



Vestfold  
og Telemark  
revisjon

# Arbeidsavtale og avtaler om servicepensjon

Forvaltningsrevisjon | Holmestrand kommune

# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Innledning</b> .....	<b>6</b>
1.1.    Kontrollutvalgets bestilling .....	6
1.2.    Bakgrunn.....	6
1.3.    Problemstilling og revisjonskriterier .....	6
1.4.    Avgrensning.....	7
1.5.    Metode og kvalitetssikring .....	7
1.6.    Kommunedirektørens uttalelse.....	8
<b>2. Tidslinje</b> .....	<b>9</b>
<b>3. Avtaler inngått med tidligere rådmann i Sande kommune</b> .....	<b>10</b>
3.1.    Arbeidsavtalen.....	10
3.2.    Ordførers fullmakt .....	16
3.3.    Avtale om servicepensjon .....	18
<b>4. Avtaler med øvrige ansatte i Sande kommune</b> .....	<b>21</b>
4.1.    Avtalene om servicepensjon.....	21
<b>Litteratur og kildereferanser</b> .....	<b>24</b>
<b>Vedlegg</b> .....	<b>25</b>
Vedlegg 1: Ordførers og kommunedirektørs uttalelser.....	25
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring .....	27

# Sammendrag

## Bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i sak 34/20.

Bakgrunn for forvaltningsrevisjonen er en arbeidsavtale og avtaler om servicepensjon som ble inngått i forbindelse med kommunesammenslåingen mellom Sande og Holmestrand.

Kontrollutvalget har vedtatt at følgende problemstillinger skal undersøkes:

1. Er arbeidsavtale signert EW og OG den 18.12.2018 en nødvendig oppfølging av «Omstillingsdokument for Hof, Holmestrand og Sande (...)» m.v. vedtatt i fellesnemnda den 23.02.2017? Eller gir denne arbeidsavtalen betingelser som er mer gunstige og har lengre varighet enn det omstillingsdokumentet, eller andre mandatgivende dokumenter (som f.eks delegasjonsreglement), gir ordfører mandat til å kunne innvilge?
2. Hadde ordfører i Sande kommune myndighet til å egenhendig inngå en slik arbeidsavtale med daværende rådmann OG på vegne av den nye sammenslåtte kommunen?
3. Er avtalen om servicepensjon signert HEU og OG den 23.04.2020 en nødvendig oppfølging av «Omstillingsdokument for Hof, Holmestrand og Sande (...)» m.v. vedtatt i fellesnemnda den 23.02.2017 - eller andre mandatgivende dokumenter? Eller gir denne avtalen om servicepensjon betingelser som er mer gunstige og har lengre varighet enn det omstillingsdokumentet, eller andre mandatgivende dokumenter, gir kommunedirektør mandat til å kunne innvilge?
4. Tilsvarende som problemstilling 3, men med utgangspunkt i øvrige servicepensjonsavtaler inngått i de tre sammenslåingskommunene de siste tre årene

## Vi har gjort følgende funn:

### Problemstilling 1

Muntlig arbeidsavtale mellom OG og Sande kommune ble inngått i 2016. Den skriftlige avtalen som ble inngått i 2018, er en stadfesting av det som tidligere var avtalt muntlig. Omstillingsdokumentet gjaldt for Sande kommune fra 25. april 2017. Dette innebærer at arbeidsavtalen mellom OG og Sande kommune ble inngått før Sande kommune hadde vedtatt omstillingsdokumentet. Omstillingsdokumentet er derfor ikke førende for arbeidsavtalen, og arbeidsavtalen mellom OG og Sande kommune er ikke en nødvendig oppfølging av omstillingsdokumentet.

Vi kjenner ikke andre mandatgivende dokumenter fra Sande kommune som er relevante for arbeidsavtalen.

Selv om omstillingsdokumentet ikke gjaldt da arbeidsavtalen ble inngått, vil vi likevel tilføye at omstillingsdokumentet gir arbeidsgiver stort handlingsrom. I arbeidsavtalen med OG er det avtalt rettigheter som også omstillingsdokumentet ville ha gitt ham, herunder rett til stilling i ny kommune og rett til å beholde lønns- og arbeidsvilkår. OG ville i utgangspunktet ikke blitt garantert en viss fremtidig lønnsutvikling om omstillingsdokumentet var vedtatt da avtalen ble inngått, men omstillingsdokumentet gir arbeidsgiver rom for å inngå individuelle avtaler, for eksempel for å beholde sentrale ansatte. I slike tilfeller kan det avtales lønnstilskudd. Det kunne derfor ha vært i samsvar med omstillingsdokumentet å avtale særskilt godtgjøring for å beholde OG som ansatt.

### Problemstilling 2

Det fulgte av delegasjonsreglementet i Sande kommune at formannskapet hadde ansvaret for rådmannens lønns- og arbeidsforhold. Arbeidsavtalen mellom OG og Sande kommune ble forhandlet frem og inngått av ordfører, men avtalen ble ikke formelt behandlet av formannskapet. Ordfører mener at innholdet i avtalen likevel var kjent og omforent i politiske utvalg gjennom arbeidet med sammenslåingen. OGs forståelse av situasjonen er også at det var bred politisk støtte til forhandlingen om arbeidsavtale med ham.

Vi mener at ordfører i Sande ikke hadde fullmakt til å inngå arbeidsavtalen med daværende rådmann uten forutgående behandling av avtalen i formannskapet.

### Problemstilling 3

Omstillingsdokumentet gjaldt frem til 31.12.2019. Avtalen om servicepensjon ble inngått 23.4.2020. Fordi omstillingsdokumentet ikke gjaldt på det tidspunktet da avtalen om servicepensjon ble inngått, er avtalen om servicepensjon ikke en nødvendig oppfølging av omstillingsdokumentet. Vi er ikke kjent med at det er andre mandatgivende dokumenter som er relevante for avtalen. Fordi omstillingsdokumentet ikke gjaldt på det tidspunktet som avtalen ble inngått, kan vi i utgangspunktet ikke vurdere om avtalen gir mer gunstige betingelser enn hva omstillingsdokumentet gir rom for. Vi vil likevel vise til at omstillingsdokumentet gir rom for å avtale sluttoppgjør.

Arbeidsavtalen som ble inngått med Sande kommune, forplikter Holmestrand kommune. Vi mener at kommunedirektøren kunne ha avvist forslaget fra OG om å slutte mot å få avtale om servicepensjon. Det kunne ha resultert i at OG fortsatte som ansatt i Holmestrand kommune, at OG sluttet uten avtale eller, i ytterste konsekvens, i rettslig tvist mellom kommunen og OG. Holmestrand kommune valgte å inngå avtale. I en forhandlingssituasjon er det naturlig å ta utgangspunkt i alle vilkår i arbeidsavtalen. Bestemmelsen i arbeidsavtalen om rett til å stå i stilling fram til full pensjonsopptjening, blir tillagt ulik betydning av ordfører og kommunedirektør. Vi tar ikke stilling til hvor stor vekt denne bestemmelsen skal tillegges.

Vi mener at som øverste administrative leder av kommunen hadde kommunedirektøren myndighet til å inngå serviceavtalen med OG.

#### Problemstilling 4

Omstillingsdokumentet gjaldt for den perioden da de øvrige servicepensjonsavtalene ble inngått.

