

Kristin Alsos, Johannes Oldervoll og
Beate Sletvold Øistad

«Bare plunder og heft»

Erfaringer med midlertidig ansettelse og
deltidsansattes rett til utvidet stilling
i kommunal sektor

Kristin Alsos, Johannes Oldervoll og
Beate Sletvold Øistad

«Bare plunder og heft»

**Erfaringer med midlertidig ansettelse og
deltidsansattes rett til utvidet stilling i kommunal sektor**

© Fafo 2017

ISBN 978-82-324-0392-9 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0393-6 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
Summary	10
1 Innledning	15
1.1 Ulike perspektiver på midlertidig ansettelse	16
1.2 Nærmere om regelverket.....	17
2 Metode og data	21
2.1 Survey til virksomhetsledere.....	21
2.2 Fokusgrupper og kvalitative intervjuer	22
3 Midlertidig ansettelse og bruk av den generelle adgangen	25
3.1 Bruk av midlertidige ansettelse	25
3.2 Holdninger til den generelle adgangen	27
3.3 Har lovendringen ført til endringer i kommunenes bruk av midlertidige ansettelse?.....	29
3.4 Hvorfor brukes ikke den generelle adgangen?	31
3.5 Erfaringer med den generelle adgangen	38
3.6 Oppsummering.....	39
4 Arbeidstakers rett til fast eller utvidet stilling	41
4.1 Tre og fireårsreglene og den ulovfestede lære.....	41
4.2 Deltidsansattes fortrinnsrett	44
4.3 Rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid.....	46
4.4 Merarbeidsbestemmelsen mer utfordrende enn fortrinnsretten?	50
4.5 Tvisteløsningsnemndas avklaringer er viktige	51
4.6 Oppsummering	52
5 Status og endringsbehov	55
5.1 Den generelle adgangen brukes ikke.....	55

5.2 Arbeidstakers rett til fast eller utvidet stilling	60
5.3 Alt kretser rundt behovet for kompetanse	62
Litteratur	65

Forord

I denne rapporten studerer vi hvilke erfaringer norske kommuner og fylkeskommuner har med enkelte av bestemmelsene i arbeidsmiljøloven som påvirker deres rekrutteringsstrategier. Det gjelder for det første den generelle adgangen til midlertidig ansettelse som trådte i kraft 1. juli 2015. I tilknytning til denne ser vi også på hvordan kommunene/fylkeskommunene forholder seg til tre- og fireårsreglene og til den ulovfestede læren som kan innebære at midlertidig ansatte skal anses som fast ansatte også før det har gått tre eller fire år. Det andre hovedtemaet gjelder bestemmelsene for deltidsansatte som skal redusere omfanget av ufrivillig deltid, og omfatter deltidsansattes fortrinnsrett og retten til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid.

Rapporten er finansiert av KS, og vi takker for muligheten til å studere virkningene av disse bestemmelsene. I KS vil vi særlig takke Hanne Børrestuen, Gry Brandshaug Dale, Anne-Cathrine Hjertaas og Siri Klevstrand for innspill og kommentarer. Vi vil samtidig takke alle informanter for at de har stilt opp til intervjuer og fokusgrupper.

På Fafo har Kristine Nergaard kvalitetssikret rapporten, og vi takker henne for nyttige kommentarer og råd underveis i prosjektet. Vi vil også takke Anne Mette Ødegård for hjelp til datainnsamlingen, samt Fafos informasjonsavdeling for en god og rask jobb med å ferdigstille rapporten.

Oslo, juni 2017

Kristin Alsos (prosjektleder)

Sammendrag

De siste årene har Stortinget vedtatt flere endringer i arbeidsmiljøloven som har hatt konsekvenser for kommunenes ansettelsespolitikk. Arbeidsgiverne har fått noe økt fleksibilitet gjennom innføring av en generell adgang til midlertidig tilsetning. Deltidsansatte har på sin side fått større rettigheter ved at de er gitt fortrinnsrett til utvidet stilling, samt rett til stillingsstørrelse tilsvarende sin faktiske arbeidstid de siste tolv månedene. I denne rapporten studerer vi hvilke utslag de ulike endringene i arbeidsmiljøloven har hatt for kommunale arbeidsgivere. Datagrunnlaget består av en spørreundersøkelse til enhetsledere i (fylkes)kommunal sektor, samt telefonintervjuer og fokusgrupper med personalsjefer/HR-ledere i kommuner og fylkeskommuner. Dataene ble samlet inn høsten 2016 og våren 2017.

Midlertidige ansettelse er i hovedsak vikariater

I kapittel 3 ser vi på kommunenes bruk av midlertidige ansettelse, og om den generelle adgangen til midlertidig ansettelse brukes av kommunene. Andelen midlertidige ansettelse i kommunal sektor var i underkant av tolv prosent i 2016. Det er særlig innen skole og undervisning og helse- og sosialtjenester vi finner størst andel midlertidige ansettelse. Årsakene er høyt sykefravær, uttak av permisjoner, problemer med å rekruttere nødvendig kompetanse og å få turnuser til å gå opp. Mesteparten av kommunenes samlede midlertidige ansettelse er vikariater. Korte midlertidige behov dekkes til en viss grad også av fast ansatte arbeidstakere, og da særlig arbeidstakere i deltidsstillinger. Enkelte kommuner jobber med varige alternativer til løst definerte tilkallingsavtaler, for eksempel gjennom vikarpool/ressursbank.

Den generelle hjemmelen er lite brukt

Formålet med den nye generelle adgangen til midlertidig ansettelse var blant annet å øke virksomhetenes fleksibilitet. I spørreundersøkelsen blant enhetsledere i kommunene mente én av fire at bestemmelsen vil gjøre det enklere å unngå feilansettelse, mens én av tre mente den vil gjøre det enklere å håndtere usikkerhet om framtidig bemanningsbehov. Totalt er det likevel over halvparten som mener at lovendringen ikke vil ha noen betydning for dem.

Den generelle adgangen til midlertidig ansettelse er lite brukt i kommunal sektor. Kun seks prosent av enhetslederne sier seg enige i at det den generelle adgangen har ført til flere midlertidige ansettelser i virksomheten. Kun fire prosent tror at lovendringen vil medføre en høyere andel midlertidige ansettelser i virksomheten i framtiden. I intervjuundersøkelsen var det fem av 39 kommuner/fylkeskommuner som hadde ansatt midlertidige med grunnlag i den generelle adgangen. Men selv disse hadde brukt bestemmelsen i svært begrenset omfang, og i hovedsak der behovet for arbeidskraft har vært uklart eller midlertidig.

Den viktigste forklaringen på at hjemmelen ikke er tatt i bruk, er at midlertidige behov dekkes på andre måter, det vil si gjennom vikariater og prosjektstillinger. I mange kommuner har det dessuten vært politisk motstand mot økt bruk av midlertidige ansettelser generelt. Rundt én av tre kommuner i intervjuundersøkelsen hadde innført ulike former for vedtak mot bruk av den generelle hjemmelen. Disse var i hovedsak politisk begrunnet. Andre forklaringer er at kommunene ikke får tak i kompetansen de trenger ved utlysning av midlertidige stillinger, og at karantene- og kvotebestemmelsene oppleves som for krevende å administrere.

Til tross for at noe av hensikten med lovendringen var å senke terskelen for innpass i arbeidslivet, opplever ikke personalsjefene at bestemmelsen er egnet til å ansette personer med usikker arbeidskapasitet. Bestemmelsen er heller ikke brukt til å ansette arbeidstakere som tilhører grupper som står utenfor arbeidslivet.

Flere peker på at den begrensede bruken også skyldes at kommunene sjelden har behov for å øke bemanningen i kun ett år. Samtidig ser det ut til at fordelene med hjemmelen, at den gir arbeidsgiver fleksibilitet i perioder med varierende eller usikkert bemanningsbehov, i praksis begrenses av karantenebestemmelsen knyttet til arbeid av samme art.

Merarbeidsbestemmelsen er den største utfordringen

I kapittel 4 har vi undersøkt personalsjefenes erfaringer med og vurderinger av bestemmelsene knyttet til midlertidiges rett til fast stilling og deltidsansattes rett til utvidet stilling. Et viktig funn er at kommunene og fylkeskommunene anser merarbeidsbestemmelsen som en langt større utfordring for den overordnede ansettelsespolitikken, enn de øvrige bestemmelsene vi har diskutert i rapporten.

Etter tre- og fireårsreglene skal midlertidig ansatte anses som faste ansatt dersom de har vært sammenhengende ansatt i fire eller tre år. Personalsjefene opplever tre- og fireårsreglene som relativt lette å håndtere. En utfordring er imidlertid tilfeller der arbeidstakere med manglende kvalifikasjoner opparbeider seg krav på fast ansettelse. Dette anses ofte som et brudd med kommunenes øvrige kompetansepolitikk. Det er få krav knyttet til den ulovfestede grunnbemanningslæren sammenliknet med krav med bakgrunn i tre- og fireårsreglene.

Fortrinnsrettsbestemmelsen, som gir deltidsansatte rett til utvidet stilling framfor at arbeidsgiver gjør nyansettelser, oppleves ikke som noen vesentlig utfordring av personalsjefene. De fleste kommunene behandler fortrinnsretten som en integrert del av alle ansettelsesprosesser, og deltidsansatte søkere anses som regel som fortrinnsberettigede uavhengig av om det framsettes et krav om fortrinnsrett eller ikke.

Merarbeidsbestemmelsen, som omhandler arbeidstakers rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid, har resultert i mange krav – særlig innen helse og omsorg. Dette skyldes først og fremst en høy andel deltidsansatte og et stort løpende behov for ekstravakter. Personalsjefene uttrykker gjennomgående stor frustrasjon over merarbeidsbestemmelsen. Særlig kravet om at merarbeidet må ha vært av en viss jevnlighet oppfattes som uklart. Flere av personalsjefene etterlyser tydeligere retningslinjer som kan gjøre bestemmelsen enklere å praktisere. Innplassering av arbeidstakere etter deltidsbestemmelsene løses på ulike måter.

Mange av personalsjefene er opptatt av at verken tre- og fireårsreglene, grunnbemanningslæren eller merarbeidsbestemmelsen er ønskede rekrutteringskanaler for kommunene. Jo flere ansettelse som skjer på bakgrunn av rettskrav, jo svakere står kvalifikasjonsprinsippet og personalavdelingenes rekrutteringssystemer i kommunenes bemanningsstrategier.

Twisteløsningsnemndas avklaringer er viktige for kommunene. Flere av kommunene vi har intervjuet har hatt saker for nemnda, og det er relativt stor kunnskap om nemndas uttalelser. Kommunene endrer praksis i tråd med tvisteløsningsnemndas avgjørelser, men mange er frustrerte over lang saksbehandlingstid og det de mener ikke er en entydig praksis fra nemnda.

Kan den generelle hjemmelen gjøres mer anvendelig for kommunene?

I kapittel 5 diskuterer vi om dagens regelverk bør endres. Selv om et flertall av enhetslederne mener at bestemmelsen ikke vil ha betydning for deres virksomhet, er det også et stort mindretall som mener at den er egnet til å øke fleksibiliteten og til at de unngår feilansettelser. Samtidig er det få kommuner som har tatt bestemmelsen i bruk.

Selv om det er ulike årsaker til dette siste, er det noen som peker på at de mener karantenebestemmelsen er for komplisert å håndtere innenfor kommunens organisasjon. Muligheten for å dele opp kommunen i mindre karanteneområder framstår som vanskelig å operasjonalisere for flere kommuner. Det er likevel flere kommuner som har lagt bestemmelsen til side uten å ha prøvd å dele kommunen inn i karanteneområder. Dette må ses i sammenheng med at kommunene har begrenset behov for en generell hjemmel, og at de dermed ikke prioriterer å bruke ressurser på dette. En økt bruk av bestemmelsen forutsetter sannsynligvis at fordelene med bestemmelsen synliggjøres, samt at det utarbeides modeller for hvordan kvote- og karantenebestemmelsen kan etterleves på en enklest mulig måte.

Endringer i bestemmelsen som sådan, vil også kunne gjøre den mer attraktiv for de kommunale arbeidsgiverne. En mulighet vil være å redusere kravet til hva som er en virksomhet etter karantenebestemmelsen, slik at mindre enheter kan være egne karanteneområder. Et annet forslag er å øke lengden av den midlertidige ansettelsen til to år.

Noen tar også til orde for å fjerne hele den generelle adgangen, mot at en heller får endringer i andre bestemmelser. Dette omfatter både endringer i de øvrige hjemlene for å ansette midlertidig, en adgang til å avtale unntak fra begrensningene på midlertidige ansettelser og endringer i bestemmelsen om prøvetid.

Endringsbehov i bestemmelsene for deltidsansatte?

Frustrasjonen, og ønsket om endring blant kommunale personalsjefer, har først og fremst sin årsak i merarbeidsbestemmelsen som gir deltidsansatte rett til stillingsstørrelse tilsvarende den faktiske arbeidstiden. Det er for tidlig å si om frustrasjonen vil minke når bestemmelsen har virket lenger, men per i dag er det flere som ønsker at bestemmelsen blir tatt ut av loven igjen. De blir frustrerte over å måtte bruke ressurser på å behandle krav og fordi kompetansen hos de ansatte som kommunen får inn som følge av denne bestemmelsen ikke er den de primært ønsker. Både bedre personalsystemer og økt rekrutteringskompetanse hos enhetsledere i kommunene kan løse deler av problemet. Flere etterlyser også klarere retningslinjer i lovtekst eller forarbeider om hva som skal til for at kravet til jevnlighet skal være oppfylt. Tvisteløsningsnemnda har i sin praksis også innfortolket et kvalifikasjonskrav i bestemmelsen, uten at det framgår av ordlyden. Det er ikke alle som kjenner til dette kravet, og en mulighet er å synliggjøre det i bestemmelsen.

Summary

“It’s a hassle” – Norwegian municipalities’ experiences with temporary contracts and preferential rights for part-time employees

In recent years the Storting has adopted a number of changes to the Working Environment Act that have had consequences for the municipalities’ employment policy. The introduction of a general right to make temporary appointments has given employers somewhat greater flexibility. Part-time employees have, for their part, been given increased rights through the provision of the preferential right to increased working hours, as well as the right to a position with working hours corresponding to their actual working hours in the previous twelve months. In this report we study municipal employers’ experiences with the various changes to the Working Environment Act. The source data consists of a questionnaire survey sent to heads of units in the (county) municipal sector, as well as telephone interviews and focus groups with directors of human resources/HR managers in municipalities and county administrations. The data were collected in autumn 2016 and spring 2017.

Temporary positions are primarily replacement positions

In chapter 3 we look at the municipalities’ use of temporary positions, and whether the general right to make temporary appointments is being made use of by the municipalities. The proportion of temporary appointments in the municipal sector was somewhat less than 12 per cent in 2016. In particular, the school and teaching sector as well as health and social services have the largest proportion of temporary positions. The reasons are connected with a high level of absence due to sickness and other forms of leave, problems in recruiting necessary competence and filling shift lists. The majority of all temporary municipal positions are replacement positions. To a certain extent, short-term temporary requirements are also covered by permanent employees, especially those in part-time positions. Some municipalities are seeking permanent alternatives to loosely defined on-call agreements, for example through replacement pools/resource banks.

The general provision is little used

One of the aims of the new general right to make temporary appointments was to increase employers' flexibility. In the survey conducted among heads of units in the municipalities, one in four believed that the provision would make it easier to avoid recruitment of the wrong candidates, whereas one in three was of the opinion that it simplifies the management of insecurity with regard to future manpower needs. Generally, however, more than half thought that the change in legislation would have no bearing on them.

The general right to make temporary appointments is only used to a small extent in the municipal sector. Only six per cent of unit managers agree that the general right has resulted in more temporary appointments in the undertaking. Only four per cent believe that the change in legislation will result in a higher proportion of temporary appointments in the undertaking in the future. Five out of 39 municipalities/county administrations had recruited temporary staff based on the general right, but even these had used the provision to a very limited extent, and primarily where the need for manpower was unclear or temporary.

The main explanation for why the provision has not been utilized is that temporary needs are covered in other ways, i.e. through temporary replacement positions and project positions. Moreover, many municipalities have seen political resistance to increased use of temporary appointments in general. Around one in three municipalities in the interview-based survey had introduced various forms of resolutions against the use of the general provision, mainly on political grounds. Other explanations related to the fact that the municipalities cannot obtain the qualifications they need by advertising temporary positions, and that the quarantine and quota provisions are considered too difficult to administer.

Despite the fact that part of the purpose of the change in legislation was to lower the threshold for entering the labour market, the human resource directors do not consider the provision suitable for recruiting persons whose capacity for work is uncertain. Nor is the provision used to recruit employees who belong to groups excluded from working life.

Many point out that the limited use of the provision is also due to the fact that municipalities seldom is in need of increase manpower for only one year. It also appears that the advantages of the provision, that it gives employers flexibility in periods with varying or uncertain manpower needs, is restricted in practice by the imposition of a quarantine covering work of a "similar nature".

The greatest challenge is the provision on part-time workers' entitlement to a position equivalent to actual working hours

In chapter 4 we have examined HR directors' experiences with and assessment of the provisions related to temporary workers' entitlement to a permanent position and part-time workers' entitlement to increased working hours. A main finding is that the municipalities and county administrations consider the provision on part-time workers' entitlement to a position corresponding to actual working hours as a far greater challenge for overall employment policy than the other provisions discussed in the report.

According to the three and four-year rule, temporary workers are entitled to an open-ended contract if they have been employed consecutively for three or four years. The HR directors find the three and four-year rule relatively easy to deal with. However, a difficulty is presented by cases in which employees with insufficient qualifications acquire an entitlement to permanent employment. This is often viewed as a violation of the municipalities' general qualifications policy. Few claims are lodged on the basis of the case law based right to permanent employment compared to claims based on the three and four-year rules.

The provision on a preferential right, which gives part-time employees the right to increased working hours rather than new recruitment by the employer, is not found to be a significant challenge by the HR directors. The majority of municipalities treat the preferential entitlement as an integral part of all recruitment processes, and applicants who are part-time employees are generally regarded as having a preferential right, irrespective of whether or not a claim for a preferential right has been submitted.

The provision on part-time workers' entitlement to a position equivalent to actual working hours has resulted in many claims – particularly in the health and care sector. This is chiefly due to a high proportion of part-time employees and a large ongoing need for extra shifts. The HR directors consistently express deep frustration with the provision on part-time workers' entitlement to a position equivalent to actual working hours, particularly the requirement that the actual working hours must have been of a regular nature, which is perceived as unclear. Many of the HR directors call for clearer guidelines that may render the provision easier to apply in practice. In regards to working-time arrangements, part-time workers' claims are resolved in various ways.

Many HR directors are concerned that neither the three and four-year rule, nor the case law based right to open-ended employment or the provision on part-time workers' entitlement to a position equivalent to actual working hours are desired recruitment channels for the municipalities. The greater the number of recruitments based on rights claims, the weaker the position of the qualification principle and the human resource departments' recruitment systems in the municipalities' manpower strategies.

The Dispute Resolution Board's clarifications are important for the municipalities. Several municipalities we have interviewed have put cases before the Board, and there is relatively good awareness of the Board's statements of opinion. The municipalities

alter their practice in line with the Dispute Resolution Board's decisions, but many are frustrated by long case-processing periods and by what they view as the board's not unequivocal practice.

Can the general provision be made more practicable for the municipalities?

In chapter 5 we discuss whether the current regulatory framework should be changed. Although a majority of the unit managers think that the provision will not have a bearing on their undertaking, a large minority also believe that it is suitable for increasing flexibility and avoiding recruitment of the wrong candidates. At the same time, few municipalities have made use of the provision.

Although different reasons for this exist, some are of the opinion that the quarantine provision is too complicated to manage within the municipal organization. The possibility of dividing the municipality into smaller quarantine areas appears difficult for many municipalities to operationalize. Nevertheless, several municipalities have put aside the provision without having attempted to divide the municipality into quarantine areas. This must be viewed in the context of the municipalities' limited need for a general access to temporary employment, and that they therefore do not prioritize the use of resources for this. Increased use of the provision presumably requires that the advantages of the provision should be highlighted, and that models should be prepared for how the provision on quotas and quarantine can be complied with in as simple a manner as possible.

