

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Postboks 8019 Dep, 0030 Oslo

Vår saksbehandler
Henrik Dahle

Kopi til

Vår dato
19.04.2022

Vår referanse

Deres referanse

Høring – forslag til endringer i arbeidsmiljøloven – styrking av retten til heltid

Det vises til høringsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet datert 17. januar 2022 med forslag til endringer i arbeidsmiljøloven om styrking av retten til heltid. Unio er Norges største hovedorganisasjon for arbeidstakere med høyere utdanning. Vi har om lag 390 000 medlemmer fordelt på 14 medlemsforbund i offentlig og privat sektor. Unio takker for muligheten til å få komme med innspill.

1. Overordnede synspunkter

Unio vil innledningsvis bemerke at vi støtter regjeringens viktige målsettinger på arbeidslivsområdet som er nedfelt i Hurdalplattformen. Et viktig område hvor regjeringen ønsker å styrke arbeidstakernes rettigheter, er å legge til rette for at faste og hele stillinger skal være hovedregelen i arbeidslivet. Høringen viser til at regjeringen sammen med partene i arbeidslivet skal jobbe aktivt for å bygge en heltidskultur i alle deler av arbeidslivet og sørge for at kommune- og sykehusøkonomien skal gi rom for økt grunnbemanning. Dette er målsettinger og satsninger som også Unio støtter fullt ut.

Større grad av hele stillinger vil gi arbeidsgiverne mindre tilgang til lett tilgjengelig reservearbeidskraft. Unio mener dette en nødvendig «pris å betale» for å oppnå alle fordeler som heltid gir, både på individ- og samfunnsnivå. Samtidig vil flere ansatte i hele stillinger, bl.a. som følge av nødvendig oppbemanning i tråd med de faktiske behov, gi en mer robust arbeidsstokk, noe som vil medføre at det blir mindre behov for en arbeidskraftreserve. Heltidskultur bidrar til et godt arbeidsmiljø og lavere sykefravær.

Unio støtter i hovedsak forslagene om regulatoriske endringer i arbeidsmiljøloven, men samtidig er vi tydelige på at de foreslåtte tiltakene ikke er tilstrekkelige og heller ikke treffsikre nok for å oppnå regjeringens målsettinger om at heltid skal bli normen. De nye reglene begrenser ikke den materielle adgangen til bruk av deltid, og det er derfor mulig regjeringen ikke går langt nok i å fremme de reelle mulighetene til heltid. Det bør vurderes grundig om ytterligere regulering må til.

Et tiltak som vi mener burde utredes nærmere, er en utprøving av et tak (i prosent) på hvor mange deltidsansettelser det skal kunne være i en virksomhet. Det vil kunne bidra til å redusere bruk av deltid i de sektorer og bransjer hvor deltid er mest utbredt.

Et annet tiltak som vi mener bør utredes nærmere for å redusere bruk av deltid, er å innføre rettslige begrensninger slik det er gjort ved midlertidig ansettelser og ved innleie av arbeidskraft.

2. Lovfesting av heltidsnorm

Unio støtter regjeringens forslag om at en heltidsnorm skal være hovedregelen i norsk arbeidsliv. Retten til heltidsstillinger har stor betydning for de som ønsker en større stillingsbrøk. Å jobbe i heltidsstilling har betydning blant annet for personlig økonomi, for framtidige pensjonsrettigheter og likestilling. Utnyttelse av arbeidskraftreserven har også en stor samfunnsøkonomisk betydning.

Helt konkret foreslår departementet en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven kapittel 14 som lovfester en heltidsnorm ved å slå fast at hovedregelen er ansettelse i heltidsstilling. Unio ser dette som en viktig presisering i loven, selv om en slik lovfesting i seg selv ikke vil føre til økt heltid. Lovfestingen innebærer heller ikke noen rettslig begrensning i avtalefriheten eller adgangen til å benytte deltidsansettelse, men kan, sammen med andre tiltak, være med på å få ned andelen uønsket deltid. Særlig viktig er dette i bransjer der deltid brukes mye.

Samtidig er Unio opptatt av at arbeidstakere som selv ønsker å jobbe deltid fremdeles skal få mulighet til dette. Som påpekt av departementet, kan dette være et ønske blant for eksempel studenter og i enkelte faser av livet.

