



Arbeids- og inkluderingsdepartementet  
Postboks 8019 Dep  
0030 Oslo

Oslo 07.04.2022

## Høringsvar om forslag til endringer i arbeidsmiljøloven - styrking av retten til heltid (deres ref. 22/214)

Pensjonistforbundet og SAKO (LO-Stats Pensjonistutvalg, Telepensjonistenes Forbund, Fagforbundets sentrale pensjonistutvalg, Postens Pensjonistforbund, Politiets Pensjonistforbund, Jernbanepensjonistenes Forbund og Statens Vegvesens Pensjonistforbund) viser til høringsbrev datert 17.01.22 og gir felles høringsvar.

### Sammendrag

Pensjonistforbundet og SAKO deler departementets utgangspunkt om at andelen deltid er for høy. Det går utover ansatte, arbeidsmiljøet og kvaliteten på arbeidet. Utfordringen er kompleks, fordi den bl.a. omhandler kjønns- og klasseperspektiver, inngåtte avtaler og etablerte strukturer, og virksomhetenes økonomi. Videre at det blant deltidsansatte finnes personer som ønsker å jobbe mer, personer som helt frivillig ikke ønsker å arbeide mer, og personer som arbeider deltid fordi heltid på ulike måter er for krevende. De juridiske rammene er følgelig kun en del av deltidsutfordringen.

Vi støtter likevel de foreslåtte endringer i arbeidsmiljøloven. De er nødvendige, men ikke tilstrekkelige forutsetninger for å redusere omfanget av deltid. Vi er særlig begeistret for styrkingen av fortrinnsretten til utvidet stilling og ekstravakter. Samtidig mener vi departementet kunne ha gått enda lenger, ved å legge sterkere krav til arbeidsgivers dokumentasjonsplikt og Arbeidstilsynets rett til å føre tilsyn med denne.

Vårt engasjement i denne saken er i hovedsak todelt:

1. Gode arbeidsbetingelser er en forutsetning for gode levekår, både mens man er arbeidstaker og når man blir pensjonist.
2. Eldre er mottakere av tjenester i sektorer med høy grad av deltid, og som regel øker kvaliteten på tjenestene der heltid er normen.



Samtidig erkjenner vi at deltid kan være frivillig, samt i enkelte tilfeller nødvendig for å oppnå andre legitime mål. Men for stort omfang av deltid kan ha negativ påvirkning på både arbeidsmiljø og rekruttering, samt for kontinuitet og kvaliteten på arbeidet. Målet må derfor være å redusere ufrivillig deltid, herunder tilby en arbeidshverdag som ikke medfører at deltid er en forutsetning for å orke å fortsette i jobben.

### **Omfanget av deltid er for høyt**

I 2020 jobbet 25 prosent av alle sysselsatte deltid. Bruken av deltid kjennetegnes av store forskjeller mellom kjønn, sektorer og utdanningsnivå. Om lag 35 prosent av alle sysselsatte kvinner jobber deltid, mens andelen blant menn er om lag 15 prosent. Deltid er mest utbredt i overnattings- og servicevirksomhet, i helse- og sosialtjenester og varehandelen. Deltid er også vesentlig mer utbredt blant dem med lav utdanning, enn dem med høy utdanning. Og deltid er mer utbredt i turnusarbeid, enn i arbeid med ordinær arbeidstid.

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. Snevrer man inn helse- og sosialsektoren til kun helse- og omsorgsnæringene, er tallene langt mer alarmende: Hele 67 prosent av stillingene – 2 av 3 – er deltidsstillinger. Dette inkluderer tilfeller der en del ansatte har flere deltidsstillinger, slik at i sum er det 40 prosent av de ansatte som jobber heltid og 60 prosent som jobber deltid.

Utdanningsnivå har også betydning for deltid. Det er spesielt noen yrker som bidrar til å øke deltidsandelen i kommunenes og fylkeskommunenes helse- og omsorgssektor. Blant pleiemedarbeidere jobber hele 91 prosent deltid, og blant hjelpepleiere 74 prosent. Blant sykepleiere i fylkeskommuner og kommuner er deltidsandelen lavere, men likevel på 53 prosent. Blant de de som jobbet turnus i helse- og omsorgstjenestene, er det kun 28 prosent som jobber heltid.

Deltid er mest utbredt i næringer der kvinner utgjør en større andel enn menn, særlig i kvinneorienterte yrker uten krav til høyere utdanning, som for eksempel butikkmedarbeidere, hjelpepleiere, omsorgsarbeidere, servitører og kantinearbeidere. Dette er yrker med lav status, liten innflytelse over egen hverdag og stor arbeidsbelastning; yrker det kan være utfordrende å jobbe heltid i, med lav reell pensjonsalder og høy uføregrad. Deltidsutfordringen har derfor både et kjønns- og et klasseperspektiv.