Omstillingsdokumentet gir de ansatte visse rettigheter i forbindelse med sammenslåingen. De ansatte har krav på å bli tilbudt stilling med relevante arbeidsoppgaver i den nye kommunen, og krav på å beholde de lønns- og arbeidsvilkår de har på sammenslåingstidspunktet. Overtallighet skal primært løses ved at ansatte tilbys annet arbeid, men omstillingsdokumentet gir rom for å inngå individuelle avtaler med ansatte der det vurderes som hensiktsmessig. Ansatte har betydelige rettigheter i sammenslåingsprosesser og ev. feil i ansettelsesprosesser, feil i vurdering av rettskrav el. kan resultere i rettstvister dersom partene ikke blir enige. I disse sakene er det rettet kritikk mot ansettelsesprosessene.

Så lenge arbeidsgiver ikke ønsker å avtale noe annet enn de rettighetene som omstillingsdokumentet gir alle ansatte, vil det i utgangspunktet ikke være nødvendig å inngå særskilte avtaler med ansatte. I dette tilfellet ønsket arbeidsgiver å avtale noe annet, og da var det nødvendig å inngå avtaler med de ansatte. Sluttvederlag er et av virkemidlene som arbeidsgiver kan bruke. Etter vår vurdering er servicepensjon å regne som sluttvederlag. Omstillingsdokumentet gir ikke føringer om størrelsen på sluttvederlagene. Det vil være opp til arbeidsgiver å vurdere hvilke sluttvederlag som kan avtales. Det er derfor ikke rom for å si at avtalene gir bedre betingelser enn hva omstillingsdokumentet gir mandat til å innvilge.

Bø 15. februar 2021

Vestfold og Telemark revisjon IKS

# 1. Innledning

## 1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Holmestrand kommune i sak 34/20.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2, første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

## 1.2. Bakgrunn

Holmestrand, Hof og Sande kommuner vedtok i 2015 og 2016 å slå seg sammen til én kommune. Sammenslåingen skjedde i to trinn ved, at Hof og Holmestrand slo seg sammen i 2018, mens Sande kommune gikk inn i den nye kommunen 1.1. 2020.

Bakgrunnen for denne forvaltningsrevisjonen er at det i forbindelse med sammenslåingen av ble inngått arbeidsavtale og avtaler om servicepensjoner med fire ansatte i Sande kommune. Det ble inngått følgende avtaler:

- Arbeidsavtale mellom Sande kommune og rådmannen i Sande kommune i 2016.
- Avtale om servicepensjon mellom Holmestrand kommune og tidligere rådmann i Sande kommune i 2020 (samme person som det ble inngått arbeidsavtale med i 2016).
- Avtaler om servicepensjon mellom Sande kommune og tre ansatte i Sande kommune i perioden 2017 – 2019.

Avtalene har fått mye oppmerksomhet i media, og det er bla. stilt spørsmål ved om de er inngått i samsvar i mandat og fullmakter.

## 1.3. Problemstilling og revisjonskriterier

Kontrollutvalget har vedtatt følgende problemstillinger:

1. Er arbeidsavtale signert EW og OG den 18.12.2018 en nødvendig oppfølging av «Omstillingsdokument for Hof, Holmestrand og Sande (...)» m.v. vedtatt i fellesnemda den 23.02.2017? Eller gir denne arbeidsavtalen betingelser som er mer gunstige og har lengre varighet enn det omstillingsdokumentet, eller andre mandatgivende dokumenter (som f.eks delegasjonsreglement), gir ordfører mandat til å kunne innvilge?
2. Hadde ordfører i Sande kommune myndighet til å egenhendig inngå en slik arbeidsavtale med daværende rådmann OG på vegne av den nye sammenslåtte kommunen?

3. Er avtalen om servicepensjon signert HEU og OG den 23.04.2020 en nødvendig oppfølging av «Omstillingsdokument for Hof, Holmestrand og Sande (...)» m.v. vedtatt i fellesnemda den 23.02.2017 - eller andre mandatgivende dokumenter? Eller gir denne avtalen om servicepensjon betingelser som er mer gunstige og har lengre varighet enn det omstillingsdokumentet, eller andre mandatgivende dokumenter, gir kommunedirektør mandat til å kunne innvilge?
4. Tilsvarende som problemstilling 3, men med utgangspunkt i øvrige servicepensjonsavtaler inngått i de tre sammenslåingskommunene de siste tre årene

Revisjonskriteriene<sup>1</sup> i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra arbeidsmiljøloven, hovedtariffavtalen og vedtak gjort i Sande kommune. Kriteriene framgår under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt under hver problemstilling.

## 1.4. Avgrensning

Vi omtaler bare avtaler som medfører forpliktelser for Holmestrand kommune etter sammenslåingen i 2020. Vi vurderer ikke konsekvenser av ev. feil som kan være gjort i prosessen med å inngå avtalene.

## 1.5. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Anne Hagen Stridsklev med Bente Hegg Ljøsterød som oppdragsansvarlig.

Vi har intervjuet ordfører og ansatte i Holmestrand kommune og gått gjennom sentral dokumentasjon. Tidligere ansatte i Sande kommune har fått anledning til å gi opplysninger og til å uttale seg.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 2 til rapporten.

---

<sup>1</sup> Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

## **1.6. Kommunedirektørens uttalelse**

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen og ordfører i kommunen. Rapporten er sendt til kommunedirektørens for uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Vi har også vurdert ordførers handlinger i denne rapporten, og for å ivareta hensynet til kontradiksjon har vi også sendt rapporten til ordfører for uttalelse. Kommunedirektørens og ordførers uttalelser ligger i vedlegg 1.



## 2. Tidslinje

<b>2015</b>	14.9.15	Folkeavstemming i Sande om kommunesammenslåing. Flertallet stemmer mot.
	16.12.15	Holmestrand vedtar å slå seg sammen med Hof. Fellesnemnd for Hof og Holmestrand oppnevnes.
<b>2016</b>	14.4.16	Fellesnemnda for Hof og Holmestrand ansetter kommunalsjef for økonomi, kommunalsjef for teknisk og regnskapssjef for den nye kommunen.
	20.4.16	Etter anmodning fra fylkesmannen, og på grunn av endringer i kommunenes inntektssystem vedtar Sande å vurdere kommunesammenslåing på nytt (KST 19/16).
	9.6.16	Fellesnemnda vedtar omstillingsdokument for Holmestrand og Hof.
	16.6.16	Ny folkeavstemming i Sande om kommunesammenslåing.
	22.6.16	Sande vedtar å slå seg sammen med Hof og Holmestrand (KST 39/16). Plattform for sammenslåing vedtas her.
	Høst 2016	Muntlig arbeidsavtale inngås mellom politisk nivå i Sande og OG.
	20.10.16	Sande kommune får møte- og talerett i fellesnemnda for Hof og Holmestrand (Fellesnemndsak 22/16).
<b>2017</b>	1.2.17	Prosjekt rådmann/rådmann for nye Holmestrand tiltrer.
	25.4.17	Kommunestyret i Sande vedtar omstillingsdokument for Holmestrand, Hof og Sande (KST 22/17).
	25.9.17	Avtale om servicepensjon inngås mellom Sande kommune og kommunalsjef for teknisk sektor.
<b>2018</b>	1.1.18	Hof og Holmestrand slår seg sammen.
	11.1.18	Fellesnemnda for Sande og Holmestrand har konstituerende møte.
	15.5.18	Avtale om servicepensjon inngås mellom Sande kommune og kommunalsjef for oppvekst og kultur.
	18.12.18	Skriftlig arbeidsavtale mellom Sande kommune og OG utarbeides.
<b>2019</b>	15.5.19	Avtale om servicepensjon inngås mellom Sande kommune og HR-rådgiver.
	1.1.20	Sande og Holmestrand slår seg sammen.
	23.4.20	Avtale om servicepensjon inngås mellom Holmestrand kommune og OG.

