

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

postmottak@kmd.dep.no



Vår sak: 421-2014

Arkivnr.: 441.6

Dato: 16.12.14

HØRING – UTFASING AV STATENS VENTELØNNSORDNING OG VARTPENGEORDNINGEN

LO Stat oversender dette vårt høringssvar angående utfasing av ventelønnsordning og vartpengeordningen.

Vårt høringssvar følger som vedlegg.

Tone Rønoldtangen

Leder

Dag Westhrin

Sekretær

HØRING – UTFASING AV STATENS VENTELØNNSORDNING OG VARTPENGEORDNINGEN

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i brev av 26.09.2014 sendt høringsbrev om utfasing av statens ventelønnsordning og vartpengeordning.

LO Stat sender med dette over sitt hørings svar.

Innledningsvis vil vi gi noen generelle kommentarer.

I hovedsak er regelverkene for ventelønn og vartpenger like. For enkelthets skyld vil derfor ordningene bli behandlet under ett med vekt på ventelønn.

LO Stat er av den oppfatning at det er vesentlige sider ved ventelønns- og vartpengeordningen som ikke er tilstrekkelig utredet, og ber om at saken trekkes og at det nedsettes et utvalg bestående av KMD og hovedsammenslutningene for å utrede alle sider ved ventelønnsordningen, og gjøre den bedre egnet for å lette omstillingene i statlig sektor.

Vi mener det er viktig å videreføre ventelønnsordningen. Ventelønnsordningen kan være et hensiktsmessig virkemiddel i forbindelse med omstillinger i staten.

Når ventelønnsordningen til tider ikke fungerer etter hensikten, slik at personer som mottar ventelønn ikke går over i nytt arbeid, er vår erfaring at det ikke har sammenheng med ventelønnsordningen, men manglende oppfølging av de som går på ventelønn. Flere av våre medlemsforbund har erfaringer med aktiv oppfølging av overtallige. Når overtallige følges opp, er ventelønnsordningen et viktig sikkerhetsnett som skaper en viss grad av trygghet og forutsigbarhet. Følges de aktivt opp viser resultatene at de kommer de lettere over i arbeid.

Når det for en del som i dag går på ventelønn er vanskelig å komme seg over i annet arbeid, kan det også ha en sammenheng med hvilke personer som går over på ventelønn. Ofte er dette godt voksne statsansatte, dessverre viser det seg at det ikke alltid er like enkelt å skaffe disse arbeid. I så måte skiller ikke denne gruppen seg vesentlig fra andre ledige i samme aldersgruppe.

Ventelønn har vært et viktig personalpolitisk virkemiddel ved omstillinger i statlig sektor. Ved overgang fra forvaltningsorgan og forvaltningsbedrift til nytt rettssubjekt (statsforetak, helseforetak eller annet selvstendig rettssubjekt), har en lovfestet en videreføring av rettighetene til ventelønn og fortrinnsrett i staten for en periode av 3 år.

Dersom den fristilte virksomheten fortsatt opprettholder medlemskapet i Statens Pensjonskasse, kan ansatte som blir oppsagt, tilstås vartpenger i medhold av lov om Statens Pensjonskasse § 23 siste ledd med tilhørende forskrift.

Det samme gjelder ved fristilling av statlige organer og oppgaver.

I høringsnotatet om – Utfasing av statens ventelønnsordning og vartpengeordning har departementet begrunnet utfasingen av Ventelønnsordningen med at ” *det er viktig å legge til rette for at seniorer i arbeidslivet ikke støtes ut, men blir stående i arbeidslivet så lenge som mulig.* ” Og videre:

”En fjerning av ventelønnsordningen vil kunne føre til en harmonisering av regelverket i statlig sektor og de øvrige sektorer i arbeidslivet. Ulikhetene mellom sektorene vil dermed bygget ned. Statsansatte som blir overtallige i fremtiden vil etter departementets forslag få den samme rett til dagpenger som andre arbeidssøkende.”

Angivelig har ventelønnsordningen bidratt til at *” eldre arbeidstakere lettere kan støtes ut av arbeidslivet ved omstilling og nedbemanning. Tilbakeføring til arbeidslivet skjer sannsynligvis i mindre grad og i lavere tempo enn for arbeidsledige som mottar dagpenger.”* Dessuten har, hevder departementet, ventelønnsordningen i praksis fungert som en førtidspensjonsordning. Sluttvederlag, derimot, *” har vist seg som et bedre tiltak for mange”*.

Det bemerkelsesverdige ved departementets prinsipielle standpunkt er endringen i statens egen rolle som ansvarlig arbeidsgiver ved nedbemanning, omstilling, fristilling og oppsigelser som staten v/Regjeringen selv initierer.

