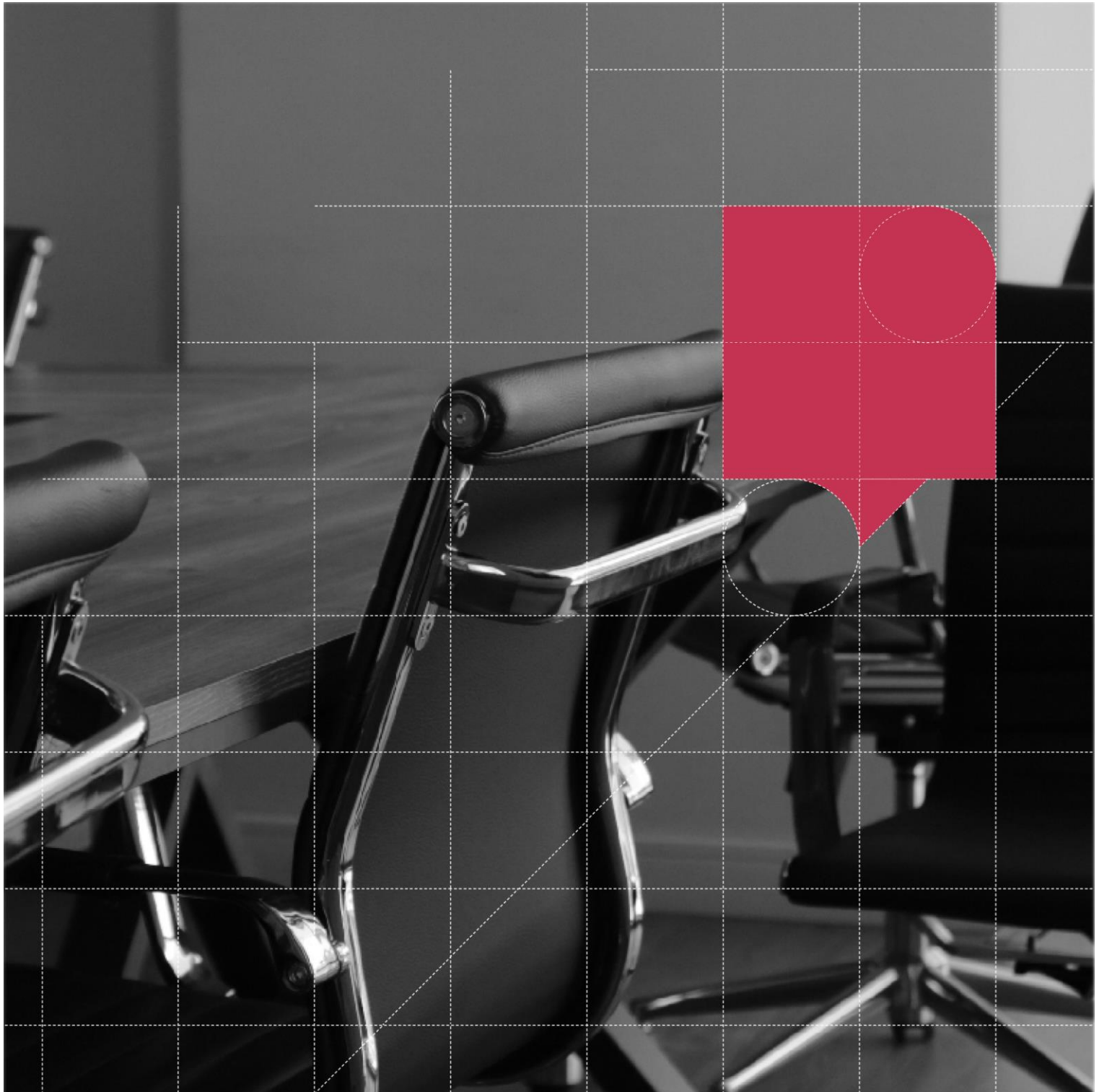


# Regelrådets uttalelse

Om: **Høring - forslag til endringer i arbeidsmiljøloven - styrking av retten til heltid**

Ansvarlig: **Arbeids- og inkluderingsdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Deres ref.:

22/214

Vår ref.:

22/00017

Vår saksbehandler:

Kristin Johnsrud

Dato:

17.02.2022

## Uttalelse

Om: **Høring - forslag til endringer i arbeidsmiljøloven - styrking av retten til heltid**

Konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

### Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har sendt på høring forslag til lovendringer som skal styrke retten til heltid. Regelrådet har valgt å uttale seg om denne saken fordi forslagene berører alle næringsdrivende som har ansatte, og alle bransjer.

