



Udskrift af Arbejdsrettens dom af 18. april 2013

I sag nr.: AR2012.0084

CO10

og

Dansk Journalistforbund
(advokat Peter Breum)

mod

Socialstyrelsen
(tidligere Hjælpemiddelinstuttet)
(kammeradvokaten ved advokat Niels Banke)

Dommere: Jørn K. Jensen, Carl Erik Johansen, Torkild Justesen, Asger Tue Pedersen, Steen A. Rasmussen, Benny Rosberg og Poul Søgaard (retsformand).

Indledning

Sagen angår spørgsmålet, om medarbejdere, der forud for den 1. januar 2012 var ansat af Hjælpemiddelinstuttet, med virkning fra den 1. januar 2007 (som led i kommunalreformen) blev omfattet af statslige overenskomster indgået mellem Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU) henholdsvis Dansk Journalistforbund og Moderniseringsstyrelsen (tidligere Personalestyrelsen).

Påstande

Klagerne

CO10 har nedlagt påstand om, at indklagede, Socialstyrelsen, skal anerkende, at de ansatte i Socialstyrelsen, der forud for den 1. januar 2012 var ansat på Hjælpemiddelinstuttet, med virkning fra 1. januar 2007 var omfattet af de statslige overenskomster, som CFU og Moderniseringsstyrelsen havde indgået.

Dansk Journalistforbund har nedlagt påstand om, at indklagede, Socialstyrelsen, skal anerkende, at ansatte i Socialstyrelsen, der forud for den 1. januar 2012 var ansat på Hjælpemiddelinstuttet, med virkning fra 1. januar 2007, og som beskæftiget indenfor dækningsområdet af den overenskomst, som Dansk Journalistforbund havde indgået med Moderniserings



styrelsen, var dækket af denne overenskomst fra 1. januar 2007.

CO10 og Dansk Journalistforbund har endvidere nedlagt påstand om, at Socialstyrelsen skal betale bod for overenskomstbruddene.

Indklagede, Socialstyrelsen, har påstået frifindelse.

Sagsfremstilling

Hjælpemiddelinstitutionen blev stiftet som en selvejende institution af Amtsrådsforeningen (amtskommunerne) og Københavns og Frederiksberg kommuner den 1. januar 1992 ved en sammenlægning af Dansk Hjælpemiddel Institut og Dansk Teknologicenter for Handicappede.

Hjælpemiddelinstitutionens opgave var bl.a. at udvikle og formidle viden om hjælpemidler til personer med funktionsnedsættelse til amterne og Københavns og Frederiksberg kommuner, som i henhold til lovgivningen var ansvarlig for varetagelsen af denne opgave.

Ved stiftelsen af Hjælpemiddelinstitutionen overgik de ansatte fra Dansk Hjælpemiddel Institut og Dansk Teknologicenter for Handicappede fra ansættelse på amtslige overenskomster til ansættelse på individuelle kontrakter.

I juni 2004 indgik den daværende regering (Venstre og Konservative) og Dansk Folkeparti aftale om en strukturreform (kommunalreform) i Danmark. Af aftalen fremgår bl.a.:

”Staten

For at sikre sammenhæng i opgavevaretagelsen overflyttes visse opgaver til staten. ...

De amtslige videnscentre, de statslige videns- og formidlingscentre og hjælpemiddelinstitutionen samt den mest specialiserede lands- og landsdelsdækkende specialrådgivning samles organisatorisk under én paraply – en national videns- og specialrådgivningsorganisation – med en bestyrelse bestående af repræsentanter for stat, regioner, kommuner og brugerorganisationer.”

Den 22. august 2006 mailede Socialministeriet til Finansministeriet vedrørende ”Socialministeriets kommende tilskud til Hjælpemiddelinstitutionen”. Af et til mailen vedhæftet notat om Hjælpemiddelinstitutionen fremgår bl.a.:



”Som led i udmøntningen af kommunalreformen overtager staten det tilskud, som amterne hidtil har ydet til Hjælpemiddelinstittuttet ... Tilskuddet skal administreres af Socialministeriet.

...

Hjælpemiddelinstittuttet stammer i sin nuværende form fra 1992, hvor det blev etableret af amterne samt København og Frederiksberg kommuner. Instittuttet er oprettet som en selvejende institution, hvor stifterne er repræsenteret i bestyrelsen.

I det følgende opridses ministeriets model for administrationen af tilskuddet. Der søges om Finansministeriets tilslutning til den valgte administrationsmodel.

Budgetvejledningens pkt. 2.4.9 (Budgetvejledningen 2006)

Socialministeriet har indhentet regnskabsoplysninger fra Hjælpemiddelinstittuttet, hvilket fremgår af nedenstående tabel.

(Mio.kr.)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
					<i>forventet</i>	
Amternes driftstilskud	13,2	13,5	13,9	14,3	14,6	15,0
Øvrige (projekt) indtægter	17,8	19,7	18,1	9,7	10,8	13,3
Samlede indtægter	31,0	33,2	32,0	24,0	25,4	28,3

...

Amternes driftstilskud – andel af de ordinære driftsudgifter, jf.

budgetvejledningens pkt. 2.4.9: 43, 8 % 40,7 % 39,7 % 59,8 % 59,1 %

Ifølge regnskabsoplysningerne har amternes tilskud til Hjælpemiddelinstittuttet hovedsageligt udgjort mindre end 50 pct. af driftsudgifterne – dog ikke for de seneste to regnskabsår. Øvrige indtægter er dog stigende, hvilket indikerer, at tilskuddet fra staten på sigt igen kommer til at dække under 50 pct. af driftsudgifterne. Socialministeriet vurderer på den baggrund, at tilskuddet til Hjælpemiddelinstittuttet ikke er omfattet af budgetvejledningens pkt. 2.4.9.

For at være omfattet af pkt. 2.4.9, skal tilskuddet også have karakter af at være vedvarende. Dette er endnu uafklaret i det konkrete tilfælde. En mulighed på sigt er at få undersøgt om opgaven vedrørende afprøvning af hjælpemidler er udbudsegnet.

