



ARBEIDSRETTE

DOM

Avsagt: 20. januar 2022

Saksnr.: 6/2021

Lnr.: AR-2022-3

Dommere: Tron Løkken Sundet
Hanne Inger Bjurstrøm
Eirik Akerlie
Geir Bjørkli
Tom Simonsen
Unni Karlsen
Inger Harstveit

Saken gjelder: Organiseringen av medbestemmelsesapparatet i NAV
Troms og Finnmark.

Landsorganisasjonen i Norge, ved LO Stat Advokat Edvard Bakke
med Norsk Tjenestemannslag

mot

staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet Advokat Kirsten Berger

DOM

(1) Saken gjelder hvorvidt organiseringen av medbestemmelsesapparatet (MBA) for NAV Arbeidslivssenter og NAV Arbeidsrådgivningskontor i NAV Troms og Finnmark, er i strid med Tilpasningsavtalen for Arbeids- og velferdsetaten. Det er også et spørsmål om plikt til å opprette egne MBA for Arbeidslivssentrene og Arbeidsrådgivningskontorene følger av en særlig protokoll inngått mellom partene.

(2) **Sakens tariffrettslige ramme**

(3) Partene er bundet av Hovedavtalen i staten (HA). Tvisten knytter seg til HA inngått for tariffperioden 2017–2019, og som ble prolongert til 30. juni 2021.

(4) HA har i § 1 bestemmelser om «[f]ormål og intensjoner». Paragraf 1 nr. 1 lyder:

«Staten og hovedsammenslutningen for de statsansatte har inngått denne hovedavtalen med det formål å skape et best mulig samarbeidsgrunnlag mellom partene på alle nivåer.

Hovedavtalen for arbeidstakere i staten skal i tillegg ha som formål å:

- være grunnlag for arbeidstakernes rett til medbestemmelse ved siden av bl.a. tjenestetvistloven, tjenestemannsloven og arbeidsmiljøloven
- gi arbeidstakerne en reell innflytelse på hvordan deres arbeidsplass skal organiseres og hvordan arbeidsmetoden skal utvikles
- være et redskap for å utvikle ledelse, medbestemmelse og arbeidsmiljø
- gi den enkelte arbeidstaker mulighet for faglig og personlig utvikling. Arbeidet må derfor organiseres og tilrettelegges slik at man drar nytte av arbeidstakernes kunnskaper
- utvikle samarbeidet slik at dette kan bidra til fleksibel og brukervennlig tjenesteyting med et godt arbeidsmiljø, god ledelse, bedre resultatoppnåelse og et godt forhold til innbyggerne.»

(5) Paragraf 1 nr. 6 «[u]tøvelse av medbestemmelsesretten» lyder:

«Partene er enige om at medbestemmelsesretten best utøves gjennom organisasjonens tillitsvalgte, og på en slik måte at de tas med i utrednings- og beslutningsprosessen så tidlig som mulig. Partene skal videre legge forholdene til rette for medvirkningsformer som gir arbeidstakerne direkte innflytelse på arbeidsorganisasjon og oppgaveløsning innen eget arbeidsområde. I denne sammenheng er partene enige om at det etter avtale kan drives forsøksvirksomhet for å utvikle organisasjons- og arbeidsformer som kan gjøre de ansattes medbestemmelse effektiv, jf. arbeidsmiljølovens krav om tilrettelegging av arbeidet. I dette ligger en felles forståelse av at medbestemmelsen utøves på alle organisatoriske nivå i virksomheten, slik at arbeidstakerne gis reell innflytelse på organiseringen og oppgaveløsningen, jf. forøvrig hovedtariffavtalen pkt. 2.3.»

(6) Paragrafene 6 og 7 regulerer inngåelse av tilpasningsavtaler og innholdet i disse, og har blant annet slike bestemmelser:

«§ 6

Partene i den enkelte virksomhet skal inngå en avtale om medbestemmelse som er tilpasset virksomheten og de ansattes behov. Det skal legges vekt på ordninger som gir de ansatte, gjennom deres organisasjoner, mulighet for reell medbestemmelse på de forskjellige nivåer i virksomheten og slik at de får delta så tidlig som mulig i beslutningsprosessen.

§ 7

1. Innenfor rammen av avtalens Del 1 skal partene i virksomheten inngå en tilpasningsavtale om medbestemmelse. Dersom partene er enige om det kan det avtales andre samarbeidsformer enn de som er beskrevet i hovedavtalen. Tilpasningsavtaler må ligge innenfor hovedavtalens virkeområde og de rammer som er fastsatt i § 5 nr. 1 og § 19.

2. Tilpasningsavtalen skal omfatte hele virksomheten og skal inneholde nærmere regler om hvordan man skal tilpasse hovedavtalen Del 1. Avtalen skal gi en beskrivelse av hva som skal regnes som virksomheten, samt inndeling av denne i de ulike driftsenheter og arbeidsområder der medbestemmelsen skal utøves, jf. § 4.

Ved inndeling i arbeidsområder bør det legges vekt på hva som vil være mest hensiktsmessig for å gjennomføre medbestemmelsen. I denne sammenheng bør det tas hensyn til om det innenfor et aktuelt arbeidsområde finnes klare arbeidsgiverplikter etter Del 1.»

(7) Tilpasningsavtalen for Arbeids- og velferdsetaten fra 1. januar 2013, nr. 1 og 2 lyder:

«1. FORMÅL OG INTENSJON MED TILPASNINGSAVTALEN

Denne avtalens siktemål er å legge grunnlaget for en medbestemmelsesordning i Arbeids- og velferdsetaten, som er tilpasset både virksomheten og de ansattes behov.