## 3. Avtaler inngått med tidligere rådmann i Sande kommune

### 3.1. Arbeidsavtalen

Er arbeidsavtale signert EW og OG den 18.12.2018 en nødvendig oppfølging av «Omstillingsdokument for Hof, Holmestrand og Sande (...)» m.v. vedtatt i fellesnemda den 23.02.2017?

Eller gir arbeidsavtalen betingelser som er mer gunstige og har lengre varighet enn det omstillingsdokumentet, eller andre mandatgivende dokumenter (som f.eks delegasjonsreglement), gir ordfører mandat til å kunne innvilge?

#### 3.1.1. Revisjonskriterier

##### Overordnet regelverk

##### Arbeidsmiljøloven

Sammenslåing av to kommuner til én ny kommune innebærer en virksomhetsoverdragelse fra de opprinnelige kommunene til den nye kommunen. Reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven kapittel 16 – *Arbeidstakers rettigheter ved virksomhetsdragelse* kommer til anvendelse.

Arbeidsmiljøloven § 16-2 om lønns- og arbeidsvilkår sier at *tidligere arbeidsgivers rettigheter og plikter som følger av arbeidsavtale eller arbeidsforhold som foreligger på det tidspunkt overdragelsen finner sted, overføres til den nye arbeidsgiver.*

##### Hovedtariffavtalen

Hovedtariffavtalen (HTA) som gjelder for kommuner, har bestemmelser om lønn og godtgjøringer, lokale forhandlinger, arbeidstid og pensjon. Hovedtariffavtalen har også bestemmelser som er relevante ved sammenslåinger og omorganiseringer. Dette er

#### 3.4.1 Omplussing

Ved omplussing/overgang til lavere lønnet stilling i samme kommune/ virksomhet pga. omorganisering, sykdom, skade, rasjonalisering eller andre grunner som ikke skyldes arbeidstakerens forhold, skal arbeidstakeren beholde sin nåværende lønnplassering som en personlig ordning.

#### 3.4.2 Andre forhold

Arbeidstaker som etter avtale med kommunen/virksomheten går over til lavere lønnet stilling i virksomheten, kan som en personlig ordning beholde inntil sin tidligere stillings lønn på overgangstidspunktet når dette er en del av avtalen.

### **Plattform for sammenslåing**

22.6.16 vedtok Sande kommune å slå seg sammen med Holmestrand (kommunestyresak 39/16). Plattform for sammenslåing<sup>2</sup> skulle legges til grunn for det videre arbeidet med sammenslåingen. I Plattform for sammenslåing får fellesnemnda ansvar for å sørge for at regler og avtaler om ansattes og tillitsvalgtes medvirkning ved sammenslåingen ble ivaretatt.

### **Omstillingsdokumentet**

Sande kommune vedtok omstillingsdokumentet<sup>3</sup> 25.4.17 i kommunestyresak 22/17.

Omstillingsdokumentet er utarbeidet i samarbeid mellom Hof, Holmestrand og Sande kommune, ved arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene. Formålet med dokumentet er å gi nærmere retningslinjer for hvordan omstillingsprosessen skal gjennomføres for å sikre en ryddig og forutsigbar prosess, samt skape felles plattform og spilleregler for organisasjonsendring.

Vi gjengir sentrale punkter fra dokumentet:

#### Pkt. 6 - Varighet

Partene er enige om at det er hensiktsmessig til enhver tid å ha en velfungerende omstillingsavtale i etableringen av ny kommune. Dokumentet gjelder fra godkjenning til 31.12.19. Arbeidsgiver kan forlenge avtalen.

#### Pkt. 9 - Kartlegging

En eventuell reduksjon i bemanningen som følge av overtallighet ved selve etableringen av ny kommune skal som hovedregel skje ved naturlig avgang og ikke ved oppsigelser. Ansatte som er definert som overtallige innenfor sitt tjenesteområde, vil bli tilbudt annet arbeid i kommunen. Den som eventuelt blir omplassert må akseptere endring i ansvar- og arbeidsoppgaver.

#### Pkt. 13 – Virkemidler

Ingen ansatte skal sies opp i forbindelse med kommunesammenslåingen, unntaksvis kan det være behov for vurdering av spesielle virkemidler.

Beslutninger fra øverste avtalepart (rådmannen) om bruk av eventuelle konkrete virkemidler skal tas opp med den enkelte arbeidstaker, som har rett til å la seg representere

---

<sup>2</sup> Kommunestyret vedtok tillegg til Plattform for sammenslåing i sak 53/16. Tilleggene gjelder primært antall medlemmer i politiske utvalg.

<sup>3</sup> Fellesnemnda for Hof og Holmestrand vedtok omstillingsdokument for sammenslåingen mellom Hof og Holmestrand i juni 2016. Dette dokumentet gjaldt ikke for Sande kommune.

av en tillitsvalgt eller annen tillitsperson. Partene er enige om at hver enkelt persontilpasning må vurderes for seg. Arbeidsgivers konkrete tilbud er en sak mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og skal gjøres til gjenstand for individuell avtale. Virkemidler kan være

- lønnstilskudd for å beholde sentrale nøkkelpersoner
- kompetanseutvikling for å fylle en oppgave eller stilling
- sluttvederlag
- studiestønning ved avslutning av arbeidsforhold

#### Pkt. 14 – Annet

Det vises til Hovedtariffavtalens kapittel 1, § 3.4 i sin helhet, inkludert omplassering og videreføring av stillingens lønn ved overgang til lavere lønnet stilling innad i ny kommune. I forbindelse med lokale forhandlinger skal det søkes å harmonisere lønn.

Omstillingsdokumentet er ikke forlenget, jf. pkt. 6 over. Det innebærer at omstillingsdokumentet gjaldt for Sande kommune i perioden fra 25.4.19 til 31.12.19.

#### **Overtallighet ved kommunesammenslåing**

En kommunesammenslåing kan utløse overtallighet som kan tilsi behov for endringer i ansattes arbeidsoppgaver og behov for reell nedbemanning. Det er særlig ledere og annet nøkkelpersonell som kan bli berørt som følge av at det kan være flere som har de samme stillingene. KS har utarbeidet en veileder<sup>4</sup> om arbeidsrettslige spørsmål som oppstår ved kommunesammenslåinger. KS tilrår følgende prosess for vurdering av overtallighet:

- Så snart som mulig etter at vedtak om kommunesammenslåing foreligger, må den fellesnemnda har delegert arbeidsgiverfunksjonen til, ta initiativ til drøftinger med de tillitsvalgte. Det bør her gis informasjon om videre prosess og tidsplan.
- Det må utarbeides bemanningsplan som viser antall ansatte og kompetanse i kommunene, og tilsvarende behov etter sammenslåingen.
- Utvelgelsesområde og kriterier for nedbemanningen skal drøftes med de tillitsvalgte. Avhengig av hvordan kriteriene utformes, bør det vurderes om det skal være særskilte kriterier for ledere.
- Det må vurderes om noen har rettskrav på stilling i ny kommune. Dette er særlig aktuelt for lederstillinger og nøkkelstillinger. Ingen stillinger kan besettes før det er avklart om noen har rettskrav, eller om stillingen skal tilbys som «annet passende arbeid», jf. arbeidsmiljøloven § 15-7 (2).