På den baggrund vil Socialministeriet i stedet administrere tilskuddet efter kriterierne, der anvendes for større projektilskud. Ministeriet vil løbende overvåge, hvordan bevillingssituationen udvikler sig, med henblik på eventuelle ændringer af administrationen.”

Finansministeriet tilsluttede sig ved mail af 4. september 2006 den af Socialministeriets valgte fremgangsmåde, herunder at tendensen i sammensætningen af Hjælpemiddelinstittuttets indtægter over de seneste 5 år pegede på, at Hjælpemiddelinstittuttet burde undtages fra budgetvejledningens pkt. 2.4.9.

I Finansministeriets budgetvejledning 2006, pkt. 2.4.9 om ”Tilskud til drift af selvejende



institutioner mv.” hedder det bl.a.:

”I forbindelse med, at der ydes tilskud til driften af selvejende institutioner, fonde, foreninger mv., skal der af tilskudsgiveren stilles relevante krav til tilskudsmodtageren, der kan sikre en god tilskudsforvaltning under hensyn til tilskuddets art og formål.

Hvis tilskuddet udgør 1 mio. kr. eller derover og forventes vedvarende at dække halvdele eller mere af institutionens ordinære driftsudgifter, skal der stilles følgende krav:

...

- Finansministeriet fastsætter eller aftaler løn- og ansættelsesvilkår for institutionens personale, medmindre andet fastsættes eller godkendes af Finansministeriet, Personalestyrelsen.”

Den 1. januar 2007 trådte kommunalreformen i kraft, og den i strukturaftalen nævnte nationale videns- og specialrådgivningsorganisation, forkortet VISO, under Socialministeriet, blev oprettet. Formålet med VISO var bl.a. at sikre rådgivning og vejledning af borgere og kommuner og et landsdækkende overblik over den samlede specialrådgivning. Amtskommunernes hidtidige opgave med at sørge for at koordinere samt deltage i prøvnings-, forsknings- og informationsvirksomhed på hjælpemiddelområdet blev herved overflyttet til VISO.

På et bestyrelsesmøde i Hjælpemiddelinstitutet den 29. marts 2007 vedtog bestyrelsen nye vedtægter for instituttet. I vedtægterne, der trådte i kraft ved Socialministeriet efterfølgende godkendelse den 15. juni 2007, hedder det bl.a.:

”Institutionens navn, hjemsted og tilsynsforhold § 1

...

- Stk. 2 Hjælpemiddelinstitutet er en selvejende institution under Socialministeriet. Institutet har hjemsted i Høje-Taastrup kommune. Institutet er landsdækkende inden for sit virkefelt. Hjælpemiddelinstitutet er oprettet den 1. januar 1992.
- Stk. 3 Hjælpemiddelinstitutets virksomhed finansieres af en finanslovsbevilling under Socialministeriet. Institutet kan modtage tilskud og oppebære indtægter. Institutets virksomhed er undergivet de til enhver tid gældende statslige budget- og bevillingsregler.
- Stk. 4 Hjælpemiddelinstitutet skal overholde de i tilskudsbrevet beskrevne betingelser for tilskuddets anvendelse, regnskab og revision.

...

Bestyrelsen § 3

- Stk. 1 Bestyrelsen består af en formand, næstformand og 7 medlemmer. De 9 bestyrelsesmedlemmer sammensættes således:
 - 1 medlem udpeges af Socialministeriet
 - 1 medlem udpeges af Undervisningsministeriet
 - 2 medlemmer indstilles af Kommunernes Landsforening



- 1 medlem indstilles af Danske Regioner
- 2 medlemmer indstilles af De samvirkende Invalideorganisationer
- 1 medlem indstilles af Brancheforeningen for hjælpemiddelproducenter og –importører i Danmark
- 1 medlem indstilles af Instituttets medarbejdere

...

Opløsning § 7

- Stk. 1 Institutionen kan alene nedlægges af Socialministeriet. I tilfælde af nedlæggelse træffer Socialministeriet bestemmelse om, hvorledes der skal forholdes med institutionens eventuelle formue.”

Den omstændighed, at Hjælpemiddelinstytuttet som led i kommunalreformen blev lagt ind under Socialministeriet, gav anledning til flere spørgsmål vedrørende de fremtidige rammer for Hjælpemiddelinstytuttet og dets ansatte. I et referat fra et personalemøde den 28. september 2007 hedder det bl.a.:

”NEM [Niels-Erik Mathiassen, direktør for Hjælpemiddelinstytuttet] og AMO var til møde i Socialministeriet den 27. september 2007. Hensigten med mødet var at få afklaret mange af de punkter, om HMIs [Hjælpemiddelinstytuttets] rammer, der endnu ikke var afklaret.

På mødet fik vi besked på, at vi overgår fra at være en projektfinsieret selvejende institution til at være en driftsfinsieret selvejende institution. Det betyder, at vi kommer ind i det statslige system lige som de øvrige videnscentre. Det var forudset, at det ville ske på et tidspunkt, men det kommer så til at ske, før vi havde forventet det.

AMO havde lavet et oplæg til en afregningsmodel, som de accepterede i Ministeriet. Der skal fremover laves en mere timebaseret afregning i forhold til Ministeriet.

Ud over det skal vi tilpasse os alle Ministeriets administrative instrukser. Vi vil få tilsendt instrukserne, og så vil vi sammenligne dem med vores egne. Vi vil orientere Ministeriet om, hvordan vi plejer at gøre tingene og forhøre os, om det så vil være en acceptabel måde at fortsætte på.

Samtlige medarbejdere skal overgå til statslig overenskomst. Ministeriet har ventet på en melding fra kammeradvokaten om, hvordan de skal håndtere en organisation som vores, og det er blevet sådan, at man kan lave en overgangsordning. Dvs. at vi meget snart vil overgå til statslig overenskomst.

HMI er blevet bedt om at indsende alle ansættelseskontrakter, uddannelsesbeviser m.m., så en indplacering i Statens system kan planlægges. Man vil bevare sin nuværende løn, men en overgangsordning omkring en fremtidig pensionsordning skal indføres.