Reell medbestemmelse på de forskjellige nivå i virksomheten krever tidlig involvering av de tillitsvalgte, konstruktivt samarbeid om felles mål og resultater, samt bygging av felles kunnskap og forståelse om de virkemidler som til enhver tid er mest tjenlig for etatens og enhetens mål og resultater i et helhetlig perspektiv.

Det vises til Felleserklæring mellom partene sentralt i etaten, jf. for øvrig Hovedavtalen § 1.

2. INNDELING I VIRKSOMHET, DRIFTSENHETER OG ARBEIDSOMRÅDER, jf. HA §§3-4.

Med virksomhet forstås hele Arbeids- og velferdsetaten, dvs. Arbeids- og velferdsdirektoratet med underliggende ledd.

-Virksomheten deles opp i følgende driftsenheter:

- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Den enkelte fylkesledd med underliggende enheter
- Det enkelte resultatområde med underliggende enheter
- Den enkelte enhet i Økonomilinjen utenfor direktoratet

-Driftsenhetene deles opp i følgende arbeidsområder:

- Det enkelte fylkesledd
- Enheter under det enkelte fylkesledd, herunder statlig del i NAV-kontorene og eventuelle tjenesteområder
- Enheter under et resultatområde

Det skal velges tillitsvalgte på virksomhets-, driftsenhet og arbeidsområde.»

(8) I protokoll av 7. desember 2006 om «[o]rganisatorisk plassering av enheter og funksjoner i NAV» mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet på den ene siden, og NTL, Avyo/Parat, Akademikerne og Unio på den andre siden, heter det blant annet:

«Arbeidslivssenter i NAV, Arbeidsrådgivningskontoret i NAV (ARK), og NAV INTRO, skal være egne identifiserbare enheter med egne ledere som har resultatansvar, egne budsjetter og virksomhetsplaner. Enhetene er viktige kompetanseenheter i NAV og etaten er avhengig av at lederne trekkes med i utviklingen av strategier og tjenester i fylket.

De øvrige funksjoner (AMO-enhet, Eures og Jobbservice/arbeidsgiverrettet formidling) organiseres ut fra hva som er mest hensiktsmessig i det enkelte fylke.

...

Begrunnelse for at Arbeidslivssenter i NAV, Arbeidsrådgivningskontoret i NAV (ARK) og NAV INTRO skal være identifiserbare enheter er følgende:

- Arbeidslivssentrene i NAV skal ha en felles faglig standard som er utviklet i samarbeid med partene i arbeidslivet
- Enhetene har en viktig koordinerende funksjon mellom arbeidslivet og NAV
- Enhetene er ressurs- og kompetansesentre med en bred kontaktflate i arbeids- og samfunnsliv som det er viktig at omgivelser og oppdragsgivere kan identifisere
- Opprettholde gode ressurs- og kompetansemiljøer innenfor områder som er sentrale i NAV-reformen for å støtte oppgaveløsningen i NAV lokalt og sentralt
- Større mulighet for å utvikle og følge opp tjenestene
- Enhetene har lokal/fylkesvis forankring som er viktig i forhold til det marked de opererer i
- Samlede enheter gir større fagmiljøer med muligheter til økt kompetanseutvikling for gjennom dette å være bedre i stand til kompetanseoverføring internt og eksternt»

(9) I protokoll av 7. april 2017 mellom de samme partene heter det:

«I møtet 7. april 2017 mellom Arbeids- og velferdsetatens administrasjon og de sentrale tjenestemannsorganisasjonene i etaten ble partene enige om å endre protokoll av 7. desember 2006 til følgende:

NAV Arbeidslivssenter og NAV Arbeidsrådgivningskontor skal i hvert fylke være egne *identifiserbare enheter* med *egne* ledere som har resultatansvar, egne budsjetter og virksomhetsplaner. Enhetene er viktige kompetanseenheter i NAV, og etaten er avhengig av at lederne trekkes med i utviklingen av strategier og tjenester i fylket.

Øvrige funksjoner (som for eksempel egen tiltaksenhet, Eures-tjenesten, NAV Intro/Integrering) organiseres ut fra hva som er mest hensiktsmessig i det enkelte fylke.»

(10) Endringen i protokollen fra 2006 medførte at NAV-intro ikke lenger skulle være egen identifiserbar enhet, men organiseres ut fra hva som var mest hensiktsmessig.

Dette er nærmere begrunnet i «[e]ndringsforslag for protokoll av 7. desember 2006 vedrørende plassering av enheter og funksjoner i NAV». Det heter her:

«Begrunnelse

Endring av protokollen og NAV Intros rolle må sees i lys av de senere års utvikling med økt innvandring og økte utfordringer i *alle* fylker på integreringsområdet.

Fagområdet må styrkes. Oppfølging og styring av et så sentralt fagområde må integreres bedre i den ordinære styringslinjen.»

- (11) **Nærmere om bakgrunnen for tvisten**
- (12) Som en konsekvens av sammenslåingen av fylkene Troms og Finnmark, ble NAV Troms og Finnmark opprettet 1. januar 2019. Etter sammenslåingen er det ett felles MBA for fylkeskontoret, inkludert Arbeidslivssenteret og Arbeidsrådgivningskontoret.
- (13) I protokoll fra møte 3. mai 2018 mellom partene i NAV lokalt om organiseringen av NAV Troms og Finnmark heter det blant annet:

«Dokumentet *Regionalisering av NAV Troms og Finnmark* av 3.5.2018, vedlagt denne protokoll, viser organiseringen av NAV Troms og Finnmark i form av et formelt organisasjonskart og en beskrivelse av oppgaver og ansvar lagt i avdelingene.

...