---

<sup>4</sup> KS Advokatene og KS Forhandling: Arbeidsrettslige spørsmål som oppstår ved kommunesammenslåinger. Et juridisk verktøy for de kommuner som omfattes av en sammenslåing (2015)

- Den som fellesnemnda har delegert arbeidsgiverfunksjonen til foretar den konkrete utvelgelsen av overtallige basert på ovennevnte kriterier.
- Overtallighetssamtale bør gjennomføres for ledere, og i tilfeller der det er uklare forhold som bør avdekkes i mht. den ansattes kompetanse el.
- Det vurderes om det er mulig å omplassere enkelte overtallige innenfor styringsretten. Før beslutning tas, skal dette drøftes med den enkelte som kan la seg bistå av en tillitsvalgt eller annen representant.
- Der det er aktuelt med sluttpakker eller andre tiltak, bør dette drøftes med de som er utpekt som overtallige og som ikke innenfor styringsretten kan omplasseres.
- Dersom det foreligger «annet passende arbeid» å tilby, skal dette tilbys. Dersom det ikke foreligger annet passende arbeid, skal annet arbeid tilbys om mulig.

«Rettskrav» på stilling er ikke et begrep som benyttes i arbeidsmiljøloven. Det følger imidlertid av rettspraksis at dersom en nyopprettet stilling medfører en vesentlig grad av videreføring av en nedlagt/bortfalt stilling, står ikke arbeidsgiver fritt når det gjelder ansettelse. Det må konkret vurderes om noen av lederne i den enkelte kommune, vil ha rettskrav på tilsvarende stilling i den nye kommune. Økning i kommunestørrelse og antall ansatte som leder vil ha ansvar for i den nye kommune, kan utelukke rettskrav på stillingen. Dersom to kommuner slås sammen, én liten og én stor, vil lederen i den store kommunen kunne ha rettskrav på lederstillingen i den nye kommunen. Men dersom lederstillingen i den nye kommunen blir tillagt økt ansvar, kan dette tilsa at heller ikke lederen fra den store kommunen vil ha rettskrav på stillingen i den nye kommunen.

#### **Dette gir følgende revisjonskriterier**

- Ansatte som er overtallige skal tilbys annet arbeid i den nye kommunen.
- Ansatte skal beholde sine lønns- og arbeidsvilkår når de overføres til ny kommune.

#### **3.1.2. Fakta**

Da kommunesammenslåing mellom Hof, Holmestrand og Sande ble diskutert på et tidlig tidspunkt (allerede i 2013/2014), var det, ifølge ordfører, bred politisk enighet om at dersom kommunene ble sammenslått, måtte den nye kommunen ha ny rådmann.

Sande sa i første omgang nei til kommunesammenslåing i folkeavstemming høsten 2015. Fylkesmannen i Vestfold anmodet Sande om å vurdere kommunesammenslåing på nytt. I tillegg ville det nye inntektssystemet for kommunene føre til reduserte inntekter for kommunen. Våren 2016 vedtok derfor kommunestyret å vurdere kommunesammenslåing på nytt. Etter ny folkeavstemming sommeren 2016 vedtok kommunestyret at Sande skulle slå seg sammen med Holmestrand.

OG ble, ifølge ordfører, informert om at han ikke ville bli tilbudt stillingen som rådmann i ny kommune. Kommunen ønsket likevel å beholde OG som rådmann i Sande i perioden fram til sammenslåingen. Ordfører mener at det var viktig å beholde OGs kompetanse i denne perioden,

og at det også etter sammenslåingen ville være viktig å ha noen på strategisk nivå i Holmestrand kommune som kjente Sande godt.

OG sier at han ikke ønsket å bli rådmann i den nye sammenslåtte kommunen. Han mener prinsipielt at rådmenn i nye sammenslåtte kommuner bør rekrutteres utenfra. OG ønsket i utgangspunktet å slutte i Sande kommune etter vedtaket om kommunesammenslåing i 2016 og søke seg ny stilling, men politisk nivå bad ham om å stå i stilling fram til kommunesammenslåingen. Slik OG vurderte det, ville det være vanskeligere å få ny jobb i en alder av 63, og han krevde derfor garanti for at han skulle få jobb i den nye kommunen på samme nivå og med samme lønns- og arbeidsbetingelse (lønnsutvikling) som han hadde i Sande. Muntlig arbeidsavtale mellom OG og politisk ledelse ble inngått høsten 2016.

Avtalen forplikter både OG og arbeidsgiver i tiden frem til sammenslåingen, og arbeidsgiver etter sammenslåingen. Avtalen forplikter OG til å ikke gjøre krav på rådmannsjobben i den nye kommunen, og til ikke å slutte i Sande kommune før 1.1.20. Arbeidsgiver forplikter seg til å gi OG relevante arbeidsoppgaver på overordnet/strategisk fra det tidspunkt han ikke lenger er rådmann. OG skal beholde de lønns- og arbeidsbetingelsene han hadde på sammenslåingstidspunktet, og samtidig være garantert en viss framtidig lønnsutvikling. Avtalen gir OG rett til å stå i stilling fram han hadde full pensjonsopptjening. OG ville hatt full pensjonsopptjening når han var 70 år.<sup>5</sup>

Skriftlig avtale mellom OG og Sande kommune ble inngått 18. desember 2018. Det fremgår av avtalen at den er en skriftliggjøring av tidligere muntlige avtaler.

1. Dette er en skriftliggjøring av muntlige avtaler som ble inngått ifm Sandes vedtak om sammenslutning med Holmestrand, og ifm ansettelse av prosjektrådmann i Nye Holmestrand.
2. OG forplikter seg til å
  - a. stå i stillingen som rådmann i Sande til 1.1.2020
  - b. ikke hevde rett til rådmannsstillingen i Nye Holmestrand fra 1.1.2020.
3. Hvis OG, før 1.1.20, mot egen vilje må fratrukke stillingen som rådmann i Sande, eller han før 1.1.2020 fratrukker frivillig som et ledd i sammenslutningsprosessen, forplikter arbeidsgiver seg i henhold til punkt 5 i denne avtalen.
4. Fra 1.1.2020 forplikter arbeidsgiver seg i henhold til punkt 5 i denne avtalen.
5. Arbeidsgiver forplikter seg til at
  - a. OG får stå i stilling inntil han i sum har oppnådd full opptjening i KLP, SPK og kommunale pensjonskasser.
  - b. OG gis relevante arbeidsoppgaver på overordnet/strategisk nivå.
  - c. OG beholder lønns- og arbeidsbetingelser han har ved eventuelle endringspunkter. OG skal ha en lønnsutviklingen som følger gjennomsnittlig lønnsutvikling i toppledergruppen (rådmann og kommunalsjefer) i Sande/Nye Holmestrand.

<sup>5</sup> Ifølge arbeidsmiljøloven § 15-13 er aldersgrense 72 år. Det kan fastsettes lavere aldersgrense, men ikke lavere enn 70 år. For kommunene er aldersgrense på 70 år tariffestet.

Ordfører mener at bestemmelsen i pkt. 5a ikke gir OG særskilte rettigheter utover det som alle ansatte har, dvs, retten til å stå i stilling inntil man går av med pensjon.