Ledelsen på HMI havde planlagt en 5-årig overgang til en pensionsordning finansieret via lønreguleringerne, og det lød som om, at Ministeriet mente, at det var acceptabelt, men det skal der tales mere om.

Det vil komme til at betyde, at HMI skal leve op til de relevante overenskomster. Det kan blive mere besværligt i forhold til nogle administrative rutiner, men det kan måske også være godt på nogle områder.

Lønmæssigt vil man blive indplaceret i forhold til anciennitet og uddannelse, og så bliver der tale om nogle tillæg, så man kan oppebære den nuværende løn. Hvordan det udvikler sig efterfølgende, ved vi endnu ikke noget om.

NEM understregede, at man fra ledelsens side vil gøre opmærksom på de forhold, vi har på HMI, og hvis de ikke strider imod Ministeriets rammer, vil vi formodentlig få lov at bevare vores ordninger (Falck, frugt m.v.).

Vi ved endnu ikke, hvordan lønforhandlingerne bliver. Ministeriet forventer, at alle vil være overgået til overenskomstansættelse i løbet af sommeren til næste år. Vi skal have præciseret, hvad vi skal gøre i forhold til lønforhandlingerne i år.

Når de fra Ministeriet har dannet sig et overblik over vores ansættelsesforhold, vil de komme ud til os både i Tåstrup og Århus; men nu skal de først danne sig det nødvendige overblik.

På mødet blev det præciseret, at HMI stadig godt må tjene penge.

NEM understregede, at det er vigtigt for os at finde vores plads i dette system med tæt kontakt til departementet.

Vi sender nu alle ansættelsespapirer, uddannelsespapirer og andre relevante personale-dokumenter til Ministeriet, så de kan begynde at forberede vores lønindplaceringer.

Med hensyn til pensionen bliver den ikke lagt oven i lønnen, så det kræver en indkø-ringsfase. Det vil formodentlig ske via lønreguleringerne, som tidligere nævnt.

Når Ministeriet har fundet de relevante indplaceringer, vil den enkelte medarbejder for-modentlig blive opsagt og få en ny ansættelseskontrakt med det gældende opsigelses-varsel, da man formelt skal opsiges og nyansættes.”

Der blev også den 4. december 2008 afholdt et personalemøde hos Hjælpe-middel-institut-tet. I mødereferatet hedder det bl.a.:

”Niels-Erik [direktør Niels-Erik Mathiassen] meddelte, at Bente Brandborg og Marianne Arildskov fra HR kontoret i Velfærdsministeriet [tidligere Socialministeriet] var til stede. Det er HR kontoret, som tager sig af hele processen omkring indplaceringen i statens lønsystemer.



Bente Brandborg orienterede om følgende:

Da HMI er kommet ind under Servicestyrelsen [nu Socialstyrelsen], skal Instituttets medarbejdere ind under de statslige overenskomster. Bente mener, at der måske er nogle af medarbejderne, der frygter det lidt, men hun er overbevist om, at man også vil erfare, at der er nogle fordele ved at være ansat efter disse overenskomster.

Velfærdsministeriet har fået kopi af alle medarbejderes personalesager. Ministeriet har gennemgået dem, og de har set på, hvilken uddannelse medarbejderne har, og hvad de konkret sidder og beskæftiger sig med. Ud fra det indplacerer de medarbejderne på de statslige overenskomster, hvor de mener, den enkelte medarbejder hører hjemme. Nogen vil blive ansat i henhold til AC overenskomsten, nogen vil høre hjemme i HK overenskomsten osv.

Der er nogle medarbejdere, der ikke hører hjemme i nogen overenskomster, og de skal på en individuel kontrakt. Når man laver en individuel kontrakt, vil man typisk henvise til en overenskomst, der ligner lidt. Det gør man både for at sikre, at man får nogle ordentlige pensionsforhold, men også for at sikre, at man får de automatiske lønstigninger, der finder sted, ca. en gang om året.

De fleste af medarbejderne på HMI kommer ind under en overenskomst, men nogen vil få en individuel kontrakt.

Velfærdsministeriet skriver et brev til hver enkelt medarbejder, hvor vedkommende bliver varslet. Det gør man, fordi de fleste ikke har en aftale om pension i dag, og på de statslige overenskomster er der en automatisk pensionsindbetaling. Det vil sige, at man har en grundløn, og oven i den løn er der f.eks. for AC'ere 17,1 % i pension, og det er ikke noget man kan ændre på. Man kan ikke sige, at man ikke vil indbetale så meget i pension, det skal man, og det er en del af lønnen. Det er også en del af den samlede løn, når Velfærdsministeriet ser på, hvad vi har i løn i dag.

Velfærdsministeriet tager den statslige grundløn, og så lægger man pensionen oven i, fordi pensionen i det statslige system er en del af den samlede lønsum. Det vil betyde, at nogle af medarbejderne vil føle, at de får en lønnedgang, selvom den samlede løn er den samme.

I de breve medarbejderne modtager, vil de blive varslet på grund af det med pensionen, da det er en væsentlig stillingsændring, og det foregår på den måde, at man i princippet opsiger medarbejderne i brevet, som man skal gøre ved væsentlige stillingsændringer, og man bliver så tilbudt stillingen igen på de ændrede vilkår. Disse ændrede vilkår vil blandt andet indebære, at man får en grundløn med en pension oveni, som til sammen ikke er mindre end den løn, man har i dag.

...

Det fremgår af lønsedlerne, at mange medarbejdere ikke indbetaler til en pensionsordning. For dem vil det betyde, at man vil opleve en netto lønnedgang, fordi man er vant til at få udbetalt alle pengene.

...



Velfærdsministeriet vil ikke lægge pensionsbidraget oven i de nuværende lønninger, det er der ikke hjemmel til at gøre – staten må ikke bare give Institutets medarbejdere pensionen oveni.