Changes to the provision as such may also make it more attractive for the municipal employers. One possibility would be to reduce the requirement for what constitutes an undertaking pursuant to the quarantine provision, so that smaller units can serve as separate quarantine areas. Other proposals are related to increasing the length of temporary appointments to two years.

Some respondents also advocate removing the entire general right in favour of changes to other provisions. This encompasses changes in the other legal bases for making temporary appointments, a right to negotiate exemptions from the limitations on temporary appointments, as well as changes in the provision on probationary periods.

Need for changes to the provisions for part-time employees?

The frustration and desire for change among municipal HR directors is primarily directed at the provision on part-time workers' entitlement to a position equivalent to actual working hours. It is too early to say whether the frustration will diminish when the provision has been in operation for a longer period of time, but as of today, there

are many who want the provision to be repealed. The frustration is directed towards the use of resources for processing claims and the competence of employees that the municipalities acquire as a result of this provision. Improved human resource systems and enhanced competence in the municipalities may resolve aspects of the problem. However, many respondents call for clearer guidelines in the wording of the Act or its preparatory works on the requirement for regularity. The Dispute Resolution Board has also interpreted into its practice a qualification requirement in the provision that is not apparent in the wording. Not everyone is aware of this, and one possibility is to highlight this requirement in the provision.

1 Innledning

De siste årene har Stortinget vedtatt flere endringer i arbeidsmiljøloven som har hatt konsekvenser for kommunenes ansettelsespolitikk. Formålet med endringene har vært ulike. Mens enkelte av dem har ment å gi ansatte sterkere rettigheter, har andre hatt som formål å øke arbeidsgivernes fleksibilitet. I denne rapporten studerer vi hvilke utslag de ulike endringene i arbeidsmiljøloven har hatt for kommunesektoren.

Etter arbeidsmiljøloven er hovedregelen fast ansettelse, jf. lovens § 14-9 (1). Adgangen til å bruke midlertidig ansettelse er begrenset, og har i hovedsak vært knyttet til arbeidsoppgaver som er av midlertidig karakter. Dette omfatter blant annet vikariater, arbeidstopper og prosjektarbeid. Våren 2015 vedtok imidlertid Stortinget endringer i bestemmelsen om midlertidig ansettelse, og innførte en mulighet for å inngå avtale om midlertidig ansettelse på opptil tolv måneder uten at det er knyttet noen særskilte vilkår til det, gjerne omtalt som «den generelle hjemmelen» eller «den generelle adgangen til midlertidig ansettelse». Formålet med endringen var at det skulle bli enklere for arbeidsgiverne å ansette midlertidig, og Stortinget imøtekom på denne måten virksomhetenes behov for fleksibilitet. Behovet for mer fleksibilitet var særlig begrunnet i usikkerhet rundt behovet for faste ansettelser ved nyetableringer, omstruktureringer med mer. I tillegg til dette la departementet vekt på at en midlertidig ansettelse kan gjøre veien inn i arbeidslivet lettere for ungdom og andre utsatte grupper som står utenfor arbeidslivet (ASD, Høringsnotat juni 2014¹).

Mens endringene av bestemmelsen om midlertidig ansatte har hatt hele arbeidslivet som mål, har de to andre bestemmelsene vi ser på i denne rapporten vært mer rettet mot sektorer med utfordringer knyttet til deltidsarbeid. Den første gjelder bestemmelsen om fortrinnsrett for deltidsansatte (arbeidsmiljøloven § 14-3), som gir deltidsansatte fortrinnsrett til utvidet stilling framfor at arbeidsgiver foretar en nyansettelse. Denne bestemmelsen kom inn i lovverket gjennom vedtakelse av dagens arbeidsmiljølov i 2005. Den andre er av nyere dato, men også rettet mot deltidsansatte. Fra og med 1. januar 2014 har deltidsansatte som jevnlig har arbeidet ut over avtalt arbeidstid, rett til en stillingsstørrelse som reflekterer den faktiske arbeidstiden (arbeidsmiljøloven § 14-4 a.). Begge bestemmelsene har som formål å redusere forekomsten av ufrivillig deltid. Vi beskriver regelverket mer i detalj senere i dette kapittelet.

¹ Arbeids- og sosialdepartementet, Høring om endringer i arbeidsmiljølovens regler om midlertidig ansettelse og inn-/utleie fra bemanningsforetak, juni 2014.

1.1 Ulike perspektiver på midlertidig ansettelse

Hovedvekten av dette prosjektet har vært å se på bruken av den generelle adgangen til midlertidig ansettelse i kommuner og fylkeskommuner. Det finnes omfattende internasjonal forskning på midlertidige ansettelser, og forskningen har ulike teoretiske og analytiske utgangspunkt. I dette prosjektet tar vi utgangspunkt i det institusjonelle rammeverket og arbeidsgivers motivasjon. I det førstnevnte perspektivet ligger en antakelse om at arbeidsgivers tilpasninger i form av faste/ikke-faste ansettelser er avhengig av bestemmelsene om midlertidige tilpasninger så vel som oppsigelsesvernet for fast ansatte (Nergaard 2016). Konkret vil en kunne tenke at liberalisering av regelverket for midlertidig ansettelse i kombinasjon med at en opprettholder et strengt regelverk for oppsigelse, vil innebære at arbeidsgiverne i større grad bruker midlertidige ansettelser. Det norske stillingsvernet for oppsigelse grunnet arbeidstakers forhold anses som relativt sterkt (Svalund 2013), og en lemping på kravene til midlertidighet vil dermed legge til rette for en økning i midlertidige ansettelser.

Det andre perspektivet er knyttet til arbeidsgivers motivasjon for å bruke midlertidige ansettelser. For kommunene og fylkeskommunene kan midlertidige ansettelser antas å ha to funksjoner. For det første minskes kostnadene ved eventuelle feilansettelser, siden arbeidsforholdet enkelt kan avsluttes. Dette betyr at arbeidsgiver kan bruke mindre ressurser på undersøkelser i forkant, og også være villig til å ta større risiko ved ansettelser (Booth et al. 2002). En slik antakelse ligger til grunn for forventningen om at økt adgang til midlertidige ansettelser/innleie av arbeidskraft vil lette inngangen til arbeidsmarkedet for unge, personer med nedsatt funksjonsevne og andre personer med lite arbeidserfaring. For det andre kan arbeidsgiver ha et ønske om økt numerisk fleksibilitet, det vil si å tilpasse bemanningen etter svingninger i arbeidskraftbehovet, og derfor foretrekke å benytte midlertidig ansatte og andre tilknytninger som ikke medfører fast ansettelse. Det vil si at drivkraften er ønsket om å kunne bemanne opp og ned etter behov (optimalisere bemanningen) (Nergaard 2016).

I dette prosjektet ser vi på hvilke strategiske vurderinger og beslutninger kommuner og fylkeskommuner har tatt i forbindelse med den generelle adgangen til å ansette midlertidig, samt til bestemmelsene som gir deltidsansatte større rettigheter. Som en del av dette ser vi også på hvilke strategiske vurderinger kommunene har gjort med hensyn til når ulike hjemler for midlertidig ansettelse brukes. Videre ser vi på den faktiske bruken av den nye generelle hjemmelen, i hvilke tilfeller den brukes og hvorfor den eventuelt ikke er tatt i bruk. Vi ser dernest på hvordan bestemmelsene om deltidsansatte håndteres, hvilke erfaringer kommunene og fylkeskommunene har med disse, og om de har ført til endringer i kommunenes arbeidsgiverpolitikk. Bestemmelsene har virket i ulik tid, men alle har virket lenge nok til at kommuner og fylkeskommuner har gjort seg noen erfaringer med dem. På bakgrunn av dette ser vi om det ut fra arbeidsgivers ståsted er behov for å gjøre noen endringer i bestemmelsene.

I kapittel 2 gir vi oversikt over data og metode som ligger til grunn for denne rapporten. Midlertidig ansettelse er tema i kapittel 3. Vi ser på hvilke behov kommunene og fylkeskommunene har for å ansette personer i midlertidige stillinger, og særlig på holdninger til faktisk bruk av den generelle hjemmelen. I kapittel 4 ser vi på bestemmelsene om deltidsansattes rett til utvidet stilling og hvilke erfaringer kommunene og fylkeskommunene har med disse. Avslutningsvis, i kapittel 5, oppsummerer vi og diskuterer funnene våre. I dette kapittelet diskuterer vi også om det, sett fra kommunale og fylkeskommunale arbeidsgivere, er behov for å gjøre endringer i regelverket.

1.2 Nærmere om regelverket

Midlertidige ansettelser

Arbeidsmiljøloven § 14-9 (1) regulerer i hvilke tilfeller en arbeidsgiver kan benytte seg av midlertidig ansettelse. For det første kan en ansette midlertidig når «arbeidet er av midlertidig karakter», jf. bokstav a. Selve ordlyden ble endret samtidig som den generelle hjemmelen ble innført, men uten at dette var ment å endre innholdet. Både kjennetegn ved arbeidsoppgaver og variasjon i arbeidsmengder kan begrunne midlertidig ansettelse etter bokstav a, så lenge behovet er tidsbegrenset. Sentralt i vurderingen av hvorvidt en ansettelse kan gjøres etter dette alternativet, er om arbeidstakeren skal utføre et arbeid som normalt og løpende utføres i den ordinære driften. Er det slik, er vilkåret for midlertidig ansettelse ikke oppfylt. I mange kommuner brukes begrepet «prosjektansettelser», og da er det i praksis dette alternativet som brukes. Både prosjektansettelser og sesongarbeid vil i prinsippet kunne hjemles i dette alternativet.

Bestemmelsens bokstav b åpner for midlertidig ansettelse der formålet er å erstatte én eller flere andre, altså vikariater. Dette kan være vikarer for nærmere angitte personer, men bestemmelsen kan også brukes mer generelt ved ansettelse av ferievikarer. Også her er det imidlertid et vilkår at behovet er tidsavgrenset. Har virksomheten et løpende eller fast og permanent behov for vikarer, skal dette dekkes gjennom faste ansettelser (Ot.prp. nr. 50 (1993-1994) s. 165). I tillegg til årsakene nevnt i bokstavene a og b, kan også praksisarbeid og arbeidsmarkedstiltak begrunne midlertidige tilsetninger (bokstav c og d).²

Det nye «generelle grunnlaget» for å ansette midlertidig er inntatt i § 14-9 (1) bokstav f. Med hjemmel i denne bestemmelsen kan det avtales midlertidig ansettelse for en periode på inntil tolv måneder uten noen særskilt begrunnelse. For å ansette midlertidig etter denne bestemmelsen er det med andre ord ikke noe vilkår om at det må finnes et midlertidig behov. Helt rett fram er det likevel ikke. Det generelle grunnlaget

² En særlig hjemmel er også inntatt for idrettsutøvere med mer, se bokstav e.

er begrenset på ulike måter. For det første kan virksomhetens midlertidige ansettelse på dette grunnlaget maksimalt omfatte 15 prosent av arbeidstakerne i virksomheten. Dette kalles gjerne «kvotestemmelsen», og for en kommune vil virksomheten i denne sammenheng være hele kommunen. Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med at kvotestemmelsen etterleves. For det andre kan ikke arbeidsgiveren ansette en ny arbeidstaker til å utføre «arbeidsoppgaver av samme art innenfor virksomheten» før tolv måneder etter at den forrige midlertidige kontrakten utløp, jf. § 14-9 (7), også kalt «karantenebestemmelsen». Arbeidsgiveren kan bestemme å inndele virksomheten i flere karanteneområder, men et område kan ikke være mindre enn at det omfatter 50 ansatte.

For å forhindre at ansatte blir gående lenge på midlertidige kontrakter, har lovgiver også fastsatt at en midlertidig ansatt skal anses som fast ansatt etter en viss tid. Grensen er ulik for de ulike grunnlagene for å ansette midlertidig, se § 14-9 (6). For arbeidstakere som har vært ansatt i vikariat eller etter den nye generelle adgangen til midlertidig ansettelse, er grensen tre år. For midlertidige ansettelse etter bokstav a, er grensen fire år. I tillegg til dette finnes det en ulovfestet lære som kan innebære at en midlertidig ansatt i realiteten er fast ansatt på et tidligere tidspunkt hvis virksomheten har et fast vikarbehov, jf. Statfjorddommen (Rt. 1989 s. 1116) og etterfølgende rettspraksis. I slike tilfeller dreier det seg i realiteten om ulovlige midlertidige tilsetninger.

Deltidsansatte

Bestemmelsen om fortrinnsrett kom som nevnt inn med den nye arbeidsmiljøloven i 2005. Fortrinnsretten gjelder rett til utvidet stilling framfor at arbeidsgiver foretar en nyansettelse. Deltidsansatte kan ikke kreve fortrinnsrett til enhver ledig stilling. Det er et vilkår at vedkommende er kvalifisert for stillingen, og at utøvelse av fortrinnsretten ikke vil medføre vesentlige ulemper for virksomheten. Uenigheter knyttet til utøvelse av fortrinnsrett kan bringes inn for tvisteløsningsnemnda. Nemnda har gjennom sin praksis trukket opp flere retningslinjer for når en arbeidstaker kan anses å være kvalifisert og hva som er en vesentlig ulempe for virksomheten. I 2009 og 2010 hadde nemnda i overkant av 50 saker årlig knyttet til denne bestemmelsen (Alsos & Bråten 2011:17). Selv om antallet har gått ned, er det fremdeles mellom 30 og 40 saker til behandling årlig. Det er i hovedsak tvister i offentlig sektor som har blitt brakt inn for nemnda. Av 149 saker i perioden 2006–september 2011 gjaldt kun 15 privat sektor (Alsos & Bråten 2011:17). For kommunesektoren var ikke bestemmelsen ny da den kom. En noe tilsvarende bestemmelse var allerede tatt inn i Hovedtariffavtalen § 2.3.1, hvor det heter «Ved ledig stilling skal deltidsansatte ved intern utlysning i kommunene/virksomheten tilbys utvidelse av sitt arbeidsforhold inntil hel stilling, dersom vedkommende er kvalifisert for stillingen». Med arbeidsmiljøloven kom imidlertid muligheten for å få prøvd uenigheter i tvisteløsningsnemnda.

Bestemmelsen om rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid, kom inn i lovverket (arbeidsmiljøloven § 14-4a) med virkning fra 1. januar 2014. Etter denne bestemmelsen vil deltidsansatte som de siste tolv måneder jevnlig har arbeidet utover avtalt arbeidstid, ha rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid denne perioden. Dette gjelder likevel ikke dersom arbeidsgiver kan dokumentere at behovet for merarbeidet har falt bort. Det er flere skjønnsmessige kriterier i denne bestemmelsen, og også her skal tvisteløsningsnemnda behandle tvister mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Etter at bestemmelsen trådte i kraft, eksploderte antall saker for nemnda. I løpet av 2015 kom det inn 252 saker basert på denne hjemmelen.³ På grunn av at det tok tid å behandle disse sakene, har det også tatt tid å få trukket opp retningslinjer eller praksis for hvordan de ulike kriteriene skal forstås.

³ <http://frifagbevegelse.no/nyheter/har-ikke-fattet-ett-eneste-vedtak-6.158.349547.83aa44afd9>

2 Metode og data

Prosjektet tar utgangspunkt i reguleringene i arbeidsmiljøloven om midlertidig ansettelse etter § 14-9 (1) bokstav f, om deltidsansattes fortrinnsrett etter § 14-3 og om deltidsansattes rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid § 14-4 a. Vi ser på i hvilken grad dette regelverket er tatt i bruk i kommuner og fylkeskommuner, og hvilke erfaringer arbeidsgiverne har med bestemmelsene. For å undersøke dette har vi tatt i bruk ulike metoder som til sammen kan si noe om ledernes motivasjon og behov på ulike nivåer i kommunen. Vi har kartlagt hvilke konsekvenser den generelle adgangen til midlertidige ansettelser har fått for ansettelsespolitikken gjennom en spørreundersøkelse til kommunale og fylkeskommunale virksomhetsledere. I tillegg til dette har vi gått mer i dybden på omfang og erfaringer gjennom fokusgruppeintervjuer og telefonintervjuer med HR- og personalsjefer i kommuner og fylkeskommuner. I det følgende gjør vi nærmere rede for de metodiske tilnærmingene og datagrunnlaget. Intervjuguider og spørreskjema finnes tilgjengelig på rapportens hjemmeside på fafo.no.

2.1 Survey til virksomhetsledere

I gjennomføringen av spørreundersøkelsen tok vi utgangspunkt i en surveyundersøkelse som forskere ved Fafo og SNF gjennomførte høsten 2016. Her ble ledere med personalansvar i privat og offentlig sektor, herunder omtrent 400 kommunale og fylkeskommunale enhetsledere, stilt en rekke spørsmål om enhetens bemanningsstrategier med hensyn til midlertidige ansettelser, innleie mv. Vi brukte denne undersøkelsens spørsmål om kommunenes bruk og vurdering av den generelle adgangen til å ansette fast (§ 14-9 (1) bokstav f), og utvidet utvalget med ytterligere 400 kommunale og fylkeskommunale enhetsledere med personalansvar. Surveyen er begrenset til enheter med ti ansatte eller flere.

I gjennomføringen av surveyene har vi tatt sikte på et utvalg som speiler den kommunale og fylkeskommunale sysselsettingen med hensyn til kommunestørrelse⁴ og sysselsettingens fordeling på fire tjenesteområder: kommunal og fylkeskommunal

⁴ Vi har her tatt utgangspunkt i sysselsettingens tjenestevise fordeling over små (færre enn 10 000 innbyggere), mellomstore (mellom 10 og 50 000) og store kommuner (flere enn 50 000).

administrasjon, skole og oppvekst, helse og omsorg og øvrig virksomhet (drift og kulturtilbud mv.) Dette er gjort ved at vi har satt kvoter for hvor mange intervjuer vi ønsket innen hver gruppe (tjenesteområde og kommunistørrelse). Likevel er det enkelte forskjeller mellom utvalgenes sammensetning på de to intervjutidspunktene. Først og fremst skyldes dette overrepresentasjon av enhetsledere innenfor kommunal og fylkeskommunal administrasjon i undersøkelsens første runde. Her utgjorde enhetsledere innen offentlig administrasjon ca. 25 prosent av intervjuene. I andre runde fokuserte vi derfor på å innhente informasjon fra de øvrige tjenesteområdene.

Tabell 2.1 Respondenter i utvalget sammenliknet med sysselsetting etter tjenesteområde. Prosent (n = 781)

	Utvalget		Populasjonen
	Antall intervjuer (n)	Andel intervjuer	Andel av sysselsettingen
Administrasjon	117	15	11,8
Barnehage	94	12	8,1
Undervisning	206	26,4	26,4
Helse og omsorg	300	38,4	41,8
Øvrige	64	8,2	11,4
Samlet	781	100,0	100,0

I tabell 2.1 ser vi hvordan respondentene er fordelt etter kommunale tjenesteområder. Dette er en grovmasket inndeling av næringsgrupper, men den stemmer likevel nok så godt overens med en typisk inndeling i tjenesteområder i kommunene. I tabellen har vi i tillegg sortert ut barnehager som eget tjenesteområde. Som det framgår av tabell 2.1, er offentlig administrasjon og barnehager noe overrepresentert, mens helse og omsorg og «øvrige» er noe underrepresentert. Skjevhetene er imidlertid ikke store, og all den tid vi hovedsakelig kommer til å beskjeftige oss med sammenlikninger på tvers av og innad i tjenesteområder, er de ikke problematiske.

I undersøkelsens andre runde var bruttoutvalget på 1828 enhetsledere. Frafallet skyldes i første rekke ubesvarte henvendelser (1260), men også til en viss grad nekt (168). Begge rundene ble gjennomført av Respons Analyse.

2.2 Fokusgrupper og kvalitative intervjuer

Det kvalitative datamaterialet består av både fokusgruppeintervjuer og individuelle intervjuer med personalsjefer, HR-ledere eller øvrige ansatte i kommunenes og fylkeskommunenes personalavdeling. Denne delen av datainnsamlingen ble gjennomført første halvår 2017.