### **3.1.3. Revisors vurdering og konklusjon**

Den muntlige arbeidsavtalen mellom OG og Sande kommune ble inngått i 2016. Den skriftlige avtalen, som ble inngått i 2018, er en stadfesting av det som tidligere var avtalt muntlig. Omstillingsdokumentet gjaldt for Sande kommune fra 25. april 2017. Dette innebærer at arbeidsavtalen mellom OG og Sande kommune ble inngått før Sande kommune hadde vedtatt omstillingsdokumentet. Omstillingsdokumentet er derfor ikke førende for arbeidsavtalen, og arbeidsavtalen mellom OG Sande kommune er ikke en nødvendig oppfølging av omstillingsdokumentet.

Vi kjenner ikke andre mandatgivende dokumenter fra Sande kommune som er relevante for arbeidsavtalen. Selv om omstillingsdokumentet ikke gjaldt da arbeidsavtalen ble inngått, vil vi likevel tilføye at omstillingsdokumentet gir arbeidsgiver stort handlingsrom. I arbeidsavtalen med OG er det avtalt rettigheter som også omstillingsdokumentet ville ha gitt ham, herunder rett til stilling i ny kommune og rett til å beholde lønns- og arbeidsvilkår. OG ville i utgangspunktet ikke blitt garantert en viss fremtidig lønnsutvikling om omstillingsdokumentet var vedtatt da avtalen ble inngått, men omstillingsdokumentet gir arbeidsgiver rom for å inngå individuelle avtaler, for eksempel for å beholde sentrale ansatte. I slike tilfeller kan det avtales lønnstilskudd. Det kunne derfor ha vært i samsvar med omstillingsdokumentet å avtale særskilt godtgjøring for å beholde OG som ansatt.

Ordførers mandat/fullmakt er omtalt i pkt. 3.2.

## 3.2. Ordførers fullmakt

**Hadde ordfører i Sande kommune myndighet til å egenhendig inngå en slik arbeidsavtale med daværende rådmann OG på vegne av den nye sammenslåtte kommunen?**

### 3.2.1. Revisjonskriterier

#### Overordnet regelverk

Ifølge kommuneloven<sup>6</sup> § 22 er det kommunestyret selv som ansetter rådmannen. Ansettelse og ev. oppsigelse kan ikke delegeres til andre organ.

Ifølge kommuneloven<sup>7</sup> § 9 tredje ledd er ordfører kommunens rettslige representant og underskriver på dennes vegne i alle tilfelle hvor myndigheten ikke er lagt til andre. Etter femte ledd, samme bestemmelse, kan kommunestyret gi ordfører myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.

#### Reglement for folkevalgte organer og delegasjon i Sande kommune<sup>8</sup>

Ifølge delegasjonsreglementet § 3 er det formannskapet som har ansvar for rådmannens lønns- og arbeidsforhold.

#### Fellesnemnda og partssammensatt utvalg

Ifølge inndelingslova § 26 skal opprettes en fellesnemnd ved kommunesammenslåinger.

Fellesnemnda har ansvar for økonomiplan og budsjett for første driftsår i den nye kommunen. Kommunestyrene kan vedta reglement som gir fellesnemnda andre arbeidsoppgaver og fullmakter i tillegg. Fellesnemnda kan få relativt vide fullmakter av kommunene, slik at fellesnemnda kan være et effektivt organ som kan gjøre nødvendige vedtak på vegne av den nye kommunen. Det er viktig at fellesnemnda får tilstrekkelige fullmakter til å håndtere de arbeidsrettslige avgjørelser som bør tas i perioden mellom sammenslåingsvedtaket og tidspunktet for iverksettelse av vedtaket. Fellesnemnda skal ikke ha beslutningsmyndighet på driften i de eksisterende kommunene.<sup>9</sup>

Kommunene kan også opprette et felles partssammensatt utvalg etter kommuneloven § 5-1 for behandling av saker som gjelder forholdet mellom den nye kommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Partssammensatt utvalg er nærmere regulert i Hovedtariffavtalen del B § 4. Det partssammensatte utvalget foreslår og behandler overordnede retningslinjer for kommunens personalpolitikk, herunder tiltak for likestilling og inkluderende arbeidsliv. Utvalget skal dessuten

---

<sup>6</sup> Gml. kommunelov

<sup>7</sup> Gml. kommunelov

<sup>8</sup> KST 35/17

<sup>9</sup> KS Advokatene og KS Forhandling: Arbeidsrettslige spørsmål som oppstår ved kommunesammenslåinger. Et juridisk verktøy for de kommuner som omfattes av en sammenslåing (2015)



drøfte kvalitets-, fornyings- og utviklingstiltak, oppfølging og implementering av nasjonalt vedtatt reformer.

Fellesnemnda for Sande og Holmestrand hadde sitt konstituerende møte 11. januar 2018.

### **Omstillingsdokumentet**

Ifølge omstillingsdokumentet er det øverste arbeidsgiverpart som tar beslutninger om bruk av særskilte virkemidler. Øverste arbeidsgiverpart er rådmannen eller den han bemyndiger. Omstillingsdokumentet regulerer ikke hvem som er arbeidsgiver når det er rådmannen som er arbeidstaker.

Avtalen med OG ble inngått før Sande kommune vedtok omstillingsdokumentet og før fellesnemnda for Sande og Holmestrand var opprettet. Vi legger derfor til grunn at dagjeldende delegasjonsreglement i Sande kommune regulerer hvem som hadde fullmakt til å inngå avtaler om rådmannens lønns- og arbeidsforhold.

### **Dette gir følgende revisjonskriterium:**

- Avtale som gjelder rådmannen lønns- og arbeidsvilkår skal godkjennes av formannskapet i Sande kommune.

### **3.2.2. Fakta**

Ifølge ordfører var det formannskapet i Sande som hadde ansvaret for lønns- og arbeidsvilkårene til rådmannen. Praksis var at rådmannens lønnsvilkår ble drøftet i lukket møte i formannskapet, men det ble ikke fattet formelle vedtak om dette. Ordfører formidlet resultatet av drøftelsene til personalkonsulent/lønningskontor.

OG mener at den muntlige arbeidsavtalen ble inngått i et av hans ukentlige møter med ordfører og varaordfører. OGs forståelse av situasjonen var at det var bred politisk støtte til forhandlingen om arbeidsavtale med ham.

Ordfører signerte arbeidsavtalen med OG uten at denne var formelt politisk behandlet. I etterpåklokskapens lys, ser ordfører at hun ikke burde ha signert avtalen når den ikke var formelt politisk behandlet på forhånd. Hun mener imidlertid at avtalen var godt kjent og omforent i politiske utvalg gjennom flere års arbeid med sammenslåingen.

Kommunedirektøren i Holmestrand stilte krav om avtalen mellom Sande kommune og OG måtte skriftliggjøres, men var ikke involvert i skriftliggjøringen av arbeidsavtalen. Slik han forstår var vilkårene i avtalen noe man var blitt enige om i 2016.

### 3.2.3. Revisors vurdering og konklusjon

Ifølge delegasjonsreglementet for Sande kommune var det formannskapet som hadde ansvaret for rådmannens lønns- og arbeidsforhold, og formannskapet skulle derfor ha behandlet arbeidsavtalen før avtalen ble inngått i 2016. Det er i samsvar med kommunens delegasjonsreglement at det var ordfører, som kommunens rettslige representant, som signerte avtalen.

Vi mener at ordfører i Sande ikke hadde myndighet til å inngå arbeidsavtale med daværende rådmann uten forutgående behandling av avtalen i formannskapet.

