

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Oslo,

Vår ref.:

Høring – endringer i arbeidsmiljøloven om rett til heltid

Vi viser til mottatt høringsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 17. januar 2022 der Arbeidsgiverforeningen Spekter er invitert til å gi høringsvar.

Spekter vil innledningsvis presisere at vi er enig i departementets målsetting om at flest mulig skal ha faste, hele stillinger. Det er bra for den enkelte arbeidstaker som får en lønn å leve av, og det er bra for virksomhetene og samfunnet som trenger arbeidskraften. Å få flere deltidsansatte til å arbeide heltid, er derfor et av flere tiltak *i et sysselsettingsperspektiv* og *i et individuelt perspektiv*. Samtidig er det viktig å opprettholde muligheten for deltidsarbeid for de som ønsker og trenger det, for eksempel for de som i en periode har omsorg for små barn, er delvis sykemeldte, eller benytter seg av Arbeidsmiljølovens adgang til å arbeide deltid etter fylte 62 år. Denne deltidsbruken er en viktig del av den norske velferdsmodellen, fordi tilknytningen til arbeidslivet opprettholdes selv i faser der man av ulike årsaker ikke kan arbeide heltid. Mange som jobber deltid gjør det også i kombinasjon med studier, og dette er ønskelig både ut fra et arbeidskraftsperspektiv og fordi det er ønskelig at studenter kan ha deltidsarbeid.

Fra et *virksomhetsperspektiv* er det en klar fordel med heltidsansatte. Heltidsansatte opparbeider naturlig nok større kjennskap til arbeidsoppgavene, og øker dermed sin kompetanse i oppgaveløsningen hurtigere enn deltidsansatte. Det er også mer effektivt å ha flest mulig på heltid. Lederspenet blir for eksempel mindre, og kompetanseutviklingen enklere å gjennomføre. Når det for eksempel gjelder sykehusene, som er medlemmer i Spekter, blir kompetansen og kontinuiteten rundt pasientene, klart sterkere med heltidsansatte enn med for mange deltidsansatte.

Også fra et *statsfinansielt perspektiv* er det lønnsomt å få flere til å jobbe heltid. I Arbeidstidsutvalgets rapport ble det slått fast at dersom den samme andelen som i dag jobber deltid, jobber heltid i 2060, vil det finansiere underdekningen i statsbudsjettet.

Selv om Norge er et av verdens mest likestilte land, er det fremdeles en klar overvekt kvinner som jobber deltid. Å få flere til å jobbe heltid, vil derfor også bidra til at flere får økonomisk selvstendighet, som er betraktet som noe av det viktigste for å oppnå likestilling.

Fra et *likestillingsperspektiv* er det derfor også viktig å arbeide for større heltidsandel. Deltidsarbeid er den viktigste årsaken til at kvinner tjener mindre enn menn.

Spekter har de to siste tiårene jobbet systematisk for å øke andelen hele stillinger, både sammen med medlemsvirksomhetene og med arbeidstakerorganisasjonene, og gjennom et betydelig engasjement på den offentlige arena. Vi har i samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene utarbeidet felles opplæringsmateriell, og vi har tariffestet fortrinnsrettsbestemmelser som går lenger enn lovens regler. Vi vil i denne sammenheng bemerke at de forslagene departementet nå har sendt ut på høring, går lenger enn noe krav vi har fått fra fagforeningene i Spekterområdet når det gjelder fortrinnsrett.

Deltidsbruken i sykehusene er redusert jevnt og trutt de siste årene. I de fleste sykehus får de ansatte den stillingsprosenten de ønsker, blant annet fordi sykehusene tilbyr deltidsansatte (som for eksempel fyller opp stillinger for kolleger med deltid på grunn av omsorg for små barn eller sykdom) å fylle opp stillingene ved å arbeide deltid i interne bemanningspools ved sykehuset. Dette tiltaket bidrar også til å redusere innleie og overtid.