Velfærdsministeriet har talt med ... Niels-Erik om, hvad man kan gøre, så medarbejderne ikke føler, at de får sådan en kæmpe netto lønnedgang. Ministeriet er indstillet på, at det bliver en gradvis optrapning med pensionen. Der er lønreguleringer mindst en gang om året, for nogen to gange om året afhængig af overenskomsten. Til april måned vil der komme en lønregulering, og i stedet for at få den oven i den nuværende løn, vil den blive brugt til pensionen, så pensionen gradvist bliver bygget op. Hver gang der er en lønregulering, går det til pensionen, indtil man betaler fuldt ud til pensionen. Dermed kan vi medvirke til, at overgangen sker så lempeligt som muligt.

HMI har også lovet at putte 500.000 i projektet. Dette er muligt, idet HMI har en rigtig god økonomi i år. Ordningen med HMIs tilskud går ud på, at fra det tidspunkt man træder ind i den statslige aftale, får man et tillæg på kr. 400 om måneden i løn. Det er et tilskud til, at man kommer til at gå en smule ned i netto lønnen. Tillægget bortfalder efter tre år, og det bliver ikke lønreguleret, og det er ikke pensionsgivende. Det vil komme til at gælde alle, uanset om man har en pensionsordning, så man hurtigt går ind i den nye ordning eller ej, og alle vil få det samme beløb i lige lang tid.

Niels-Erik meddelte, at indfasningen til pensionsordningen kun sker med de generelle lønreguleringer i grundoverenskomsten.

Hvis man har lyst til at overgå til den statslige aftale med det samme med en helt almindelig pensionsaftale med staten, og den fleksibilitet, har man aftalt, at der er, og så vil man naturligvis få lønreguleringerne udbetalt. Der er flere, der har en arbejdsgiverbetalt pensionsordning, hvor HMI indbetaler på vegne af medarbejderen, og den kan man ændre eller lave til en hvilende ordning, eller hvordan det nu kan gøres, og så har man pengene fra den ordning til at gå ind i den statslige pensionsaftale med det sammen. På den måde vil man være inde i den statslige pensionsordning og kan derfor få lønreguleringerne udbetalt.”

Ved brev af 16. september 2010 rettede advokat Peter Breum på vegne flere organisationer, herunder bl.a. Dansk Journalistforbund, henvendelse til direktør Niels-Erik Mathiassen fra Hjælpemiddelanstalten vedrørende efterbetaling af pensionsbidrag mv. I brevet hedder det bl.a.:

”I forbindelse med strukturreformen overgik en række ansatte til at være omfattet af de statslige overenskomster fra overgangstidspunktet den 1. januar 2007. For de personer, der var ansat på individuelle vilkår, kunne disse fortsætte til 31. marts 2008, jf. Cirkulære om Ansættelsesvilkår for ansatte, der overgår til ansættelse i staten mv. i forbindelse med kommunalreformen § 16, stk. 1, hvorefter aflønning mv. skal følge de overenskomster, der er gældende for ansættelsesforholdene.



I henhold til de statslige regler skal der udbetales pensionsbidrag af lønnen, hvilket ikke er sket. For de ansattes vedkommende vil der endvidere blive rejst krav om kompensation for 37 timers arbejdsuge eksklusiv frokostpause og kompensation for manglende omsorgsdage.”

På vegne Hjælpemiddelinstitutionen afviste kammeradvokaten v/advokat Niels Banke ved brev af 11. januar 2011 det af advokat Peter Breum rejste krav på pension mv. Advokat Niels Banke anførte bl.a., at de ansatte i 1993-94 var overgået til individuelle kontrakter i kraft af, at Hjælpemiddelinstitutionen var blevet en selvejende institution, og at de ansatte herefter havde fået en højere løn, hvoraf de selv skulle udrede midler til eventuel pension.

Den 11. marts 2011 rundsendte Niels-Erik Mathiassen en mail til de ansatte på Hjælpemiddelinstitutionen, hvoraf bl.a. fremgik, at de offentlige overenskomster var færdigforhandlet, og at statens overenskomst gav 1,48 % i 2011. I mailen hedder det endvidere bl.a.:

”Da vi som sædvanlig vælger at lægge os op af disse overenskomster, har vi valgt følgende regulering for Hjælpemiddelinstitutionen:

I 2011 giver institutionen 1 % i generel lønregulering og 0,48 % bliver afsat til individuelle lønreguleringer. Den generelle lønregulering bliver i år med tilbagevirkende kraft fra 1.1.2011. Vi vil dog fremover tilpasse vores tidspunkter for lønregulering til de offentlige tidsrammer, således at næste lønregulering bliver pr. 1.4.2012.

Der bliver ikke fra ledelsens side indkaldt til lønsamtaler, men senest 1. april vil de medarbejdere, som er indstillet til individuel lønregulering blive orienteret om dette.”

Ved brev af 8. juni 2011 til kammeradvokaten fastholdt advokat Peter Breum, at de ansatte på Hjælpemiddelinstitutionen havde krav på efterregulering af pensionsordninger mv.

Kammeradvokaten v/advokat Niels Banke skrev den 30. august 2011 til advokat Peter Breum og anførte i den forbindelse bl.a., at Hjælpemiddelinstitutionen under henvisning til Finansministeriets mail af 4. september 2006 ikke var omfattet af de statslige overenskomster.

Social- og integrationsminister Karen Hækkerup rettede ved brev af 20. december 2011 henvendelse til bestyrelsesformanden for Hjælpemiddelinstitutionen, Bente Claudi, og meddelte bl.a.:



”Som led i regeringens bestræbelser på at fokusere anvendelsen af offentlige midler mod de faglige kerneopgaver og i forlængelse af målsætningerne om at effektivisere opgavevaretagelsen i staten generelt har Social- og Integrationsministeriet udarbejdet en handlingsplan for hele ministerområdet.

...

[...] I den sammenhæng har regeringen tiltrådt, at ét af initiativerne i handlingsplanen vil være, at Hjælpe-middel-institut-tet sammenlægges med Videnscenter for Handicap og Socialpsykiatri (ViHS) under Socialstyrelsen (tidligere Servicestyrelsen) allerede fra 2012. Hjælpe-middel-institut-tet vil således organisatorisk og bevillingsmæssigt blive en del af Socialstyrelsen.”

