

Høringsnotat

Forslag til endringer i arbeidsmiljøloven (styrking av retten til heltid)

17.01.2022

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Høringsfrist 19.04.2022

1	INNLEDNING	3
2	BAKGRUNN	3
2.1	Gjeldende rett	3
2.2	Om deltid – omfang og årsaker	5
3	BEHOVET FOR Å STYRKE DELTIDSANSATTES RETTIGHETER OG TILGANGEN TIL HELE STILLINGER	9
4	HELTIDSNORM OG PLIKT TIL Å DOKUMENTERE BEHOVET FOR DELTID	10
4.1	Lovfesting av heltidsnorm	10
4.2	Plikt til å dokumentere behovet for deltid og til å drøfte spørsmålet med tillitsvalgte	11
4.3	Håndheving	13
5	STYRKING AV FORTRINNSRETTE FOR DELTIDSANSATTE	14
5.1	Utvidelse av fortrinnsretten – innleie	14
5.2	Utvidelse av fortrinnsretten for deltidsansatte – "ekstravakter og lignende"	14
5.3	Særlig om midlertidig deltidsansatte	16
6	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	17
6.1	Generelt om konsekvensene av forslagene	17
6.2	Konsekvenser av lovfesting av heltidsnorm og dokumentasjons- og drøftingsplikt for virksomhetene	18
6.3	Konsekvenser av forslagene om styrking av fortrinnsretten for deltidsansatte for virksomhetene	18
6.4	Konsekvenser for Arbeidstilsynet og Tvisteløsningsnemnda	19
7	FORSLAG TIL LOVENDRINGER	19

1 Innledning

Arbeids- og inkluderingsdepartementet legger i dette høringsnotatet frem forslag til endringer i arbeidsmiljøloven for å styrke retten til heltid. Departementet foreslår en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven som lovfester en heltidsnorm ved å slå fast at hovedregelen i norsk arbeidsliv er ansettelse i heltidsstilling, og at behov for ansettelse på deltid skal dokumenteres av arbeidsgiver. Departementet foreslår at arbeidsgiver i den sammenheng skal drøfte spørsmålet med tillitsvalgte. Det foreslås å gi Arbeidstilsynet kompetanse til å gi pålegg og treffe andre enkeltvedtak for å sikre at dokumentasjons- og drøftingskravet gjennomføres.

Videre legger departementet frem forslag til to endringer i arbeidsmiljøloven § 14-3, som skal styrke deltidsansattes fortrinnsrett. Det foreslås for det første å lovfeste at deltidsansattes fortrinnsrett til utvidet stilling etter § 14-3 første ledd ikke bare skal gjelde overfor ny ansettelse i virksomheten, men at den også skal kunne påberopes overfor ny *innleie* i virksomheten. Departementet legger for det andre frem forslag om at det lovfestes at fortrinnsretten for deltidsansatte også skal gjelde såkalte "*ekstravakter og lignende*".

Regjeringen har som mål å styrke arbeidstakernes rettigheter, og at faste og hele stillinger skal være hovedregelen i arbeidslivet. Regjeringen vil sammen med partene i arbeidslivet jobbe aktivt for å bygge heltidskultur i alle deler av arbeidslivet, styrke retten til heltid i loven og sørge for en kommune- og sykehusøkonomi som gir rom for økt grunnbemanning. Regjeringen vil gjennomføre et heltidsløft i tett samarbeid med kommuner, helseforetak og partene i arbeidslivet, blant annet ved å stimulere til lokalt partssamarbeid om heltidskultur, spre kunnskap om lokale løsninger som har vært vellykkede og sette av midler på statsbudsjettet for å gjennomføre lokale tiltak for å redusere deltidsarbeid. Forslag om å styrke fortrinnsretten til økt stilling og styrke retten til heltid i lovverket ved at arbeidsgiver må dokumentere at det er behov for deltidsstilling, er også varslet i regjeringens politiske plattform.

Omfattende bruk av deltid og manglende heltidskultur er et betydelig problem i deler av offentlig og privat sektor, og rammer spesielt kvinner. Heltidskultur er viktig i et samfunnsøkonomisk perspektiv og for den enkeltes mulighet til å forsørge seg selv, og økt arbeidsinnsats er en viktig strategi for å møte langsiktige samfunnsutfordringer. Til tross for at det de siste årene er blitt gjennomført flere tiltak for å styrke rettighetene til deltidsansatte og å fremme heltid, er deltidsbruken i enkelte bransjer fortsatt for høy. Dette utgjør et problem både for den enkelte og for samfunnet.

På denne bakgrunn og som et ledd i regjeringens arbeid for en heltidskultur i alle deler av arbeidslivet er det behov for tiltak som fremmer heltid, styrker heltidskulturen og gir økt tilgang på større stillinger.

2 Bakgrunn

2.1 Gjeldende rett

Fortrinnsrett til utvidet stilling og rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid

Fortrinnsrett for deltidsansatte er regulert i arbeidsmiljøloven § 14-3. Deltidsansatte har i dag fortrinnsrett til utvidet stilling fremfor at arbeidsgiver foretar ny ansettelse i virksomheten. Fortrinnsretten er betinget av at arbeidstaker er kvalifisert for stillingen, og at utøvelse av

fortrinnsretten ikke vil medføre vesentlig ulempe for virksomheten. Det fremgår uttrykkelig av lovbestemmelsen at fortrinnsretten også kan gjelde en del av en stilling.

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. Tvist om fortrinnsretten kan fremlegges for Tvisteløsningsnemnda for avgjørelse, jf. arbeidsmiljøloven § 14-3 femte ledd jf. § 17-2 første ledd. Deretter kan tvisten eventuelt bringes inn for domstolene.

I tillegg til fortrinnsretten til utvidet stilling etter § 14-3, har deltidsansatte som de siste *12 månedene jevnlig* har arbeidet utover avtalt arbeidstid rett til stilling *tilsvarende faktisk arbeidstid* i denne perioden, jf. arbeidsmiljøloven § 14-4 a. Dette gjelder likevel ikke om arbeidsgiver kan dokumentere at behovet for merarbeid ikke lenger foreligger. Tvister avgjøres også her i første hånd av Tvisteløsningsnemnda, jf. arbeidsmiljøloven § 14-4 a andre ledd jf. § 17-2.

Drøftingsbestemmelser mv.

Arbeidsgiver har etter arbeidsmiljøloven § 14-1 en alminnelig plikt til å informere arbeidstakerne i virksomheten, herunder innleide arbeidstakere, om ledige stillinger i virksomheten. Plikten er relevant for ansatte som vil fremme krav om fortrinnsrett etter § 14-3.

Arbeidsgiver skal minst én gang per år drøfte bruken av deltid med de tillitsvalgte, jf. § 14-1 a. Arbeidstilsynet har påleggskompetanse overfor plikten til å gjennomføre drøfting i tråd med lovens krav, jf. arbeidsmiljøloven § 18-6. Arbeidstilsynet kan derimot ikke gripe inn overfor hva partene har drøftet innholdsmessig eller resultatet av drøftingene.

Med virkning fra 1. januar 2020 følger det av likestillings- og diskrimineringsloven § 26 at arbeidsgiver i alle offentlige virksomheter, private virksomheter med mer enn 50 ansatte og i private virksomheter med 20–50 ansatte hvor en av partene i virksomheten krever det, annethvert år skal kartlegge bruken av deltidsarbeid der stillingsinnehaveren ønsker og er tilgjengelig for å jobbe mer (i loven omtalt som "ufrivillig deltidsarbeid"). Kartleggingen er en del av arbeidsgivers pålagte likestillingsarbeid. Dersom slik deltid forekommer, skal arbeidsgiver finne årsakene, iverksette tiltak og evaluere resultatene. Likestillingsarbeidet skal skje fortløpende og i samarbeid med de ansattes representanter og skal dokumenteres. Videre skal arbeidsgiverne redegjøre for hva de gjør for å oppfylle aktivitetsplikten i årsberetningen eller i annet offentlig tilgjengelig dokument, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a.

Forbud mot diskriminering av arbeidstaker som arbeider deltid eller er midlertidig ansatt

Arbeidsmiljøloven § 13-1 tredje ledd forbyr diskriminering av arbeidstaker som arbeider deltid eller er midlertidig ansatt. Bakgrunnen for bestemmelsene er EU-direktivene 97/81/EF om deltidsarbeid og 99/70/EF om midlertidig ansettelse, som er en del av EØS-avtalen. Forbudet gjelder alle sider ved arbeidsforholdet, herunder utlysning av stilling, ansettelse, omplassering og forfremmelse, jf. arbeidsmiljøloven § 13-2. Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, er likevel ikke i strid med diskrimineringsforbudet, jf. arbeidsmiljøloven § 13-3.