Regjeringens forslag tar ikke hensyn til årsakene til deltid

Selv med høy aktivitet for å øke andelen hele stillinger, er det likevel fortsatt en stor andel i deltidsstillinger. De aller fleste som jobber deltid, velger det selv. Ifølge SSB utgjør andelen som arbeider ufrivillig deltid rundt 3 prosent av de sysselsatte. I helseforetakene har rundt 2 prosent av sykepleierne registrert seg i kategorien ufrivillig deltid. Andelen ufrivillig deltid er med andre ord liten.

Den frivillige deltiden, leder til ufrivillig deltid. Når mange av ulike grunner velger å jobbe deltid, har det nødvendigvis den konsekvens at det skaper nye deltidsstillinger, hvorav noen må fylles av arbeidstakere som kunne tenkt seg større stillingsandel.

I tillegg til lovfestede permisjonsrettigheter og regler om å kunne redusere den ukentlige arbeidstiden f.eks på grunn av ansvar for små barn, er det norske arbeidslivet innrettet for at flest mulig skal delta også når de ikke er helsemessig i stand til å jobbe full stilling. Dette var også det uttalte målet med uførereformen.

Slike arbeidslivspolitiske mål, som Spekter støtter, vil uvegerlig føre til at det alltid vil være et visst innslag av deltidsarbeid til tross for en utbredt heltidskultur og aktiv satsning fra arbeidsgivernes side på å tilby hele stillinger. Satt på spissen, kan man si at andelen heltidsstillinger ville økt og andelen deltidsstillinger blitt redusert, dersom rettighetene til deltid i livets ulike faser og særlig offentlige arbeidsgivers sjenerøse holdning til å innfri ønsker om deltid, ville blitt fjernet. Dette er selvsagt ingen ønsket utvikling.

Disse sammenhengene må anerkjennes når man vurderer ytterligere tiltak for å øke heltidsandelen i arbeidslivet.

Arbeidstidsordningene i Arbeidsmiljøloven som årsak til deltid

Det har de siste årene vært gjennomført flere endringer i arbeidsmiljøloven som gir deltidsansatte rettigheter til utvidet stilling. Felles for tiltakene er at de bygger på en premisse om at arbeidsgiver ikke gjør nok for å tilby hele stillinger, eller at arbeidsgiver sitter med nøkkelen til å løse utfordringene alene. Slik er det ikke. Virksomhetene ønsker ansatte i hele stillinger for å ha høy kvalitet og et best mulig tjenestetilbud.

Ingen av de foreslåtte tiltakene som nå er på høring løser det som er problemet, altså det som er en av viktigste årsakene til deltid i norsk arbeidsliv, nemlig praktiseringen av arbeidsmiljølovens arbeidstidsregler.

Utfordringen er at dagens arbeidstidsbestemmelser er til hinder for å finne en bedre fordeling av arbeidstiden. Virksomheter som driver døgntkontinuerlig drift, er i dag avhengig av avtaler med fagforeninger for å få godkjent arbeidsplaner. Det gjelder også samfunnskritisk virksomhet som for eksempel et sykehus. Der er ikke mulig å drive sykehusene, eller store deler av transport- og samferdselssektoren, eller politiet, uten avtaler om for eksempel gjennomsnittsberegning av arbeidstiden, eller avtaler om at nattevakter kan være 10 timer. Denne situasjonen gjør at fagforeningene kommer i en forhandlingsposisjon. I helsesektoren stilles det krav om at hver enkelt arbeidsplan skal godkjennes av tillitsvalgte. Dette får konsekvenser for driften, fordi enkelte fagforeninger stiller krav om at de ansatte ikke skal arbeide mer enn hver tredje helg. Dersom arbeidsgiver hadde hatt et handlingsrom til å legge en arbeidsplan i tråd med behovene, ville omfanget av heltidsstillinger økt.

Spekter har anslått at det er om lag 20000 – 25000 slike forhandlingsarenaer hvert år i sykehusene. Dermed oppstår behovet for deltidstillinger og/eller innleie for å dekke vaktene i helgene.