Vi gjennomførte til sammen seks fokusgruppeintervjuer. Fokusgruppene ble satt sammen av KS, og de hadde varierende antall deltakere. I gruppene deltok mellom tre og ti personer, og disse representerte fra to til seks kommuner/fylkeskommuner. Gruppene var satt sammen av både små og store kommuner, og det varierte om deltakerne kjente hverandre fra før eller ikke.

I forkant av gruppeintervjuene ble én person fra hver kommune eller fylkeskommune intervjuet for at vi skulle få bakgrunnsdata til gruppeintervjuene. Bakgrunnsintervjuene ble enten gjort per telefon eller i møte med informantene. Tema for disse intervjuene var kommunen som organisasjon, rekrutterings- og ansettelsespolitikk, ansettelsesprosesser, strategier for bruk av ulike tilknytningsformer, bruk av midlertidige ansettelser med mer. I gruppene ble det lagt opp til diskusjoner omkring behovet for å bruke midlertidige ansettelser, muligheter og behov for å bruke den generelle hjemmelen, om midlertidige stillinger kan brukes til å ansette grupper som per i dag står utenfor arbeidslivet, problemer knyttet til dagens regelverk og behov for endringer. Etter at vi hadde vært gjennom temaet midlertidige ansettelser, ble bestemmelsene om fortrinnsrett for deltidsansatte og rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid, tatt opp. Her tok diskusjonen utgangspunkt i erfaringer med dagens bestemmelser, om bestemmelsene har ført til endringer i ansettelsespolitikken, hva som fungerer og ikke fungerer, og om det var behov for endringer i regelverket.

I etterkant av fokusgruppeintervjuene gjennomførte vi 13 telefonintervjuer med personalsjefer i kommuner/fylkeskommuner. Dette var kommuner som ikke hadde deltatt i fokusgruppene. Formålet var å få et bredere datagrunnlag for å analysere problemstillingene. Tema for telefonintervjuene var i hovedsak de samme som i bakgrunnsintervjuene og fokusgruppeintervjuene.⁵ I telefonintervjuene søkte vi å dekke andre deler av landet enn de som var dekket gjennom fokusgruppene. Informantene ble rekruttert av forskerne, og det ble lagt vekt på å få med både små, mellomstore og store kommuner, samt fylkeskommuner. Se tabell 2.2 for en oversikt over intervjuene.

Både bakgrunnsintervjuer, fokusgruppeintervjuer og telefonintervjuer er lagt inn i og analysert ved hjelp av analyseverktøyet Atlas.ti.

Tabell 2.2 Oversikt over kommuner (informanter) dekket etter størrelse

Intervjuer	Liten (under 10 000 innbyggere)	Mellomstor (10 000 til 50 000 innbyggere)	Stor (over 50 000 innbyggere)
Fokusgrupper	9	11	3
Telefonintervjuer	3	7	2

⁵ Intervjuguider for alle de ulike intervjuene i vedleggene bakerst i rapporten.

3 Midlertidig ansettelse og bruk av den generelle adgangen

I dette kapittelet ser vi nærmere på kommunenes bruk av den generelle adgangen til midlertidige ansettelser som ble innført med virkning fra 1. juli 2015. Da data-innsamlingen fant sted, hadde bestemmelsen vært gjeldende i ett og et halvt år, noe som gir grunnlag for å si noe om hvordan endringen ble tatt imot av kommunale og fylkeskommunale arbeidsgivere. Vi ser på om bestemmelsen brukes og hvilke erfaringer arbeidsgiverne har gjort seg med den. Mange kommuner har ikke tatt bestemmelsen i bruk, og vi vil også diskutere årsakene til dette og om det er behov for å endre den.

3.1 Bruk av midlertidige ansettelser

Midlertidige ansettelser er vesentlig mer utbredt i kommunal sektor enn i privat sektor. Andelen midlertidige ansettelser ble anslått til sju prosent i privat sektor i 2016, mens den lå på nærmere tolv prosent i kommunal sektor samme år, omtrent på samme nivå som i statlig sektor (11,4 prosent) (Nergaard 2017: 9). Når andelen midlertidige ansettelser er relativt høy i deler av kommunal sektor, må dette blant annet ses i sammenheng med høyt sykefravær, uttak av permisjoner samt problemer med å rekruttere arbeidskraft med nødvendig kompetanse (Alsos et al. 2012). I tillegg bidrar utfordringer knyttet til bemanning av døgnkontinuerlige tjenester gjennom turnus og helgevakter til behov for å bemanne ekstravakter (Amble 2008).

Ser vi på bruken av midlertidige ansettelser etter næring og tjenesteområde, er det særlig skole og undervisning og helse- og sosialtjenester som utpeker seg blant kommunenes kjerneområder (Amble 2008). Selv om andelen midlertidige ansettelser anslås å være høy innenfor skole og oppvekst, har diskusjonene vi har hatt med kommunale personalsjefer særlig kretset rundt utfordringer knyttet til helse- omsorgstjenestene. Vårt inntrykk er at de utfordringene kommunenes personalsjefer har med hensyn til rekruttering og bemanning, er vesentlig større innenfor helse og omsorg enn innenfor øvrige tjenesteområder (se tilsvarende i f.eks. Ingstad 2016:18–19; Olberg & Nicolaisen 2013).

Personalsjefene vi har snakket med, oppgir gjennomgående at vikariater (arbeidsmiljøloven § 14-9 (1) bokstav b) utgjør den største andelen av kommunenes samlede midlertidige ansettelser. Personalsjefene skiller her mellom vikariater – et begrep som stort sett brukes om midlertidige ansettelser i forbindelse med langvarige fravær – og tilkallingsvikariater, som stort sett brukes i forbindelse med arbeidstakers kortvarige, mer eller mindre uforutsigbare fravær. Dette skillet er viktig, fordi vikariater av en viss varighet gjerne er underlagt en vesentlig større grad av involvering og kontroll fra personalavdelingens side, enn det enhetsledernes bruk av tilkallingsvikarer er.

Korte midlertidige behov dekkes til en viss grad av fast ansatte arbeidstakere, og da særlig arbeidstakere i deltidsstillinger (se kapittel 4). Vi ser også eksempler på at kommuner jobber med alternativer til løst definerte tilkallingsavtaler, for eksempel gjennom opprettelse av faste stillinger i vikarpool/ressursbank. Likevel oppgir mange personalsjefer at det inngås tidsbegrensede ansettelsesavtaler for tilkallingsvikarer, med det formål å dekke enhetenes fortløpende vikarbehov. Disse omtales gjerne som *rammeavtaler*, og angir at arbeidsgiver *kan* tilby, og arbeidstaker *kan* akseptere tilbud om vakter innenfor kommunens tjenesteområder. Avtalene inngås gjerne for ett år av gangen eller mindre, og innebærer verken en rett eller en plikt til å arbeide et gitt antall timer.

Andre former for midlertidig ansettelse som brukes i kommunene og fylkeskommunene, er såkalte prosjektstillinger. Med dette menes arbeid av midlertidig karakter (hjemlet i arbeidsmiljøloven § 14-9 (1) bokstav a). Sammenliknet med ulike former for vikariater, utgjør imidlertid slike stillinger en langt mindre del av de midlertidige stillingene. Dette er stillinger som er ledsaget av en prosjektbeskrivelse, og gjerne finansiert gjennom eksterne midler.

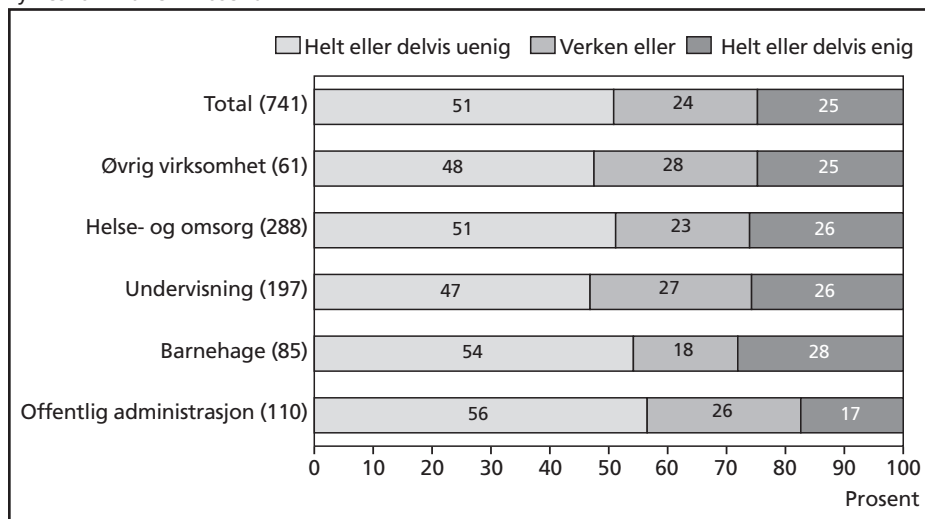
I tillegg brukes det midlertidige stillinger i helse og omsorg og skole og oppvekst i forbindelse med brukere og elever med særskilte behov. Begrunnelsen ser ut til å være at arbeidskraftbehovet knytter seg til bestemte elever eller elevgrupper, hvor de vet at behovet vil være kortvarig – for eksempel ved at den aktuelle eleven er ferdig med sitt skoleløp. Andre personalsjefer uttrykker reservasjon mot en slik praksis, og oppgir at assistenter i skoleverket som hovedregel vil ansettes fast, for deretter å omdisponeres dersom behovet skulle bortfalle ved en konkret enhet.

I de følgende avsnittene ser vi på hvilke holdninger ledere i kommuner og fylkeskommuner har til den nye lovendringen. Videre undersøker vi hvorvidt innføringen av en generell adgang til midlertidige ansettelser har medført endringer i ansettelsespraksis. Dette gjør vi først ved å presentere resultatene fra surveyen rettet til enhetsledere i kommunal og fylkeskommunal sektor, og dernest ved å presentere funn fra kvalitative intervjuer med kommunale og fylkeskommunale personalsjefer.

3.2 Holdninger til den generelle adgangen

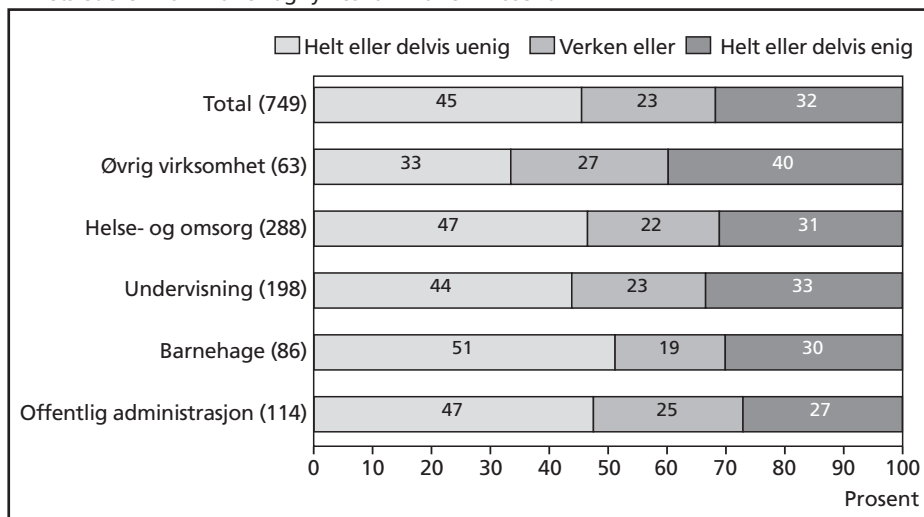
I surveyen har vi bedt enhetsledere om å ta stilling til ulike påstander om lovendringen. Formålet med disse spørsmålene er å undersøke om enhetslederne mener at den generelle adgangen til å foreta midlertidige ansettelse vurderes som en kilde til økt fleksibilitet. En motivasjon for arbeidsgiver for å bruke midlertidige ansettelse vil være å unngå økonomiske ulønnsomme ansettelse gjennom å prøve ut ansatte før de får en fast stilling. Vi spurte enhetslederne om lovendringen ville medføre lavere risiko for å ansette feil person, se figur 3.1. Som vi ser, er det et flertall som er uenige i dette, mens bare én av fire mener at bestemmelsen vil ha en slik konsekvens. Svarene er stort sett like uavhengig av hvilke tjenesteområder enhetslederne befinner seg innenfor.

Figur 3.1 Lovendringer bidrar til lavere risiko for feilansettelse. Enhetsledere i kommuner og fylkeskommuner. Prosent.



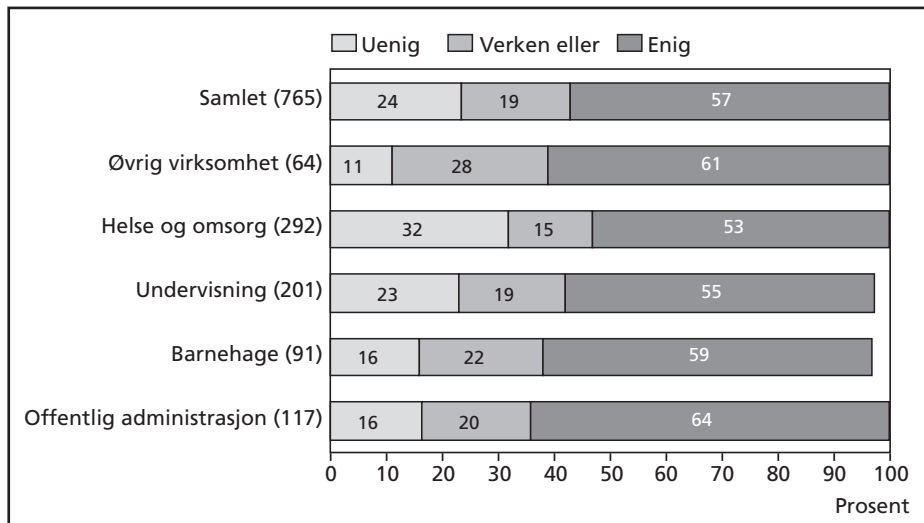
Vi ba deretter enhetslederne ta stilling til om lovendringen gjør det enklere å håndtere usikkerhet om framtidig bemanningsbehov. Også her er det på de fleste områder en overvekt av respondenter som ikke er enige i denne påstanden. Totalt sier 45 prosent at de er helt eller delvis uenige, mens 32 prosent av de spurte sier seg helt eller delvis enige i denne påstanden. Det er altså en noe større andel av enhetsledere som mener at bestemmelsen er egnet til å brukes når bemanningsbehovet er usikkert, enn der formålet er å teste ut ansatte (figur 3.1).

Figur 3.2 Lovendringer gjør det lettere å håndtere usikkerhet om framtidig bemanningsbehov. Enhetsledere i kommuner og fylkeskommuner. Prosent.



Enhetslederne skulle også ta stilling til en påstand om at lovendringen ikke hadde noe betydning for dem, se figur 3.3. Svarene her er i tråd med dem over. En overvekt (57 prosent) av enhetslederne sier seg helt eller delvis enige i denne påstanden, mens 24 prosent sier seg helt eller delvis uenige.

Figur 3.3 Lovendringen har ingen betydning for oss. Enhetsledere i kommuner og fylkeskommuner. Prosent.



Samlet sett er det altså bare et mindretall som mener at bestemmelsen er egnet til å ivareta intensjonene som lovgiver hadde med endringen. Det er imidlertid langt flere som mener bestemmelsen er egnet til å justere arbeidskraftbehovet enn til å teste ut nye ansatte for å unngå feilansettelser. Vi skal nå se om dette er i tråd med den faktiske bruken av den generelle adgangen til midlertidig ansettelse.

3.3 Har lovendringen ført til endringer i kommunenes bruk av midlertidige ansettelser?

Formålet med lovendringen var, slik som vist i kapittel 1, at det skulle bli enklere for arbeidsgiverne å ansette midlertidig. I dette avsnittet ser vi nærmere på om innføringen av den generelle hjemmelen har medført at kommuner og fylkeskommuner har endret sin rekrutteringspolitikk. Det er viktig å presisere at surveyen ikke tillater oss å tallfeste hvor mange enhetsledere som har tatt bestemmelsen i bruk, eller hvor mange arbeidstakere som er ansatt på det nye hjemmelsgrunnlaget. Denne typen spørsmål er det gjerne vanskelig å få gode svar på i en survey. Målsetningen har vært å undersøke om enhetslederne vurderer lovendringen dithen at den har fått konsekvenser for omfanget av midlertidige ansettelser ved enheten.

I surveyen er enhetslederne blitt bedt om å vurdere om lovendringen har medført *flere* midlertidige ansettelser i virksomheten. Som vi ser i tabell 3.1, er dette en lite utbredt oppfatning. Bare fem prosent sier seg enige i denne påstanden. Dette sier lite om hvorvidt den nye generelle adgangen til midlertidig ansettelse er tatt i bruk, men svarene tyder på at økt adgang til å ansette midlertidig ikke har ført til at det faktisk har skjedd. Det kan tenkes at enhetslederne ansetter de midlertidige på andre grunnlag enn tidligere, men beholdt nivået av midlertidige ansettelser. Som vi skal komme tilbake til, støtter ikke intervjuundersøkelsen en slik fortolkning.

Tabell 3.1 Lovendringen har medført flere midlertidige ansettelser i virksomheten. Enhetsledere i kommuner og fylkeskommuner. Prosent.

	Andel enige
Offentlig administrasjon (n=117)	4
Barnehage (n=94)	6
Undervisning (n=206)	5
Helse og omsorg (n=300)	6
Øvrig virksomhet (n=64)	3
Samlet (n=781)	5

Heller ikke på spørsmål om hvilken betydning lovendringen vil ha framover, oppgir enhetslederne at lovendringen vil bidra til en endring i enhetens ansettelsespolitikk. Som vi ser av tabell 3.2, oppgir kun fire prosent av respondentene at lovendringen vil medføre en høyere andel midlertidige ansettelser i virksomheten. Her ser vi at helse og omsorg skiller seg fra de øvrige tjenesteområdene, og forskjellen er statistisk signifikant.⁶ Her oppgir seks prosent at lovendringen får konsekvenser med hensyn til andel midlertidige. Det er uavhengig av tjenesteområde likevel ikke snakk om en utbredt oppfatning. Langt de fleste enhetslederne mener tilsynelatende at lovendringen er av liten betydning for virksomhetens bruk av midlertidige ansettelser.

Tabell 3.2 Framover vil lovendringen føre til at en større andel av våre ansatte vil ha midlertidige kontrakter. Enhetsledere i kommuner og fylkeskommuner. Prosent.

	Andel enige
Offentlig administrasjon (n=117)	2
Barnehage (n=94)	3
Undervisning (n=206)	3
Helse og omsorg (n=300)	6*
Øvrig virksomhet (n=64)	2
Samlet (n=781)	4

* = forskjellen til andre tjenesteområder er statistisk signifikant, p. <0.05

I tillegg til å undersøke om det er forskjeller mellom tjenesteområder, har vi undersøkt om det er forskjeller mellom kommunale enheter i små, mellomstore og store kommuner. Vi finner ingen statistisk signifikante forskjeller mellom enheter i kommuner av ulik størrelse.

Som vi gjorde rede for i kapittel 2, er surveyen gjennomført på to ulike tidspunkt, henholdsvis september 2016 og februar 2017. Erfaringsvis vil det kunne ta noe tid før en lovendring får praktisk gjennomslag i virksomhetene. En mulig hypotese vil derfor være at konsekvensene av lovendringen ville være større blant respondentene i gruppe to enn blant de som ble spurt i første omgang. Dette er imidlertid ikke tilfellet. Det er ingen statistisk signifikant forskjell mellom de to måletidspunktene, verken på det tilbakeskuende eller framtidrettede spørsmålet. Dette kan tyde på at lovendringen er avskrevet som lite relevant for enhetslederne i kommunene, og, som vi skal se nedenfor, er dette sammenfallende med hva som framkommer i intervjuundersøkelsen.