Regelrådet mener at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet. I vurderingen legger Regelrådet vekt på følgende forhold:

- Departementet gir en grundig beskrivelse av bakgrunnen for forslagene, og presenterer aktuell statistikk og forskning vedrørende omfang og årsaker til deltidsarbeid.
- Problem og mål er tilstrekkelig gjort rede for. Det mangler imidlertid en vurdering av hvilken effekt tiltakene kan forventes å ha for å nå målene.
- Alternative tiltak, herunder alternativer til regulering, burde vært nærmere vurdert. Det er ikke gjort rede for om andre land har de samme problemene som i Norge og om det er iverksatt tiltak som vi kan lære av.
- Det er svakheter i utredningen av virkninger for næringslivet. Vi savner en nærmere vurdering av hvordan arbeidsgiver skal gjennomføre reglene i praksis.
- Hensynet til små virksomheter burde vært utredet. Terskelverdier kunne vært vurdert. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring er heller ikke vurdert i høringsnotatet.

Det vanskelig å si om de foreslåtte tiltakene er best egent for å nå målet. Videre er det usikkert om kostnadene for næringslivet og balansen i arbeidsmarkedet er akseptabel vurdert opp mot andre mer eller mindre inngripende tiltak. Regelrådet anbefaler at departementet i det videre arbeidet vurderer måloppnåelsen av forslagene. Aksept for disse reguleringene og deres formål vil nok også påvirkes av om offentlige arbeidsgivere går foran.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger. Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen  
Sandra Riise  
leder av Regelrådet

## 1 Om forslaget som er sendt på høring

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte den 17. januar 2022 på høring forslag til endringer i arbeidsmiljøloven for å styrke retten til heltid. Departementet foreslår:

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

Regjeringen har som mål å styrke arbeidstakernes rettigheter, og at faste og hele stillinger skal være hovedregelen i arbeidslivet. 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.

## 2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

### 2.1. Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Regelrådet har som mål å uttale seg til de sakene som har størst virkninger for næringslivet og til de forslagene som berører mange næringsdrivende. Forslagene om å styrke retten til heltid berører alle næringsdrivende som har ansatte, og alle bransjer. Generelt sett begrenser forslagene næringslivets handlefrihet og fleksibilitet i forbindelse med ansettelser. På denne bakgrunn har Regelrådet valgt å uttale seg om denne saken.

## 3 Regelrådets vurdering av utredningen

I følge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

### 3.1. Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Regelrådet mener at departementet i høringsnotatet gir en grundig beskrivelse av bakgrunnen for forslagene og den retning man ønsker at det norske arbeidsmarkedet skal utvikle seg. Videre presenterer departementet aktuell statistikk og forskning vedrørende omfang og årsaker til deltidsarbeid. Etter Regelrådets vurdering gir dette samlet sett en dekkende beskrivelse av problemet som skal løses og målet med forslagene.

### 3.2. Utredning av alternative tiltak

Det fremgår av høringsnotatet at Regjeringens mål er å styrke arbeidstakernes rettigheter, og at faste og hele stillinger skal være hovedregelen i arbeidslivet. Regelrådet kan imidlertid ikke se at departementet i høringsnotatet har drøftet ulike tiltak som kan bidra til å nå disse målene gitt de mange større offentlige utredningene som har vært utført på dette feltet. Regelrådet noterer at departementet i høringsnotatet presenterer forslag til lovregler som skal bidra til å styrke retten til heltid, men registrerer at de foreslåtte lovreglene ikke er vurdert opp mot andre alternative tiltak. Regelrådet savner på denne bakgrunn en vurdering av om forslagene er egnet og virkningsfulle i forhold til andre aktuelle tiltak. Regelrådet viser til at departementet blant annet burde utredet andre tiltak enn regulering. For eksempel kunne departementet sett på ulike tiltak for å bidra til atferdsendring og premiering.