I en rapport fra Fafo¹ bekrefter seniorforsker Leif Moland tydeligere enn noen gang helgearbeidets betydning for deltid. I rapporten slås det helt tydelig fast at den tradisjonelle turnusen med 7- 8 timers vakter og arbeid hver tredje helg aldri vil føre til at heltid blir

¹ Fafo-notat 2021:01- *Mulige og umulige løsninger på veien mot heltidskultur*

normalen, uten en betydelig økning av kostnadene. Helgene må dekkes bedre for å få flere hele stillinger. Det vil si at det må arbeides flere helgetimer enn i dag.

Oslo Economics har gjort beregninger som viser at dersom alle skal ha heltid og jobbe hver tredje helg, må ressursene økes med 20-30 prosent (Rapport: *Tilstrekkelig helgebemanning uten uønsket deltid*).

Sammenhengen mellom helgearbeid og deltid er tidligere beskrevet godt både av Skift/turnus-utvalget (NOU 2008: 17) og Arbeidstidsutvalget (NOU 2016:1). Dersom dagens situasjon rundt helgearbeidet vedvarer, vil vi aldri komme i mål med å få en heltidskultur. Det vil være et vedvarende behov for deltidsstillinger for å sikre bemanning i helgene. Det er en svært krevende situasjon for sykehusene, fordi mangel på personell i helgene bidrar til lavere kvalitet. Det er også bekreftet av Folkehelseinstituttet i rapporten «Lavere overlevelse etter innleggelse i helgene» fra 2017.

Det har så langt vært lite politisk vilje til å løse dette grunnleggende problemet. Arbeidstidsutvalget har pekt på at dagens praksis ikke er i tråd med lovens intensjon, og foreslått et sikkerhetsnett /fall-backregler, som kan brukes dersom man ikke kommer til enighet med fagforeningene. Forslag er basert på svensk lovgivning, hvor man har et større handlingsrom for samfunnskritiske virksomheter. Slike bestemmelser vil etter Spekters syn styrke innsatsen med å finne løsninger som forener både de ansattes, virksomhetenes og tjenestens behov, og dermed skape dynamikk i en svært fastlåst situasjon.

Forslagene vil kreve mye ressurser uten å gi effekt

De foreslåtte tiltakene om dokumentasjon, drøfting og fortrinnsrett før man kan lyse ut en deltidsstilling, vil kreve uforholdsmessig mye ressurser fra arbeidsgivernes side uten at Spekter kan se at det vil lede til mer heltidsarbeid.

Forslagene kan også tolkes som manglende tillit til at arbeidsgivere, f.eks innen helsesektoren, allerede i dag gjør det som er mulig for å øke andelen heltidsstillinger.

Med de foreslåtte nye pliktene vil lederne i virksomheter med drift gjennom døgnet og uken særlig, i måtte bruke tid og ressurser på møter og skrivearbeid for å etterleve formelle krav uten at det vil ha effekter på omfanget av deltid.

Dette står i kontrast til Regjeringens varslede tillitsreform som skal «*gi mer velferd og bedre tjenester til innbyggerne, og til rett tid.*»

Spekter mener at forslagene ikke har tatt opp i seg de reelle årsakene til hvorfor deltid oppstår og at forslagene dermed ikke treffer. De foreslåtte tiltakene vil dermed ha liten betydning for å øke antall heltidsstillinger, men vil føre til en betydelig økning i administrativt papirarbeid. Spekter viser i denne sammenheng også til det uavhengige organet Regelrådet som har gitt forslagene rødt lys. Regelrådet skriver blant annet:

- *Det mangler en vurdering av hvilken effekt tiltakene kan forventes å ha for å nå målene.*
- *Alternative tiltak, herunder alternativer til regulering, burde vært nærmere vurdert. Det er ikke gjort rede for om andre land har de samme problemene som i Norge og om det er iverksatt tiltak som vi kan lære av.*
- *Det er svakheter i utredningen av virkninger for næringslivet. Vi savner en nærmere vurdering av hvordan arbeidsgiver skal gjennomføre reglene i praksis.*
- *Forutsetninger for en vellykket gjennomføring er heller ikke vurdert i høringsnotatet.*

I det følgende har vi kommentert de enkelte forslagene:

Å lovfeste en heltidsnorm er ingen løsning

Innen helsesektoren har målsettingen om heltid vært nedfelt i tariffavtalene mellom partene i en årrekke. Det foreligger altså allerede en norm som partene er enige om. Det er dermed ikke manglende bevissthet rundt problemstillingen som er utfordringen.