Også forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn, som reguleres av likestillings- og diskrimineringsloven, kan være relevant opp mot heltid/deltid-spørsmål, ettersom flere kvinner enn menn jobber deltid.

2.2 Om deltid – omfang og årsaker

I 2020 jobbet 25 prosent av alle sysselsatte deltid. Om lag 35 prosent av alle sysselsatte kvinner jobbet deltid, mens andelen blant menn var omtrent 15 prosent. Deltidsandelen i Norge er om lag på nivå med de andre skandinaviske landene, men den er høyere enn EU-gjennomsnittet, som er på 19 prosent. Den forholdsvis høye deltidandelen i internasjonal sammenheng skyldes blant annet at flere kombinerer utdanning med deltidsjobb. Om lag en av fire av de som jobbet deltid i 2020, oppga at de var under utdanning. Det er særlig ungdom som kombinerer studier med noe arbeid.¹

Deltid er mer utbredt i enkelte næringer og yrker, og er i større grad enn heltid knyttet til helge- og turnusarbeid. Deltid er mest utbredt i overnattings- og servicevirksomhet, i personlig tjenesteyting og i helse- og sosialtjenester. Deltidsstillinger er også en utbredt bemanningsstrategi innen varehandel, som i tillegg er preget av en høy andel ansatte som ønsker seg større eller hel stilling.² I overnattings- og serveringssektoren er over 48 prosent deltidsansatte, mens det i helse- og sosialsektoren og i varehandelen er henholdsvis 37 og 36 prosent deltidsansatte. I 2020 jobbet 46 prosent av alle ansatte i kommuner i en deltidsstilling, og blant disse var gjennomsnittlig stillingsstørrelse 59 prosent.³ Utdanningsnivå har også betydning for deltid. Forekomsten av deltidsarbeid synker med økende utdanningsnivå både for menn og kvinner.

I helse- og omsorgsnæringene i fylkeskommunene og kommunene var 67 prosent av stillingene deltidsstillinger i 2020, hvorav en del ansatte hadde flere deltidsstillinger. Kun 40 prosent av de ansatte hadde heltidsstillinger. Det er spesielt noen yrker som bidrar til å øke deltidandelen i kommunenes og fylkeskommunenes helse- og omsorgssektor. Blant pleiemedarbeidere jobber hele 91 prosent i deltidsstillinger, og blant hjelpepleiere er det 74 prosent som jobber deltid. Blant sykepleiere i fylkeskommuner og kommuner er deltidandelen på 53 prosent. Det tilsvarer nesten 14 000 deltidsansatte.⁴ De siste årene har det vært et økende fokus på problematikken med små deltidsstillinger innen helse- og omsorgssektoren. Det har bidratt til at situasjonen har endret seg noe. I 2014 var andelen heltidsansatte blant de som jobbet turnus i helse- og omsorgstjenestene kun 20 prosent, mens den økte til 28 prosent i 2020. Omfanget av deltidsstillinger innen sektoren kan ha negativ påvirkning på både arbeidsmiljø for de ansatte og rekruttering til viktige stillinger i sektoren, samt for kontinuiteten og kvaliteten i arbeidet.⁵

Andelen som jobber deltid blant kvinner har falt over tid, men fremdeles er deltidandelen blant kvinner klart høyere enn blant menn. I noen yrker er kjønnsforskjellene særlig store. Andelen kvinner som jobber deltid i yrker som vaktmester, sykepleier, helsefagarbeider eller

¹ NOU 2021: 2. Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting.

² Ingelsrud mfl. (2020). Konsekvenser av atypiske tilknytningsformer for arbeidsforhold og partssamarbeid.

³ KS Heltids-/deltidsstatistikk. Tilgjengelig på: <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/statistikk-om-heltid--deltid/publisert-heltids-deltidsstatistikk/>

⁴ KS Heltids-/deltidsstatistikk. Tilgjengelig på: <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/statistikk-om-heltid--deltid/publisert-heltids-deltidsstatistikk/>

⁵ Moland, L. E., & Bråthen, K. (2021). Heltids- og deltidsansettelser i sykehusene. Om bruk av flerdelte stillinger ved Sykehuset Østfold. og Moland, L. (2021). Mulige og umulige løsninger på veien mot heltidskultur.

butikkmedarbeider er betydelig større enn for menn.⁶ Handel og Kontor sin medlemsundersøkelse i 2018 avdekket for eksempel at 54 prosent av kvinnene jobbet deltid, mot 29 prosent av mennene.⁷ Videre er det slik at i de næringene deltid er mest utbredt, utgjør kvinner en større andel enn menn. Det gjør at deltid er med på å opprettholde kjønnsforskjellene i arbeidslivet. Det er et særlig stort omfang av deltid i kvinne-dominerte yrker uten krav til høyere utdanning, som for eksempel butikkmedarbeidere, hjelpepleiere, omsorgsarbeidere, servitøryrker og kantinearbeidere.

Undersysselsatte og ønske om økt stillingsstørrelse

Omtrent 12 prosent av de som jobbet deltid i 2020 var undersysselsatte (definert av SSB som personer i deltidsjobb som aktivt har forsøkt å øke sin avtalte arbeidstid og som kan starte i en høyere stillingsbrøk innen en måned). Det er størst andel undersysselsatte, målt i prosent av sysselsatte, i overnatting- og serveringsvirksomhet. Målt i antall er det likevel klart flere undersysselsatte innen helse- og sosialtjenester og i varehandel. Andelen undersysselsatte i prosent av alle sysselsatte var henholdsvis 2 prosent for menn og 4 prosent for kvinner.⁸ OECD definerer undersysselsatte som arbeidstakere som har en deltidsjobb som sin hovedtilknytning til arbeidslivet, og som rapporterer at de enten ikke kan finne en heltidsjobb eller at de ønsker å arbeide flere timer. I henhold til OECD sin definisjon var 4,1 prosent av alle sysselsatte i Norge undersysselsatte i 2019, mens tallet var 2,5 prosent av alle sysselsatte i henhold til SSB sin definisjon.

Andelen deltidssysselsatte som ønsker å jobbe mer enn de gjør i dag, men som ikke nødvendigvis faller inn under definisjonen av undersysselsatt, er høyere. I en undersøkelse blant Fagforbundets medlemmer, ønsket for eksempel rundt halvparten av de som jobbet deltid en større eller hel stilling. Innenfor bransjene Fagforbundet organiserer, er det spesielt assistenter i helse og sosial, SFO og oppvekst, helsefagarbeidere og hjemmehjelper som ønsket å øke sin deltidsstilling.⁹ Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) fant at det spesielt er de under 30 år som ønsket seg større stilling, mens de eldre oftere var i ønsket deltid. Det var også en overvekt av ansatte med videregående yrkesfag som høyeste utdanning som gikk i mindre stillinger enn ønsket.¹⁰

En studie blant ansatte i kommunal helse og omsorg som er organisert gjennom Delta, viste at ansatte som ønsket å jobbe mer, oftere jobbet ubekvemme vakter på kveld og helg. Videre viste denne undersøkelsen at de som jobbet deltid, sjeldnere opplevde å få brukt kompetansen sin i jobben.¹¹ Deltidsansatte har lavere organisasjonsgrad enn heltidsansatte, og det er færre organiserte blant arbeidstakere i kort deltid (avtalt arbeidstid under 20 timer i uken), enn i lang deltid (avtalt arbeidstid på 20 timer eller mer).¹²

Ønsket stillingsstørrelse er påvirket av arbeidstakers ønsker og muligheter, men også av arbeidstidsordninger, arbeidsbelastning, arbeidsplasskultur og samfunnsmessige forhold. I en

⁶ NOU 2021: 2. Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting.

⁷ Medlemsundersøkelse Handel og Kontor (2018). Referert i HK-Nytt.

⁸ NOU 2021: 2. Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting.

⁹ Fagforbundet (2021). Deltidsrapporten.

¹⁰ Ingelsrud mfl. (2020). Konsekvenser av atypiske tilknytningsformer for arbeidsforhold og partssamarbeid.

¹¹ Ingelsrud, M. og Falkum, H (2017). Helsefagarbeidernes muligheter for utvikling og bruk av kunnskaper og ferdigheter i jobben.

¹² Nergaard, K. (2018). Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2016/2017.

undersøkelse gjennomført av Fafo i 2018, svarte 58 prosent av de deltidsansatte i fire sørlandskommuner at de jobbet deltid fordi de opplevde det som for slitsomt å jobbe i full stilling.¹³ I en lignende undersøkelse fra 2019 oppga svært mange at de jobber deltid fordi de opplever arbeidsbelastningen i yrket som svært krevende, særlig i kombinasjon med en dårlig turnus og mange ekstravakter i helgene.¹⁴ Samtidig er det et viktig poeng at ulike undersøkelser har dokumentert at heltid og stabilt personale fører til bedre tjenesteavvikling og mer ro, noe som i sin tur reduserer belastningene på de ansatte. Flere undersøkelser viser også at det er mest slitsomt å jobbe på arbeidsplasser med mange deltidsansatte.¹⁵

Forskning viser videre at kommunenes utlysingspraksis fungerer som en barriere mot heltidskultur. Ifølge Fafo er årsakene delvis knyttet til trekk ved utlysingspraksisen og delvis bakenforliggende forhold som gjør det vanskelig å lyse ut hele stillinger. Mange kommuner lyser gjerne ut en ledig stilling eller stillingsandel uten å vurdere alternativer. Blant utlyste sykepleierstillinger var 47 prosent heltidsstillinger og gjennomsnittlig stillingsstørrelse var 73 prosent. Av utlyste helsefagarbeiderstillinger var kun 16 prosent heltidsstillinger, med gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 46 prosent.¹⁶

Arbeidskraftreserve

Det er lite forskning på hvor stor arbeidskraftreserve deltidsansatte faktisk representerer. I Perspektivmeldingen vises det til at dersom hver fjerde som i dag jobber deltid kom over i heltidsstilling, ville det tilsvart en økning i sysselsettingen på om lag 70 000 personer kommende tiårsperiode.

En eldre undersøkelse av arbeidskraftreserven blant sykepleiere og hjelpepleiere på noen utvalgte sykehus fra 2002, viste at arbeidskraftreserven blant sykepleierne var på om lag 14 årsverk per 100, mens den var på om lag 23 årsverk per 100 blant hjelpepleierne. I avdelinger med høy andel deltid sto de deltidsansatte for en relativ stor andel av ekstrainnsatsen, og ansatte i små deltidstillinger sto for en større andel av ekstrainnsatsen relativt til ansatte i store stillingsbrøker og heltidsansatte.¹⁷

Fafo har regnet ut at sykefravær, ferieavvikling og andre aktiviteter i kommunene gir et ganske forutsigbart fravær på omkring 20 prosent.¹⁸ Antall sykepleierårsverk i kommunene som var borte på grunn av lange fravær (legemeldt sykefravær og foreldrepermisjon) var på 13 prosent i 2019.¹⁹

Ifølge tall fra KS fra 2020, er litt over tre fjerdedeler av alt merarbeid som gjøres i kommunesektoren innen helse/pleie/omsorg. Merarbeid er definert som arbeid utover avtalt stillingsstørrelse for deltidsansatte, og som ikke er overtid. Omtrent alt dette gjøres av ansatte i turnus, og turnusansatte står for 74 prosent av alt merarbeidet i kommunesektoren. Dette

¹³ Bråthen, K., & Moland, L. E. (2019). Dypdykk i deltidskulturen i fire Sørlandskommuner.

¹⁴ Moland, L. E., & Bråthen, K. (2019). En ny vei mot heltidskultur. Resultater fra forprosjektering i åtte kommuner og en landsdekkende undersøkelse.

¹⁵ Se for eksempel Moland, L. (2021). Mulige og umulige løsninger på veien mot heltidskultur.

¹⁶ Moland og Bråthen (2021) Stillingsutlysninger, rekruttering og heltidskultur i de kommunale helse- og omsorgstjenestene.

¹⁷ Olsen, T. (2002) Arbeidskraftreserven blant deltidsansatte sykepleiere og hjelpepleiere i sykehussektoren.

¹⁸ Moland og Bråthen (2021) Stillingsutlysninger, rekruttering og heltidskultur i de kommunale helse- og omsorgstjenestene.

¹⁹ Gautun, H. (2020). En utvikling som må snus. Bemanning og kompetanse i sykehjem og hjemmesykepleien.

tilsvarende om lag 10 400 årsverk, og merarbeidet utgjør drøyt 9 prosent av samlet utførte årsverk for de turnusansatte i helse/pleie/omsorg.²⁰

Forskning fra blant annet AFI og Fafo tyder på at ansatte i ufrivillig deltid oftere har flere jobber og oftere må møte på jobb på kort varsel enn heltidsansatte.²¹ De fungerer dermed som en fleksibel arbeidskraftreserve for arbeidsgiver. Deltidsansatte er i tillegg kjent på arbeidsplassen og utgjør dermed lett tilgjengelig reservearbeidskraft. Når deltidsansatte tar ekstravakter, får de vanlig lønn så lenge ekstraarbeidet er mindre enn en fulltidsstilling, såkalt mertid. Når heltidsansatte tar ekstravakter, fører det ofte til overtidsbetaling.

Omfanget av tilkallingsvakter, definert som ansatte som ikke har fastlagt arbeidstid og kun arbeider når arbeidsgiver har behov for arbeidskraft, ble i 2013 beregnet til 3 prosent av lønnstakere.²² Andelen var høyest blant unge og blant dem som ikke hadde lønnet arbeid som hovedaktivitet. Det er også en overvekt av kvinner blant ekstrahjelpene.²³ Innen bransjene sosialtjenester, overnatting og servering og varehandel var omfanget størst. Tall fra 2013 viste at en av fire tilkallingsvikarer var i stillingen fordi de ikke hadde fått annet arbeid.

Midlertidige ansettelser

De som jobber deltid, er i større grad midlertidig ansatt enn de som jobber heltid. Særlig gjelder det for de som arbeider kort deltid (avtalt arbeidstid under 20 timer i uken). Midlertidig ansatte på deltid oppgir langt oftere enn fast ansatte at de ønsker større stillingsprosent, eller at de ser seg om etter en annen jobb. Nær 8 prosent av de sysselsatte var midlertidig ansatt i 2020, mens i helse- og sosialsektoren var 10 prosent midlertidig ansatt. Det er vanligere med midlertidig ansettelse blant unge arbeidstakere og blant kvinner.²⁴

Næringene overnattings- og serveringsvirksomhet, undervisning og helse- og sosialtjenester har høyest andel midlertidig ansatte. Utviklingen over tid svinger i stor grad med konjunktorene på tvers av bransjer, men det har vært en tydelig nedgang i midlertidighet i helse- og sosialtjenester. De som har en fast jobb eller er ansatt i vikarbyrå, har i snitt 5 prosent sannsynlighet for å ha flere jobber, mens de som er midlertidig ansatt i snitt har 15–20 prosent sannsynlighet.²⁵

Deltid i et samfunnsperspektiv

Muligheter for deltidsarbeid kan bidra til å øke fleksibiliteten i arbeidsmarkedet og deltakelsen i arbeidslivet, inkludert at flere personer med helseproblemer kan være i jobb. Sysselsettingen i Norge er høyere enn i mange andre land, og sammenhengen mellom andelen av sysselsatte som jobber deltid og samlet sysselsettingsandel i ulike land viser en signifikant positiv sammenheng, selv om det er stor spredning mellom landene. Deltid gir arbeidstakerne

²⁰ KS.no. Økt bruk av merarbeid for deltidsansatte i 2020.

²¹ Ingelsrud mfl. (2020). Konsekvenser av atypiske tilknytningsformer for arbeidsforhold og partssamarbeid. og Neergard mfl. (2015). Tilkallingsvikarer i norsk arbeidsliv. Fafo-rapport 2015:10.

²² Nergaard mfl. (2015). Tilkallingsvikarer i norsk arbeidsliv. Fafo-rapport 2015:10

²³ Ingelsrud mfl. (2020). Konsekvenser av atypiske tilknytningsformer for arbeidsforhold og partssamarbeid.

²⁴ Ingelsrud mfl. (2020). Konsekvenser av atypiske tilknytningsformer for arbeidsforhold og partssamarbeid. AFI-Rapport 2020: 08.

²⁵ Strøm, M., & von Simson, K. (2020). Atypisk arbeid i Norge, 1995–2018: Omfang, arbeidstakervelferd og overgangsrater.

muligheter til å tilpasse arbeidstiden til egne preferanser, helse, familiesituasjon og livsfase. Muligheter til å arbeide deltid har gjort det enklere å kombinere arbeid med ansvaret for små barn. Det har vært avgjørende for at kvinner har kommet inn i arbeidslivet og at sysselsettingsnivået for kvinner er forholdsvis høyt i Norge sammenlignet med de fleste andre land.

Et visst omfang av deltid kan også være nødvendig for å tilpasse arbeidskraften til etterspørsel og produksjon. Slik turnusarbeidet og arbeidstidsordningene er organisert i dag, er deltidsstillinger på mange arbeidsplasser i helse og omsorg et premiss for at turnusen skal fylles opp, og turnus brukes som en forklaring på hvorfor virksomheter velger å lyse ut deltidsstillinger. Andre årsaker virksomhetene oppgir, er deltidsansattes fortrinnsrett, som totalt sett kan resultere i flere deltidsstillinger i virksomheten, og ressursårsaker.²⁶

Samtidig som mulighetene for deltid er viktig i noen sammenhenger, er heltidskultur viktig i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Sysselsettingsutvalget (2021) pekte på at høy sysselsetting er viktig for den enkeltes velferd, for verdiskapingen og for finansiering av velferdsordninger. Videre slår Sysselsettingsutvalget fast at høy velferd i fremtiden er avhengig av at det tilbys nok arbeidskraft. Dette innebærer å få flere i jobb, samt å benytte den arbeidskraften som allerede er i jobb på en god måte. Da er det også nødvendig at flere arbeidstakere kan jobbe i hele stillinger. Arbeidstiden i Norge er kortere enn i mange andre land, noe som blant annet skyldes høyere deltidsandel. Hvis alle mellom 25–66 år som var registrert som undersysselsatte av SSB i 2019 fikk jobbet så mye de ønsket, ville dette gitt 20 000 flere årsverk.²⁷ Dersom hver fjerde som i dag jobber deltid kom over i heltidsstilling, ville det tilsvart en økning i sysselsettingen på om lag 70 000 personer kommende tiårsperiode. Det ville, ifølge perspektivmeldingen, ha styrket handlingsrommet i budsjettet med 30 milliarder kroner om ti år.²⁸

3 Behovet for å styrke deltidsansattes rettigheter og tilgangen til hele stillinger

Hele, faste stillinger skal være hovedregelen i norsk arbeidsliv. Å redusere omfanget av uønsket deltid og å fremme en heltidskultur er et mål for regjeringen.

Det har de siste årene blitt gjennomført flere tiltak for å styrke deltidsarbeideres rettigheter. Deltidsbruken i enkelte bransjer er likevel fortsatt høy, for eksempel innenfor helse og omsorg. Dette utgjør et problem for den enkelte og for samfunnet.

Heltidskultur er viktig i et samfunnsøkonomisk perspektiv. I Perspektivmeldingen 2021 er det fremhevet at det er viktig å utnytte potensialet i arbeidsstyrken best mulig, ettersom høy arbeidsinnsats er med å sikre verdiskaping, velferd og en bærekraftig økonomisk utvikling. Høy velferd i fremtiden er avhengig av at det tilbys nok arbeidskraft, og da er det, som Sysselsettingsutvalget (2021) påpeker, nødvendig at flere arbeidstakere kan jobbe i hele stillinger. Heltidskultur er også viktig for den enkeltes mulighet til å forsørge seg selv ved sin arbeidsinntekt. Heltidsstillinger er videre sentralt for arbeidstakernes medvirkning, trygghet og forutsigbarhet. En lavere andel små stillinger vil styrke arbeidsmiljøet og kan bidra til økt kompetanse og faglighet i virksomheten. Deltidsandelen er høyere for kvinner, og utstrakt

²⁶ Moland og Bråthen (2021) Stillingsutlysninger, rekruttering og heltidskultur i de kommunale helse- og omsorgstjenestene.

²⁷ NOU 2021: 2. Tallene er basert på AKU og beregnet ut fra normal arbeidstid på 37,5 timer per uke.

²⁸ Meld. St. 14. 2020–2021. Perspektivmeldingen 2021.

deltidsarbeid utgjør et hinder for likestilling, og kan være med på å opprettholde tradisjonelle kjønnsroller og inntektsforskjeller mellom kjønnene.

Årsakene bak deltidsarbeid er ofte sammensatte. Departementet legger til grunn at omstendighetene i samfunnet noen ganger er med på å påvirke både arbeidsgivers og arbeidstakers tilpasning av arbeidstid, og det kan være at en arbeidstaker som arbeider såkalt "frivillig" deltid i realiteten ikke har noe valg. Arbeidstakere ville da valgt å arbeide mer dersom forutsetningene var annerledes, for eksempel dersom arbeidet var tilrettelagt på en annen måte. Det er derfor viktig at strukturene og systemene legger til rette for at flere kan jobbe heltid.

På denne bakgrunn mener departementet at det er behov for tiltak som fremmer heltid, styrker heltidskulturen og gir økt tilgang på større stillinger.

Samtidig som det er viktig å fremme heltid, er det viktig å beholde adgang til å benytte deltid der dette er hensiktsmessig. Muligheten til deltid må derfor ikke begrenses på en måte som ekskluderer personer som av ulike årsaker ikke har mulighet til eller ikke ønsker å jobbe heltid fra arbeidslivet. Dette gjelder for eksempel studenter, eldre, personer med ulike helsemessige utfordringer og personer med særskilt omsorgsansvar. Deltid vil også være nødvendig på bakgrunn av virksomhetens behov, for å tilpasse arbeidskraften til etterspørsel og produksjon. For eksempel kan det være behov for å benytte deltid for at arbeidsturnuser skal gå opp.

Departementet viser videre til at arbeidsmiljøloven også har som formål å legge til rette for tilpasninger i arbeidsforholdet knyttet til den enkelte arbeidstakers forutsetninger og livssituasjon og å bidra til et inkluderende arbeidsliv, jf. arbeidsmiljøloven § 1-1. Det vises også til rådsdirektiv 97/81/EF om deltidsarbeid (deltidsdirektivet), som er en del av EØS-avtalen. Rammeavtalen om deltidsarbeid, som er inntatt i direktivet, har som ett av to formål å lette utviklingen av deltidsarbeid på frivillig grunnlag og bidra til en fleksibel organisering av arbeidstiden på en måte som tar hensyn til arbeidsgivernes og arbeidstakernes behov. Klausul 5 i rammeavtalen inneholder bestemmelser som skal sikre muligheter for deltidsarbeid.

Departementet fremholder likevel at andelen deltid er for høy og at det er behov for tiltak. I deler av arbeidslivet er det behov for økt bevissthet omkring slike ansettelser og en kulturendring. Departementet vil derfor foreslå tiltak som fremhever heltid som norm og gjør at arbeidsgiverne må ta stilling til og dokumentere behovet for deltid. Departementet vil også foreslå endringer for å styrke deltidsansattes fortrinnsrett til utvidet stilling. Dette vil særlig være et effektivt virkemiddel for å få ned omfanget av uønsket deltid. Departementet vil understreke at disse forslagene bare er en del av regjeringens arbeid for å nå målet om at heltid skal være normen. Fortsatt samarbeid mellom arbeidslivets parter, arbeidet til den nylig nedsatte helsepersonellkommisjonen og innføringen av pensjon fra første krone, som gir deltidsansatte i privat sektor rett på medlemskap i tjenstepensjonsordninger uavhengig av stillingsbrøk, er eksempler andre viktige bidrag.

4 Heltidsnorm og plikt til å dokumentere behovet for deltid

4.1 Lovfesting av heltidsnorm

Det er fastsatt flere lovbestemmelser som skal bidra til større stillinger og derved støtte opp under mer bruk av heltid, blant annet reglene om fortrinnsrett for deltidsansatte etter arbeidsmiljøloven § 14-3 og "merarbeidsregelen" i § 14-4 a. At ansettelse på heltid skal være

hovedregelen i norsk arbeidsliv er imidlertid ikke eksplisitt nedfelt i arbeidsmiljøloven. Det er etter departementets syn behov for å fremme heltid som norm og hovedregel i loven.

På denne bakgrunn foreslår departementet en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven kapittel 14, som lovfester en heltidsnorm ved å slå fast at hovedregelen er ansettelse i heltidsstilling, og at behov for ansettelse på deltid skal dokumenteres av arbeidsgiver. Departementet foreslår at arbeidsgiver i den sammenheng skal drøfte spørsmålet med de tillitsvalgte. Det foreslås å gi Arbeidstilsynet kompetanse til å gi pålegg og treffe andre enkeltvedtak for å sikre at dokumentasjons- og drøftelseskravet gjennomføres.

Det er ikke departementets intensjon at bestemmelsen skal gripe inn i avtalefriheten og i seg selv sette rettslige begrensninger for adgangen til å benytte deltid. Formålet er at en "hovedregel" om heltidsansettelse skal virke normdannende, og at dokumentasjons- og drøftingsplikten skal føre til at unødvendige deltidsansettelser unngås.

Bestemmelsen foreslås å gjelde alle virksomheter i alle sektorer. Høy bruk av deltid er imidlertid først og fremst et problem i enkelte sektorer. Forslagets utforming innebærer at det vil være i de bransjene der manglende heltidskultur er størst, at bestemmelsen også vil treffe best. For virksomheter som i liten grad benytter deltid, vil forslaget ikke utgjøre noen stor administrativ byrde. Forslaget vil dermed øke oppmerksomheten rundt heltidskultur i hele arbeidslivet, men ha særlig betydning i de sektorene der omfanget av deltid er størst.

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

Departementet foreslår at arbeidsgiver som vil ansette i deltidsstilling skriftlig må dokumentere at det er *behov* for slik ansettelse, og – blant annet med grunnlag i dokumentasjonen – drøfte spørsmålet med virksomhetens tillitsvalgte.

En plikt for arbeidsgiver til å *dokumentere* behovet for deltid vil belyse det faktiske grunnlaget for å benytte deltidsstilling, og (eventuelt) synliggjøre at det er behov for å ansette på deltid. Dokumentasjonskravet skal på denne måten bevisstgjøre arbeidsgiver på bruken av deltid og bidra til at heltid tilstrebes. Det er et klart formål med forslaget at det skal motvirke rutinemessig bruk av deltidsansettelse.

Slik departementet ser det, kan det være forhold både på virksomhetenes og arbeidstakers side som etter omstendighetene kan tilsi at det er "behov" for å ansette på deltid. Departementet legger til grunn at det ikke vil være hensiktsmessig å søke å angi i loven hvilke situasjoner dette kan gjelde. Dette må arbeidsgiver vurdere konkret i det enkelte tilfelle.

Når det gjelder behov fra virksomhetens side, vil typiske eksempler være at det ikke anses å være bruk for mer arbeidskraft enn til å dekke en deltidsstilling, eller at det av ulike grunner ikke er mulig å fylle arbeidskraftbehovet gjennom en heltidsstilling. Dette kan for eksempel knytte seg til sykefravær eller at det er økt behov for bemanning på ulike dager eller konkrete tidspunkt med høy aktivitet, eller for å sikre tilstrekkelig bemanning i helger. I virksomheter med turnusordninger og i andre tilfeller der det arbeides til ulike tider på døgnet, kan det for eksempel være utfordrende å få arbeidsplanen til å gå opp helt uten bruk av deltid.

Departementet vil i denne sammenheng bemerke at dersom det finnes hensiktsmessige organisatoriske eller administrative tiltak som muliggjør bruk av heltidsstilling, vil dette kunne innebære at det likevel ikke vil være behov for å ansette på deltid. For eksempel kan arbeidsgiver ved ledige stillinger gjennomgå arbeidsplaner og oppgavefordeling for å undersøke om det kan være grunnlag for sammenslåing av deltidsstillinger, jf. blant annet hovedtariffavtalen i kommunal sektor, som stiller et slikt krav. Det er arbeidsgiver som må

foreta denne vurderingen, og det vil ligge innenfor arbeidsgivers styringsrett å beslutte eventuelle tiltak som kan muliggjøre bruk av heltid.

Tilfeller hvor det er arbeidstakerens behov som begrunner bruk av deltid, kan for eksempel dreie seg om at deltidsstilling er nødvendig fordi arbeidstakeren av helsemessige eller andre årsaker ikke er i stand til å arbeide heltid eller at personen som arbeidsgiver ønsker å rekruttere selv kun ønsker en deltidsstilling.

Etter departementets syn vil en dokumentasjonsplikt være mest effektiv hvis den utløses når det er aktuelt for arbeidsgiver å ansette noen i deltidsstilling, *før* det tas en beslutning om ansettelse. Blant annet viser en Fafo-rapport at utlysningspraksis i kommunene utgjør en barriere mot heltidskultur.²⁹ Jo tidligere plikten inntreffer, desto mer sannsynlig er det at den vil kunne føre til sterkere heltidskultur. Dette vil også kunne bidra til at den enkelte arbeidstaker i mindre grad selv trenger å ta initiativ for å oppnå større stillingsstørrelse. Departementet vil på denne bakgrunn foreslå at det presiseres i loven at arbeidsgivers plikt til å dokumentere behovet for deltidsstilling inntreffer *før arbeidsgiver fatter beslutning om slik ansettelse*. Departementet vil i denne sammenheng understreke at dokumentasjonskravet er ment å gjelde uavhengig av om det foretas en formell utlysning av den aktuelle stillingen eller ikke. Departementet bemerker videre at forslaget ikke er ment å begrense deltidsansattes rettigheter etter andre bestemmelser, for eksempel retten til utvidet stilling etter arbeidsmiljøloven § 14-3.

Departementet mener det i sammenheng med dokumentasjonsplikten bør innføres en plikt for arbeidsgiver til å drøfte behovet for deltidsansettelse med de tillitsvalgte før det faktisk ansettes i deltidsstilling. Departementet mener videre at det vil være hensiktsmessig at drøftingen gjøres med utgangspunkt i arbeidsgivers behovsdokumentasjon og foreslår at dette presiseres i lovbestemmelsen. Arbeidsgivers dokumentasjon for at det anses å være behov for å ansette på deltid, skal med andre ord gjøres tilgjengelig for de tillitsvalgte.

Det overordnede formålet med en slik drøftingsplikt er at den skal bidra til at unødvendige deltidsansettelser unngås. Krav om drøfting med tillitsvalgte vil kunne sørge for at det stilles spørsmål ved hvilke vurderinger og behov som er lagt til grunn, og de tillitsvalgte kan komme med innspill. Ved drøftingene får arbeidsgiver på sin side anledning til å klargjøre sine vurderinger for de tillitsvalgte, som vil gi prosessen større legitimitet.

Drøftingsplikten vil komme i tillegg til, og supplere, den generelle drøftingsplikten i § 14-1 a, hvoretter arbeidsgiver minst én gang per år skal drøfte virksomhetens bruk av deltid (i stort) med de tillitsvalgte.

Departementet understreker at hensikten med dokumentasjons- og drøftingsplikten er å bevisstgjøre arbeidsgiver på bruken av heltid/deltid og initiere større grad av heltidsansettelser i virksomheten. Fokus for drøftingene skal således først og fremst være på *virksomheten* og hvilke muligheter og behov som ligger der når det gjelder å ansette på heltid fremfor på deltid. Det er derved *ikke* meningen at partene for eksempel skal vurdere "gyldigheten" av en arbeidstakers/arbeidssøkers begrunnelse for eventuelt selv å ønske deltidsansettelse. For ordens skyld bemerker departementet at dersom arbeidstaker har *rett* til deltid, for eksempel etter bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 10-2 fjerde ledd, vil ikke dokumentasjons- eller drøftelsesplikten utløses.

For øvrig bør omfanget, innholdet, innretningen og gjennomføringen av drøftingene tilpasses forholdene og behovet, og det vil være opp til den enkelte virksomhet å vurdere hvordan

²⁹ Moland og Bråthen (2021) Stillingsutlysninger, rekruttering og heltidskultur i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Fafo 2021: 10.

drøftingene mest hensiktsmessig kan organiseres. Departementet legger til grunn at dokumentasjons- og drøftingsplikten i utgangspunktet gjelder for den enkelte deltidsansettelse. Departementet ser at dette etter omstendighetene vil kunne være unødvendig og upraktisk i virksomheter med mange og hyppige rekrutteringsprosesser. Departementet legger til grunn at drøftingsplikten i slike tilfeller vil kunne oppfylles ved at man "samler opp" drøftingene, så lenge disse gjennomføres jevnlig og hensynet bak drøftingsplikten ivaretas. På samme måte må "behovsdokumentasjonen" kunne gjenbrukes, gitt at innholdet fortsatt reflekterer den faktiske situasjonen. Departementet legger vekt på at partene lokalt sammen kan finne praktiske og gode løsninger tilpasset den enkelte virksomhet.

Departementet antar at *tidsaspektet* i enkelte situasjoner vil kunne gjøre det utfordrende å oppfylle dokumentasjons- og drøftingsplikten. Departementet viser igjen til at forslaget er utformet på en måte som gir partene stor frihet knyttet til den nærmere gjennomføringen, og legger til grunn at det vil være mulig å tilpasse og planlegge prosessen slik at utfordringer løses i praksis.

Departementet legger til grunn at dokumentasjon eller drøfting normalt ikke behøver å inneholde informasjon som kan oppfattes som sensitiv. I den utstrekning det likevel skjer, er det viktig at informasjonen behandles på en betryggende måte. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det bør knyttes krav om taushetsplikt til innholdet i dokumentasjonen og/eller begrensninger i bruken av opplysningene. En slik eventuell regel kan for eksempel utformes etter mønster av arbeidsmiljøloven § 14-12 b femte ledd om opplysningsplikt og innsynsrett ved leie av arbeidstaker fra bemanningsforetak.

Et særskilt spørsmål er hvorvidt den enkelte arbeidstaker som er ansatt i en deltidsstilling bør kunne kreve å få begrunnelse for dette. I denne sammenheng viser departementet til EUs nye direktiv 2019/1152 om tydelige og forutsigbare arbeidsvilkår (arbeidsvilkårsdirektivet), som skal innlemmes i EØS-avtalen. Ifølge direktivet skal arbeidstaker som anmoder om mer forutsigbare og trygge arbeidsvilkår ha rett på et skriftlig begrunnet svar fra arbeidsgiver. Det fremkommer av direktivets fortale at bestemmelsen blant annet er ment å omfatte deltidsansatte som ber om full stilling. Gjennomføring av arbeidsvilkårsdirektivet vil skje gjennom en egen prosess, og denne problemstillingen vil bli behandlet i den sammenheng.

4.3 Håndheving

Forslaget om å lovfeste en heltidsnorm er som nevnt ikke ment å innebære noen rettslig begrensning i avtalefriheten eller adgangen til å benytte deltidsansettelse. Formålet med å lovfeste at heltid er hovedregelen er å sende et tydelig signal om at hele stillinger skal tilstrebes. Forslagene om dokumentasjons- og drøftingsplikt er å betrakte som preseptoriske saksbehandlingsregler som skal støtte opp om dette.

Etter departementets oppfatning bør den foreslåtte dokumentasjons- og drøftingsplikten underlegges Arbeidstilsynets påleggskompetanse etter arbeidsmiljøloven § 18-6. På samme måte som Arbeidstilsynet i dag har kompetanse til å håndheve den generelle drøftingsplikten knyttet til virksomhetenes deltidsbruk etter § 14-1 a, mener departementet at Arbeidstilsynet bør ha myndighet til å føre tilsyn med de *formelle kravene* til dokumentasjon og drøfting. For å kunne kontrollere dokumentasjonskravet, vil Arbeidstilsynet om nødvendig kunne kreve den skriftlige behovsdokumentasjonen fremlagt. Arbeidstilsynet skal imidlertid ikke kunne "overprøve" behovsdokumentasjonen eller stille kvalitative krav til drøftingene.

5 Styrking av fortrinnsretten for deltidsansatte

5.1 Utvidelse av fortrinnsretten – innleie

Det følger av arbeidsmiljøloven § 14-3 at deltidsansatte har fortrinnsrett til utvidet stilling fremfor at arbeidsgiver foretar *ny ansettelse* i virksomheten. Loven sier ikke noe om forholdet mellom fortrinnsretten for deltidsansatte og *ny innleie*, og spørsmålet er heller ikke berørt i lovforarbeidene.

Departementet er kjent med at forholdet mellom fortrinnsrettsbestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 14-3 og innleie var tema i en nyere avgjørelse fra Tvisteløsningsnemnda (vedtak nr. 114/21). I den konkrete saken kom nemndas flertall til at innleie fra bemanningsforetak over en lengre periode måtte anses som en *ny ansettelse* i virksomheten.

Formålet med fortrinnsrettsbestemmelsen er å styrke eksisterende deltidsansattes posisjon til å få utvidet sin stillingsandel, fremfor at økt arbeidskraftbehov i virksomheten dekkes gjennom ekstern rekruttering. I lys av dette har departementet vanskelig for å se at det bør ha betydning hvorvidt arbeidsgiver dekker arbeidskraftbehovet gjennom ansettelse (fast eller midlertidig) eller ved innleie.

Departementet ønsker på denne bakgrunn å foreslå at det skal fremgå uttrykkelig av arbeidsmiljøloven § 14-3 at fortrinnsretten også skal gjelde overfor innleie av arbeidstakere. Dette vil klargjøre rettstilstanden. Konkret foreslår departementet at § 14-3 første ledd skal ha slik ordlyd:

Deltidsansatte har fortrinnsrett til utvidet stilling fremfor at arbeidsgiver foretar *ny ansettelse eller innleie* i virksomheten. Fortrinnsretten kan også gjelde en del av en stilling.

5.2 Utvidelse av fortrinnsretten for deltidsansatte – "ekstravakter og lignende"

Etter arbeidsmiljøloven § 14-3 har deltidsansatte fortrinnsrett til utvidet stilling fremfor at arbeidsgiver foretar *ny ansettelse* i virksomheten. Etter Tvisteløsningsnemndas praksis vil fortrinnsretten også kunne påberopes ved midlertidige ansettelser. I slike tilfeller vil utøvelse av fortrinnsretten innebære at den deltidsansatte får en midlertidig utvidelse av sin stilling.

Tvisteløsningsnemnda har imidlertid lagt til grunn at deltidsansatte *ikke* kan kreve fortrinnsrett til såkalte "*ekstravakter*". Nemnda har vurdert at "*ekstravakter*" verken kan anses som "*utvidet stilling*" eller "*ny ansettelse*", og at vilkårene for fortrinnsrett dermed ikke er oppfylt, jf. nemndas vedtak 04/15, 14/16 og 43/16, med etterfølgende praksis. Nemnda har imidlertid uttalt at det ikke kan utelukkes at utstrakt bruk av ekstra- eller tilkallingshjelpere over tid kan anses å være i strid med deltidsansattes fortrinnsrett.

I enkelte sektorer er det et betydelig omfang av såkalte ekstravakter, blant annet i helsesektoren og varehandelen. Dette er sektorer hvor det også er stort omfang av deltid. Departementet mener at deltidsansatte bør ha fortrinnsrett også til ekstravakter og lignende, og foreslår at dette uttrykkelig skal komme frem av loven. En slik utvidelse av fortrinnsretten vil for det første kunne gi deltidsansatte økt arbeidsmengde og inntekt. For det andre kan ekstravakter i form av merarbeid etter omstendighetene gi grunnlag for utvidet stilling etter merarbeidsbestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 14-4 a.

Tvisteløsningsnemndas praksis viser at i flere saker hvor deltidsansatte krever utvidet stilling, har arbeidsgiver gitt ledige ekstravakter til såkalte "*tilkallingsvikarer*" eller "*ringevikarer*", i

stedet for til deltidsansatte som ønsker økt stilling i virksomheten. Slik departementet forstår det, er det vanligste at slike tilkallingsordninger organiseres slik at hver enkelt "tilkalling" anses som et eget midlertidig arbeidsforhold. I praksis inngår partene gjerne en "rammeavtale", hvor det fremgår at det verken foreligger en plikt for tilkallingsvikarene til å påta seg tilbudte vakter eller en rett for disse til å bli tilbudt arbeid. Se for eksempel Kommunenes Personalhåndbok s. 336, hvor det er inntatt eksempel på "Rammeavtale på ekstraarbeid / vikararbeid etter tilkalling". Her er det presisert at rammeavtalen i seg selv ikke innebærer at det foreligger et arbeidsforhold, slik at aksept av ekstravakt(er) i hvert enkelt tilfelle blir ansett som en ny midlertidig ansettelse.

Departementet mener at deltidsansatte i utgangspunktet bør ha fortrinnsrett til slike ekstravakter, fremfor at arbeidsgiver bruker tilkallingsvikarer og lignende til det aktuelle arbeidet, og vil foreslå at det fastsettes en slik regel i et nytt andre ledd i arbeidsmiljøloven § 14-3. Departementet foreslår i den sammenheng dessuten at det uttrykkelig skal fremgå av bestemmelsen at fortrinnsretten også skal gjelde fremfor at arbeidsgiver bruker *innleide* arbeidstakere til å dekke opp det aktuelle arbeidet, jf. vurderingen av samme spørsmål ovenfor knyttet til fortrinnsrett etter § 14-3 første ledd. Slik departementet ser det, vil en slik fortrinnsrettsregel for det første støtte opp om hovedregelen i arbeidsmiljøloven om direkte og faste ansettelser. En tilstand hvor arbeidsgiver fritt skal kunne velge å gi ledige vakter til tilkallingsvikarer og lignende som ikke har et fast ansettelsesforhold i virksomheten, gir dessuten rom for å kunne omgå merarbeidsbestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 14-4 a.

Departementet forutsetter at fortrinnsretten etter nytt andre ledd i § 14-3, på samme måte som ved fortrinnsrett etter bestemmelsens første ledd, skal være avhengig av at arbeidstaker er kvalifisert, og at utøvelse av fortrinnsretten ikke er til vesentlig ulempe for virksomheten, jf. § 14-3 gjeldende andre ledd. Departementet antar at hva som skal kunne anses som en vesentlig ulempe ikke nødvendigvis vil være det samme etter første og nytt andre ledd, og at spørsmålet må vurderes konkret i den enkelte situasjon. Et typisk eksempel på vesentlig ulempe kan være der begrensninger i arbeidsmiljøloven om hviletid eller søndagsarbeid gjør at ekstravakten ikke lar seg kombinere med arbeidstakers øvrige arbeid. Et annet eksempel kan være at behovet for ekstravakten oppstår på svært kort varsel, og det ikke er tid til å kontakte den fortrinnsberettigede deltidsansatte for å ta vekten.

Fortrinnsretten etter § 14-3 første ledd er avgrenset til "virksomheten". Slik departementet ser det, kan imidlertid praktiske hensyn tilsi at fortrinnsrettsområdet for ekstravakter og lignende etter omstendighetene bør kunne avgrenses til et mindre område enn dette. Særlig i de største virksomhetene, antar departementet det kan være krevende å drifte et fortrinnsrettsregime for ekstravakter for virksomheten som sådan. Departementet heller derfor i retning av at virksomheter over en viss størrelse bør gis anledning til å avgrense fortrinnsrettsområdet til en enhet som arbeidstaker naturlig tilhører. Konkret vil departementet foreslå at det fastsettes en regel etter mønster av arbeidsmiljøloven § 14-9 åttende ledd, hvoretter arbeidsgiver gis adgang til å avgrense virkeområdet til enheter med minst 50 ansatte innenfor virksomheten. Det vil innebære at enheter av denne størrelsen skal kunne vurderes isolert når det gjelder fortrinnsrett etter § 14-3 nytt andre ledd. Med begrepet enhet menes i denne sammenheng en reell, organisatorisk avgrenset enhet. Departementet ber i denne sammenheng særskilt om innspill fra høringsinstansene om hvordan fortrinnsrettsbestemmelsen mest hensiktsmessig kan avgrenses.

Blant annet i helsesektoren er det gjort mye godt arbeid av partene i fellesskap for å bidra til flere heltidsstillinger. Et virkemiddel i denne forbindelse har vært å opprette ulike former for interne bemanningssentre i virksomheten. Disse kan være organisert slik at det ansettes i fast stilling, og at arbeidstakerne tilknyttet sentrene arbeider der det er behov, for eksempel for å dekke opp for sykefravær. Departementet vil presisere at forslaget om at deltidsansatte skal ha

fortrinnsrett til ekstravakter naturligvis ikke griper inn overfor slike ordninger. Forslaget setter bare skranker mot at det brukes tilkallingsvikarer uten fast ansettelsesforhold eller innleide til såkalte ekstravakter og lignende fremfor å la deltidsansatte fylle opp behovet for ekstravaktene.

Etter § 14-3 gjeldende 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 og lignende. Departementet ber om høringsinstansenes innspill til dette.

Tvisteløsningsnemnda bør etter departementets vurdering også ha kompetanse til å avgjøre tvister mellom partene etter den nye bestemmelsen. Dette innebærer at gjeldende femte ledd i arbeidsmiljøloven § 14-3 om nemndas kompetanse også skal gjelde for fortrinnsrett etter nytt andre ledd.

Departementet antar videre at § 14-4 om virkninger av brudd på reglene om fortrinnsrett prinsipielt sett også bør gjelde for bestemmelsen om fortrinnsrett til ekstravakter. Departementet vil bemerke at bestemmelsen i § 14-4 første ledd om å kreve dom for ansettelse i stillingen neppe vil ha noen praktisk betydning, da det i realiteten ikke vil være noen stilling å kreve ansettelse i.

5.3 Særlig om midlertidig deltidsansatte

Forslaget om at deltidsansatte skal ha fortrinnsrett til ekstravakter og lignende, aktualiserer spørsmålet om fortrinnsrettens forhold til midlertidig deltidsansatte, både etter gjeldende regel i § 14-3 første ledd og etter forslaget til nytt andre ledd i paragrafen. Spørsmålet er også relevant for merarbeidsbestemmelsen i § 14-4 a. Midlertidig deltidsansatte oppgir langt oftere enn fast ansatte at de faktisk ønsker økt stillingsandel.

Etter arbeidsmiljøloven § 13-1 tredje ledd er det forbudt å diskriminere arbeidstakere fordi de er deltidsansatt eller midlertidig ansatt. Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, er imidlertid ikke i strid med diskrimineringsforbudet, jf. arbeidsmiljøloven § 13-3 andre ledd.

Gjeldende bestemmelse om fortrinnsrett for deltidsansatte i arbeidsmiljøloven § 14-3 synes etter sin ordlyd å omfatte både faste og midlertidige ansatte, ved at den gjelder "deltidsansatte". Blant annet på bakgrunn av forarbeidsuttalelser, har imidlertid Tvisteløsningsnemnda lagt til grunn at fortrinnsretten kun kan påberopes av faste deltidsansatte. Også noen underrettsavgjørelser har lagt en slik innskrenkende fortolkning til grunn. Også merarbeidsbestemmelsen i § 14-4 a er fortolket til kun å gjelde faste deltidsansatte.

En slik praksis er i *utgangspunktet* i strid med lovens og direktivets forbud mot diskriminering av midlertidig ansatte. Spørsmålet er således om forskjellsbehandlingen likevel er tillatelig etter unntaksregelen.

Departementet mener at det i utgangspunktet neppe er grunn til at midlertidig deltidsansatte ikke skal være i posisjon til å kunne hevde fortrinnsrett til ekstravakter i henhold til forslaget til nytt andre ledd i § 14-3. Departementet legger i den sammenheng til grunn at det antakelig ikke vil være spesielt byrdefullt for arbeidsgiver å inkludere de midlertidig deltidsansatte, samtidig som en slik rettighet vil kunne ha praktisk interesse og betydning for den midlertidig ansatte.

Spørsmålet fremstår noe mer komplisert når det gjelder fortrinnsretten etter § 14-3 første ledd. Dersom en midlertidig deltidsansatt skal ha fortrinnsrett til å øke sin stilling, fremfor nyansettelse eller innleie, må det for eksempel tas stilling om fortrinnsretten bare skal gjelde så lenge den opprinnelige stillingen "i bunn" gjelder, eller om arbeidstaker da vil ha rett til å fortsette i en "reststilling". Det må formodentlig også avklares hvilket stillingsvern for eksempel en midlertidig ansatt som "skjøter" på sin midlertidige stilling med en fast deltidsstilling vil ha.

Etter Tvisteløsningsnemndas praksis gjelder som nevnt merarbeidsregelen i § 14-4 a kun ansatte som har en fast deltidsstilling. Dette innebærer i utgangspunktet en forskjellsbehandling av midlertidig deltidsansatte. Å gjøre bestemmelsen gjeldende for midlertidig deltidsansatte vil antagelig ikke ha stor praktisk betydning, da bestemmelsen uansett krever minst 12 måneders ansettelse for å kunne komme til anvendelse. Dersom bestemmelsen prinsipielt sett skal kunne påberopes også av midlertidig deltidsansatte, må det i tilfelle også her vurderes hvordan regelen skal innrettes, blant annet hvorvidt retten til utvidet stilling bare skal gjelde så lenge det midlertidige arbeidsforholdet "i bunn" varer, eller om merarbeidet skal gi grunnlag for en fast (deltids)stilling.

Departementet ber, i lys av forbudet mot å diskriminere midlertidig ansatte, om høringsinstansenes innspill til disse problemstillingene.

Departementet bemerker ellers at slik forslaget til ny bestemmelse i § 14-3 andre ledd er formulert, vil en fortrinnsrett til ekstravakter uansett ikke innebære at de faste deltidsansatte får en fortrinnsrett over de midlertidig ansatte i virksomheten. Fortrinnsretten er avgrenset mot at arbeidsgiver foretar ny ansettelse eller innleie i virksomheten. Det innebærer at arbeidsgiver vil kunne bruke midlertidig ansatte til ekstravakter på lik linje med faste deltidsansatte.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

6.1 Generelt om konsekvensene av forslagene

Formålet med de foreslåtte endringene er å fremme heltidskultur og styrke retten til heltid i lovverket. Heltidskultur er viktig i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Høy arbeidsinnsats er nødvendig for å sikre bærekraftige finanser og opprettholde et høyt velferdsnivå. Hele stillinger er også viktig for den enkeltes mulighet til å forsørge seg selv. Det er i dag et stort omfang av deltid i enkelte sektorer. Dette kan også ha negativ betydning for arbeidsmiljøet for de ansatte, kvalitet og kontinuitet i arbeidet, samt rekruttering til stillinger.

Departementet antar at forslagene samlet sett vil medføre mindre bruk av deltid i virksomhetene. Forslagene antas således å ha positive konsekvenser både av samfunnsøkonomisk karakter, for de fortrinnsberettigedes private økonomi, og må antas også å ha flere positive konsekvenser for virksomhetene.

Dersom forslagene har den konsekvens at det blir færre ansatte og at disse har større stillinger i virksomhetene, vil det kunne medføre mindre fleksibilitet for arbeidsgiverne til å dekke opp midlertidig arbeidskraftbehov ved uforutsett fravær og uforutsette svingninger i arbeidsmengden. Deltidsansatte i mindre stillinger fungerer i dag i enkelte sektorer i stor grad som en form for "arbeidskraftreserve". Forslagene kan av samme grunn også innebære økt bruk av overtid fremfor merarbeid, noe som vil ha økonomiske konsekvenser for virksomheter.

Det er særlig stor andel deltid i enkelte sektorer, for eksempel innenfor helse- og omsorgsnæringen (se nærmere om dette under punkt 2.2). Forslagene antas derfor å kunne få særlig stor betydning i kommunal sektor. Departementet ber spesifikt om høringsinstansenes innspill knyttet til konsekvensene av forslagene, herunder de økonomiske og administrative, i de sektorer som vil bli mest berørt.

6.2 Konsekvenser av lovfesting av heltidsnorm og dokumentasjons- og drøftingsplikt for virksomhetene

Den foreslåtte lovfesting av en heltidsnorm antas ikke i seg selv å ha økonomiske eller administrative konsekvenser. Forslaget om arbeidsgivers dokumentasjons- og drøftingsplikt før ansettelse i deltidsstilling, vil imidlertid ha administrative konsekvenser for arbeidsgivere, ved at det må settes av tid og ressurser til å gjennomføre forpliktelsen. Forslaget vil nødvendigvis få størst betydning i de sektorene hvor det er stort omfang av deltid. For mindre virksomheter og virksomheter med lite omfang av deltid, antas forslaget å få liten betydning. Det bemerkes at det er foreslått stor frihet knyttet til hvordan dokumentasjons- og drøftingsplikten skal gjennomføres. Departementet antar det derfor vil være mulig for virksomhetene å planlegge og innrette seg slik at kravet medfører mindre ekstraarbeid i forbindelse med de konkrete ansettelsesprosessene.

6.3 Konsekvenser av forslagene om styrking av fortrinnsretten for deltidsansatte for virksomhetene

Forslaget om å utvide dagens gjeldende fortrinnsrettsbestemmelse i § 14-3 første ledd til også å gjelde fremfor at arbeidsgiver foretar innleie i virksomheten, antas ikke å medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Det er ikke foreslått et forbud mot innleie, men at de deltidsansatte gis en fortrinnsrett til utvidet stilling, fremfor at arbeidsgiver dekker opp sitt arbeidskraftbehov ved innleie. Forslaget er i tråd med nyere praksis fra Tvisteløsningsnemnda om langvarig innleie fra bemanningsforetak, men går antakeligvis noe lengre enn det som følger av Tvisteløsningsnemndas praksis.

Forslaget må antas også i noen grad å medføre økonomiske konsekvenser for virksomheter som driver med utleie. Videre kan forslaget også ha en viss betydning for arbeidsgivers fleksibilitet til å dekke opp arbeidskraftbehov. Det antas imidlertid at de økonomiske og administrative konsekvensene av dette konkrete forslaget vil være begrensede.

Forslaget om å gi deltidsansatte fortrinnsrett til ekstravakter og lignende fremfor at arbeidsgiver ansetter eller leier inn arbeidstakere til dette arbeidet, antas å ville medføre både økonomiske, men først og fremst administrative konsekvenser for virksomheter, særlig i enkelte sektorer. Hvilke konsekvenser den foreslåtte endringen vil ha for virksomhetene, må antas å bero på omfanget av såkalte ekstravakter, antall deltidsansatte, og bruk av tilkallingsvikarer og lignende og innleie i virksomhetene.

Forslaget må på kort sikt antas å medføre administrative og økonomiske konsekvenser i en omstillingsfase, da virksomhetene må lage system for og legge til rette for utøvelse av fortrinnsretten. Også på lengre sikt vil endringen ha en konsekvens, ved at det særlig i enkelte sektorer vil innebære at arbeidsgiver i større grad må tilrettelegge for å dekke opp arbeidskraftbehov ved bruk av deltidsansatte i stedet for tilkallingsvikarer eller innleie.

Ansatte i deltidsstillinger fungerer i dag som en fleksibel arbeidskraftreserve for arbeidsgiverne. Jo flere fulle stillinger en virksomhet har, desto mindre fleksibilitet har arbeidsgiverne til å få dekket opp turnuser og lignende uten å innhente arbeidskraft utenfra

eller bruke overtid. Forslagene må derfor, som konsekvens av at de har til formål å redusere omfanget av deltid, antas å redusere arbeidsgivers fleksibilitet ved oppsett av turnuser. Eventuell bruk av overtid innebærer også større kostnader enn bruk av merarbeid for virksomhetene. Også dette forslaget antas i noen grad å medføre økonomiske konsekvenser for virksomheter som driver med utleie av arbeidstakere.

6.4 Konsekvenser for Arbeidstilsynet og Tvisteløsningsnemnda

Det er foreslått at Arbeidstilsynet skal kunne føre tilsyn med den foreslåtte dokumentasjons- og drøftingsplikten. Arbeidstilsynet vil få økt tilsynsansvar, men det legges til grunn at dette vil inngå som ledd i Arbeidstilsynets øvrige tilsynsansvar med de aktuelle virksomheter, og derfor ikke medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Det er videre foreslått at Tvisteløsningsnemnda skal ha kompetanse til å avgjøre tvister om den nye bestemmelsen om fortrinnsrett for deltidsansatte til ekstravakter og lignende. Dette innebærer at gjeldende femte ledd i arbeidsmiljøloven § 14-3 om nemndas kompetanse også skal gjelde for fortrinnsrett etter nytt andre ledd. Departementet antar at det kan medføre et økt antall saker for Tvisteløsningsnemnda, særlig i en periode etter innføringen av den nye bestemmelsen. Innføringen av den nye bestemmelsen kan potensielt også medføre mer prosess for de ordinære domstolene.

7 Forslag til lovendringer

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. gjøres følgende endringer:

Ny § 14-1 b skal lyde:

§ 14-1 b [*Ansettelse i heltids- og deltidsstilling / Ansettelse på heltid og deltid*]

- (1) *Arbeidstaker skal som hovedregel ansettes [på heltid / i heltidsstilling].*
- (2) *Før ansettelse [på deltid / i deltidsstilling], skal arbeidsgiver skriftlig dokumentere at det [er saklig behov / foreligger behov] for [deltid/deltidsansettelse], og på grunnlag av denne dokumentasjonen drøfte spørsmålet med de tillitsvalgte.*

§ 14-3 første og nytt andre ledd skal lyde:

- (1) *Deltidsansatte har fortrinnsrett til utvidet stilling fremfor at arbeidsgiver foretar ny ansettelse eller innleie i virksomheten. Fortrinnsretten kan også gjelde en del av en stilling.*
- (2) *Deltidsansatte har fortrinnsrett til ekstravakter og lignende i virksomheten fremfor at arbeidsgiver ansetter eller leier inn arbeidstakere til dette arbeidet. Arbeidsgiver kan i denne sammenheng regne enheter med minst 50 ansatte som en egen virksomhet.*

Gjeldende andre ledd blir nytt tredje ledd osv.

§ 18-6 første ledd skal lyde:

(1) Arbeidstilsynet gir de pålegg og treffer de enkeltvedtak ellers som er nødvendig for gjennomføringen av bestemmelsene i og i medhold av § 1-7, kapittel 2, § 2 A-6, kapittel 3 til kapittel 11, samt §§ 14-1 a, *14-1 b andre ledd*, 14-5 til 14-8, § 14-9 andre ledd bokstav f andre punktum og andre ledd siste punktum, § 14-12 første til tredje ledd, § 14-12 a første ledd, § 14-12 b første ledd, § 14-15 andre og sjette ledd og §§ 15-2, 15-15, 18-5 og 18-8. Dette gjelder likevel ikke § 10-2 andre til fjerde ledd og § 10-6 tiende ledd.