## 3.3. Avtale om servicepensjon

**Er avtalen om servicepensjon signert HEU og OG den 23.04.2020 en nødvendig oppfølging av «Omstillingsdokument for Hof, Holmestrand og Sande (...)» m.v. vedtatt i fellesnemda den 23.02.2017 - eller andre mandatgivende dokumenter?**

**Eller gir denne avtalen om servicepensjon betingelser som er mer gunstige og har lengre varighet enn det omstillingsdokumentet, eller andre mandatgivende dokumenter, gir kommunedirektør mandat til å kunne innvilge?**

### 3.3.1. Revisjonskriterier

Det følger av kommuneloven § 13-1 at kommunedirektøren skal lede den samlede kommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruksjer, retningslinjer eller pålegg som kommunestyret gir.

Kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte ansatte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov. Kommunedirektørens oppgaver må selvsagt gjennomføres innenfor de budsjettvedtakene og overordnede arbeidsgiverpolitiske vedtak kommunestyret måtte fatte. For å illustrere skillet kan man si at hvilket reglement kommunen skal ha for pensjon, permisjon eller liknende, ligger til kommunestyret, mens den konkrete behandlingen av søknad om permisjon eller liknende ligger til kommunedirektøren.<sup>10</sup>

Som tidligere nevnt hadde omstillingsdokumentet varighet til 31.12.19, og vil derfor ikke gjelde for avtaler inngått i 2020. Vi er ikke kjent med at det foreligger andre «mandatgivende dokumenter» som gjaldt for Holmestrand kommune i den aktuelle perioden.

---

<sup>10</sup> Prop. 46L (2017-2018) Ny kommunelov

Arbeidsavtalen som Sande kommune inngikk med OG ville etter kommunesammenslåingen være bindende for Holmestrand kommune. Holmestrand kommune overtok de forpliktelser som Sande kommune hadde overfor OG.

**Dette gir følgende revisjonskriterier:**

- Kommunedirektør har personalansvar for ansatte i Holmestrand kommune og kan inngå avtaler med ansatte som er i samsvar med budsjettforutsetninger og ev. øvrige vedtak.

### 3.3.2. Fakta

Fra 1.1.2020 gikk OG inn i stilling som rådgiver/controller i Holmestrand kommune. Våren 2020 tilbød han seg å slutte, mot at han fikk en avtale om servicepensjon. Ifølge kommunedirektør, var OG på dette tidspunktet overtallig og innplassert i en foreløpig funksjon. Kommunedirektør mente at ut fra en totalvurdering, ville det bli mest lønnsomt for Holmestrand kommune å inngå avtale om servicepensjon med OG. Avtalen om servicepensjon fikk varighet fram til OG var 70 år. Ifølge kommunedirektør var dette fordi arbeidsavtalen gav OG rett til å stå i stilling fram til han hadde full pensjonsopptjening, dvs fram til han var 70 år. Slik sett, mente han, var avtalen om servicepensjon var en nødvendig oppfølging av arbeidsavtalen.

Avtale mellom OG og Holmestrand kommune ble inngått 23.4.20. Avtalen er signert av kommunedirektør.

#### 4. Ytelse

Fra 1.6.2020 og frem til 67 år utbetales en servicepensjon på mellomlegget mellom årslønn på Kr. 1.108.000 og særalderspensjon fra KLP.

Fra 67 til 70 år utbetales en servicepensjon på mellomlegget mellom årslønn på kr. 1.108.000 og samlet alderspensjon fra KLP og Nav (uttak Nav fra 67 år).

Servicepensjonene skal reguleres årlig lik KLPs øvrige alderspensjoner.

Årslønn G-reguleres årlig, første gang ifm lønnsoppgjøret i 2020.

Denne avtalen gjelder kun alderspensjon, ikke gjenlevende rettigheter.

#### 5. Inntekt ved siden av mottak av pensjonsytelse

For pensjonsytelse fra arbeidstakers ordinære tjenstepensjonsordning gjelder de til enhver tid gjeldende bestemmelser i pensjonsvedtektene alminnelige tjenstepensjonsordning for arbeidsinntekt ved siden av mottak av pensjonsytelse. Feilutbetaling og tilbakekreving av slik ytelse reguleres av de samme vedtekter.

### **3.3.3. Revisors vurdering og konklusjon**

Omstillingsdokumentet gjaldt ikke på det tidspunktet som avtalen om servicepensjon ble inngått. Avtalen om servicepensjon er derfor ikke en nødvendig oppfølging av omstillingsdokumentet. Vi er ikke kjent med at det er andre mandatgivende dokumenter som er relevante for avtalen. Fordi omstillingsdokumentet ikke gjaldt på det tidspunktet som avtalen ble inngått, kan vi i utgangspunktet ikke vurdere om avtalen gir mer gunstige betingelser enn hva omstillingsdokumentet gir rom for. Vi vil likevel vise til at omstillingsdokumentet gir rom for å avtale sluttoppgjør.

Arbeidsavtalen som ble inngått med Sande kommune, forplikter Holmestrand kommune. Vi mener at kommunedirektøren kunne ha avvist forslaget fra OG om å slutte mot å få avtale om servicepensjon. Det kunne ha resultert i at OG fortsatte som ansatt i Holmestrand kommune, at OG sluttet uten avtale eller, i ytterste konsekvens, i rettsvist mellom kommunen og OG. Holmestrand kommune valgte å inngå avtale. I en forhandlingssituasjon er det er naturlig å ta utgangspunkt i alle vilkår i arbeidsavtalen. Bestemmelsen i arbeidsavtalen om rett til å stå i stilling fram til full pensjonsopptjening, blir tillagt ulik betydning av ordfører og kommunedirektør. Vi tar ikke stilling til hvor stor vekt denne bestemmelsen skal tillegges.

Vi mener at som øverste administrative leder av kommunen hadde kommunedirektøren myndighet til å inngå serviceavtalen med OG.

## 4. Avtaler med øvrige ansatte i Sande kommune

### 4.1. Avtalene om servicepensjon

**Tilsvarende som problemstilling 3, men med utgangspunkt i øvrige servicepensjonsavtaler inngått i de tre sammenslåingskommunene de siste tre årene**

#### 4.1.1. Revisjonskriterier

Vi viser til gjennomgang kilder til revisjonskriterier under pkt. 3.1.1. Avtalene er inngått i perioden september 2017 til mai 2019, dvs. at føringer som ble gitt i omstillingsdokumentet vil gjelde for disse avtalene.

Vi har utleder følgende revisjonskriterier:

- Ansatte som er overtallige skal tilbys annet arbeid i den nye kommunen.
- Ansatte skal beholde sine lønns- og arbeidsvilkår når de overføres til ny kommune.
- Ingen ansatte skal sies opp som følge av kommunesammenslåingen, men spesielle virkemidler kan unntaksvis vurderes. Herunder
  - lønnstilskudd for å beholde sentrale nøkkelpersoner
  - kompetanseutvikling for å fylle en oppgave eller en stilling
  - sluttvederlag
  - studiestønad ved avslutning av arbeidsforhold

#### 4.1.2. Fakta

Fellesnemnda for Hof og Holmestrand ansatte tre ledere i den nye kommunen våren 2016, dvs. før Sande hadde fattet vedtak om kommunesammenslåing. De tre lederne var kommunalsjef for teknisk, kommunalsjef for økonomi og regnskapssjef.