Dette er et område partene har jobbet med i en årrekke, og som har helt andre løsninger enn å lovfeste en norm, jf tidligere omtale av arbeidstidsordningenes betydning for deltid.

En ny dokumentasjons- og drøftingsplikt vil beslaglegge tid og ressurser til liten nytte

Arbeidsgiver har allerede en plikt til å drøfte bruken av deltid med de tillitsvalgte, jf. aml. § 14-1 a. Denneplikten fremkommer også i store deler av offentlig sektor, herunder helseforetakene, av tariffavtalene.

Arbeidsgivere skal videre kartlegge og dokumentere bruken av ufrivillig deltidsarbeid, jfr aktivitets- og redegjøringsplikten i likestillings- og diskrimineringsloven § 26, iverksatt 1. januar 2020. I overenskomstforhandlingene for helseforetakene er det tilsvarende avtalt at det på foretaksnivå skal gjennomføres drøftinger om mulige tiltak for å øke antall heltidsstillinger. Partene skal videre gjennomgå hvordan overenskomstens regler om utlysning av heltidsstillinger fungerer, og diskutere årsaker dersom det avvikes fra dette.

I tillegg er det bestemt i Hovedavtalene at partene jevnlig skal drøfte lønns- og arbeidsforhold i virksomhetene, samt tiltak for å fremme likestilling og hindre diskriminering.

Departementet foreslår nå å etablere enda en drøftingsplikt, denne gangen knyttet til de enkelte ansettelse. Spekter mener at en slik utvidelse vil legge beslag på uforholdsmessig mye tid og ressurser for hver deltidsansettelse, særlig for helseforetakene som har mange og hyppige rekrutteringsprosesser. For eksempel har Oslo universitetssykehus HF over 6500 utlysninger i året. Ved Sykehuset Innlandet HF lyses det ut over 350 faste deltidsstillinger årlig, og i tillegg kommer deltidsvikariater. Behovet for deltid i disse nevnte tilfellene skyldes:

- enten at arbeidstakere har delvis permisjon på grunn av lovfestede permisjoner, eller
- arbeidstidsreglene i Arbeidsmiljøloven, som i praksis fører til for lav bemanning i helgene, ref tidligere omtale.

Det vil være tilnærmet umulig å gjennomføre en drøftingsprosedyre på enkeltstillinger. Ansettelsesprosessene som fra før er tidkrevende, vil kunne stoppe opp og føre til forsinket tilgang på personellressurser i linjen. Dette vil igjen kunne få konsekvenser for tjenesten.

Det må her også nevnes at det innen helsesektoren finnes mange forskjellige fagforeninger. For eksempel er det ved Sykehuset Østfold HF flere enn 15 ulike arbeidstakerorganisasjoner, og enkelte yrkesgrupper er medlemmer i 4-5 av dem. En del stillinger vil derfor måtte drøftes med flere fagforeninger, noe som vil være svært tid- og ressurskrevende.

Å samle opp drøftingene slik som departementet foreslår vil i mange tilfeller ikke hjelpe da rekrutteringsansvaret naturlig nok påligger den enkelte leder, da dette er store og komplekse enheter. Rekrutteringene er spredt mellom ledere og enheter. Forslaget bærer her preg av svak forståelse av hvordan en stor organisasjon som for eksempel et sykehus er organisert når det gjelder lederansvar. Forslaget medfører at hver enkelt leder må bruke mer av sin arbeidstid på administrativt arbeid, for øvrig i strid med målsettingen i den varslede tillitsreformen.