Med bakgrunn i ovennevnte dokument er partene enige om at NAV Troms og Finnmark som ledes av regionsdirektør, organiseres i tre avdelinger, ledet av hver sin avdelingsdirektør. Avdelingsdirektørens ansvarsområde er beskrevet i vedlagte dokument til protokoll. En nærmere konkretisering av selve innholdet, ledelsesform og bemanningen i de underliggende funksjonene i de tre avdelingene er ikke en del av forhandlingene 3.5.2018. Dette skal utredes videre og behandlingen av dette vil skje i henhold til Hovedavtalens bestemmelser i Prosjekt-MBA.»

- (14) I vedlegget til protokollen, «[r]egionalisering av NAV Troms og Finnmark», heter det blant annet:

«Organisasjonsmodell etter første drøftingsmøte

...

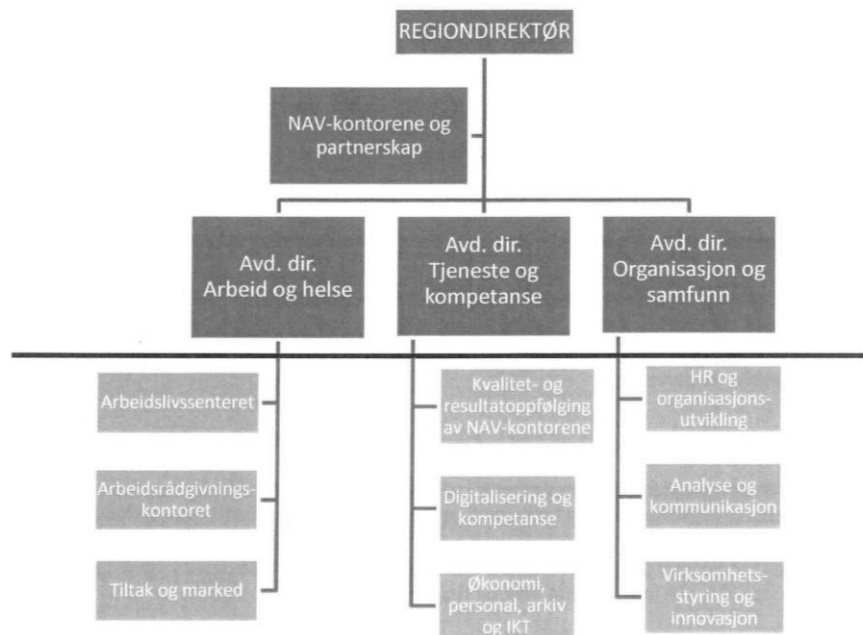
Et forslag til formelt organisasjonskart for NAV Troms og Finnmark ble drøftet i Prosjekt-MBA den 2. mai. Endelig organisasjonskart med avdelingsdirektører ble forhandlet jf. HA § 19 i Prosjekt-MBA 3. mai. En nærmere konkretisering av selve innholdet, ledelsesform og bemanningen i de underliggende funksjonene i de tre avdelingene var ikke en del av forhandlingene nå. Dette er detaljer som skal utredes videre og behandling av dette vil skje i henhold til Hovedavtalens bestemmelser i Prosjekt-MBA.

...

Beskrivelse av organisasjonskartet

Øverste og ansvarlig leder er regionsdirektøren. Regionen er organisert i tre avdelinger, som ledes av hver sin avdelingsdirektør. Avdelingsdirektørene vil utgjøre regionsdirektørens lederteam.

...



Avdeling for Arbeid og Helse

...

Avdelingen for Arbeid og Helse består av tre enheter:

Arbeidslivssenteret (ALS)

ALS vil ha struktur ut fra dagens lokalisering og nærhet til arbeidsgiverne og NAV-kontorene. Arbeidslivssenteret organiseres og ledes etter prinsippene som er nedfelt i rolledokumentene og protokoll av 7. april 2017 fra sentral MBA. Ledelse på lokasjonsnivåene er ikke avklart, men vil være tema i de fremtidige arbeidsgruppene i tråd med gjennomføringsplanen.

Arbeidsrådgivningskontoret (ARK)

ARK er lokalisert både i Vadsø og Tromsø. Senter for Jobbmestring (SFJ) i Tromsø er en del av ARK. ARK organiseres og ledes etter prinsippene som er nedfelt i rolledokumentene og protokoll av 7. april 2017 i sentralt MBA. Personaladministrative oppgaver knyttet til rådgivende overleger (ROL) legges til ARK. Ledelse på lokasjonsnivå er ikke avklart, men vil være tema i de fremtidige arbeidsgruppene og i tråd med gjennomføringsplanen.»

- (15) Partene lokalt drøftet organiseringen av medbestemmelsesapparatet i den nye organisasjonen i møte i MBA 14. mars 2019. I referatet fra møtet heter det:

«Medbestemmelse på arbeidsområdene (drøfting)

Arbeidsgiver har fremmet forslag om ett MBA for hele fylkeskontoret inkl. alle tre avdelinger med underliggende seksjoner. Argumentasjonen for dette går på ønske og behov for å jobbe helhetlig og integrert slik vår organisasjonsmodell legger opp til. Videre mener arbeidsgiver at dette er i tråd med Tilpasningsavtalen for NAV.

...

HTV fra alle organisasjoner har fått tilbakemelding fra sine medlemmer/PTV om at det er ønske om et eget MBA for Arbeidslivssenteret og la fram argumenter for dette. Et samlet MBA ser imidlertid at det er hensiktsmessig at organiseringen av medbestemmelse støtter opp om vår organisasjonsmodell hvor jobbing på tvers av enheter og avdelinger er en vesentlig suksessfaktor.