Med virkning fra den 1. januar 2012 overgik de ansatte på Hjælpe-middel-institut-tet herefter til de statslige overenskomster, og den 13. juni 2012 sendte social- og integrationsministeriet partshøringsbreve til bl.a. Ergoterapeutforeningen og dens berørte medlemmer herom.

Retsgrundlag mv.

Procedureloven

I § 1, stk. 1, i lov nr. 539 af 24. juni 2005 om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen, hedder det:

”Loven finder anvendelse ved de opgaveflytninger mellem amtskommunerne, kommunerne, Hovedstadens Sygehusfællesskab, Hovedstadens Udviklingsråd, regionerne og statslige myndigheder, der sker den 1. januar 2007 i henhold til lovgivningen vedrørende kommunalreformen. Loven finder tilsvarende anvendelse ved opgaveflytninger mellem på den ene side de i 1. pkt. nævnte myndigheder og på den anden side fællesskaber mellem de i 1. pkt. nævnte myndigheder, selvejende institutioner m.v., der sker den 1. januar 2007 i henhold til lovgivningen vedrørende kommunalreformen.”

I de specielle bemærkninger til bestemmelsen (lovforslag L 67, Folketingstidende 2004-05, 2. samling, tillæg A, s. 2859-2860) hedder det bl.a.:

”Loven gælder efter bestemmelsens 1. pkt. for de opgaveflytninger, der sker mellem amtskommunerne, kommunerne, Hovedstadens Sygehusfællesskab, Hovedstadens Udviklingsråd, regionerne og statslige myndigheder i henhold til kommunalreformen (revisionen i lovgivningen af myndighedernes geografiske anvendelsesområde og opgaver). Loven finder efter bestemmelsen alene anvendelse for opgaveflytninger, der sker med virkning fra den 1. januar 2007. Opgaveflytninger, der sker i henhold til kommunalreformen med virkning fra et tidspunkt før eller efter den 1. januar 2007, er således ikke omfattet af lovens regler.



Loven gælder såvel for de opgaveflytninger, der sker fra myndigheder, der nedlægges i henhold til kommunalreformen, som for opgaveflytninger fra myndigheder, der ikke nedlægges.

...

Loven finder efter bestemmelsens 2. pkt. tilsvarende anvendelse ved opgaveflytninger, der sker i henhold til kommunalreformen mellem på den ene side myndighederne omfattet af 1. pkt. og på den anden side fællesskaber mellem de nævnte myndigheder, selvejende institutioner m.v.

...

Loven finder endvidere efter bestemmelsens 2. pkt. anvendelse ved opgaveflytninger til selvejende institutioner, der sker i henhold til kommunalreformen. Loven finder således anvendelse i tilfælde, hvor en selvejende institution i henhold til den lovgivning, der gennemfører kommunalreformen, skal have ansvaret for opgavevaretagelsen. Bestemmelsen indebærer således, at de overførsler af aktiver og passiver, rettigheder og pligter samt ansatte, der sker efter § 3 og § 4, vil ske til den selvejende institution, hvortil opgaven overføres, medmindre andet er bestemt i lovgivningen, jf. § 2. Loven finder ikke anvendelse, såfremt den myndighed, hvortil en opgave overføres, beslutter at løse opgaven ved indgåelse af aftale med en selvejende institution, uden at myndigheden i lovgivningen er forpligtet hertil. Bestemmelsen i 2. pkt. omfatter endvidere ikke overførslen af ansvaret for en selvejende institution fra én myndighed til en anden, som følge af at en ny myndighed overtager en opgave, som en anden myndighed hidtil har løst ved aftale med den pågældende selvejende institution. Den opgaveflytning, der i en sådan situation sker mellem myndighederne, er derimod omfattet af 1. pkt., således at den myndighed, hvortil opgaven overføres, indtræder i de rettigheder og pligter, som den myndighed, hvorfra opgaven overføres, har i forhold til den selvejende institution.”

Vejledning om kommunalreformen og personalet

Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU) og Personalestyrelsen udarbejdede i december 2005 en vejledning om ”Kommunalreformen og personalet”, hvori det bl.a. hedder:

”1.1. Kommunalreformens forudsætninger

Kommunalreformen skaber nye og bedre rammer for de mange og vigtige opgaver, der løses i den offentlige sektor.

...

1.2. Kommunalreformen – kort beskrevet

...

For at sikre sammenhæng i opgavevaretagelsen overflyttes visse amtslige opgaver til staten. ...

De amtslige videnscentre, de statslige videns- og formidlingscentre og hjælpemiddelinstitutioner samt den mest specialiserede lands- og landsdelsdækkende specialrådgivningsorganisation samles i staten.

...

Kapitel 7.

Information, dialog og involvering



Dette afsnit handler om information og dialog mellem ledelse og medarbejderne omkring strukturændringerne. På statens område vil en lang række institutioner skulle modtage nye medarbejdere. ...

...

7.1.4. Hvor meget information?

...

Det fremgår af statens personale- og ledelsespolitik, at information og dialog er et af de helt centrale elementer i god personaleledelse. Ikke mindst i forbindelse med forandringsprocesser stilles der særlig store krav til god personaleledelse. Det betyder, at lederne i forbindelse med de forestående ændringer må øge fokus på dette område og bruge den tid, som er nødvendig at praktisere god personaleledelse.”

Cirkulære af 16. januar 2006 om ”Ansættelsesvilkår for ansatte, der overgår til ansættelse i staten mv. i forbindelse med kommunalreformen”

I cirkulærets pkt. 1, 10 og 11 hedder det bl.a.:

”1. Cirkulæret vedrører løn- og andre ansættelsesvilkår for ansatte, der i henhold til lovgivningen vedrørende kommunalreformen overgår til ansættelse ved statslige myndigheder og statsligt selvejende institutioner.

...