3. Plikt til å dokumentere behovet for deltid og til å drøfte spørsmålet med tillitsvalgte

Regjeringen vil innføre dokumentasjons- og drøftingsplikt ved ansettelse i deltidstillinger. Det vises til at hensikten er å bevisstgjøre arbeidsgiver på bruken av heltid/deltid og initiere større grad av heltidsansettelser i virksomheten. Man ønsker å sende et tydelig signal om at hele stillinger skal tilstrebes. Dette er gode intensjoner, men de sammensatte årsakene til deltid og den befestede deltidskulturen, bl.a. innenfor helsesektoren, lar seg ikke løse bare ved hjelp av bevisstgjøring, henstillinger og signaler. Det må tas tak i de bakenforliggende årsakene og driverne, både hos ansatte og arbeidsgivere.

Unio ser flere fordeler ved at det innføres en dokumentasjons- og drøftingsplikt, og vi mener at en slik plikt kan bidra til at både arbeidsgiver og tillitsvalgte må ha et bevisst forhold til bruk av deltidstillinger. Dette kan gjøre at bruken av uønsket deltid reduseres.

For å ha tilsiktet effekt, mener Unio at drøftingene må være reelle, og at de legges opp på en måte som sikrer at de tillitsvalgte får påvirkningsmulighet. Departementet foreslår at arbeidsgiver som vil ansette i deltidstilling skriftlig må dokumentere at det er behov for slik ansettelse. Med utgangspunkt i behovsdokumentasjonen skal det gjennomføres drøfting med tillitsvalgte. Slik Unio forstår forslaget, skal arbeidsgiver først utarbeide skriftlig dokumentasjon som underbygger at det er behov for å ansette i deltidstilling. Deretter skal denne dokumentasjonen fremlegges for tillitsvalgte og det skal gjennomføres drøfting. Etter Unios oppfatning er dette en uheldig innretning og rekkefølge når målet er å unngå unødvendige deltidsansettelser. En arbeidsgiver som har brukt tid på å begrunne og underbygge behovet for å ansette i deltidstilling, vil i de fleste tilfeller ha bestemt seg når det kommer til tidspunktet for å gjennomføre drøftinger. Verdien av drøfting vil da være redusert. Tillitsvalgte har gjennom sin dialog og kontakt med medlemmene viktige og relevante bidrag å komme med, både når det gjelder utfordringsbildet og løsningsmuligheter. Disse bidragene bør komme fram i drøfting med arbeidsgiver før arbeidsgiver har utarbeidet og fremlagt skriftlig dokumentasjon for hvorfor det er nødvendig å ansette i deltidstilling. Innspill etter at arbeidsgiver har bestemt seg og lagt ned arbeid i å underbygge hvorfor det er behov for å ansette i deltidstilling, vil det naturlig nok være svært vanskelig å nå frem med.

Sett i sammenheng med arbeid for heltidskultur gjennom partssamarbeid, er det helt avgjørende at partene lokalt har dialog og drøfting på et tidlig tidspunkt for å få på plass heltidsstillinger. Basert på erfaringer fra ulike drøftingsbestemmelser, vet vi at tillitsvalgte ofte opplever at deres innspill ikke blir hensyntatt, selv når innspillene og spørsmålene kommer før beslutningene tas. Ved drøftinger er det som kjent arbeidsgiver som har siste ordet, og kan velge å se bort fra innspill. Når hensikten med dokumentasjons- og drøftingsplikten er å bevisstgjøre arbeidsgiver på bruken av heltid/deltid og initiere større grad av heltidsansettelser i virksomheten, må det legges til rette for at arbeidsgiver får et bredest og best mulig grunnlag for beslutningen. Da må tillitsvalgte involveres før beslutningen i praksis tas.