Det foreslåtte kravet til dokumentasjon kan dessuten utfordre personvernet etter reglene i den europeiske personvernforordningen (GDPR) som har strenge regler for personvern. Et eksempel er deltidsstillinger som skal fylles etter medarbeidere som på grunn av helseforhold må begynne å jobbe redusert arbeidstid. En generell pålagt taushetsplikt for de tillitsvalgte vil neppe fritta arbeidsgiveren for GDPR-plikter overfor de personer som personopplysningene gjelder, noe som bidrar ytterligere til administrativt arbeid. Ved små enheter vil det ikke være mulig å anonymisere den som har hatt stillingen. Spekter kan ikke se at slike forhold er vurdert i høringsnotatet.

En fortrinnsrett skaper merarbeid og vil neppe bli benyttet

Ettersom det meste av deltidsarbeidet skjer frivillig, vil de færreste deltidsansatte ønske en heltidsstilling. Ca 90 prosent av deltiden er som sagt frivillig i Norge, samlet sett. Likevel foreslår departementet å styrke fortrinnsretten.

Forslaget medfører at virksomhetene må legge om rutinene for anskaffelse av midlertidig arbeidskraft (innleie og ekstravakter). Dette er bemanning som ofte trengs på svært kort varsel, f eks ved sykdomsforfall. Det vil ikke være mulig innenfor denne tiden å skaffe oversikt over hvorvidt det finnes deltidsansatte i virksomheten som kan tenke seg å fylle behovet, og langt mindre å gjennomføre drøftinger for det enkelte tilfellet.

For helseforetakene vil det dessuten ofte dreie seg om nettopp de vaktene de faste deltidsansatte ikke ønsker. Innleide og ekstravakter fyller det behovet som det ikke er mulig å få dekket på annen måte, jfr det som er sagt om arbeidstid.

Departementets forslag medfører et betydelig merarbeid for arbeidsgiverne og vil forsinke prosessen med å skaffe arbeidskraft raskt uten at det påvirker omfanget av deltid.

Avsluttende kommentar

Etter Spekters syn er forslagene for svakt utredet. Særlig savnes en redegjørelse for årsakene til deltid og en vurdering av alternative tiltak.

Et godt alternativt forslag finnes i Arbeidstidsutvalgets anbefaling fra 2016.

I årene fremover vil det bli betydelig mangel på arbeidskraft. Å øke andelen heltidsansatte er nødvendig både ut fra et virksomhetsperspektiv, et individuelt perspektiv, et likestillingsperspektiv, fra et sysselsettingsperspektiv og fra et statsfinansielt perspektiv. De foreslåtte tiltakene vil ikke bidra til å løse problemet.

Vi viser her også til Regelrådet som påpeker at alternative tiltak ikke er vurdert. Spekter mener at Arbeidstidsutvalgets forslag kunne være et slikt alternativ.

Med vennlig hilsen

Arbeidsgiverforeningen Spekter



ARBEIDSGIVERFORENINGEN
SPEKTER

Til Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo

Oslo, 4. mai 2022

Vår ref.: 126168

Koronakommisjonens funn understreker behovet for endringer i arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid

Det vises til Spekters høringsuttalelse om styrking av retten til heltid, der vi frarådet forslagene til lovendringer.

Etter høringsfristen har Koronakommisjonen kommet med sin rapport. I denne rapportens vurderinger av intensivkapasiteten, fremkommer det blant annet følgende:

På side 136:

*Sykehusenes intensivkapasitet I rapporten om intensivkapasitet fra desember 2019 var antallet intensivplasser og antallet intermedieærplasser med. Rapporten viste 248 intensivsenger og 559 intermedieærseenger i Norge ved utgangen av 2019 – 807 senger samlet sett. 78 NIPaR registrerer intensivkapasitet i starten av hvert kalenderår til bruk i årsrapporten for året før. Kapasitetsopplysninger fra starten av 2020 ble samlet inn manuelt gjennom direkte kontakt med alle intensivenehetene i registernetverket. Tallet på bemannede intensivsenger var da 502, **men fordi bemanningen om kvelden, på natten og i helgen er lavere**, og fordi personell på intensivavdelinger også ofte har ansvar for andre akutt funksjoner i sykehusene, var 256 pasienter det reelle tallet på antall respiratorpasienter som kunne bli behandlet ved ordinær drift.*