Arbeidsgiver legger til grunn at det etableres ett MBA for fylkeskontoret ved NAV Troms og Finnmark, inkl. alle tre enheter. HTV er tydelig på at det da hviler et ekstra ansvar på arbeidsgiver om å ivareta medbestemmelse og involvering av alle enheter.»

(16) Organiseringen av MBA i NAV Troms og Finnmark ble behandlet i sentralt MBA

29. oktober 2019. I referatet fra dette møtet heter det:

«Sak 2. Organisering av medbestemmelse i Troms og Finnmark – arbeidslivssenter og arbeidsrådgivning.

Saken ble lagt frem av Arbeids- og tjenestedirektør Kjell Hugsvik. Saken er innmeldt fra NTL. Som følge av omorganiseringen i NAV Troms og Finnmark er ALS og ARK lagt inn i fylkesleddet, med blant annet den konsekvens at saker i henhold til Hovedavtalen for disse enhetene behandles i fylkesleddets MBA. Uenigheten dreier seg om hvorvidt denne ordningen bryter med etatens tilpasningsavtale og en protokoll fra 2017 om organisatorisk plassering av enheter og funksjoner i NAV. Arbeidsgiver fremhever at ALS og ARK som tidligere er egne organisatoriske enheter med egne ledere, resultatansvar, budsjett og virksomhetsplaner, men at de ikke jf. protokollen er egne arbeidsområder i tilpasningsavtalens forstand. Arbeidsgiver ved direktoratet har med det gjort en vurdering hvor man konkluderer med organiseringen i NAV Troms og Finnmark ikke er i strid med tilpasningsavtalen eller protokollen fra 2017.

...

NTL gav ros for et grundig saksfremlegg, men er ikke enig i arbeidsgivers konklusjon og mener endringene ikke er i tråd med etatens tilpasningsavtale. Tillitsvalgte i NTL både i Troms og Finnmark er uenige i den nye ordningen. AVYO har fått tilbakemelding fra sine medlemmer om at de opplever seg perifere i den nye strukturen.»

(17) I uenighetsprotokoll av 25. juni 2021 mellom partene i NAV sentralt heter det:

«NTL NAVs syn

I tråd med Hovedavtalen i staten §§ 6 og 7 har partene i NAV inngått en tilpasningsavtale som blant annet deler inn virksomheten i driftsenheter og arbeidsområder der medbestemmelsen skal utøves. Der kan man lese at det enkelte fylkesledd med underliggende enheter utgjør driftsenheten, og at driftsenhetene i NAV deles inn i følgende arbeidsområder: Det enkelte fylkesledd, enheter under det enkelte fylkesledd (herunder NAV-kontor og eventuelle tjenesteområder) og enheter under et resultatområde. Det er egne medbestemmelsesapparat (MBA) og det velges egne tillitsvalgte på virksomhetsnivå, driftsenhetsnivå og arbeidsnivå i NAV.

Ifølge Hovedavtalen i staten § 6 skal det etableres ordninger som gir de ansatte «muligheter for reell medbestemmelse på de forskjellige nivåer i virksomheten og slik at de får delta så tidlig som mulig i beslutningsprosessen».

I protokoll signert av partene i NAV 7. april 2017 slås det fast at Arbeidslivssentrene (ALS) og Arbeidsrådgivningskontoret (ARK) i hvert fylke skal være egne identifiserbare enheter med egne ledere med resultatansvar, egne budsjetter og virksomhetsplaner. Etter NTLs syn må disse regnes som egne arbeidsområder etter tilpasningsavtalen.

I NAV Troms og Finnmark er det fremforhandlet en organisasjonsmodell som arbeidsgiver i kjølvannet tolker til å innebære at fylkesleddet, arbeidslivssenteret og arbeidsrådgivningskontoret skal sees som ett felles arbeidsområde og ha ett felles MBA.

NTL NAV mener dette innebærer et brudd på etatens tilpasningsavtale. Vi legger protokollen av 7. april til grunn og hevder herved at ARK Troms og Finnmark og ALS Troms og Finnmark er egne arbeidsområder som skal ha egne (MBA) og at det skal velges egne tillitsvalgte her, i tråd med etatens tilpasningsavtale punkt 2.

Vi viser for øvrig til stevning med bilag til Arbeidsretten.

...

Administrasjonens syn

Administrasjonen sier seg enig i NTLs gjengivelse av etatens tilpasningsavtale der driftsenhetene i NAV er delt inn i arbeidsområder: det enkelte fylkesledd, enheter under det enkelte fylkesledd (herunder NAV-kontor og eventuelle tjenesteområder) og enheter under et resultatområde (resultatområde er betegnelsen på driftsenhetene i Ytelseslinjen og vedrører ikke tvisten). Det skal velges tillitsvalgte på virksomhets-, driftsenhet og arbeidsområdenivå.

Arbeidsgiver sier seg videre enig i NTLs gjengivelse av protokoll signert av partene 7. april 2017 at Arbeidslivssentrene (ALS) og Arbeidsrådgivningskontorene (ARK) i hvert fylke skal være egne identifiserbare enheter med egne ledere med resultatansvar, egne budsjetter og virksomhetsplaner.

Det er ingen uenighet mellom administrasjonen og NTL om at så lenge ALS og ARK har ligget under fylkesleddet så har de vært å regne som arbeidsområder iht. tilpasningsavtalens pkt. 2 og hatt egne medbestemmelsesapparat (mba), på lik linje med NAV-kontorene. Slik var det også i Troms og Finnmark. Omorganiseringen som det var enighet om mellom partene i Troms/Finnmark innebar at ALS/ARK ikke lengre lå under fylkesleddet, men var inkludert i og en del av fylkesleddet (dvs. arbeidsområde), med den naturlige konsekvens at medbestemmelsen deretter ivaretas av arbeidsområdets mba, på lik linje med de øvrige avdelingene i fylkesleddet.