I bestemmelsen om fortrinnsrett for deltidsansatte i arbeidsmiljøloven § 14-3 er det også tatt inn en bestemmelse om drøfting. Før arbeidsgiver fatter beslutning om ansettelse i stilling som arbeidstaker krever fortrinnsrett til, skal spørsmålet så langt det er mulig drøftes med arbeidstaker, med mindre arbeidstaker selv ikke ønsker det. Ved innføring av bestemmelsen viste departementet bl.a. til at drøftingsplikten kan bidra til at arbeidsgiver og arbeidstakere sammen finner gode løsninger for hvordan en utvidelse av stillingen eventuelt kan finne sted. Departementet uttalte videre at drøftingen er ment som et verktøy for at partene skal avklare spørsmål knyttet til fortrinnsretten. Behovet for å avklare spørsmål og å finne gode løsninger sammen gjør seg i stor grad gjeldende også i forhold til drøftinger om ansettelse i deltidsstilling. Krav om drøfting før beslutning tas, er for øvrig også innretningen i lovens bestemmelse om drøfting i forkant av oppsigelse.

Ut over dette mener Unio, som departementet, at forslaget til ny bestemmelse også må ses opp mot arbeidsmiljøloven § 14-1 a om at arbeidsgiver minst én gang per år skal drøfte bruken av deltid med de tillitsvalgte. I bestemmelsens forarbeider (Prop. 83 L (2012–2013) punkt 6.1) står følgende:

«Bestemmelsen forutsetter at arbeidsgiver gir tilstrekkelig informasjon og legger fram nødvendig dokumentasjon over virksomhetens deltidsbruk, slik at partene settes i stand til å gjennomføre en reell drøfting av virksomhetens bruk av deltid.» Dersom det innføres en dokumentasjonsplikt i samsvar med departementets forslag i ny § 14-1 b, kan dette også være med på, i alle fall hos enkelte arbeidsgivere, å danne et bedre grunnlag for de mer generelle drøftingene etter arbeidsmiljøloven § 14-1 a.

Unio oppfatter departementet slik at det i forslaget til ny arbeidsmiljøloven § 14-1 b legges opp til at drøftingene skal skje på det nivået i virksomheten som har fullmakt til å ansette, og at det også er på dette nivået at dokumentasjonen i forbindelse med den enkelte ansettelse utarbeides. For å sikre en god involvering mener Unio at arbeidsgivere bør være bevisste på også å involvere partene på andre nivåer i virksomheten der dette ikke allerede gjøres. For eksempel kan det være hensiktsmessig at drøftinger om heltid/deltid på mer generelt grunnlag forgår jevnlig på øverste nivå. Her kan det for eksempel utarbeides noen føringer for underliggende deler av virksomheten. Dette kan være med på å sikre likebehandling. På øverste nivå i virksomheten er det ofte frikjøpte tillitsvalgte, i alle fall i offentlige virksomheter, noe som kan sikre gjennomarbeidede løsninger. Overordnede føringer kan også muligens gjøre drøftingene på lavere nivå mer effektive, særlig i virksomheter der stillinger lyses ut ofte. Dersom bruken av deltid/heltid på generelt grunnlag gjennomgående drøftes på ulike nivå, kan dette også gjøre det enklere å se hele virksomheten og dens behov for deltid under ett. Det er mulig at dette kan bidra til færre deltidsansettelser, selv om gode interne systemer nok kan sikre mye av det samme. Unio er klar over at det er store variasjoner i hvordan ulike virksomheter er organisert, men mener uansett at det er sentralt at partene i denne sammenhengen legger til rette for gode og tilpassede ordninger lokalt.

Unio støtter forslaget om en dokumentasjons- og drøftingsplikt ved ansettelse i deltidsstillinger med de presiseringer som vi har foreslått overfor.

4. Håndheving

Departementets foreslår at Arbeidstilsynet skal gis kompetanse til å kunne kontrollere dokumentasjonskravet, og om nødvendig kunne kreve at den skriftlige behovsdokumentasjonen fremlegges. Arbeidstilsynet skal imidlertid ikke kunne «overprøve» behovsdokumentasjonen eller stille kvalitative krav til drøftingene. Unio støtter at Arbeidstilsynet gis slik myndighet, men det forutsetter at økte nødvendige midler stilles til rådighet fra regjeringen og at arbeidet prioriteres. Ut fra vår kjennskap til Arbeidstilsynets prioriteringer og begrensede ressurser innenfor det som er dagens tilsynsområde, og særlig med henblikk på arbeidstid og arbeidsmiljø, er det vanskelig å se for seg at dette vil bli et prioritert område for tilsynet.