Videre i fotnote 82:

*Det går fram av rapporten at operative intensivsenger har vært vanskelig å tallfeste helt eksakt, spesielt for noen av de mindre helseforetakene. **Årsakene er at kapasiteten endrer seg i løpet av uken fordi det er redusert kapasitet i helger**, og fordi det er vanskelig å skille intensivsenger fra intermedieærseenger i enkelte felles intensiv- og overvåkingsenheter*

Videre på side 140:

*NIPaR presiserte at dersom de innlagte intensivpasientene krever avansert intensivbehandling, vil det tilsvare den dobbelte beleggsprosenten av det som går fram av tabellen. **Dette henger sammen med tilgjengelig kompetent personell om kvelden, på natten og i helger.** Spesielt ved mindre intensivheter er personell med kompetanse på avansert intensivbehandling begrenset. For at turnusen skal gå opp for personellet, **vil tilgangen på kompetanse styre hvor mange avanserte intensivpasienter som kan behandles om kvelden, på natten og i helger.***

Utthevingene over er gjort av oss.

Koronakommisjonen peker altså på de samme utfordringene som Spekter pekte på i sin høringsuttalelse nylig om endringer i lovens bestemmelser om deltid. Det er et konstant problem at det er mindre bemanning på jobb i sykehusene i helgene, også i en ordinær situasjon. Dette skyldes praktiseringen av arbeidstidsbestemmelsene, der enkelte fagforeninger, særlig Norsk Sykepleierforbund, ikke godkjenner arbeidsplaner med hyppigere helg enn tredje hver helg. Den lavere kapasiteten i helgene, må blant annet sees i sammenheng med dette. Sykehusene kan i noen grad bruke deltid for å dekke opp helger, men tilgangen på intensivsykepleiere som kun vil jobbe helger, er tilnærmet lik null. Dette er også en av de viktigste grunnene til at helseforetakene må benytte innleid arbeidskraft, hvilket vi har påpekt i vårt nylige hørings svar til endringer i innleiereglene.

For ytterligere å illustrere sammenhengen mellom helgearbeid og bemanning, kan det vises til et eksempel fra en enhet ved intensivavdelingen ved Oslo universitetssykehus som viser sammenhengene (tilsvarende vil man finne også ved andre intensivavdelinger):

- Enheten har 6 intensivsenger som krever 9 ansatte på hver vakt (9 på dagvakt, 9 på kveldsvakt og 8 på nattevakt)
- Behovet er beregnet til 43,3 årsverk
- Ved arbeid hver tredje helg: 78 hoder må til for å få planen til å gå opp
- Det mest økonomiske er da at alle går 55 prosent stilling (som gir 43,3 årsverk), men det er uforsvarlig med så lave stillingsbrøker på en intensivavdeling – de må ha over 75 prosent – helst 100 prosent for å ha god nok kompetanse. De kan derfor ikke basere seg på deltidsstillinger.
- Men - hvis alle skal gå heltid og jobbe hver tredje helg: behov for 40 spesialsykepleiere på dagvakt i stedet for 9 spesialsykepleiere
- I dag har man ikke så mange ansatte som 78 hoder, man har derimot 56,5 ansatte – og det gir 20 på dagvakt (behovet er fortsatt 9).
- Noen av disse går med til å dekke sykefravær, faglig utvikling mv, men den oppståtte ubalansen mellom helg og hverdager ligger i bunn – og det er fortsatt 23 ledige vakter hver helg (dekkes av innleie, overtid, deltid).



Flere på jobb på ukedager enn bemanningsbehovet tilsier, og underbemanning helgedager er resultatet. Eksemplet er fra en normalsituasjon, før pandemien.

Dette understreker behovet for en gjennomgang av lovens arbeidstidsbestemmelser, og Spekter vil gjenta sitt forslag om å gjennomføre forslaget fra Arbeidstidsutvalget i denne forbindelse.

Med hilsen

Anne-Kari Bratten

Administrerende direktør