behövs efter en överföring. I praktiken behövs sällan uppsägningar om man bl.a. beaktar pensioneringar och personalen är beredd att byta uppgifter. Om uppgifternas svårighetsgrad förändras väsentligt bestäms en ny uppgiftsrelaterad lön som motsvarar de nya uppgifterna (se punkt 7).

Personalrepresentationen i beredningen av personalstrategin m.m. bör övervägas med den nya kommunen i åtanke. Huvudavtalsorganisationerna utser personalrepresentanterna.

7. Samordning av lönesystemen

De uppgiftsrelaterade lönerna, liksom de individuella tilläggen, kan variera från kommun till kommun också när arbetsuppgifterna är likadana. När arbetsgivaren byts måste man bygga upp nya lönesystem och samordna lönerna. Detta kräver mycket arbete, noggranna förberedelser och lokala förhandlingar. Samordningen av löner kräver en tillräckligt lång övergångsperiod.

Resultatbonus för enskilda enheter är tidsbundna, så de borde inte förorsaka problem. Den nya större kommunen har antagligen bättre förutsättningar än tidigare att utveckla funktionella resultatbonussystem.

28.3.2006

Principer och metoder för samordningen av lönesystem:

1. Om de upphörande kommunerna uppgår i en utvidgad kommun bibehålls i allmänhet de lönesystem som tillämpats i den utvidgade kommunen och de upphörande kommunernas lönesystem samordnas med dem. Det är också möjligt att utveckla ett nytt lönesystem för den utvidgade kommunen om det anses vara ändamålsenligt, t.ex. om det gamla lönesystemet inte fungerat bra.
2. I den nya kommunen utarbetas egna lönesystem för de olika avtalsområdena och dessa ersätter de tidigare kommunernas lönesystem. Som nytt lönesystem kan användas ett tidigare lönesystem som omfattar flest anställda i de sammangående kommunerna, förutsatt att systemet uppfyller de krav som ställs på ett bra och fungerande lönesystem. Om det inte finns något sådant lönesystem måste ett helt nytt system utvecklas. Lönesystemet ska ha som mål att främja en resultatrik verksamhet i kommunen, motivera de anställda till goda arbetsprestationer, säkra konkurrenskraftiga löner och trygga en rättvis lönesättning.
3. Lönesystemen för de olika avtalsområdena avviker från varandra. Inom de olika avtalsområdena är det ändamålsenligt att iaktta enhetliga lönepolitiska principer med beaktande av avtalsbestämmelserna för de olika sektorerna.
4. Om arbetets svårighetsgrad förändras väsentligt när arbetsuppgifterna ändras ska förändringarna beaktas i den uppgiftsrelaterade lönen så att lönen motsvarar de nya uppgifterna (t.ex. kap. II § 5 mom. 2 i det allmänna kommunala tjänste- och arbetskollektivavtalet och kap. II § 9 mom. 2 i tjänste- och arbetskollektivavtalet för teknisk personal). Vid förändringar i arbetsuppgifterna kan den uppgiftsrelaterade lönen sänkas endast om uppgifternas svårighetsgrad blir väsentligt lägre till följd av omorganiseringen. Det individuella tillägget å sin sida kan sänkas endast om lönegrunderna omprövas till följd av väsentliga förändringar i arbetsuppgifterna eller till följd av en betydlig försämring av arbetsresultaten av orsaker som beror på den anställde själv.
5. Målet är att lönerna enligt de tidigare lönesystemen i mån av möjlighet samordnas med lönerna enligt det nya systemet. Samordningen inleds med de uppgiftsrelaterade lönerna. Den nya lönenivån bestäms enligt arbetsvärderingssystemet i det nya lönesystemet. Om den uppgiftsrelaterade lönen är lägre än vad det nya lönesystemet förutsätter är det meningen att lönerna höjs stegvis till nivån i det nya lönesystemet. Längden på övergångsperioden beror på löneskillnaderna, kostnaderna och de tillgängliga medlen för lönehöjningar. Det lönar sig att göra upp en plan över införandet av det nya lönesystemet och samordningen av lönerna inklusive tidsplaner och kostnadsberäkningar.
6. Om den gamla uppgiftsrelaterade lönen är högre än motsvarande lön enligt det nya lönesystemet och uppgifterna inte förändrats väsentligt bibehålls den gamla uppgiftsrelaterade lönen, om man inte lokalt avta-

28.3.2006

lar om något annat. De löneskillnader som samordningen av lönesystemen ger upphov till minskar när den uppgiftsrelaterade lönen enligt det nya lönesystemet höjs. Det finns skäl att dokumentera löneskillnader som samordningen ger upphov till och grunden för skillnaderna (kommunindelningenslagen eller tvingande bestämmelser om överlåtelse av rörelse) med tanke på eventuella anklagelser om diskriminering. En grund som baserar sig på tvingande lagstiftning (t.ex. kommunindelningenslagen och bestämmelserna om överlåtelse av rörelse) har i rättspraxis ansetts utgöra ett lagligt och godtagbart skäl att betala olika lön för samma arbete. Målet är att uppnå lika lön för lika krävande uppgifter. Detta mål bör beaktas i planen för samordning av anställningsvillkoren och i beslut om löneutvecklingen.