5. Styrking av fortrinnsretten for deltidsansatte

5.1 Utvidelse av fortrinnsretten – innleie

Regjeringen foreslår å styrke fortrinnsretten for deltidsansatte ved å presisere at fortrinnsrett for deltidsansatte også skal gjelde fremfor at arbeidsgiveren foretar innleie i virksomheten.

Departementet viser i høringsnotatet til vedtak nr. 114/12 i Tvisteløsningsnemnda, hvor nemndas flertall kom til at innleie fra bemanningsforetak over en lengre periode måtte anses som en ny ansettelse i virksomheten. Det fremkommer ikke av vedtaket hva nemnda legger i «lengre periode», men i denne saken dreide det seg om fortrinnsrett for deltidsansatt fremfor at arbeidsgiver leier inn arbeidskraft for å dekke langtidsfravær.

Departementets forslag til ny ordlyd gir ingen nyanser når det kommer til hva slags innleie som skal vike for fortrinnsretten. Det kan være grunn til å tro at det i deler av offentlig sektor, spesielt i kommunene, og i en del bedrifter for øvrig, kan være økonomiske hensyn som gjør at det i utgangspunktet er relativt begrenset bruk av innleie utover å dekke akutt vikarbehov. For mange arbeidsgivere vil det være forbundet med en lavere økonomisk kostnad å utvide midlertidighet ved å øke deltidsansattes stillingsstørrelse eller foreta ny midlertidig ansettelse fremfor å leie inn arbeidskraft, spesielt i tilfeller hvor arbeidskraftsbehovet er stabilt over lengre tid.

Unio støtter forslaget til presisering om at deltidsansattes fortrinnsrett gjelder fremfor bruk av innleie.

5.2 Utvidelse av fortrinnsrett for deltidsansatte – «ekstravakter og lignende»

Regjeringen foreslår videre å presisere at fortrinnsretten også omfatter såkalte «ekstravakter». Unio er av den oppfatning at en utvidet fortrinnsrett til deltidsansatte ved å gi fortrinnsrett til ekstravakter er positivt, og slutter seg til departementets uttalelse om at det er et stort omfang av ekstravakter i bransjer hvor det også er en stor grad av deltid. Samlet klargjør presiseringene at deltidsansatte har fortrinnsrett til å dekke økninger i arbeidskraftbehovet uavhengig av arbeidsgivers planleggingshorisont og om behovet er varig eller midlertidig.

Departementet legger til grunn at fortrinnsrett til «ekstravakter» skal være betinget av at det ikke medfører «vesentlige ulemper» på samme måte som når arbeidskraftbehovet strekker seg over lengre tid. Unio kan ikke se at det er naturlig å oppstille et slik vilkår for «ekstravakter». En betingelse for utøvelse av fortrinnsrett, er at arbeidstaker kan dekke arbeidsgivers arbeidskraftbehov når behovet foreligger. Er arbeidstaker allerede i arbeid eller der lov eller tariffavtale gjør det ulovlig eller tariffstridig å yte arbeidet, har ikke arbeidstaker fortrinnsrett. Dette er ingen ulempe slik departementet synes å legge til grunn, men et objektivt forhold som utelukker utøvelse av fortrinnsrett. Tilsvarende gjelder hvor en annen

fortrinnsberettiget får utøve fortrinnsrett. Som ytterligere eksempel på «vesentlige ulemper» nevner departementet kort varslingsfrist. Vi mener at heller ikke dette forholdet kan begrunne et ulempevilkår for «ekstravakter». Ved kort varslingsfrist vil pålegg om overtid være det aktuelle alternativet til å definere arbeidskraftbehovet som en «ekstravakt». Det er vanskelig å se noen fornuftig grunn til at lovgivningen skal åpne for tilkallingsvikarer eller innleie fremfor bruk av egne ansatte i slike situasjoner. Etter Unios syn er det tilstrekkelig at deltidsansatte er kvalifisert for utøvelse av fortrinnsrett til «ekstravakter». Fortrinnsretten er i praksis avgrenset til stillinger som har om lag de samme arbeidsoppgavene som i deltidsstillingen arbeidstaker har. Begrensingen gjør at fortrinnsretten selv i store virksomheter allerede er avgrenset på en hensiktsmessig måte. Unio kan derfor ikke se at det er behov for ytterligere begrensninger.