Med den nye organiseringen er fortsatt ALS/ARK identifiserbare enheter med egne ledere med resultatansvar, egne budsjetter og virksomhetsplaner og således er vilkårene i NAVs egen protokoll oppfylt. Administrasjonen bemerker at det ikke er grunnlag i tilpasningsavtalen for å hevde at enheter med disse kjennetegnene skal anses for å være egne arbeidsområder der de er lagt inn og dekkes av et allerede eksisterende arbeidsområde. En slik forståelse, at man har arbeidsområder i et arbeidsområde, vil innebære at alle avdelinger, seksjoner, kontor som et arbeidsområde er delt inn i skal ha egne mba. Dette mener administrasjonen er i strid med tilpasningsavtalen og var ikke partenes oppfatning da den ble inngått. Det er heller ikke slik etaten har organisert sine medbestemmelsesapparat.

Både NTL og de øvrige organisasjonene viser til Hovedavtalen § 6 til støtte for sitt syn. Administrasjonen finner det derfor riktig å beskrive kort hensikten bak omorganiseringen av ALS/ARK fra å ha ligget utenfor/under fylkesleddet til å bli inkludert i fylkesleddet – med den konsekvens at medbestemmelsen ivaretas av fylkesleddets (arbeidsområdets) parter.

Den fremforhandlede organiseringen i Troms/Finnmark sikrer en integrert modell hvor alle avdelinger må samhandle for å innfri samfunnsoppdraget. I dette er områdene ALS og ARK utgjør helt sentrale. Den helhet som nå er etablert må også speiles ifm. utøvelsen av medbestemmelse. Protokollen fra omorganiseringen beskriver det slik: «Enhetene er viktige kompetanseenheter i NAV og etaten er avhengig av at lederne trekkes med i utviklingen av strategier og tjenester i fylket.» En bedre integrering av disse enhetenes ansvar i etatens tjenesteutvikling er en forutsetning i den nye IA-avtalen. Administrasjonen vil derfor anføre at den integrering som partene i NAV Troms og Finnmark en enige om når det gjelder organiseringen, tilsier at medbestemmelsen må utøves og forvaltes helhetlig i fylkesleddets mba og ikke fragmentert i hver enkelt avdeling slik NTLs forståelse av tilpasningsavtalen vil bety. Hovedavtalens bestemmelser må forstås i den sammenhengen den skal virke. Den beste medvirkningsformen for å sikre arbeidstakerne direkte innflytelse på arbeidsorganisasjon og oppgaveløsning innen eget arbeidsområde forutsetter en helhetlig forvaltning av medbestemmelsen der de nødvendige sammenhengene er sikret. Dette har de fått til i Troms og Finnmark, og tilbakemeldingene også fra tillitsvalgte som deltar i fylkesleddets mba har gitt gode tilbakemeldinger på ivaretagelsen av hovedavtalens bestemmelser.»

(18) LO, ved LO Stat, med NTL tok ut stevning for Arbeidsretten 24. mars 2021.

Hovedforhandling ble gjennomført 14. og 15. desember 2021 i samsvar med

Folkehelseinstituttets retningslinjer om smittevern. En partsrepresentant og åtte vitner avga forklaring. Dom er avsagt etter fristen i arbeidstvistloven § 56 andre ledd på grunn av feriefravær.

- (19) **Partenes påstandsgrunnlag og påstander**
- (20) *Landsorganisasjonen i Norge, ved LO Stat, med NTL har i korte trekk anført:*
- (21) Medbestemmelse er en grunnleggende rettighet i norsk arbeidsliv. Det følger av formålsbestemmelsen i HA at arbeidstakerne skal gis reell innflytelse, på alle organisatoriske nivåer i virksomheten, så tidlig som mulig. Etter HA §§ 6 og 7 skal det ved inndeling i arbeidsområder i tilpasningsavtalen for den enkelte virksomhet, legges vekt på hva som er mest hensiktsmessig for utøvelsen av medbestemmelsen.
- (22) Tilpasningsavtalen for Arbeids og velferdsetaten har i nr. 2, annet strekpunkt, bestemmelser om inndeling i arbeidsområder. Det enkelte fylkesledd skal utgjøre ett arbeidsområde. Det følger videre av bestemmelsen, at enheter under det enkelte fylkesledd er egne arbeidsområder. Virksomheten kan ikke organiseres slik at alle driftsenheter inngår i fylkesleddet, jf. formuleringen i bestemmelsen om at «driftsenhetene deles opp». Formålsbestemmelsen i både HA og Tilpasningsavtalen understreker tidlig involvering, og at medbestemmelse skal utøves i nærhet til der hvor beslutningene tas. Dette er ikke mulig dersom styrings- og beslutningslinjene blir for lange.
- (23) Arbeidslivssentrene og Arbeidsrådgivningskontorene var før sammenslåingen organisert som egne arbeidsområder, med hvert sitt MBA. Slik er organiseringen fortsatt ellers i NAV. Kompetansen, og oppgavene i Arbeidslivssentrene og Arbeidsrådgivningskontorene, er vesentlig forskjellig fra de andre enhetene i fylkesleddet. Disse utgjør derfor naturlig egne arbeidsområder etter Tilpasningsavtalens pkt. 2. Dette underbygges av kommentar til Tilpasningsavtalen i staten i Statens personall håndbok. Det heter her at «arbeidsområde» innebærer «enheter som kontor, seksjon mv».
- (24) Av protokollen fra 2017 fremgår det at Arbeidslivssentrene og Arbeidsrådgivningskontorene skal være egne identifiserbare enheter, med egne ledere som har resultatansvar, egne budsjetter og virksomhetsplaner. Dette er funksjoner som typisk tilligger enheter med status som selvstendige arbeidsområder. Etter protokollen fra 2006 gjaldt det samme for NAV-intro, men dette ble endret ved revisjonen i 2017. Partene fant det da nødvendig å gå veien om en ny protokoll for å endre organiseringen av NAV-intro. Tilsvarende fremgangsmåte må benyttes dersom Arbeidslivssentrene og Arbeidsrådgivningskontorene ikke lenger skal regnes som egne arbeidsområder.
- (25) Referatet fra møtet i MBA 14. mars 2019 kan ikke tas til inntekt for at partene var enige om organiseringen av MBA for Arbeidslivssenteret og Arbeidsrådgivningskontoret. Det fremgår klart av referatet at samtlige organisasjoner ønsket egne MBA, og det ble