Bakgrunnen for lovendringen var blant annet at det skulle bli enklere å ansette grupper som sto utenfor arbeidsmarkedet. Enhetslederne er derfor spurt om de har brukt den nye bestemmelsen til å ansette flere med innvandringsbakgrunn, med nedsatt funk-

⁶ Andelen enhetsledere som sier seg enige i påstanden innenfor et gitt tjenesteområde, sammenliknes med andelen innenfor de resterende områdene sett under ett.

sjonsevne, ungdommer som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet eller arbeidstakere som er 50 år eller eldre. Som det framgår av tabell 3.2, oppgir ti prosent av enhetslederne at de har gjort dette, med en viss variasjon mellom tjenesteområdene.

Tabell 3.3 Andel som oppgir at den nye bestemmelsen er brukt til å ansette utsatte arbeidstakergrupper. Enhetsledere i kommuner og fylkeskommuner. Prosent.

	Andel enige
Offentlig administrasjon (n=117)	9
Barnehage (n=94)	11
Undervisning (n=206)	7
Helse og omsorg (n=300)	13*
Øvrig virksomhet (n=64)	5*
Samlet (n=781)	10

* = Forskjellen mellom tjenesteområdene er statistisk signifikante, p. <0.05

I og med at få av enhetslederne sier at lovendringen har medført flere midlertidige ansettelser, er det noe overraskende at langt flere sier at de har brukt den generelle adgangen til å ansette personer fra disse gruppene. Begge spørsmålene berører politisk betente spørsmål, noe som kan dra ned andelen som svarer at det har blitt flere midlertidige, og opp andelen som sier de har ansatt personer som står utenfor arbeidslivet.

Hvis vi ser resultatene fra surveyen i sammenheng med intervjuundersøkelsen, tyder dette på at svarene som framkommer i tabell 3.3 er for høye. Få av de kommunene vi intervjuet i, hadde ansatt personer med grunnlag i den nye generelle adgangen til midlertidige ansettelser. I alt hadde kun fem av 39 kommuner/fylkeskommuner tatt i bruk denne hjemmelen siden lovendringen trådte i kraft. Selv der de hadde tatt bestemmelsen i bruk, var antallet ansettelser svært lavt. Ingen av personalsjefene kjente til at de hadde brukt den generelle hjemmelen til å ansette personer fra grupper utenfor arbeidslivet. I neste avsnitt ser vi nærmere på hvorfor den generelle adgangen til midlertidig ansettelse ikke har blitt brukt av kommunale og fylkeskommunale arbeidsgivere.

3.4 Hvorfor brukes ikke den generelle adgangen?

Et gjennomgående funn i denne rapporten er at kommunene og fylkeskommunene i liten grad har tatt i bruk den generelle adgangen til midlertidige ansettelser. I dette avsnittet ser vi nærmere på årsaker til at kommunale arbeidsgivere ikke har benyttet seg av den økte fleksibiliteten som lovendringen var ment å gi. Grunnene er flere og sammensatte, men vårt inntrykk er at den generelle adgangen i liten grad brukes, både på grunn av motstand mot økt bruk av midlertidige ansettelser generelt, at midlertidige

behov dekkes på andre måter og fordi kommunene ikke får tak i den kompetansen de trenger ved utlysning av midlertidige stillinger. Vi ser også at en del personalsjefer lar bestemmelsen ligge fordi karantene- og kvotebestemmelsene framstår som for krevende å administrere. I tillegg er det verdt å merke seg at personalsjefene i kommunene ikke anser bestemmelsen som egnet til å inkludere personer med svak tilknytning til arbeidslivet, for eksempel langtidsledige, innvandrere og nyutdannede.

Politisk motstand

Muligheten for å ansette midlertidig på generelt grunnlag ble møtt med sterk politisk motstand og skapte en bred mobilisering mot endringene i mange kommuner da forslagene ble presentert i 2014. Argumentene var i hovedsak at bestemmelsen ville føre til økt bruk av midlertidige ansettelser og dermed mer utrygghet for arbeidstakerne. Én grunn til at en del kommuner i dag ikke bruker den generelle adgangen, skyldes at det har blitt fattet politiske vedtak mot å anvende den. Surveyen vår fanger ikke opp hvor mange kommuner som har innført vedtak mot bruk av den generelle adgangen. Vi kan derfor ikke si noe om det totale omfanget av slike vedtak blant landets kommuner. En gjennomgang som Fagbladet gjorde i 2015, viste at om lag 50 av landets da 428 kommuner hadde vedtatt å forholde seg til arbeidsmiljøloven slik den var før endringene.⁷ Denne lista er trolig lengre, da enkelte av kommunene som er omfattet av vår intervjuundersøkelse, hadde fattet tilsvarende vedtak uten å være blant disse 50.

Rundt én av tre kommuner i intervjuundersøkelsen hadde innført ulike former for vedtak mot bruk. Disse var i hovedsak politisk begrunnet. Under er et eksempel på et slikt vedtak:

«[...] Flere av regjeringens forslag til endringer i arbeidsmiljøloven fremmer ikke trygghet og stabilitet. Praksis viser at gjeldende arbeidsmiljølov og avtaleverk er tilstrekkelig fleksibelt for hensiktsmessig regulering av samarbeid og arbeidsforhold både sentralt og lokalt. Dersom et flertall på Stortinget vedtar flere av regjeringens forslag vil [kommune X] som arbeidsgiver fortsatt legge vekt på godt samarbeid mellom partene og etterleve dagens praksis der lovverket åpner for det, blant annet arbeidstid, turnus og helgearbeid og midlertidige ansettelser» (politisk vedtak gjort i kommunestyre).

Enkelte kommuner trekker også fram at de har latt være å bruke den generelle tilgangen fordi de mener det ville ha utfordret dialogen med de tillitsvalgte.

Samtidig ser vi tilløp til motstridende interesser mellom personalsjefene og kommunepolitikerne i enkelte kommuner. Politikerne i kommunen har fattet politiske

⁷ <http://fagbladet.no/nyheter/50-kommuner-sier-nei-til-den-nye-arbeidsmiljoeloven-6.91.314400.f555d290ca>. Hentet 10.05.17.

vedtak, mens noen av personalsjefene vi intervjuet var mer åpne for bruk. Et par av personalsjefene i intervjuundersøkelsen mente at det politiske klimaet da bestemmelsen ble innført satte en stopper for personalfaglige diskusjoner om hvordan den generelle tilgangen kunne administreres i praksis:

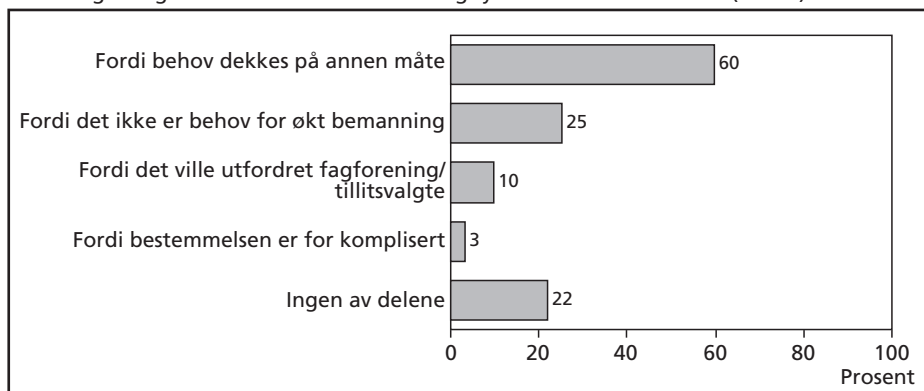
Mye av problemet var at det ble så politisk, så det var vanskelig å uttale seg på faglig grunnlag. Det ble ikke diskutert hvordan endringen kunne håndteres på en god måte (personalsjef, kommune).

Det kan med andre ord se ut til at den politiske motstanden i mange kommuner, i form av politiske vedtak, er en viktig medvirkende årsak til at den generelle tilgangen til midlertidige ansettelser i liten grad brukes. Vedtakene mot bruk av den generelle adgangen skyldes likevel ikke politiske forhold alene.

Midlertidighet dekkes på andre måter

Som beskrevet i del 3.2, var det en overvekt blant enhetslederne som mente at lovendringen ikke ville ha betydning for deres enhet. For å få bedre kunnskap om hva som var bakgrunnen for dette, ble de spurt om hvorfor lovendringen ikke har noen betydning for virksomhetenes bemanningsstrategi. 60 prosent svarte at dette skyldtes at behovet for midlertidighet ble dekket på andre måter, mens 25 prosent sa at det ikke var behov for økt bemanning (figur 3.4).

Figur 3.4 Hvorfor har lovendringen ingen betydning for virksomhetenes bemanningsstrategi? Flere valg mulig. Enhetsledere i kommuner og fylkeskommuner. Prosent (n=456).



Hva den enkelte enhetsleder legger i svaret «fordi behov dekkes på annen måte», vet vi ikke sikkert, men intervjuundersøkelsen kan gi en pekepinn. Det kan tenkes at kommunene opplever at de øvrige mulighetene for midlertidige ansettelser allerede dekker behovene som finnes:

Det er noen som har lurt på å ta [den generelle adgangen til midlertidige ansettelser] i bruk, men så har de kikket litt og kommet fram til at det er folk som skal erstattes eller noe spesielt de skal ha laget (personalsjef, kommune).

Personalsjefen som er sitert ovenfor, vurderte å ta i bruk midlertidige ansettelser på generelt grunnlag, men kom siden fram til at de midlertidige behovene kunne dekkes med vikariater eller prosjektansettelser. At behovet for å bruke midlertidige ansettelser ble dekket av de øvrige hjemlene, var den viktigste grunnen blant våre informanter til at den generelle hjemmelen ikke ble brukt. Flere av informantene var samstemte i at mesteparten av midlertidigheten i kommunene er knyttet til fravær, i forbindelse med sykdom, ferie eller ulike former for permisjoner. For å erstatte dette fraværet bruker de i hovedsak korte eller lange vikariater. Den generelle adgangen kan derimot fungere slik at ansettelsene kommer i grenseland for hva som er en prosjektansettelse.

Videre ser det ut til at normer for hva det vil si å være en ansvarlig og seriøs arbeidsgiver, spiller inn på beslutninger om å la være å bruke den generelle adgangen. Mange av kommunene er ukomfortable med tanken på å bruke midlertidige ansettelser for å prøve ut arbeidstakere de er usikre på:

Kommunen har ikke en kultur for å ta folk inn for å teste dem ut, for så å sparke dem ut igjen eller ikke gi forlengelse. Det strider litt imot den kommunale tankegangen, egentlig (personalsjef, kommune).

Dette har trolig sammenheng med at faste ansettelser er et viktig moment i kommunenes uttalte arbeidsgiverstrategi. Samtidig er neppe utsagn som sitatet over ensbetydende med at kommunene aldri lar personer de er usikre på først få prøve seg i vikariater eller som ekstrahjelper. Vi ser tendenser i intervjumaterialet som peker mot at selv om hensikten med vikariatet er å erstatte fravær, gir det også en mulighet til å prøve ut personer med tanke på videre ansettelse – uten at utprøvingen i seg selv er målet. Det er likevel en viktig forskjell mellom å ansette noen midlertidig fordi man er usikker på en persons egnethet, og å ansette noen midlertidig fordi man erstatter et reelt, tidsbegrenset fravær.

Behov for kompetanse

At såpass mange kommuner og fylkeskommuner ikke bruker den generelle adgangen, må også ses i lys av kommunenes rekrutteringsstrategier generelt. Mange av kommunene vi intervjuet fortalte at de sliter med å tiltrekke seg søkere med formell fagkompetanse. Innenfor pleie- og omsorgssektoren gjelder dette særlig sykepleiere, mens andre grupper som nevnes er helsesøstre og leger. For å tiltrekke seg kompetansen de trenger, er de avhengige av å lyse ut faste stillinger.

Hvis du skal ha den kompetansen du trenger, så nytter det ikke å komme med midlertidige stillinger. Dyktige folk finner seg ikke i kortvarige kontrakter, de vil ha stabilitet. Man kan ikke basere seg på midlertidige ansettelser, da får vi lav kompetanse, lite stabilitet og høyere sykefravær (personalsjef, kommune).

Kommunene vil for denne typen stillinger heller utlyse faste stillinger framfor midlertidige. En økt adgang til å ansette midlertidig er dermed lite interessant for det store flertallet av kommunene. Informantene argumenter også for at midlertidige stillinger kan føre til høy turnover blant de ansatte, noe kommunene ikke ønsker.

Flere kommuner trekker fram at kvalifikasjonsprinsippet i offentlig sektor, som tilsier at den beste kvalifiserte søkeren til en stilling skal tilsettes, hindrer kommunene i å ansette søkere med lite arbeidserfaring. Dette gjelder uavhengig av om stillingen har hjemmel i den generelle adgangen til midlertidige ansettelser.

Personer med svak tilknytning til arbeidslivet

Et viktig argument for innføringen av den generelle adgangen til midlertidige ansettelser var at det vil gjøre det lettere for personer som står utenfor arbeidslivet å få innpass – for eksempel nyutdannede, personer med nedsatt arbeidsevne, langtidsledige eller innvandrere fra land utenfor EØS-området (Prop. 39 L (2014-2015) s. 95).

Mye tyder på at hensynet til et best mulig tjenestetilbud overfor innbyggerne trumfer kommunenes vilje til å ansette personer med lite arbeidserfaring, siden de er avhengige av ansatte som har den nødvendige kompetansen til å utføre jobben. Ti prosent av enhetslederne i surveyen oppga at den generelle adgangen hadde bidratt til at de hadde ansatt flere fra grupper som står utenfor arbeidslivet. Som drøftet under punkt 3.3, mener vi imidlertid at dette tallet sannsynligvis er for høyt. Det betyr ikke at enhetslederne ikke har ansatt personer fra disse gruppene, men at det sannsynligvis har skjedd med hjemmel i andre lovgrunnlag. Ingen av personalsjefene i intervjuundersøkelsen hadde brukt den generelle bestemmelsen til å ansette personer med usikker arbeidskapasitet. De anså heller ikke bestemmelsen som egnet til dette. Dette opplevdes først og fremst som et spørsmål om kommunenes begrensede ressurser og begrensede antall stillingshjemler:

Vi kan ikke ta masse folk på topp [av det de har av bemanning, vår forklaring] – det har vi ikke økonomi til. Vi kan heller ikke bruke ett år på å teste dem ut [via midlertidige ansettelse på generelt grunnlag]. Vi har innvandrere både i språkpraksis og arbeidstrening, og slik sett får vi testet dem ut der (personalsjef, kommune).

Vi bruker ikke midlertidige ansettelser for å få inn folk med lite arbeidserfaring. Vi har bare de stillingene vi trenger, og i de stillingene trenger vi kvalifiserte folk (personalsjef, kommune).

I den sistnevnte kommunen hadde de ikke økonomi til å ansette personer i tillegg til stillingene de måtte ha dekket. Dette gjorde muligheten for å teste ut personer vanskelig – de var avhengige av at de som de ansatte fungerte i stillingene sine.

Personalsjefene mente gjennomgående at praksisplasser via NAV var mer egnet for å slippe til personer med usikker arbeidskapasitet. Personer med praksisplass utfører ordinært arbeid i virksomheten, men lønnen betales i sin helhet av NAV. Praksisplasser kan bidra til å redusere arbeidsgivers opplevde risiko ved å ta inn personer med usikker arbeidskapasitet, fordi kommunene ikke behøver å bruke egne lønnsmidler eller opprette nye stillinger. Tiltaket er rettet mot ordinære jobbsøkere så vel som personer med nedsatt arbeidsevne. Den norske forskningen på arbeidspraksis viser at effekten av tiltaket varierer mellom ulike grupper (se Zhang 2016 for oppsummering). For unge har arbeidspraksis en negativ effekt på overgangen til jobb (Hardoy 2005; Von Simson 2012). For innvandrere er effekten varierende (se Zhang 2016; Djuve 2007). For majoritetsbefolkningen (personer uten innvandringsbakgrunn) sett under ett øker ikke arbeidspraksis sannsynligheten for å få jobb i nevneverdig grad (Hardoy & Zhang 2010). På samme måte har kommunene i intervjuundersøkelsen delte erfaringer med praksisplasser. Noen fortalte at personer i arbeidspraksis kan bli ansatt i kommunen etter endt praksis. Andre peker på at personer i arbeidspraksis som regel ikke får tilbud om ansettelse i etterkant, og at den vanlige praksisperioden på tre måneder er for kort.

Utfordringer ved den generelle adgangen

Hittil har vi sett på ulike forhold i kommunene som bidrar til at den generelle tilgangen i liten grad brukes. I det følgende skal vi se nærmere på forhold ved bestemmelsen i seg selv som kan bidra til at mange kommuner avstår fra å bruke den. Enkelte kommuner har fattet administrative vedtak om at bestemmelsen ikke skal brukes. Vedtakene var i hovedsak begrunnet med at bestemmelsen var for komplisert å håndtere. Andre kommuner lar være å bruke bestemmelsen av samme grunn, men uten å ha fattet formelle vedtak. Det var særlig koordineringen av bruken på tvers av enheter i kommunen som ble sett på som utfordrende:

Da jeg satte meg ned for å se på regelen, så jeg raskt at dette ble håpløst for oss å bruke. Vi vil ikke klare å ha kontroll og vil ganske fort bli sittende i klisteret. Det hjelper oss ikke at vi kan lage virksomheter med 50 ansatte. Mange av våre enheter er under dette, og det ville vært behov for en koordinering mellom enhetene som ville vært vanskelig å få til i praksis (personalsjef, kommune).

Det er først og fremst karantenebestemmelsen som skaper mye hodebry for personalsjefene. Karantenebestemmelsen innebærer at når for eksempel en sykepleier som har blitt ansatt på generelt grunnlag har fullført sitt engasjement på et kommunalt sykehjem, kan ikke andre sykehjem i samme kommune ansette sykepleiere på det generelle grunn-

laget før karantenetiden på tolv måneder har passert. For å overholde karantenetiden må kommunen ha en sentral oversikt over bruken av den generelle adgangen på tvers av avdelinger og enheter (for eksempel sykehjem og omsorgsboliger). Å ta i bruk den generelle adgangen krever med andre ord en sentral koordinering, noe mange kommuner mener vil bli for komplisert å kontrollere i praksis. Mange mener også at denne sentrale koordineringen vil medføre for mye administrasjon – særlig fordi ansvaret for ansettelser er delegert til den enkelte enhetsleder ute i virksomhetene. Personalsjefene vi intervjuet var bekymret for å miste oversikten over bruken av den generelle hjemmelen, bli nødt til å ansette personer fast etter tolv måneder selv om behovet var tidsbegrenset, og dermed øke risikoen for overtallighet. Dette var oppfatningen i både mindre og større kommuner.

Loven gir en adgang til å inndele kommunen i karanteneområder. Det var kun to av kommunene/fylkeskommunene som hadde gjort dette. De øvrige hadde ganske raskt kommet til at dette ikke var gjennomførbart hos dem. En begrunnelse som ble trukket fram, var at de manglet enheter med over 50 ansatte som kunne utgjøre et karanteneområde. Vi vet ikke hvor grundige vurderingene har vært når det gjelder dette spørsmålet, men det er grunn til å tro at dersom arbeidsgiverne ikke mener at behovet for å bruke den generelle adgangen er stort, vil villigheten til å legge inn ressurser på å dele inn i karanteneområder være tilsvarende liten.

I surveyen ble enhetslederne som nevnt spurt om hvorfor lovendringen ikke hadde hatt noen betydning (se figur 3.4). Til tross for at respondentene kunne velge flere årsaker, var det kun tre prosent som mente det skyldtes at bestemmelsen var for komplisert. Det er med andre ord en liten del av enhetslederne som trekker fram dette argumentet som et av de viktigste for ikke å bruke den generelle hjemmelen. Andelen er lav sammenliknet med inntrykket vi fikk gjennom intervjuundersøkelsen. Dette innebærer ikke nødvendigvis at kun et lite mindretall av enhetslederne synes at bestemmelsen er komplisert, men heller at andre begrunnelser er viktigere for at de ikke har tatt den i bruk. Det kan også være slik at karantenebestemmelsen ikke nødvendigvis er så komplisert å håndtere for den enkelte enhet, men at den oppleves som verre for personalsjefene, som vil ha et ansvar for at bestemmelsen overholdes på tvers av enhetene.