7. På det lokala planet måste man ta ställning till bland annat hur dyrortsklassificeringen inverkar på lönerna om de kommuner som går samman har olika dyrortsklass. Problemet gäller särskilt undervisningssektorn, men i viss utsträckning också anställda som omfattas av det allmänna kommunala tjänste- och arbetskollektivavtalet. Det lönar sig att göra upp en plan över hur löneskillnader som beror på dyrortsklassificeringen eventuellt ska elimineras inklusive tidsplaner och kostnadsberäkningar.
8. Förhandlingar om dessa frågor och det praktiska genomförandet förs på lokal nivå med den nya arbetsgivaren och representanter för huvudavtalsorganisationerna. Hur förhandlingarna ska genomföras och hur man ska gå tillväga avtalas lokalt.
9. När man avtalar om de riksomfattande tjänste- och arbetskollektivavtalen förs samtidigt förhandlingar om vilken del av de tillgängliga resurserna för lönehöjningar som ska bli lokala justeringspotter för införandet av de nya lönesystemen. För detta ändamål kan man dessutom i mån av möjlighet använda extra justeringspotter enligt lokala beslut.
10. Representanter för Kommunala arbetsmarknadsverket och huvudavtalsorganisationerna följer förändringarnas inverkan på personalen och avtalar vid behov om nödvändiga åtgärder.

8. Arbetstidsarrangemang samt tjänste- och arbetsledigheter

Arbetstidsarrangemangen baserar sig på de riksomfattande tjänste- och arbetskollektivavtalen, som ger möjlighet att använda olika arbetstidssystem i vissa likadana uppgifter. Den nya arbetsgivaren kan i sådana fall vid behov ändra arbetstidssystemet.

Det kan också finnas kommunvisa skillnader i beviljandet av prövningsbaserade tjänste- och arbetsledigheter.

Det gäller att utreda vilka olika slags praxis som använts vid tillämpningen av arbetstidssystemen och vid beviljandet av tjänste- och arbetsledigheter och överväga vilka åtgärder som behövs.

28.3.2006

Också annan praxis kan behöva utredas och nödvändiga åtgärder övervägas.

9. Personalens representanter

Personalrepresentationen måste omorganiseras i den nya eller utvidgade kommunen. De upphörande kommunernas samarbetsorgan, förtroendeorgan och arbetarskyddsfullmäktige har tillsatts för just dessa kommuner, och när kommunens verksamhet upphör går också samarbetsorganens och personalrepresentanternas mandatperiod ut.

Nya samarbetsorgan och personalrepresentanter väljs i normal ordning i den nya eller utvidgade kommunen, vid behov genom nya val.

Varje huvudavtalsorganisation har rätt att tillsätta en huvudförtroendemän i kommunen, om inte något annat avtalas lokalt. Antalet förtroendemen och deras uppgiftsfördelning och tidsanvändning bestäms genom lokala avtal i enlighet med kapitel VII i det allmänna kommunala tjänste- och arbetskollektivavtalet.

Vid organiseringen av arbetarskyddet tillämpas arbetarskydds- och arbetsmiljöavtalet för den kommunala sektorn. I fråga om befrielse och ersättning av inkomstbortfall för arbetarskyddsfullmäktige iakttas avtalet om detta.

10. Lokala avtal

Kommuner har eventuellt ingått lokalt avtal om avvikelser från de riksomfattande tjänste- och arbetskollektivavtalen (§ 13 i huvudavtalet). Ett lokalt avtal kan när som helst sägas upp att upphöra efter tre månader från delgivningen av uppsägningen, varefter bestämmelserna i respektive riksomfattande tjänste- och arbetskollektivavtal iakttas. Detta gäller även tidsbundna avtal, med undantag av bestämmelser om arbetstid.

Med stöd av det allmänna avtalet har det varit möjligt att ingå lokala samarbetsavtal som gäller en överenskommen tid eller tills vidare. Ett samarbetsavtal som gäller tills vidare kan sägas upp att upphöra efter tre månader, varefter bestämmelserna i det riksomfattande allmänna avtalet iakttas.

De lokala avtalens verkningar i den nya eller utvidgade kommunen bör utredas. De lokala avtalen kan till exempel innebära brott mot regeln om likabehandling av anställda. Den nya arbetsgivaren måste ändå i allmänhet iakttå anställningsvillkoren i de lokala avtalen i samma utsträckning som tidigare, om avtalet inte sagts upp. Därför gäller det att överväga om avtalen borde sägas upp så att de går ut innan personalen övergår i den nya arbetsgivarens tjänst. Också den nya eller utvidgade kommunen eller en personalförening som verkar i kommunen kan vid behov säga upp ett lokalt avtal som ingåtts i en tidigare kommun. Uppsägningstiden är tre månader.