argumentert for dette i møtet. NTLs representant hadde kontaktet nestlederen i NTL NAV om saken før møtet, og fått opplyst at ett MBA ikke var forenlig med tilpasningsavtalen. Dette var en drøftelsessak, og arbeidsgiver trakk den endelige konklusjonen etter at saken var diskutert. At organisasjonene ikke protesterte, er derfor ikke ensbetydende med at de var enige. Arbeidsgiver lanserte før møtet flere alternative løsninger for organiseringen av MBA, deriblant et eget MBA for Arbeidslivssenteret og Arbeidsrådgivningskontoret. Arbeidsgiver valgte likevel å forkaste dette alternativet. Det til tross for at organisasjonene uttrykte betydelig bekymring for den modellen som ble valgt.

(26) Erfaringene med ett felles MBA viser at organiseringen ikke fungerer i tråd med formålet og intensjonene i HA. Ledelsesnivået i Arbeidsrådgivningskontoret og Arbeidslivssenteret deltar ikke i møtene i MBA. Det oppleves å være svært langt mellom den daglige driften og det som skjer i MBA. Av referatene fra møtene går det frem at det behandles få saker som berører Arbeidslivssenteret og Arbeidsrådgivningskontoret. Det er ikke riktig at evalueringene viser at de ansattes representanter er fornøyde med samarbeidet. At de tillitsvalgte ønsker å være konstruktive, betyr ikke at de mener det fungerer godt med ett felles MBA.

(27) Det er nedlagt slik påstand:

- «1. Organiseringen av medbestemmelsesapparatet i NAV Troms og Finnmark er tariffstridig.
2. Tilpasningsavtalen § 2, jfr. § 1 er å forstå slik at det skal være egne medbestemmelsesapparater og tillitsvalgte i Arbeids- og velferdsetaten på virksomhets-, driftsenhets- og arbeidsområdenivå, jfr. også Hovedavtalen i staten § 7 nr. 2.
3. Protokoll av 7. april 2017 er slik å forstå at Fylkesleddet i NAV Troms og Finnmark, NAV Arbeidslivssenter Troms og Finnmark og NAV Arbeidsrådgivningskontor Troms og Finnmark er å regne som egne arbeidsområder som skal ha egne medbestemmelsesapparater og tillitsvalgte.»

(28) *Staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet* har i korte trekk anført:

(29) Sammenslåingen av de to fylkene, og den etterfølgende omorganiseringen av virksomheten, medførte at Arbeidslivssenteret og Arbeidsrådgivningskontoret ble innlemmet i fylkesleddet i NAV Troms og Finnmark. Det følger av organisasjonskartet som partene lokalt ble enige om, at disse ikke lenger er egne arbeidsområder, men underlagt avdeling for Arbeid og helse. Denne organiseringen er bedre tilpasset de nye utfordringene etaten står overfor.

(30) Partene lokalt var enige om den nye organiseringen av MBA. Det fremgår av referatet fra møtet i MBA 14. mars 2019. Referatet ble godkjent av partene i det påfølgende møtet. De lokalt tillitsvalgte forholdt seg til det organisasjonskartet partene var blitt enige om, og til

ønsker fra medlemmene. De etterfølgende innsigelsene fra sentralt tillitsvalgte i NAV endrer ikke dette.

- (31) Siden Arbeidslivssenteret og Arbeidsrådgivningskontoret ikke er organisert under fylkesleddet, men som en del av dette, følger det av Tilpasningsavtalens nr. 2 at de ikke lenger er egne arbeidsområder. NAV er en stor og kompleks organisasjon, med behov for organisatorisk fleksibilitet. Tilpasningsavtalen må ha et handlingsrom for partene lokalt til å avgjøre hvilke enheter som utgjør egne arbeidsområder. Noe annet ville innebære en vesentlig begrensning i den lokale medbestemmelsen.
- (32) Protokollen fra 2017 er uten betydning for tvisten i denne saken. Det følger av protokollen at Arbeidslivssentrene og Arbeidsrådgivningskontorene skal være egne identifiserbare enheter med egen ledelse, eget budsjett, virksomhetsplaner og resultatmål. Det er Arbeidslivssenteret og Arbeidsrådgivningskontoret fortsatt i den nye organisasjonen. Protokollen regulerer hverken etter sin ordlyd, eller sitt formål, organiseringen av MBA for disse enhetene.
- (33) Organiseringen av MBA i NAV Troms og Finnmark er ikke i strid med HA. Forutsetningene for reell medbestemmelse er ikke annerledes her enn i mange andre organisasjoner. Antallet ansatte i fylkesleddet utgjør til sammen ca. 101 årsverk. Dette er ikke et uvanlig stort antall ansatte tilhørende ett MBA. Den organiseringen som er valgt, gir de tillitsvalgte innflytelse på helheten i fylkesleddet. Det fremgår av evalueringene fra møtene i MBA at samarbeidet fungerer godt. Noe må alltid gå seg til etter en så stor omorganisering. Det foreligger likevel ikke holdepunkter for at dagens ordning ikke oppfyller kravene til medbestemmelse i HA.
- (34) Det er nedlagt slik påstand:

«Staten v/ Arbeids- og velferdsdirektoratet frifinnes.»