Unio er enig i at arbeidsmiljøloven § 14-4 også bør gjelde brudd på fortrinnsrett til «ekstravakter». Konsekvensen er i praksis at arbeidstaker har krav på erstatning. Eventuelle motstridende syn på om arbeidstaker er kvalifisert vil avklares gjennom kravet til søksmålsvarsel etter tvisteloven § 5-2. Når Tvisteløsningsnemnda ikke har kompetanse til å utmåle erstatning, synes det lite hensiktsmessig at spørsmålet skal avgjøres av Tvisteløsningsnemnda. Saken bør i stedet følge det alminnelige prosessopret.

5.3 Avgrensning av fortrinnsretten til ekstravakter

Departementet reiser i høringsnotatet en del spørsmål som kan være utfordrende knyttet til en slik utvidet fortrinnsrett. Blant annet ber departementet om innspill om hvordan fortrinnsrettsbestemmelsen mest hensiktsmessig kan avgrenses.

Offentlig sektor er preget av store arbeidsgivere. I en stor statlig virksomhet vil det være mer utfordrende om fortrinnsrettene skal gjelde i hele virksomheten, mens det vil stille seg annerledes i en liten kommune. Departementet foreslår at arbeidsgiver gis adgang til å avgrense virkeområdet til enheter med minst 50 ansatte. Unio er positiv til at arbeidsgiver gis en slik adgang, men stiller spørsmål ved om grensen må gå ved et visst antall ansatte. Det kan tenkes at det i noen tilfeller er mer hensiktsmessig å avgrense virkeområdet på annen måte for eksempel etter type arbeid. Departementet skriver at "Med begrepet enhet menes i denne sammenheng en reell, organisatorisk avgrenset enhet". Unio mener at en variant av en slik formulering er en vel så god avgrensning som antall ansatte. Samtidig ser vi at med en slik avgrensning kan en enhet bli svært liten, og at hensynet til størrelse derfor bør tas inn, men at det ikke tallfestes. Alternativt kan det formuleres unntak fra bestemmelsen om enheter med minst 50 ansatte.

I særlig store virksomheter vil det være avgjørende med en begrensning. Ved for eksempel et helseforetak vil det i mange tilfeller være såpass spesialiserte oppgaver at det ikke er gitt at en deltidsansatt ved en klinikk kan utføre arbeid ved en annen klinikk. Størrelsen på et helseforetak tilsier også at en avgrensning er nødvendig for å at arbeidsgiver i det hele tatt skal klare å etterleve bestemmelsen. Det kan være svært krevende for arbeidsgiver å holde oversikt over alle deltidsansattes stillingsstørrelse, turnus og kompetanse til at de ansatte vil få et reelt fortrinn ved ledige vakter.

5.4 Drøfting med den ansatte

I henhold til arbeidsmiljølovens § 14-3 tredje ledd skal arbeidsgiver før det fattes beslutning om ansettelse i stilling som arbeidstaker krever fortrinnsrett til, så langt det er praktisk mulig drøfte spørsmålet med arbeidstaker, med mindre arbeidstaker selv ikke ønsker det. Departementet vurderer at denne bestemmelsen ikke er praktisk i forbindelse med fortrinnsrett til ekstravakter. Unio er enig i departementets vurdering, men stiller spørsmål ved om det allikevel kan være hensiktsmessig med en form for drøfting. Vi erfarer at i en del virksomheter har arbeidsgiver allerede god oversikt over hvilke deltidsansatte som ønsker å få tildelt ekstravakter – ofte er disse de samme personene som ønsker utvidet stilling. Ved utvidet fortrinnsrett for deltidsansatte kan man se for seg at deltidsansatt melder til

arbeidsgiver at de ønsker fortrinnsrett til ekstravakter, og at arbeidsgiver da kaller inn til drøfting. Dette kan være en drøfting som enten gjennomføres årlig, eller til arbeidstaker ikke lenger ønsker å arbeide ekstravakter. Drøftinger med deltidsansatte som krever fortrinnsrett til ledige vakter kan også bidra til å klargjøre den ansattes ønsker om for eksempel større midlertidig stilling eller overgang til fast stilling.