Dette står i sterk kontrast til hva staten v/Forbruker og Administrasjonsdepartementet uttalte da departementet ville styrke ordningen med *”ventepenger”* i forhold til annen lovgivning (lov om Statens Pensjonskasse og folketrygdloven) under behandlingen av ny Tjenestemannslov med referanse til St. meld. Nr. 95 1975- 76. Departementet uttalte den gang: *” Gjennomføres disse endringer i lovgivningen, vil staten få et virkemiddel ved organisasjonsendringer som er hensiktsmessig og gir et klart uttrykk for statens arbeidsgiveransvar. Etatene vil få en sterk oppfordring til å skaffe overtallige arbeid i eller utenfor etaten.”* (Ot. Prp. Nr. 44(1976 – 77) side 22.

Det er for øvrig heller ikke en korrekt beskrivelse av de faktiske forhold når departementet hevder at bortfall av ventelønnsordningen innebærer en harmonisering mellom staten og de øvrige sektorene i arbeidslivet.

Gavepensjon og førtidspensjon er virkemidler som hyppig benyttes ved omstilling og nedbemanning i privat sektor. Mellom arbeidsgiver og arbeidstaker hersker nær sagt full avtalefrihet. Begrensingene ligger først og fremst i virksomhetenes økonomi og i hva den enkelte arbeidstaker er villig til å akseptere.

Ventelønnsordningen har blitt endret betydelig flere ganger. Både rettsgrunnlag og praksis er endret, slik at ventelønn ikke er en rett slik det var tidligere, men for å motta ventelønn er det et krav at det er vanskelig «å skaffe for tjenestemannen å skaffe seg høvelig arbeid». (jamfør rapport fra partssammensatt gruppe; «Vurdering av enkelte forhold i tjenestemannsloven» - FAD 2009). Det er også andre vilkår knyttet til retten til ventelønn som heller ikke synes å være vurdert av KMD, som for eksempel at fritak fra flytteplikt kan medføre at mister retten til ventelønn.

I ovennevnte rapport påpekte dessuten departementet den gang at virksomhetenes refusjonsplikt for ventelønn innebærer at arbeidsgiver har fått et incitament til å velge alternativer til ventelønn.

Når KMD nå foreslår å avvikle ordningen kan det virke som om dette er en måte å gjøre det lettere for de enkelte etater å si opp folk og overføre kostnadene fra egen etat til NAV og på den måten skjule forvaltningens kostnader ved omstillinger.

Dersom KMDs vurdering av ventelønn som førtidspensjonsordning er rett, skyldes det ikke forhold ved ordningen, men hvordan dette utføres.

De maksimale ventelønnsperiodene er også betydelig strammet inn de siste årene.

Staten kan på sin side ikke hevde at svikt i statens finanser skulle tilsi at ventelønnsordningen oppheves. Det staten oppnår, er å svekke den enkelte overtalliges rettigheter og at utgiftene ved nedbemanning og oppsigelser flyttes fra den enkelte virksomhet og over på trygdebudsjettet. KMD blander her sammen to av statens roller. Staten som ansvarlig for de alminnelige trygdeordninger og staten som arbeidsgiver.

Konsekvenser av å oppheve ventelønnsordningen

Som en ytterligere begrunnelse for å oppheve ventelønnsordningen uttaler departementet følgende:

Ventelønnsordningen har nok vært med på å lette omstillingsarbeidet i staten, og det kan sies at den fungerer som et sikkerhetsnett ved omstillinger og omorganiseringer i statlig sektor. Det har imidlertid vist seg at ventelønnsordningen, selv om den er kombinert med fortrinnsrett til ny stilling i staten, ikke har fungert godt når det gjelder å tilbakeføre personer til arbeidslivet. Den har i praksis ofte fungert som en førtidspensjonsordning. Sluttvederlag har vist seg som et bedre tiltak for mange. Ventelønnsordningen har snarere bidratt til å skape visse "innelåsningseffekter", da ventelønsmottakere i liten grad har søkt nye stillinger utenfor staten eller i offentlig sektor ellers. Dette skyldes bl.a. pensjonsregelverket. Eldre arbeidskraft er også trolig i større utstrekning blitt sagt opp enn de ville ha blitt uten ventelønnsordningen (side 5 i notatet.)

Det er lang tradisjon for at rettsstatsverdiene legges til grunn i lovrevisjoner som gjelder statstjenesten. Tjenestemannslovens regler om oppsigelse, fortrinnsrett (intern og ekstern) og ventelønn m. m., er regler som bygger på sentrale rettsstatsprinsipper i tjenestemannsretten Jf. Sundvoldenerklæringen der Regjeringen, som en del av sitt verdigrunnlag har uttalt:

"Regjeringens verdiforankring ligger i rettsstatens og demokratiets prinsipper, og den kristne og humanistiske kulturarv."