10. Finansministeriet og Statsansattes Kartel, Statstjenestemændenes Centralorganisation II, Lærernes Centralorganisation, Overenskomstansattes Centralorganisation og Akademikernes Centralorganisation har den 21. december 2005 indgået en aftale om ansættelsesvilkår for ansatte, der overgår til ansættelse i staten mv. i forbindelse med kommunalreformen. Aftalen er medtaget som bilag.

...

11. Efter aftalen er de ansatte med virkning fra overgangstidspunktet omfattet af de aftaler og overenskomster, der gælder for tilsvarende ansatte i staten mv., medmindre andet følger af aftalens §§ 4-15.

Aftalen regulerer alene tjenestemændenes ansættelsesvilkår i perioden indtil 1. april 2008.

Aftalen regulerer andre ansattes ansættelsesvilkår i perioden indtil 1. april 2008, jf. dog aftalens §§ 10-15.”

I den til cirkulæret som bilag vedlagte ”Aftale om ansættelsesvilkår for ansatte, der overgår til ansættelse i staten mv. i forbindelse med kommunalreformen” hedder det bl.a.:

”§ 1. Aftalen gælder for tjenestemænd og ikketjenestemænd, der i henhold til lovgivningen vedrørende kommunalreformen overgår til ansættelse ved statslige myndigheder og statsligt selvejende institutioner.

...



§ 2. De ansatte er med virkning fra overgangstidspunktet omfattet af de aftaler og overenskomster, der gælder for tilsvarende ansatte i staten mv., medmindre andet følger af særvilkårene i §§ 4-15.

...

§ 4. [...]

Stk. 2. For ansatte, der før overgangstidspunktet var ansat i henhold til ensidigt fastsatte regler eller i henhold til individuel kontrakt, sker aflønning, herunder indbetaling af pensionsbidrag, i overensstemmelse med bestemmelserne heri.

...

§ 16. Aftalen, herunder bilag 1, og aftaler på de enkelte aftale-, (fælles)overenskomst-, organisationsaftaleområder har virkning fra overgangstidspunktet og gælder i perioden indtil 31. marts 2008, på hvilket tidspunkt de ophører uden opsigelse, jf. dog stk. 2.”

Forslag til finanslov for finansåret 2010 - Anmærkninger

Af anmærkningerne til hovedkonto 15.11.41 på finanslovsforslaget for 2010 fremgår, at udgiftsbevillingen til Hjælpemiddelinstittet forventes fastsat til 16,5 mio. kr., og det anføres i den forbindelse bl.a.:

”10. Tilskud til Hjælpemiddelinstittet ...

I forbindelse med kommunalreformen overgik Hjælpemiddelinstittet til staten. Hjælpemiddelinstittet fungerer som en del af VISO's vidensfunktion. Instittet medvirker til at tilvejebringe hensigtsmæssige og sikre hjælpemidler og sørger for at koordinere samt deltage i prøvnings-, forsknings- og informationsvirksomhed på hjælpemiddelområdet.”

Forklaringer

Der er afgivet forklaring af Margith Nielsen, Karin Rasmussen, Lilly Jensen, Niels-Erik Mathiassen og Bo Beck.

Margith Nielsen har forklaret bl.a., at hun er ansat som konsulent i fællessekretariatet for CO10 og Lærernes Centralorganisation (LC). I november 2008 rettede Ergoterapeutforeningen henvendelse til hende, fordi de ansatte hos Hjælpemiddelinstittet havde fået at vide, at de skulle overgå til statslige overenskomster, hvilket endnu ikke var sket. Hun undersøgte, hvor mange medlemmer der var tale om, og rettede herefter den 9. december 2008 skriftligt henvendelse til Velfærdsministeriet. Hun deltog den 18. maj 2009 i et møde med Velfærdsministeriet med deltagelse af bl.a. Bente Brandborg fra Velfærdsministeriet og Karin Rasmussen fra Ergoterapeutforeningen. På mødet blev det oplyst, at Velfærdsministeriet forinden havde haft et møde med Personalestyrelsen om fravigelse af overenskomsten. Hun var ikke blevet



orienteret om dette møde, og hverken CO10 eller LC fraveg en indgået overenskomst. Parterne aftalte derfor et nyt møde til den 12. august 2009. Forud for dette møde konstaterede hun, at Hjælpemiddelinstitutionen var nævnt i regeringens strukturaftale med Dansk Folkeparti. På mødet blev Velfærdsministeriet overrasket over denne oplysning og anmodede derfor om et yderligere møde i sagen. Dette møde, der blev udskudt flere gange, blev afholdt den 6. oktober 2009. På mødet den 6. oktober 2009 oplyste Personalestyrelsen, at der ikke var økonomi til at gennemføre overførslen af de ansatte til de statslige overenskomster, og hun blev for første gang præsenteret for mailen af 4. september 2006 fra Finansministeriet, hvoraf det fremgik, at Hjælpemiddelinstitutionen var undtaget fra budgetvejledningens pkt. 2.4.9.

Karin Rasmussen har forklaret bl.a., at hun er forhandlingskonsulent i Ergoterapeutforeningen. Hun vidste, at de første henvendelser i sagen var kommet i efteråret 2005, men hun overtog først sagen fra den tidligere forhandler i maj 2009. Den 13. juni 2012 fik hun tilsendt høringsbreve for de ansatte hos Hjælpemiddelinstitutionen i forbindelse med sammenlægningen med Videnscenter for Handicap og Socialpsykiatri (ViHS) under Socialstyrelsen. Hun afgav hørings svar for de ansatte, og hun forhandlede den 18. september 2012 med Socialministeriet om medarbejdernes overgang til de statslige overenskomster.