Omtrent 12 prosent av de som jobbet deltid i 2020 var såkalt undersysselsatte, dvs. 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 (prosent)



undersysselsatte i overnatting- og serveringsvirksomhet, men målt i antall er det likevel klart flere undersysselsatte innen helse- og sosialtjenester og i varehandelen.

Definisjonen av undersysselsatte gjør at andelen fremstår lavere enn den egentlig er, fordi personer som ønsker å utvide sin stillingsbrøk, men vet at dette ikke lar seg gjøre, ikke fremstår som «aktivt forsøkende». Eksempelvis viste Fagforbundets rapport om deltid (2021) at halvparten av deres deltidsansatte medlemmer ønsket en utvidet stilling.

I en FAFO-undersøkelse fra 2018 svarte 58 prosent at de jobbet deltid fordi det var for slitsomt å jobbe i full stilling. Flere tilsvarende undersøkelser viser at mange jobber deltid fordi de opplever arbeidsbelastningen i yrket som svært krevende, særlig i kombinasjon med turnus med kvelds- og helgearbeid.

Etablerte strukturer er utfordrende å endre, særlig bruken av stillingsbrøker for å få turnus og tilsvarende bemanningsplaner til å gå opp. Det kan innebære konflikter mellom ulike ansattes behov, men også motstridende interesser mellom f.eks. de ansatte og brukerne av tjenestene. I dag løses enkelte av disse utfordringene ved at ansatte tilpasser (tvinges til å tilpasse) sin arbeidstid for å kunne kombinere jobb, samliv og familie, samt bevare egen helse. Denne deltiden regnes derfor ikke som ufrivillig, til tross for at den faktisk er det.

Ansattes ønsker og behov for å arbeide mer, samt arbeidsgivers tidvise behov for ekstra innsats, viser at deltidsansatte utgjør en reell arbeidskraftreserve som jobber mer om de får anledning til det. Dessverre spekulerer enkelte arbeidsgivere i denne reserven. Deltidsansatte jobber oftere utover avtalt arbeidstid (*merarbeid*) enn heltidsansatte, både ved akutte behov (korttidsfravær) og ved forutsigbare behov (hull i turnuser, ferier, langtidsfravær, perioder med større arbeidsbelastning o.l.).

Tall fra KS (2020) viser at litt over tre fjerdedeler av alt merarbeid som gjøres i kommunesektoren er innen helse- og omsorg. Omtrent alt dette gjøres av deltidsansatte i turnus, fordi de vil jobbe mer og er billigere å bruke enn heltidsansatte (fordi de ikke har krav på overtidsbetaling). Dette tjener også som eksempel på at deltidsutfordringen omfatter mer enn formelle regler; med en sterkere kommuneøkonomi og økt grunnbemanning, ville behovet for merarbeid sunket.

For høy andel deltid går utover den enkelte ansatte, arbeidsmiljøet og kvaliteten på arbeidet. Utfordringen er omfattende, fordi både jobbets innhold, etablerte strukturer og avtaler, kjønnsroller og klassetilhørighet, og virksomhetenes økonomi påvirker omfanget av deltid. For å redusere omfanget av deltid, kreves det derfor mer enn å foreta noen mindre endringer i arbeidsmiljøloven. Men bedre styrking av de formelle rettighetene er likevel en viktig del av det større puslespillet. Vi deler derfor



departementets utgangspunkt om at andelen deltid er for høy og at det er behov for å foreta endringer i arbeidsmiljøloven.

### **Forslag til endringer i arbeidsmiljøloven**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår endringer i arbeidsmiljøloven for å styrke retten til heltid. Departementet foreslår:

- Å lovfeste en heltidsnorm og innføre dokumentasjons- og drøftingsplikt ved ansettelse i deltidsstilling, som forplikter arbeidsgiver å dokumentere behovet for å benytte deltid, samt drøfte spørsmålet med tillitsvalgte.
- Å styrke fortrinnsretten for deltidsansatte ved å gi disse fortrinnsrett til ekstravakter o.l., fremfor at arbeidsgiver foretar ny ansettelse.
- Å lovfeste at fortrinnsretten for deltidsansatte også skal gjelde fremfor at arbeidsgiveren foretar innleie i virksomheten.

Forslaget medfører innføring av en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven § 14-1 b og endringer i arbeidsmiljøloven §14-3. Nevnte endringer medfører også en mindre endring av § 18-6 første ledd, slik at Arbeidstilsynet gis kompetanse til å føre tilsyn med § 14-1 b, annet ledd (arbeidsgivers dokumentasjon av behov for deltid).