Det fremgår av høringsnotatet at flere av tiltakene er varslet i regjeringens politiske plattform («Hurdalsplattformen»). I plattformen fremgår det at Regjeringen vil *«Styrke fortrinnsretten til økt stilling og styrke retten til heltid i lovverket ved at arbeidsgiver må dokumentere at det er behov for deltidsstilling.»* Regelrådet registrerer at den politiske bestillingen er forholdvis konkret. Det fremgår imidlertid av veileder til utredningsinstruksen at *«Ofte har man allerede tenkt på et bestemt tiltak som vil kunne løse problemene man står overfor. Det kan være at andre tiltak er bedre egnet til å løse problemene og gir større verdi for samfunnet eller foretrekkes av prinsipielle grunner. Det er derfor viktig ikke å binde seg til et tiltak for tidlig, men åpne opp for å tenke utenfor boksen».* Videre fremgår det at *«I noen situasjoner er det allerede fattet politiske vedtak om tiltak. For å overholde minimumskravene må utredningen likevel besvare hvilke andre tiltak som også kan være relevante, i tillegg til de andre spørsmålene som gjenstår.»* På denne bakgrunn mener Regelrådet at alternative tiltak burde vært utredet i denne saken.

I høringsnotatet fremgår det at deltidsandelen i Norge er om lag på nivå med de andre skandinaviske landene, men høyere enn EU-gjennomsnittet. Regelrådet savner informasjon om og i tilfelle hvordan sammenlignbare land arbeider med å få ned andelen deltidsstillinger. Departementet kunne for eksempel gjort rede for om andre land har de samme problemene som i Norge og hvilke tiltak som eventuelt er iverksatt. Erfaringer fra andre land kan etter Regelrådets vurdering gi nyttig lærdom om aktuelle tiltak og hvordan disse har virket.

### 3.3. Beskrivelse av berørt næringsliv

Departementet gir i høringsnotatet en oversikt over både omfang og årsaker til deltidsarbeid. Det fremgår av høringsnotatet at deltid er mer utbredt i enkelte næringer og yrker, og er i større grad enn heltid knyttet til helge- og turnusarbeid. Videre fremgår det at deltid er mest utbredt i overnattings- og servicevirksomhet, i personlig tjenesteyting og i helse- og sosialtjenester.

Regelrådet registrerer at høringsnotatet beskriver noen årsaker til bruken av deltidsstillinger i disse sektorene. Etter Regelrådets vurdering kunne departementet imidlertid sagt noe mer om både utfordringene og årsakene til omfanget av deltidsarbeid i både i privat og offentlig sektor. Det er ikke usannsynlig at bruken av deltid i offentlig sektor i noen grad legitimerer bruken i privat sektor. Ved å gå grundigere inn i årsakene til problemene kan departementet lettere identifisere mulige tiltak som kan bidra til å bedre situasjonen og oppnå målet. I denne saken er det etter Regelrådets vurdering grunn til å tro at det er knyttet en del utfordringer til å få turnuser til å gå opp når det gjelder blant annet ubekvemme arbeidstider. Videre kan det også være regler som indirekte hindrer arbeidsgiverne i å ta i bruk flere heltidsstillinger. Dette er forhold som burde vært utredet nærmere.

### **3.4. Utredning av virkninger for næringslivet**

Etter Regelrådets vurdering er det svakheter i utredningen av virkninger for næringslivet. Regelrådet registrerer at virkningene i noe grad er kvalitativt beskrevet, men at ingen virkninger er forsøkt tallfestet. Videre savner Regelrådet en vurdering av effekten av tiltakene sammenlignet med å ikke iverksette tiltak.

Når det gjelder dokumentasjons- og drøftingsplikten skriver departementet at *«omfanget, innholdet, innretningen og gjennomføringen av drøftingene tilpasses forholdene og behovet, og det vil være opp til den enkelte virksomhet å vurdere hvordan drøftingene mest hensiktsmessig kan organiseres.»* Det er positivt at det legges til rette for fleksibilitet for arbeidsgiver. Regelrådet mener likevel at departementet kunne gitt mer informasjon om hva som skal til for å oppfylle dokumentasjons- og drøftingsplikten. For eksempel hvordan kravene kan oppfylles der tidsaspektet er en utfordring for arbeidsgiver. Videre savner Regelrådet en vurdering av hvordan drøftelsesplikten skal gjennomføres i bedrifter som ikke har tillitsvalgte. Slik vi forstår det har arbeidsmiljøloven ingen direkte bestemmelser som krever at virksomheten skal ha en tillitsvalgt. Det uklart om og hvordan arbeidsgiver skal forholde seg til uorganiserte ansatte i disse prosessene.