Lilly Jensen har forklaret bl.a., at hun er uddannet ergoterapeut, og at hun i 1991 blev ansat hos Dansk Hjælpemiddel Institut, der den 1. januar 1992 blev lagt sammen med Dansk Teknologicerter for Handicappede under navnet Hjælpemiddelinstitutionen. Hjælpemiddelinstitutionens opgaver bestod bl.a. i afprøvning af hjælpemidler og formidling af viden til amterne, der i henhold til sociallovgivningen havde ansvaret for området. Året efter hendes ansættelse overgik hun fra amtslig overenskomst til en individuel kontrakt. Direktøren for Hjælpemiddelinstitutionen var interesseret i en fleksibel arbejdsplads, og de ansatte skulle derfor overgå til individuelle kontrakter. Spørgsmålet om pension blev ikke drøftet i den forbindelse. I forbindelse med strukturreformen blev hun orienteret om, at Hjælpemiddelinstitutionen skulle overgå til staten, og at der nok ville ske nogle ændringer i ansættelsesvilkårene. Spørgsmålet om de ansattes overgang til statslige overenskomster var et løbende emne på Hjælpemiddelinstitutionen, og både de ansatte og ledelsen var dybt frustrerede over forløbet.

Niels-Erik Mathiassen har forklaret bl.a., at han tidligere var direktør for Hjælpemiddelinstitutionen. Han blev i 1987 ansat som softwarekonsulent og blev siden afdelingschef, konstitueret



direktør og var i perioden fra 2005-2011 direktør for Hjælpemiddelinstitutet.

Den daværende direktør for Dansk Teknologicenter for Handicappede havde et ønske om, at alle medarbejderne var ansat på funktionærvilkår, og ved sammenlægningen i 1992 med Dansk Hjælpemiddel Institut overgik alle de ansatte herfra, bortset fra en, tillige til ansættelse på funktionærvilkår. Pensionen var inkluderet i lønnen, hvilket nye medarbejdere blev oplyst om ved ansættelsen. De ansatte skulle herefter selv sørge for deres pensionsordning. De ansatte fik en højere løn som kompensation for den manglende pension. Der var dermed tale om en bruttoløn.

I 2004 havde Hjælpemiddelinstitutet et kæmpestort underskud. Han blev efterfølgende ansat som ny direktør og fik til opgave at rette op på Hjælpemiddelinstitutets økonomi. Hjælpemiddelinstitutet havde tidligere haft flere egne indtægter, og han mente, at det var muligt at få indtjeningen op igen. Hjælpemiddelinstitutets indtægter hidrørte bl.a. fra kurser, konferencer og projekter. I de følgende år steg indtjeningen konstant, og i 2010 og 2011 oversteg indtægterne de modtagne tilskud.

Kommunalreformen var en langvarig og mærkelig proces. Det var hans opfattelse, at en sammenlægning med staten var en alvorlig trussel for Hjælpemiddelinstitutet. Det lykkedes at undgå en sammenlægning med den nyoprettede nationale videns- og specialrådgivningsorganisation (VISO), og Hjælpemiddelinstitutet kunne fortsætte som selvejende institution. Hjælpemiddelinstitutet beholdt dermed sine organisatoriske rammer, men hørte fagligt ind under VISO. Han forstod godt de ansattes frustration over forløbet, og ledelsen havde haft den samme frustration. Undervejs meldte Velfærdsministeriet pludselig ud, at de ansatte skulle overgå til de statslige overenskomster. Han var i den forbindelse bekymret for, at Hjælpemiddelinstitutet kunne risikere at miste nøglearbejdere, da medarbejderne på grund af pensionsspørgsmålet ville gå ned i løn. Han oprettede på den baggrund puljen på 500.000 kr. for at lette medarbejdernes overgang til de statslige overenskomster. Overgangen gik imidlertid i stå. Den 1. januar 2012 overgik de ansatte endeligt til de statslige overenskomster. Han havde en uge før jul fået besked om, at overgangen skulle finde sted i juni 2012, men i det nye år blev det ændret til 1. januar 2012.

Bo Beck har forklaret bl.a., at han i dag er kontorchef i Socialstyrelsen med ansvar for Vi



denscenter for Handicap, Hjælpemidler og Socialpsykiatri (ViHS). I 2007 blev han ansat i den nyoprettede nationale videns- og specialrådgivningsorganisation (VISO) under Socialministeriet. Han sad i den egenskab endvidere i bestyrelsen for Hjælpemiddelinstittet. Hjælpemiddelinstittet og VISO havde en samarbejdsrelation, men varetog samtidig hver deres opgaver. Hjælpemiddelinstittet var i begyndelsen ikke interesseret i samarbejdet med VISO, men det blev løst hen ad vejen. Det var i den henseende tydeligt, at Hjælpemiddelinstittet var en selvejende institution med egne indtægter. Hjælpemiddelinstittets ansatte havde et ujævnt lønniveau. Lønnen var ret høj og udover det normale. Selv med fradrag af en pensionsdel var der tale om en høj grundløn. Før overgangen til statslig overenskomst nævnte han, at der ikke ville blive tale om et løntillæg på 17,1 %, idet lønsummen skulle være uændret.

Parternes argumenter

Klagerne, CO10 og Dansk Journalistforbund, har anført bl.a., at Hjælpemiddelinstittet som led i kommunalreformen overgik til staten, og at det i den forbindelse var forudsat, at de ansatte på Hjælpemiddelinstittet skulle omfattes af statslige overenskomster. Dette fremgår dels af strukturaftalen og dels af bilaget til cirkulæret af 16. januar 2006 § 16, jf. § 4. Det er endvidere fra Hjælpemiddelinstittets og det daværende Velfærdsministeriums side meldt ud på personalemøder hos Hjælpemiddelinstittet.

Det er i den henseende uden betydning, at de ansatte ikke (direkte) var ansat af et amt, idet Hjælpemiddelinstittet blev oprettet af amterne med henblik på at varetage amtslige opgaver. Det mellemlid mellem amterne og de ansatte, som Hjælpemiddelinstittet udgjorde, kan ikke føre til, at procedureloven ikke finder anvendelse. Det må således anses for helt oplagt, at det var tanken, at de ansatte i Hjælpemiddelinstittet skulle overgå til staten.

Hjælpemiddelinstittet er ikke undtaget fra de statslige overenskomster, og det er ikke med mailkorrespondancen mellem Socialministeriet og Finansministeriet godtgjort, at dette skulle være tilfældet.

Der er endelig ikke indtrådt en sådan passivitet, der kan begrunde, at de ansatte på Hjælpemiddelinstittet ikke skulle være omfattet af nogen kollektiv overenskomst. Der har løbende været drøftelser om sagen mellem parterne, og i det hele kan en overenskomstdækning ikke bortfalde på grund af passivitet.