#### Heltidsnorm og dokumentasjons- og drøftingsplikt

Departementet foreslår en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven § 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.*

Første ledd - forslaget om å lovfeste en heltidsnorm - innebærer ingen rettslig begrensning i avtalefriheten, eller i adgangen til å benytte deltidsansettelse. Det er kun en norm, dvs. et signal om hva som i de fleste tilfeller er mest ønskelig. Det vil fortsatt være tillatt å ansette folk i deltidsstillinger. Det sentrale er annet ledds krav om at arbeidsgiver må dokumentere at et saklig behov foreligger, og at denne dokumentasjonen må drøftes med de tillitsvalgte. Dette er en såkalt preseptorisk regel - en ufravikelig regel man ikke kan avtalefeste seg bort fra – som støtter opp om normen i første ledd.



Arbeidsmiljøloven kan nødvendigvis ikke ha et forbud mot deltid. Deltid kan være ønskelig, frivillig og nødvendig, for både arbeidstaker og arbeidsgiver. Men i enkelte sektorer er det i dag slik at deltid er regelen og heltid unntaket. Uten å dokumentere behovet eller drøfte det med de tillitsvalgte, utlyses det stillinger med svært lave stillingsprosent, ofte under 20 prosent. Derfor er det gledelig at heltid nå presiseres som hovedregel, og at unntak skal begrunnes og drøftes med tillitsvalgte.

Vi har ingen illusjoner om at dette på kort sikt vil medføre vesentlige endringer. Til det er deltidsutfordringen for kompleks. Den omfatter, som nevnt, bl.a. både kjønns- og klasseperspektiver, inngåtte avtaler og etablerte strukturer, og virksomhetenes økonomiske bæreevne, samt at deltid kan være helt eller delvis frivillig. Lovverket har likevel en viktig funksjon som normsender, og den ufravikelige regelen om at deltid må dokumenteres og drøftes med de tillitsvalgte, vil forhåpentligvis føre til økt bevissthet på arbeidsgiversiden, samt gi arbeidstakersiden et etterlengtet verktøy i kampen for heltid.

Det er imidlertid en svakhet at loven ikke angir (eksempler på) forhold som må vurderes konkret i hvert tilfelle. Høringsnotatet nevner de mest åpenbare - f.eks. at virksomheten ikke har behov for mer arbeidskraft og at ansatte selv av ulike årsaker ønsker deltid – men disse o.a. er ikke med i lovteksten. Tvert imot vektlegger departementet 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.».

I verste fall kan dette bety at arbeidsgiver får en definisjonsmakt med svært lave krav til å dokumentere forholdsmessighet og saklighet, f.eks. tilby 16 prosent stilling «fordi det må til for å få turnusen til å gå opp». Vår bekymring underbygges av at kompetansen Arbeidstilsynet gis til å føre tilsyn med § 14-1 b, annet ledd (arbeidsgivers dokumentasjon av behov for deltid), i hovedsak kun omfatter en rett til å kreve den skriftlige behovsdokumentasjonen fremlagt, men ingen rett til å kunne overprøve behovsdokumentasjonen, eller stille kvalitative krav til drøftingene. Dette er derfor kun en marginal forbedring av Arbeidstilsynets eksisterende tilsynsrett for bruk av deltid, om virksomhetene følger opp § 14-1 a. *Drøfting om bruk av deltid:* «Arbeidsgiver skal minst én gang per år drøfte bruken av deltid med de tillitsvalgte.».

Pensjonistforbundet og SAKO støtter forslaget om heltidsnorm og dokumentasjons- og drøftingsplikt. Samtidig mener vi departementet kunne ha gått lenger, ved å legge sterkere føringer på arbeidsgivers dokumentasjonsplikt og Arbeidstilsynets rett til å føre tilsyn med denne.



### Fortrinnsrett for deltidsansatte

Departementet foreslår å endre arbeidsmiljøloven §14-3 slik at 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.*

I forhold til nåværende første ledd i samme lov, består endringen av at «eller innleie i virksomheten.» er lagt til i første setning. Andre ledd er derimot helt nytt. Nåværende § 14-3 omfatter kun rettigheter (fortrinnsrett) i forhold til utvidelse av stilling, mens departementets forslag også omfatter tilsvarende rettigheter ved innleie og ekstravakter (e.l.).

Nåværende lovverk er fra en tid da innleie var mindre vanlig, og fokuserte derfor kun på forholdet mellom utvidelse av stilling og nyansettelser. Senere års utvikling – senest dokumentert i Fougner-utvalgets NOU 2021:9 Den norske modellen – viser at bruken av innleie har økt vesentlig, på enkelte arbeidsplasser i så stor grad at et flertall er innleide arbeidstakere. Dette er en uønsket utvikling, fordi det medfører svakere rettigheter for alle arbeidstakere.

