



Arbeids- og inkluderingsdepartementet - AID

Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 22/00151-5
Arkivkode: X55 &00
Saksbehandler: Gry Brandshaug Dale
Deres referanse:
Dato: 31.03.2022

Høringsuttalelse - endringer i arbeidsmiljøloven - styrking av retten til heltid

1. Innledning og hovedsynspunktene til KS

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår i høringsbrev av 17. januar 2022 endringer i arbeidsmiljøloven. Endringene har som mål å øke andelen heltidsansatte.

KS har følgende hovedsynspunkter til høringen;

- KS er enig i at faste hele stillinger skal være hovedregelen i arbeidslivet.
- KS mener det er viktig å se helheten i heltidstematikken. Turnusordninger, helgearbeid og arbeidstidsbestemmelsene ellers, samt andre virkemidler som har dokumentert effekt, må prioriteres.
- KS går imot forslaget om en lovfesting av en heltidsnorm, og en drøftings- og dokumentasjonsplikt ved ansettelse i deltidsstilling.
- KS går imot forslagene om utvidet fortrinnsrett for deltidsansatte.
- Ved eventuell innføring av heltidsnorm og utvidet fortrinnsrett for deltidsansatte, må det innrettes på en slik måte at det er hensiktsmessig for kommunene og ikke medfører økt byråkrati. Det må tas hensyn til de med nedsatt arbeidskapasitet og andre som av ulike grunner står utenfor arbeidslivet.

KS mener videre at sentralt trepartssamarbeid og lokalt partssamarbeid vil bidra til mer heltid. Det er viktig å se helheten i heltidstematikken. Turnusordninger og arbeidstidsbestemmelsene, samt andre virkemidler som forskning viser gir mer heltid, må være det viktigste. Departementet har ikke dokumentert eller sannsynliggjort at de foreslått endringene får ønsket effekt. Administrative byrder

med liten eller ingen beviselig nytte står også i sterk kontrast til målsettingen med den varslede tillitsreformen.

2. Innledende merknader fra KS til samtlige forslag, herunder administrative konsekvenser

2.1 Trepårtssamarbeid og lokalt partssamarbeid

KS er enig i at faste, hele stillinger skal være hovedregelen i arbeidslivet. KS er glad for at Regjeringen sammen med partene i arbeidslivet vil jobbe aktivt for å bygge heltidskultur i alle deler av arbeidslivet og sørge for en kommuneøkonomi som gir rom for økt grunnbemanning. KS mener videre det er positivt at Regjeringen vil stimulere til lokalt partssamarbeid om heltidskultur, bidra til å spre kunnskap om lokale løsninger som har vært vellykkede, samt sette av midler på statsbudsjettet for å gjennomføre lokale tiltak for å redusere deltidsarbeid.

2.2 Faste hele stillinger må være hovedregelen i arbeidslivet

KS ønsker mest mulig faste, hele stillinger, fordi det medfører bedre kvalitet på tjenestene, det er et uløst arbeidskraftbehov i sektoren, det fremmer likestilling, samt gir bedre arbeidsmiljø og lavere sykefravær. KS har derfor siden 2013 inngått en Heltidserklæring sammen med Fagforbundet, YS og Sykepleierforbundet, der den siste ble inngått i 2021¹, samt avtalt bestemmelser som skal styrke retten til heltid i hovedtariffavtalen.

Det er behov for midlertidig arbeidskraft blant annet fordi sykefraværet er høyt. Forslagene bygger på en antagelse om at kommunesektoren ikke foretrekker å bruke egne fast ansatte ved vikarbehov. Kommunesektoren er svært opptatt av kvaliteten på tjenestene og ønsker derfor primært å gi merarbeid/midlertidige stillinger til egne fast ansatte i deltid i stedet for eksterne tilkallingsvikarer (ofte ufaglærte), eller innleide. I tilfeller der egne ansatte ikke kan ta arbeidet, løser arbeidsgiverne vikarbehovet ved bruk av tilkallingsordninger via egne lister, eller via avtaler med vikarbyrå.

Tilkallingsvikarer er ofte ufaglærte eller studenter som ikke ville nådd opp ved utlysning av en fast stilling, men som for arbeidsgiver er *helt* avgjørende for å avlaste dem som er på arbeid og sikre så forsvarlige tjenester som mulig i den situasjonen som har oppstått. Tilkallingsvikarene kan uavhengig av bakgrunn og kompetansenivå ikke bare brukes en sjelden gang for da minsker muligheten til å holde seg oppdatert på brukernes og tjenestens behov mv. Det er positivt at elever og studenter i relevant utdanning kan få arbeidspraksis som tilkallingsvikarer.