Da der herefter ikke er sket honorering af de ansatte på Hjælpemiddelinstittet i henhold til overenskomsterne, foreligger der et overenskomstbrud, for hvilket Socialstyrelsen skal betale en betydelig bod.

Indklagede, Socialstyrelsen, har anført bl.a., at Hjælpemiddelinstittet ikke forud for 1. januar 2012 har været omfattet af de statslige overenskomster, og at de ansatte i stedet indtil udløbet af individuelt varsel har været ansat på individuelle kontrakter, hvorved det var aftalt, at de ansatte selv skulle udrede eventuelle indbetalinger til deres pension.

De ansatte på Hjælpemiddelinstittet var ikke omfattet af procedureloven, idet de ansatte ikke forud for kommunalreformen var amtsligt ansatte. De ansatte blev heller ikke efter reformen underlagt de statslige overenskomster, idet Finansministeriet undtog dem herfra som en følge af Hjælpemiddelinstittets indtægter, og det er herunder godtgjort, at Hjælpemiddelinstittet var undtaget fra budgetvejledningens pkt. 2.4.9. Der henvises til mailkorrespondancen mellem Socialministeriet og Finansministeriet i 2006.

Den omstændighed, at Hjælpemiddelinstittet siden 1. januar 2007 har haft en fast bevilling på finansloven er alene udtryk for, at Indenrigs- og Socialministeriet i forbindelse med kommunalreformen overtog amternes grundbevilling. Hjælpemiddelinstittet var således før og efter kommunalreformen og helt frem til den 1. januar 2012 en selvejende institution, der var undtaget efter budgetvejledningens pkt. 2.4.9.

Det påhviler i øvrigt ansatte, der er af den opfattelse, at deres ansættelsesvilkår ikke er retvisende, en forpligtelse til at reagere meget hurtigt over for deres arbejdsgiver, idet skadevirkningerne ved tilbageregulering af løn og pension er betydelige.

Arbejdsrettens begrundelse og resultat

Sagen angår spørgsmålet, om de ansatte på Hjælpemiddelinstittet som led i kommunalreformens opgaveflytninger fra amtskommunerne til statslige myndigheder overgik til løn- og ansættelsesvilkår som fastsat i de statslige overenskomster.

Det fremgår af procedurelovens § 1, stk. 1, 1. pkt., at loven finder anvendelse ved de opgaveflytninger, der sker den 1. januar 2007 i henhold til lovgivningen om kommunalreformen,



mellem bl.a. amtskommunerne og statslige myndigheder, og – efter bestemmelsens 2. pkt. – tilsvarende på opgaveflytninger mellem bl.a. amtskommunerne og selvejende institutioner.

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår endvidere, at bestemmelsens 2. pkt. ikke omfatter ”overførslen af ansvaret for en selvejende institution fra én myndighed til anden, som følge af at en ny myndighed overtager en opgave, som en anden myndighed hidtil har løst ved aftale med den pågældende selvejende institution.”

Hjælpemiddelinstytutet var forud for kommunalreformen en selvejende institution, der udførte opgaver for amtskommunerne samt Frederiksberg og Københavns kommuner på hjælpemiddelområdet. Hjælpemiddelinstytutets lønstruktur var baseret på individuelle kontrakter med de ansatte og ikke på amtslige overenskomster.

Amtskommunernes hidtidige opgavevaretagelse på hjælpemiddelområdet blev som led i kommunalreformen overflyttet til en nyoprettet national videns- og specialrådgivningsorganisation, benævnt VISO, under Socialministeriet, der i den forbindelse overtog det faglige ansvar for Hjælpemiddelinstytutet.

Efter bevisførelsen, herunder forklaringerne fra Niels-Erik Mathiassen og Bo Beck sammenholdt med Hjælpemiddelinstytutets seneste vedtægter fra 15. juni 2007, lægger Arbejdsretten til grund, at Hjælpemiddelinstytutet efter kommunalreformen fortsat havde status som selvejende institution og i denne egenskab bl.a. udførte opgaver for VISO på hjælpemiddelområdet. Hjælpemiddelinstytutet var ikke underlagt VISOs eller Socialministeriets instruktionsbeføjelse.

Da den stedfundne opgaveflytning således skete til VISO og ikke til Hjælpemiddelinstytutet, og da Hjælpemiddelinstytutet fortsatte som selvejende institution efter kommunalreformen, finder Arbejdsretten, at de ansatte på Hjælpemiddelinstytutet ikke var omfattet af procedurelovens bestemmelser om opgaveflytninger som led i kommunalreformen den 1. januar 2007.

Der var efter den 1. januar 2007 fra Socialministeriets og siden Velfærdsministeriets side en udtalt intention om, at de ansatte hos Hjælpemiddelinstytutet skulle overgå til statslige overenskomster, men det må samtidig lægges til grund, at de ansatte ikke havde et retskrav herpå.



Den omstændighed, at to medarbejdere fra Velfærdsministeriet deltog i et personalemøde hos Hjælpemiddelinstittet kan endvidere ikke føre til, at der herved forelå et egentligt tilsagn om, at de ansatte skulle overgå til de statslige overenskomster.

Endelig stillede Finansministeriet efter budgetvejledningens pkt. 2.4.9 ikke krav om, at Hjælpemiddelinstittet og dets ansatte skulle overgå til statslige overenskomster, og Arbejdsretten har efter de foreliggende oplysninger om Hjælpemiddelinstittets økonomiske forhold ikke grundlag for at tilsidesætte Finansministeriets skønsmæssige vurdering heraf.

Socialstyrelsens påstand om frifindelse tages herefter til følge.

Thi kendes for ret:

Socialstyrelsen (tidligere Hjælpemiddelinstittet) frifindes.

I sagsomkostninger skal CO10 og Dansk Journalistforbund inden 14 dage efter afsigelsen af denne dom betale 2.000 kr. til Arbejdsretten.

Poul Søgaard