Det overordnede bildet er at innføringen av den generelle adgangen til midlertidige ansettelser ikke har påvirket kommunenes bemanningsstrategier i nevneverdig grad. I hovedsak ser det ut til at kommunene mener at behovet for midlertidighet kan dekkes av hjemlene som fantes i arbeidsmiljøloven allerede før endringene i 2015.

3.5 Erfaringer med den generelle adgangen

I intervjuundersøkelsen hadde kun fem av 39 kommuner brukt den generelle adgangen, og disse hadde kun brukt den én gang eller en håndfull ganger hver. Erfaringene er med andre ord spredte og gjelder få ansettelse, og de gir ikke noe grunnlag for å si noe generelt om kommunesektorens erfaringer med bruk av den generelle adgangen. Intervjuene gir likevel et innblikk i disse kommunenes erfaringer med bestemmelsen.

De aktuelle kommunene har brukt den generelle adgangen innen helse og omsorg, økonomi og barnehage. To av de fem brukte hjemmelen i forbindelse med den økte tilstrømningen av flyktninger i 2015. Dette var også et område hvor kommuner som ikke hadde brukt hjemmelen, sa at de skulle ønske at de hadde gjort det – for å slippe å måtte si opp fast ansatte da det kom færre flyktninger til kommunen enn først antatt. Den første kommunen som hadde brukt hjemmelen, hadde ansatt en ekstra person i liten deltidsstilling i en barnehage, for at flyktninger med små barn skulle få mulighet til å gå på skole. Den andre kommunen hadde brukt hjemmelen to ganger innenfor helse og omsorg, og én gang i økonomiavdelingen i forbindelse med et utredningsprosjekt. De to stillingene innen helse og omsorg viste seg siden å være hjemlet i feil grunnlag, da de etter personalsjefens vurdering kunne vært ansatt på prosjekt på grunn av arbeidsart (aml § 14-9 a).

Kommune nummer tre ansatte en helsesøster på den generelle hjemmelen i tolv måneder, for å sørge for et helsetilbud til enslige, mindreårige flyktninger. Det økte behovet viste seg senere å vare lenger enn tolv måneder, og helsesøsteren måtte derfor ansettes fast.

Den fjerde kommunen hadde brukt hjemmelen innen barnehage i tolv måneder, fordi de visste at det ville bli færre barn som trengte barnehageplass året etter og at behovet for arbeidskraft ville avta. Også den femte kommunen hadde brukt hjemmelen innen barnehage. Her ble en person ansatt på toppen av den ordinære bemanningen fordi en annen ansatt trengte ekstra tilrettelegging.

Ingen av kommunene som har tatt hjemmelen i bruk har hatt tilfeller hvor karantene-tiden har utløst krav til fast ansettelse. Fordi personalsjefene i de aktuelle kommunene kun har brukt bestemmelsen en håndfull ganger, har heller ikke kvotebestemmelsen på 15 prosent vært en aktuell utfordring.

Informantene ble også spurt om hvilke fordeler og ulemper de så med bestemmelsen. En fordel som ble trukket fram av flere, er at den generelle adgangen kan være et alternativ i perioder hvor det framtidige bemanningsbehovet er usikkert:

Den gir oss ett år ekstra å gå på, hvis vi er usikre på bemanningsbehovet framover. Så får vi heller vurdere situasjonen om ett år. Det gir et rom for å klare å ta inn folk. For eksempel, hvis vi har en person vi uansett måtte sagt opp på grunn av nedbemanning, så kan vi gi denne forutsigbarheten med et års ansettelse til vi har avklart hva det framtidige behovet er (personalsjef, kommune).

Den samme informanten påpeker også at den generelle adgangen kan være et alternativ i tilfeller hvor bemanningsbehovet varierer fra år til år, for eksempel assistentstillinger innen skole. Det tidvis økte behovet innen skole kan, ifølge informanten, verken hjemles som sesongarbeid, prosjektarbeid eller vikariat. Tidligere har denne kommunen latt fast ansatte jobbe utover sin ordinære stilling i perioder med ekstra pågang. Samtidig påpeker informanten at den generelle hjemmelen ikke framstår som en varig løsning i tilfeller med midlertidig økt bemanningsbehov, på grunn av karantenen for arbeid av samme art:

I sånne tilfeller kan [den generelle adgangen] hjelpe oss ett år, men ikke det neste, på grunn av karantenebestemmelsen. Så da blir vi fanga av merarbeidsregelen eller så har vi ikke hjemmel for å øke noens stillinger (personalsjef, kommune).

3.6 Oppsummering

Midlertidige ansettelse er vesentlig mer utbredt kommunal og statlig sektor enn i privat sektor. Det er særlig innen skole og undervisning og helse- og sosialtjenester vi finner størst andel midlertidige ansettelse, og årsakene er høyt sykefravær, uttak av permisjoner, problemer med å rekruttere nødvendig kompetanse samt problemer med å få turnuser til å gå opp. Mesteparten av kommunens samlede midlertidige ansettelse er vikariater (arbeidsmiljøloven § 14-9 (1) bokstav b). Korte midlertidige behov dekkes til en viss grad også av fast ansatte arbeidstakere, og da særlig arbeidstakere i deltidstillinger. Enkelte kommuner jobber med varige alternativer til løst definerte tilkallingsavtaler, for eksempel gjennom vikarpool/ressursbank.

Et flertall av enhetslederne mener at den generelle hjemmelen ikke vil gjøre det enklere å unngå feilansettelse, og heller ikke enklere å håndtere usikkerhet om framtidige bemanningsbehov. Totalt sett er det over halvparten som mener at lovendringen ikke vil ha betydning for dem.

Kommunene har i svært liten grad benyttet seg av den generelle adgangen til midlertidige ansettelse. Kun seks prosent av enhetslederne sier seg enige i at den generelle adgangen har ført til flere midlertidige ansettelse i virksomheten. Kun fire prosent tror at lovendringen vil medføre en høyere andel midlertidige ansettelse i virksomheten i framtiden. I intervjuundersøkelsen var det fem av 39 kommuner/fylkeskommuner som hadde ansatt midlertidige med grunnlag i den generelle adgangen, men selv disse hadde brukt bestemmelsen i svært begrenset omfang, og i hovedsak der behovet for arbeidskraft hadde vært uklart eller midlertidig.

Grunnene til den manglende interessen for å ta hjemmelen i bruk, er i hovedsak politisk motstand mot økt bruk av midlertidige ansettelse generelt, at midlertidige

behov dekkes på andre måter og at kommunene ikke får tak i kompetansen de trenger ved utlysning av midlertidige stillinger. Rundt én av tre kommuner i intervjuundersøkelsen hadde innført ulike former for vedtak mot bruk. Disse var i hovedsak politisk begrunnet. Andre kommuner avstår fra å bruke hjemmelen fordi de opplever karantene- og kvotebestemmelsene som for krevende å administrere. Til tross for at noe av hensikten med lovendringen var å senke terskelen for innpass i arbeidslivet, opplever ikke respondentene at bestemmelsen er egnet til å ansette personer med usikker arbeidskapasitet. Bestemmelsen er heller ikke brukt til å ansette arbeidstakere som tilhører grupper som står utenfor arbeidslivet.

Flere peker på at den begrensede bruken også har sammenheng med at kommunene først og fremst har vikarbehov over lang tid, særlig innen helse og omsorg. Det er sjelden at kommunene har behov for å øke bemanningen kun i ett år. Samtidig ser det ut til at fordelene med hjemmelen, at den gir arbeidsgiver fleksibilitet i perioder med varierende eller usikkert bemanningsbehov, i praksis begrenses av karantenebestemmelsen knyttet til arbeid av samme art.

4 Arbeidstakers rett til fast eller utvidet stilling

Hensynet til å begrense hvor lenge arbeidstakere får ansettes på midlertidige kontrakter, samt begrense omfanget av ufrivillig deltid, er i arbeidsmiljøloven løst ved at arbeidstakere i visse tilfeller har rett til fast ansettelse eller utvidet stilling. Midlertidig ansatte skal anses som fast ansatt dersom de har vært sammenhengende ansatt i mer enn tre eller fire år (§14-9 (6)). Etter en domstolskapt lære, kan midlertidige også fra et tidligere tidspunkt anses som fast. Deltidsansatte har på sin side krav på utvidet stilling i medhold av to bestemmelser i arbeidsmiljøloven: § 14-3 (deltidsansattes fortrinnsrett til utvidet stilling) og § 14-4a (1) (deltidsansattes krav på stilling tilsvarende faktisk arbeidstid, heretter kalt merarbeidsbestemmelsen). I tillegg er det tatt inn en fortrinnsrettsbestemmelse i Hovedtariffavtalens § 2.3.1.

I dette kapitlet undersøker vi personalsjefenes erfaringer med og vurderinger av bestemmelsene knyttet til midlertidiges rett til fast stilling og deltidsansattes rett til utvidet stilling. Som vi skal se, oppleves § 14-4 a (1) – merarbeidsbestemmelsen – som en langt større utfordring for kommunens overordnede ansettelsespolitikk enn fortrinnsretten og retten til fast ansettelse. Underveis forsøker vi å peke på mulige årsaker til dette. Helt avslutningsvis ser vi på tvisteløsningsnemdas betydning når det gjelder å avklare bestemmelsenes rekkevidde, og vi knytter nyere praksis opp mot kommunenes utfordringer, særlig med hensyn til merarbeidsbestemmelsen. Kapitlet bygger i sin helhet på intervjuene vi har gjennomført med kommunale og fylkeskommunale personalsjefer.

4.1 Tre og fireårsreglene og den ulovfestede lære

Tre- og fireårsreglene

Arbeidsmiljøloven oppstiller en ytre grense for hvor lenge en arbeidstaker kan være midlertidig ansatt i en enkelt virksomhet. Etter tre- og fireårsreglene vil midlertidig ansatte være å anse som fast ansatt dersom de har vært sammenhengende ansatt i mer enn tre eller fire år, avhengig av om ansettelsene har vært begrunnet i oppgavens art

eller i andre arbeidstaker(e)s fravær.⁸ Krav kan også rettes fra deltidsansatte som har en midlertidig stilling på toppen av sin deltidsstilling.

Kommunenes håndtering av og erfaringer med tre- og fireårsreglene har vært tatt opp både i bakgrunnsintervjuene og i fokusgruppene. Det sentrale her har vært å avdekke hvorvidt bestemmelsen oppfattes som utfordrende, og i så fall hvorfor.

Fireårsregelen kom inn i arbeidsmiljøloven i 2005. Da den nye generelle adgangen til midlertidig ansettelse ble innført i 2015, ble grensen endret fra fire til tre år for enkelte av grunnlagene for midlertidig ansettelse. Reglene har vært gjenstand for rettsvister, og forholdet mellom denne bestemmelsen og den ulovfestede læren har også vært oppe for Høyesterett. Et av de sentrale vilkårene i bestemmelsen er at ansettelsesforholdet må være sammenhengende. Dette ble behandlet av Høyesterett i Sykehuset Innlandet-dommen i 2009 (Rt. 2009 s. 578). Høyesterett satte ikke noen øvre grense for hvor lange avbrudd som kunne aksepteres, men kom til at arbeid annenhver helg tilfredsstilte kravet til «sammenhengende midlertidig ansettelse» i den konkrete saken.

Kravet om sammenhengende tjeneste har mange paralleller til kravet om jevnlighet knyttet til merarbeidsbestemmelsen (se nedenfor). I motsetning til frustrasjonen som personalsjefene uttrykker over den mangelfulle presiseringen av jevnlighetskravet, er inntrykket at tre- og fireårsreglene oppleves som lettere å håndtere. Dette kan delvis ha sammenheng med antall saker som oppstår, og delvis med at personalsjefene til en viss grad har laget seg retningslinjer for hva som regnes som sammenhengende. Flere personalsjefer gir uttrykk for at kravet til sammenheng er endelig avklart, og ikke gjenstand for uenighet i kommunen eller fylkeskommunen. En personalsjef oppsummerer situasjonen slik:

På § 14-4a er det mer lempelig, på § 14-9 (6) kjører vi 14 dager (personalsjef, kommune).

I den grad arbeidstaker har vært sammenhengende ansatt i tre eller fire år, heter det at vedkommende «skal anses som fast ansatt slik at reglene om oppsigelse av arbeidsforhold kommer til anvendelse». Her har kommunene lagt seg på ulik praksis. Noen personalsjefer oppgir at personalavdelingen følger opp bestemmelsen. I den grad det oppdages at arbeidstakere har hatt et sammenhengende midlertidig ansettelsesforhold utover tre år, vil de regnes som faste:

Treårsregelen regnes på, for de er å anse som fast ansatte. Når tre år er gått, så er de fast ansatte (personalsjef, kommune).

Hovedinntrykket er likevel at det ikke er opprettet sentrale rutiner for å følge med på varigheten av arbeidstakers midlertidige tilknytning til kommunen, og flere gir uttrykk for at den overordnede retningslinjen er at arbeidstaker selv må framsette krav om fast

⁸ Jf. § 14-9 (1) a og b respektivt.

ansettelse i medhold av bestemmelsen. Oppfølging av bestemmelsen er overlatt til enhetslederne, mens kommunens personalavdeling koples inn ved behov. I en større kommune oppsummeres kommunens oppfølging av bestemmelsen slik:

Vi anbefaler at når de ansetter midlertidig i vikariater, at de sjekker hvor de har vært før. Du kan ha en som har gått i barnehage A, og går videre til B, og så til C. Og når de går til D, så er det D som må ha kontroll på hvem de ansetter midlertidig (personalsjef, kommune).

At bestemmelsen oppfattes som avklart og forståelig for personalsjefene, betyr ikke at den oppfattes som uproblematisk. De utfordringene personalsjefene peker på, knytter seg særlig til at arbeidstakere med manglende kvalifikasjoner opparbeider seg krav etter bestemmelsen, og at enhetslederne dermed får fast ansatte som de ikke ville rekruttert dersom de hadde utlyst en fast stilling.

Den ulovfestede grunnbemanningslæren

Som nevnt ovenfor, utgjør tre- og fireårsreglene ytre grenser for sammenhengende midlertidig ansettelse. Den ulovfestede grunnbemanningslæren innebærer imidlertid at arbeidstaker kan ha et rettslig krav på fast ansettelse også før den tid. Kjernen i læren er at det skal ansettes fast ved et vedvarende og forutsigbart vikarbehov, forutsatt at dette ikke ville være til vesentlig ulempe for arbeidsgiver.⁹

Mange av personalsjefene vi har snakket med, har aldri mottatt krav begrunnet i grunnbemanningslæren, og enkelte har heller aldri hørt om den. Personalsjefer i flere større kommuner oppgir at det samlede antall krav etter grunnbemanningslæren er lavt, sammenliknet med tre- og fireårsreglene. I enkelte andre kommuner er situasjonen motsatt. Her begrunnes krav hovedsakelig i den ulovfestede læren. Enkelte oppgir også at fagforeningene først fremmer krav etter grunnbemanningslæren dersom krav etter tre- og fireårsreglene avslås. Disse gir uttrykk for at fagforeningenes verktøykasse er blitt for innholdsrik, og at dette skaper betydelig merarbeid.

Fagforeningen sender inn krav etter tre- eller fireårsregelen, også ser de at det har vært brudd, at det ikke har vært kontinuerlig. Da kommer de med den ulovfestede læren.

Kravene etter bestemmelsen om midlertidig ansettelse kommer i tillegg til krav fra deltidsansatte, og noen kommuner peker på at mengden av krav i seg selv er problematisk. Vi skal nå se nærmere på kravene knyttet til utvidelse av stilling for deltidsansatte.

⁹ Jf. Rt. 2009 s. 975.

4.2 Deltidsansattes fortrinnsrett

Personalsjefenes erfaringer med § 14-3

Deltidsansattes fortrinnsrett ble tatt inn i arbeidsmiljøloven § 14-3 ved vedtakelsen av den nye arbeidsmiljøloven i 2005. Loven trådte i kraft 1. januar året etter. Bestemmelsen gir deltidsansatte rett til utvidet stilling framfor at arbeidsgiver foretar nyansettelser. Fortrinnsretten er imidlertid ikke absolutt. Den forutsetter at den ansatte er kvalifisert til stillingen og at ansettelsen ikke innebærer vesentlige ulemper for virksomheten. I tillegg er det et vilkår at stillingene har om lag de samme arbeidsoppgavene (Innst. O nr. 100 (2004-2005) punkt 17.2). Hovedinntrykket fra intervjuundersøkelsen er at bestemmelsen ikke ser ut til å framstå som en vesentlig utfordring i kommunal personalledelse. Som vi skal se, gir enkelte kommuner uttrykk for mindre utfordringer med gjennomføringen av bestemmelsen. Sitatet under er beskrivende:

Fortrinnsrett – her har det vært en del krav. Jeg synes regelverket er greit. Vi følger tariffavtalen og heltidserklæringen og forholder oss til kompetansekrav. Har gode kvalifikasjonsbeskrivelser til stillingene, og da står de og faller på det. Litt mer jobb hvis det er flere som søker om samme stilling, men det går greit (personalsjef, kommune).

At bestemmelsen oppleves som relativt uproblematisk, innebærer ikke at kommunene ikke mottar krav eller ikke bruker ressurser på å håndtere disse. Dette er snarere et uttrykk for at både praksis fra tvisteløsningsnemnda og rettspraksis har trukket opp retningslinjer for hvordan bestemmelsen skal praktiseres, og at denne praksisen har ført til færre diskusjoner om anvendelsen av selve bestemmelsen. Flere kommuner peker dessuten på at problemet ikke er at deltidsansatte ønsker større stillinger, men snarere at de ikke ønsker det.

Uproblematisk, men ulikt praktisert

Kommunene vi har intervjuet i, har utviklet til dels ulik praksis med hensyn til framsettelse av krav om fortrinnsrett. De fleste kommunene oppgir at fortrinnsretten behandles som en integrert del av alle ansettelsesprosesser, og at deltidsansatte søkere som regel vil anses som fortrinnsberettigede, uavhengig av om det framsettes et krav om fortrinnsrett eller ikke. Først når kommunen har forsikret seg om at det ikke finnes fortrinnsrettsberettigede søkere til utlyst stilling,¹⁰ eller fortrinnsberettigede søkere har takket nei til tilbud om utvidet stilling, vil stillingen utlyses eksternt. Sitatet nedenfor er illustrerende for begge ordningene.

¹⁰ Enten det er snakk om fortrinnsrettsberettigede etter § 14-3, eller arbeidsmiljølovens øvrige fortrinnsrettsbestemmelser.

I enkelte kommuner har de oversikt over alle ansatte i uønsket deltid. I forbindelse med ledige eller nyopprettede stillinger vil kommunen foreta en gjennomgang av registrerte fortrinnsberettigede, hvorpå – så sant kvalifikasjonskrav er innfridd – arbeidstakerne mottar tilbud om utvidet stilling i prioritert rekkefølge. Noen av personalsjefene vi har snakket med, oppgir at dette systemet praktiseres, andre oppgir at det har vært diskutert, mens andre personalsjefer oppgir at tilsvarende prosesser har blitt praktisert men siden blitt lagt på is.

Der det er deltidsansatte, så lyser vi ut internt. Tidligere hadde vi en database der vi registrerte alle deltidsansatte i kommunen som ønsket å utvide stillingen sin. Der ble det sendt ut skjema med jevne mellomrom, hvor de ble bedt om å oppgi hvor de ville jobbe, om de ville jobbe i helger, bare kveld eller bare dagtid. En rekke punkter. Så gikk vi gjennom databasen hver gang det var en ledig stilling. Men vi måtte ansatt to mennesker hvis vi skulle følge det opp (...) Så da gikk vi over til å lyse ut internt, og hvis vi lyser ut eksternt, har vi alltid forbehold om at «interne søkere kan ha fortrinnsrett» (personalsjef kommune).