Sande deltok i fellesnemnda for Hof og Holmestrand fra 2017 med møte- og talerett. Ny prosjektrådmann tiltrådte fra omtrent samme tidspunkt.

Det ble nedsatt et ansettelsesutvalg bestående av prosjektrådmann, to arbeidsgiverrepresentanter og tre tillitsvalgte. OG var én av arbeidsgiverrepresentantene. Utvalget hadde ansvaret for tilsettinger i ny kommune. Det skulle søkes konsensus om ansettelse, men arbeidsgiver hadde det avgjørende ordet. Arbeidsgiver i dette tilfellet, var prosjektrådmann/rådmann i nye Holmestrand.<sup>11</sup>Ifølge OG forutsatte ansettelsesutvalget at det skulle være en ny prosess på ansettelse på lederstillinger, der ansatte fra alle tre kommunene ble vurdert. Prosjektrådmannen

---

<sup>11</sup> Ifølge omstillingsdokumentet pkt. 11

ønsket ikke dette, og ansettelsene ble opprettholdt. Det er rettet kritikk mot ansettelsesprosessene fra tidligere ansatte i Sande kommune.

Ifølge kommunedirektør, daværende prosjektrådmann, hadde han samtaler med lederne fra Sande kommune i ansettelsesprosessen. Han vurderte rettskrav, kompetanse og lederne ønsker. Resultatet av samtale/ forhandlingene var at tre ledere ble tilbudt avtale om serviceavtale.

Avtale med kommunalsjef for tekniske sektor i Sande kommune ble inngått 25.9.17:

- 1. Arbeidsforholdet mellom Sande kommune og KJ opphører uten videre varsel i løpet av andre kvartal 2020, senest den 1. juli 2020. KJ går fra denne dag over i AFP.*
- 2. KJ fortsetter i stilling som kommunalsjef i Sande kommune fram til 31. desember 2019. Fra 1. januar 2020 går KJ over i stilling som spesialrådgiver i ny kommune fram til fratredelse.*
- 3. KJ skal motta servicepensjon i perioden fra fratredelse, senest 1. juli 2020, og fram til han fyller 65 år den 15. mars 2023. Servicepensjonen skal utgjøre forskjellen mellom det han får utbetalt i pensjon i denne perioden og det han vil få utbetalt i pensjon ved fylte 65 år, dvs. en servicepensjon som om han sluttet/fratrådt ved 65 år. Servicepensjonen ytes som månedlige utbetalinger administrert av KLP. Administrasjonskostnadene dekkes av arbeidsgiver. For denne avtalen gjelder avtaleverket i KS-området som langt det passer.*

Fra 1.1.20 ble KJ tilsatt som næringssjef i Holmestrand kommune. Han hadde da fungert som næringssjef i både Sande og Holmestrand kommuner i 2019. Ifølge avtalen skulle KJ fratre senest 1.7.20, men fikk likevel mulighet til å stå stillingen som næringssjef så lenge han ønsket. KJ ønsket ikke å være ansatt i Holmestrand kommune, og han sluttet så snart avtalen tillot.

Det ble inngått avtale om servicepensjon med kommunalsjef for kultur og oppvekst i Sande kommune 15.5.18. (Vi gjengir utdrag av avtalen under.)

- 1. Arbeidsforholdet mellom Sande kommune og BT reduseres til 50 % fra tidspunktet når Sande og Holmestrand kommune slår sammen oppvekstsektoren, dvs. tjenesteområdene barnehage og skole, i et formelt samarbeid. Frikjøpet på 20 % fra Udir inngår i de 50 % arbeidsplikt. Dette skjer senest 1.1.20 når kommunene slås sammen. BT går fra den dato over i 50 % delvis AFP. BT går uten videre varsel over i 100 % AFP/pensjon fra fylte 65 år i august -20.*
- 2. BT fortsetter som kommunalsjef i Sande fram til ikrafttredelsesdato. Sande er arbeidsgiver for BT i hele perioden frem til 1.1.20 når Holmestrand tar over ansvar og forpliktelser.*
- 3. BT skal motta servicepensjon i perioden fra reduksjonen og fram til han har fylt 65 år den 18.8.20. Servicepensjonen skal utgjøre forskjellen mellom det han ville fått i lønn ved full stilling, dvs. en servicepensjon som om han hadde stått i full jobb til fylte 65 år. Servicepensjonen ytes som månedlige utbetalinger administrert av KLP. Administrasjonskostnaden dekkes av arbeidsgiver. For denne avtalen gjelder avtaleverket i KS-området så langt det passer.*

Oppvekstsektorene i Sande og Holmestrand ble administrativt slått sammen fra 1.1.19. BT gikk da over i 50 % AFP, og inn i stilling som seniorrådgiver under ledelse av nytilsatt oppvekstsjef i de resterende 50 %. 20 % av denne stillingen ble frikjøpt av Utdanningsdirektoratet.

Det ble inngått med HR-rådgiver i Sande kommune 8.3.19.

- 1. Arbeidsforholdet mellom Sande kommune og AKL opphører uten videre varsel 31. desember 2019. AKL går etter den dato over i AFP.*
- 2. AKL fortsetter som HR-rådgiver i Sande frem til ovennevnte dato.*
- 3. AKL skal motta servicepensjon i perioden fra fratredelse og frem til hun har fylt 65 år den 17.05.20 og ville gått av 1.6.20. Servicepensjonen skal utgjøre forskjellen mellom det hun får utbetalt i pensjon (AFP) og det hun får i lønn pr. måned ved fratredelsen. Servicepensjonen ytes som månedlige utbetalinger administrert av KLP. Administrasjonskostnadene dekkes av arbeidsgiver. For denne avtalen gjelder avtaleverket i KS-området så langt det gjelder.*

#### **4.1.3. Revisors vurdering og konklusjon**

Omstillingsdokumentet gir de ansatte visse rettigheter i forbindelse med sammenslåingen. De ansatte har krav på å bli tilbudt stilling med relevante arbeidsoppgaver i den nye kommunen, og å beholde de lønns- og arbeidsvilkår de har på sammenslåingstidspunktet. Overtallighet skal primært løses ved at ansatte tilbys annet arbeid, men omstillingsdokumentet gir rom for å inngå individuelle avtaler med ansatte der det vurderes som hensiktsmessig. Ansatte har betydelige rettigheter i sammenslåingsprosesser og ev. feil i ansettelsesprosesser, feil i vurdering av rettskrav el. kan resultere i rettstvister dersom partene ikke blir enige. I disse sakene er det rettet kritikk mot ansettelsesprosessene.

Så lenge arbeidsgiver ikke ønsker å avtale noe annet enn de rettighetene som omstillingsdokumentet gir alle ansatte, vil det i utgangspunktet ikke være nødvendig å inngå særskilte avtaler med ansatte. I dette tilfellet ønsket arbeidsgiver å avtale noe annet, og da var det nødvendig å inngå avtaler med de ansatte. Sluttvederlag er et av virkemidlene som arbeidsgiver kan bruke. Etter vår vurdering er servicepensjon å regne som sluttvederlag. Omstillingsdokumentet gir ikke føringer om størrelsen på sluttvederlagene. Det vil være opp til arbeidsgiver å vurdere hvilke sluttvederlag som kan avtales. Det er derfor ikke rom for å si at avtalene gir bedre betingelser enn hva omstillingsdokumentet gir mandat til å innvilge.

