

Mona Bråten

Evaluering av tvisteløsningsnemnda etter arbeidsmiljøloven

Første funksjonsperiode 2006–2008

Mona Bråten

**Evaluering av tvisteløsningsnemnda
etter arbeidsmiljøloven**
Første funksjonsperiode 2006–2008

© Fafo 2009

ISBN 978-82-7422-661-6

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
English Summary	10
1 Innledning	13
Etablering av tvisteløsningsnemnd etter arbeidsmiljøloven	14
Kort om organiseringen av nemnda	18
Datagrunnlag og metode	20
Rapportens oppbygging	23
2 Saksbehandlingen	25
Antall og type saker	25
Sakens gang	30
Oppsummering	38
3 Organisatoriske betingelser	39
Organiseringen av nemnda	39
Noen synspunkter på lov og forskrift	43
Oppsummering	47
4 Tillit til nemndas behandling og vedtak	49
Vurderinger av terskelen for nemndbehandling versus domstolsbehandling	49
Tillit til nemndas vedtak	51
Saker som har gått videre til rettssystemet	52
Organisasjonenes «bruk» av nemnda	55
Normdanning	58
Oppsummering	63
5 Konklusjoner og anbefalinger	65
Målsettingene om en effektiv ordning	65
Målsettingene om å være en betryggende ordning	68
Forholdet til organisasjonene	70
Referanser	71
Vedlegg 1	72

Forord

Fafo har på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) gjennomført en evaluering av tvisteløsningsnemnda etter arbeidsmiljøloven § 17–2.

Rapporten er et resultat av at mange har bidratt velvillig med sin kunnskap og sine erfaringer. Mange skal derfor takkes for å ha bidratt til arbeidet med denne rapporten.

Takk til alle som velvillig har stilt opp til intervjuer, både personlige intervjuer og telefonintervjuer. Takk til Hilde Brenna ved sekretariatet for tvisteløsningsnemnda som har vært svært behjelpelig med å legge forholdene til rette for en effektiv data-innsamling.

Referansegruppen, som har bestått av Helene Nødset Lang (sekretariatet for tvisteløsningsnemnda), Hanne Margrete Meldal (AID), Ragnhild Nordaas (AID) og Rune Ytre-Arna (AID), takkes for gode innspill og tilbakemeldinger underveis i arbeidet.

Ved Fafo har Torgeir Aarvaag Stokke bidratt både ved utformingen og gjennomføringen av prosjektet. Takk til Torgeir for tett oppfølging, kreative innspill og viktige kommentarer gjennom hele prosjektperioden. Takk også til Kristine Nergaard ved Fafo som har utført beregningene av saksbehandlingstiden i nemnda.

Takk til informasjonsavdelingen ved Fafo som har ferdigstilt rapporten.

Mange har bidratt med innspill og kommentarer til rapporten. Fremstillingen i den endelige rapporten og konklusjonene som trekkes, står for forfatterens regning.

Oslo, januar 2009

Mona Bråten

Sammendrag

Denne rapporten evaluerer tvisteløsningsnemnda i arbeidsmiljøloven. Tvisteløsningsnemnda ble etablert etter forslag fra Arbeidslivslovutvalget (NOU 2004:5). Nemnda er et selvstendig forvaltningsorgan, administrativt underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID). Arbeidstilsynet er sekretariat for nemnda, som har tre faste medlemmer og to medlemmer som oppnevnes i tilknytning til den konkrete saken som behandles.

Opprettelsen av tvisteløsningsnemnda hadde en konkret begrunnelse i ønsket om å etablere et organ med en betryggende rettssikkerhet og samtidig høy beslutningshastighet for å løse tvister om visse bestemmelser i arbeidsmiljøloven. Det er disse to hovedmålene som danner utgangspunktet for denne evalueringen, som følger en klassisk evalueringsmal der vi ser etter grad av samsvar mellom intensjoner og resultater. Evalueringen omfatter nemndas første funksjonsperiode fra 01.01.2006 til 01.10.2008.

Hovedspørsmålet som diskuteres i rapporten, er:

- I hvilken grad oppfyller tvisteløsningsnemnda målsettingene om å være en effektiv og betryggende ordning hvor partene kan få løst sine konflikter?

For å besvare dette spørsmålet ser vi nærmere på tre hovedområder. Disse er saksbehandlingen, organisatoriske betingelser og hvilken tillit arbeidslivets parter, både på sentralt og lokalt nivå, har til nemndas behandling og vedtak. Vi tar også for oss spørsmålet om mulige målkonflikter mellom hovedmålsettingene, som er at nemnda skal være både en effektiv og betryggende ordning, og vi drøfter mulige konsekvenser av ulike avveininger for å oppfylle disse to hovedmålene.

Kapittel 2 Saksbehandlingen

Det har vært en betydelig økning i antallet saker som nemnda har behandlet i løpet av perioden fra 01.01.2006 til 01.10.2008. Totalt har nemnda fattet 110 vedtak, hvorav 50 vedtak har vært tvist om fortrinnsrett for deltidsansatte (aml. §14–3).

Saksbehandlingen kan deles inn i tre faser. Den første fasen omfatter aktiviteter fra en sak mottas hos sekretariatet, til den forberedes for behandling i nemndmøte. Den andre fasen omfatter forberedelsen av sakene til nemndmøte og selve nemndmøtet. Mens den tredje fasen omfatter aktiviteter fra saken er behandlet i nemndmøte, til det endelige vedtaket blir sendt til partene. Det er knyttet en del utfordringer til arbeids-

formen og tidsbruken i den tredje fasen av saksbehandlingen. Det er også i denne fasen at saksbehandlingstiden har økt i den perioden som evalueres.

Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for saker behandlet i perioden fra 01.01.2006 til 01.10.2008 har vært 159 dager, noe som tilsvarer godt og vel fem måneder. Dersom saksbehandlingstiden brukes som et mål på nemndas effektivitet, har nemnda i løpet av den første funksjonsperioden i liten grad oppfylt målsettingen om å være en effektiv ordning.

Kapittel 3 Organisatoriske betingelser

Etableringsfasen for nemnda har vært preget av noen organisatoriske utfordringer som særlig har vært knyttet til å etablere nemnda som selvstendig forvaltningsorgan innenfor de kulturelle og administrative rammene som Arbeidstilsynet ga. Disse problemene synes nå mer eller mindre å ha blitt løst.

Den interne kommunikasjonen mellom ulike aktører som er knyttet til ordningen, synes imidlertid fortsatt å by på enkelte utfordringer. Den ene dreier seg om kommunikasjonen mellom AID og Arbeidstilsynet som har ansvaret for sekretariatsfunksjonen. Den andre kommunikasjonsutfordringen er knyttet til dialogen mellom nemndas leder og sekretariatet, som synes å ha vært nokså mangelfull i nemndas første funksjonsperiode.

Kompetansesammensetningen i nemnda, som har bestått av advokater fra NHO og LO i tillegg til en leder med blant annet erfaring som juridisk dommer i Arbeidsretten, blir generelt vurdert som svært god.

Ordningen med «bransjemedlemmer» som oppnevnes særskilt i den enkelte sak, blir vurdert som hensiktsmessig og viktig for brukernes tillit til nemndas behandling og vedtak.

Nemndas tilgjengelighet vurderes til å være god, men informasjon om nemnda og vedtak i tidligere saker bør gjøres lettere tilgjengelig på Arbeidstilsynets internett-sider.

Sekretariatet har startet arbeidet med en gjennomgang av selve regelverket for tvisteløsningsnemnda. I intervjuene som ble gjort i dette evalueringsprosjektet, kom det også frem en del synspunkter på lov og forskrift. I rapporten utdypes enkelte av disse synspunktene, som kan være et supplement til sekretariatets arbeid.

Kapittel 4 Tillit til nemndas behandling og vedtak

Nemnda vurderes til å være et tilbud med en lavere terskel enn det ordinære rettsapparatet, noe som samsvarer godt med intensjonene bak ordningen. Terskelen for å bringe denne typen tvister knyttet til arbeidsmiljøloven inn for domstolen blir vurdert som svært høy.

Lokale parter som har hatt tvist til behandling i nemnda, har gjennomgående stor tillit til at nemnda har kommet til en riktig avgjørelse i den aktuelle saken. Tillit til

at nemnda treffer riktige avgjørelser, kan være en viktig årsak til at bare tre av de 110 sakene som nemnda har behandlet, har gått videre til behandling i det ordinære retts-systemet.

Arbeidstakerorganisasjonene har i varierende grad etablert egne strategier for å bruke nemnda for å løse lokale tvister.

Nemnda har lagt ned mye arbeid i utformingen av vedtakene, både for å utpensle rettsreglene og for å etablere noen standarder for vurderingen av liknende saker senere. Nemndas faste medlemmer var imidlertid ikke helt samstemte i synet på hvor normdannende nemnda er eller kan være når det gjelder å legge føringer på praksis i virksomhetene.

Når det gjelder spørsmål om sakenes presedens på lokalt nivå, illustrerer momenter fra intervjuer med lokale tillitsvalgte og arbeidsgivere at sakene i de fleste tilfeller har hatt i alle fall en viss betydning for personalpolitikken i den aktuelle virksomheten.

Rapportens hovedkonklusjoner

Rapporten konkluderer med at man har lyktes godt med målsettingene om å etablere en ordning for konfliktløsning som oppfattes som betryggende, og som partene har tillit til. Med en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på godt og vel fem måneder kan vi imidlertid ikke si at man har lyktes særlig godt med å oppfylle målsettingene om at ordningen skal ha en rask og smidig saksbehandling. Rapporten peker på noen tiltak som kan bidra til økt effektivitet i ulike faser av saksbehandlingen.

Samlet sett har vi et inntrykk av at organisasjonene, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, har etablert et eierforhold til nemnda i tråd med intensjonene bak ordningen.

English Summary

This report evaluates the Dispute Resolution Board, an institution established by the Working Environment Act. The Dispute Resolution Board was established following a proposal from the Labour Legislation Committee (NOU 2004:5). The Board is an independent regulatory body, which is administratively subordinate to the Ministry of Labour and Social Inclusion (AID). The Labour Inspection Authority acts as a secretariat for the Board, which has three permanent members and two members who are appointed for each case submitted.

The specific purpose behind the establishment of the Dispute Resolution Board was to create an organ that could ensure adequate legal safeguards and deliver rapid decisions in matters pertaining to certain provisions in the Working Environment Act. These two main purposes constitute the basis for this evaluation, which follows a standard evaluation template focusing on the degree of concurrence between intentions and results. The evaluation comprises the first period of the Board's activities, from 1 January 2006 to 1 October 2008.

The main issue described in the report is:

- To what extent does the Dispute Resolution Board fulfil its goal of being an efficient and adequate arrangement for resolving disputes between the parties?

To answer this question we investigate three main fields. These are: 1) the processing of cases, 2) organizational terms and conditions, and 3) the confidence that the parties in the labour market at the central and local levels have in the Board's procedures and decisions. We also address possible goal conflicts stemming from the two main purposes of the Board, i.e. that it should constitute an efficient as well as an adequate body, and we discuss possible consequences of the various balances that need to be struck in order to fulfil these two main goals.

Chapter 2 Processing of cases

The number of cases processed by the Board has risen considerably during the period from 1 January 2006 to 1 October 2008. In total, the Board has made 110 decisions, and 50 of these have pertained to disputes concerning the preferential rights of part-time employees (The Working Environment Act, Section 14-3).

The processing of cases can be divided into three stages. The first stage comprises activities undertaken from the time the case is submitted to the secretariat until it is

prepared for a meeting of the Board. The second stage comprises the preparation of a case for a Board meeting and the meeting itself. The third stage comprises activities following the processing undertaken at the Board meeting until the final decision is communicated to the parties. Some challenges are associated with the forms of work and the use of time during the third stage of the processing of cases. During the period under review, the time spent on processing cases has increased during this stage in particular.

Average processing time for cases submitted during the period from 1 January 2006 to 1 October 2008 comprised 159 days, i.e. well over five months. If case processing time is used as a measure for the Board's efficiency, the Board has only to a limited extent fulfilled its goal of being an efficient body during its first period of activity.

Chapter 3 Organizational terms and conditions

The initial phase of the Board's activities has been characterized by a number of organizational challenges, in particular related to the establishment of the Board as an independent regulatory body within the cultural and administrative framework given by the Labour Inspection Authority. These problems currently appear more or less to have been solved.

On the other hand, the internal communication between various parties associated with the scheme still appears to involve some challenges. One of these concerns communication between the Ministry of Labour and Social Inclusion and the Labour Inspection Authority, which is charged with the function as secretariat. The other communication challenge is associated with the dialogue between the Board chairman and the secretariat, which appears to have been quite inadequate during the initial phase of the Board's activities.

The range of competence on the Board, which comprises lawyers from the Confederation of Norwegian Enterprise and the Norwegian Trade Union Confederation as well as a chairman whose experience includes service as a justice of the Labour Court, is in general considered to be highly adequate.

The inclusion of "industry members" who are appointed specifically for each individual case is assessed as appropriate and essential to establish confidence in the Board's procedures and decisions among the petitioners.

The accessibility of the Board is assessed as good, although information on the Board and its decisions in previous cases could be made more accessible on the Labour Inspection Authority's website.

The secretariat has initiated efforts to review the regulations of the Dispute Resolution Board. In the interviews undertaken during this evaluation project some viewpoints emerged regarding its legal basis and the regulations. Some of these viewpoints are elaborated in the report, and may serve as a supplement to the secretariat's efforts.

Chapter 4 Confidence in the Board's procedures and decisions

The Board is considered a scheme with a lower threshold than the ordinary courts of law, which corresponds well with the intentions of the Board. The courts of law are considered to have a very high threshold relative to the submission of disputes of this kind.

Local parties that have submitted a dispute to the Board have a generally high level of confidence in the appropriateness of the Board's decision. This confidence in the ability of the Board to make appropriate decisions may constitute an important cause for the observation that only three of the 110 cases processed by the Board have been submitted for further processing by the ordinary courts of law.

The trade unions have to a varying extent developed particular strategies for the use of the Board to find solutions for local disputes.

The Board has devoted considerable effort to the formulation of its decisions in order to elaborate on the pertinent regulations and to establish standards for subsequent assessment of similar cases. However, the permanent members of the Board were not in complete agreement with regard to the ability of the Board to establish norms, nor with regard to its directive power pertaining to practices at the enterprise level.

With regard to the issue of whether case rulings serve to establish precedence at the local level, interviews with local union officials and employers indicate that the rulings in most cases have had at least a certain influence on human-resource policies in the enterprises concerned.

Main conclusions

The report concludes that the goals of establishing a conflict-resolution scheme which is perceived as adequate and which enjoys the confidence of the parties involved have been achieved successfully. On the other hand, given a case-processing time of well over five months, one cannot conclude that the goal of having cases processed in a rapid and flexible manner has been achieved to a very significant degree. The report identifies a number of measures that could be taken to increase the efficiency at various stages in the processing of cases.

On the whole, we have the impression that the employers' associations as well as the trade unions have established a sense of ownership of the Board in accordance with the intentions of the Board.

1 Innledning

Twisteløsningsnemnda i arbeidsmiljøloven ble etablert etter forslag fra Arbeidslivslovutvalget (NOU 2004:5) og erstattet den tidligere tvistenemnda for utdanningspermisjonssaker og ankenemnda i tidskontosaker. Twisteløsningsnemndas virksomhet er regulert i § 17–2 i arbeidsmiljøloven og i forskrift om tvisteløsningsnemnd etter arbeidsmiljøloven. Nemnda behandler tvister om rett til redusert arbeidstid, rett til fleksibel arbeidstid, rett til fritak fra nattarbeid og rett til fritak for overtidarbeid og merarbeid, fortrinnsrett for deltidsansatte samt tvister om rett til permisjon, herunder utdanningspermisjon og permisjon i tilknytning til fødsel.

Twisteløsningsnemnda er et selvstendig forvaltningsorgan, administrativt underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID). Arbeidstilsynet er sekretariat for nemnda, som har tre faste medlemmer. I tillegg til en leder med juridisk embetseksamen oppnevnes to representanter fra arbeidstaker- og arbeidsgiversiden etter forslag fra de av arbeidslivets organisasjoner som har «innstillingsrett» (arbeidstvistloven § 11). Videre består nemnda av to medlemmer som oppnevnes i tilknytning til den konkrete saken som behandles. Vedtak i tvisteløsningsnemnda begrunnes og fattes med vanlig flertall. Vedtak kan ikke påklages. Twisteløsningsnemnda er en tvungen tvisteløsningsform, i den forstand at tvister ikke kan bringes inn for en alminnelig domstol før de har blitt behandlet av nemnda.

Opprettelsen av tvisteløsningsnemnda hadde en konkret begrunnelse i ønsket om å etablere et organ med betryggende rettssikkerhet og samtidig høy beslutningshastighet. Det er disse to hovedmålsettingene som danner utgangspunktet for denne evalueringen, som følger en klassisk evalueringsmal der vi ser etter grad av samsvar mellom intensjoner og resultater. Vi tar for oss ulike sider ved tvisteløsningsnemnda og vurderer hvordan nemnda innfrir i forhold til målsettingene og intensjonene som ble lagt til grunn ved etableringen. Hovedspørsmålet som diskuteres i rapporten, er:

- I hvilken grad oppfyller tvisteløsningsnemnda målsettingene om å være en effektiv og betryggende ordning hvor partene kan få løst sine konflikter?

For å besvare dette spørsmålet ser vi nærmere på tre hovedområder. Disse er saksbehandlingen, organisatoriske betingelser og hvilken tillit arbeidslivets parter, både på sentralt og lokalt nivå, har til nemndas behandling og vedtak. Vi tar også for oss spørsmålet om mulige målkonflikter mellom de to hovedmålsettingene som er at nemnda skal være

både en effektiv og betryggende ordning, og vi drøfter mulige konsekvenser av ulike avveininger for å oppfylle disse to hovedmålene.

På grunnlag av den informasjonen som evalueringen frembringer, gir vi anbefalinger og forslag til enkelte tiltak som etter vår vurdering kan bidra til å optimalisere måloppnåelsen for tvisteløsningsnemnda.

I en evaluering hvor formålet med å etablere en nemnd, organiseringen av nemnda og nemndas praksis skal vurderes, er det viktig å ha kjennskap til ordningens bakgrunn. Vi gir derfor en nærmere presentasjon av bakgrunnen og hensiktene med å etablere tvisteløsningsnemnda i dette kapitlet.

Etablering av tvisteløsningsnemnd etter arbeidsmiljøloven

Tvisteløsningsnemnda ble etablert etter forslag fra Arbeidslivslovutvalget (NOU 2004:5) og erstattet den tidligere tvistenemnda for utdanningspermisjonssaker og ankenemnda for tidskonto. Nemndas virksomhet er regulert i § 17–2 i arbeidsmiljøloven og i forskrift om tvisteløsningsnemnd etter arbeidsmiljøloven.

Formålet med nemndordningen

Formålet med nemndordningen er klart uttalt av Arbeidslivslovutvalget:

«Formålet med nemndordningen er å skape en effektiv og prosessøkonomisk rimelig tvisteordning for 'moderate' konflikter» (NOU 2004:5 s. 470).

Etableringen av en nemnd for å løse «moderate» konflikter skulle være et tilbud med en lavere terskel enn domstolene. Nemndordningen skulle dessuten bidra til å redusere antallet saker for det vanlige rettssystemet. Et mål på hvorvidt ordningen tjener sin hensikt, vil dermed være antallet saker som går videre til behandling i domstolene etter at nemnda har fattet vedtak:

«Dersom nemndbehandling regelmessig bare blir en ekstra stasjon før ordinær domstolsbehandling, vil ordningen ikke tjene sin hensikt.» (NOU 2004:5 s. 470).

Arbeidslivslovutvalget la avgjørende vekt på at det burde etableres en effektiv og betryggende ordning hvor partene kunne få løst sine konflikter. Denne målsettingen følges opp og utdypes av ulike aktører ved forslaget til ny arbeidsmiljølov i Ot.prp. nr. 49 2004–2005. Tvisteløsningsnemnda er slik pålagt å ivareta to hensyn som i enkelte tilfeller kan være motstridene. Den skal både gi en effektiv og samtidig en betryggende behandling av bestemte tvister i arbeidsmiljøloven. I evalueringen legger vi vekt på

hvordan nemnda oppfyller begge disse målsettingene, samt at vi vurderer betydningen av eventuelle målkonflikter mellom hensynet til effektivitet og betryggende kvalitet i saksbehandlingen.

Argumenter for og imot etableringen av tvisteløsningsnemnd

Ved etableringen av tvisteløsningsnemnda var det argumenter som både talte for og imot etableringen av nemnd for å løse bestemte tvister i arbeidsmiljøloven.

Arbeidslivslovutvalget (NOU 2004:5) fremsatte følgende argumenter for og imot etableringen av nemnd:

Argumenter *for* å etablere tvisteløsningsnemnd:

- (1) Etableringen av en tvisteløsningsnemnd vil gi en raskere, smidigere og mer spesialisert behandling av konflikter, både sett i forhold til domstolsbehandling og i forhold til «tradisjonell» administrativ håndheving ved enkeltvedtak med påfølgende klagerett etter forvaltningslovens regler.
- (2) Nemnda skal løse en type konflikter som egner seg dårlig for domstolsbehandling, fordi terskelen for domstolsbehandling vil være upraktisk høy for denne typen tvister.
- (3) En partssammensatt tvistenemnd vil gi partene særlig innflytelse og eierforhold til de temaer som ligger innenfor nemndas kompetanse.
- (4) En nemnd kan frigjøre ressurser hos Arbeidstilsynet slik at tilsynet i ytterligere grad kan konsentrere sin innsats mot sitt kjerneområde, det vil si ivaretagelse av lovens regler om helse, miljø og sikkerhet. (Forutsetningen for besparelsen var imidlertid at Arbeidstilsynet ikke fikk sekretariatsoppgavene for nemnda).