Kommunene har ulik praksis når det gjelder deltidsansatte som avslår krav om fortrinnsrett. Dette synes å henge sammen med den administrative håndteringen av fortrinnsretten. I samtlige av kommunene som enten har praktisert, eller praktiserer en ordning hvor kommunen holder oversikt over ansatte i ufrivillig deltid, og tilbyr stillingsutvidelser til disse, har det oppstått spørsmål om hvorvidt fortrinnsretten faller bort dersom arbeidstaker avslår tilbudet, eventuelt som følge av gjentatte avslag. Et tilsvarende spørsmål ser ikke ut til å oppstå i kommuner hvor regelen om deltidsansattes fortrinnsrett behandles som en integrert del av forarbeidene til en eksternt utlysning av stillinger. Der har ikke tidligere avslag, men framsettelse av krav betydning for fortrinnsretten. Dette kan illustreres med et sitat fra en av personalsjefene:

Vi bruker § 14-3 aktivt. Vi lyser stort sett alltid ut internt først. (...) Fortrinnsretten gjør at folk kommer opp i hele stillinger. Det går greit å håndtere (personalsjef, kommune).

I de første årene etter at bestemmelsen trådte i kraft, knyttet det seg en viss usikkerhet til bestemmelsen, og da særlig til forståelsen av begrepet «vesentlig ulempe» (Alsos & Bråten 2011). Spørsmålet om hva som ligger i unntaksbestemmelsen om «vesentlige ulemper for virksomheten», har i liten grad blitt tatt opp av informantene som problematisk.

En annen problemstilling som tidligere har oppstått med hensyn til § 14-3, er spørsmålet om hvorvidt deltidsansatte kan gjøre krav på deler av utlyst stilling. Selv om noen av kommunene vi har intervjuet har trukket fram utfordringer knyttet til deltids- og reststillinger, virker det som om langt de fleste kommunene har innrettet seg etter Høyesteretts dom i saken om fortrinnsrett i Oslo kommune (HR-2016-867-A) og

etterfølgende endring i tvisteløsningsnemndas tolkning av regelen. Slik rettstilstanden framstår i dag, kan ikke deltidsansatte gjøre krav på deler av utlyst stilling – det er alt eller ingenting. I takt med at bestemmelsen er blitt avklart av tvisteløsningsnemnda og domstolene, ser mange av kommunene samtidig ut til å ha tilpasset seg bestemmelsen og integrert den i sitt arbeid med deltidsproblematikken.

4.3 Rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid

Arbeidstakers rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid ble tilføyd ved lov 14. juni 2013 nr. 32, og trådte i kraft 1. januar året etter. Siden den gang har flere av kommunene vi har intervjuet, opplevd «et ras» av krav i medhold av bestemmelsen. Selv om noen oppgir at det i liten grad er fremmet krav om stilling tilsvarende faktisk arbeidstid, oppgir langt de fleste at de har erfaring med bestemmelsen. Personalsjefene oppgir at krav etter merarbeidsbestemmelsen hovedsakelig kommer fra helse- og omsorgstjenestene i kommunene. Når helse- og omsorgstjenestene er særlig utsatt for krav om utvidet stilling i medhold av § 14-4 a (1), skyldes det i første rekke sammenfallet mellom forekomsten av deltidsarbeid og et stort løpende behov for ekstravakter. Mangel på kvalifisert arbeidskraft og utfordringer knyttet til oppsett av turnuser, har resultert i mange små deltidsstillinger, særlig for å dekke helgevakter (Amble 2008). Disse helgestillingene er vanskelige å besette, og de blir gjerne besatt av for eksempel studenter eller ufaglærte. Når disse arbeidstakerne også brukes til å dekke inn det fortløpende merarbeidsbehovet, kan det oppstå krav om utvidet stilling etter § 14-4 a (1).

Slik bestemmelsen er blitt tolket av tvisteløsningsnemnda, innebærer den at arbeidstaker må ha et fast ansettelsesforhold i hele beregningsperioden for å fremme krav om stillingsstørrelse tilsvarende faktisk arbeidstid.¹¹ Slik praktiseres også bestemmelsen i mange av kommunene. I løpet av intervjuene har det imidlertid kommet fram at enkelte kommuner ikke forholder seg like strengt til bestemmelsen, ved at de ikke krever et fast ansettelsesforhold i bunn.

En vag bestemmelse? Jevnlighetskravet etter § 14-4 a (1)

Svært mange av personalsjefene vi har snakket med, har uttrykt stor frustrasjon over merarbeidsbestemmelsen. Sitatet nedenfor illustrerer at bestemmelsen ble oppfattet som svært uklart da den ble innført:

¹¹ Se f.eks. Tvisteløsningsnemndas Vedtak 78/17.

Ingen skjønte hvordan den bestemmelsen skulle håndteres da den kom. Man overlot til tvisteløsningsnemnda å skape et innhold i loven. Det har vært kjempefrustrerende at vi ikke har visst hvordan vi skal håndtere det (personalsjef, kommune).

Som det framgår av arbeidsmiljøloven § 14-4 a (1), forutsettes det at kravet baseres på merarbeid som er blitt utført jevnlig. Når personalsjefene gir uttrykk for frustrasjon over bestemmelsens innretning, er det først og fremst nettopp jevnlighetskravet som oppleves som vagt. Flere av personalsjefene gir uttrykk for at de savner enkle tommelfingerregler som kan gjøre bestemmelsen enklere å praktisere. Hvor ofte må en arbeidstaker ha påtatt seg ekstravakter før det anses som jevnlig? Hvor langt må et opphold mellom vakter være før kravet til jevnlighet er brutt? Per i dag ser også kommunene ut til å ha lagt seg på til dels ulik praktisering av regelen. Hvor noen anser et opphold mellom vakter på to uker som tilstrekkelig til å avskjære krav i medhold av bestemmelsen, mener andre at jevnlighetskravet først er brutt ved et opphold på fire uker. Samtidig er det kommuner som oppgir å ha forlatt en rigid forståelse av jevnlighetskravet til fordel for en mer dynamisk tolkning, hvor for eksempel arbeidstakers stillingsbrøk spiller inn ved vurderingen av merarbeidets hyppighet, omfang og stabilitet.¹²

Innplassering av arbeidstakere etter deltidsbestemmelsene

Utgangspunktet etter merarbeidsbestemmelsen er at deltidsansatte har krav på stilling tilsvarende faktisk arbeidstid, med mindre arbeidsgiver kan dokumentere at behovet for merarbeidet ikke lenger foreligger. Av forarbeidene framgår det at utgangspunktet ved utvidelse av stilling er at arbeidstaker skal innplasseres på de samme arbeidsstedene og med samme arbeidstid som i perioden vedkommende fremmer krav etter. Selv om dette er utgangspunktet, er det likevel tydelig at dette ikke alltid er praktisk gjennomførbart. Flere kommuner oppgir at det har vist seg vanskelig å innplassere samtlige arbeidstakere med krav etter bestemmelsen i ordinær turnus.

I hovedsak løses dette på tre ulike måter i kommunene. Enkelte av kommunene er konsekvente på at den utvidede stillingen innebærer samme arbeidstidsordning som den ble opptjent i. Dette innebærer at den ansatte må gå i avvikende turnus, med vakter hver annen heller enn hver tredje helg. Andre kommuner lar de ansatte som tjener opp rett til større stilling gå inn i ordinær turnus. Til sist finnes det også kommuner som plasserer ansatte med rett til utvidet stilling etter merarbeidsregelen inn i en ressursbank eller vikarpool, som igjen brukes til å bemanne ubesatte vakter rundt omkring på enhetene. Dette gjøres på ulikt vis, og gjerne med utgangspunkt i ordninger som har vært på plass før merarbeidsbestemmelsen kom inn i arbeidsmiljøloven 1. januar

¹² I praksis innebærer dette at det stilles lempeligere krav til merarbeidets hyppighet og omfang jo større den opprinnelige stillingsbrøken er.

2014. Intervjumaterialet vi sitter på tillater ikke en detaljert gjennomgang av hvordan disse ordningene er bygd opp, men det tillater oss å framheve enkelte vesensforskjeller.

Flere av kommunene vi har intervjuet har opprettet vikarpool-liknende ordninger knyttet opp til bestemte tjenesteenheter (f.eks. et sykehjem eller en skole), eller for hele tjenesteområder (f.eks. hjemmehjelpstjenesten). Hvor formalisert disse ordningene er – og hvor fleksible de er med hensyn til arbeidstid og arbeidssted – ser ut til å variere (se også Ingstad & Moland 2016). I noen av kommunene innebærer ordningen at arbeidstaker møter opp på fast sted til fast tid, for deretter å sendes til avdelinger hvor det oppstår behov. Arbeidstakerne går «utenpå» de øvrige ansatte dersom det ikke er fravær å dekke inn. I andre kommuner er det opprettet sentralt vikarpool med tilknytning til flere tjenesteenheter. Inntrykket er at disse ordningene opprettes i samråd med tillitsvalgte, og forutsetter at arbeidstaker får 14 dagers varsel om arbeidstid og -sted. Flere gir imidlertid uttrykk for at arbeidstakere tilknyttet vikarpoolen sier seg villige til å fylle opp stillingsbrøken på kortere varsel, mens andre oppgir at både tillitsvalgte og arbeidstakerne forutsetter at vakter som tilbys på kort varsel kommer i tillegg til den avtalte arbeidstiden. En siste variant er at deler av stillingsutvidelsen innrettes som *fortrinnsrett til ekstravakter*. Her får arbeidstakerne fast lønn, men får selv i oppgave å fylle opp stillingsbrøken. Først når de fortrinnsrettsberettigede har fått anledning til å påta seg vaktene, vil øvrige tilkallingsvikarere bli kontaktet.

Selv om mange uttrykker frustrasjon over merarbeidsbestemmelsens innretning, er det også enkelte personalsjefer som ser fordeler ved bestemmelsen. Flere personalsjefer oppgir at stillingsutvidelser fortrinnsvis brukes til å dekke inn kommunens fortløpende merarbeidsbehov:

Det positive med den [§ 14-4 a (1)], er at en del ansatte har fått utvidet stillingen sin.

Det positive for virksomhetene er at en god del også har fått utvidet stillingen på en slik måte at deler av stillingen kan brukes til vikartimer (personalsjef, kommune).

Sitatet over viser at merarbeidsbestemmelsen kan virke til arbeidsgivers gunst og gi virksomheten en fleksibel arbeidskraft som de ikke kunne ansatt gjennom ordinær rekruttering. Noen steder ser stillingsutvidelser ut til å inngå i en systematisk reduksjon i kommunens bruk av merarbeid. Sitatet under er illustrerende:

Vi har tilkallingsvikarere, men vi bestreber oss på å kutte i bruken av tilkalling. Vi har opprettet ressursavdelinger med fast ansatte som dekker fravær ute på virksomhetene. Vi har ressursformidlere som fordeler vaktene. Så alle rammeavtaler – tilkallingsavtaler, spesielt ufaglærte – er kuttet ut (personalsjef, kommune).

Rekrutteringsstrategier og delegert ansettelsesmyndighet

Foruten spørsmålet om hvordan arbeidstakeres krav skal innplasseres i så vel turnus som stramme kommunebudsjetter, er det mange personalsjefer som er opptatt av at verken tre- eller fireårsregelen, den ulovfestede læren eller § 14-4 a (1) er ønskede rekrutteringskanaler. Jo flere ansettelser som skjer på bakgrunn av rettskrav, jo svakere stilling får personalavdelingenes rekrutteringssystemer og kvalifikasjonsprinsippet i kommunenes bemanningsstrategier. Når arbeidstakere får fast eller utvidet stilling med medhold i disse bestemmelsene, skyldes det – ifølge flere av personalsjefene – feilvurderinger og kortsiktighet på enhets- og avdelingsnivå. Følgende sitat er illustrerende:

Utfordringen kan være at du tar ufaglærte til å dekke opp en vakt hvor du egentlig har behov for helsefagarbeider, og gjør du det ofte nok får du en skjevhet i ansettelsesmassen opp mot kompetansebehovet (personalsjef, kommune).

Det er stor variasjon i hvor delaktige personalavdelingene er i ansettelsesprosessene ute i enhetene. Mange av kommunene har retningslinjer for hvordan rekrutteringer skal foregå, og for når personalavdelingen skal involveres. I noen kommuner er personalavdelingene delaktige i hele prosessen, mens enhetsledere i andre kommuner står nok så fritt med hensyn til hvem de skal rekruttere, så lenge de holder seg innenfor budsjettet. I denne sammenheng er det interessant å merke seg at ansettelser i korte vikariat, tilkallingsavtaler mv. med en varighet på under seks måneder, ofte i sin helhet foretas av enhets- og avdelingsledere uten at personalavdelingen involveres. Dette gjelder i langt de fleste kommunene vi har intervjuet i. Som vi skal se, er det mye som tyder på at denne arbeidsdelingen – mellom personalavdelingen på den ene siden og ledere med delegert ansettelsesmyndighet på den andre – er satt under økende press.

Mange av sakene i forbindelse med merarbeidsregelen har sitt utspring i et høyt antall ubesatte vakter på enhetene, og med enhetsledere som gjerne på kort varsel må finne noen som kan gå inn og ta disse vaktene. I ytterste konsekvens medfører enhetsledernes praksis med hensyn til langvarige midlertidige ansettelser og fordeling av ekstravakter at det foretas ansettelser i stillinger som aldri ville blitt utlyst. Hva angår faglærte eller høyskoleutdannedes krav etter loven, oppleves disse tilsynelatende som uproblematisk, all den tid dette er arbeidstakergrupper som kommunene ønsker å rekruttere. Saken stiller seg altså annerledes når det er ufaglærte arbeidstakere som opparbeider seg et krav til fast eller utvidet stilling. Så sant stillinger ikke er utlysningspliktige, faller bemanningen i all hovedsak utenfor kommunenes rekrutteringspolitikk – inntil det fremmes krav om fast eller utvidet stilling.

Merarbeidsregelen har forsterket problemene ved at de kortvarige vikariatene ikke omfattes av kommunenes rekrutteringsstrategier. Vi spurte derfor personalsjefene om kommunens erfaringer med merarbeidsbestemmelsen har ført til en innskjerping av enhetsledernes frihet med hensyn til inndekning av det fortløpende vikarbehovet. Selv om kommunene har gjort enkelte tiltak for å styrke kunnskapen hos enhetslederne

om konsekvenser av praksisen med å dekke ubesatte stillinger, er det i hovedsak fremdeles opp til de enkelte enhetslederne å foreta slike vurderinger. Det er ikke noe gjennomgående tegn til at merarbeidsbestemmelsen har ført til markante endringer i kommunenes rekruttering til disse stillingene, men i den grad merarbeidsbestemmelsen medfører en dreining bort fra tilkallingsavtaler, kan det innebære at det kommunale arbeidsmarkedet lukker seg noe for ufaglærte arbeidstakere.

Enten det er krav om fast eller utvidet stilling, oppgir mange av personalsjefene at arbeidstakers mangelfulle kvalifikasjoner er en av de vesentligste utfordringene med arbeidstakers framsettelse – og eventuelle innvilgelse – av krav.

For vår del handler det om at vi får inn arbeidskraft som vi strengt tatt ikke ønsker, men som allikevel er uunnværlige for oss (...). Det innebærer jo at vi får inn mange folk med feil eller ingen kompetanse (personalsjef, kommune).

Flere tar til orde for at bestemmelsen burde inneholde et krav til kvalifikasjoner for at retten til stillingsstørrelse tilsvarende faktisk arbeidstid skal kunne utøves. Vi kommer nærmere tilbake til det nedenfor.

4.4 Merarbeidsbestemmelsen mer utfordrende enn fortrinnsretten?

Intervjuundersøkelsen viser tydelig at merarbeidsbestemmelsen vekker betydelig mer frustrasjon per i dag, enn det fortrinnsretten for deltidsansatte gjør. Det kan det være ulike grunner til. Den mest nærliggende forklaringen er at en liknende bestemmelse allerede var tatt inn i Hovedtariffavtalen (§ 2.3.1) da lovbestemmelsen kom. Dette innebar at deltidsansattes fortrinnsrett *formodentlig* kunne integreres i eksisterende rutiner omkring arbeidstakers fortrinnsrett til stillinger i kommunen. Likevel er det ingen tvil om at bestemmelsen medførte utfordringer, og da særlig knyttet til tolkningen av hva som skulle regnes for å være «til vesentlig ulempe for arbeidsgiver». For det andre kan det simpelthen skyldes at kommunene har hatt vesentlig lengre tid på å innrette seg etter fortrinnsrettsbestemmelsen som har vært gjeldende siden 2006, enn på den langt nyere merarbeidsbestemmelsen. En personalsjef sier det slik:

Jeg blir frustrert over lovendringer, men så går det seg til. Vi må forholde oss til det (personalsjef, kommune).

I denne perioden har også praktiseringen av fortrinnsrettsbestemmelsen blitt klarere gjennom forvaltnings- og rettspraksis. Ser vi på antall saker som blir brakt inn for tvisteløsningsnemnda, er antallet etter merarbeidsbestemmelsen imidlertid langt høyere enn det var etter at fortrinnsretten kom inn i loven.

Som vi har sett over, er det flere personalsjefer som oppgir manglende kvalifikasjoner som en vesentlig utfordring ved merarbeidsbestemmelsen. Gjennom merarbeidsbestemmelsen får kommunene inn en type kompetanse som ikke er den foretrukne, men som like fullt blir mye brukt. Flere av personalsjefene oppgir at de ikke lyser ut assistentstillinger, og i motsetning til fortrinnsretten etter § 14-3 inneholder merarbeidsbestemmelsen ikke et eksplisitt kvalifikasjonskrav. Innenfor helse og omsorg settes kvalifikasjonskrav ved stillingsutlysninger gjerne til fagbrev eller høyere. I den grad ufaglærte ansettes på dette tjenesteområdet, skjer det i liten grad gjennom kommunenes rekrutteringssystemer. Sett fra personalsjefenes hold, framstår krav etter §§ 14-9 (2), 14-4 a (1) og den ulovfestede læren som bakveier inn i fast ansettelse eller utvidet stillingsbrøk. Som vi skal se under, har imidlertid tvisteløsningsnemnda innfortolket en form for kvalifikasjonskrav i § 14-4 a (1), selv om dette framgår verken av ordlyd eller forarbeider.

4.5 Tvisteløsningsnemndas avklaringer er viktige

Både fortrinnsretten for deltidsansatte (§14-3) og retten til utvidet stilling (§14-4a) har en rekke skjønsmessige vilkår som det kan være vanskelig for arbeidsgiverne og arbeidstakerne å tolke. Ved vedtakelsen av disse bestemmelsene bestemte lovgiver at tvister som springer ut av dem skal avgjøres av tvisteløsningsnemnda (§17-2). Nemnda ble opprettet i tilknytning til vedtakelsen av nåværende arbeidsmiljølov i 2005, og behandler også tvister knyttet til redusert og fleksibel arbeidstid og permisjoner. Formålet med å opprette en nemnd var å få til en raskere, mer smidig og mer spesialisert behandling av konflikter enn det domstolene og en mer tradisjonell saksbehandling i forvaltningen innebar (NOU 2004: 5 pkt. 20.3). Mens domstolsbehandling tar lang tid og er dyrt, vil en nemndsbehandling kunne være effektiv både med hensyn til tid og ressurser, og kan ses på som et lavterskeltilbud.

En gjennomgang av tvisteløsningsnemndas praksis knyttet til deltidsansattes fortrinnsrett i 2011, viste at det var vilkåret om «vesentlig ulempe» som var mest omstridt (Alsos & Bråten 2011). Både dette vilkåret og de andre er ytterligere avklart i nemndas praksis siden da, og bestemmelsen om fortrinnsrett har også vært oppe for Høyesterett (HR-2016-867-A). Våre informanter sier dessuten at de synes bestemmelsen er rimelig enkel å praktisere, og at de avklaringene som har kommet, har vært nyttige.

Det er derimot mer frustrasjon når det gjelder § 14-4a – både over mengden av krav kommunene får, og over anvendelsen av bestemmelsen på de ulike sakene. Som vist over, er det flere begreper i denne bestemmelsen som kommunene synes er vanskelige å fortolke. Frustrasjonen synes spesielt å ha vært stor i begynnelsen, og i påvente av at nemnda skulle fatte sine første vedtak.