Derfor har vårt medlemsforbund, Fagforbundet i forbindelse med fristilling av Den Norske Kirke uttalt blant følgende:

"Tjenestemannsloven har enkelte bestemmelser som sikrer den enkelte tjenestemanns rettigheter ved oppsigelser som Arbeidsmiljøloven ikke har. Det gjelder for eksempel reglene om ventelønn og fortrinnsrett til annen stilling i staten når tjenestemann sies opp uten egen skyld.

Dersom en tjenestemann blir oppsagt kort tid etter fristillingen, kan det oppstå et spørsmål av rettssikkerhetsmessig art dersom nevnte bestemmelser ikke er videreført. Problemstillingen er utførlig drøftet i NOU 1991: 8 Lov om statsforetak. (Se side 158).

For å unngå at Grunnlovens § 97 blir trådt for nær, har staten i sammenheng med fristilling lovfestet at tjenestemenn for en begrenset periode (3 år) har fortrinnsrett til stilling i staten og ventelønn etter Tjenestemannslovens § 13. Se nærmere om dette for eksempel i Ot. prp. nr. 66 2000 -2001) Om lov om helseforetak. m.m. (Se side 179).

Fagforbundet ber om at tilsvarende bestemmelse innarbeides i Kirkeloven."

LO Stat har merket seg at departementet ikke vil gi nye bestemmelser i særlovgivning om rett til ventelønn og fortrinnsrett til ny stilling i staten.

Jf. også departementets forslag om opphevelse av Statsforetakslovens § 55 tredje ledd.

LO Stat vil henstille til departementet om å videreføre gjeldende bestemmelser ved eventuelle fremtidige fristillinger, uavhengig av hvilken organisasjonsform som velges for de nye rettssubjektene.

LO Stat vil påpeke at eventuell bortfall av ventelønn vil medføre at den eksterne fortrinnsrett til stilling i staten bortfaller – og derigjennom svekker et av de viktigste virkemidlene for omstilling i staten.

Ventelønn og reglene om fortrinnsrett i Tjenestemannsloven har nær sammenheng. Dersom departementet får tilslutning av Stortinget til å oppheve ventelønnsordningen og opphever den eksterne fortrinnsretten og stillingsvernet gjennom ”skrittvisse lovendringer”, vil statlige virksomheter etter noen tid komme til å si opp arbeidstakere og derved utfordre grunnlovens § 97.

Departementet varsler at en vil oppheve § 20 første ledd bokstav f) og § 23 fjerde ledd i lov om Statens Pensjonskasse som gir fortsatt opptjening i tjenstepensjonsordningen så lenge en oppebærer ventelønn og vartpenger.

Bortfall av ventelønnsordningen og vartpengeordningen vil kunne få store konsekvenser for den enkeltes videre pensjonsopptjening, og også de fremtidige pensjonsytelser.

Når eldre arbeidstakere fra fylte 55 år ikke lenger tilstår ventelønn eller vartpenger, vil også de pensjonsrettighetene som tidligere er opparbeidet, bli endret fra løpende til oppsatte rettigheter. Jf. § 23 annet ledd i lov om Statens Pensjonskasse.

LO Stat vil derfor rette følgende spørsmål til departementet: I hvilken utstrekning kan arbeidsgiver ensidig endre den enkeltes arbeidsavtale gjennom oppsigelse og samtidig endre/forringe opparbeidede pensjonsrettigheter og dermed påføre en arbeidstaker et fremtidig økonomisk tap?

Lovendringen vil ramme individuelt, avhengig av alder, tidligere opptjening på oppsigelsestidspunktet og fremtidig opptjening frem til aldersgrensen.

Selv med full opptjening i tjenstepensjonsordningen, vil den enkelte kunne miste opptil 25 % av pensjonen ved overgang fra løpende til oppsatte rettigheter.

Kvinner som har kommet senere ut i arbeidslivet, og dermed har færre opptjeningsår i tjenstepensjonsordningen (gjærne kombinert med deltid) vil bli særlig hardt rammet av ovennevnte forslag til lovendringer.

Dette har vi senest erfart når Forsvarsbygg nå privatiserer renholdet og ansatte over 55 år mister retten til AFP.

LO Stat viser til uttalelse datert 19.oktober 2010 fra Justisdepartementets Lovavdeling, som gjaldt inngrep i opparbeidede pensjonsrettigheter i forbindelse med Pensjonsreformen. Lovavdelingen uttalte blant annet:

”Dette betyr ikke at ethvert inngrep med virkning for opptjente pensjonsrettigheter uten videre er avskåret. Utgangspunktet må likevel trolig være at rettigheter som er opparbeidet i henhold til offentlige tjenstepensjonsordninger, må komme den berettigede til gode fullt ut i samsvar med det som følger av eksisterende avtaler og lovverk. Rettighetene etter

arbeidsavtalene har i større grad enn rettigheter etter folketrygdloven karakter av å være «Eiendom», sml. Grunnloven § 105.»

En avtale om sluttvederlag vil kunne få samme virkning. En avtale om sluttvederlag inngås ikke mellom to likeverdige parter. En ansatt som blir forespeilet å bli oppsagt, er i en tvangssituasjon og aksepterer ikke uten videre sluttvederlag "frivillig," men fordi andre alternativer ikke tilbys.

Som en ytterligere begrunnelse for å oppheve ventelønnsordningen og vartpengeordningen uttaler departementet videre:

"Forslaget er derfor også begrunnet med at det er viktig å legge til rette for at seniorer i arbeidslivet ikke støtes ut, men kan bli stående i arbeidslivet så lenge som mulig. Dette gjelder både av hensyn til den enkelte arbeidstaker og av hensyn til samfunnets bærekraft. I denne forbindelse kan det spesielt vises til at regjeringen og partene i arbeidslivet 4. mars 2014 signerte en ny avtale om inkluderende arbeidsliv (IA). Avtalens overordnede mål er å bedre arbeidsmiljøet, styrke jobbnærværet, forebygge og redusere sykefravær og hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet. IA-avtalen skal bidra til å redusere sykefraværet og beholde flere med nedsatt funksjonsevne og forlenge yrkesaktiviteten blant seniorer. Ett av IA-avtalens tre delmål er at yrkesaktiviteten etter fylte 50 år forlenges med tolv måneder."

(Side 5 i notatet)

Ved omstillinger i statlig sektor har LO Stat erfart at IA- avtalen spiller en helt sekundær rolle. Omstillinger fører ofte til oppsigelser ved bemanningsreduksjoner. Ved bemanningsreduksjoner oppstår ofte uenighet mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte om bruk av ansiennitetsprinsippet. Arbeidsgiver vil vektlegge formell kompetanse, erfaring og anvendelighet, mens arbeidstakersiden argumenter for at tjenesteansiennitet, alder og sosiale hensyn skal være avgjørende.

IA- avtalen inngår som et moment i vurderingene som gjøres, men vil neppe overstyre arbeidsrettslige utvelgelsesprinsipper ved nedbemanning og oppsigelser. Behovet for sikkerhetsnett i form av ventelønn og vartpenger vil derfor fortsatt være til stede. LO Stat mener at ventelønnsordningen sikrer statsansatte en viss grad av like vilkår og forutsigbar for begge parter med tanke på hvilke virkemidler som kan brukes i omstillinger.

Departementet hevder i notatet at Ventelønnsordningen har bidratt til å skape visse "innlåsingeffekter" *"da ventelønsmottakere i liten grad har søkt nye stillinger utenfor staten eller i offentlig sektor for øvrig"* (side 5 i notatet).

Denne problemstillingen ble drøftet i en partssammensatt arbeidsgruppe "En foreløpig gjennomgang av tjenestemannsloven (forprosjekt) Rapport 19.12.06.

I rapporten står blant annet (side 17) : *" Legger man til grunn at ventelønnsordningen skal opprettholdes i en eller annen form, var det enighet om at man må konsentrere seg om hvordan regelverket og praktiseringen av det, kan hindre at for mange havner på ventelønn, og at de som gjør det, kommer raskere ut igjen i arbeid enn det som er tilfelle i dag. For eksempel bør det bli mindre risikabelt for en ventelønsmottaker å forsøke seg i en ny fast jobb. I dag kommer de som er i en midlertidig jobb tilbake på ordningen. En lignende mulighet burde gjelde for dem som prøver seg i en fast stilling, hvor det i prøvetiden viser seg*

at det tildelte arbeidet ikke var det rette for vedkommende. Dette ville også gjøre at arbeidsgiverne ble mindre tilbakeholdne med å "ta sjansen" på en overtallig."

LO Stat vil be om at dette partssammensatte arbeidet mellom de sentrale tariffparter blir gjenopptatt slik at en får vurdert alle sider ved ventelønnsordningen, ikke minst de pensjonsrettslige konsekvenser som LO Stat har påpekt ved å oppheve ventelønnsordningen og vartpengeordningen. Ordningene har bidratt til å skape ro under omstillinger i statlig sektor og bør derfor videreføres.

Departementet har i liten grad sett på alderssammensetningen på de som mottar ventelønn. I de periodene dette ble brukt hyppig, var det gjerne ansatte med høy alder som mottok ventelønn. I tillegg brukte virksomhetene ventelønn som et personalpolitisk virkemiddel. Departementets bekymring for innelåsingseffekt av bruk av ventelønn er etter vår oppfatning i like sterk grad knyttet til arbeidsgivers manglende vilje til å følge opp mulige overtallige og ta i bruk IA-avtalen for å sikre at eldre arbeidstakere får stå lenger i arbeid.