Argumenter *mot* å etablere tvisteløsningsnemnd:

- (1) Rettssikkerhetshensyn kan etter omstendighetene tale mot å opprette forenklete tvisteløsningsmekanismer som tvistenemnder, fordi en slik nemnd gjerne ikke tar opp i seg (alle) de rettssikkerhetsgarantier som følger av tvistemålsloven og forvaltningsloven.
- (2) Forenklete tvisteløsningsprosesser kan i seg selv virke «prosesskapende» ved at det blir enklere for partene å gå til en tredjeinstans for å få saken løst, fremfor at de i fellesskap forsøker å finne en løsning på problemet.

Arbeidslivslovutvalget konkluderte imidlertid med at argumentene for å etablere en nemnd veide tyngre enn argumentene mot å etablere en slik nemnd. Dessuten fremholdt utvalget at det ikke var noe i veien for å innarbeide saksbehandlingsregler fra forvaltningsloven eller bestemme at tvisteløsningsnemndas avgjørelse, helt eller delvis, skal kunne bringes inn for domstolene (jf. motargument 1). Dette vil være nødvendig ved implementering etter EØS-relevant regelverk. EU stiller i sine arbeidsrettsdirektiver regelmessig krav om at arbeidstaker skal kunne få prøvet sine rettigheter ved domstolene. Utvalget la også vekt på at det etter deres syn ville være liten grunn til å tro at etablering av tvistenemnd i særlig grad vil stå i veien for minnelige og lokalt tilpassede løsninger (jf. motargument 2). Utvalget viste her til det moderate sakstilfanget i de nemndordningene som allerede fantes.

Høringsuttalelsene, som er fremstilt i Ot.prp. nr. 49 2004–2005, var i all hovedsak positive til en utvidelse av nemndordningen for visse tvister i arbeidsmiljøloven.

Organisasjonene på arbeidsgiversiden fremholdt generelt at en slik nemnd måtte være partssammensatt, og at de organisasjoner som er berørt av tvisten, bør ha mulighet til å være representert i nemnda. Det ble også lagt vekt på at nemnda måtte sammensettes så bredt at ikke bare noen av de større organisasjonene i arbeidslivet ble representert. Fra arbeidsgiversiden ble det også fremholdt argumenter om at enkelte av tvistene som var foreslått lagt til nemnd (rett til fleksibel arbeidstid, rett til fritak fra nattarbeid og overtid), prinsipielt bør være underlagt arbeidsgivers styringsrett.

Organisasjonene på arbeidstakersiden var gjennomgående positive til utvidelsen av nemndløsningen og støttet Arbeidslivslovutvalgets argumenter for en slik ordning.

Justisdepartementet støttet også de vurderinger som Arbeidslivslovutvalget la til grunn for en utenrettslig tvisteløsningsnemnd. Justisdepartementet la imidlertid vekt på at det var nødvendig med en avklaring av hvorvidt tvisteløsningsnemnda skal være en tvungen tvisteløsningsform, eller om det skal være en frivillig ordning. Det ble også fremholdt at Justisdepartementet ikke kunne se at det var grunn til å begrense domstolens kompetanse dersom tvisten bringes inn for retten. Samtidig ble det etterlyst en klargjøring av forholdet mellom tvisteløsningsnemnda og de alminnelige domstolene.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet fremholdt at de delte Arbeidslivslovutvalgets oppfatninger om at en nemnd som tvisteløsningsorgan etter omstendighetene vil kunne gi grunnlag for en raskere, smidigere og mer spesialisert behandling av konflikter, både sett i forhold til domstolsbehandling og i forhold til tradisjonell administrativ håndheving av enkeltvedtak med påfølgende klagerett (Ot.prp. nr. 49 2004–2005 s. 290). Videre ble det fremholdt at en nemndordning vil kunne organiseres enklere enn de alminnelige domstoler både når det gjelder sammensetning, saksbehandling og andre prosessuelle forhold, samtidig som tvisten kan gis en ett-trinns behandling. Det ble argumentert med at en slik enkel og effektiv tvisteløsningsordning ville kunne ivareta legitime behov for arbeidsgiver og arbeidstaker til å få prøvet om vilkårene om

for eksempel en permisjonsrett er oppfylt. Et viktig argument var også at en partssammensatt tvistenemnd ville gi partene særlig innflytelse og eierforhold til de temaer som ligger innenfor nemndas kompetanse. For øvrig støttet departementet Arbeidslivslovutvalgets forslag til etablering av nemnd og prosessuelle ordninger for å sikre en effektiv og betryggende saksbehandling.

Ved behandlingen i Stortinget fant komiteens flertall forslaget om tvisteløsningsnemnd positivt fordi dette ville kunne løse konflikter mellom arbeidstaker og arbeidsgiver på en bedre måte enn om slike saker går direkte til rettsapparatet (Innst. O. nr. 100 2004–2005 s. 52). Flertallet var av den oppfatning at sakene som tvisteløsningsnemnda skal behandle, ikke bør avgrenses til arbeidstidsordninger, rett til å unntas overtid og rett til permisjon. Komiteens flertall gikk inn for at tvisteløsningsnemnda også bør kunne behandle tvist om fortrinnsrett for deltidsansatte. Forslaget ble fulgt opp av Stortinget.

Tvister som nemnda skal behandle

Tvisteløsningsnemnda behandler tvist om følgende bestemmelser i arbeidsmiljøloven:

§10-2 Arbeidstidsordninger (ledd 2, 3 og 4)

(2) Arbeidstaker som regelmessig arbeider om natten har rett til fritak fra den arbeidstidsordning som gjelder for arbeidstakergruppen, dersom vedkommende av helsemessige, sosiale eller andre viktige velferdsgrunner har behov for det og fritaket kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten.

(3) Arbeidstaker har rett til fleksibel arbeidstid dersom dette kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten.

(4) Arbeidstaker som har fylt 62 år eller som av helsemessige, sosiale eller andre viktige velferdsgrunner har behov for å få redusert sin arbeidstid, har rett til dette dersom arbeidstidsreduksjonen kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten. Når avtalt periode med redusert arbeidstid er over, har arbeidstaker rett til å gå tilbake til tidligere arbeidstid. Under ellers like forhold har arbeidstaker med redusert arbeidstid fortrinnsrett til å øke sin arbeidstid når stilling blir ledig i virksomheten, forutsatt at stillingen helt eller i det vesentlige er tillagt de samme arbeidsoppgavene.

§ 10-6 Overtid (ledd 10)

(10) Arbeidstaker har rett til å bli fritatt fra å utføre arbeid ut over avtalt arbeidstid når vedkommende av helsemessige eller viktige sosiale grunner ber om det. Arbeidsgiver plikter også ellers å frita arbeidstaker som ber om det, når arbeidet uten skade kan utsettes eller utføres av andre.

Kapittel 12 Rett til permisjon (hele kapitlet)

§12-1 Svangerskapskontroll
§12-2 Svangerskapspermisjon
§12-3 Omsorgspermisjon
§12-4 Fødselspermisjon
§12-5 Foreldrepermisjon
§12-6 Delvis permisjon
§12-7 Varslingsplikt
§12-8 Ammefri
§12-9 Barns og barnepassers sykdom
§12-10 Pleie av pårørende
§12-11 Utdanningspermisjon
§12-12 Militærtjeneste mv.
§12-13 Offentlige verv

§14-3 Fortrinnsrett for deltidsansatte

(1) Deltidsansatte har fortrinnsrett til utvidet stilling fremfor at arbeidsgiver foretar ny ansettelse i virksomheten.

(2) Fortrinnsretten er betinget av at arbeidstaker er kvalifisert for stillingen og at utøvelsen av fortrinnsretten ikke vil innebære vesentlige ulemper for virksomheten.

(3) Fortrinnsrett etter § 14-2, med unntak av 14-2 andre ledd første punktum, går foran fortrinnsrett for deltidsansatte.

Kort om organiseringen av nemnda

Twisteløsningsnemnda er et selvstendig forvaltningsorgan, administrativt underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Nemndas virksomhet er regulert i § 17-2 i arbeidsmiljøloven og i Forskrift om tvisteløsningsnemnd etter arbeidsmiljøloven.

Oppnevning og organisering

Nemnda består av tre faste medlemmer. I tillegg til en leder med juridisk embetseksamen oppnevnes to representanter fra arbeidstaker- og arbeidsgiversiden etter forslag fra de av arbeidslivets organisasjoner som har «innstillingsrett» (arbeidstvistloven § 11). Nemndas tre faste medlemmer oppnevnes med personlige varamedlemmer og har en funksjonstid på tre år. Videre består nemnda av to medlemmer som oppnevnes i tilknytning til den konkrete saken som behandles. Disse to medlemmene er såkalte «bransjemedlemmer», med tilknytning til den bransjen som er berørt av saken.

En tvistesak skal fremmes skriftlig overfor nemnda av arbeidstaker eller arbeidsgiver. Nemnda behandler tvisten på grunnlag av de skriftlige fremstillingene som partene har gitt, og sakens øvrige opplysninger. Nemnda kan også innkalle partene dersom den mener at det er nødvendig for sakens opplysning.

Nemnda er vedtaksfør når alle fem medlemmer eller deres varamedlemmer er til stede. Avgjørelse ved sirkulasjon av saksdokumentene kan ifølge forskriften tillates dersom møtebehandling av særlige grunner anses unødvendig eller volder særlig ulempe. Nemnda har praktisert avgjørelse ved sirkulasjon blant nemndas tre faste medlemmer i de sakene som åpenbart er for sent fremsatt, og som nemnda av den grunn avviser å behandle.

Vedtak i tvisteløsningsnemnda begrunnes og fattes med vanlig flertall. Vedtak kan ikke påklages. For øvrig gjelder forvaltningsloven for tvisteløsningsnemndas saksbehandling. Tvisteløsningsnemnda er en tvungen tvisteløsningsform i den forstand at tvister ikke kan bringes inn for en alminnelig domstol før de har blitt behandlet av nemnda.

Nemndas sekretariat

Sekretariatsoppgavene for nemnda ble lagt til Direktoratet for arbeidstilsynet. Utredningen av den nye arbeidsmiljøloven og forslag om å etablere tvisteløsningsnemnd skjedde samtidig med omorganiseringen av Arbeidstilsynet og flyttingen av direktoratet fra Oslo til Trondheim. Da det ble klart at Arbeidstilsynet skulle ha sekretariatsfunksjonen til den nye tvisteløsningsnemnda, ble det besluttet at ansvaret for denne oppgaven skulle legges til region Østfold og Akershus. Arbeidstilsynet region Østfold og Akershus har to kontorer, et i Moss og et i Lillestrøm. Sekretariatsoppgavene ble lagt til kontoret i Lillestrøm på grunn av nærheten til Oslo hvor nemndas leder (for den første perioden) holder til, og hvor de fleste nemndmøtene blir avholdt. Sekretariatet har postmottak og arkiv i Moss, mens behovet for IKT-materiell og teknisk støtte skal ivaretas av serviceavdelingen ved direktoratet i Trondheim.

Ved etableringen av nemnda i 2006 ble sekretariatet bemannet med en jurist som tidligere hadde jobbet i direktoratet. Etter hvert som saksmengden har tiltatt og blitt større enn hva man hadde forventet, har man også økt bemanningen i sekretariatet. Per i dag består sekretariatet av to jurister og én sekretær, alle i full stilling og ansatt i Arbeidstilsynet. Ifølge direktøren for Arbeidstilsynet i Østfold og Akershus antas dette å være en hensiktsmessig bemanning av sekretariatet, forutsatt at saksmengden holder seg omtrent som på dagens nivå. Det er også en intensjon at sekretariatet skal kunne benytte seg av øvrig juridisk kompetanse i Arbeidstilsynet ved særskilt behov, slik som for eksempel ved sykdom og ferieavvikling.

Styringsprinsipper

Twisteløsningsnemnda er som nevnt et selvstendig forvaltningsorgan, administrativt underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Twisteløsningsnemnda er en av mange oppgaver som Arbeidstilsynet er satt til å utføre. Styringsdialogen består av det årlige tildelingsbrevet som går fra AID til Direktoratet for Arbeidstilsynet, samt tilbakerapportering i hel- og halvårsrapporter. I tildelingsbrevet formulerer AID sine forventninger til hvordan Arbeidstilsynet utfører sekretariatsfunksjonen for nemnda. I tildelingsbrevet for 2007 legger AID vekt på at etaten skal følge med og rapportere i hel- og halvårsrapporten vedrørende utviklingen i sakstilgang for nemnda og hvilke ressurser som kreves for å ivareta sekretariatsfunksjonen. Videre kreves det at etaten skal sørge for adekvat informasjon og veiledning om den nye nemndas virksomhet.

Økonomiske midler til sekretariatsfunksjonen og honorar til nemndmedlemmene samt utgifter til drift ligger i den totale økonomiske rammen som gis til Direktoratet for Arbeidstilsynet. Midlene til sekretariatsfunksjonen er med andre ord ikke øremerket på noen særskilt måte. I tildelingsbrevet legger AID dessuten få føringer for hvordan sekretariatsfunksjonen skal organiseres, eller hvilke resultater som forventes.

Datagrunnlag og metode

Her gjør vi nærmere rede for forskningsdesignet samt hvilke metoder vi har benyttet for innsamling og analyse av data.

Evalueringsdesign

Undersøkelsen følger en klassisk evalueringsmal der vi ser etter grad av samsvar mellom intensjoner og resultater. Twisteløsningsnemnda ble etablert i 2006 etter forslag fra Arbeidslivslovutvalget (NOU 2004:5). Hensikten med ordningen var å etablere et organ med betryggende rettsikkerhet og høy beslutningshastighet (Ot.prp. nr. 49 2004–2005 s. 288). Disse målsettingene legges til grunn i evalueringen. Vi tar for oss ulike sider ved twisteløsningsnemnda og vurderer hvordan nemnda innfrir i forhold til disse målsettingene. Våre valg av problemstillinger og innfallsvinkler er basert på problemstillinger som oppdragsgiver (AID) presenterte i sitt anbudsnotat. På bakgrunn av disse utkrystalliserte det seg fire hovedområder som evalueringen skulle dreie seg om:

- For det første ønsket man en oversikt og systematisering av informasjon om de sakene som har vært behandlet i nemnda i perioden fra 01.01.2006 til 01.10.2008.

- For det andre ønsket man en vurdering av ulike organisatoriske sider ved nemndordningen, som sammensetningen av nemnda, nemndas sekretariat og prosedyrer for saksbehandling.
- For det tredje ønsket man et brukerperspektiv i evalueringen. Brukerne er i dette tilfellet både arbeidslivets parter generelt og de aktørene som har hatt konkrete saker til behandling i nemnda.
- For det fjerde ønsket man å belyse enkelte spørsmål knyttet til virkninger av nemndas avgjørelser. Et sentralt spørsmål her er om avgjørelsene i nemnda har skapt presedens.

Ved å belyse tvisteløsningsnemnda fra flere sider og ved å bruke flere datakilder og analysemetoder mener vi at vi har et godt grunnlag for å drøfte hvordan man har lyktes med de overordnede målsettingene med nemnda. Slik er evalueringen en form for målevaluering, der vi utfører en kvalitativ vurdering av ulike funn og sammenlikner med intensjonene, strategiene og målsettingene som er presentert i forarbeidene til ordningen. Et slikt bredt evalueringsopplegg som er valgt her, gir etter vår vurdering også et godt grunnlag for å peke på hvordan dagens ordning eventuelt kan styrkes og forbedres i forhold til vedtatte intensjoner og målsettinger for ordningen.

Undersøkelsen bygger på kvalitative intervjuer og dokumenter, herunder vedtak fra saker behandlet i nemnda.

Kvalitative intervjuer

Kvalitative intervjuer er et viktig datagrunnlag i denne evalueringen. Det er gjennomført 28 intervjuer, hvorav flere ble gjennomført som gruppeintervjuer. Datamaterialet fra intervjuene er basert på informasjon fra totalt 38 personer med ulik tilknytning til tvisteløsningsnemnda.

For å sikre både bredde og dybde i evalueringen valgte vi å intervju aktører med ulik tilknytning til nemnda. Vi har intervjuet sentrale personer i AID, som er oppdragsgiver for nemnda. Vi har intervjuet nemndas leder, nestleder og faste medlemmer fra LO og NHO. Tre personer tilknyttet sekretariatet ble intervjuet. I tillegg intervjuet vi regionsdirektøren for Arbeidstilsynet Akershus og Østfold, som har ansvaret for sekretariatsfunksjonen. Vi har intervjuet representanter for fem arbeidstakerorganisasjoner og fem arbeidsgiverorganisasjoner på sentralt nivå, som har deltatt som bransjemedlemmer i nemnda. En liste over hvilke organisasjoner som har blitt intervjuet, finnes i vedlegg 1. I tillegg ble det gjennomført totalt elleve telefonintervjuer med lokale tillitsvalgte som har representert medlemmer, og arbeidsgivere som har hatt saker til behandling i nemnda.

Intervjuene ble gjennomført etter et halvstandardisert opplegg hvor vi hadde formulert en rekke spørsmål på forhånd, men hvor det også var gode muligheter til å følge opp temaer som kom frem under intervjuene. Det ble laget egne intervjuguider for de ulike informantene på bakgrunn av deres tilknytning til nemnda. Hvert intervju hadde normalt en varighet på mellom én og halvannen time. Intervjuene med lokale tillitsvalgte og arbeidsgivere som har hatt saker til behandling i nemnda, ble gjennomført på telefon og fulgte et standardisert opplegg. Disse intervjuene var vesentlig kortere enn de øvrige intervjuene. Blant de lokale tillitsvalgte og arbeidsgiverne var det mange som hadde erfaring fra flere enn én tvist som var blitt behandlet i nemnda. Disse elleve informantene hadde til sammen erfaring fra cirka 20 tvister som var blitt behandlet i nemnda. Selv om disse intervjuene på ingen måte oppfyller metodiske krav til representativitet, vil vi likevel peke på at det ble en god spredning i de typene saker som disse hadde erfaring fra når vi sammenlikner med fordelingen i den totale mengden saker nemnda har behandlet.

Forskerne fikk også anledning til å delta som observatører i et nemndmøte hvor seks saker ble behandlet. Dette ga et innblikk i hvordan nemndmøtene foregår i praksis, og var nyttig som en referanseramme for intervjuene.

I sum ga dette oss et stort intervjumateriale. I teksten brukes ikke direkte sitater, men momenter fra intervjuene blir brukt enkelte steder for å illustrere eller understreke et poeng. Informantene ble lovet anonymitet ved at vi ikke oppgir navn eller hvilken organisasjon de representerer når vi bruker momenter eller beskriver eksempler vi fikk gjennom intervjuene. Enkelte steder har vi likevel funnet det mest hensiktsmessig å opplyse om organisasjonenes ulike erfaringer og strategier når det gjelder bruken av tvisteløsningsnemnda. Dette ble avklart med informantene.

Dokumentanalyse

Evalueringen tar utgangspunkt i de intensjonene og målsettingene som er formulert for tvisteløsningsnemnda. Ved oppstarten av evalueringen gikk vi derfor gjennom ulike dokumenter fra forarbeidene ved etableringen av tvisteløsningsnemnda.

Vi har også gått gjennom vedtaksdokumentene fra samtlige saker som nemnda har behandlet i perioden fra 01.01.2006 til 01.10.2008. Informasjon om sakene, som type tvist, bransje, hva saken omhandlet i korte trekk, hva som ble resultatet av vedtaket, om det var dissens eller enstemmighet i nemnda, saksbehandlingstid etc., ble lagt inn i et analyseskjema (Excel). Dette ble gjort for å få en oversikt over antall og type saker som har vært behandlet i nemnda, samt hva som har vært resultatet av nemndbehandlingen i disse sakene. Det er viktig å understreke at evalueringen *ikke* omfatter en vurdering av grunnlaget eller begrunnelsen for vedtaket i den enkelte sak.

Dokumentasjon i saker som har vært til behandling i nemnda, er taushetsbelagt materiale. Ved å underskrive taushetserklæring fikk vi likevel anledning til å se nærmere

på dokumentasjonen i noen av sakene. Dette var viktig for at vi skulle kunne danne oss et godt inntrykk av det faktiske saksomfanget. Av personvern hensyn blir imidlertid dette datamaterialet i svært liten grad brukt direkte i rapporten, men det danner et viktig bakteppe for flere av analysene og vurderingene som blir gjort i rapporten.

Vi har også søkt etter og gjennomgått eventuell informasjon om tvisteløsningsnemnda som de ulike arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene har lagt ut på sine internettsider. I tillegg har vi brukt dokumentasjon omkring nemnda som er gjort tilgjengelig på Arbeidstilsynets internettsider.

Rapportens oppbygging

Rapporten er i det følgende organisert slik:

I kapittel 2 gjør vi nærmere rede for ulike sider ved saksbehandlingen og diskuterer hvorvidt man har lyktes med målsettingen om å etablere en tvisteløsningsordning med høy beslutningshastighet. Vi ser nærmere på saksmengde og saksbehandlingsrutiner og vurderer hvorvidt det er rom for å øke effektiviteten innenfor dagens praksis.

I kapittel 3 ser vi nærmere på ulike organisatoriske betingelser og vurderer hvordan disse bidrar til å hemme eller fremme mulighetene for å oppfylle intensjonene og målsettingene som er satt for ordningen. Temaene som vi vurderer, er nemndas kompetansesammensetning, ordningen med bransjemedlemmer, nemndas tilgjengelighet samt noen synspunkter på lov og forskrift.

I kapittel 4 tar vi for oss spørsmål omkring tillit til nemndas behandling og vedtak. Oppmerksomheten i dette kapitlet er i stor grad rettet mot brukerne av nemnda og hvilke erfaringer de har med nemndas behandling og vedtak. Brukerne er i dette tilfellet både arbeidslivets parter generelt og de aktørene som har hatt konkrete saker til behandling i nemnda.

I kapittel 5 samler vi trådene og konkluderer med våre vurderinger av hvordan nemnda etter en funksjonstid på nesten tre år oppfyller målsettingene om å være en effektiv og betryggende ordning hvor partene kan få løst sine konflikter. Her gir vi også noen anbefalinger som kan bidra til at ordningen i enda større grad oppfyller intensjonene og hovedmålsettingene.

2 Saksbehandlingen

I dette kapitlet legger vi vekt på målsettingen om å etablere en effektiv ordning og vurderer i hvilken grad saksbehandlingen bidrar til å oppfylle denne målsettingen. I mange tilfeller kan det være en avveining mellom effektivitet og betryggende kvalitet i saksbehandlingen i en slik nemnd. Saksbehandlingen i tvisteløsningsnemnda skal følge bestemmelsene i forvaltningsloven. Ved etableringen ble det lagt vekt på at en nemnd som tvisteløsningsorgan for de aktuelle sakene skulle gi grunnlag for en raskere, smidigere og mer spesialisert behandling sammenliknet både med domstolsbehandling og med tradisjonell administrativ behandling. Så vidt oss bekjent er det ikke gitt noen klare mål for effektiviteten i saksbehandlingen i tvisteløsningsnemnda ut over at denne skal være mer effektiv enn for eksempel domstolsbehandling. Vi har valgt å se nærmere på saksmengde og saksbehandlingsrutiner for å vurdere hvorvidt det kan være rom for å øke effektiviteten innenfor dagens praksis. Først tar vi for oss mengden saker nemnda har hatt til behandling i perioden fra den ble etablert 01.01.2006 og frem til evalueringen 01.10.2008. Deretter ser vi nærmere på hva som skjer i ulike faser av saksbehandlingen. På grunnlag av dette vurderer vi om det kan være rom for større effektivitet og raskere saksbehandlingstid enn hva som er tilfellet med dagens praksis.

Antall og type saker

Et element i evalueringen er å se nærmere på antall og type saker som har vært til behandling i nemnda i perioden fra den ble etablert 01.01.2006 og frem til tidspunktet for evalueringen 01.10.2008. Vi presenterer også en oversikt over hva som ble resultatet av nemndbehandlingen for de ulike sakstypene.

Total saksmengde

Det har vært en betydelig økning i antallet saker som nemnda har behandlet i løpet av perioden fra 01.01.2006 til 01.10.08. Tabell 2.1 viser at det ble fattet nesten dobbelt så mange vedtak i 2007 (53 vedtak) som i 2006 (27 vedtak). For 2008 baserer vi oss her på tall fra tredje kvartal, men vi vil anta at den totale saksmengden for 2008 vil bli omtrent på samme nivå som i 2007. Den totale funksjonstiden til nemnda er for kort

til at vi kan si noe om hvorvidt saksmengden vil stabilisere seg på et nivå omtrent som i 2007. På grunnlag av informasjon fra intervjuer med bransjemedlemmer fra flere store arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner vil vi anta at det kan bli en fortsatt økning i saksmengden etter hvert som kjennskapen til nemnda tiltar ute i virksomhetene.

I tabell 2.1 ser vi at det har vært en økning i antallet saker som er blitt overført fra ett år til neste år. Sammen med en økning i antallet nye saker for nemnda vil en økning i antallet overførte saker kunne bidra til en opphopning av saker i nemnda. Det er imidlertid for tidlig å vurdere nemndas kapasitet til å behandle sakene så raskt at man unngår en opphopning av saker på litt lengre sikt.

Tabell 2.1 gir også en oversikt over antallet saker som har blitt trukket før saken behandles i nemndmøte. Det synes som om antallet saker som blir trukket før nemndmøte, er ganske stabilt med cirka 20 i året. Her må vi imidlertid ta høyde for at antallet saker som blir trukket i 2008, kan bli noe høyere enn det tabellen viser fordi vi her baserer oss på tall for tredje kvartal. Det kan være flere grunner til at en sak blir trukket. De vanligste grunnene er at partene selv kommer til en løsning, eller at saken ikke lenger har rettslig interesse. Enkelte saker blir også trukket etter at partene har fått råd og veiledning fra sekretariatet.

Tabell 2.1 Total saksmengde 2006–2008 (3.kvartal)

År	Antall vedtak truffet	Antall nye saker fremmet	Antall saker overført fra forrige år	Antall saker overført til neste år	Antall saker trukket
2006	27	60		10	22
2007	53	91	10	27	19
2008 (3. kvartal)	32	47	27		19

Antall og type saker med vedtak

Tabell 2.2 gir en oversikt over hvor mange og hvilke type saker nemnda har behandlet i perioden fra oppstarten i 01.01.2006 til og med 01.10.2008. Vi har her kun tatt med saker hvor det har blitt fattet vedtak. Totalt har det blitt fattet vedtak i 110 saker¹, hvorav 83 saker har omfattet offentlig sektor, og 27 saker har omfattet privat sektor.

Twist om fortrinnsrett for deltidsansatte (§ 14–3) har utgjort nærmere halvparten av alle sakene som nemnda har behandlet i denne perioden. I ni av ti tilfeller har twist om fortrinnsrett for deltidsansatte vært fremmet av arbeidstakere i offentlig sektor.

¹ Dette er to vedtak færre enn i tabell 2.1, noe som skyldes at vi her kun har sett på saker hvor det er fattet vedtak i nemndmøte.

Tvist om rett til redusert arbeidstid (§ 10–2(4)) og tvist om rett til utdanningspermisjon (§ 12–11) er de to neste sakstypene som kommer på henholdsvis andre- og tredjeplass i antall saker som har blitt behandlet i nemnda.

Tvist om rett til fleksibel arbeidstid (§ 10–2(3)) er den eneste sakstypen der det har vært fremmet flere saker fra arbeidstakere i privat enn i offentlig sektor.

Tabell 2.2 Antall og type saker behandlet i nemnda i perioden 01.01.2006–01.10.2008

Sektor	Totalt	Fritak fra natt-arbeid § 10-2(2)	Fleksibel arbeidstid § 10-2(3)	Redusert arbeidstid § 10-2(4)	Fritak fra overtid § 10-6(10)	Foreldrepermisjon § 12-5	Utdanningspermisjon § 12-11	Fortrinnsrett for deltidsansatte § 14-3
Offentlig	83	5	3	17	1	2	9	46
Privat	27		6	11		1	5	4
Totalt	110	5	9	28	1	3	14	50

Resultatet av nemndbehandlingen

I tabellene 2.3–2.10 har vi fremstilt hva som ble resultatet av nemndbehandlingen i de ulike sakstypene. Vi har fremstilt hver sakstype for seg. Tabellene viser i hvor mange saker arbeidstaker fikk medhold, og i hvor mange saker arbeidstaker ikke fikk medhold. I tabellene har vi også fremstilt resultatet av vedtaket: om det ble fattet enstemmig, eller om det ble fattet med dissens fra én eller to representanter. Vi gir også en oversikt over hvor mange saker som av en eller annen grunn har blitt avvist, men hvor det likevel er utarbeidet et vedtaksdokument. Det kan være flere grunner til at nemnda avviser å behandle en sak, men de vanligste grunnene er enten at fristen for å fremme sak for nemnda er overskredet, at saken ligger utenfor nemndas kompetanseområde, eller at saken er løst på annen måte slik at den ikke lenger har rettslig interesse.

Tvist om fortrinnsrett for deltidsansatte

Tabell 2.3 Fortrinnsrett for deltidsansatte

	Antall saker	Enstemmig	Dissens fra 1	Dissens fra 2
Arbeidstaker gis medhold	13	4	3	6
Arbeidstaker gis ikke medhold	25	17	2	6
Totalt	38	21	5	12

Av tabell 2.3 ser vi at det totalt er fattet 38 vedtak i saker om fortrinnsrett for deltidsansatte, mens 15 saker er avvist. Av de 38 sakene har arbeidstaker fått medhold i totalt 13 saker. Det skjer oftere at det blir fattet enstemmige vedtak i de tilfellene hvor arbeidstaker ikke gis medhold enn i de sakene hvor arbeidstaker gis medhold. Det skjer oftere at to av representantene tar dissens i disse sakene enn at én av representantene

gjør dette alene. I de tilfellene hvor to tar dissens, er det som oftest partsrepresentanten blant nemndas faste medlemmer og bransjemedlemmet som går sammen om dette.

Tvist om rett til redusert arbeidstid

Tabell 2.4 Redusert arbeidstid

	Antall saker	Enstemmig	Dissens fra 1	Dissens fra 2
Arbeidstaker gis medhold	14	9	1	4
Arbeidstaker gis ikke medhold	12	5	3	4
Totalt	26	14	4	8

Av tabell 2.4 ser vi at det totalt er fattet 26 vedtak i saker om rett til redusert arbeidstid, mens to saker er avvist. I godt og vel halvparten av sakene har arbeidstaker fått medhold. I de sakene hvor arbeidstaker har fått medhold, har vedtaket oftere vært fattet enstemmig enn i de sakene hvor arbeidstaker ikke har fått medhold i kravet om redusert arbeidstid.

En studie av forvaltningspraksis om rett til redusert arbeidstid har dessuten vist at arbeidstaker oftere fikk medhold da Arbeidstilsynet behandlet disse sakene, sammenliknet med hva som har blitt resultatet i tvisteløsningsnemnda (Winters 2008).

Tvist om rett til utdanningspermisjon

Tabell 2.5 Utdanningspermisjon

	Antall saker	Enstemmig	Dissens fra 1	Dissens fra 2
Arbeidstaker gis medhold	8	5		3
Arbeidstaker gis ikke medhold	6	4		2
Totalt	14	9		5

Tabell 2.5 viser at det totalt er fattet 14 vedtak i saker om rett til utdanningspermisjon. Arbeidstaker har fått medhold i 8 av de 14 sakene. I sakene om rett til utdanningspermisjon har et flertall av vedtakene vært fattet enstemmig.

Tvist om rett til fleksibel arbeidstid

Tabell 2.6 Fleksibel arbeidstid

	Antall saker	Enstemmig	Dissens fra 1	Dissens fra 2
Arbeidstaker gis medhold	1	1		
Arbeidstaker gis ikke medhold	5	1		4
Totalt	6	2		4

Av tabell 2.6 ser vi at det totalt er fattet seks vedtak i saker om rett til fleksibel arbeidstid, mens tre saker er avvist. Arbeidstaker har kun fått medhold i én av disse sakene, vedtaket var enstemmig. I fem av sakene har arbeidstaker ikke fått medhold i kravet om fleksibel arbeidstid, og i fire av disse sakene har vedtaket blitt fattet med dissens fra to.

Tvist om rett til fritak fra nattarbeid

Tabell 2.7 Fritak fra nattarbeid

	Antall saker	Enstemmig	Dissens fra 1	Dissens fra 2
Arbeidstaker gis medhold	2	2		
Arbeidstaker gis ikke medhold	3	3		
Totalt	5	5		

Totalt er det fattet fem vedtak i saker om rett til fritak fra nattarbeid. Arbeidstaker har fått medhold i to av disse fem sakene. I alle de fem sakene har vedtakene vært fattet enstemmig.

Tvist om rett til fritak for arbeid ut over avtalt tid

Tabell 2.8 Fritak for arbeid ut over avtalt tid

	Antall saker	Enstemmig	Dissens fra 1	Dissens fra 2
Arbeidstaker gis medhold	1	1		
Arbeidstaker gis ikke medhold				
Totalt	1	1		

Det har vært fattet ett vedtak i sak om rett til fritak for arbeid ut over avtalt tid. Arbeidstaker fikk medhold, og vedtaket ble fattet enstemmig.

Twist om rett til uttak av foreldrepermisjon

Tabell 2.9 Uttak av foreldrepermisjon

	Antall saker	Enstemmig	Dissens fra 1	Dissens fra 2
Arbeidstaker gis medhold				
Arbeidstaker gis ikke medhold	1	1		
Totalt	1	1		

Tabell 2.9 viser at det har vært fattet ett vedtak i sak om uttak av foreldrepermisjon, mens to saker har blitt avvist. Arbeidstaker fikk ikke medhold, og vedtaket ble fattet enstemmig.

Oppsummering

Tabell 2.10 Samlet oversikt over resultatet av nemndbehandlingen

Resultat	Antall saker	Enstemmig	Dissens fra 1	Dissens fra 2
Arbeidstaker gis medhold	39	22	4	13
Arbeidstaker gis ikke medhold	52	31	5	16
Totalt	91	53	9	29

Tabell 2.10 gir en samlet oversikt over resultatet av nemndbehandlingen i 91 saker hvor det har blitt fattet vedtak i perioden fra 01.01.2006 til 01.10.2008. Arbeidstaker har fått medhold i 39 og ikke medhold i 52 av totalt 91 saker. Vedtaket har vært fattet enstemmig i 53 av disse 91 sakene. I 38 av sakene har vedtaket vært fattet med dissens fra ett eller to nemndmedlemmer. I de sakene hvor vedtaket har blitt fattet med dissens, har det som oftest vært fattet med dissens fra to av medlemmene. Det er bare ni av vedtakene som har blitt fattet med dissens fra ett av nemndmedlemmene.

Sakens gang

Saksbehandlingen kan deles inn i tre faser. Den første fasen omfatter aktiviteter fra en sak mottas hos sekretariatet, til den forberedes for behandling i nemndmøte. Den andre fasen omfatter forberedelsene av sakene til nemndmøte og selve nemndmøtet. Den tredje fasen omfatter aktiviteter fra saken er behandlet i nemndmøte, til det endelige vedtaket blir sendt til partene i saken.

Første fase: forarbeidet

Saker til tvisteløsningsnemnda skal sendes til sekretariatet for nemnda som er plassert hos Arbeidstilsynet, region Østfold og Akershus. Sekretariatet bruker postmottak og arkivtjenestene ved regionskontoret i Moss, men er fysisk plassert ved regionskontoret på Lillestrøm.

Postmottaket i Moss åpner post til sekretariatet og legger fortløpende dokumenter og innkomne saker inn i det elektroniske saksbehandlingssystemet ePhorte. Innkomne saker fordeles mellom de to juristene i sekretariatet etter en vurdering av saks-/arbeidsmengde og ledig kapasitet.

Sekretariatet gjør så en gjennomgang av saken og sjekker at saken hører inn under nemndas kompetanse etter arbeidsmiljøloven § 17–2(1), at saken er rettidig innbrakt for nemnda, jamfør forskriften § 3, samt at sekretariatet vurderer hvorvidt saken inneholder nødvendige faktaopplysninger. Dersom saken åpenbart ikke hører inn under nemndas kompetanse, eller saken åpenbart er for sent innbrakt, kan den avvises av sekretariatet i samråd med nemndas leder. I tvilstilfeller skal saken legges frem for nemnda til avgjørelse. Saken forberedes da videre etter dette.

Sekretariatet sender så likelydende brev til partene i saken med kopi av brevet fra arbeidstaker samt reglene på området. Sekretariatet stiller også spørsmål til partene dersom det er behov for oppklaringer eller tilleggsopplysninger. Dersom partene er representert med advokat eller annen fullmektig (ofte tillitsvalgt), sendes brevet til denne. I brevet ber sekretariatet om svar på spørsmål / faktaopplysninger som mangler. For å få kontradiksjon i saken blir arbeidsgiver også bedt om å gi en nærmere begrunnelse for avslaget. Normalt gis det her en frist på 14 dager for tilbakemelding. Sekretariatet opplever nokså ofte at de må purre på arbeidsgivere som ikke har gitt tilbakemelding innen den oppsatte fristen.

Ved behandlingen av tvistesakene har begge parter rett til innsyn i all dokumentasjon i saken. Når sekretariatet mottar arbeidsgivers svar på første brev, oversendes dette til arbeidstaker for informasjon og eventuelle merknader. Her gis det også normalt en frist på 14 dager for arbeidstaker til å komme med ytterligere kommentarer. Avhengig av hvor mange innspill som kommer fra hver av partene, vil det av og til være behov for å gjenta denne prosessen. I de fleste sakene går saksgangen slik én eller to ganger mellom partene og sekretariatet. At denne fasen av saksbehandlingen kan være svært tidkrevende, kan illustreres med et tenkt eksempel: I en sak hvor saksgangen går to ganger mellom partene og sekretariatet, og hvor begge partene bruker cirka to uker på å svare, vil tidsbruken være cirka seks til åtte uker (dette er et anslag på maks tid). Denne tidsbruken er knyttet til ren korrespondanse mellom partene og sekretariatet. Sekretariatet vurderer konkret i hvert enkelt tilfelle når saken er tilstrekkelig og forsvarlig opplyst. Sekretariatet kan også ringe partene for å avklare enkelte spørsmål dersom de mener dette er nødvendig for å opplyse saken. En stor del av saksbehandlingstiden

i denne første fasen er altså knyttet til korrespondanse med partene for å få saken tilstrekkelig opplyst slik at den kan fremstilles for behandling i nemndmøte.

Bransjemedlemmer for den enkelte sak oppnevnes også i denne første fasen. Ifølge forskriften § 1(5) skal nemndas leder sørge for at det i den enkelte tvist oppnevnes et medlem etter forslag fra de berørte parter på hver side. Lederen av nemnda har delegert arbeidet med å oppnevne bransjemedlemmer til sekretariatet. Ifølge forskriften skal de berørte partene selv komme med forslag til bransjemedlemmer. Sekretariatet erfarte imidlertid at en slik praksis i mange tilfeller både ble svært arbeidskrevende og medførte ekstra saksbehandlingstid. Sekretariatet har derfor utarbeidet en liste med aktuelle bransjemedlemmer etter innspill fra utvalgte organisasjoner, som dekker de fleste bransjer. Partene får tilsendt forslag til aktuelle bransjemedlemmer, men kan også selv komme med egne forslag. På grunnlag av forvaltningslovens regler om habilitet har nemnda utarbeidet bestemmelser om habilitet for personer som skal være bransjemedlemmer i den enkelte sak. Ifølge sekretariatets vurderinger er oppnevningen av bransjemedlemmer i hver enkelt sak noe som ofte tar uforholdsmessig lang tid, og i intervju ble det gitt uttrykk for ønsker om at sekretariatet fikk kompetanse til å oppnevne bransjemedlemmer i den enkelte sak uten forslag fra partene. Dette ville etter sekretariatets vurderinger kunne bidra til å lette selve saksbehandlingen, samtidig som bransjemedlemmer med erfaring fra nemnda ofte bidrar til en mer effektiv saksgang.

Andre fase: nemndmøtet

Den andre fasen omfatter forberedelsene av sakene til nemndmøte og selve nemndmøtet.

Saker for tvisteløsningsnemnda er kun basert på skriftlig saksfremstilling, og på grunnlag av den skriftlige informasjonen som er innhentet fra partene i saken, skriver sekretariatet en saksfremstilling for nemnda. Her legges det vekt på å gi en presentasjon av saksforholdet, partenes anførsler, regelverk samt tvistens hovedtemaer og problemstillinger. Det vises også til nemndas tidligere praksis dersom liknende saker har vært behandlet tidligere.

Møtene i nemnda blir fastsatt for et halvt år av gangen (ca. ett i måneden), og sakene berammes til et av disse møtene. Normalt berammes fire–seks saker per møte. I intervju pekte sekretariatet på at det ofte er utfordringer knyttet til å finne en nærliggende møtedato som passer for begge de oppnevnte bransjemedlemmene i en sak. I mange tilfeller har aktuelle bransjemedlemmer en stilling i organisasjonene som innebærer utstrakt reisevirksomhet, noe som kan gjøre det vanskelig å beramme en sak raskt.

Når møtedato for behandling av saken er fastsatt, sendes saksdokumenter og saksfremstilling per e-post til nemndas faste medlemmer og bransjemedlemmene. Sekretariatet har utarbeidet rutiner der samtlige dokumenter i en sak samles i et PDF-dokument med en forside som viser oversikt over dokumentene, mens selve saksfrem-

stillingen er et eget dokument. Både blant nemndas faste medlemmer og blant flere av bransjemedlemmene vi intervjuet ble det fremholdt at fremstillingen av sakene og samlingen av dokumentasjon i ett PDF-dokument har bidratt til å lette forberedelser og saksbehandlingen i selve nemndmøtet.

Juristene fra sekretariatet har sekretærfunksjon i nemndmøtene. Oppgavene er for eksempel å føre møtereferat på PC, notere konklusjon og begrunnelse samt eventuelt dissens. Sekretariatet kan også bidra til oppklaring av saksforholdet i nemndmøtet.

Behandlingen av en sak i nemndmøtet starter som oftest med at nemndas leder kort redegjør for faktaene i saken. Deretter gis ordet til nemndas faste medlemmer som blir bedt om å gi sin vurdering av saken. Disse vet ikke på forhånd i hvilke av de fire–seks sakene nemndas leder vil gi ordet først til LO eller NHOs representant. LO og NHOs representanter må ta standpunkt i denne runden. Bransjemedlemmene blir så bedt om å komme med sine vurderinger av saken. I intervjuer med nemndas faste medlemmer og flere av bransjemedlemmene ble det fremholdt at nemndmedlemmene ofte inntar rollen som «advokat» for den parten de «representerer» i saken. Bransjemedlemmene blir på forhånd opplyst om at de ikke skal være en partsrepresentant, men i praksis inntar de likevel ofte rollen som partsrepresentant. Lederen av nemnda er nøytral og konkluderer saken med å gi sin vurdering.

I praksis fremstår diskusjonene i nemndmøtet ofte som noe ustrukturerte. Det var særlig bransjemedlemmer med erfaring fra få saker som ga uttrykk for at diskusjonene i nemndmøtene var ustrukturerte, men også blant nemndas faste medlemmer ble det lagt vekt på dette.

I flere av intervjuene både med nemndas faste medlemmer og flere av bransjemedlemmene ble det også gitt uttrykk for misnøye med at det i en del saker ikke ble fattet endelig vedtak i selve nemndmøtet. Det ble fremholdt at nemnda i dag har en praksis der endelig vedtak i en sak ofte ikke er klart før man er ferdig med etterarbeidet, som utgjør tredje fase i saksbehandlingen. Dette er en praksis som mange av dem vi har intervjuet stiller seg svært kritiske til av flere grunner. Vi går nærmere inn på dette i neste avsnitt.

Tredje fase: etterarbeidet

Den tredje fasen omfatter utarbeidelse og utsendelse av vedtak.

Sekretariatet har ansvaret for å utforme første utkast til vedtak, som sendes per e-post til nemndas leder for godkjenning. Etter at nemndas leder har korrigert utkastet til vedtak, sendes dette til sekretariatet, som sender utkastet per e-post til godkjenning hos de øvrige medlemmene. Disse kan også komme med forslag til endringer i teksten, og ofte blir det en omfattende utveksling av e-post med forslag til korreksjoner før samtlige medlemmer er enig om utformingen av vedtaket i en sak. Medlemmer som har tatt dissens i en sak, formulerer som oftest denne teksten selv. Sekretariatet har

ansvar for å sende det endelige vedtaket til partene samt å utføre diverse administrative oppgaver i etterkant av saken.

Det er først og fremst arbeidsformen og tidsbruken i denne tredje fasen av saksbehandlingen som flere av dem vi har intervjuet har rettet kritikk mot. Vi skal se nærmere på saksbehandlingstiden i neste avsnitt. Vi vil likevel peke på illustrasjonen i figur 2.1 og 2.2 som bekrefter at etterarbeidet utgjør en vesentlig del av den totale saksbehandlingstiden, og at tidsbruken i denne tredje fasen har tiltatt i perioden fra 2006 til 2008.

Kritikken som ble rettet mot arbeidsformen i selve nemndmøtet og etterarbeidet, har vi sammenfattet i følgende punkter:

- Siste ordet er ofte ikke sagt i nemndmøtet. Nemndas leder har uttalt at det er lov å ombestemme seg etter møtet. Da blir det ofte en omkamp når vedtaket skal utformes.
- Det er vanskelig hvis nemndlederen ikke tar standpunkt i selve møtet. Da blir prosessen i etterkant svært uryddig.
- Ofte glemmer man detaljer i en sak før utkast til det endelige vedtaket foreligger. Man må bruke mye tid på å rekonstruere en sak for å komme med innspill til utformingen av vedtaket.
- Sirkulasjonen av e-post er en svært omfattende prosess.
- Man må følge godt med på hva som blir utkast til det endelige vedtaket, for dette kan endre seg betydelig fra hva som ble diskutert i nemndmøtet.
- Nemndmedlemmene har satt av tid til å delta i selve møtet, men ikke til etterarbeidet. Mye reisevirksomhet i jobben gjør det ofte vanskelig å følge opp e-postutvekslingen i etterkant av møtet.
- Det er problematisk når etterbehandlingen tar svært lang tid og man ikke kan gi informasjon om resultatet til partene. Dette skaper unødvendige problemer for lokale parter som venter på å få saken avklart.

For bransjemedlemmene tar det ofte mellom tre og fem uker fra nemndmøtet til de mottar første utkast til vedtak. Dette oppleves som unødvendig lang tid, og ofte har man da glemt mange av detaljene i saken. De vi har intervjuet både blant nemndas faste medlemmer og bransjemedlemmer, har vært samstemte i vurderingen av at nemnda bør innarbeide en praksis hvor endelig vedtak fattes i nemndmøtet. Dette vil innebære at det må settes av mer tid til behandlingen av den enkelte sak i selve møtet, men samtidig vil dette etter vår vurdering redusere etterarbeidet betydelig sammenliknet med hva som er praksis i dag. Flere av bransjemedlemmene fremholdt i intervju at de hadde erfaring som faste medlemmer i flere andre nemnder. I disse andre nemndene var det som oftest

praksis at endelig vedtak ble fattet før møtet ble hevet. Det ble pekt på at en slik praksis både var mer ryddig og mindre arbeidskrevende i etterkant av nemndmøtene enn hva de hadde erfart som bransjemedlemmer i tvisteløsningsnemnda.

Saksbehandlingstiden

Hvor lang tid det tar å behandle en sak i de tre fasene vi har beskrevet, vil avhenge av flere forhold.

I den første fasen vil forhold ved selve saken ha betydning for saksbehandlingstiden. Forhold ved saken kan blant annet være sakens kompleksitet, hvor lang tid partene bruker på å besvare henvendelsene fra sekretariatet, samt antall ganger sekretariatet må be partene om å komme med saksopplysninger før saken er tilstrekkelig opplyst.

I den andre fasen vil sekretariatets kapasitet til raskt å gi en skriftlig fremstilling av saken være blant de forholdene som påvirker saksbehandlingstiden. Dette vil blant annet avhenge av sakens kompleksitet samt antallet saker som er under behandling (saksmengden). Tiden i selve nemndmøtet har liten betydning for den totale saksbehandlingstiden. Men fordi nemnda har satt opp faste møtedatoer for ett møte per måned, kan det ofte gå noe tid fra sekretariatet har gjort saken klar, til den faktisk blir behandlet i møte.

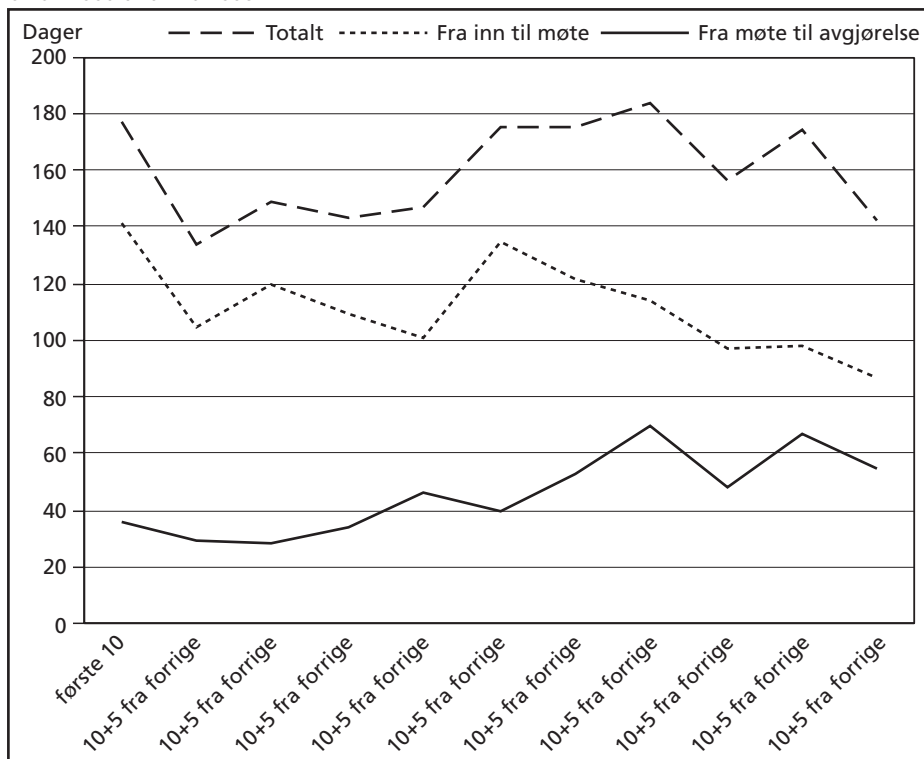
I den tredje fasen vil saksbehandlingstiden avhenge av hvor raskt sekretariatet skriver forslag til vedtak som oversendes til nemndas leder, hvor lang tid nemndas leder bruker på å redigere sekretariatets forslag, samt hvor omfattende e-postutvekslingen blir mellom nemndmedlemmene (nemndas faste medlemmer og bransjemedlemmene) før det er enighet om ordlyden i det endelige vedtaket.

Figur 2.1 gir en illustrasjon av saksbehandlingstiden målt i glidende gjennomsnitt for 110 vedtak fattet i perioden 01.01.2006 til 01.10.2008.

Grafene i figur 2.1 viser saksbehandlingstid målt i glidende gjennomsnitt for intervaller av 15 saker (ti nye saker inn pluss fem fra forrige intervall). Vi har sett på saksbehandlingstiden for de ulike fasene av saksbehandlingen som ble beskrevet i de foregående avsnittene. I figur 2.1 viser den øverste grafen den totale saksbehandlingstiden (alle tre fasene). Den øverste grafen er dekomponert i en graf som viser saksbehandlingstiden fra en sak kommer inn, til den blir behandlet i nemndmøte (første og andre fase av saksbehandlingen), og en graf som viser saksbehandlingstiden fra en sak blir behandlet i nemndmøte, til det blir fattet vedtak som sendes til partene (tredje fase i saksbehandlingen). Alle grafene viser altså saksbehandlingstid målt i glidende gjennomsnitt for intervaller av 15 saker.

Figur 2.1 viser at det over tid har vært en nokså klar nedgang i den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i første og andre fase, mens det har vært en tilsvarende økning i den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i tredje fase. Den totale gjennomsnittlige

Figur 2.1 Saksbehandlingstid i dager målt i glidende gjennomsnitt for 110 vedtak i perioden 01.01.2006 til 01.10.2008



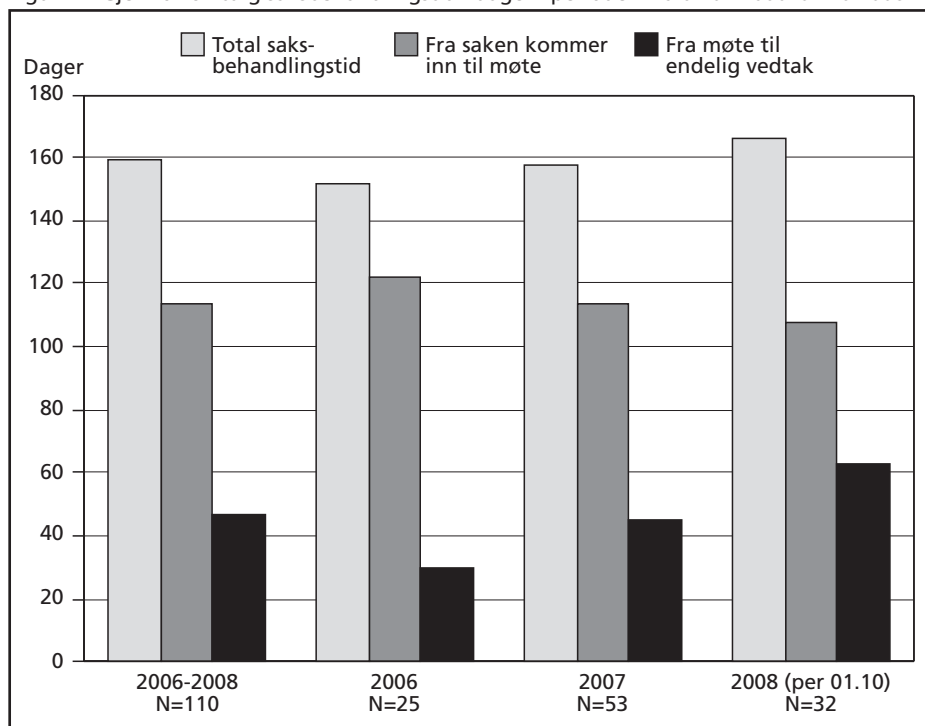
saksbehandlingstiden har variert mellom 133 dager og 183 dager, noe som tilsvarer en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på mellom 4,5 og 6 måneder.

I figur 2.2 har vi fremstilt informasjon om saksbehandlingstiden for hele perioden 01.01.2006 til 01.10.2008. Tallgrunnlaget er det samme som er brukt i figur 2.1, men her har vi beregnet gjennomsnittlig saksbehandlingstid for ulike tidsperioder, først for hele tidsperioden (2006–2008 per 01.10) og deretter for hvert enkelt år: 2006, 2007 og 2008 (per 01.10).

Figur 2.2 viser at den gjennomsnittlige behandlingstiden per sak i perioden fra 2006 til 2008 har vært 159 dager, noe som tilsvarer i overkant av fem måneder. I gjennomsnitt har det tatt 114 dager fra en sak har kommet inn, til den har blitt behandlet i nemndmøte (første og andre fase av saksbehandlingen), og det har i gjennomsnitt blitt brukt 47 dager fra en sak har vært behandlet i nemndmøte, til det har blitt fattet endelig vedtak (tredje fase av saksbehandlingen).

Dersom vi ser på den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for det enkelte år, ser vi at det har vært en liten økning fra et gjennomsnitt på 152 dager i 2006 til et gjennomsnitt på 166 dager i 2008. Dersom vi ser på gjennomsnittlig saksbehandlingstid

Figur 2.2 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i dager i perioden fra 01.01.2006–01.10.2008



for de ulike fasene i saksbehandlingen for disse tre årene, ser vi at det har vært en nedgang i gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra saken kommer inn, til det avholdes nemndmøte (første og andre fase), mens det har vært en økning i gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra saken er behandlet i nemndmøte, til endelig vedtak foreligger (tredje fase). Vi ser i figur 2.2 at det fra 2006 til 2008 har vært en fordobling av den gjennomsnittlige tiden det tar fra en sak blir behandlet i nemndmøte, til det endelige vedtaket blir sendt ut til de lokale partene. Grafene i figur 2.1 og 2.2 gir et nokså entydig bilde av at det er størst «friksjon» knyttet til den tredje og avsluttende fasen av saksbehandlingen. Dette inntrykket ble også bekreftet gjennom intervjuer både med nemndas faste medlemmer og flere av bransjemedlemmene. Etter vår vurdering vil det være et potensial for å øke effektiviteten i saksbehandlingen ved å endre rutiner og arbeidsform knyttet til denne tredje fasen i saksbehandlingen.

Det er som nevnt ikke gitt noen klare målsettinger om saksbehandlingstiden ut over at nemnda skal være mer effektiv sammenliknet både med domstolsbehandling og tradisjonell administrativ behandling. I 2007 var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for tvistemålssaker ved domstolene 6,1 måneder. Den gjennomsnittlige saksbehandlingen i nemnda er altså noe kortere enn ved de alminnelige domstolene, men ikke vesentlig kortere slik det ble forutsatt ved etableringen av ordningen. En studie

av saker om arbeidstakers rett til redusert arbeidstid viser også at behandlingstiden i nemnda er vesentlig lengre enn behandlingstiden i Arbeidstilsynet, som hadde ansvaret for å behandle disse sakene tidligere (Winters 2008).

Oppsummering

Hovedkonklusjonene i dette kapitlet er:

- Det har vært en betydelig økning i antallet saker som nemnda har behandlet i løpet av perioden fra 01.01.2006 til 01.10.2008.
- Totalt har nemnda fattet 110 vedtak, hvorav 50 vedtak har vært tvist om fortrinnsrett for deltidsansatte.
- Arbeidstaker har fått medhold i 39 og ikke medhold i 52 av totalt 91 saker. Vedtaket har vært fattet enstemmig i 53 av disse 91 sakene.
- Saksbehandlingen kan deles inn i tre faser. Den første fasen omfatter aktiviteter fra en sak mottas hos sekretariatet, til den forberedes for behandling i nemndmøte. Den andre fasen omfatter forberedelsen av sakene til nemndmøte og selve nemndmøtet. Den tredje fasen omfatter aktiviteter fra saken er behandlet i nemndmøte, til det endelige vedtaket blir sendt til partene.
- Det er knyttet en del utfordringer til arbeidsformen og tidsbruken i den tredje fasen av saksbehandlingen. Det er også i denne fasen at saksbehandlingstiden har økt i den perioden som evalueres.
- Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for saker behandlet i perioden fra 01.01.2006 til 01.10.2008, har vært 159 dager eller drøyt fem måneder.
- Dersom saksbehandlingstiden brukes som et mål på nemndas effektivitet, har nemnda i løpet av den første funksjonsperioden i liten grad oppfylt målsettingen om å være en effektiv ordning.

3 Organisatoriske betingelser

I dette kapitlet ser vi nærmere på ulike organisatoriske betingelser og vurderer hvordan dette bidrar til å hemme eller fremme muligheten for å oppfylle intensjonene og målsettingene som er satt for ordningen.

Organiseringen av nemnda

Nedenfor vurderer vi ulike forhold knyttet til organiseringen av nemnda. De tre forholdene er den interne kommunikasjonen mellom ulike aktører knyttet til ordningen, kompetansesammensetningen i nemnda, ordningen med bransjemedlemmer og nemndas tilgjengelighet sett fra et brukerperspektiv.

Noen organisatoriske utfordringer ved oppstarten

Da tvisteløsningsnemnda ble etablert som eget forvaltningsorgan 01.01.2006, skjedde dette uten at det på forhånd var etablert prosedyrer for hvordan nemnda skulle arbeide. I intervjuene både med departementet, nemndas faste medlemmer, ledelsen i Arbeidstilsynet og nemndas sekretariat ble det pekt på flere organisatoriske utfordringer som hadde preget nemndas arbeid særlig den første tiden. Dette handlet blant annet om å etablere rutiner for hvordan sekretariatet skulle arbeide, etablere en logo som var forskjellig fra Arbeidstilsynets logo, og som skulle prege nemndas vedtak, oppbemaning av sekretariatet i takt med at antallet saker økte, etc. Nemndas leder pekte på flere utfordringer forbundet med å etablere nemnda som et selvstendig forvaltningsorgan innenfor de etablerte administrative og kulturelle rammebetingelsene som Arbeidstilsynet ga. Vårt inntrykk er likevel at mange av disse organisatoriske utfordringene var knyttet til oppstarten av nemnda, og at de fleste av disse problemene nå mer eller mindre er blitt løst. I denne sammenhengen vil vi også fremheve at nemnda på evalueringstidspunktet fortsatt er en ganske ung ordning, og at det vil være naturlig å forvente at det vil ta noe tid før en ny nemnd har etablert rutiner, funnet en kommunikasjonsform og opparbeidet kompetanse som virker hensiktsmessig i forhold til målsettingene om å være både en effektiv og betryggende ordning.

Intern kommunikasjon – fortsatt en utfordring?

Det synes imidlertid fortsatt å være noen utfordringer knyttet til kommunikasjonen mellom aktører som på ulike måter er involvert i ordningen. I intervjuene kom dette flere ganger til uttrykk gjennom informantenes ulike forventninger og oppfatninger omkring ansvar og innsats når det gjaldt å bidra til at målsettingene for nemnda blir oppfylt. Det er særlig to utfordringer knyttet til kommunikasjon som vi vil fremheve her.

Den ene dreier seg om kommunikasjonen mellom AID og Arbeidstilsynet som har ansvaret for sekretariatsfunksjonen. Styringsdialogen er her basert på en rammebevilgning med tilbakemelding i hel- og halvårsrapporter. Detaljeringsnivået i departementets årlige tildelingsbrev tilsier ikke noen omfattende synliggjøring av forventninger til sekretariatsfunksjonen, og departementet har følgelig liten kontroll med hvordan Arbeidstilsynet faktisk utfører sekretariatsoppgavene. I intervjuene med departementet ble det gitt uttrykk for usikkerhet omkring hvordan sekretariatsfunksjonen faktisk fungerte. Det har imidlertid vært avholdt noen møter hvor departementet, Arbeidstilsynet og nemndas leder har diskutert forventninger og forslag til løsninger på problemer av mer praktisk art.

Den andre kommunikasjonsutfordringen er knyttet til dialogen mellom nemndas leder og sekretariatet, som synes å ha vært nokså mangelfull i nemndas første funksjonsperiode. Mangelen på oppfølging og dialog mellom sekretariatet og nemndas leder skyldes flere forhold, hvor blant annet geografisk avstand Lillestrøm–Oslo og lederens primære arbeidsforpliktelser med utstrakt reisevirksomhet spiller inn. Det er ikke etablert noen faste møte- eller kommunikasjonsrutiner mellom sekretariatet og lederen av nemnda ut over nemndmøtene hvor sakene blir behandlet. Forhold knyttet til tidsmessig og arbeidsmessig prioritering mellom saker, planlegging, forberedelse og oppfølging av nemndmøter samt arbeidsinnsats og arbeidsform i sekretariatet blir dermed liggende utenfor innflytelsen til nemndas leder.

Kompetansesammensettingen i nemnda

Nemnda består av tre faste medlemmer som har en funksjonstid på tre år. Det oppnevnes to representanter fra arbeidstaker- og arbeidsgiversiden etter forslag fra de av arbeidslivets organisasjoner som har «innstillingsrett». For den første perioden nemnda har fungert (01.01.2006–31.12.2008), har den bestått av advokater fra NHO og LO, i tillegg til en leder med blant annet erfaring som juridisk dommer i Arbeidsretten.

Kompetansesammensettingen i nemnda ble generelt vurdert som svært god. Nemndas faste medlemmer fremholdt at de var oppnevnt fra organisasjoner som representerte hver sin side i arbeidslivet, men at man i nemnda konsentrerte seg om de juridiske betraktningene rundt en sak. Medlemmene vurderte det slik at nemnda

hadde et klart mandat, og at nemnda raskt hadde kommet til en omforent forståelse av sine oppgaver.

Nemndas faste medlemmer ga klart uttrykk for nødvendigheten av at nemnda ble ledet av en person som hadde bred erfaring og kompetanse i å vurdere arbeidslivs-spørsmål, og som partene i arbeidslivet hadde tillit til.

Med ett unntak ga også informantene fra de ulike arbeidsgiver- og arbeidstaker-organisasjonene uttrykk for at kompetansesammensetningen i nemnda var svært god. LO og NHOs representanter ble ansett for å kunne ivareta partenes ulike interesser, og ordningen med bransjemedlemmer ble vurdert til å styrke nemndas vurderinger i den enkelte sak.

Blant arbeidsgiverorganisasjonene var det likevel enkelte som stilte seg kritiske til at NHO mer generelt ble oppnevnt som representanter for arbeidsgiversiden i alle fora som ble ansett som viktige. Det var også enkelte i arbeidsgiverorganisasjonene som var kritiske til at sekretariatsfunksjonen for nemnda lå hos Arbeidstilsynet, som ofte ble vurdert til å være vel arbeidstakervennlige. Det ble likevel understreket at nemnd-ordningen var langt bedre og mer nøytral enn det tidligere forvaltningspraksis hadde vært for den typen tvister som nemnda behandler.

Ordningen med bransjemedlemmer

Som beskrevet i kapittel 2 skal det ved behandlingen av den enkelte sak oppnevnes to medlemmer («bransjemedlemmer») som har tilknytning til den bransjen som er berørt av saken. Det er ikke noe krav om at bransjemedlemmene skal ha juridisk kompetanse. Ofte er det tillitsvalgte eller ansatte i organisasjonene som deltar som bransjemedlemmer. Bransjemedlemmene deltar på lik linje med nemndas faste medlemmer i vurderingen av en sak. Vi ønsket informasjon om hvordan organisasjonene som har deltatt som bransjemedlemmer, vurderer denne ordningen, og stilte informantene spørsmål omkring dette.

Generelt ble ordningen med bransjemedlemmer vurdert som svært positiv blant organisasjonene på både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, noe følgende momenter fra intervjuene illustrerer:

Bransjemedlem arbeidstakerorganisasjon:

- Bransjemedlemmene er helt avgjørende. Det er store forskjeller mellom bransjene, også i kultur. Det er viktig av nemnda er sammensatt av folk med ulik bransjekunnskap. Det må også være noen der som har kunnskap om alle sektorer slik at blikket løftes.

- Bransjemedlemmene er viktige og får sagt noe om hvordan det fungerer i den enkelte bransje. Bransjemedlemmene bidrar ofte til å supplere de juridiske betraktningene fordi de bringer inn informasjon om bransjen.
- Bransjemedlemmene har ikke noe å si for utfallet, men bransjemedlemmene har en viktig funksjon. Diskusjonene hadde blitt for lukket dersom det bare var tre faste personer i nemnda.

Bransjemedlem arbeidsgiverorganisasjon:

- Bransjemedlemmene er kjempeviktige. Kjennskap til den type virksomhet som saken berører, er viktig, og man kan sette seg raskt inn i problemstillingen. Det har vært viktig å bringe bransjekunnskap opp på bordet i møtene. Slik får man større gjennomslag.
- Bransjemedlemmene har større mulighet for å påvise faktiske feil i saksfremstillingen. Men det forutsetter fortsatt at saken er tilstrekkelig opplyst.
- Det er viktig at vi deltar i slike ordninger og snakker bransjens sak.
- Bransjemedlemmene er viktige. Det er for å ivareta medlemmenes interesser vi deltar. I realiteten blir bransjemedlemmene også parter. Dette kan bidra til å motvirke at det blir «kjøpslåing» om den enkelte sak.
- Det må være bransjemedlemmer der. Erfaringen er at nemndas faste medlemmer på enkelte områder har vært svært ukjente med bransjen.

Disse momentene illustrerer hvordan organisasjonene som har deltatt som bransjemedlemmer i nemnda, generelt vurderer sin egen rolle som svært viktig. Flere la vekt på at det ofte var nødvendig å bidra med faktakunnskap om bransjen. Informantene fra arbeidstakerorganisasjonene la dessuten ofte vekt på å fremheve de mer prinsipielle betydningene av at de deltok som bransjemedlem i nemnda. Deltakelse i nemnda ble av flere vurdert til å ha effekter ut over den enkelte konkrete saken. Det ble lagt vekt på viktigheten av å markere at organisasjonen både hadde evne og vilje til å ivareta interessen til arbeidstakere eller virksomheter som fikk sak for nemnda. Ordningen med bransjemedlemmer synes dessuten å være viktig for brukernes tillit til nemndas behandling og vedtak, noe vi skal komme tilbake til i kapittel 4.

Nemndas tilgjengelighet

Nemndas tilgjengelighet ble stort sett vurdert til å være god. Tillitsvalgte på lokalt nivå fortalte at de hadde fått informasjon om nemnda da den nye arbeidsmiljøloven ble vedtatt i 2005. Enkelte forbund hadde også informert medlemmene om nemnda

gjennom medlemsbladene og på internettsidene. De lokale arbeidsgiverne som ble intervjuet, ga alle uttrykk for at de kjente til nemnda før de fikk en sak der.

Det var ingen blant våre informanter på lokalt nivå som ga uttrykk for at det hadde vært vanskelig å finne frem til hvilke frister og regler som gjaldt, hvor saken skulle sendes, etc. Enkelte blant informantene ga likevel uttrykk for at det hadde vært vanskelig å finne frem til generell informasjon om nemnda og tidligere vedtak på Arbeidstilsynets internettsider, men at de hadde fått god veiledning da de henvendte seg direkte til sekretariatet.

Bransjemedlemmene fortalte at organisasjonene hadde litt ulik praksis når det gjaldt å orientere medlemmene om nemnda. På arbeidstakersiden fortalte de fleste at det var blitt orientert om tvisteløsningsnemnda da den nye arbeidsmiljøloven kom. De fleste forbundene hadde også informasjon om nemnda som en del av tillitsvalgtopplæringen. På arbeidsgiversiden synes det generelt å ha blitt lagt mindre vekt på å informere medlemmene om nemnda. Man trodde likevel at de fleste arbeidsgivere hadde kjennskap til nemnda som en del av arbeidsmiljøloven. En feltundersøkelse som ble gjennomført i forbindelse med skift/turnusutvalget (NOU 2008:17), viste også at virksomhetene hadde kjennskap til § 14–3 om fortrinnsrett for deltidsansatte. Vi vil anta at virksomhetene da også har kjennskap til nemndordningen eller ressurser til å gjøre seg kjent med denne. Det er denne bestemmelsen om fortrinnsrett for deltidsansatte som nemnda har behandlet flest tvister om (jf. tabell 2.2 i kapittel 2).

Lokale tillitsvalgte som hadde bistått medlemmer med sak for nemnda, hadde altså god kjennskap til nemnda og vurderte også tilgjengeligheten som god. En gjennomgang av sakene som nemnda har hatt til behandling i perioden fra 01.01.2006 til 01.10.2008, gir et inntrykk av at organiserte arbeidstakere er overrepresentert blant arbeidstakere som fremmer en sak for nemnda. I intervjuene ble det ofte pekt på at nemnda kan oppfattes som vanskelig tilgjengelig for den enkelte ansatte. Blant annet må man ha kjennskap både til lov og forskrift for å finne frem til nemnda. Generelt har uorganiserte arbeidstakere oftere dårligere kjennskap til sine rettigheter enn hva organiserte arbeidstakere har, noe som kan være en årsak til at mange av sakene i nemnda har omfattet organiserte arbeidstakere som har fått veiledning fra sine tillitsvalgte.

Noen synspunkter på lov og forskrift

Det er naturlig at det gjøres et oversyn over selve regelverket for tvisteløsningsnemnda etter en funksjonstid på tre år. Et slikt arbeid er startet av nemndas sekretariat og omfatter blant annet bestemmelser om prosessuelle avgjørelser som avvisning av saker, oppnevning av bransjemedlemmer, frister og fristregler samt eventuell klageadgang.

Vår evaluering gir ikke grunnlag for detaljerte vurderinger av lovbestemmelser og forskrift. Mange av informantene har berørt de temaene som nemndas sekretariat vil ta opp, og temaene fremstår som lite kontroversielle. Vi vil utdype enkelte synspunkter på lov og forskrift som gikk igjen i intervjuene, dette kan være et supplement til sekretariatets arbeid.

First for å fremme sak for nemnda og lokale tariffbaserte ordninger

Fristene for å fremme sak for tvisteløsningsnemnda er i dag regulert av forskriften. Overholdelse av fristene er avgjørende for ikke bare å få prøvet en sak, men også for eventuelt å få brakt saken inn for domstolene. Av hensyn til brukerne bør et så sentralt krav som fristene gå direkte frem av loven.

Fristberegningen har i noen saker skapt diskusjon i nemnda (for eksempel sak nr. 23/08 og 30/08). Spesielt vanskelig synes det å være hvis det er ført tvisteforhandlinger basert på tariffavtale etter at arbeidsgiver har gitt avslag på en søknad. Slike forhandlinger kan godt ta så lang tid at fristen i realiteten er oversittet. I intervjuene ble det blant annet pekt på at tidsfristene for nemnda kunne være problematiske å tolke i de tilfellene hvor tillitsvalgte på vegne av en arbeidstaker har krevd tvisteforhandlinger, og hvor fristen til nemnda har løpt ut før slike forhandlinger er gjennomført. Dette blir særlig vanskelig i de tilfellene hvor arbeidstaker trodde på en løsning etter lokale tvisteforhandlinger, men hvor arbeidsgiver opprettholder sitt avslag og fristen til nemnda da er oversittet. Blant nemndas faste medlemmer ble det fremholdt at fristregelen var altfor uklar, og at nemnda i for mange saker diskuterte fristregelen og om saken var rettidig innbrakt. Fristen begynner å løpe når arbeidsgiver har gitt et avslag. Dette har gitt for stort fortolkningsrom. Blant annet reiser det spørsmål om et muntlig avslag er godt nok, eller om avslaget må foreligge skriftlig. Nemnda har også diskutert hvordan man skal tolke det at arbeidsgiver har åpnet for tvisteforhandlinger, og om dette kan ha betydning for fristreglene. Samtidig ble det fremholdt at det ikke kan åpnes for spekulasjon rundt klagefristen, det ville også være svært uheldig, sa en av informantene. Som eksempel ble det nevnt at dersom man lager regler som åpner for at klagefristen forskyves dersom det åpnes for tvisteforhandlinger lokalt, vil det være uheldig dersom en tillitsvalgt som oppdager at fristen er i ferd med å løpe ut, ber om slike forhandlinger i den hensikt å utsette fristen for nemnda.

Fristreglene for å fremme en sak for nemnda kan altså være både uklare og vanskelig tilgjengelige. En opptelling viser at nemnda i perioden fra 01.01.2006 til 01.10.2008 har avvist å behandle ni saker fordi fristen har vært overskredet. Disse sakene har enten blitt avvist i nemndmøte eller behandlet ved en sirkulasjon av sakspapirene blant nemndas faste medlemmer.

De lokale partene vi intervjuet bekreftet at det var blitt gjort til dels omfattende forsøk på å løse de aktuelle tvistene lokalt før de ble sendt til nemnda. Lokale arbeids-

givere ga eksempler på hvordan de hadde forsøkt å gi arbeidstakeren alternative tilbud, eller hvordan de hadde forsøkt å løse saken i dialog med vedkommende arbeidstaker eller tillitsvalgte. På den andre siden ga lokale tillitsvalgte eksempler på hvordan de hadde forsøkt å løse saken gjennom dialog med arbeidsgiver, men at arbeidsgiver ofte holdt fast på sin ulempevurdering. Vårt inntrykk er at det ofte gjøres til dels omfattende forsøk på å løse tvistene lokalt gjennom dialog og alternative tilbud. Det er de vanskeligste tilfellene som oversendes nemnda for avgjørelse.

En gjennomgang av sakspapirene i noen av de sakene som har blitt avvist fordi fristen har vært overskredet, bekreftet langt på vei antagelsene om at enkelte forbund mister tidsfristen til nemnda fordi lokale prosesser ofte trekker ut i tid. Slike prosesser er ofte basert på tariffestede ordninger og tradisjoner for lokalt partssamarbeid. Flere av forbundene synes også å ha lagt for stor vekt på at saker som vurderes sendt til nemnd, skal behandles på et sentralt nivå i organisasjonen. Slike tradisjoner virker forsinkende når det gjelder å overholde fristene for å fremme en sak for nemnda. Dessuten synes tillitsvalgte ofte å legge vel stor vekt på å samle «bevis» i en sak før den sendes til nemnda, noe som kan medføre at tidsfristene ikke overholdes.

I denne evalueringsundersøkelsen har vi ikke gått nærmere inn på positive og negative sider ved at enkelte rettigheter er regulert både i lov- og tariffavtale. Vi vil likevel peke på at det synes å være en del utfordringer knyttet til tariffbaserte ordninger og lokal forhandlingspraksis og fristreglene for å fremme en sak for tvisteløsningsnemnda etter arbeidsmiljøloven. Det fremstår som et paradoks at i tariffbundne områder hvor man forsøker å løse en tvist lokalt, kan dette ødelegge for muligheten til å få tvisten brakt inn for tvisteløsningsnemnda. Tidsfristreglene for nemnda er i dag utformet på en slik måte at arbeidstakere og lokale tillitsvalgte som har en sak som kan ende i nemnda, bør kjøre to parallelle prosesser; samtidig som saken forsøkes løst lokalt gjennom tariffbaserte ordninger, bør den forberedes og oversendes til nemnda. På denne måten risikerer man ikke å miste fristen for nemnda dersom man ikke kommer til en løsning via lokale tariffbaserte ordninger. Dersom saken finner sin løsning lokalt, synes det å være enklere å trekke en sak fra behandling i nemnda enn å få oppreisning for fristoverskridelse. Ved slike parallelle prosesser kan man imidlertid risikere at en begjæring om at saken skal avgjøres av nemnda, vil virke konfliktskapende på de lokale prosessene. Dette kan forspille mulighetene til at saken løses lokalt.

Hjemmel for å avvise saker

Sekretariatet har som tidligere nevnt ingen formell hjemmel til å avvise saker som er for sent fremsatt, men må klargjøre disse for behandling i nemndmøte eller for sirkulasjon blant nemndas faste medlemmer. En klar avvisningshjemmel ville vært betryggende og arbeidsbesparende. Nemnda har i dag lagt til grunn en praksis om at nemndas tre faste medlemmer kan avvise en sak som klart ikke tilfredsstiller regelverket. Det kan

for eksempel dreie seg om overskridelse av frister eller saker som ikke hører inn under nemndas kompetanseområde. Hjemmelen for å avvise slike saker er imidlertid ikke entydig. Muligens kunne nemndas leder eller sekretariatet alene avvise slike saker.

Skriftlig saksfremstilling

Nemnda behandler tvister på grunnlag av de skriftlige fremstillingene som partene har gitt, og øvrige opplysninger i saken. Nemnda kan også innkalle partene dersom den mener at det er nødvendig for sakens opplysning. I den første perioden har nemnda bare valgt å innkalle partene ved én anledning. Dette var en sak som omfattet arbeids- tidsordninger innenfor luftfart, et komplisert tema som krevde særskilte opplysninger fra partene.

Vi ba informantene om å vurdere kravene om skriftlig saksfremstilling. Er dette godt nok, eller bør det også være en muntlig saksfremstilling fra partene i nemndmøtet?

Alle bransjemedlemmene vi intervjuet var samstemte i vurderingen av at dagens ordning med skriftlig saksfremstilling var tilstrekkelig. Dessuten ble det vist til at nemnda kunne innkalle partene dersom de fant det nødvendig. Bransjemedlemmene viste til at muntlig saksfremstilling ville blitt for omfattende og virke hemmende i forhold til målsettingene om en effektiv ordning. Samtidig ble det fremholdt at man ved kun å basere seg på en skriftlig saksfremstilling ved flere anledninger hadde erfart at saksopplysningene kunne være noe mangelfulle. Ordningen med skriftlighet forutsatte at partene ga en god begrunnelse og underbygget denne med dokumentasjon i saken. Det ble også påpekt at kravene om skriftlig saksfremstilling kunne bidra til at særlig uorganiserte arbeidstakere innenfor yrkesgrupper med lavere utdanningskrav opplevde at det var en høy terskel for å fremme sak for nemnda. Bransjemedlemmene var likevel samstemte i vurderingen av at dagens ordning var best egnet til å oppfylle målsettingene om en effektiv tvisteløsningsordning.

Sekretariatet ga også uttrykk for at ordningen med skriftlig saksfremstilling var godt tilpasset intensjonene om en effektiv saksbehandling. Samtidig hadde sekretariatet erfart at det kunne være utfordringer knyttet til partenes skriftlige fremstilling og dokumentasjon i enkelte saker. Det kunne være vanskelig å innhente nok informasjon til at saken ble tilstrekkelig opplyst. Sekretariatet fremholdt at det særlig i saker om fortrinnsrett kunne være vanskelig å vurdere hvorvidt forutsetningene om arbeidstakers kvalifikasjoner og arbeidsgivers ulempe var oppfylt gjennom den skriftlige informasjonen som partene la frem.

Lokale tillitsvalgte og arbeidsgivere som har hatt saker til behandling i nemnda, delte også oppfatningene om at en skriftlig saksfremstilling var den mest hensiktsmessige, noe følgende momenter fra intervjuene illustrerer:

Lokale tillitsvalgte:

- Skriftlig fremstilling holder. Det som ofte er problemet, er å få skriftlig dokumentasjon på arbeidsgivers avslag ved søknad om stillingsutvidelse. Fristregelen er litt knapp når man må begynne å etterlyse slik dokumentasjon fra arbeidsgiver.
- Skriftlig saksfremstilling fordrer en ryddighet i saksfremlegget, og vi fikk muligheter til å kommentere svaret fra arbeidsgiver.
- Bransjemedlemmet ivaretar den muntlige fremstillingen. Muntlig saksfremstilling ville være vanskelig å gjennomføre i praksis.

Lokale arbeidsgivere:

- Muntlig fremstilling ville blitt altfor omfattende og et altfor stort apparat for denne typen saker. Greit med skriftlig fremstilling.

Selv om informantene var samstemte i synet på at skriftlig saksfremstilling var tilstrekkelig, vil vi her også legge vekt på at det har kommet synspunkter på at spesielt i saker knyttet til fortrinnsrett for deltidsansatte, kan det være vanskelig å kartlegge fakta. En part kan også tenkes å dra fordel av tidligere saker i nemnda ved å tilpasse sin argumentasjon. Det er lite forarbeider om denne rettigheten, samtidig som den på mange måter er mer grunnleggende enn de andre rettighetene som behandles av nemnda. Av slike grunner er det ikke så oppsiktsvekkende at alle tre sakene som er brakt inn for domstolene, har dreid seg om fortrinnsrett.

Oppsummering

Hovedkonklusjonene i dette kapitlet er:

- Etableringsfasen for nemnda har vært preget av noen organisatoriske utfordringer som særlig har vært knyttet til å etablere nemnda som et selvstendig forvaltningsorgan innenfor de kulturelle og administrative rammene som Arbeidstilsynet ga. Disse problemene synes nå mer eller mindre å ha blitt løst.
- Den interne kommunikasjonen mellom ulike aktører som er knyttet til ordningen, synes imidlertid fortsatt å by på enkelte utfordringer. Den ene dreier seg om kommunikasjonen mellom AID og Arbeidstilsynet som har ansvaret for sekretariatsfunksjonen. Den andre kommunikasjonsutfordringen er knyttet til dialogen mellom nemndas leder og sekretariatet, som synes å ha vært nokså mangelfull i nemndas første funksjonsperiode.

- Kompetansesammensetningen i nemnda, som har bestått av advokater fra NHO og LO i tillegg til en leder med blant annet erfaring som juridisk dommer i Arbeidsretten, blir generelt vurdert som svært god.
- Ordningen med bransjemedlemmer som oppnevnes særskilt i den enkelte sak, blir vurdert som hensiktsmessig og viktig for brukernes tillit til nemndas behandling og vedtak.
- Nemndas tilgjengelighet vurderes til å være god, men informasjon om nemnda og vedtak i tidligere saker bør gjøres lettere tilgjengelig på Arbeidstilsynets nettsider.
- Sekretariatet har startet arbeidet med en gjennomgang av selve regelverket for tvisteløsningsnemnda. I intervjuene som ble gjort i dette evalueringsprosjektet, kom det også frem en del synspunkter på lov og forskrift. Vi har utdypet enkelte av disse synspunktene, som kan være et supplement til sekretariatets arbeid.
- Når det gjelder synspunkter på lov og forskrift, har vi lagt vekt på følgende:
 - utfordringer i forholdet mellom fristene for å fremme sak for nemnda og lokale tariffbaserte ordninger
 - behov for en klar avvisningshjemmel, noe som ville vært både betryggende og arbeidsbesparende
 - vurderinger av fordeler og ulemper ved kravet om skriftlig saksfremstilling

4 Tillit til nemndas behandling og vedtak

I dette kapitlet tar vi for oss spørsmål knyttet til den andre hovedmålsettingen: I hvilken grad oppfattes tvisteløsningsnemnda som en betryggende ordning hvor partene kan få løst sine konflikter? Dette spørsmålet retter seg i stor grad mot brukerne av nemnda og hvilke erfaringer de har med nemndas behandling og vedtak. Brukerne er i dette tilfellet både arbeidslivets parter generelt og de aktørene som har hatt konkrete saker til behandling i nemnda. Vi legger vekt på å fremstille nemndordningen sett fra et brukerperspektiv i dette kapitlet.

Spørsmål omkring tilliten til nemndas behandling og vedtak har vi valgt å belyse fra flere sider. Først tar vi for oss brukernes ulike vurderinger av terskelen for å bringe en sak til nemndbehandling sammenliknet med domstolsbehandling. Deretter ser vi nærmere på brukernes tillit til nemndas vedtak og saker som har gått videre til behandling i domstolene. Vi tar også for oss organisasjonenes ulike strategier for bruk av nemnda. Til slutt belyser vi noen spørsmål knyttet til virkninger av nemndas avgjørelser. Et viktig spørsmål her er om avgjørelsene i nemnda har bidratt til å skape presedens.

Vurderinger av terskelen for nemndbehandling versus domstolsbehandling

Ved etableringen ble det lagt vekt på at nemndordningen skulle være et tilbud med en lavere terskel enn domstolene for å løse «moderate» konflikter (jf. NOU 2004:5 s.470). På bakgrunn av dette ba vi bransjemedlemmene om å vurdere terskelen for å bringe en tvist inn til nemndbehandling sammenliknet med domstolsbehandling. Synspunktene som kom frem, har vi sammenfattet i følgende punkter:

Bransjemedlem arbeidstakerorganisasjon:

- For den arbeidstakeren det gjelder, er terskelen for å bringe inn saken lavere enn for en domstol, men likevel henger tvisteløsningsnemnda høyt.
- Tvisteløsningsnemnda innebærer ikke samme økonomiske kostnad eller risiko for arbeidstaker som det en domstolsbehandling gjør, dette gjør at terskelen for å fremme en sak for nemnda er langt lavere.

- Terskelen for å bringe en sak inn for nemnda er ikke høy, men kjennskapen til nemnda kan bli bedre.
- Nemndordningen er et gode for våre medlemmer. Det er en lavere terskel for å bringe en sak inn for nemnda enn for domstolen eller for Arbeidsretten, hvor saksbehandlingstiden er altfor lang for denne typen saker.

Bransjemedlem arbeidsgiverorganisasjon:

- Nemnda er mer effektiv og har en lavere terskel enn en domstol. Den fyller det lavterskeltilbudet den skal være.
- Nemnda gir en god mulighet for tvisteløsning. Både prosessen og resultatet er lettere å leve med i bedriften etterpå sammenliknet med en rettsavgjørelse.
- Det bør vurderes om terskelen for nemndbehandling kanskje er litt vel lav i dag, den oppmuntrer ikke partene til å finne gode løsninger lokalt.
- Det blir truet med nemnd ute i virksomhetene. Det er lettere å bringe en sak inn / true med å bringe en sak inn for nemnda i de virksomhetene hvor arbeidstaker er fagorganisert.

Punktene over illustrerer hvordan nemnda vurderes å være et tilbud med en lavere terskel enn det ordinære rettsapparatet, noe som samsvarer godt med intensjonene bak ordningen. Det var likevel flere blant informantene både fra arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene som fremhevet at de ville gjøre en konkret vurdering av vedtaket i den enkelte sak før de avgjorde om den også burde prøves for domstolene. Men de fleste understreket at terskelen for å bringe en sak videre til domstolene var svært høy. En av arbeidstakerorganisasjonene fremholdt at det skulle mye til før de ville anbefale et medlem å ta saken videre til domstolene, fordi dette etter deres vurdering ville bidra til å forsterke konflikten lokalt. En annen arbeidsgiverorganisasjon fremholdt at de ville se på eventuelle personalpolitiske konsekvenser av en sak før de eventuelt ville råde et medlem til å bringe saken inn for domstolen.

De øvrige begrunnelsene som ble gitt for eventuelt å bringe en sak videre til domstolene, var at man var grunnleggende uenig i den juridiske vurderingen som lå til grunn for nemndas vedtak, eller at det var prinsipielt viktig for organisasjonen å få saken vurdert av en rettsinstans. Dersom disse begrunnelsene var til stede, var det flere som ga uttrykk for at de ikke ville nøle med å bringe saken videre til domstolene – forutsatt at det medlemmet som var omfattet av saken, var enig i dette.

Tillit til nemndas vedtak

Fremstillingen i avsnittet over viste at de sentrale organisasjonene, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, ville gjøre en konkret vurdering av nemndas vedtak i den enkelte sak før de eventuelt ville bringe den videre til domstolene. Vi ønsket også informasjon om hvilken tillit de lokale partene som har fått tvister avgjort av nemnda, har til de vedtakene som ble fattet. I intervjuene med lokale tillitsvalgte og arbeidsgivere stilte vi derfor følgende spørsmål: Hvor stor tillit har du til at nemnda kom frem til en riktig avgjørelse i denne saken? Informantene ble bedt om å plassere svaret på en skala fra 1 (ingen tillit) til 10 (full tillit). Svarene har vi fremstilt i tabell 4.1.

Tabell 4.1 Tillit til nemndas vedtak – vurdert på en skala fra 1 (ingen tillit) til 10 (full tillit). Antall.

Karakter	Antall
10	4
9	2
8	5
N = 11	

Tabell 4.1 viser at de lokale partene vi har intervjuet gjennomgående har stor tillit til at nemnda har kommet til en riktig avgjørelse i den aktuelle saken. En rekke av disse informantene hadde erfaring med flere saker som var blitt behandlet i nemnda, og de ga da en karakter på grunnlag av en samlet vurdering av vedtakene i disse sakene. Disse dataene oppfyller ikke metodiske krav til generalisering, men vi vil likevel fremheve at det ikke er noen vesentlig forskjell mellom hva tillitsvalgte eller arbeidsgiverne svarte på dette spørsmålet. Det var heller ingen vesentlige forskjeller i vurderingene til dem som hadde vunnet, og dem som hadde tapt en sak i nemnda.

Noen av informantene begrunnet sin «karakter» av nemnda på følgende måter:

- Full tillit – vi var helt enig med dem (karakter 10).
- Vi har god tillit til resultatet nemnda har kommet til i disse sakene (karakter 9).
- Arbeidsgiver har vunnet i begge sakene, men resultatet har vært 3–2. Vi har likevel tillit til avgjørelsen (karakter 8).
- Vedtaket ble 3–2-avgjørelse. Dersom vi skulle vurdert det til 10, måtte vedtaket vært enstemmig (karakter 8).
- Stor tillit til nemnda, men sett i ettertid burde vi lagt opp strategien vår annerledes (karakter 8).

- Har generelt tillit til denne typen organer som er partssammensatte. Det at vi tapte saken, medfører ikke at vi har lavere tillit til nemnda. Har tillit til at saken er seriøst behandlet. Vil likevel gi litt fratrekk fordi vi tapte saken (karakter 8).

Disse begrunnelsene viser at de lokale partene generelt har stor tillit til det vedtaket som nemnda fattet, og kan være en viktig årsak til at kun et fåtall saker har gått videre til rettssystemet.

Saker som har gått videre til rettssystemet

Antallet saker som ble tatt videre til behandling i domstolene, skulle være et mål på om ordningen tjener sin hensikt (jf. NOU 2004:5 s. 470). Tvisteløsningsnemnda er en tvungen tvisteløsningsform, noe som innebærer at tvister ikke kan bringes inn for en alminnelig domstol før den har blitt behandlet av nemnda.

Av de cirka 110 vedtakene som nemnda har fattet i perioden fra 01.01.2006 til 01.10.2008, har vi kjennskap til at tre saker har blitt brakt videre til behandling i det ordinære rettssystemet etter at nemnda har fattet sitt vedtak. I alle tre tilfellene var dette saker om fortrinnsrett for deltidsansatte. To av sakene ble behandlet av tingretten (Bergen og Sogn), mens den tredje saken ble behandlet av lagmannsretten (Hålogaland) etter at dommen fra tingretten (Alstahaug) ble anket. I dette tredje tilfellet ble anke både til lagmannsretten og til Høyesterett forkastet.

Vi skal kort nevne de tre sakene som har blitt ført videre til rettssystemet etter avgjørelse i tvisteløsningsnemnda:

1) KRAV OM AT SAKEN AVVISES (07-127612TVI-SOGN – KJENNELSE)

Kommune X tok ut stevning mot arbeidstaker Y med krav om at Y ikke har fortrinnsrett til utvidet deltidsstilling, slik tvisteløsningsnemnda tidligere har konkludert med. Y krevde at saken for tingretten skulle avvises da kommunen ikke lenger hadde rettslig og aktuell interesse i å få avgjort saken for domstolene. Arbeidstaker Y opplevde behandlingen fra arbeidsgiver i forbindelse med behandlingen av saken, først i tvisteløsningsnemnda og deretter i rettsapparatet, som så belastende at hun valgte å si opp stillingen i X kommune. Kommune X krever likevel at saken heves, subsidiært avvises, og at arbeidstaker Y i begge tilfeller må dekke kommunen sine kostnader forbundet med saken.

Retten, som ble satt på dommerens kontor, kom til at saken skal heves som gjenstandsløs jf. tvistemålsloven § 100.

Når det gjelder spørsmålet om dekking av kostnader, konkluderer retten på følgende måte: Retten finn at kommunen ved sin handlemåte har påført sin tidlegare arbeidstakar unødig belastning og kostnader, og finn såleis at det ikkje er klart at det etterfylgjande omstende at Y seier opp stillinga si ikkje kan leggast kommunen til last. Retten finn at det er urimeleg

at arbeidsgivar ved sin handlemåte nærast kan presse en arbeidstakar ut av stillinga si, og at arbeidstakaren samstundes skal bli påført store kostnader ved dette.

Retten konkluderer med at det i dette tilfellet er riktig å bruke hovedregelen i tvistemålsloven § 175 første ledd om at saksøkeren skal dekke saksøkte sine kostnader i de tilfellene hvor saken ikke ender i dom.

2) FORTRINNSRETT FOR DELTIDSANSATT (07-053610TVI-BBYR/04 – DOM)

Arbeidstaker Y har ved stevning fremmet søksmål mot arbeidsgiver X med krav om fortrinnsrett for deltidsansatt til å utvide til full stilling samt krav på erstatning for tapt inntekt inntil slik full stilling er oppnådd. Arbeidsgiver X har tatt til motmæle og krevd seg frifunnet for alle krav.

Under sakens forberedelse for tingretten har saksøker opplyst at vedkommende har mottatt tilbud om og takket ja til full stilling hos saksøkte. Partene har ikke kommet til enighet om kravet om erstatning. Saken har derfor fortsatt på grunn av dette spørsmål, i tillegg til at saksøker har bedt om dom for tilsetning for å sikre sin arbeidsrettslige posisjon fra kravet ble satt frem.

Retten vurderer det slik at arbeidsgiver i dette tilfellet faller inn under den kategori som lovens forarbeider uttaler at skal kunne unntas fra hovedregelen, og at arbeidsgiver dessuten har innrettet seg med sikte på å følge hovedregelen så langt det er praktisk mulig for avdelingens drift. Rettens flertall konkluderer derfor med at det vil være en urimelig ulempe for virksomheten dersom saksøker gis medhold.

Rettens flertall uttaler videre at:

Rettens flertall har forståelse for saksøkers krav, og retten forstår at saken er del av foreningskrav om flest mulig fulle stillinger, og at man ønsker en mest mulig prinsipiell avgjørelse. Imidlertid skal vurderingen etter arbeidsmiljøloven § 14-3(2) være konkret, og rettens flertall kan dessverre ikke se at denne saken er den best egnede for å sikre en prinsipiell avklaring.

På grunnlag av det standpunkt som rettens flertall har kommet til, blir det vurdert til ikke å være noen grunn til å ta standpunkt til saksøktes avvisningspåstand eller erstatningskravet.

Retten konkluderer med at det var fyllestgjørende grunn til å prøve saken for retten. Tvistespørsmålet er viktig for partene, og spørsmålet er uklart. Derfor tilkjennes ikke saksomkostninger, jf. tvistemålsloven § 172 (2).

3) TVIST OM FORTRINNSRETT TIL UTVIDET STILLING FOR DELTIDSANSATT (LH-2008-38465)

Saken gjaldt tvist om fortrinnsrett til utvidet stilling for deltidsansatt. Saken har tidligere vært behandlet i tvisteløsningsnemnda, som ikke ga arbeidstaker Y medhold. Saken har også vært behandlet i Alstahaug tingrett, som heller ikke ga arbeidstaker Y medhold. Ved behandling i lagmannsretten ble det ført tolv vitner.

Arbeidstaker Y hevder at tingretten feilaktig la til grunn at fortrinnsrett etter arbeidsmiljøloven § 14-3(1) gjelder stillinger med om lag de samme arbeidsoppgaver som de den deltidsansatte allerede utfører. Arbeidstaker Y hevder å ha de faglige og personlige forutsetninger

som kreves for den utlyste stillingen. Det bestrides at Ys fortrinnsrett til stillingen vil innebære vesentlig ulempe for virksomheten X.

Retten legger i sine vurderinger vekt på hvorvidt arbeidstaker Y er kvalifisert for den aktuelle stillingen. Det vises til at man her kan ta hensyn til både faglige og personlige forutsetninger. Retten viser til at bevisførselen har vist at Y mangler erfaring med vesentlige sider av de oppgaver som tilligger den nye stillingen, og at han dessuten mangler personlige ferdigheter til å fylle stillingen på en tilfredsstillende måte.

Retten konkluderer med at kvalifikasjonskravet i arbeidsmiljøloven § 14-3(2) og § 14-2(1) ikke er oppfylt, og at Y derfor ikke har fortrinnsrett til stillingen. Videre heter det at det da heller ikke er grunnlag for å tilkjenne Y erstatning eller oppreisning.

Anken ble forkastet, og Y ble dømt til å betale virksomhetens saksomkostninger for lagmannsretten og for tingretten.

Disse tre sakene som har blitt brakt inn for domstolene etter at de har vært behandlet i tvisteløsningsnemnda, er eksempler på at den parten som har tapt saken i nemnda, ikke har vært fornøyd med resultatet og har valgt å prøve saken for retten. I den første saken var det arbeidsgiver som valgte å bringe saken inn for retten etter at arbeidstaker hadde fått medhold i nemnda om at hun hadde fortrinnsrett til utlyst stilling. I de to andre sakene var det arbeidstakere som ikke hadde fått medhold i nemnda om at de hadde fortrinnsrett til utlyst stilling, som valgte å bringe saken inn for retten. Casebeskrivelsene over viser at retten i sak nummer to la vekt på arbeidsgivers ulempe ved å gi arbeidstaker en andel av den utlyste stillingen slik arbeidstaker ønsket. I sak nummer tre la retten vekt på en vurdering av arbeidstakers kvalifikasjoner i forhold til den utlyste stillingen. I sak nummer to og tre ble resultatet etter rettsbehandlingen det samme som tvisteløsningsnemnda hadde konkludert med tidligere. Den første saken er litt spesiell i og med at det her var en arbeidsgiver som gikk til sak mot en arbeidstaker som hadde fått medhold i sitt krav om fortrinnsrett i nemnda. Mens saken var til behandling i tingretten, valgte arbeidstakeren å si opp sitt ansettelsesforhold hos den aktuelle arbeidsgiveren, og tingretten valgte å heve saken uten dom.

Bare tre av i alt cirka 110 saker har altså blitt tatt videre til avgjørelse i rettssystemet, noe som må sies å være et svært lavt antall. Dette indikerer at i de aller fleste tilfellene blir nemndas vedtak akseptert og fulgt opp av partene lokalt. Gitt en målsetting om at antall saker som tas videre til domstolene, skal vise hvorvidt nemndordningen tjener sin hensikt (jf. NOU 2004:5 s. 470), vil vi konkludere med at nemnda så langt synes å ha innfridd denne målsettingen.

Organisasjonenes «bruk» av nemnda

Oversikten over saker som nemnda har behandlet, viser at det er store forskjeller i antallet og type saker mellom ulike bransjer og yrkesgrupper (jf. tabell 2.2 i kapittel 2). Dette gir grunnlag for å reise spørsmål om organisasjonene har ulike strategier når det gjelder bruken av nemnda for å løse lokale tvister. Et spørsmål som er aktuelt i denne sammenhengen, er også om ulike forbund prioriterer å fremme saker i den hensikt å skape presedens. Vi har valgt å skille mellom forbund i offentlig og privat sektor.

Offentlig sektor

Tabell 2.2 i kapittel 2 viste at 83 av 110 saker som nemnda har behandlet i perioden fra 01.01.2006 til 01.10.2008, har omfattet offentlig sektor. Tvist om fortrinnsrett for deltidsansatte har utgjort drøyt halyparten av alle sakene i offentlig sektor, og totalt 30 av disse sakene har omfattet sykepleiere i helse- og omsorgssektor. Dersom vi ser på de andre sakstypene i offentlig sektor, finner vi også her at en vesentlig andel av sakene har omfattet sykepleiere – elleve saker i alt. Totalt har altså 41 av 83 saker i offentlig sektor omfattet sykepleiere. Med andre ord utgjør saker fra medlemmer i Norsk Sykepleierforbund (NSF) en betydelig andel av alle saker som nemnda har behandlet i offentlig sektor. Særlig har forbundets medlemmer dominert blant saker om fortrinnsrett. På bakgrunn av denne informasjonen stilte vi våre informanter i NSF spørsmål om forbundets strategier når det gjaldt å fremme saker for nemnda.

Informantene i NSF la vekt på at forbundet var svært opptatt av at aktuelle saker burde fremmes for nemnda. Det ble ikke foretatt noen prioriteringer mellom ulike saker på forbundsnivå med det for øyet å prøve ut hva som ligger i bestemmelsene. Tvert imot har NSF oppfordret sine medlemmer til aktiv bruk av nemnda, noe følgende uttalelser fra tidligere forbundsleder Bente Slaatten til fagbladet *Sykepleien* også illustrerer:

Når tvisteløsningsnemnda er på plass, bruk den. Hvis arbeidsgiver ikke imøtekommer ønsket om utvidet arbeidsforhold ved ledige stillinger, eller arbeidsgiver stiller krav om å jobbe annen hver helg. Ta kontakt med tillitsvalgte å få saken oversendt til den nye tvisteløsningsnemnda (*Sykepleien.no* 27.01.2006).

NSF har senere fulgt opp med informasjon til sine medlemmer og tillitsvalgte om tvisteløsningsnemndas praksis når det gjelder fortrinnsrett for deltidsansatte. Forbundet har blant annet utarbeidet notat over hovedtrekkene i nemndas vurderinger samt notat som viser utdrag fra de viktigste sakene og uttalelsene. Dette er gjort tilgjengelig gjennom forbundets internettsider.

I intervju med lokale tillitsvalgte i NSF ble det også fremholdt at medlemmene generelt hadde god kjennskap til tvisteløsningsnemnda gjennom informasjon i fagbladet *Sykepleien* og forbundets internettsider. Lokale tillitsvalgte la vekt på at de ofte

oppfordret medlemmene til å søke om utvidet stilling, og at det var viktig å benytte tvisteløsningsnemnda som et virkemiddel for å bekjempe problemer med uønsket deltid blant sykepleiere. Informantene i forbundet sentralt understreket også at tvisteløsningsmetoden er et gode for den enkelte arbeidstaker, men la samtidig til at dette sett fra forbundets side er en møysommelig vei å gå for å få gjort noe med deltidsproblematikken ute i virksomhetene. En gjennomgang av noen utvalgte saker som har omfattet medlemmer i NSF, har også vist at argumentasjonen rundt individuelle saker i stor grad gjenspeiler NSF's politikk om retten til å jobbe fulltid. Selv om de konkrete sakene omfatter enkeltindivider, vil en slik strategi bidra til å gjøre nemnda til en arena hvor rekkevidden av vedtaket kan bli videre enn den konkrete saken.

NSF har altså aktivt oppfordret sine medlemmer og tillitsvalgte om å fremme alle aktuelle saker for nemnda, noe som kan forklare det høye antallet saker som omfatter sykepleiere i helse- og omsorgssektor.

Fagforbundet er blant de største forbundene i offentlig sektor, men hvor medlemmene har hatt relativt få saker til behandling i nemnda. Om lag ti saker har vært fremmet av et medlem i Fagforbundet, og halvparten av disse har omhandlet fortrinnsrett for deltidsansatte. Ideelt sett kunne man tenke seg at nemnda ville fått minst like mange saker fra medlemmer i Fagforbundet som fra medlemmer i NSF, men slik har det altså ikke vært. Vi ba informantene i Fagforbundet om deres synspunkter på hvorfor det var blitt fremmet få saker fra medlemmer i Fagforbundet sammenliknet med medlemmer i NSF. Informantene i Fagforbundet sentralt var samstemte i sine vurderinger av at dette i hovedsak måtte skyldes forbundenes ulike strategier når det gjaldt å løse saker lokalt kontra det å bringe sakene inn for nemnd. Fagforbundets strategier er at de fleste sakene bør løses lokalt, og erfaringen er at man ofte finner løsninger lokalt for forbundets medlemmer. Det ble også lagt vekt på at sektorvise forskjeller kunne være en grunn til at man lettere kom til løsninger lokalt for Fagforbundets medlemmer i kommunal sektor sammenliknet med NSF sine medlemmer i helseforetakene. Fagforbundet har dessuten ikke lagt like stor vekt på å informere om tvisteløsningsnemnda i sine fagblader eller på Internett, og nemnda er kanskje ikke like godt kjent blant forbundets medlemmer og tillitsvalgte. Et søk etter dokumenter som inneholdt ordet «tvisteløsningsnemnd», ga ett treff på forbundets internettside. Dette var en lenke til en artikkel om frifagbevegelse som omtalte en sak nemnda hadde behandlet om krav om utdanningspermisjon. Arbeidstaker fikk i dette tilfellet medhold.

Informantene i NSF var enig i at disse to forbundene (NSF og Fagforbundet) hadde valgt ulike strategier når det gjaldt å løse en sak lokalt kontra å bringe den inn for nemnda, og at dette var en årsak til den påfallende forskjellen i saksmengde fra medlemmer i disse to forbundene.

Blant de arbeidstakerorganisasjonene vi har intervjuet har også Akademikerne medlemmer i offentlig sektor. I intervju la informanten fra Akademikerne vekt på at de var en hovedorganisasjon, og at de dermed ikke hadde direkte kontakt med det

enkelte medlem. Informanten la vekt på at det ikke hadde vært noen stor mengde med saker fra medlemsorganisasjonene. Det er vanlig at forbundene foretar en vurdering av den enkelte sak før den eventuelt fremmes for nemnda. Slik er det som oftest enighet mellom det aktuelle medlemmet og forbundet om at det har vært begått en urett, og at saken derfor skal prøves for nemnd. Akademikerne la vekt på at de ikke hadde fremmet en sak spesielt med tanke på presedens, men at det kun var individuelle saker som var blitt fremmet for nemnda. De fleste sakene hadde omhandlet rett til utdanningspermisjon. Samlet sett hadde imidlertid disse sakene en god del fellestrekk, og nemndas vurderinger ble ansett å være normdannende til en viss grad.

Privat sektor

Det er ingen yrkesgrupper eller organisasjoner i privat sektor som peker seg særskilt ut når det gjelder antall saker behandlet i nemnda. Tabell 2.2 i kapittel 2 viste at av totalt 110 saker som nemnda har behandlet, har kun 27 omfattet ansatte i privat sektor. Tvist om rett til fleksibel arbeidstid er den eneste sakstypen der det har vært fremmet flere saker fra arbeidstakere i privat enn i offentlig sektor. Tvist om arbeidstidsbestemmelsene har utgjort flest saker i privat sektor (totalt 17 saker).

Blant forbundene i privat sektor som vi har intervjuet, er det bare Industri Energi som hadde erfaringer med saker for egne medlemmer i nemnda. IndustriEnergi var ifølge vår informant skeptisk til nemnda ved etableringen. Skepsisen var i stor grad knyttet til at nemnd ikke ville være egnet som tvisteløsningsorgan for overtidssaker fordi slike tvister ofte må få en svært rask avklaring. Når det gjelder tvist om overtid, har Industri Energi ikke faktisk hatt noen slike saker for nemnda. Spørsmålene har vært oppe lokalt, men da kun i muntlig form, og partene har funnet en løsning lokalt. Industri Energi var fortsatt av den oppfatning at overtidssaker ikke er egnet for denne nemnda fordi overtid ikke planlegges, det skjer på kort varsel. Nemnda ble slik vurdert til å være lite egnet for å løse tvister på de områdene som ville være mest aktuelle for forbundets medlemmer. Innenfor oljesektoren har organisasjonene både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden lagt stor vekt på å komme frem til hensiktsmessige løsninger lokalt, noe som ifølge Industri Energi har bidratt til få saker for nemnda. Informanten trodde at forbundet fikk kjennskap til de sakene som ville være aktuelle å sende til nemnda. Det ble vurdert som nesten utenkelig at et medlem ikke ville involvere sin tillitsvalgte i en sak som ville være aktuell for behandling i nemnda. Industri Energi ville i en slik situasjon kunne bistå medlemmet med juridisk rådgivning i forkant.

Negotia, som er det andre forbundet vi har intervjuet med hovedvekt i privat sektor, hadde ikke kjennskap til at egne medlemmer hadde hatt sak til behandling i nemnda. Forbundet vurderte det heller ikke som aktuelt med noen strategi når det gjaldt bruk av nemnda.

Utvalget av forbund som vi har intervjuet, er svært begrenset. Strategiene til ulike forbund når det gjelder bruk av nemnda, vil derfor først og fremst være illustrasjoner. Disse forbundene er valgt ut fordi de har deltatt som bransjemedlemmer og/eller har hatt medlemmer med sak i nemnda. Et spørsmål som vi ikke kan få belyst med dette materialet, er imidlertid hvorfor nemnda har hatt svært få saker fra tjenesteytende sektor, hvor det ville være naturlig å forvente at det ville oppstå tvister som ligger innenfor nemndas kompetanseområde. Et eksempel på en slik bransje er varehandelen, som er sterkt kvinnedominert, hvor det er utbredt bruk av deltid, og hvor arbeidstidsordningene ofte ligger utenfor hva som defineres som normalarbeidsdagen. I perioden fra 01.01.2006 til 01.10.2008 har nemnda bare behandlet to saker fra ansatte i varehandelen, begge disse var tvist om rett til redusert arbeidstid. Det kan være ulike grunner til at nemnda har hatt få saker fra tjenesteytende sektor. I intervjuer med personer både fra arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene ble imidlertid ulike årsaker slik som lite kjennskap til nemnda, lav organisasjonsgrad blant ansatte, svakt lokalt til-litsvalgtapparat samt størrelsen på virksomhetene nevnt som mulige årsaker til at det har kommet få saker fra ansatte i disse sektorene sammenliknet med offentlig sektor. Blant andre årsaker som ble nevnt, var også partenes samarbeid lokalt. Informanten i Finansnæringens Arbeidsgiverforening (FA) la vekt på at gode partsrelasjoner og tradisjoner for samarbeid lokalt bidro til at det var få konflikter av den typen som nemnda behandler i bank- og forsikringsbransjen. I intervju ble det fremholdt at FAs medlemmer for det meste var store virksomheter med gode HR-ressurser og etablerte partsforhold. Grundig behandling av sakene lokalt ble antatt å være en viktig årsak til at få saker fra bank og forsikring ender opp som potensielle saker for tvisteløsnings-nemnda. Totalt har nemnda behandlet tre til fire saker som har omfattet ansatte i bransjene bank og forsikring.

Normdanning

Nemnda behandler tvister på områder hvor lovgiver har bestemt at den enkelte arbeidstakers rett må balanseres mot den ulempe som en innfrielse av rettigheten påfører arbeidsgiver. Denne balanseringen kan gis en konkret belysning i nemnda, slik belysning kan skape presedens, og nemnda kan dermed bidra til normdannelse uten at det bygges opp eller tas i bruk et omfattende byråkrati. Vi har belyst spørsmålet om nemndas normdannende funksjon ved å stille ulike aktører spørsmål om hvilke synspunkter og erfaringer de har med dette. Vi har ikke foretatt en systematisk gjennomgang av vedtakene med det for øye å finne hvilke prinsipielle spor nemnda eventuelt har satt.

Fortrinnsrett for deltidsansatte – forsøk på å sammenfatte nemndas praksis

Blant de sakene nemnda har behandlet, har tvist om fortrinnsrett for deltidsansatte utgjort et flertall av sakene (jf. tabell 2.2 i kapittel 2). Det har vært gjort noen forsøk på å sammenfatte nemndas praksis i disse sakene.

Skift/turnusutvalget (NOU 2008:17) viser til at det i forarbeidene legges til grunn bestemte vilkår for vurdering av vesentlig ulempe (jf. Ot.prp. nr. 49 2004–2005). Blant annet peker utvalget på at det i lovproposisjonen legges til grunn at en deltidsansatt som gjør fortrinnsretten gjeldende, ikke kan velge seg en brøk/andel av en ledig stilling, men må ta hele den utlyste/ledige stillingen. Utvalget viser til at nemnda har valgt ikke å ta disse anvisningene i lovforarbeidene bokstavelig, men har lagt til grunn at også dette spørsmålet skal inngå i den konkrete ulempevurderingen. Nemnda har i noen konkrete saker lagt til grunn at dersom arbeidsgiver sitter igjen med en liten reststilling (25 prosent eller mindre) som er vanskelig å få besatt, vil dette ofte kunne medføre en vesentlig ulempe. Skift/turnusutvalget peker dessuten på at nemnda så langt ikke har overprøvd arbeidsgivers valg mellom flere fortrinnsberettigede deltidsansatte, bortsett fra i tilfeller hvor vedkommende ikke er kvalifisert. Nemnda har i flere saker også lagt til grunn at fortrinnsretten ikke bare gjelder overfor eksterne søkere, men også overfor interne heltidsansatte. Regelen har dessuten kommet til anvendelse ved utlysning av vikariater, fremholder skift/turnusutvalget (NOU 2008:17 s. 95–96).

Norsk Sykepleierforbund har utarbeidet et eget notat om hovedtrekkene i tvisteløsningsnemndas praksis. Notatet er en utdyping av de sporene som skift/turnusutvalget skisserer når det gjelder tvist om fortrinnsrett for deltidsansatte. Notatet er gjort tilgjengelig på forbundets nettsider.

I tillegg er det utarbeidet en masteravhandling ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, med analyse av forvaltningspraksis om arbeidstakers rett til redusert arbeidstid (aml. § 10–2(4)) (Winters 2008).

Vi har som nevnt ikke gjort noen systematisk gjennomgang av de vedtakene nemnda har fattet med tanke på å spore hovedtrekkene i nemndas praksis. Men vi har stilt informantene spørsmål om deres vurderinger av nemndas normgivende funksjon. Nedenfor har vi fremstilt synspunktene fra de ulike informantgruppene.

Nemndas faste medlemmer

Nemndas faste medlemmer var ikke helt samstemte i synet på hvor normdannende de syntes nemnda er eller bør være når det gjelder å legge føringer på praksis i virksomhetene.

LOs representant i nemnda fremholdt at normdanning har vært en viktig målsetting for nemnda. Derfor har det vært lagt ned mye arbeid i formuleringene av vedtakene. Gjennom utformingen av vedtakene har man utpenslet rettsreglene. Dette skal være

normdannende, fremholdt informanten fra LO. LOs representant la samtidig til at det var noe uenighet mellom LO og NHOs representanter når det gjaldt hvor lista skulle ligge, og at nemndas faste medlemmer derfor hadde samlet seg om et minste felles multiplum når det gjaldt formuleringen av det rettslige grunnlaget.

NHOs representant i nemnda la mindre vekt på nemndas normdannende funksjon. Det ble fremholdt at langt de fleste sakene ble avgjort etter en konkret og svært skjønnsmessig vurdering.

Nemndas leder fremholdt i intervju at det ofte må gjøres en avveining mellom effektivitet og normdanning når det gjelder utformingen av vedtaket. Det ble understreket at nemnda ikke er en domstol, og at man derfor ikke kan legge like mye arbeid i å utforme vedtaket med tanke på at dette skal være normgivende. Fordi nemndas mandat omfatter områder hvor lovforarbeidene er mangelfulle, har det vært nødvendig å etablere noen standarder. Samtidig la nemndlederen vekt på at i de tilfellene hvor man får inn en sak som nærmest er identisk med en som nemnda har behandlet tidligere, er det viktig å vise til vedtak i tidligere saker for å legge en list. Nemndas leder la dessuten vekt på at man i vedtaksutformingen ofte prøver å legge føringer på lokal praksis. I saker hvor en arbeidstaker ikke har fått medhold, har det i flere tilfeller likevel blitt gitt signaler fra nemndas side om at vedkommende bør prioriteres i en senere runde.

Nemndas faste medlemmer la også vekt på at de hadde avgjort noen saker prinsipielt, men at dette som oftest var saker hvor lovteksten var nokså klar. Eksempler på dette er ved valg mellom flere fortrinnsberettigede hvor nemnda har uttalt at dette må være opp til arbeidsgiver å bestemme. Nemnda har likevel forbeholdt seg retten til å overprøve arbeidsgivers valg i enkelte tilfeller. Det var imidlertid ingen blant nemndas faste medlemmer som ga uttrykk for at det var etablert noen regel om at 25 prosent reststilling ville være vesentlig ulempe for arbeidsgiver. Dette ble vurdert i sak 20/06 og har senere blitt brukt som argument i noen saker (blant annet sak 20/08). Nemndas faste medlemmer ga likevel klart uttrykk for at ulempe ved reststilling ville måtte vurderes konkret i det enkelte tilfellet, og at nemnda ikke ville legge et generelt nivå for dette.

Bransjemedlemmene

Bransjemedlemmene ga også uttrykk for at nemndas praksis til en viss grad måtte være normgivende, men flere ga likevel uttrykk for skepsis til at nemnda kunne bli for prinsipiell i sine avgjørelser. Det var ingen, verken blant arbeidsgiver- eller arbeidstakerorganisasjonene, som trodde det ville være mulig eller ønskelig på grunnlag av nemndas vedtak å utarbeide et sett med generelle kriterier for ulempevurdering. Det ble fremholdt at det i de aller fleste sakene ble en diskusjon i nemndmøtet om vesentlig ulempe, og at dette måtte vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Flere blant bransjemedlemmene ga uttrykk for stor motstand mot fastsatte kriterier, fordi man mente at dette ikke vil gi rom for nødvendig fleksibilitet. Dessuten vil slike kriterier i mange

tilfeller bli en sovepute for arbeidsgiver i håndteringen av personalpolitikken, så et av bransjemedlemmene fra en av arbeidstakerorganisasjonene.

Flere fra arbeidstakerorganisasjonene la også vekt på at rettighet og ulempe måtte vurderes konkret i den enkelte sak. For eksempel ble det vist til at dersom sak 20/06 og vurdering av 25 prosent reststilling som vesentlig ulempe ble etablert som en norm, ville dette være svært uheldig. Det ble vist til at stillingsprosenter og turnusplaner må vurderes konkret i den enkelte sak.

Et par av bransjemedlemmene fra arbeidstakerorganisasjonene la vekt på at nemndas vedtak måtte bidra til presedens. Det ble vurdert som viktig at lokale tillitsvalgte kunne bruke vedtakene som argumenter overfor arbeidsgiverne i liknende saker. Det ble lagt vekt på at nemnda måtte ha omtrent like vurderinger i saker som var nokså like, vedtakene måtte ikke fremstå som vilkårlige. Det var bare bransjemedlemmene fra en arbeidstakerorganisasjon som var sterkt skeptiske til at nemndas vedtak skulle skape presedens. Dette ble begrunnet med at prinsippet ofte ble svært dominerende. Vedtak som ble fattet i en konkret sak, kunne slik få uheldige virkninger for ansatte i liknende situasjoner innenfor hele bransjen.

Bransjemedlemmene fra arbeidsgiverorganisasjonene var også nokså samstemte i at nemndas vedtak ville være normdannende. Men samtidig ble det lagt vekt på at det måtte gjøres en konkret vurdering i den enkelte sak, og at normdanningseffekten derfor både er og skal være begrenset. En fra arbeidsgiverorganisasjonene la vekt på at det ikke er uvesentlig hvor lista blir lagt, og at det derfor er viktig å bidra til å definere normene gjennom utformingen av vedtakene. Vedkommende fremholdt at nemndas vedtak burde veie tungt som rettskildepraksis, og at det at partene sitter der, burde veie tungt i en slik sammenheng. Enkelte blant bransjemedlemmene understreket også at organisasjonen konsekvent sendte en jurist som bransjemedlem i nemnda i den hensikt å påvirke normdanningen gjennom utformingen av vedtaket.

Når det gjaldt spørsmålet om hvilken status nemndas vedtak ville ha som rettskilde, var de fleste bransjemedlemmene samstemte i synet på at rettskildestatusen ikke ville være særlig høy. Likevel ble vedtakene fra nemnda vurdert som viktige rettskilder. Det at tre saker har blitt prøvd for rettssystemet, og at retten kom til samme konklusjon som nemnda, ble av flere bransjemedlemmer vurdert som et godt kvalitetsstempel for nemndas arbeid.

Sakenes presedens på lokalt nivå

Har avgjørelsene i nemnda hatt noen ringvirkninger på praksis i de aktuelle virksomhetene? Har sakene faktisk skapt presedens i virksomhetene? Dette er omfattende spørsmål som det kan være vanskelig å besvare konkret. For å få et visst inntrykk av hvilken rekkevidde vedtak i konkrete saker har på virksomhetenes praksis, stilte vi

lokale tillitsvalgte og arbeidsgivere følgende spørsmål: «Har vedtaket fra denne saken hatt noen betydning for arbeidsgivers praksis (skapt presedens)?»

Et par av informantene la vekt på at saken ikke hadde hatt noen konsekvenser ut over den konkrete saken. I begge tilfellene var dette saker om rett til utdanningspermisjon.

De øvrige informantene, både de lokale tillitsvalgte og arbeidsgiverne, fortalte at sakene i alle fall hadde hatt en viss betydning for personalpolitikken i den aktuelle virksomheten. Nedenfor har vi fremstilt noen momenter fra intervjuene som viser hvordan lokale tillitsvalgte og arbeidsgivere vurderer vedtakenes presedens.

Lokale tillitsvalgtes vurderinger:

- Arbeidsgiver fulgte opp de aktuelle sakene, men ut over det har det ikke skjedd noe.
- Andre lokale tillitsvalgte rapporterer at vedtaket bidrar til økt bevissthet og ryddigere forhold omkring uønsket deltid i virksomhetene.
- Vi ser at arbeidsgiver i større grad tar inn over seg og følger opp det som loven krever.
- Nei, saken har ikke skapt presedens. Tror heller at arbeidsgiver har sett at de må diskutere på et bredere grunnlag en annen gang.

Lokale arbeidsgiveres vurderinger:

- Vi har erfart at det går en grense for arbeidsgivers plikt til å tilrettelegge.
- Avgjørelsen i nemnda har medført endringer i virksomhetens personalhåndbok.
- Det har gjort noe for hele kommunen. Vi har fått prinsipielle avklaringer.
- Saken har ikke skapt presedens, men den har skapt fokus på problemstillingen om uønsket deltid i sykehusregionen.

Bransjemedlemmene vi intervjuet fra Norsk Sykepleierforbund, som har hatt flest saker til behandling i nemnda, var også av den oppfatning at vedtakene fra nemnda bare i begrenset grad hadde ført til endringer i virksomhetenes praksis. Det ble fremholdt at sakene og vurderingene som oftest har vært svært konkrete, og at forbundet derfor trodde at vedtakene så langt bare har hatt begrenset innvirkning på virksomhetenes praksis.

Informasjon om vedtak

Selv om vedtakene fra nemnda ble vurdert å ha en relativt lav status som rettskilde, ga de fleste bransjemedlemmene uttrykk for at nemndas vedtak burde være lett tilgjengelige. I dag er vedtakene gjort tilgjengelig i anonymisert form på Arbeidstilsynets internettsider. Det var imidlertid flere blant bransjemedlemmene som ikke hadde kjennskap til at vedtak fra tidligere saker var gjort tilgjengelig på Internett. De som hadde kjennskap til at vedtakene fantes på Arbeidstilsynets hjemmesider, hadde dessuten ofte erfart at disse sidene var bygget opp på en slik måte at det kunne være vanskelig å finne frem til vedtakene fra tvisteløsningsnemnda. Bransjemedlemmene var samstemte i vurderingene av at tvisteløsningsnemndas begrunnelser og vedtak i tidligere saker var viktig informasjon for parter som eventuelt vurderte å fremme en sak for nemnda. Det er nå også bestemt at vedtak fra tvisteløsningsnemnda skal gjøres tilgjengelig via Lovdata, noe som samtlige bransjemedlemmer vi intervjuet ga uttrykk for at var svært positivt.

Gjennom intervjuene var det flere av bransjemedlemmene som ga uttrykk for ønsker om at sekretariatet kunne utarbeide oversikter over hva som har vært nemndas praksis i ulike saker. Så langt har ikke sekretariatet hatt kapasitet til å prioritere et slikt arbeid, men utelukker ikke at det kan bli aktuelt på et senere tidspunkt.

Oppsummering

Hovedkonklusjonene i dette kapitlet er:

- Nemnda vurderes til å være et tilbud med en lavere terskel enn det ordinære rettsapparatet, noe som samsvarer godt med intensjonene bak ordningen. Terskelen for å bringe denne typen tvister inn for domstolen blir vurdert som svært høy.
- Lokale parter som har hatt tvist til behandling i nemnda, har gjennomgående stor tillit til at nemnda har kommet til en riktig avgjørelse i den aktuelle saken. Tillit til at nemnda treffer riktige avgjørelser, kan være en viktig årsak til at kun et fåtall saker har gått videre til behandling i det ordinære rettssystemet.
- Tre saker har gått videre til behandling i det ordinære rettssystemet, samtlige var fortrinnsrettssaker. I to av sakene kom retten til samme konklusjon som tvisteløsningsnemnda. Den tredje saken ble avvist.
- Arbeidstakerorganisasjonene har i varierende grad etablert holdninger og strategier for å bruke nemnda for å løse lokale tvister. Norsk Sykepleierforbund har hatt en klar strategi og oppfordret egne medlemmer og tillitsvalgte til å bruke nemnda.

- Nemnda har lagt ned mye arbeid i utformingen av vedtakene, både for å utpensle rettsreglene og for å etablere noen standarder for vurderingen av liknende saker senere. Nemndas faste medlemmer var imidlertid ikke helt samstemte i synet på hvor normdannende nemnda er eller kan være når det gjelder å legge føringer på praksis i virksomhetene. Nemnda eller sekretariatet har ikke utarbeidet noen egne sammenfatninger av hva som har vært nemndas praksis i ulike saker.
- Både arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene var opptatt av at de vurderingene og vedtakene som nemnda gjorde, omhandlet konkrete saker, men at dette måtte være normdannende for vurderingen av andre liknende saker.
- Når det gjelder spørsmål om sakenes presedens på lokalt nivå, illustrerer momenter fra intervjuene med lokale tillitsvalgte og arbeidsgivere at sakene i de fleste tilfeller i alle fall har hatt en viss betydning for personalpolitikken i den aktuelle virksomheten. Ut over dette er det på grunnlag av vårt datamateriale vanskelig å vurdere ringvirkninger av nemndas avgjørelser på virksomhetenes praksis.

5 Konklusjoner og anbefalinger

Hovedmålsettingene for tvisteløsningsnemnda var at denne skulle være en effektiv og betryggende ordning hvor partene kunne få løst sine konflikter (Ot.prp. nr. 49 2004–2005). Ut over dette er det gitt få operasjonaliseringer eller konkretiseringer av målsettingene for nemndas arbeid. Evalueringen har derfor vært konsentrert om å gi en kvalitativ vurdering av hvordan nemnda innfrir i forhold til disse to hovedmålsettingene. I dette avslutningskapitlet samler vi trådene og konkluderer med hvordan nemnda oppfyller disse målsettingene. Vi gir også noen anbefalinger som kan bidra til at ordningen i enda større grad oppfyller intensjonene og hovedmålsettingene.

Målsettingene om en effektiv ordning

Målsettingene om at nemndordningen skulle være en ordning med høy beslutningshastighet, er altså ikke nærmere konkretisert. Vi har tatt for oss ulike sider ved saksbehandlingen i nemnda og vurdert forutsetninger for at denne målsettingen oppnås.

Saksmengde og behandlingstid

Det har vært en betydelig økning i antallet innkomne saker for nemnda i perioden fra den ble etablert i 2006 og frem til 01.10.2008. Det har også vært en økning i antallet saker som overføres fra et år til det neste året. Tabell 2.1 i kapittel 2 viser at ti saker som kom inn i 2006, ble overført til behandling i 2007, mens 27 saker som kom inn i 2007, ble overført til behandling i 2008. Dette reiser spørsmål om nemnda har kapasitet til å ta unna saksmengden fortløpende, eller om det etter hvert vil bli en opphopning av saker som må overføres fra et år til det neste. Det er imidlertid for tidlig å si noe om dette på grunnlag av den relativt korte funksjonstiden nemnda har hatt. Dessuten vil saker som kommer inn sent på året, naturlig nok måtte overføres til behandling i det neste året.

Det er vanskelig å gi noen gode anslag på hvordan saksmengden til nemnda vil utvikle seg fremover. Tvist om fortrinnsrett for deltidsansatte (§ 14–3) har utgjort nærmere halvparten av alle saker som nemnda har behandlet i den første perioden. Basert på informasjon fra intervju med organisasjoner som har deltatt som bransjemedlemmer,

vil vi anta at denne typen saker fortsatt vil utgjøre en vesentlig andel av de sakene som fremmes for nemnda. Det er også grunn til å forvente en viss økning i antall saker etter hvert som kjennskapen til nemnda øker blant arbeidstakere og tillitsvalgte.

Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i tvisteløsningsnemnda i perioden fra 01.01.2006 til 01.10.2008 har vært 159 dager. Det er ikke gitt noen klare målsettinger om saksbehandlingstiden ut over at nemnda skal være mer effektiv enn en domstolsbehandling. I 2007 var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for tvistemålssaker ved domstolene 6,1 måneder. Den gjennomsnittlige saksbehandlingen i nemnda er altså noe kortere enn ved de alminnelige domstolene, men ikke vesentlig kortere slik det ble forutsatt ved etableringen av ordningen. En studie av saker om arbeidstakers rett til redusert arbeidstid viser også at behandlingstiden i nemnda er vesentlig lengre enn behandlingstiden i Arbeidstilsynet, som hadde ansvaret for å behandle disse sakene tidligere (Winters 2008).

Sakens gang og noen forslag som kan bidra til økt effektivitet

Saksbehandlingen i nemnda kan deles i tre faser. Den første fasen omfatter aktiviteter fra en sak mottas hos sekretariatet, til den forberedes for behandling i nemndmøte. Den andre fasen omfatter forberedelsene av sakene til nemndmøte og selve nemndmøtet. Den tredje fasen omfatter aktiviteter fra saken er behandlet i nemndmøte, til det endelige vedtaket blir sendt til partene i saken. Vi har vurdert arbeidsform og tidsbruk i de ulike fasene. På grunnlag av dette vil vi peke på hvordan noen endringer i dagens rutiner for saksbehandling i de ulike fasene kan bidra til økt effektivitet og redusert saksbehandlingstid.

Første fase: Saksbehandlingstiden i den første fasen vil i stor grad avhenge av partene: hvor raskt de svarer på sekretariatets henvendelser, og kvaliteten på den informasjonen de gir for å få saken tilstrekkelig opplyst. Effektiviteten i denne fasen vil også være knyttet til sekretariatets kapasitet til å behandle flere saker parallelt. Reglene og rutinene for å oppnevne bransjemedlemmer i den enkelte sak er et område hvor det fortsatt kan være et potensial for økt effektivitet dersom dette i enda større grad overlates til sekretariatet. Dersom utnevnelsen av bransjemedlemmer overlates til sekretariatet alene, vil man kunne spare inn noe tid i saksbehandlingen, men de prinsipielle sidene må også vurderes. Man vil da frata partene i tvisten mulighetene til å peke på personer som etter deres vurderinger er best egnet til å opptre som bransjemedlemmer i den aktuelle saken. Det bør vurderes om sekretariatet kan ha en klarere veiledningsfunksjon etter hvert som man får erfaring med hvordan ulike typer tvister har blitt behandlet i nemnda. Veiledning fra sekretariatet til lokale parter kan være et tiltak for å redusere saksmengden til nemnda, men må vurderes i lys av den enkelte tvist. Det er for eksempel forskjell på å opplyse om nemndas prinsipper for behandling av fortrinnsrettssaker hvor det er flere kvalifiserte søkere, og saker hvor arbeidsgivers ulempe må vurderes konkret.

En klar avvisningshjemmel ville også være arbeidsbesparende og bidra til å korte ned den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden. Forberedelse og behandling av saker som senere blir avvist i nemndmøte legger per i dag beslag på relativt mye av sekretariatet og nemndas kapasitet. Dette er et av temaene som nemndas sekretariat utreder når det gjelder regelverket for nemnda.

Andre fase: Figur 2.1 og 2.2 viser at det har vært en nedgang i saksbehandlingstiden knyttet til første og andre fase. Dette kan blant annet komme av at sekretariatet har blitt mer effektivt i saksfremstillingen etter hvert som det har fått økt erfaring. Som et tiltak for å øke effektiviteten i saksbehandlingen bør det vurderes om det kan være hensiktsmessig å utvide arbeidet knyttet til saksforberedelse i den andre fasen for å korte ned arbeidsmengden og tidsbruken i den tredje fasen. En utvidelse av saksforberedelsene i den andre fasen vil imidlertid kreve noen endringer i arbeidsformen knyttet til den andre fasen. Blant annet vil det kreve at sekretariatet har en noe mer offensiv holdning til sakene enn hva som synes å være praksis i dag. Det vil også kreve at sekretariatet kan skrive gode alternative forslag til vedtak som kan diskuteres og være grunnlaget for vedtaket som fattes i nemndmøte.

Vi vil også fremheve at en tettere kommunikasjon og læring mellom nemndas leder og sekretariatet ville være en viktig ressurs for å øke effektiviteten i saksbehandlingen. I dag er det ikke noe samarbeid mellom sekretariatet og nemndas leder om sakene i forkant av nemndmøtene. Et samarbeid mellom sekretariatet og lederen av nemnda om saksfremstillingen og forslag til vedtak som en forberedelse til møtene ville være et tiltak som kunne legge sterkere føringer på diskusjonene i nemndmøtene. Det bør være en målsetting at det fattes endelig vedtak i nemndmøtet og ikke i e-postutveksling lang tid etter at saken ble diskutert i nemndmøtet. Dette vil kanskje kreve at det settes av mer tid til behandling av den enkelte sak i nemndmøtet, noe som kan medføre at man får behandlet færre saker per møte.

Tredje fase: Per i dag er det den tredje fasen det er knyttet størst utfordringer til. Figur 2.1 og 2.2 viser at det er i denne fasen at saksbehandlingstiden har økt. Gjennom intervjuer med nemndas faste medlemmer og flere bransjemedlemmer ble det også gitt uttrykk for sterk misnøye med praksis for utforming av vedtak i etterkant av nemndmøtene. I intervjuene ble det også pekt på at dagens praksis i enkelte tilfeller ikke var i overensstemmelse med alminnelige retningslinjer for rettsikkerhet (jfr. målsettingen om en betryggende ordning). En nedkorting av saksbehandlingstiden i den tredje fasen vil nok også være viktig sett fra de lokale partene som venter på en avgjørelse i saken.

Målsettingene om å være en betryggende ordning

Målsettingene om at ordningen skal gi en betryggende rettssikkerhet, er i liten grad konkretisert og operasjonalisert i forarbeidene. I evalueringen har vi lagt vekt på hvilke erfaringer brukerne har med nemndas behandling og vedtak som et grunnlag for å vurdere hvordan nemnda oppfyller denne målsettingen. Brukerne er her både arbeidslivets parter generelt og de aktørene som har hatt konkrete saker til behandling i nemnda. Vi har her valgt en bred tilnærming til temaet og diskuterer hvorvidt brukerne oppfatter nemnda som en betryggende ordning for konfliktløsning.

Lavere terskel enn domstolene og stor tillit til vedtakene

Både arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene vurderte nemnda som en ordning med en lavere terskel enn en ordinær domstolsbehandling for denne typen saker. Terskelen for å bringe sakene inn for domstolene ble av de fleste vurdert som svært høy. Det at svært få² tvister faktisk har blitt tatt videre til rettsapparatet, ble vurdert som et «godkjent-stempel» for de vedtakene som nemnda har fattet.

De lokale partene som har hatt saker til behandling i nemnda, har generelt stor tillit til at den konklusjonen nemnda kom frem til i de aktuelle sakene, var riktig. Det at nemnda er partssammensatt, og at det oppnevnes bransjemedlemmer i den enkelte sak, synes å være forhold som styrker tilliten til nemnda blant de lokale partene.

Kravet om skriftlig saksfremstilling ble vurdert som hensiktsmessig. Dette stiller krav om at partene kan fremstille sine argumenter og vurderinger av saken skriftlig. Sekretariatets behandling av saken og arbeidet med å få nok saksopplysninger ble av partene vurdert som betryggende. Det var ingen som ga uttrykk for ønsker eller behov for muntlig saksfremstilling, noe som ble vurdert som altfor omfattende og hemmende i forhold til målsettingene om en effektiv saksbehandling. Vi vil likevel legge til at det også kom frem synspunkter på at det i enkelte saker kan være vanskelig å kartlegge faktum. Dette gjaldt særlig i saker om fortrinnsrett for deltidsansatte.

Normdanning og strategisk bruk av nemnda

Generelt blir nemndordningen betraktet som et gode for egne medlemmer blant arbeidstakerorganisasjonene, som også har stor tillit til de vedtakene som nemnda fatter. Nemnda har hatt en betydelig andel saker som har omfattet medlemmer i Norsk Sykepleierforbund. NSF har hatt en klar strategi når det gjelder å bruke nemnda for å løse lokale tvister som omfatter egne medlemmer. Dette har i hovedsak dreiet seg om tvister om fortrinnsrett for deltidsansatte, og forbundet har oppfordret egne medlemmer til å

² Så langt vi kjenner til, har tre tvister blitt tatt videre til behandling i rettsapparatet.

fremme alle aktuelle saker for nemnda. Ingen av de øvrige arbeidstakerorganisasjonene synes å ha noen strategi for å bruke nemnda aktivt.

Arbeidstakerorganisasjonene synes i liten grad å være opptatt av å prioritere å fremme saker i den hensikt å skape presedens. Både arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene var opptatt av at de vurderingene og vedtakene som nemnda gjorde, omhandlet konkrete saker, men at dette måtte være normdannende for vurderingen av andre liknende saker. Nemndas faste medlemmer var imidlertid ikke helt samstemte i synet på hvor normdannende nemnda er eller kan være når det gjelder å legge føringer på praksis i virksomhetene. Det ble fremholdt at nemnda har avgjort noen saker prinsipielt, men at dette som oftest var saker hvor lovteksten var nokså klar. Nemnda har likevel lagt ned mye arbeid i utformingen av vedtakene, både for å utpensle rettsreglene og for å etablere noen standarder for vurderingen av liknende saker senere.

Bransjemedlemmene ga også uttrykk for at nemndas praksis til en viss grad måtte være normgivende, men flere ga samtidig uttrykk for skepsis til at nemnda kunne bli for prinsipiell i sine avgjørelser. Vedtakene fra nemnda ble likevel vurdert som viktige rettskilder, selv om rettskildestatusen ikke ble vurdert å være særlig høy sammenliknet med andre rettskilder.

Det er gjort noen forsøk på å sammenfatte nemndas praksis i saker om fortrinnsrett for deltidsansatte (NOU 2008:17). Nemnda eller sekretariatet har imidlertid ikke laget en egen sammenfatning av hva som har vært praksis i ulike sakstyper.

Ringvirkninger av nemndas praksis

Når det gjelder sakenes presedens på lokalt nivå, illustrerer momenter fra intervjuene med lokale tillitsvalgte og arbeidsgivere at sakene i de fleste tilfeller i alle fall har hatt en viss betydning for personalpolitikken i den aktuelle virksomheten. Ut over dette er det på grunnlag av vårt datamateriale vanskelig å vurdere ringvirkninger av nemndas avgjørelser på virksomhetenes praksis. Det ble vurdert som viktig at nemndas vedtak ble gjort lett tilgjengelig. Tvisteløsningsnemndas begrunnelser og vedtak i tidligere saker ble vurdert som viktig informasjon for lokale parter som eventuelt vurderer å fremme sak for nemnda. Det ble også gitt uttrykk for ønsker om at sekretariatet for nemnda utarbeider oversikter over hva som har vært nemndas praksis i ulike saker. NSF har som eneste forbund utarbeidet egne oversikter over nemndas praksis i saker om fortrinnsrett for deltidsansatte, disse er gjort tilgjengelig på forbundets nettsider.

På grunnlag av en bred gjennomgang av erfaringer med ulike sider av tvisteløsningsnemnda vil vi konkludere med at det synes som om man langt på vei har lyktes med målsettingen om å etablere en ordning som brukerne har tillit til. Selv om det i intervjumaterialet har kommet frem enkelte kritiske bemerkninger til denne formen for tvisteløsning, tegner det seg et «alt i alt»-bilde av en ordning som partene i arbeidslivet har tillit til.

Forholdet til organisasjonene

En av begrunnelsene for å etablere tvisteløsningsnemnda var at en slik partssammensatt nemnd skulle gi partene særlig innflytelse og eierforhold til de temaer som nemnda behandler (jf. NOU 2004:5). Høringsuttalelsene, som er sammenfattet i Ot.prp. nr. 49 2004–2005, viser at organisasjonene, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, i all hovedsak var positive til at det ble etablert en nemndordning for bestemte tvister i arbeidsmiljøloven. Ønsker om at nemnda måtte være partssammensatt, og at de organisasjoner som er berørt av tvisten, skal ha muligheter til å være representert i nemnda, ble ivarettatt gjennom reglene for oppnevning og organisering av nemnda. Motforestillingene som kom til uttrykk ved opprettelsen av nemnda, var for det meste knyttet til prinsipielle oppfatninger blant enkelte arbeidsgiverorganisasjoner om at tvistene om arbeidstid burde være underlagt arbeidsgivers styringsrett og ikke løses av nemnd.

Nemnda behandler tvister på områder hvor lovgiver har bestemt at den enkelte arbeidstakers rett må balanseres mot den ulempe som en innfrielse av rettigheten påfører arbeidsgiver. Gjennom nemndbehandlingen har ulike vurderinger omkring arbeidsgivers ulempe blitt utbrodert. Det må kunne hevdes at arbeidsgiverne generelt sett har kommet nok så greit ut av en slik ordning på mange måter. Det kan være en av grunnene til at ordningen oppnår så bred støtte også fra organisasjonene på arbeidsgiversiden. Nemndordningen ble vurdert som langt bedre enn Arbeidstilsynets praksis. I fremtidige saker kan det også tenkes at arbeidsgiverne i større grad vil dra fordel av tidligere saker hvor arbeidsgivers ulempe har blitt vurdert som tungtveiende, og tilpasse sin argumentasjon etter dette.

Etter nærmere tre års funksjonstid finner vi at nemndordningen fortsatt har bred oppslutning blant arbeidslivets parter. Blant de organisasjonene vi har intervjuet var det bare én som stilte seg negativ til denne ordningen. Den brede oppslutningen nemnda har blant partene, tyder på at man også har lyktes med intensjonene om å etablere en ordning som gir partene både innflytelse og eierforhold til de temaene som nemnda behandler.

Retten til å bringe en sak inn for tvisteløsningsnemnda er basert på bestemmelser i arbeidsmiljøloven og er en rettighet på individnivå. I praksis har likevel tillitsvalgte og forbundene i svært mange tilfeller bistått arbeidstakere med å fremme saken for nemnda. Sekretariatet registrerer ikke opplysninger om hvorvidt en arbeidstaker som fremmer sak, er medlem av en fagorganisasjon eller ikke. Det er derfor vanskelig å få noen eksakt oversikt over hvor stor andel av sakene som omfatter organiserte arbeidstakere. I 38 av de 110 sakene som har vært behandlet i perioden fra 01.01.2006 til 01.10.2008, kommer det imidlertid frem av vedtaksdokumentet at tillitsvalgte har bistått medlemmet i arbeidet med å fremme saken for nemnda. Tillitsvalgte har altså i mange tilfeller vært tungt involvert i sakene før de sendes til avgjørelse i nemnda.

Samlet sett får vi inntrykk av at organisasjonene har etablert et eierforhold til nemnda i tråd med intensjonene bak ordningen.

Referanser

Arbeidsmiljøloven (Lov av 17.juni 2005 nr. 62)

Domstolsadministrasjonen (2008), *Domstolene i Norge 2007*

Forskrift om tvistløsningsnemnd etter arbeidsmiljøloven (FOR 2005-12-16 nr 1569)

Inst. O. nr. 100 (2004-2005), innstilling fra kommunalkomiteen om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.

NOU (2008:17), *Skift og turnus – gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid. Skift/turnusutvalget 2007–2008*

NOU (2004:5), *Arbeidslivslovutvalget*

Ot.prp 49 (2004-2005) om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.

Winters, Ingelin (2008), *Når kan arbeidstaker kreve deltid? Analyse av forvaltningspraksis om rett til redusert arbeidstid*. Masteravhandling Det juridiske fakultet, UiO

Nettsider

www.arbeidstilsynet.no (Arbeidstilsynet og Tvisteløsningsnemnda)

www.fagforbundet.no (Fagforbundet)

www.lovdata.no

www.norsksykepleierforbund.no (Norsk sykepleierforbund)

www.regjeringen.no (Arbeids- og inkluderingsdepartementet)

Vedlegg 1

Organisasjoner som har blitt intervjuet som bransjemedlemmer:

Abelia

Akademikerne

Fagforbundet

Finansnæringens Arbeidsgiverforening (FA)

Fagforbundet for industri og energi (Industri: Energi)

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)

Negotia

Norsk sykepleierforbund (NSF)

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Evaluering av tvisteløsningsnemnda etter arbeidsmiljøloven

Denne rapporten evaluerer tvisteløsningsnemnda etter arbeidsmiljøloven. Tvisteløsningsnemnda ble etablert etter forslag fra Arbeidslivslovutvalget, og har vært virksom fra 1. januar 2006. Nemnda er et selvstendig forvaltningsorgan, administrativt underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Arbeidstilsynet er sekretariat for nemnda.

Opprettelsen av tvisteløsningsnemnda hadde en konkret begrunnelse i å etablere et organ med betryggende rettssikkerhet og samtidig høy beslutningshastighet. Det er disse to hovedmålsettingene som danner utgangspunktet for denne evalueringen. Rapporten tar for seg ulike sider ved tvisteløsningsnemnda og vurderer hvordan nemnda – etter nesten tre års funksjonstid – innfrir i forhold til målsettingene og intensjonene som ble lagt til grunn ved etableringen.



Fafo

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

Fafo-rapport 2009:03
ISBN 978-82-7422-661-6
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20093