Flere av kommunene vi har intervjuet har hatt saker for nemnda, og det er i mange kommuner stor kunnskap om de uttalelsene nemnda kommer med. Dette innebærer at kommunene endrer praksis i tråd med de avgjørelsene som fattes. Mange er imidlertid frustrerte over lang saksbehandlingstid og det de mener ikke er en entydig praksis fra nemnda.

Nemnda bruker alt for lang tid på å avgjøre sakene. Folk har opparbeidet nye krav før nemnda har avgjort det første. Denne bestemmelsen er ikke gjennomtenkt (ansatt, personalavdeling i kommune).

Hva er jevnlig? Der synes jeg forarbeidet har vært alt for dårlig. Også får du nye svar hver gang det har vært en sak i tvisteløsningsnemnda. Så der er jeg «pissed» (personalsjef, kommune).

Flere av kommunene har god nytte av oppsummeringene KS utarbeider over nemndas praksis, selv om noen uttrykker frustrasjon over at de ikke får klare retningslinjer. Noen har håndtert dette gjennom å fastsette egne regler om hvor jevnlig den ansatte må ha arbeidet for å tjene opp rettigheter etter bestemmelsen. Disse er ikke alltid i tråd med praksis fra nemnda, men synes å være akseptert innad i disse kommunene.

4.6 Oppsummering

I dette kapitlet har vi undersøkt personalsjefenes erfaringer med og vurderinger av bestemmelsene knyttet til midlertidiges rett til fast stilling og deltidsansattes rett til utvidet stilling. Et viktig funn er at kommunene og fylkeskommunene anser merarbeidsbestemmelsen som en langt større utfordring for den overordnede ansettelsespolitikken enn de øvrige bestemmelsene vi har diskutert i rapporten.

Etter tre- og fireårsreglene skal midlertidig ansatte anses som fast ansatt dersom de har vært sammenhengende ansatt i fire eller tre år. Personalsjefene opplever tre- og fireårsreglene som relativt lette å håndtere. En utfordring er imidlertid tilfeller der arbeidstakere med manglende kvalifikasjoner opparbeider seg krav på fast ansettelse. Dette anses gjerne som et brudd med kommunenes øvrige kompetansepolitikk. Det er få krav knyttet til den ulovfestede grunnbemanningsslåren sammenliknet med krav med bakgrunn i tre- og fireårsreglene.

Fortrinnsrettsbestemmelsen, som gir deltidsansatte rett til utvidet stilling framfor at arbeidsgiver gjør nyansettelser, oppleves ikke som noen vesentlig utfordring av personalsjefene. De fleste kommunene behandler fortrinnsretten som en integrert del av alle ansettelsesprosesser, og deltidsansatte søkere anses som regel som fortrinnsberettigede, uavhengig av om det framsettes et krav om fortrinnsrett eller ikke.

Merarbeidsbestemmelsen, som omhandler arbeidstakers rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid, har resultert i mange krav – særlig innen helse og omsorg. Dette skyldes først og fremst en høy andel deltidsansatte og et stort løpende behov for ekstravakter. Personalsjefene uttrykker gjennomgående stor frustrasjon med merarbeidsbestemmelsen. Særlig kravet om at merarbeidet må ha vært av en viss jevnlighet oppfattes som uklart. Flere av personalsjefene etterlyser tydeligere retningslinjer som kan gjøre bestemmelsen enklere å praktisere. Innplassering av arbeidstakere etter deltidsbestemmelsene løses på ulike måter.

Mange av personalsjefene er opptatt av at verken tre- og fireårsreglene, grunnbemanningslæren eller merarbeidsbestemmelsen er ønskede rekrutteringskanaler for kommunene. Jo flere ansettelser som skjer på bakgrunn av rettskrav, jo svakere stilling får personalavdelingenes rekrutteringssystemer og kvalifikasjonsprinsippet i kommunenes bemanningsstrategier.

Twisteløsningsnemndas avklaringer er viktige for kommunene. Flere av kommunene vi har intervjuet, har hatt saker for nemnda, og det er relativt stor kunnskap om nemndas uttalelser. Kommunene endrer praksis i tråd med tvisteløsningsnemndas avgjørelser, men mange er frustrerte over lang saksbehandlingstid og det de mener ikke er en entydig praksis fra nemnda.

5 Status og endringsbehov

I denne rapporten har vi sett nærmere på hvordan kommunale og fylkeskommunale arbeidsgivere forholder seg til arbeidsmiljølovens adgang til å bruke midlertidige ansettelser på generelt grunnlag (§14-9 (1) bokstav f), hvilken erfaring de har hatt med denne bestemmelsen, samt hvilke erfaringer de har hatt med deltidsansattes fortrinnsrett (§14-3) og merarbeidsbestemmelsen (§ 14-4a). Rapporten er basert på en kombinasjon av kvantitative og kvalitative data, noe som har gjort det mulig både å få et inntrykk av bruken av den generelle adgangen til midlertidig ansettelse og å borte dypere i erfaringene med de ulike bestemmelsene. I dette kapittelet vil vi oppsummere funnene våre og diskutere om det er behov for å endre dagens regelverk.

5.1 Den generelle adgangen brukes ikke

Stortinget vedtok våren 2015 å innføre en generell adgang til midlertidig ansettelse. I motsetning til tidligere, kunne arbeidsgivere nå bruke midlertidige kontrakter selv der arbeidsbehovet ikke var midlertidig. Formålet var å øke fleksibiliteten for virksomhetene samt å gjøre det lettere for grupper som står utenfor arbeidslivet å komme i jobb. Både forslaget og stortingsbehandlingen ble preget av en sterk motstand fra arbeidstakerorganisasjonene, og dette ble også markert med en politisk streik i januar 2015. Arbeidsgiverorganisasjonene støttet på sin side forslaget. I høringsbrevet til departementets forslag antok KS at en lovendring ville føre til at kommunale arbeidsgivere i noe større utstrekning ville våge å foreta tilsetninger i situasjoner der de ellers var usikre. Som eksempler trakk de fram arbeidstakere som ellers faller utenfor arbeidsmarkedet. KS viste i høringsbrevet også til en medlemsundersøkelse der et stort flertall av medlemmene sa at de vurderte å ansette flere arbeidstakere enn i dag dersom det ble åpnet for en generell adgang til å ansette midlertidig.

Ett og et halvt år etter at lovendringen fant sted, er det mye som tyder på at kommunenes intensjoner så langt ikke har blitt omsatt i faktiske handlinger. Kun en liten andel av enhetsledere sier at lovendringen har endret ansettelsespolitikken, eller vil komme til å gjøre det. I intervjuundersøkelsen var det bare fem av 39 kommuner som hadde foretatt ansettelser med hjemmel i det generelle grunnlaget, og blant disse var det bare snakk om én til tre ansettelser. Noen av ansettelsene var begrunnet i usikkerhet

knyttet til framtidig bemanningsbehov, men hjemmelen hadde ikke vært brukt til å ansette personer med lite arbeidserfaring.

Det er ulike årsaker til at bestemmelsen ikke har blitt brukt. I kapittel 3 peker vi både på politiske forhold, manglende behov, rekrutteringsutfordringer og usikkerhet med hensyn til håndtering av karantenebestemmelsen og kvotebestemmelsen som årsaker til at kommunene ikke har tatt bestemmelsen i bruk. Mange av personalsjefene gir uttrykk for at bestemmelsen er lite relevant for dem og at de er likegyldige til om den blir stående eller tatt ut av loven.

Men siden kommunene i utgangspunktet ønsket en større adgang til å ansette midlertidig, kan en spørre hva som skal til for at bestemmelsen skulle vært tatt mer i bruk. Her kan en peke på forhold som angår både praktiseringen av bestemmelsen og utformingen av den. Hvis en først ser på praktiseringen, så er det på det rene at mange kommuner har lagt bestemmelsen til side – allerede kort tid etter at den trådte i kraft. I enkelte kommuner var dette et resultat av politiske vedtak, mens det i andre kommuner var administrative vurderinger og beslutninger som lå til grunn. Kombinasjonen av at bestemmelsen framstår som komplisert og av manglende interesse/behov for midlertidige ansettelser ut over vikariater og prosjekter, er sentralt i de vurderingene som er gjort. Dersom personalsjefene i hovedsak kjenner det framtidige bemanningsbehovet, eller løser fleksibiliteten ved hjelp av andre ansettelsesgrunnlag, vil de neppe prioritere å bruke tid på å innføre systemer som skal sikre at kvote- og karantenebestemmelsen etterlevs. En økt bruk av bestemmelsen forutsetter sannsynligvis at fordelene med den synliggjøres, samt at det utarbeides modeller for hvordan kvote- og karantenebestemmelsen kan operasjonaliseres på en enklest mulig måte.

Det er først og fremst virksomhetenes behov for fleksibilitet som synes å kunne motivere bruken av bestemmelsen. Å bruke bestemmelsen til å ansette utenforgrupper (grupper som sliter med å komme inn på arbeidsmarkedet), framstår som vanskeligere. Både budsjettensyn og prinsippet om å ansette den best kvalifiserte blir trukket fram som grunner til at de ikke bruker bestemmelsen til dette. De fleste kommunene samarbeider dessuten med NAV om å gi utenforgrupper arbeidstrening i kommunen. Disse ansettelsene lar seg hjemle i andre, mindre kompliserte grunnlag enn den generelle adgangen til midlertidig ansettelse.

Bør bestemmelsen endres?

Med utgangspunkt i den manglende interessen for å bruke midlertidige ansettelser ut over situasjoner hvor behovet er tidsbegrenset, kan det framstå som irrelevant å diskutere endringsbehov. Det er likevel noen av informantene som har uttrykt et ønske om å kunne bruke midlertidig ansettelse i noe større grad, og som sier de ville gjort det hvis bestemmelsen var utformet på en annen måte. I tillegg vil noe av dagens midlertidige

ansettelser hjemlet i § 14-9 (1) bokstavene a og b i praksis gå ut over lovens grense, men kunne vært lovlig dersom de var hjemlet i bokstav f.

Da datainnsamlingen ble gjennomført, hadde den generelle hjemmelen vært gjeldende i ett og et halvt år. I denne perioden har kommunene som arbeidsgivere gjort seg noen erfaringer om hvordan bestemmelsen fungerer. Med dette som utgangspunkt, vil vi diskutere mulige endringsbehov, slik disse framstår for personalsjefer og HR-ledere i kommunesektoren.

At selve adgangen til å ansette midlertidig er begrenset til tolv måneder, er det få av informantene som har noen direkte innvendinger mot. De fleste gir uttrykk for at de er opptatt av å begrense antallet midlertidige stillinger, og da av hensyn til de ansatte selv. I de tilfeller der kommunene har brukt bestemmelsen eller vurdert å bruke den, har det vært snakk om et uavklart behov for fast arbeidskraft. Dette behovet er ikke nødvendigvis avklart etter at de tolv månedene har gått, og kommunen må da ansette noen fast i stillingen. For noen av kommunene ville en viss fleksibilitet med hensyn til denne grensen derfor ha vært å foretrekke.

Det er imidlertid særlig restriksjonene som skal forhindre misbruk informantene synes det er vanskelig å operasjonalisere. Kvotebestemmelsen er det få som har noen synspunkter på. Bruken eller behovet er såpass lite at dette ikke framstår som noe problem. Derimot har mange hatt utfordringer med å håndtere karantenebestemmelsen. Flere informanter uttrykker at karantenebestemmelsen i for stor grad innskrenker adgangen til å ansette midlertidig, og tar til orde for at den burde være tatt bort.

Mange av kommunene vi intervjuet i, hadde imidlertid i liten grad arbeidet systematisk med å implementere bestemmelsen. Som beskrevet i kapittel 3, er årsakene til dette ulike, men også bestemmelsens utforming ble trukket fram som en forklaring. Det var imidlertid bare to av kommunene/fylkeskommunene som faktisk hadde inndelt kommunen i karanteneområder, slik som bestemmelsen gir adgang til. De øvrige kommunene/fylkeskommunene som hadde tatt bestemmelsen i bruk, mente at bruken var så liten at de hadde oversikt over dette sentralt, og at de behøvde noen særskilte systemer.

I enkelte av kommunene/fylkeskommunene kan det virke som de relativt raskt konkluderte med at bestemmelsen var for komplisert til at de ville klare å håndtere den uten å risikere å ansette de midlertidige fast. Hva som ligger i dette mer i detalj, er imidlertid uklart. Det kan være fordi behovet ikke var tilstrekkelig til at de prioriterte å gå nærmere inn i hvordan bestemmelsen kunne operasjonaliseres, fordi de hadde fått et inntrykk av at det ville være komplisert og ikke undersøkte det nærmere, og/eller fordi de raskt så at kommunen som organisasjon var for komplisert til at den nye reguleringen var anvendbar. En kan likevel ikke utelukke at bestemmelsen ville vært tatt mer i bruk med en annen utforming.

I forarbeidene til bestemmelsen heter det:

«Departementet foreslår i tråd med dette at karantenen kan avgrenses til enheter med minst 50 ansatte innenfor en virksomhet. Det vil innebære at enheter av minst denne størrelsen kan vurderes isolert og resten av virksomheten vurderes for seg når det gjelder karantenes omfang. Det er en forutsetning at enheter i denne sammenheng er avgrenset organisatorisk og har en realitet over tid» (Prop. 39L (2014-2015) s. 113).

Flere av kommunene peker på at deres enheter ofte er mindre enn grensen på 50 ansatte, og at da må foreta en annen avgrensning. Hvorvidt dette er mulig, vil avhenge av at de kan få til en naturlig avgrensning uten å måtte opprette nye organisatoriske enheter eller ledergrupper for å håndtere denne bestemmelsen. Flere kommuner har vurdert det slik at dette ikke har vært mulig hos dem. I slike tilfeller kunne regelen blitt gjort mer anvendbar ved at kravet til antall sysselsatte i en «virksomhet» etter denne bestemmelsen hadde blitt redusert.

Flere informanter ønsker å fjerne karantenebestemmelsen helt, men er samtidig usikre på hva de skulle hatt istedenfor denne. Mange av informantene var i utgangspunktet skeptiske til å bruke midlertidige kontrakter til å prøve ut ansatte. I den grad informantene var åpne for dette, mener de at kombinasjonen av den maksimale lengden for den midlertidige kontrakten og karantenebestemmelsen innebærer at det er begrenset mulighet til å bruke hjemmelen slik. Det gjelder særlig dersom den første personen som prøves ut ikke fungerer godt. Da må arbeidsgiverne enten ansette en annen fast eller vente tolv måneder for å prøve ut en ny person. I og med at bestemmelsen gir kommunene anledning til å ansette inntil 15 prosent midlertidig etter denne hjemmelen, kunne et alternativ være å ansette flere midlertidige samtidig, og deretter ansette fast den som fungerer best. Dette synes imidlertid ikke å være aktuelt av to grunner. For det første vil ikke de enkelte enhetene ha budsjetter til å gjennomføre det, og for det andre vil dette for mange av kommunene ikke være gangbar tilsetningspolitikk. En av informantene mener at det kunne løses ved å øke adgangen til å ansette midlertidig til to år. En annen peker på at det burde være anledning til å ha en form for rekrutteringsstillinger hvor de kunne ansatt midlertidig, men at det gjerne måtte settes begrensninger for antallet slike stillinger.

En annen grunn til at regelverket framstår som komplisert, er at virksomhetsbegrepene i kvote- og karantenebestemmelsene er ulike. Mens det juridiske virksomhetsbegrepet i karantenebestemmelsen kan begrenses til enheter med mer enn 50 ansatte, gjelder kvotebestemmelsen for hele kommunen (Engelsrud 2016). Dette i seg selv er problematisk, selv om det i en kommune dermed skal mye til før kvotebestemmelsen blir et hinder. Kvote- og karantenebestemmelsen innebærer imidlertid at den generelle hjemmelen framstår som komplisert, og dermed kan virke avskrekkende. Paradoksalt nok framstår det som at selv om muligheten til å innføre karanteneområder er ment

å lette praktiseringen av regelen, kan effekten bli den motsatte, og en forenkling ville vært å fjerne denne muligheten.

Endringer i andre bestemmelser

Med tanke på hvor stor politisk oppmerksomhet den generelle adgangen til midlertidig ansettelse har fått, både da den ble foreslått og vedtatt og i ettertid, er det slående at det for mange av informantene i kommunal sektor framstår som likegyldig om den består eller fjernes. Noen informanter trekker fram at de ikke har behov for den generelle hjemmelen, men at de heller kunne tenke seg endringer i andre bestemmelser som ivaretar noe av det samme formålet. For det første gjelder dette muligheten for å prøve ut personer før en ansetter fast. To av informantene mener at dette formålet best kan ivaretas ved å utvide prøvetiden. Per i dag er det anledning til å avtale en prøvetid på opp til seks måneder for nyansatte. I denne prøvetiden har den ansatte et noe redusert stillingsvern. I tillegg til en utvidelse av prøvetiden kan det også tenkes å redusere stillingsvernet i perioden ytterligere.

Mange av kommunene ansetter personer midlertidig i såkalte prosjektstillinger. Dette er i realiteten stillinger som kommer inn under arbeidsmiljøloven § 14-9 (1) a). Selv om mange kommuner mener at grensen for når en kan bruke midlertidige ansettelser i slike tilfeller er klare, har kommunene litt ulike oppfatninger av hvor disse grensene går. Som beskrevet i kapittel 3, kan noe av det manglende behovet for den generelle hjemmelen forklares med at kommunene løser dette ved bruk av andre hjemler, eller ansetter midlertidig selv om det ikke er adgang til det. En justering av adgangen til å ansette personer for kortere perioder i det som av kommunene omtales som «prosjektarbeid», ville derfor løse noe av kommunenes behov. Et konkret eksempel som en informant nevner, og som også er et problem i mange kommuner, er ansettelse av assistenter og morsmåslærere i skolen. I mindre kommuner er disse ofte knyttet til en eller flere enkeltelever, og behovet bortfaller når eleven flytter eller går ut av skolen. I de tilfellene hadde det vært mer hensiktsmessig for kommunene å ansette en person midlertidig i disse stillingene, istedenfor å nedbemanne i ettertid. Selv om dette er en del av en kommunes vanlige oppgaver, er det imidlertid vanskelig å hjemle en slik ansettelse i § 14-9 (1) a eller b. Det er ingen av informantene som har noen klare forslag til hvordan en ny ordlyd burde se ut.

Et alternativ til den generelle adgangen til midlertidig ansettelse, som også tidligere har vært debattert, er muligheten for å gi partene lokalt større myndighet på dette området. Dette ble også trukket fram som en mulig løsning av en av informantene. Vedkommende viser til arbeidsmiljølovens bestemmelse om innleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak. Innleie kan i utgangspunktet kun skje i samme utstrekning som det er anledning til å ansette midlertidig, men etter § 14-2 (2) kan virksomheter som er bundet av tariffavtale inngå avtale med tillitsvalgte om en videre bruk. Informanten

mener at dagens generelle hjemmel kunne ha vært byttet ut med en slik avtaleadgang for midlertidige stillinger. Det er muligens vanskelig å se for seg at det kan bli innført en slik ubetinget avtaleadgang. Den åpningen som finnes for innleie fra bemanningsforetak er omstridt, og enkelte har tatt til orde for at avtaleadgangen burde løftes opp til de sentrale forbundene. Landsdekkende tariffavtaler som kan gi virksomhetene muligheter til å utvide adgangen til midlertidig ansettelse, er en mulig mellomløsning. Gjennom en slik regulering kan partene bli enige om i hvilke situasjoner eller på hvilke vilkår arbeidsgiverne kan bruke midlertidig ansettelse, og disse kan tilpasses behovet innenfor de enkelte sektorer.

5.2 Arbeidstakers rett til fast eller utvidet stilling

I kapittel 4 så vi på de ulike grunnlagene som arbeidstakerne har for å kreve fast eller utvidet stilling, og kommunenes og fylkeskommunenes erfaringer med disse bestemmelsene. Dette dreide seg om deltidsansattes fortrinnsrett (§ 14-3), deltidsansattes rett til utvidet arbeidstid tilsvarende faktisk arbeidstid (merarbeidsbestemmelsen § 14-4a) og de ulike bestemmelsene som innebærer at midlertidig ansatte skal anses som fast ansatt.