- (35) **Arbeidsrettens merknader**
- (36) Spørsmålene Arbeidsretten skal ta stilling til er for det første om organiseringen av MBA for Arbeidslivssenteret og Arbeidsrådgivningskontoret følger av protokollen mellom partene fra 2017, om organisatorisk plassering av enheter og funksjoner i NAV. For det andre er det spørsmål om organiseringen strider mot Tilpasningsavtalen i Arbeids- og velferdsetaten nr. 2. Arbeidsretten har i disse spørsmålene delt seg i et flertall og et mindretall.

- (37) *Flertallet, dommerne Sundet, Bjurstrøm, Akerlie, Simonsen og Harstveit*, har kommet til at saksøkte må frifinnes, og vil bemerke:
- (38) I forbindelse med opprettelsen av NAV Troms og Finnmark, ble det gjennomført lokale forhandlinger om organiseringen av det nye driftsenhetsnivået. Den nye organiseringen, med nytt organisasjonskart, er nedfelt i protokoll mellom partene av 3. mai 2018. Det følger av denne at fylkeskontoret skal organiseres i tre avdelinger: Avdeling for Arbeid og helse, avdeling for Tjeneste og kompetanse, og avdeling for Organisasjon og samfunn. Avdeling for Arbeid og helse skal bestå av tre enheter: Arbeidslivssenteret, Arbeidsrådgivningskontoret og Tiltak og marked. Den faglige begrunnelsen for den valgte organisasjonsmodellen fremgår av vedlegget til protokollen. Denne begrunnelsen er ikke omtvistet mellom partene.
- (39) I møte i MBA den 14. mars 2019 drøftet partene organiseringen av medbestemmelsesapparatet i den nye organisasjonen. Av referatet følger det at arbeidsgiver konkluderte med at det skulle være ett felles MBA for fylkeskontoret, inkludert de tre avdelingene. Partene har ulikt syn på hvorvidt det forelå enighet om dette. Etter flertallets oppfatning er det for resultat ikke nødvendig å ta stilling til spørsmålet. Partene er enige om at beslutningsmyndigheten om organiseringen lå hos arbeidsgiver. Det var derfor ikke avgjørende for arbeidsgivers konklusjon at partene var enige. Spørsmålet er likevel om det forelå andre begrensninger i arbeidsgivers handlingsrom når det gjaldt organiseringen av MBA for Arbeidslivssenteret og Arbeidsrådgivningskontoret.
- (40) Saksøker anfører at det følger av protokollen mellom partene fra 2017 at Arbeidslivssentrene og Arbeidsrådgivningskontorene skal organiseres som egne arbeidsområder, med egne MBA. Arbeidsrettens flertall vil bemerke at protokollens betydning for saken, knytter seg til organiseringen av MBA i Arbeidslivssentrene og Arbeidsrådgivningskontorene. Hvilken betydning protokollen har for organiseringen av NAV Troms og Finnmark, faller utenfor rammene av denne saken.
- (41) Innledningsvis bemerkes at det ikke er omtvistet mellom partene at Arbeidslivssenteret og Arbeidsrådgivningskontoret i NAV Troms og Finnmark, fortsatt er organisert som egne identifiserbare enheter, med de beføyelser som følger av protokollen fra 2017.
- (42) Protokollen fra 2017 er en revisjon av protokollen mellom partene fra 2006, og omtalen av Arbeidslivssentrene og Arbeidsrådgivningskontorene er likelydende i de to protokollene. Protokollen bestemmer at dette skal være «selvstendige enheter». Protokollen bruker ikke betegnelsen «arbeidsområde» om enhetene. Begrepsbruken taler mot at den også skal

legges til grunn for organiseringen av medbestemmelsesapparatet. Inndeling i arbeidsområder synes heller ikke å ha vært noe tema ved inngåelsen av protokollen. Protokollen inneholder heller ikke noen omtale av organiseringen av MBA for de enhetene som omfattes av denne. Dersom partenes intensjon med protokollen var å sikre Arbeidslivssentrene og Arbeidsrådgivningskontorene status som egne arbeidsområder, med egne MBA, kunne dette enkelt vært presisert i teksten, eller gjennom en henvisning til Tilpasningsavtalen, og dens bestemmelser om inndeling i arbeidsområder. Det ville da også vært naturlig at protokollen hadde inneholdt noe om organiseringen av medbestemmelsesapparatet for de øvrige enhetene som er omtalt, så som NAV-intro, tiltaksenheten og NAV-Eurest.