2.3 Ønsket deltid og arbeidstidsbestemmelsene begrenser muligheten til å nå målet om mer heltid

KS mener at forslagene ikke vil løse heltidsfloken. Det er viktig å anerkjenne at løsningen for å få til mer heltid er sammensatt. Fokus kun på noen få punkter uten å se helheten, slik denne høringen er et eksempel på, mener KS er lite gunstig. Ifølge SSB utgjør andelen som arbeider ufrivillig deltid rundt tre prosent av de sysselsatte. Hovedutfordringen i kommunal sektor er at det fortsatt er for mange som ønsker å arbeide i deltidsstilling. Deltid utløser behov for ytterligere deltid.

¹ I 2021 ble også FO en del av Heltidserklæringen

Arbeidstidsbestemmelsene er også begrensende for målet om flere heltidsansatte. Dette gjelder turnusordninger som krever avtale med de tillitsvalgte og andre lovbestemte begrensninger. På grunn av hvilke avtaler de tillitsvalgte er villig til å inngå, vil det fortsatt være behov for små helgestillinger. Dette kunne vært unngått om de ansatte hadde arbeidet noen flere helgetimer i året.

Arbeidstidsutvalget (NOU 2016:1) foreslo tiltak som ville bidra til et større handlingsrom for arbeidsgiver i arbeidstidsplanleggingen. KS støttet her forslaget om at arbeidsgiver etter drøftinger med tillitsvalgte må kunne fastsette ordinære turnusordninger.

Fafo-forsker Leif Moland har jobbet mye med spørsmål om heltid. Han mener det er umulig å få til heltidskultur uten at flere må jobbe flere helger/helgetimer. Det vises blant annet til Fafo-rapport 2021:25 «Stillingsutlysninger, rekruttering og heltidskultur i de kommunale helse- og omsorgstjenestene» side 81/82:

Skal en heltidsstilling være turnusmessig bærekraftig, må den være satt opp med ca. 325 timer helgearbeid. Dersom antall helgetimer er lavere, må dette kompenseres av deltidsansatte (...) Som ledd i å utvikle en heltidskultur må for det første omfanget er rene helgestillinger reduseres, deretter bør tjenestene organiseres slik at færre ansatte bare jobber på hverdager. For det tredje må turnusene settes opp med flere stillinger med flere helgetimer. Dette kan gjøres ved å legge inn flere helger i året enn hver tredje helg eller ved utvide lengden på helgevaktene. Gjør man det siste, er det tilstrekkelig å jobbe hver tredje eller fjerde helg²

KS er opptatt av *brukernes behov for tjenester*. Vi må ha et lov- og avtaleverk som sikrer fleksibilitet og handlingsrom for å organisere arbeid og arbeidstid med utgangspunkt i dette behovet. Lovbestemmelser må ikke bli bremsen på de lokale prosessene. Heltidsfloken løses ikke gjennom tiltak på individnivå. Vi må se på kulturelle og strukturelle utfordringer, og særlig utfordringen med at svært mange i denne sektoren ønsker deltid. KS mener det fortsatt er partene selv – der de tar utgangspunkt i den forskning som finnes - som best finner løsninger på heltidsfloken.

2.5 Lovforslagene er ikke godt nok utredet

KS mener at forslagene bærer preg av at departementet ikke kjenner forholdene godt nok i kommunesektoren, og at de derfor ikke er godt nok utredet. Det er ikke foretatt noen undersøkelser av hvorvidt det er sannsynlig at mange ansettelse i stedet ville blitt i heltid med en heltidsnorm med drøftings- og dokumentasjonsplikt. Det er heller ikke gjort forsøk på å utrede hvor stort problem det er at arbeidsgivere bruker tilkallingsvikarer eller innleie i stedet for egne ansatte.

Regelrådet er et forvaltningsorgan som vurderer hvorvidt lovforslag er godt nok utredet, og de har i sin høringsuttalelse gitt høringen rødt lys. Bakgrunnen er blant annet at det mangler en vurdering av hvilken effekt tiltakene kan forventes å ha for å nå målene. Regelrådet mener også at alternative tiltak, herunder alternativer til regulering, burde vært nærmere vurdert. De savner en nærmere vurdering av hvordan arbeidsgiver skal gjennomføre reglene i praksis og av hvilke forutsetninger som er nødvendig for en vellykket gjennomføring. Regelrådet uttaler at det er vanskelig å si om de foreslåtte tiltakene er best egnet for å nå målet.

2.6 Forslagene er ikke i tråd med tillitsreformen da de skaper mye byråkrati uten påviselig gevinst

Sist, men ikke minst ønsker KS å understreke at ytterligere pålegg og dokumentasjonskrav for kommunale arbeidsgivere ikke er i tråd med Regjeringens tillitsreform der målet er å gi "mer velferd og bedre tjenester til innbyggerne, og til rett tid".

Dette har direkte relevans til forslaget om at arbeidsgivere i kommunal sektor som til sammen har ca. 500 000 ansatte, skal dokumentere behovet for å benytte deltid og kunne bli innklaget til tvisteløsningsnemnda for brudd på enda flere fortrinnsrettsregler.

Det blir i forlengelsen av dette viktig å se hvilke lovbestemte verktøy som allerede er innført for å øke andelen heltidsansatte.

I aktivitets- og redegjørelsesplikten i likestillings- og diskrimineringsloven § 26 ligger det allerede en plikt til å kartlegge bruken av deltidsarbeid der stillingsinnehaveren ønsker og er tilgjengelig for å jobbe mer. 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.

KS mener Regjeringen ikke samtidig med en tillitsreform kan innføre nye dokumentasjonskrav og klagerett til tvisteløsningsnemnda på ytterligere regler uten en gang å se disse opp mot denne reformen, herunder vurdere om det er andre rapporterings- og dokumentasjonskrav som da kan endres eller bortfalle. Det viktigste er imidlertid at det ikke må innføres mye regler som man ikke vet vil virke. De foreslåtte endringene vil i altfor stor grad ta fokus bort fra det som er det primære – gode tjenester for innbyggerne hånd i hånd med godt lokalt partssamarbeid for å øke størrelsen på deltidsstillinger og antall heltidsstillinger.

3. Forslaget om å lovfeste en heltidsnorm med en dokumentasjons- og drøftingsplikt

3.1 Partene i kommunesektoren må selv være førende i heltidsarbeidet

Lovforslaget fra departementet innebærer ikke en individuell rett, siden den ikke skal gripe inn i avtalefriheten eller i seg selv sette rettslige begrensninger for adgangen til å ansette i deltid. Formålet ifølge departementet er at en "*hovedregel*" om heltidsansettelse skal virke normdannende.

Partene i kommunesektoren ble allerede i 1996 enige om en hovedregel om heltid i Hovedtariffavtalen (HTA) kapittel 1 § 2.3.1. Tariffbestemmelsen gir heller ikke den enkelte ansatte en individuell *rett* til heltidsstilling

Det foreslås videre en dokumentasjons- og drøftingsplikt når arbeidsgiver vurderer ansettelse i deltidstilling. Arbeidstilsynet får etter forslaget kompetanse til å gi pålegg og treffe andre enkeltvedtak

for å sikre at det er lagt fram skriftlig dokumentasjon og at dette er drøftet. Arbeidstilsynet skal ikke overprøve dokumentasjons- eller drøftingsplikten.

Tariffbestemmelsen inneholder en drøftingsplikt når arbeidsgiver vurderer å ansette noen i en deltidsstilling. Det er gjort unntak fra drøfting der hvor det er *åpenbart unødvendig*. Dette vil være tilfelle for eksempel der det er snakk om en liten helgestilling på grunn av den turnusen som benyttes. Arbeidsgiver har etter tariffavtalen ingen plikt til å dokumentere behovet for deltid.

Hovedtariffavtalen kapittel 1 § 2 punkt 2.3.1 andre ledd er et eksempel på hva partene i kommunal sektor har sett på som en regel som i praksis kan ha betydning;

Ved ledighet foretas en gjennomgang av arbeidsplaner og oppgavefordeling for å vurdere sammenslåing av deltidsstillinger.

KS ser ikke at en dokumentasjonsplikt vil medføre mer heltid i sektoren så lenge partene må drøfte hvorvidt det foreligger et unntak fra hovedregelen om heltid. Med drøftingsplikt følger også nødvendigvis at arbeidsgiver *forklarer* sitt behov om deltid i drøftingene.

Dom i Arbeidsretten inntatt i ARD-2016-412, behandler en tvist mellom LO ved Fagforbundet og KS om bestemmelsens forståelse. Ut over den tvistesaken som ble behandlet i dommen, kjenner ikke KS til ytterligere tvistesaker. Det er grunn til å tro at fagforeningene ville tvistet på bestemmelsen dersom det ikke var reelle drøftelser, fordi det ikke ble gitt tilstrekkelig forklaringer eller informasjon om arbeidsgivers behov for å ansette i deltid.

KS mener at det viktigste er at det er reelle drøftinger, ikke at det er en dokumentasjonsplikt. Partene kan i den årlige drøftingen om prinsippene for bruk av deltid, jf. HTA kapittel 1 § punkt 2.3.1 fjerde avsnitt, sette på dagsorden hvordan drøftingene skal skje.

Arbeidsgiver skal etter denne bestemmelsen

informere og drøfte prinsippene for bruk av deltidsstillinger med de tillitsvalgte minst én gang i året. Det skal utarbeides lokale retningslinjer med formål om å øke antall heltidstiltsatte. Retningslinjene bør blant annet inneholde elementer knyttet til bruk av fortrinnsrett, merarbeid, utlysning av stillinger og kompensasjonsordninger.

Det er med andre ord avtalt at partene skal ha lokale retningslinjer med formål om å øke antall heltidsansatte. Her skal man se hen til både bruk av fortrinnsrett, merarbeid (ekstravakter) og utlysning av stillinger. Partene har også laget en felles veileder til bruk i arbeidet med å lage lokale retningslinjer.

Høringsnotatet nevner at forskning viser at kommunenes utlysningspraksis fungerer som en barriere mot heltidskultur. Partene i kommunal sektor var opptatt av dette i tariffoppgjøret i 2020 der det ble tatt inn følgende i III Til protokoll:

Partene sentralt samarbeider om en FoU som skal se nærmere på hva som hemmer og fremmer utlysning av heltidsstillinger. Prosjektet skal blant annet utvikle kunnskap og verktøy som lokale parter kan benytte i sitt arbeid.

Partene sentralt ber lokale parter drøfte kommunens utlysingspraksis innen 1. juni 2021. Kunnskap fra FoU-prosjektet vil være nyttig grunnlag for drøftingene. Drøftingen bør legge grunnlag for videre samarbeid om en utlysingspraksis som fremmer heltidskultur, samt klargjøre roller, ansvar og forventninger. Det fremgår av HTA kap. 1 § 2, pkt. 2.3.1 at det skal utarbeides retningslinjer med formål om å øke antall heltidsansatte. Utlysingspraksis bør være ett av temaene i retningslinjene. Partenes felles veileder for lokale retningslinjer for heltidskultur sier følgende om utlysingspraksis: «Selv om mange kommuner har hatt heltidskultur høyt på dagsordenen over lang tid, er det fortsatt et betydelig antall stillinger i helse- og omsorgssektoren som lyses ut som deltidsstillinger. Utløsning av flere hele stillinger vil være et viktig bidrag i arbeidet med å styrke omdømmet til sektoren både som arbeidsgiver og tjenesteleverandør. Hele stillinger tiltrekker seg i større grad den kompetansen sektoren trenger for å levere tjenester av høy kvalitet. Ved å ansette i hele stillinger, vil man også redusere krav etter arbeidsmiljølovens bestemmelse om fortrinnsrett, merarbeid osv. Hele stillinger bidrar til at sektoren kommer inn i en god sirkel med forutsigbar bemanning og kompetanse. Muligheten til å lyse ut hele stillinger må ses i sammenheng med muligheten til å levere gode tjenester, bemanningsbehov og tilgjengelige ressurser. Ny organisering og valg av arbeidstidsordning/turnus vil kunne medføre at flere stillinger kan lyses ut som heltidsstillinger. Det er nødvendig for lokale parter å finne gode tiltak for å endre praksis slik at kommunene som hovedregel kan lyse ut hele stillinger, slik HTA legger til grunn. For å lykkes i å gradvis erstatte deltidsstillinger med heltidsstillinger må det tenkes nytt. For eksempel sammenslåing av stillinger, bruk av bemanningsenheter, omdisponering av vikar- og overtidsmidler, alternative arbeidstidsordninger osv. I tillegg kan det være behov for å se på antall helgetimer. Det finnes flere muligheter når alle lokale parter er enige om å dra i samme retning. Et første skritt på veien kan være å unngå bruk av desimaler i stillingsutlysninger. Bruk av desimaler i stillingsutlysninger gjør arbeidet med å utvikle heltidskultur vanskelig.

En lovfesting av en heltidsnorm med dokumentasjonsplikt er ikke et slikt godt tiltak som partene tenker på her; det er *de lokale partene* som skal finne de gode tiltakene for å endre praksis.

FoU-prosjektet resulterte i FAFO-rapport 2021: 25³. Denne viser hva som hjelper for å få til mer heltid. Denne er omtalt ovenfor når det gjelder mer arbeid på helg. Forskningsrapporten gir råd som kan endre måten kommunene lyser ut stillinger på og føre til flere heltidsstillinger. Funnene går blant annet ut på at heltidsarbeidet *må forankres lokalt* der partssamarbeid er en suksessfaktor. Det er mange underpunkter og funnene i rapporten viser hvor sammensatt og komplekst heltidsarbeidet er, men at det er mulig å lykkes om de lokale partene prioriterer det som virker.

Det er laget et verktøy som lokale parter kan ta i bruk i sitt arbeid med heltidskultur generelt, og som er spesielt knyttet til utlysning av stillinger.⁴ Dette er et godt eksempel på at partene tar initiativ og samarbeider om heltidsproblematikken der de selv mener det virker.

Utlysingspraksis ble på denne bakgrunn også et fokusområde i den nye heltidserklæringen fra 2021.

Tariffbestemmelsen om at det som hovedregel skal ansettes i heltid viser hva som er *ønskelig* fra begge parter side, men den har ikke *i seg selv* medført vesentlig mer heltid. KS mener det må være opp til partene å regulere hvilke virkemidler de mener er mest hensiktsmessige for å nå målet om mer heltid i

³ «Stillingsutlysninger, rekruttering og heltidskultur i de kommunale helse- og omsorgstjenestene» Leif E Moland og Ketil Bråthen, FAFO 2021

⁴ <https://www.ks.no/fagomrader/forskning-og-utvikling-fou/forskning-og-utvikling/fou-utlysingspraksis-er-viktig-for-heltidskultur/>

sin sektor. I kommunal sektor har partene ansett at utarbeiding av lokale retningslinjer er et hensiktsmessig virkemiddel.

3.2 Nærmere om utformingen av lovforslaget

Departementet foreslår en bestemmelse i arbeidsmiljøloven ny § 14-1 b om at arbeidstaker *skal som hovedregel ansettes [på heltid / i heltidsstilling]*. Dersom bestemmelsen skulle bli vedtatt, vil KS her spille inn forslag til endringer.

Heltidsnorm

Ordlyden i forslaget tilsvarer bestemmelsen i HTA for kommunesektoren kapittel 1 § 2 punkt 2.3.1 første avsnitt. Bestemmelsen er en ordensregel og ikke en tariffesting av en individuell rettighet. Arbeidsgivers styringsrett ligger til grunn for arbeidsgivers vurdering av behovet for å lyse ut stillingen som en deltidsstilling.

Departementet er klar på at det er en norm og at det slik ikke er en rettighetsfesting, slik at styringsretten vil være i behold. Det uttales i høringsnotatet at regelen ikke skal gripe inn i avtalefriheten og sette rettslige skranker for adgangen til å benytte deltid. Det skal vektige grunner til for å begrense arbeidsgivers rett til å ansette, noe departementet mener det ikke er her. For at det ikke skal være uklart hvordan en eventuell lovbestemmelse skal forstås, anbefaler KS at den ikke utformes som en skalregel, da det kan gi et feilaktig inntrykk av at den gir rett på heltidsstilling for den enkelte arbeidstaker.

En lovfesting av en norm bør helt klart skille seg ut fra annen regulering i loven, men lovforslaget er ikke formulert på en annen måte enn for eksempel retten til fast ansettelse som er en individuell rett. Lovfesting av at fast ansettelse er hovedregelen er imidlertid en enkel regel å forstå for brukerne av loven, da slik rett inntreder der ikke et av unntakene for midlertidig ansettelse som er angitt i samme bestemmelse foreligger. Det er med andre ord tydelig at det er en individuell rettighet.

Arbeidsmiljøloven bør etter KS sin vurdering ikke ha en regel der det fremstår uklart for brukerne av loven hvorvidt det er en individuell rettighet som begrenser arbeidsgivers styringsrett eller ikke. KS foreslår derfor at det blir en bør-regel, slik tariffbestemmelsen i KS-området skal forstås.

Drøftings- og dokumentasjonsplikten

Drøftings- og dokumentasjonsplikten er ifølge departementet preseptoriske saksbehandlingsregler – det betyr at det ikke er mulig for partene å avtale seg bort fra disse. KS mener det bør som i tariffbestemmelsen i kommunal sektor være et unntak fra drøftingsplikten der det er “åpenbart unødvendig”. Dette vil minske de administrative byrdene med forslaget. Eksempler på når det er åpenbart unødvendig er for eksempel der det er snakk om en liten helgestilling på grunn av den turnusen som benyttes.

Dersom heltidsnormen lovfestes, mener KS at den bør formuleres som i kommunal sektor, med andre ord uten en dokumentasjonsplikt.

Drøftings- og dokumentasjonsplikten medfører ikke at arbeidsgivers styringsrett til å beslutte ansettelse i heltid eller deltid blir innskrenket. Mangler vil ikke gi en individuell rett på hel stilling. Departementet uttaler at 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.

Slik utkast til ny § 14-1 b er utformet, skaper denne tvil om ovennevnte. KS foreslår at den endres til følgende:

Før ansettelse i deltidsstilling, skal arbeidsgiver skriftlig dokumentere sitt behov for slik ansettelse, og på grunnlag av denne dokumentasjonen drøfte spørsmålet med de tillitsvalgte, med mindre det er åpenbart unødvendig.

KS har ikke innvendinger mot at Arbeidstilsynet får kompetanse til å gi pålegg og treffe andre enkeltvedtak for å sikre at det er fremlagt skriftlig dokumentasjon for arbeidsgivers behov for deltidsansettelse og at denne er drøftet.

3.3 Oppsummering

En lovfesting av en heltidsnorm med drøftings- og dokumentasjonsplikt vil etter KS sin vurdering skape uklarhet hos mange hvorvidt det er en individuell rettighet eller ikke, hva som er konsekvenser av brudd på drøftings- og dokumentasjonsplikten og så videre. Det har ingen hensikt å lovfeste en norm som i praksis neppe vil ha betydning for målet om å oppnå mer heltid. KS mener det er lang mer målrettede virkemidler enn det omtalte forslaget som må til, og at det er de lokale parter som er de beste til å vurdere hva disse virkemidlene er basert på den forskning som foreligger. Lovendringer som pålegger kommunene byrder uten å ha noen påviselig effekt, vil stå i veien for et vellykket heltidsarbeid som må skje lokalt.

4. Forslagene om fortrinnsrett

4.1 Innledning

Departementet foreslår at fortrinnsretten til utvidet stilling etter arbeidsmiljøloven § 14-3 utvides til to nye situasjoner; fremfor at arbeidsgiver leier inn arbeidskraft og til ekstravakter og lignende.

Departementet uttaler i høringsnotatet at forslaget om fortrinnsrett til ekstravakter vil særlig være et effektivt virkemiddel for å få ned omfanget av uønsket deltid. KS tolker denne uttalelsen slik at departementet mener dette forslaget vil ha større effekt enn lovfesting av en heltidsnorm.

4.2 Det er ikke behov for utvidelsene av fortrinnsretten

KS mener det ikke er et behov for å utvidelsene av fortrinnsretten;

For det første er det vanlig praksis i kommunene å gi deltidsansatte merarbeid/ekstravakter selv om det ikke er en tariffestet eller lovfestet fortrinnsrett til det. Bakgrunnen er at det er bruk av fast ansatte som gir de beste tjenestene for brukerne. Innleide fra bemanningsbyrå blir i hovedsak bare benyttet dersom kompetansen eller arbeidskraften ikke kan skaffes gjennom bruk av fast ansatte eller midlertidig ansettelse. Det foreligger ikke fortrinnsrett dersom man ikke er kvalifisert til den utvidede stillingen, og det vil således ikke være et behov for fortrinnsrett i stedet for innleie i dette tilfellet.

For det andre foreligger det ikke fortrinnsrett til utvidet stilling dersom det utgjør en vesentlig ulempe for arbeidsgiver, jf. nåværende § 14-3 (2). Det uttales i høringsnotatet at 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 vakten.

KS mener at dette er to av de viktigste forklaringene til at den deltidsansatte ikke ble tildelt vakten i første omgang og at det derfor ikke foreligger et behov for fortrinnsretten. En tredje forklaring er at vakten er ukurant og det ikke er noen av de ansatte som ønsker denne. Departementet snur med andre ord problemstillingen fullstendig på hodet. Dette vitner om en mistillit til – eller manglende kunnskap om - kommunale arbeidsgivere. Forslaget kan forstås som at departementet ikke har tillit til at kommunesektoren driver på en måte som gir best mulig tjenester for innbyggerne.

Når det gjelder denne typen ekstravakter, vil det som den klare hovedregel være merarbeid, uavhengig av om arbeidsgiver pålegger arbeidet eller ikke. Det er antakeligvis ulik praksis med hensyn til bruk av tilkallingsavtaler i tillegg til eller merarbeid innenfor arbeidsavtalen. KS mener at en fortrinnsrett til ekstravakter med om lag de samme oppgaver i praksis vil være en fortrinnsrett til merarbeid. Det ligger innenfor arbeidsgiver styringsrett å pålegge merarbeid og hvem de pålegger merarbeid.

Det er andre regler som er mer hensiktsmessige i kommunal sektor enn lovforslagene, se punkt 4.3. Dette er regler som tariffpartene har blitt enige om.

Når det ikke er dokumentert et behov for endringsforslagene, står dette i et klart misforhold til de byrder kommunale arbeidsgivere blir pålagt.

4.3 Andre regler som setter innleie, midlertidig ansettelser, fortrinnsrett og merarbeid på dagsordenen

Det er viktig å huske på at det er adgang til å bruke vikarer ved fravær, og det allerede er innført mange andre lovregler som skal sikre at bruken av fast ansatte til merarbeid, midlertidig ansatte og innleie ikke blir for omfattende eller misbrukt.

Bruk av midlertidig ansatte og innleie skal videre i henhold til arbeidsmiljøloven drøftes minst en gang per år. I henhold til HTA i kommunesektoren kapittel 1 § 2 punkt 2.3.2 første avsnitt skal arbeidsgiver informere og drøfte prinsippene for bruk av oppdragstakere, innleid arbeidskraft og midlertidige tilsetninger minst to ganger per år.

Etter HTA kapittel 1 § 2 punkt 2.3.1 fjerde avsnitt skal arbeidsgiver

informere og drøfte prinsippene for bruk av deltidsstillinger med de tillitsvalgte minst én gang i året. Det skal utarbeides lokale retningslinjer med formål om å øke antall heltidstilsatte. Retningslinjene bør blant annet inneholde elementer knyttet til bruk av fortrinnsrett, merarbeid, utlysning av stillinger og kompensasjonsordninger.

KS mener drøftinger om prinsipper for bruk av ulik type arbeidskraft og utarbeiding av retningslinjer for bruk av fortrinnsrett og merarbeid vil gi forutsigbarhet og tillit mellom arbeidsgiver, de tillitsvalgte og de deltidsansatte. Det bør gå frem av retningslinjene i hvilke tilfeller bruk av innleie, merarbeid og tilkallingsvikarer vil være nødvendig. Lokalt fastsatte retningslinjer for bruk av tilkallingsvikarer og innleie er et mer balansert, hensiktsmessig og målrettet virkemiddel enn å utvide fortrinnsretten.

KS vil i de fora det er naturlig minne sine medlemmer på viktigheten av slike retningslinjer.

En bemanningsenhet/vikarpool kan minske behovet for antall tilkallingsvikarer, men vil ikke kunne erstatte dem helt. Det vil alltid kunne oppstå uforutsett fravær som ikke kan dekkes opp av egne fast ansatte. Flere kommuner har forsøkt etablert slike ordninger uten å lykkes. KS viser videre til det partene avtalte i tariffoppgjøret 2020 i Til protokoll III;

For å lykkes i å gradvis erstatte deltidsstillinger med heltidsstillinger må det tenkes nytt. For eksempel sammenslåing av stillinger, bruk av bemanningsenheter, omdisponering av vikar- og overtidsmidler, alternative arbeidstidsordninger osv. I tillegg kan det være behov for å se på antall helgetimer.

4.4 Nærmere om forslagene om fortrinnsrett til ekstravakter og lignende og i stedet for innleie

Dersom forslagene blir vedtatt, har KS forslag til presiseringer og endringer av disse.

4.4.1 Om lag de samme arbeidsoppgavene

Tvisteløsningsnemnda har funnet at «ekstravakter» verken kan anses som «utvidet stilling» eller «ny ansettelse». KS deler denne forståelsen. Dersom det skal være fortrinnsrett til ekstravakter m.v., må det dermed fremgå av en ny bestemmelse i loven, slik departementet har lagt opp til. Siden tvisteløsningsnemnda i vedtak nr. 114/21 har delt seg i synet på om innleie må anses å være «ny ansettelse», er det hensiktsmessig at det går klart fram av loven dersom innleie skal likestilles med ny ansettelse. KS er enig med mindretallet i at innleie ikke er ny ansettelse.

KS legger til grunn at forslagene gjelder ekstravakter og i stedet for innleie med om lag de samme oppgavene som i den deltidsansattes stilling, slik kravet er i dag. Nemnda uttaler i vedtak nr. 114/21 at

det går fram av lovens ordlyd at fortrinnsretten gjelder «utvidet stilling». I forarbeidene til bestemmelsen (Innst. O. nr. 100 for 2004-2005 pkt. 17.2) presiseres det at retten gjelder stillinger med om lag samme arbeidsoppgaver som den deltidsansatte allerede utfører i sin faste stilling. Dette er også lagt til grunn i nemndas praksis.

Det er uheldig at dette ikke er presisert av departementet i høringsnotatet. KS har i tidligere høringsrunder spilt inn at det hadde vært hensiktsmessig om vilkåret om “om lag samme arbeidsoppgaver” hadde gått frem av loven, og det bes derfor igjen om at dette presiseres.

4.4.2 Kravet om at arbeidstaker må være kvalifisert for ekstravakten eller for arbeidet til den innleide

Forslaget innebærer at det vil være et krav om at den deltidsansatte er kvalifisert for den aktuelle ekstravakten, merarbeidet eller i stedet for innleien. Ofte vil ikke det være tilfellet, og det er en svakhet ved høringen at departementet ikke har problematisert dette overhodet. Departementet burde kommentert dette kravet nærmere særlig på grunn av den praksis tvisteløsningsnemnda har lagt seg på ved tolkning av merarbeidsbestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 14-4 a. Dette viser at det ikke er en praktisk regel som foreslås. Det gjelder for eksempel helsefagarbeidere som får sykepleiervakter eller ufaglærte som får helsefagarbeidervakter. Kommunene vil ofte gi en ekstravakt eller merarbeid til en person som ikke er kvalifisert hvis alternativet er å ikke ha en ekstra person på vakt eller til stede på skolen, i barnehagen eller andre tjenestesteder. Regelen vil ha stort potensiale for unødige tvister om dette ikke kommenteres nærmere av departementet.

4.4.3 Det bør ikke være adgang til å bringe saken inn for tvisteløsningsnemnda

Dersom fortrinnsretten for ekstravakter og innleie blir vedtatt, mener KS at arbeidstaker ikke skal ha mulighet til å bringe saken inn for tvisteløsningsnemnda. Det må begrenses mot dette i § 14-3 nytt sjettede ledd, nåværende femte ledd.

Arbeidstaker vil ikke oppnå noe hvis arbeidstaker skulle få medhold i nemnda. Det er ikke noen stilling å tre inn i og nemnda har ikke fullmakt til å tilkjenne erstatning.

En klagebehandling i nemnda vil medføre mye arbeid for arbeidsgivere som i veldig mange tilfeller ikke vil ha brutt noen fortrinnsrett. Det er med andre ord en svært administrativt krevende regel som innføres der det ikke er grunn til å tro at det vil være mange brudd på fortrinnsretten for arbeidsgivere i kommunal sektor. KS mener det er grunn til å forvente mange klagesaker, fordi arbeidstaker ikke kan ha (full) oversikt over hva arbeidsgiver har foretatt seg før vekten eller vikartimene ble tildelt en ekstern tilkallingsvikar eller det ble innleid arbeidskraft fra et bemanningsbyrå.

Alternativet til behandling i tvisteløsningsnemnda er at de lokale partene i fellesskap avdekker om dette er et uttalt problem i deres kommune, og i så fall at partene da drøfter på nytt og oppdaterer de lokale retningslinjene som nevnt ovenfor i punkt 4.3. Dette vil også underbygge verdien av organisert arbeidskraft.

4.4.4 Hvorvidt det skal være fortrinnsrett til arbeid som utløser overtid

Merarbeid eller en ekstravakt, kan per dag/uke utløse overtid og KS legger til grunn at man ikke vil ha fortrinnsrett til vakter som utløser overtid. Selv om merarbeid/overtid ikke utløses per dag/uke, kan merarbeid eller en ekstravakt likevel utløse overtidsbetaling etter en gjennomsnittsberegningsperiode, så lenge merarbeid/ekstravakter ikke kan gjennomsnittsberegnes fortløpende. Det bør gå fram av forarbeidene at man ikke har fortrinnsrett til arbeid som utløser overtid.

4.4.5 Avgrensning til en del av virksomheten

Fortrinnsretten etter § 14-3 første ledd er avgrenset til "virksomheten". Departementet foreslår at 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.

KS mener det er hensiktsmessig med en avgrensning, men den bør ikke være fastsatt til en bestemt størrelse. Avgrensningen bør være til den enhet som arbeidstaker har utført arbeid i og som vedkommende er tilknyttet for tiden.

4.5 Særlig om midlertidig deltidsansatte

Departementet mener at det i utgangspunktet neppe er grunn til at midlertidig deltidsansatte ikke skal kunne hevde fortrinnsrett til ekstravakter. 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.

KS mener midlertidig ansatte allerede i dag vil foretrekkes til ekstravakter foran tilkallingsvikarer som ikke går i en midlertidig stilling og det vil heller ikke for deres skyld være et behov for regelen. Dersom regelen skulle bli vedtatt, er KS positiv til at det ikke vil være et brudd på fortrinnsretten å bruke midlertidig ansatte til ekstravakter på lik linje med faste deltidsansatte.

Midlertidig ansatte har etter tvisteløsningsnemndas praksis ikke fortrinnsrett til utvidet stilling etter arbeidsmiljøloven § 14-3 første ledd, det vil si til annet enn ekstravakter mv. Det samme gjelder for krav etter merarbeidsregelen i § 14-4 a. Departementet ber om innspill til problemstillinger rundt dette i lys av forbudet mot å diskriminere midlertidig ansatte. KS vil kommentere dette etter at departementet har vurdert hvorvidt det mener det er en diskriminerende praksis.



Lasse Hansen
Administrerende direktør



Tor Arne Gangsø
Områdedirektør Arbeidsliv



Tor Allstrin
Områdedirektør Advokatene