Mens fortrinnsretten for deltidsansatte i hovedsak ble oppfattet som uproblematisk av de kommunale personalsjefene, var situasjonen en helt annen når det gjaldt merarbeidsbestemmelsen. Gjennomgående uttrykte personalsjefene stor frustrasjon over denne bestemmelsen. Dette kan til dels spores tilbake til at det tok lang tid før de fikk noen retningslinjer å forholde seg til fra tvisteløsningsnemnda. I og med at bestemmelsen inneholder flere skjønsmessige vilkår, opplevdes den som vanskelig å anvende på de kravene som ble satt fram.

Det er fremdeles uvisst om denne frustrasjonen vil forsvinne med tiden, når praksisen fra nemnda blir bredere, og når kommunene får klarere retningslinjer å forholde seg til. Hvis en trekker en parallell til fortrinnsrettsbestemmelsen, tok det noe tid før den fikk satt seg. Tvisteløsningsnemnda fikk mange saker til behandling i årene etter at bestemmelsen ble innført. Etter hvert har det kommet avklaringer på hvordan bestemmelsen skal forstås både gjennom nemndas praksis og gjennom rettspraksis. Dette er sannsynligvis en viktig årsak til at antall saker har gått ned, og til at bestemmelsen per i dag framstår som relativt uproblematisk. Ut fra denne erfaringen kan det tenkes at det samme vil være tilfellet med merarbeidsbestemmelsen. En skal imidlertid ikke trekke denne parallelliteten for langt. Behandling av krav etter merarbeidsbestemmelsen framstår som betydelig mer tidkrevende å behandle enn fortrinnsretten. Og selv om personalavdelingene vil få erfaring med dette på sikt, vil det alltid måtte gjøres kanskje noen vanskelige vurderinger.

Sammenliknet med merarbeidsbestemmelsen, framstår også tre- og fireårsreglene knyttet til midlertidige ansettelser som avklart i kommunene vi har snakket med. Få av personalsjefene mener at bestemmelsen i seg selv er problematisk, men den kan føre til at de får inn kompetanse de ellers ikke ville rekruttert. Ifølge personalsjefene er det snarere manglende bevissthet hos enhetsledere som er utfordringen. Flere oppgir at det er satt inn ressurser for å heve kompetansenivået hos enhetslederne. Dette skal gjøre det enklere for de enkelte enhetslederne å håndtere regelen. Hva angår den ulovfestede læren, er kommunenes erfaringer ulike. I noen kommuner ser den ulovfestede læren ut til å være det vesentligste grunnlaget for krav om fast ansettelse., men de fleste oppgir at antallet er håndterlig. I andre kommuner er den ulovfestede læren mer ukjent og blir ikke brukt som grunnlag dersom ansatte framsetter slike krav.

Er det behov for å gjøre endringer i bestemmelsene?

Siden tre- og fireårsreglene og fortrinnsretten for deltidsansatte i § 14-3 i liten grad framstår som et problem for kommunene, ser vi først og fremst på behovet for endringer i § 14-4a. Selv om mange av informantene ser hensikten med bestemmelsen, er det også flere som tar til orde for at hele bestemmelsen burde bli tatt ut av loven igjen. Enkelte av informantene mener at kommunene bør jobbe mer aktivt med en heltidskultur istedenfor å bruke ressurser på å håndtere disse kravene.

Andre mener imidlertid at en tydeliggjøring av selve vilkårene i bestemmelsen ville ha bidratt til at den var enklere å håndtere. Dette gjelder særlig vilkåret om at arbeidstakeren skal ha arbeidet ut over avtalt arbeidstid «jevnlign». Flere etterlyser klarere retningslinjer i lovtekst eller forarbeider om hvor lange oppholdene mellom ekstravakter kan være dersom arbeidet skal anses å ha foregått jevnlig.

Sammenliknet med jevnlighetskravet, vier personalsjefene lite oppmerksomhet til merarbeidsbestemmelsens unntaksbestemmelse. Retten foreligger ikke der «arbeidsgiver kan dokumentere at behovet for merarbeidet ikke lenger foreligger». I den grad unntaksbestemmelsen tidligere har blitt oppfattet som utfordrende, har det i liten grad kommet fram i løpet av våre diskusjoner. Flere kommuner har erfaring med å avvise krav på dette grunnlaget, og uten at det synes å skape store diskusjoner.

En annen utfordring er kompetansen hos de personene som krever rettigheter etter denne bestemmelsen. Mange av de som rekrutteres inn til å bemanne ubesatte vakter, har ikke de kvalifikasjonene som kommunen primært ser etter. Kommunene får dermed inn personer som de ikke ville ansatt om de hadde utlyst stillingen. Til en viss grad kan dette løses ved å se hen til praksisen fra nemnda, som sier at ikke alle slike vakter skal telles med når faktisk arbeidstid beregnes. Flere av personalsjefene gir uttrykk for at de har fått med seg tvisteløsningsnemndas vedtak på dette punktet.¹³ I den grad nemndas

¹³ Se Vedtak 68/17, 03/17 og 20/16.

vedtak legges til grunn, er det kun manglende dokumentasjon som er til hinder for å trekke fra vakter i stillinger arbeidstaker ikke er kvalifisert for.

Vi er glade for at tvisteløsningsnemnda nå slår fast at du ikke kan beregne økt stilling ut fra vakter arbeidstakeren ikke er kvalifisert til. For eksempel kan ikke assistenter få utvidet stilling hvis vedkommende har gått i fagarbeidervakter. Det trekker vi glatt i fra (personalsjef, kommune).

Kommunene kan også her løse utfordringen med en bedre kontroll på hvordan disse stillingene bemannes, eller ha en aktiv politikk for å øke kompetansen hos de ansatte. Noen informanter ønsker seg likevel klarere retningslinjer på dette punktet.

Jeg skulle ønske at det hadde gått an å få inn noe, om at en kun opptjener seg rettighet til stilling når kompetansen i stillingen er i tråd med den kompetansen den ansatte har. Hvis årsaken til at vedkommende arbeider tilfeldig er at [arbeidstakeren] har for lite kompetanse, er ikke dette bra, verken for oss eller den ansatte (personalsjef, kommune).

Dette kan tale for at nemndas praksis også bør synliggjøres i bestemmelsens ordlyd.

Et annet alternativ, etter modell fra deltidsansattes fortrinnsrett, er at personer som ikke er kvalifisert for de oppgavene stillingen omfatter, ikke skal kunne gjøre krav etter denne bestemmelsen. En slik bestemmelse vil imidlertid være vanskelig å praktisere, og dette løses sannsynligvis smidigere med dagens praksis med å la kvalifikasjonskravet være avgjørende for opptjeningen av rettigheten. Et annet alternativ kan være en åpning for at det kan stilles vilkår i forbindelse med at kravet etterkommes om det er betinget av at vedkommende kvalifiserer seg etter en viss periode.

En siste utfordring som har kommet fram, er ressursbruken ved vurdering av disse kravene. Mange av informantene påpeker at dette i seg selv er svært tidkrevende, fordi de må gå inn og kontrollere hver eneste vakt som ligger til grunn for kravet. Spørsmålet er om det kunne løses ved en standardisering av bestemmelsen. Umiddelbart ser det imidlertid ut å være mer å hente gjennom å innføre gode personalsystemer som gir kommunene den informasjonen de har bruk for.

5.3 Alt kretser rundt behovet for kompetanse

Kompetansebehovet i norske kommuner er stort, og mange kommuner klarer ikke å rekruttere den kompetansen de har behov for. I en spørreundersøkelse blant norske kommuner i 2013 svarte rundt to av fem at de manglet ingeniører, én av tre at de hadde behov for flere sykepleiere, og én av fire at de trengte flere faglærte i pleie og omsorg samt flere førskolelærere i barnehagene (Bakkeli et al. 2013). I KS' arbeidsgivermonitor fra

2016 kommer sykepleiere ut som den vanskeligste gruppen å rekruttere, mens tilgangen på ingeniører har blitt bedre. Nesten seks av ti kommuner opplever det som meget eller ganske utfordrende å rekruttere sykepleiere (denne yrkesgruppen).¹⁴

Denne rekrutteringsutfordringen gjenspeiler seg i hvordan kommunene forholder seg til de ulike lovreguleringene som vi har studert i denne rapporten. En av grunnene til at kommunene ikke ønsker (finder det formålstjenlig) å benytte seg av den generelle hjemmelen for midlertidig ansettelse, er erfaringen med at midlertidige stillinger ikke tiltrekker seg den riktige kompetansen og de beste søkerne. Med en mangel på sykepleiere, ingeniører eller andre grupper, må de tilby faste stillinger. Kompetanseutfordringen er også tydelig når det gjelder frustrasjonen over merarbeidsbestemmelsen. Gjennom denne bestemmelsen opplever kommunene at personer med lavere eller en annen type kompetanse enn det de ideelt sett ønsker seg, opparbeider seg rett til større, faste stillinger. Den manglende interessen for å ansette midlertidig og frustrasjonen over merarbeidsbestemmelsen kan delvis ses på som et uttrykk for stramheten i det kommunale arbeidsmarkedet. Dersom tilgangen på kompetanse hadde vært en annen, er det grunn til å tro at lovreguleringene også hadde vært vurdert på en noe annen måte, og ikke som en av personalsjefene beskrev den generelle adgangen til midlertidig ansettelse: «Bare plunder og heft».

¹⁴ <http://www.ks.no/fagomrader/Arbeidsgiver/arbeidsgivermonitoren/kommunesektorens-arbeidsgivermonitor-20161/>

Litteratur

- Alsos, K. & Bråten, M. (2011). *Twisteløsningsnemndas praksis i saker om fortrinnsrett for deltidsansatte*. Fafo-rapport 2011:31.
- Alsos, K., Berge, Ø. M. & Ødegård, A. M. (2012). *Kampen om vikarene. Arbeidskraftstrategier i kommunesektoren*. Fafo-rapport 2012:06.
- Amble, N. (2008) *Forsøk og erfaringer med arbeidstidsordninger som reduserer uønsket deltid i turnus – en oppsummering*. AFI-notat 4/08.
- Bakkeli, V., Jensen, R. S. & Moland, L. E. (2013). *Kompetanse i kommunene*. Fafo-rapport 2013:51.
- Booth, A. L., Francesconi, M. & Frank, J. (2002). Temporary jobs: stepping stones or dead ends? *The Economic Journal*, 112.
- Djuve, M. B. (2007). *Vi får jo to ekstra hender. Arbeidsgiveres syn på arbeidspraksiser for ikke-vestlige innvandrere*. Fafo-rapport 2007:26.
- Engelsrud, G. (2016). Tidsbegrenset midlertidig ansettelse på generelt grunnlag. *Arbeidsrett*, 13(19), 91–103.
- Ingstad, K. (2016). Heltidskultur. I K. Ingstad (red.), *Turnus som fremmer heltidskultur* (s. 14–25).
- Ingstad, K. & Moland, L. (2016). Vikarpool og bemanningsenhet. I K. Ingstad (red.), *Turnus som fremmer heltidskultur* (s. 157–165).
- Hardoy, I. (2005). Impact of multiple labour market programmes on multiple outcomes. *LABOUR*, 19, 425–467.
- Hardoy, I. & Zhang, T. (2010). Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkeds-tiltak? *Søkelys på arbeidslivet*, 27, 343–363.
- Nergaard, K. (2016). *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv*. Nullpunktsanalyse. Fafo-rapport 2016:07.
- Olberg, D. & Nicolaisen, H. (2013). *Arbeidstid – dilemmaer og utfordringer*. Fafo-rapport 2013:17.

- Ot.prp. nr. 50 (1993-1994). Lov om endringer i lov av 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. (arbeidsmiljøloven). Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Prop. 39 L (2014-2015). Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold). Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet 5. desember 2014, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg)
- Svalund, J. (2013). *The impact of institutions on mobility, labour adjustments and cooperation in the Nordic countries*. PhD Dissertation. Fafo-report 2013:56.
- Von Simson, K. (2012). Veier til jobb for ungdom uten fullført videregående opplæring: Kan vikarbyråer og arbeidsmarkedstiltak lette overgangen fra utdanning til arbeidsliv? *Søkelys på arbeidslivet*, 29, 76–96.
- Zhang, T. (2016). Virker arbeidspraksis i ordinær virksomhet etter sitt formål? *Søkelys på arbeidslivet*, 33(01–02), 45–65.

Vedlegg 1 Bakgrunnsintervjuer

Om kommunen

- Hvor mange ansatte er det i kommunen?
- Hvordan er kommunen organisert, f.eks. tjenesteområder?
- Hvordan skjer ansettelsesprosesser i kommunen?

Om arbeidskraftstrategier

- Hvilken strategi har kommunen når det gjelder bruk av ulike tilknytningsformer? Hvordan er denne begrunnet?
 - Fast ansettelse, midlertidige ansettelser, tilkalling, vikarpool og innleie?
 - Heltid og deltid?
- Har kommunen en strategi ved valget mellom ulike grunnlag for å ansette midlertidige?
 - Hvilke ansettelsesgrunnlag ønsker kommunen å bruke?
 - Hvor er dette forankret (politisk, administrativt, gjennom avtale med tillitsvalgte, annet)?
 - Hva er begrunnelsen?
 - Hvordan iverksettes og følges strategien opp?
 - Hvilke konsekvenser har strategien hatt?

Om bruk av midlertidige ansettelser

- Hvor stor andel av de ansatte har midlertidige kontrakter (ansatte eller årsverk)?
- Har det vært noe «støy» knyttet til kommunens/fylkeskommunens bruk av midlertidige ansettelser?
- Hvem avgjør hvilken ansettelsesform som skal brukes?
- Hender det at andre fatter disse beslutningene?

- Hvilke typer kontrakter (hjemmelsgrunnlag) bruker dere i praksis?
- Hva er de viktigste begrunnelsene for at dere faktisk bruker midlertidige ansettelses (midlertidig behov/vikariater, screening, fleksibilitet)?
- Er det variasjon i bruken av midlertidige ansettelses mellom tjenesteområder?
- Hvilke type ansatte får midlertidige kontrakter (f.eks. unge, funksjonshemmede, innvandrere, personer med lite arbeidserfaring)?
- Har dere opplevd at det har oppstått tvister etter at en midlertidig ansettelse har opphørt?
- Hvordan følges regelverket opp i praksis (at riktig hjemmel er blitt brukt, at treårsregelen, kvote- og karantenebestemmelser følges opp)?

Tilsyn

- Arbeidstilsynet har generell veiledningsplikt, og myndighet til å føre tilsyn med at kvotebestemmelsen overholdes – har dere hatt kontakt med Arbeidstilsynet om forståelsen av denne bestemmelsen?

Vedlegg 2 Fokusgruppeintervjuer

Om midlertidige ansettelsesavtaler (ca. 45 minutter)

Introduksjonsrunde, med gjennomgang av hvilke former for midlertidige ansettelser som tas i bruk i den enkelte (fylkes)kommune.

- I hvilke situasjoner kunne dere tenke dere å bruke midlertidige ansettelser, der dere ikke gjør det i dag? Er det en avstand mellom hva dere kunne tenke dere å gjennomføre, og hva som er arbeidsgiverpolitisk gjennomførbart?
- I hvilke situasjoner bruker dere/ser dere for dere at dere kunne/ønsker dere å kunne bruke den generelle hjemmelen? Hva skal til for at kommunen skal ta bestemmelsen i bruk?
- Hvilke fordeler gir den generelle hjemmelen?
- Hvilke utfordringer ser dere med den nye hjemmelen?
- Flere av dere bruker midlertidige stillinger for prosjektarbeid – hvordan avgrenser dere hva som faller innenfor og utenfor loven?
- Er det andre grensedragninger som er vanskelige?
- En begrunnelse for å innføre den generelle bestemmelsen var at det skulle bli lettere å ansette innvandrere, personer med lite arbeidserfaring, funksjonshemmede m.m. Ingen av dere oppgir å ha brukt bestemmelsen til dette (?). Hvorfor ikke? Hva skulle til for at dere skulle gjøre det? (Har dere evt. disse inne på ulike NAV-tiltak – jobbpraksis, språkpraksis osv.? Rekrutteres disse da inn i faste stillinger.)

Kvotebestemmelsen (hvis ikke diskutert)

- Hva tenker dere om denne bestemmelsen, og hvilke erfaringer har dere? Hvordan ville dere kunne fulgt opp denne bestemmelsen i praksis – hvilke systemer har dere/trenger dere?

Karantenebestemmelsen (hvis ikke diskutert)

- Hva tenker dere om denne bestemmelsen, og hvilke erfaringer har dere? Hvordan ville dere håndtert bestemmelsen? Har dere de systemene dere trenger for å følge den opp?

Rett til fast ansettelse

- Midlertidige som har arbeidet i en lengre periode kan ha rett til fast ansettelse. Hvordan håndterer dere dette regelverket? (treårsregel/fireårsregel, ulovfestede lære)
 - Erfaringer og utfordringer – rekruttering (får ikke nødvendigvis de beste – tilfeldig rekruttering?)
- Er det mulig å ha noe system for å fange opp dette?
- Hvilke holdninger har fagforeningene til bruk av midlertidige stillinger – påvirker det deres politikk på området?

Bestemmelser for deltidsansatte (gå kort gjennom bestemmelsene)

- Hvilke erfaringer har dere med disse bestemmelsene? (Positive/negative)
- Dere har alle(?) erfaring med at fagforeningene/arbeidstakere har hevdet rettigheter etter bestemmelsen om fortrinnsrett for deltidsansatte (14-3) og retten til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid (14-4a)?
 - Hvis ja, hvor mange ganger?
 - Har dette ført til at dere har endret praksis for bruk av deltidsstillinger og ekstravakter? Hvordan?
- På hvilke bestemmelser opplever dere at trykket er – fortrinnsretten eller merarbeidsbestemmelsen?
- Har dere noen oversikt over hvilke krav som kan komme? Hvordan håndterer dere krav som kommer?
- Har dere gjort endringer i drift og /eller arbeidstid etter at disse bestemmelsene kom? I så fall hvilke?
- Hvilke praktiske/juridiske problemer følger av disse bestemmelsene?
- Har dere drøftet retningslinjer for saksbehandlingen med de tillitsvalgte (f.eks. operasjonalisering av de ulike vilkårene)?
- Hvilke stillinger går de inn i de som får utvidet stilling etter denne bestemmelsen?

Forslag til eventuelle endringer

- Hvis dere kunne foreslått endringer i regelverket for deltidsansatte/midlertidige (referere til de ulike reglene) – hvilke endringer ville stått øverst på listen? Hvorfor (evt. utfordre på realismen i forslaget)?

- Endringer i deltidsansattes rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid (f.eks. utvide til to år, kunne stille strengere krav til kvalifikasjoner, klarere retningslinjer for hva som regnes som jevnlig mv.)?
- Endringer i deltidsansattes fortrinnsrett til utvidet stilling?
- Endringer i den generelle adgangen til midlertidige ansettelse (fjerne karantenebestemmelsen, fjerne kvotebestemmelsen mm)? Ville dere brukt bestemmelsen mer hvis disse endringene kom.
- Hva skaper de største problemene for dere? Kunne en sikre mindre bruk av merarbeid og større stillinger på andre måter?

«Bare plunder og heft»

De siste årene har Stortinget vedtatt flere endringer i arbeidsmiljøloven. Mens den generelle adgangen til midlertidige ansettelse var ment å øke arbeidsgivernes fleksibilitet, har retten til utvidet stilling hatt som formål å gi deltidsansatte sterkere rettigheter. I denne rapporten undersøker vi hvilke utslag disse endringene har hatt for kommunale arbeidsgivere. Vi gjør rede for kommunenes vurderinger knyttet til midlertidige ansettelse på generelt grunnlag, i hvilke tilfeller hjemmelen brukes og hvorfor den eventuelt ikke brukes. Vi ser også på hvordan bestemmelsene om deltidsansatte håndteres, og om de har ført til endringer i kommunenes arbeidsgiverpolitikk. Rapporten er finansiert av KS.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2017:26
ISBN 978-82-324-0392-9
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20634