Nevnte forslag (fortrinnsrett) må også ses i sammenheng med regjeringens nylige forslag til endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak, samt forslaget om å oppheve den generelle adgangen til midlertidig ansettelse i arbeidsmiljøloven § 14-9 andre ledd bokstav f, som allerede er lagt frem for Stortinget i Prop.35 L (2021-2022).

Vi mener det er denne delen av departementets forslag som i praksis vil være viktigst for å redusere omfanget av deltid. I motsetning til heltidsnorm og dokumentasjonsplikt for arbeidsgiver, innebærer dette eksplisitte forbedringer for arbeidstakernes rettigheter. De som ønsker å utvide sin stilling eller jobbe flere ekstravakter på sin arbeidsplass, får her en fortrinnsrett over innleid arbeidskraft eller ev. nyansettelser (enda flere som ansettes på deltid).

En slik utvidelse av fortrinnsretten vil for det første kunne gi deltidsansatte økt arbeidsmengde og inntekt (og dermed høyere pensjon). For det andre kan



ekstravakter i form av merarbeid etter hvert gi grunnlag for utvidet stilling etter merarbeidsbestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 14-4 a.

Vi vil likevel påpeke at *fortrinnsrett til utvidet stilling fremfor at arbeidsgiver foretar ny ansettelse eller innleie i virksomheten*, i praksis blir den viktigste forbedringen. Behovet for ekstravakter skjer vanligvis på kort varsel, slik at arbeidsgiver som regel uansett vil benytte allerede ansatte (heltid og deltid) for å dekke opp det akutte behovet. Bestemmelsen om *fortrinnsrett til ekstravakter* er derfor relativt sett mindre viktig enn *fortrinnsrett til utvidet stilling*. Den er likevel viktig, fordi den signaliserer at virksomheten alltid skal vurdere (og spørre) om egne ansatte på deltid kan jobbe ekstra, før den finner andre løsninger, f.eks. å bruke et bemanningsforetak.

Å ta ekstravakter forutsetter at arbeidstaker besitter nødvendig formell og uformell kompetanse, f.eks. er kjent med oppgaver og rutiner på en avdeling. Det er ikke en situasjon der det er tid til opplæring og tett oppfølging av arbeidstakeren. En ubegrenset rett til ekstravakter innenfor en (veldig) stor virksomhet kan derfor være uheldig, f.eks. jobber det 3000 sykepleiere i Oslo kommunes bydeler og etater, hvorav mange jobber deltid. Det er ikke gitt at sistnevnte sømløst kunne tre inn andre avdelinger enn der de selv jobber. Det vil også være svært krevende for det enkelte sykehjem, bydel, etat eller sykehus å drifte et slikt fortrinnsrettsregime, særlig fordi behovet for ekstravakter er akutt.

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 foreslår departementet at det fastsettes en regel etter mønster av arbeidsmiljøloven § 14-9 åttende ledd, slik at arbeidsgiver gis adgang til å avgrense virkeområdet til enheter med minst 50 ansatte innenfor virksomheten. Med enhet menes i denne sammenheng en reell organisatorisk avgrenset enhet. Vi støtter en slik avgrensning; fortrinnsretten til ekstravakter bør primært omfatte retten til å jobbe mer der arbeidstaker er kjent og kan gjøre en god jobb.

Pensjonistforbundet og SAKO støtter forslaget om fortrinnsrett for deltidsansatte til utvidet stilling og ekstravakter.

## Konklusjon

Pensjonistforbundet og SAKO deler departementets utgangspunkt om at andelen deltid er for høy. De foreslåtte endringer i arbeidsmiljøloven er et viktig skritt på veien for å redusere andelen deltid. Vi støtter derfor departementets foreslåtte endringer av arbeidsmiljøloven. Vi er særlig begeistret for styrkingen av fortrinnsretten til utvidet stilling og ekstravakter. Samtidig mener vi at departementet burde ha lagt enda sterkere og mer detaljerte krav til arbeidsgivers plikt til å dokumentere behovet for deltid og Arbeidstilsynets rett til å føre tilsyn med denne. Det videre arbeidet med å



redusere andelen deltid må – i tillegg til de foreslåtte endringer i arbeidsmiljøloven – kreve holdningsendringer, langsiktig planlegging, sterkere økonomi (bedre bemanning), mindre krevende jobber og samarbeid mellom partene for å lykkes.

Vennlig hilsen

Jan Davidsen  
Forbundsleder

Eyvind Frilseth  
Seniorrådgiver