Når det gjelder utvidelse av fortrinnsretten savner Regelrådet nærmere informasjon om hvordan disse situasjonene håndteres i de ulike bransjene i dag. For eksempel i hvor stor grad benyttes det innleid arbeidskraft fremfor deltidsansatte med ledig kapasitet. Dette kan bidra til å si noe om omfanget av problemet og dermed hvordan det kan løses. Videre savner Regelrådet en nærmere vurdering av virkningene for arbeidsgiver av å innføre en fortrinnsrett, og eventuelle virkninger fortrinnsretten kan ha for deltidsansattes rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid, jf. arbeidsmiljøloven § 14-4 a.

### **3.5. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet**

Regelrådet kan ikke se at departementet i høringsnotatet har vurdert forutsetninger for en vellykket gjennomføring. Det vil si hva som skal til for at målene nås og nyttevirkningene (gevinstene) skal kunne realiseres. Regelrådet mener at departementet burde sagt noe om hvordan de berørte skal bli kjent med regelverket og om ulike etater som for eksempel Arbeidstilsynet skal ha noen rolle i informasjonsarbeidet.

## **4 Prinsipper for god regulering av næringslivet**

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestepraksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

### **4.1. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter**

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Regelrådet kan ikke se at departementet har vurdert hensynet til små virksomheter. Regelrådet mener at departementet burde beskrevet andelen store og små virksomheter i de næringene som berøres mest av forslagene. Videre mener Regelrådet at departementet burde utredet om små bedrifter trenger å gjennomføre dokumentasjons- og drøftingsplikten, da disse bedriftene har få ansatte i utgangspunktet. Det er et kjent problem at daglig leders tid er en knapphetsfaktor i små bedrifter, og forslaget legger ytterligere oppgaver på daglig leder. Etter Regelrådets vurdering burde departementet vurdert terskelverdier for dokumentasjons- og drøftelsesplikten. For eksempel om dokumentasjons- og drøftelsesplikten kan utgå for bedrifter med færre enn fem eller ti ansatte.

### **4.2. Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen**

Det fremgår ikke av høringsdokumentene om berørt næringsliv eventuelt næringslivsorganisasjonene/arbeidsgiverorganisasjonene er involvert i regelverksprosessen forut for høringen. Det fremgår av veileder til utredningsinstruksen at «*Tidlig involvering av dem som er berørt av tiltaket, vil bidra til at man i en tidlig utredningsfase får nyttige innspill som vil øke kvaliteten på beslutningsgrunnlaget. Det er enklere å innarbeide innspill fra en høring på et tidlig tidspunkt enn ved en senere høring*».

### **4.3. Forenkling for næringslivet**

Regelrådet kan ikke se at forslaget inneholder forenklinger for næringslivet. Regelrådet oppfatter imidlertid at forslagene medfører nye byrder for næringslivet som arbeidsgiver. Regelrådet finner det positivt at det er lagt til rette for fleksibel gjennomføring av dokumentasjons- og drøftingsplikten, men mener likevel at departementet kunne gitt noe mer veiledning om hva som skal til for å oppfylle kravene.

## **5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?**

Regelrådet registrerer at departementet ikke har utredet alternative tiltak for å nå målet om færre deltidsstillinger. På denne bakgrunn er det vanskelig å si om de foreslåtte tiltakene er best egent for å nå målet. Videre er det usikkert om kostnadene for næringslivet er akseptable vurdert opp

mot andre mer eller mindre inngripende tiltak. Regelrådet registrerer at bruken av deltid er svært omfattende innenfor deler av offentlig sektor. Regelrådet savner en drøfting av om det offentlige kan gå foran som et godt eksempel i disse spørsmålene.

Regelrådet er videre usikker på om problemet kan løses av disse tiltakene alene. Regelrådet antar at det er flere forhold som virker inn på bruken av deltidsstillinger. Disse forholdene er ikke utredet i høringsnotatet. På denne bakgrunn er det derfor vanskelig å si om målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet i denne saken.

Regelrådet anbefaler at departementet i det videre arbeidet vurderer måloppnåelsen av forslagene og vurderer supplerende tiltak som påvirker holdninger på dette feltet.