Ved arbeidsplasser som har et visst omfang av ekstravakter antar vi at det er etablert ordninger for tildeling av disse vaktene (for eksempel gjennom bruk av turnusprogrammer som GAT eller lister hvor ansatte kan skrive seg opp på ledige vakter). Vår erfaring er at mange arbeidsgivere allerede har oversikt over hvilke ansatte som ønsker å jobbe vakter utover fastsatt stillingsstørrelse. Ved en lovfestet fortrinnsrett til ekstravakter for deltidsansatte skal selvsagt alle deltidsansatte ha samme fortrinnsrett. Samtidig ser vi at det av praktiske årsaker kan være nyttig for arbeidsgiver at deltidsansatte som ønsker å jobbe ekstra opplyser dette til arbeidsgiver. På den annen side vil dette i stor grad sannsynlig regulerer seg selv der det er etablerte ordninger med at ansatte selv setter seg opp på de ledige vaktene de ønsker. Allikevel mener vi at det må sikres rutiner for at også de som ikke har meldt ifra at de ønsker å jobbe ekstravakter har reell fortrinnsrett til ledige stillinger. Arbeidsgiver bør derfor ha rutine for å tilby ledige vakter til alle deltidsansatte før det tilkallingsvikarer kontaktes.

Unio ser heller ikke at det er hensiktsmessig å oppstille krav om at arbeidsgiver er forpliktet til å gjennomføre drøftinger med ansatte som gjør gjeldende fortrinnsrett til «ekstravakter» dersom det ikke stilles andre vilkår enn at arbeidstaker er kvalifisert.

5.5 Særlig om midlertidige deltidsansatte

Departementet ber om høringsinstansenes innspill på om Tvisteløsningsnemndas praksis om at fortrinnsretten kun kan påberopes av faste deltidsansatte etter § 14-3 vil være i strid med lovens og direktivets forbud mot diskriminering av midlertidig ansatte. Tilsvarende problemstilling gjør seg gjeldende i forhold til merarbeidsbestemmelsen i § 14-4 a, som også er fortolket til kun å gjelde faste deltidsansatte. Unio kan vanskelig se at det er grunnlag for å utelukke midlertidig ansatte fra å utøve fortrinnsrett. Det kan imidlertid være behov for å etablere prioritetsregler mellom ulike grupper av fortrinnsberettigede.

Ettersom en del bransjer ansetter både midlertidig og i deltidsstillinger, i tillegg til at de bruker ekstravakter, kan en ansatt tenkes å ha flere arbeidsavtaler hos samme arbeidsgiver, for eksempel en fast deltidsstilling, en midlertidig deltidsstilling og en rammeavtale på ekstraarbeid. Dette kan fremstå som uoversiktlig, men arbeidsgivere som har gode rutiner for ansettelser bør være i stand til å holde oversikt. Vi vet også at i store virksomheter er det et stort omfang av kombinasjoner av ulike arbeidsavtaler.

Når det gjelder bruk av fortrinnsrett, vil det for denne gruppen ansatte være nødvendig at alle typer tilknytningsformer er vektet opp mot hverandre, og at det er definert hvordan ansatte med ulike fortrinn skal vurderes. Spørsmålet kan bli satt mer på spissen når flere ansatte med kombinasjoner av faste deltidsstillinger og midlertidige stillinger krever fortrinnsrett. Dette spørsmålet bør derfor vurderes nærmere før en eventuell regel innføres.

Unio kan heller ikke se at nemndas praksis knyttet til merarbeidsbestemmelsen i § 14-4 a er forenlig med diskrimineringsvernet for midlertidig ansatte. Departementets redegjørelse viser at spørsmålet er komplekst, og Unio mener derfor det også her er behov for en grundigere vurdering av de spørsmålene som reises.

Vennlig hilsen
Unio

Jon Olav Bjergene
sekretariatssjef

Henrik Dahle
fagsjef og advokat