## Litteratur og kildereferanser

### Lover og forskrifter

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)

Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

### Offentlige dokument

Prop. 46 L (2017-2018): Ny kommunelov

### Kommunens dokumenter

Kommunestyresak 22/17: Omstillingsdokument for sammenslåingsprosessen mellom Hof, Holmestrand og Sande kommuner.

### Andre

KS: Hovedtariffavtalen 1.5.2018 – 30.4.2020

KS Advokatene og KS Forhandling: Arbeidsrettslige spørsmål som oppstår ved kommunesammenslåinger. Et juridisk verktøy for de kommuner som omfattes av en sammenslåing. (2015)



# Vedlegg

## Vedlegg 1: Ordførers og kommunedirektørs uttalelser



Holmestrand  
kommune

Kommunedirektør  
Holmestrand kommune  
Pb 312, 3081 Holmestrand  
Rådhusgaten 11, 3080 Holmestrand

Tlf: 33 05 95 00  
postmottak@holmestrand.kommune.no  
Org.nr.: NO 917 151 229

Vestfold og Telemark Revisjon Iks  
Anne Hagen Stridsklev, forvaltningsrevisor  
Postboks 2805  
3702 SKIEN

Unntatt offentlighet § 5 2. ledd

Saksbehandler: *Hans Erik Utne*  
Tlf. dir.: 464 44 771  
Deres ref.: 3802 402 Vår ref.: 21/6921

11.02.2021

### Uttale -høring - forvaltningsrevisjon om arbeidsavtaler og avtaler om servicepensjon

Ordførers uttalelse til revisjonsrapporten

***Avtalen med OG er en oppsummering av lovfesta rettigheter han ville hatt, helt uavhengig av avtalen, med unntak av punkt 2 der han sier fra seg retten til å bli vurdert som rådmann i den nye kommunen.***

- Arbeidsmiljøloven (AML) slår fast at man har rett til å stå i arbeid til man er 72 år. I kommunene er det tariffestet at man har denne retten til man er 70. Altså er punkt 5 i avtalen helt i hht til AML.
- Regjeringen definerte kommunesammenslåinger som virksomhetsoverdragelser. AML er svært tydelig på at ved virksomhetsoverdragelse, har man krav på at arbeidsavtalen, med alle rettigheter og plikter, skal overføres til den nye arbeidsgiveren. Man har også lovmessig krav på en tilsvarende stiling som den man hadde før virksomhetsoverdragelsen. OG fikk ingen nye rettigheter av den siste arbeidsavtalen som han ikke allerede hadde.

Det han derimot gikk med på ved denne arbeidsavtalen, var å frskrive seg retten han ville hatt til å bli vurdert som ny rådmann i ny kommune. Man kan ha rettskrav til å tre inn i samme stilling ved virksomhetsoverdragelser. Det var viktig å få avklart at OG ikke ville hevde denne retten, men at vi kunne gå videre med det omforente politiske ønsket om å ha en ny rådmann i den nye kommunen. For Sandes vedkommende, og for den nye kommunes vedkommende, var det av stor viktighet at Sande hadde egen rådmann i sammenslåingsprosessen. Det var svært knapp kapasitet i den nye kommunen allerede, fordi man sto i en sammenslåingsprosess med Hof og hvor rådmann for Holmestrand allerede var rådmann for Hof, i tillegg til at man skulle planlegge sammenslåing med Sande. Prosessen med å gjøre dette i to operasjoner, var kostbar og krevende for hele organisasjonen og det var ikke kapasitet til å skulle stå i en situasjon hvor man måtte ta det overordnede ansvaret for Sande kommune som egen kommune i tillegg.

Ordfører har opplyst formannskapet og kontrollutvalget om at det var en feilvurdering å anta at avtalens innhold var så godt forankret gjennom mange års diskusjon og politisk arbeid, at avtalen ikke ble lagt frem til formell behandling. Det er derimot ingen grunn til å tro at utfallet ville vært annerledes, med mindre formannskapets medlemmer ville ønsket å gi OG ytterligere rettigheter enn det loven ga som et minimum og som er ført i avtalen.

Elin Gran Weggesrud  
Ordfører  
Holmestrand Kommune

**Kommunedirektørens uttale:**

Kom.dir gjennomførte oppfølgingssamtaler med OG både i tiden før kommunesammenslåing og i etterkant. Det står i rapporten side 17 at jeg fremsatte krav om skriftliggjøring av avtalen. OG gjorde meg oppmerksom på at det var avtalt egne forhold for hans vedkommende. Jeg gjorde han oppmerksom på at dette måtte skriftliggjøres om det skulle ha betydning for vurderinger i hans fremtidige arbeidsforhold i ny kommune.

OG var 1.1. 2020 overtallig etter kommunesammenslåing og dermed ikke innplassert i ny kommune. Det betyr at han var tildelig oppgaver, men stillingen var ikke innenfor budsjett. Når OG fremsatte et ønske om å inngå en serviceavtale foretok vi en totalvurdering. Den avtalte retten til å stå i stilling frem til full pensjonsopptjening var en av vurderingen opp mot krav om å redusere kommunes personal kostnader. Kom.dir beklager at ikke politisk nivå ikke ble informert om at denne typen avtaler ble inngått.

Hans Erik Utne  
kommunedirektør

**Kopi til:**  
Ordfører Elin Gran Weggesrud

*Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger ikke signatur*

## Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 1. desember 2020. Oppstartsmøte med kommunedirektør ble holdt 18. desember 2020.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

### Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i desember og januar.

For å undersøke problemstillingene har vi innhentet og gjennomgått relevante dokumenter. Dette er

- kommunestyresaker fra Sande kommune for perioden fra 2016 til og med 2019.
- saker fra fellesnemnda for Hof og Holmestrand
- saker fra fellesnemnda for Sande og Holmestrand
- reglement for folkevalgte organer og delegasjon i Sande kommune

Vi har intervjuet

- kommunedirektør Holmestrand kommune (tidligere prosjektrådmann for sammenslåingen)
- ordfører Holmestrand kommune (tidligere ordfører for Sande kommune)
- tidligere rådmann for Sande kommune

Vi har brukt intervjuguider i intervjuene der vi har stilt intervjuobjektene samme spørsmål ev. spurt om samme tema. Dette har vi gjort for å sikre at vi får informasjon om de relevante temaene fra forskjellige kilder. Når kildene gir sammenfallende informasjon, er det et tegn på at dataene gir en riktig beskrivelse av det som undersøkes. Det er skrevet referater fra intervjuene som er verifisert av intervjuobjektene.

Vi har videre snakket med

- tidligere kommunalsjef for teknisk sektor i Sande kommune
- tidligere kommunalsjef for kultur og oppvekst i Sande kommune
- tidligere HR-rådgiver i Sande kommune
- tidligere barnevernsleder i Sande kommune
- tidligere HR-sjef i Holmestrand kommune
- ass. kommunedirektør i Holmestrand kommune

## Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte og tidligere ansatte i Holmestrand og Sande kommune. Vi har også behandlet personopplysninger om arbeidsavtaler og pensjonsopptjening.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring.

Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside [vtrevisjon.no](https://vtrevisjon.no).

## God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.<sup>12</sup>

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.<sup>13</sup> Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

---

<sup>12</sup> God kommunal revisjonsskikk kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30. september 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

<sup>13</sup> ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester



# På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av  
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 35 91 70 30 / 33 07 13 00

E-post: [post@vtrevisjon.no](mailto:post@vtrevisjon.no)

[www.vtrevisjon.no](http://www.vtrevisjon.no)