- (43) Begrunnelsen for at Arbeidslivssentrene, Arbeidsrådgivningskontorene, og tidligere NAV-intro, skal være «egne identifiserbare enheter», er nærmere omtalt i protokollen. Det legges her blant annet vekt på den funksjonen disse enhetene har opp mot arbeidslivet, at de er lette å identifisere for arbeidslivets parter, og hensynet til kompetanseutvikling og ressursutnyttelse. På denne bakgrunn kan det synes som hovedformålet med protokollen var faglig begrunnet, nemlig å sikre at oppgavene ikke ble splittet opp og fordelt på flere enheter. Begrunnelsen i protokollen for at NAV-intro ikke lenger skulle organiseres som egen enhet, understøtter dette. I tiden etter den første protokollen ble inngått, hadde alle fylker fått utfordringer på integreringsområdet. Dette området ble derfor innlemmet i den ordinære styringslinjen.
- (44) Avgjørende for resultatet er derfor om Tilpasningsavtalen i Arbeids- og velferdsetaten er til hinder for den organiseringen av medbestemmelsesapparatet som her er valgt. Det følger av avtalen at det skal velges tillitsvalgte på det enkelte arbeidsområde i virksomheten, jf. avtalen nr. 2. Etter avtalen skal den enkelte driftsenhet deles inn i arbeidsområdene «det enkelte fylkesledd, enheter under det enkelte fylkesledd, herunder statlig del i NAV-kontorene og eventuelle tjenesteområder og enheter under et resultatområde». NAV Troms og Finnmark er organisert slik at «fylkesleddet» inkluderer Arbeidslivssenteret og Arbeidsrådgivningskontoret.
- (45) Etter flertallets syn kan ikke Tilpasningsavtalen forstås slik at den gir bestemmelser om hvilke enheter som skal organiseres som egne «arbeidsområder», utover den presisering avtalen har for fylkesleddet. Avtalen oppstiller etter sin ordlyd heller ikke noe krav om at fylkesleddet må organisere virksomheten i flere arbeidsområder. Det som følger av Tilpasningsavtalen er at dersom driftsenheten organiseres med egne arbeidsområder, skal

disse ha egne MBA. Tilpasningsavtalen i NAV er heller ikke entydig blitt praktisert slik at alle identifiserbare enheter med egen ledelse, er organisert som egne arbeidsområder.

- (46) Omtalen i Statens personalhåndbok av Tilpasningsavtalen i staten, endrer ikke denne forståelsen. Etter flertallets syn er de enhetene som omtales der, kun eksempler på hva som kan utgjøre egne arbeidsområder etter avtalen. Det kan ikke forstås slik at disse alltid er å regne for egne arbeidsområder.
- (47) Flertallet kan ikke se at formålsbestemmelsen i HA, eller bestemmelsene i HA §§ 6 og 7, kan føre til et annet resultat. Organiseringen av MBA i NAV Troms og Finnmark er en følge av den organiseringen av virksomheten som partene ble enige om. Alternativet med egne MBA ved Arbeidslivssenteret og Arbeidsrådgivningskontoret ble diskutert. Arbeidsgiver konkluderte med at dette blant annet ikke ville være en ressurseffektiv organisering. Selv om disse enhetene tidligere hadde egne MBA, er det ikke gitt at formålet i HA ivaretas best ved å videreføre dette, når organiseringen av den øvrige virksomheten endres. De enhetene som nå omfattes av det nye MBA har etter det opplyste til sammen ca. 101 årsverk. Sammenliknet med annen statlig virksomhet, er ikke dette et uvanlig stort antall ansatte pr. MBA.
- (48) *Mindretallet, dommerne Bjørkli og Karlsen*, har kommet til at saksøker må gis medhold.
- (49) Etter mindretallets syn er det ikke grunnlag for å konkludere med at partene lokalt var enige om organiseringen av MBA. Dette var en drøftelsesak, og arbeidsgiver hadde det avgjørende ordet. Det fremgår imidlertid klart av referatet fra møtet at organisasjonene ønsket en modell med egne MBA i Arbeidslivssenteret og Arbeidsrådgivningskontoret. Dette alternativet hadde vært diskutert mellom partene under forberedelsen til møtet i MBA 19. mars 2019. En slik modell var derfor ikke uforenlig med intensjonen bak det organisasjonskartet som partene lokalt var enige om.
- (50) Protokollen fra 2017 etablerer Arbeidslivssentrene og Arbeidsrådgivningskontorene som selvstendige enheter, med egen ledelse, eget budsjett, egen virksomhetsplan og resultatmål. Dette er typiske kjennetegn for selvstendige arbeidsområder. Protokollen må derfor tillegges avgjørende betydning for forståelsen av Tilpasningsavtalen. Arbeidslivssentrene og Arbeidsrådgivningskontorene må derfor anses for å være egne arbeidsområder etter avtalen. Denne konklusjonen har støtte i kommentaren til Tilpasningsavtalen for staten, jf. Statens personalhåndbok.
- (51) Mindretallet viser til at Arbeidslivssentrene og Arbeidsrådgivningskontorene ellers i NAV er organisert som egne arbeidsområder med egne MBA. Arbeidslivssentrene og

Arbeidsrådgivningskontorene har oppgaver og funksjoner som skiller seg klart fra den øvrige virksomheten i NAV. I det nye MBA deltar ikke ledelsen for hverken Arbeidslivssenteret eller Arbeidsrådgivningskontoret, og styringslinjen opp til ledelsen i fylkesleddet er lang. På denne bakgrunn er det vanskelig å se at formålet i HA ivaretas på en god nok måte med den organiseringen som er valgt.

- (52) Arbeidsgiver har i omorganiseringsprosessen, gjennom bruk av styringsretten, endret Arbeidslivssenteret og Arbeidsrådgivningskontoret, fra å være selvstendige arbeidsområder med rett til MBA etter Tilpasningsavtalen, til en selvstendig enhet i fylkeskontoret, uten slik rett. Dette mener mindretallet at arbeidsgiver ikke hadde anledning til å gjøre.
- (53) Dommen er avsagt med slik dissens som fremgår foran.

SLUTNING

Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet frifinnes.

Tron Løkken Sundet
(sign.)

Hanne Inger Bjurstrøm
(sign.)

Eirik Akerlie
(sign.)

Geir Bjørkli
(sign.)

Tom Simonsen
(sign.)

Unni Karlsen
(sign.)

Inger Harstveit
(sign.)

Rett utskrift bekreftes: